RELASP
Revista Euro Latinoamericana de Análisis Social y Político



Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial

ISSN:2683- 7420

Vol. 7 No. 12
Enero- junio 2026

Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)
Universidad Nacional de Rosario
ISSN: 2683-7420
Formato: Digital [PDF] [HTML]
Periodicidad: Semestral [julio-diciembre] [enero-junio]
sitio: https://relasp.unr.edu.ar/
e-mail: relasp@fcpolit.unr.edu.ar

La **Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RELASP)** fue fundada por Andrea Spreafico (Universitá di Roma 3) y Juan Russo (Universidad de Guanajuato), en la ciudad de Roma, el 28 de enero de 2019, con el propósito de aportar al estudio y análisis sobre temas de interés común en América Latina y Europa. Esta iniciativa se inspiró en su aspecto funcional en la otrora *Associazione mediterranea latinoamericana per la ricerca, la formazione e la documentazione*, de contribuir a la construcción de puentes académicos entre los dos continentes. La **RELASP** tiene su sede de redacción en Argentina, México e Italia, y se publicó inicialmente en el *Instituto de Investigaciones Socio Económicas de la Universidad Nacional de San Juan*, Argentina. Desde diciembre de 2021 se publica en la *Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario*, Argentina.

Los artículos y reseñas enviados a RELASP son evaluados en su forma por el Comité Editorial verificando el cumplimiento de los aspectos formales solicitados en las Instrucciones para autores. Esos artículos y reseñas recibidos son enviados a dos evaluadores anónimos especialistas en la temática propuesta, que evalúan su contenido de acuerdo a los criterios especificados en las directrices de revisión.

EQUIPO EDITORIAL

Director

Juan Russo (Universidad de Guanajuato)

Co-Director

Osvaldo Iazzetta (Universidad Nacional de Rosario)

Secretaría de Redacción

Secretario: Eduardo Luis Espinosa (Universidad Autónoma Metropolitana, México)
Coordinación: Mariana Berdondini (Universidad Nacional de Rosario) y Elizabeth Amador Márquez (Universidad Autónoma de Zacatecas)

Comité editorial

Francesca Casafina (Università Roma Tre)
Rosalba Chiarini (Università Roma Tre)
Valentina Delich (FLACSO, Argentina)
José Mauricio Domingues (IESP, UERJ, Rio de Janeiro)
Leonardo Dražić (Universidad Nacional de San Juan)
Fabio Fossati (Universitá di Trieste)
Alejandro Klein (Universidad de Guanajuato)
Gerardo Larreta (Universidad Nacional de San Juan)
María Eva Pignatta (Universidad Nacional de Rosario)
Olivia Leyva Muñoz (Universidad Autónoma de Guerrero)
Marco Polo Calderón Arellanes (Universidad Autónoma de Guerrero)
Justino Lozano Alvarado (Universidad Autónoma de Guerrero)
Ivan LLamazares Valduvieco (Universidad de Salamanca)
Vania Marin (Universidad Central de Chile)
Cintia Pinillos (Universidad Nacional de Rosario)

Rafael Plancarte (Universidad de Querétaro)
Katya Rodríguez Gómez (Universidad de Guanajuato)
Carlada Silva Santana Castro (Universidade de Sao Paulo)
Mónica Uribe (Universidad Nacional de Colombia, Medellin)

Diseño y corrección:
Carlos Ezequiel Viceconte (Universidad Nacional de Rosario)

Diseño de tapa:
Tania Zapatero Romero (Universidad de Guanajuato)

Comité Cientifico

Rita Bichi	Università Cattolica di Milano
Ilan Bizberg	Colegio de México
Fernando Calderón	Universidad Nacional de San Martín
Ryan E. Carlin	Georgia State University
Manuel Castells	Open University of Catalonia, Barcelona
Marcelo Cavarozzi	Universidad Nacional de San Martín
Germán Fernández-Vavrik	Université Lumière Lyon 2
Federico Sandoval Hernández	Universidad Autónoma de Guerrero
Alberto Filippi	Universidad Nacional de Lanús / Università di Camerino
Ana Díaz	CIDE, México
Johannes Doll	Universidad Federal de Rio Grande do Sul
Piero Dominici	Università di Perugia
Manuel Antonio Garretón	Universidad de Chile
Anabella Busso	Universidad Nacional de Rosario
† Julio Labastida	Universidad Nacional Autónoma de México
George Leeson	University of Oxford
Carla Masi Doria	Universitá di Napoli Federico II
Liborio Mattina	Universitá di Trieste
Leonardo Morlino	Luiss "Guido Carli", Roma
† Maria Matilde Ollier	Universidad de San Martín
Angelo Panebianco	Universitá di Bologna
Enrique Peruzzotti	Universidad Torcuato di Tella
Robert D. Putnam	Harvard University
Hugo Quiroga	Universidad Nacional de Rosario / Universidad Nacional del Litoral
Juliette Rennes	EHESS, CEMS, Paris
Javier Saldaña Almazán	Universidad Autónoma de Guerrero
Maria Rosaria Stabili	Università Roma Tre
Maria Herminia Tavares de Almeida	CEBRAP / Universidade de Sao Paulo
César Tcach	Universidad Nacional de Córdoba
Michel Wieviorka	L'École des Hautes Études en Sciences Sociales

Dossier

Editores

Anabella Busso Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Mónica Nieves Universidad de La República, Uruguay

M. Cristina Rosas González Universidad Nacional Autónoma de México, México

Índice

Dossier
Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial

Introducción al Dossier

Anabella Busso
Mónica Nieves
M. Cristina Rosas González
Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial **10**

Yanina Jotayan
Del 'Momento Unipolar' a la conformación del Orden 'Multinodal': el orden mundial emergente y la tensión en los nudos globales **18**

Natalia Ceppi
María Elena Lorenzini
Política exterior argentina: paradigma libertario, multilateralismo, clima y energía **47**

João Roberto Fava Junior
Jacqueline Gobbis Arantes
A América Latina sob as tensões da Multipolarização: análise dos casos de Brasil e México nas Cadeias Globais de Valor (2012-2026) **77**

María Florencia Guzmán
La República Popular China y Estados Unidos. Multipolaridad financiera contemporánea **107**

María Paz López
Nevia Vera
Fernando de la Cruz
Geoeconomía e infraestructuras: La iniciativa europea Global Gateway en Argentina ***143***

Artículos Libres

Miguel Ángel Zebadúa Carboney
La seguridad: aspectos nodales de un concepto elástico ***180***

Dossier

Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial

Editores

Anabella Busso
Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Mónica Nieves
Universidad de La República, Uruguay

María Cristina Rosas González
Universidad Nacional Autónoma de México, México

Introducción al Dossier

Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial

Anabella Busso[1]
Universidad Nacional de Rosario
anabella.busso@fcpolit.unr.edu.ar
Argentina

Mónica Nieves[2]
Universidad de La República
monica.nieves@fder.edu.uy
Uruguay

M. Cristina Rosas González[3]
Universidad Nacional Autónoma de México
mcrosas@prodigy.net.mx
México

Possible Scenarios in Light of the Reconfiguration of the World Order

Sobre el final del primer cuarto de siglo, la configuración de la política internacional desafía a las Relaciones Internacionales como ciencia, tensiona viejos y nuevos paradigmas y pone a prueba su potencial transdisciplinar. El debate sobre la transformación del orden internacional, las características del actual momento de transición, así como los escenarios sobre sus posibles contornos futuros incluyen tanto una dimensión teórico-conceptual como empírica.

[1] Profesora titular en la Universidad Nacional de Rosario. Investigadora independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Directora del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional. https://orcid.org/0000-0001-5245-6614

[2] Profesora Adjunta en Historia de las Relaciones Internacionales e Introducción a las Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La República (Udelar). Coordinadora Académica de la Maestría en Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Udelar. https://orcid.org/0000-0001-7422-2966

[3] Profesora e investigadora de carrera de tiempo completo en el Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Preside el Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C. https://orcid.org/0000-0001-9320-8502

Frente al extendido diagnóstico sobre un panorama internacional convulso, de múltiples crisis anidadas, síntomas de agotamiento del orden neoliberal, aparecen múltiples líneas de trabajo en el campo teórico. Entre ellas, quienes continúan planteando el análisis en términos de nuevas polaridades amparados en la tensión entre Estados Unidos y China, otra Guerra Fría. El determinismo de la disputa sino-norteamericana derrama de la perspectiva mainstream contenida en documentos estructurantes de la política exterior norteamericana -en particular de la administración Trump-, como es el caso de la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) (The White House, 2025). Hay quienes cuestionan esa postura, y esbozan una transformación de tipo estructural que va más allá de una distribución de poder entre potencias y que abarca el fin de un ciclo histórico que puso coto a dos componentes de la Posguerra Fría iniciada en los noventa -la hiper-globalización neoliberal y la democracia liberal-; muestra el deterioro del multilateralismo inaugurado en la segunda posguerra y sustenta la idea de un traslado de poder de Occidente a Oriente terminando con el predominio del primero sobre el segundo vigente desde el orden de Westfalia (Busso, 2026; Sanahuja, 2020; Merino, 2025). Más aún, existen quienes señalan que a pesar de la existencia del capitalismo en los parlamentos, órganos gubernamentales, medios de comunicación, entre otros, se está en una etapa posterior denominada "tecno-feudalismo", que supera al hipercapitalismo o capitalismo de plataformas (Varoufakis, 2024). En este escenario crece el debate sobre la influencia en la conformación del orden internacional de las *Big Tech* con su dominio sobre la inteligencia artificial y la consiguiente concentración de riqueza y poder en una élite reducida de empresarios multimillonarios que pueden decidir sobre el futuro de la humanidad apostando a desestructurar el Estado o capturarlo en función de sus intereses (Bremmer, 2021, 2025; León XIV, 2026).

Otros ponen el foco sobre la transición del orden a la luz de las proposiciones de Antonio Gramsci sobre el "interregno" y sus consecuentes "síntomas mórbidos". Estos son de carácter societal y surgen de un viejo orden en descomposición incluyendo amplias expresiones de descontento, violencia política abierta y ascenso del extremismo, lo cual es bastante similar a los que ocurre en el presente (Babic, 2020; Sanahuja, 2022; Pezzini, 2022). En este contexto también se incluyen los estudios que enfatizan

el incremento de los gobiernos de derecha extrema y la preocupación por el deterioro de la calidad democrática (Levitsky y Way, 2025). Desde el sur global, existen quienes sostienen que asistimos y asistiremos -durante un prolongado tiempo- a un orden no hegemónico. Así, Russell y Tokatlián, exploran la teoría de poder introducida por Organski y continuada por Gilpin en intersección al enfoque del interregno de Gramsci, e identifican el punto en común entre ellas en el advenimiento de una nueva hegemonía, supuesto que discuten en el escenario actual (Russell y Tokatlián, 2025).

Desde una perspectiva empírica sobresalen enfoques que analizan los hechos actuales desde la geoeconomía y la geopolítica; los que privilegian las transformaciones políticas que muestran un crecimiento de las derechas extremas, sus versiones libertarias bajo el "efecto Trump" y las autocracias; los que abordan temas centrales de la agenda actual como el cambio climático, la inteligencia artificial, el rol de los empresarios tecno-utópicos, etc.

Con la pretensión de encontrar zonas de luz sobre escenarios caóticos e inciertos, desde la Revista Euro latinoamericana de Análisis Social y Político (RESLASP) se propuso el Dossier "Escenarios posibles ante la reconfiguración del orden mundial". Este ambicioso propósito dirigió el foco sobre una amplia plataforma de temas de agenda global, cuyo abordaje apeló a la mirada situada sobre un escenario signado por la tipificación de las múltiples tensiones entre Estados Unidos y China y las grandes transformaciones geoeconómicas y geopolíticas.

El desafío propuesto se sostiene en múltiples insinuaciones sobre el cambio, las no certezas, la mutación estructural. En ese camino se confirma la necesidad de ensayar respuestas que, a su vez, retroalimentarán nuevas preguntas. Es por ello que este Dossier propone prestar atención, rumiar algunas ideas y, en ese proceso volverlas fermentales, incómodas y provocadoras. En tiempos de ubicuidad y aceleradas dinámicas, construir conocimiento, circular representaciones y contraponerlas, no resulta una tarea sencilla. De ahí el valor de esta publicación que abreva en propuestas diversas sobre temas comunes y fenómenos globales, de las que se puede extraer el común denominador de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) de exponencial crecimiento y potencial transformador de la sociedad internacional.

Los artículos de este Dossier dialogan con la reconfiguración del orden internacional, el impacto en la política internacional desde un enfoque latinoamericano, y recogen las dimensiones teórico-conceptual y empírica. En el primer artículo "*Del 'Momento Unipolar' a la conformación del Orden 'Multinodal': el orden mundial emergente y la tensión en los nudos globales"*, Yanina Jotayan propone navegar una renovación conceptual dirigida a interpretar las transformaciones del orden mundial desde el final del sistema bipolar. La perspectiva del "orden multiplex" se recupera para dar cuenta de la pluralidad de actores, niveles de gobernanza e interdependencias, a la vez que se adopta un enfoque nodal y multinodal con foco sobre los actores inmersos en redes complejas y asimétricas. El aporte central versa sobre la noción de "nudo" dirigida a explicar la tensión como dinámica del orden internacional, ilustrada por la situación del Estrecho de Ormuz.

Seguidamente, Natalia Ceppi y María Elena Lorenzini presentan *"Política Exterior Argentina: Paradigma Libertario, Multilateralismo, Clima y Energía"*. Esta pieza introduce una mirada crítica a la política exterior de la administración de Javier Miler, con énfasis en los ámbitos multilateral, ambiental y energético. Sobre la plataforma teórica-metodológica del Análisis de Política Exterior (APE), y las sinergias con la esencia interméstica de esa política pública y la noción de *issue areas,* las autoras tensionan una postura ideológica sobre agendas globales clave como la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro. La propuesta revela la particular interpretación de la libertad como plataforma para una cosmovisión binaria de la política internacional.

El tercer artículo *"La América Latina bajo las tensiones de la Multipolarización: análisis de los casos de Brasil y México en las Cadenas Globales (2012-2026)"* de João Roberto Fava Junior y Jacqueline Gobbis Arantes examina a partir del escenario de creciente competencia estratégica y tecnológica sino-norteamericana, la reconfiguración institucional y económica en América Latina. El escenario está dado en la transición sistémica de un orden liberal a uno multipolar. El propósito comparativo entre las respuestas institucionales y económicas de Brasil y México, se sostiene sobre el eje teórico-metodológico constituido por el Neoinstitucionalismo Histórico y la Economía Política Internacional. En particular el foco se dirige al sector automotriz, sesgado por la mul-

tipolarización aceleradora de fragmentación política regional, en la que se las mayores potencias medias regionales convergen con economías y desarrollo tecnológico subalternos. El análisis dibuja un fenómeno de la parálisis de la trayectoria de casos de estudio atrapados en la perpetuación de la dependencia estructural regional que limita su proyección soberana y el desarrollo autónomo.

A continuación, María Florencia Guzmán propone el artículo *"La República Popular China y Estados Unidos. Multipolaridad financiera contemporánea"*. Este trabajo aborda los debates sobre la distribución de poder en el sistema financiero internacional propulsada por la crisis financiera internacional de 2008. El énfasis está en el creciente protagonismo de la República Popular China (RPCh) frente a Estados Unidos. Recoge el modelo de Armijo, Tiron y Chey (2020) con el propósito de evaluar comparativamente las capacidades de la RPCh y Estados Unidos en términos de capacidad acreedora, de red y de gobernanza, donde se conjetura sobre la consolidación de la posición de la RPCh frente a Estados Unidos. No obstante, éste último mantiene su hegemonía sobre la dimensión monetaria, en base a la centralidad estructural del dólar.

Por último, en *"Geoeconomía e infraestructuras: la iniciativa europea Global Gateway en Argentina"*, María Paz López, Nevia Vera y Fernando de la Cruz, analizan el derrotero de dicha iniciativa desde su anuncio, el desarrollo y pormenores de su implementación, con el marco del reciente giro geoeconómico del bloque europeo. El soporte metodológico está en la reconstrucción del proceso a partir de fuentes primarias y secundarias. Con ese panorama, se reflexiona sobre el proceso en fase de negociación, el marco político y regulatorio destinado a la atracción de inversiones europeas en áreas trascendentes como las materias primas críticas, energías renovables y digitalización, en un marco de dinámicas que han ralentizado la concreción del proyecto.

Antes de finalizar esta presentación, las coordinadoras del Dossier desean manifestar su agradecimiento a la Licenciada María Florencia Marina quien ha contribuido con su asistencia técnica a la concreción de esta publicación.

Referencias

Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, *96*(3).

Bremmer, I. (2021). The technopolar moment: How digital powers will reshape the global order. *Foreign Affairs*, *100*(6), 112-128. https://www.jstor.org/stable/27121446

Bremmer, I. (13 de mayo de 2025). The technopolar paradox: The frightening fusion of tech power and state power. *Foreign Affairs*. https://archive.vn/2025.05.13-171813/https://www.foreignaffairs.com/united-states/technopolar-paradox-ian-bremmer-fusion-tech-state-power%23

Busso, A. (2026). Transformación del Orden Mundial y Política Exterior Argentina: un análisis crítico de la complacencia de Milei ante los síntomas mórbidos. *Revista de Investigación en Política Exterior -RIPEA-*. https://politicaexteriorargentina.org/

León XIV. (2026). *Carta Enciclica Magnifica Humanitas*. https://episcopado.org/assetsweb/cont/4888/carta_enciclica_de_su_santidad_leon_xiv_magnifica_humanitas_(15_de_mayo_de_2026).pdf

Levitsky, S. & Way, L. (11 de febrero de 2025). The path to American authoritarianism: What comes after democratic breakdown. *Foreign Affairs*.

Merino, G. (2025). Trump y el declive agresivo de los Estados Unidos. En J. Preciado Coronado y J. Kemner (Coords.), *Con cautela: América Latina y el Caribe frente a la geopolítica dominante de Trump 2.0* (pp. 8-10). Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS).

Pezzini, M. (26 de mayo de 2022). Nuevas alianzas para salir del interregno. *El Grand Continent*. https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/26/nuevas-alianzas-para-salir-del-interregno/

Russell, R. & Tokatlian, J. G. (9 de abril de 2025). A non-hegemonic order: A view from Latin America. *Latin American Policy*. https://www.researchgate.net/publication/391784612_A_Non-Hegemonic_Order_A_View_From_Latin_America

Sanahuja, J. A. (2022). Interregno: La actualidad de un orden mundial. *Nueva Sociedad*, (302). https://static.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Sanahuja_302.pdf

Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? *Foreign Affairs Latinoamérica*, *20*(2), 76-84.

The White House. (2025, November). *National security stra-*

tegy of the United States of America. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

Varoufakis, Y. (2024). *Tecno-feudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Deusto.

Del 'Momento Unipolar' a la conformación del Orden 'Multinodal': el orden mundial emergente y la tensión en los nudos globales

Yanina Jotayan[1]
Universidad Nacional de San Juan
yjotayan@unsj-cuim.edu.ar
Argentina

From the "Unipolar Moment" to the Emergence of a " Multinodal" Order: The Emerging World Order and Tension within Global Knots

Recibido: 3 de marzo de 2026
Aceptado: 19 de abril de 2026

Resumen

El presente artículo analiza las transformaciones del orden mundial desde el fin de la Guerra Fría, con el propósito de comprender los cambios del sistema internacional más allá de su caracterización en términos de polaridad. A partir de la disolución del sistema bipolar y la configuración del denominado "momento unipolar", se examinan las mutaciones estructurales que atraviesan al orden global y que ponen en tensión las categorías tradicionales con las que las Relaciones Internacionales han explicado su funcionamiento, sin desconocer su capacidad explicativa para determinadas configura-

[1] Doctoranda en Estudios Sociales de América Latina y maestranda en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Córdoba. Profesora titular de las asignaturas Política Internacional, Economía Internacional e Integración Regional y Geopolítica en Licenciatura en Ciencias Políticas, UNSJ.

ciones históricas. En este recorrido se recuperan los aportes del orden multiplex para comprender la diversidad de actores, interdependencias y niveles de gobernanza, y las perspectivas nodales y multinodales para observar la posición relacional de los actores dentro de redes complejas y asimétricas. Sobre estos debates, el artículo propone, a modo de hipótesis conceptual, la noción de nudo para incorporar la tensión como dimensión dinámica del orden internacional. El caso de Irán y el Estrecho de Ormuz permite explorar esta propuesta y observar cómo una tensión localizada puede proyectarse sobre otras redes, ampliar la incertidumbre y distribuir sus costos de manera profundamente asimétrica.

Palabras clave

Orden mundial, polaridad, nodo, nudo, tensión.

Abstract

This article analyzes the transformations of the world order since the end of the Cold War, with the aim of understanding changes in the international system beyond its characterization in terms of polarity. Starting from the dissolution of the bipolar system and the configuration of the so-called "unipolar moment," the structural mutations traversing the global order are examined, which put pressure on the traditional categories through which International Relations has explained its functioning, without disregarding their explanatory capacity for certain historical configurations. This trajectory recovers the contributions of the multiplex order to understand the diversity of actors, interdependencies, and levels of governance, as well as nodal and multinodal perspectives to observe the relational position of actors within complex and asymmetric networks. Building on these debates, the article proposes, as a conceptual hypothesis, the notion of the knot to incorporate tension as a dynamic dimension of the international order. The case of Iran and the Strait of

Hormuz allows this proposal to be explored, showing how a localized tension can project onto other networks, expand uncertainty, and distribute its costs in profoundly asymmetric ways.

Keywords

Knot, node, polarity, tension, world order.

Introducción

El presente artículo analiza las transformaciones del orden mundial desde el fin de la Guerra Fría, con el propósito de comprender los cambios del sistema internacional más allá de su caracterización en términos de polaridad. La preocupación central se orienta a reflexionar sobre las mutaciones estructurales que atraviesan al orden global y que ponen en tensión las categorías tradicionales con las que las Relaciones Internacionales han explicado su funcionamiento.

La disolución de la Unión Soviética marcó el fin del sistema bipolar que había organizado la política internacional desde la segunda posguerra. Este proceso, resultado en gran medida de dinámicas internas del propio sistema soviético, dio lugar a lo que fue definido como el "momento unipolar", caracterizado por la supremacía de Estados Unidos como única hiperpotencia sin competidores inmediatos capaces de equilibrar su poder. Desde la perspectiva realista, esta situación fue interpretada como una anomalía histórica cuya estabilidad dependería del autocontrol estadounidense y de su capacidad para ejercer un liderazgo percibido como legítimo.

Sin embargo, diversos acontecimientos pusieron en cuestión esa idea de hegemonía moderada. La Guerra del Golfo y, especialmente, los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un giro hacia políticas más unilaterales y securitizadas, interpretadas por algunos autores como parte de un intento por sostener la posición hegemónica en un contexto de creciente globalización económica. Al mismo tiempo, estos procesos reactivaron los debates en torno al Estado y su capacidad en un escenario atravesado por amenazas transnacionales y por una creciente interdependencia. En este sentido, distintos enfoques han señalado transformaciones en la naturaleza del Estado y en el ejercicio de la soberanía.

Más que su desaparición, lo que se advierte es una reconfiguración de sus funciones y de sus formas de intervención, en un contexto donde la autoridad y el poder se ven crecientemente atravesados por actores económicos, corporaciones transnacionales, organismos internacionales y redes globales. Asimismo, estos procesos no se manifiestan de manera uniforme, ya que mientras los Estados centrales conservan importantes capacidades, en la periferia el debilitamiento resulta más pronunciado.

De manera más amplia, puede observarse un cierto consenso respecto al debilitamiento de la centralidad exclusiva del Estado en las Relaciones Internacionales. Este escenario no solo transforma su lugar en el sistema, sino que también interpela a las ciencias sociales y a los marcos analíticos construidos sobre su centralidad. En este contexto, resulta pertinente revisar las herramientas conceptuales tradicionales y explorar otras formas de interpretar el orden mundial contemporáneo.

Una de las principales limitaciones de los enfoques dominantes radica en la persistencia del concepto de polaridad como eje explicativo del sistema internacional. La tendencia a describir el mundo en términos de uni, bi o multipolaridad deja fuera del análisis dimensiones centrales del cambio global. En un escenario de globalización e interdependencia, resulta difícil pensar en bloques cerrados, incluso frente a la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, cuyas economías continúan vinculadas por densas redes comerciales, financieras y productivas.

Asimismo, la narrativa de la polaridad presenta dificultades para dar cuenta de transformaciones más profundas vinculadas a la economía política internacional, a los cambios en los ciclos de acumulación y a la transición hacia un modelo posfordista que constituye el trasfondo estructural de la globalización. En este sentido, más que reflejar la complejidad del sistema, la polaridad tiende a simplificar procesos que involucran una creciente diversidad de actores y niveles de interacción.

Frente a estas limitaciones, la noción de un "orden mundial multiplex" permitió ampliar la mirada sobre la configuración emergente. Esta perspectiva reconoce la coexistencia de múltiples actores estatales y no estatales, la persistencia de la diversidad política, cultural e ideológica, la profundización de las interdependencias globales y regionales, y la existencia de múltiples niveles

de gobernanza que combinan instituciones formales, redes y arreglos híbridos.

En este escenario, los desafíos al orden mundial adquieren un carácter crecientemente transnacional y las fronteras entre lo interno y lo externo se vuelven más difusas. La profundización de la globalización y de las interdependencias muestra que lo global se inscribe en el interior de lo nacional, configurando un orden internacional más complejo, interconectado y multidimensional, que requiere ser pensado más allá de las categorías tradicionales centradas exclusivamente en los Estados y en la lógica de la polaridad.

Ahora bien, desde la perspectiva de este trabajo, tanto la polaridad como la noción de orden multiplex permiten iluminar dimensiones relevantes de la configuración internacional, aunque responden a problemas analíticos diferentes. La primera conserva capacidad explicativa para observar la distribución de poder entre los Estados, mientras que la segunda amplía la mirada hacia la diversidad de actores, interdependencias y niveles de gobernanza que atraviesan al orden contemporáneo. Junto a estos aportes, las perspectivas nodales y multinodales permiten observar con mayor precisión la posición relacional que ocupan los actores dentro de redes complejas y asimétricas, así como las capacidades que derivan de esas posiciones.

Sobre estos debates, el artículo propone explorar, a modo de hipótesis conceptual, la noción de nudo. Mientras el nodo permite observar la posición de un actor dentro de una red, el nudo incorpora la dimensión de la tensión: los puntos en los que distintas fuerzas, intereses y actores se encuentran, concentran tensión y reconfiguran el entramado. Esta propuesta no supone la desaparición del Estado ni su soberanía, pero tampoco los coloca necesariamente en una posición central dentro de todas las redes. El objetivo es contribuir a la comprensión de un orden poshegemónico atravesado por interdependencias profundas, relaciones asimétricas y una incertidumbre creciente, en el que los efectos de las tensiones pueden extenderse mucho más allá del punto en que se originan.

Del orden bipolar al momento unipolar

En aquel entonces, si se pensaba en el "nuevo orden internacional" desde el fin de la Guerra Fría, la referencia inmediata remitía a la última década del siglo XX, los años noventa, etapa que presentó características distintivas en lo referente al orden internacional, por lo que podría considerarse como un período de ruptura o bisagra. Sin embargo, en los años ochenta el orden internacional se encontraba estructurado en un sistema bipolar organizado alrededor de las dos grandes potencias surgidas de la Segunda Guerra Mundial: EE. UU. y la URSS. Dicho orden aparecía como un elemento articulador a partir del cual los diferentes países se concebían como aliados o enemigos, amigos o adversarios, o se definían como hegemónicos o dependientes. En este sentido, el período que va desde la segunda posguerra hasta la disolución de la URSS (1991) consistió en la estructuración de relaciones conflictivas desplegadas dentro de una estructura altamente polarizada entre EE. UU. y la URSS (Mendoza, 2005).

No obstante, pese a la tensión entre ambos bloques, el sistema de la Guerra Fría giró en la práctica en torno a la prevención de un enfrentamiento directo entre EE. UU. y la URSS. Cuando las guerras efectivamente ocurrieron, tendieron a desarrollarse por cuenta de terceros y en espacios periféricos del sistema internacional. Esto ocurrió, entre otras razones, porque el arma nuclear obligó a reemplazar el recurso clásico del equilibrio de poder por la disuasión, doctrina que operó bajo el supuesto de que la destrucción mutua asegurada impediría una guerra nuclear (Mendoza, 2005, p. 22).

Este escenario de la Guerra Fría comenzó a transformarse hacia finales de la década de los ochenta, dando lugar a lo que podríamos caracterizar como la implosión de la URSS. Cuando refiero a implosión en modo metafórico, quiero decir que la disolución de esta no fue tanto consecuencia directa de la doctrina de la contención impulsada por EEUU, ni de los métodos implementados en el marco de la Guerra Fría, sino más bien el resultado de la evolución interna del propio sistema político soviético. Ahora bien, ello no supone desvincular este proceso de la presión estructural derivada de la competencia con la otra gran potencia, ya que dichas tensiones externas operaron como un factor que profundizó

las limitaciones internas del sistema. En este sentido, mientras que el realismo tiende a explicar los cambios en el equilibrio de poder a partir de la disputa directa entre Estados, el caso soviético muestra cómo esas presiones sistémicas se procesaron a través de dinámicas internas que terminaron expresándose en forma de implosión. Dicho de otro modo, el colapso de la URSS no puede comprenderse únicamente desde la competencia interestatal, sino también desde las contradicciones y limitaciones acumuladas en el interior del propio sistema soviético.

En este marco, esta transformación sistémica fue denominada por algunos como el "momento unipolar", como lo bautizara Krauthammer. Para este pensador, el colapso de la Unión Soviética daba cuenta de que el mundo conocido desde mediados del siglo XX estaba desapareciendo, configurando así un escenario en el cual la brecha de poder entre la hiperpotencia estadounidense y los demás países sería tan grande que daría lugar a una estructura internacional única en la historia moderna: la unipolaridad (Krauthammer, 2002).

En lo concerniente a qué significaba este "momento unipolar", el mismo consistía en un escenario donde EE. UU. aparecía como la única potencia con capacidad de proyección verdaderamente global, con una supremacía inigualable a nivel internacional. En términos realistas, sin nadie —al menos en lo inmediato— con los atributos necesarios para equilibrar tal abrumador poder, lo que emergía era una estructura internacional caracterizada por una marcada asimetría en la distribución de capacidades y, por ende, por la ausencia de contrapesos efectivos en el sistema. No obstante, visto desde el presente, podría plantearse que las tensiones y crisis del escenario internacional actual estarían insinuando un posible punto de inflexión, en la medida en que ciertos procesos en curso podrían estar marcando, de forma incipiente, la ruptura de aquel momento unipolar.

En esta instancia, y antes de continuar, se vuelve imperativo mencionar que, desde la perspectiva realista, la unipolaridad supondría una anomalía. De ahí que se trate, en términos históricos, de un momento de cambio estructural que se resiste, que se contiene, pero que necesariamente llegará. Según Waltz (1994), dicha anomalía se sostendría en la medida en que EE. UU. se comportara con autocontrol y paciencia, lo que permitiría a

otros Estados verlo no como un poder que debe ser controlado y balanceado, sino como uno con el que pueden coexistir sin sentirse amenazados.

La propia formulación de Waltz resulta sugerente porque permite advertir una paradoja. Cuanto mayor es la concentración de poder en un único actor, mayores son también los incentivos para su utilización. Desde esta perspectiva, la estabilidad de la unipolaridad dependería no tanto de la ausencia de rivales, sino de la capacidad de autocontención de la potencia dominante. En consecuencia, el problema no sería únicamente la distribución del poder, sino también la forma en que dicho poder es ejercido y percibido por los demás actores del sistema.

Una manifestación de ese autocontrol por parte de EE. UU. se expresaría en la forma "benigna" en que ejercería su poder en relación con las demás potencias. Esto no implicaba una relación armoniosa o amistosa, sino una dentro de la cual el uso de la fuerza quedaría relativamente contenido y donde, antes que la coacción directa, se procurarían espacios de negociación, coordinación y contención.

Según este internacionalista neorrealista, dicha "hegemonía benigna" se combinaría con un liderazgo de toma de decisiones multilateral, lo que haría que EE. UU. fuera percibido como el garante capaz de mantener la paz, antes que como una amenaza para ella a nivel mundial. De tal modo, mientras fuera aceptado su liderazgo global como legítimo, "la paz unipolar" se mantendría.

No obstante, algunos dudaban que EE. UU. pudiera comportarse con el autocontrol necesario. El mismo Waltz (1994, p. 152) sostenía, en esa línea, que "los países que sustentan un poder abrumador estarán tentados de hacer un mal empleo del mismo"; sin embargo, el propio autor expresaba su expectativa de que ello no ocurriera. A la luz de ciertas dinámicas del escenario internacional reciente, podría decirse que aquel optimismo normativo enfrenta hoy algunas dificultades empíricas, en la medida en que el ejercicio de ese poder parece haberse distanciado, en distintos planos, tanto de los supuestos de autocontención como de las prácticas de concertación multilateral que contribuían a sostener su legitimidad. En este contexto, algunas lecturas advierten incluso el desplazamiento hacia una "era post-legal", caracterizada por un uso más discrecional del poder y una creciente relativización

del multilateralismo y los marcos normativos que estructuraban el orden internacional contemporáneo (Tokatlian, 2024).
En una línea de reflexión más amplia, Waltz había sugerido, si bien no hablando específicamente de la unipolaridad, que el intento de movilizar los recursos para crear y mantener la unidad del sistema desde un único centro, un cuasi gobierno mundial,

> sería la invitación a prepararse para una guerra civil mundial […] donde las luchas humanas se tornarán excesivamente crueles si todos los hombres estuvieran sometidos al mismo sistema social, 'pues el sistema sería insostenible como tal y diversas sectas se embarcarían en la destrucción de la raza humana en nombre de otorgarle una mayor felicidad'. Los Estados no pueden confiar poderes de manejo de una agencia central si esa agencia es incapaz de proteger a sus estados clientes. (Waltz, 1988, p. 165)

Justamente, y más allá de estas perspectivas, como bien señala Arrighi, si bien la unipolaridad podría sugerir un momento imperial, fue recién después de la Guerra del Golfo (1991) que se comenzó a hablar y a "detectar el uso del término «imperialismo» para describir el papel de Estados Unidos en el mundo" (Arrighi, 2005, p. 20). Sin embargo, sería sobre todo a partir del inicio del siglo XXI —y particularmente tras los atentados del 11 de septiembre de 2001— cuando este tipo de caracterizaciones adquirirían una mayor centralidad en el debate internacional, no tanto por una renovación conceptual, sino por los cambios observables en la orientación, las formas de intervención y el ejercicio del poder estadounidense.

En este contexto, Arrighi sostiene que EE. UU. avanzaría hacia la adopción de un "nuevo programa imperial", caracterizado por el intento de sostener su posición hegemónica en un escenario marcado por una creciente integración económica global. En este sentido, este nuevo "imperialismo neoconservador", siguiendo a Harvey (en Arrighi, 2005, p. 27), constituía "un intento de mantener la posición hegemónica de Estados Unidos bajo las condiciones de una integración económica global sin precedentes, creada por la acumulación sin fin de capital a finales del siglo XX". Desde esta perspectiva, la cuestión ya no pasaba únicamente por la posesión de capacidades materiales superiores, sino tam-

bién por la necesidad de administrar y preservar una posición de liderazgo en un contexto internacional cada vez más interdependiente y complejo.

Los límites del concepto de polaridad

De esta manera, sin pensar que es obsoleto el pensamiento construido anteriormente, puede ser interesante abordar otras formas de explicar, interpretar y entender los órdenes internacionales, más allá de la construcción de polaridad. Como expresa Sanahuja (2020), el uso de la polaridad se ha convertido casi en una verdadera patología de las Relaciones Internacionales. Siendo ese concepto al que se recurre para describir la estructura del sistema internacional, en términos de uni, bi o multipolaridad. En cierta forma, pareciera que toda discusión sobre el orden mundial termina reducida a la pregunta acerca de cuántos polos existen y cómo se distribuye el poder entre ellos, dejando en un segundo plano otras transformaciones igualmente relevantes.

Al respecto, y a modo de ejemplo, si pensamos en términos de una bipolaridad emergente, o hasta una virtual nueva Guerra Fría entre EE.UU. y China, desde el pensamiento de Sanahuja (2020) se hace difícil pensar en dos bloques tan económica, política, social y culturalmente cerrados en un mundo cada vez más globalizado. De esta forma, si bien puede haber claras tensiones geopolíticas y hegemónicas entre los bloques, no sería la bipolaridad de la Guerra Fría tal como la conocimos, ya que existen en la actualidad muchas relaciones de interdependencia comerciales, económicas y financieras, todo ello mediado por grandes conglomerados de empresas multi y transnacionales. Al respecto el autor señala que

> en la actualidad China y Estados Unidos siguen ligados por una tupida red de interdependencias económicas y financieras. China sigue siendo clave en las cadenas de suministro de muchas empresas estadounidenses y como tenedora de títulos de deuda del tesoro de ese país, de la misma manera que la demanda estadounidense sigue teniendo un papel clave como vector de crecimiento de China. Es cierto que ambos países son rivales estratégicos, que están actuando deliberadamen-

> te para "desacoplar" sus economías y que los desequilibrios por la cuenta corriente no tienen el tamaño de hace tres lustros, pero por mucho que avance ese proceso, la interrelación económica de ambos actores seguirá siendo muy intensa [...]. (Sanahuja, 2020, p. 80)

Del mismo modo, el mismo internacionalista no sólo echa por tierra la cuestión de una nueva bipolaridad en términos de lo conocido durante la Guerra Fría, sino que también pone en tensión la propia categoría de polaridad. Sanahuja se pregunta si la descripción sistémica de la polaridad es simplemente una categoría analítica o si es más bien una narrativa de poder con la que se explica —y/o justifica— el mundo contemporáneo. El autor da cuenta de que la "realidad" internacional está mediada por las teorías que construimos para explicarla; y desde ese lugar, la perspectiva de la polaridad deja fuera del análisis muchos actores centrales y fundamentales que dan sentido al orden internacional actual de este fin de ciclo histórico que el autor considera como de "modelo neoliberal internacional". La cuestión no sería menor, ya que las categorías con las que interpretamos el mundo no sólo describen la realidad, sino que también orientan nuestra manera de observarla y de comprender qué actores consideramos relevantes y cuáles permanecen invisibilizados.

En otro sentido, pero contribuyendo a la crítica, Bratton (2015) abonará la idea de la pérdida de capacidad explicativa de la noción de polaridad. Así, si pensamos que mientras en el modelo multipolar del realismo se asume que los Estados son polos que ejercen un control absoluto sobre un área geográfica, en la configuración del mundo actual la situacionalidad contemporánea se caracteriza por una "perforación y licuefacción de la capacidad del sistema [estatal] para mantener un monopolio sobre la geografía política" (Bratton, 2015, p. 38). Esto sugiere que el poder ya no se concentraría exclusivamente en polos cerrados, sino que se distribuye, al decir del autor, a través de redes que atraviesan las fronteras tradicionales. En otras palabras, la imagen del mapa político compuesto por unidades claramente delimitadas comienza a resultar insuficiente para comprender dinámicas de poder que operan simultáneamente a escalas locales, nacionales, regionales y globales.

En relación con ello, la perspectiva de Farrell y Newman (2019) es ilustrativa de esa nueva configuración global, en la que

EE. UU. utiliza redes globales -económicas en su caso de estudio- para alcanzar objetivos estratégicos. Los autores señalan que

> La globalización ha transformado el orden liberal al desplazar la acción de las negociaciones interestatales multilaterales hacia redes de actores privados. Esta transformación ha tenido consecuencias cruciales sobre dónde se localiza el poder estatal en la política internacional y cómo se ejerce. (Farrell y Newman, 2019, p. 44)

Volviendo a Sanahuja, la propuesta del especialista va a proponernos una lectura actual más profunda que pensar en términos de bipolaridad, unipolaridad, multipolaridad, unimultipolaridad, apolaridad, no polaridad, interpolaridad o heteropolaridad, como debatían muchos especialistas. Él advierte que el relato de las polaridades que van y vienen y los cambios estructurales no reflejan ni explican demasiado. Desconocen, por ejemplo, la economía política internacional que evidentemente también influye en esas relaciones. Además, señala que la narrativa de la polaridad aprehendió poco y nada de la finalización del "ciclo largo" económico y tecnológico que supuso el fordismo y el advenimiento de un nuevo ciclo posfordista; este último, el punto de partida de la globalización. Por ello, no pudo preverse ni entenderse los porqués sistémicos del colapso de la Unión Soviética y el abrupto fin de la bipolaridad, así como tampoco la supervivencia y posterior ascenso de China (Sanahuja, 2020). Más aún, buena parte de las dinámicas que hoy estructuran la economía global se desarrollan precisamente a través de vínculos que atraviesan las fronteras estatales y que resultan difíciles de encuadrar dentro de una lógica de bloques cerrados. Desde esta perspectiva, la polaridad parecería ofrecer una fotografía relativamente estática del sistema internacional, pero encuentra mayores dificultades cuando se trata de captar procesos históricos de transformación más profundos y de largo plazo.

Por su parte, en otro giro argumental interpretativo, Acharya amplía la manera de comprender el orden mundial emergente una vez concluido el momento unipolar. Para él, no hablamos de un mundo bipolar o multipolar en su caso, la nueva configuración mundial sería en torno a un "mundo multiplex", donde

> los actores no son solo las grandes potencias, como en un sistema multipolar, sino también organismos regionales e internacionales, grupos no estatales, corporaciones y redes de personas; persistencia de diversidades culturales, ideológicas y políticas pese a la globalización; interdependencia global y regional cada vez mayor, que abarca no solo el comercio, sino también los lazos económicos y ecológicos; capas múltiples de gobernanza global, regional y local, incluidas instituciones formales, redes y estructuras híbridas. Los retos a la seguridad son cada vez más transnacionales, y requieren enfoques transnacionales. (Acharya, 2017, p. 17)

Lo que refiere el autor citado supra es que, de cara al nuevo escenario internacional, no resulta suficiente comprender los cambios globales desde una perspectiva estatocéntrica, ya que no sólo su exclusividad y protagonismo han cambiado, sino también los patrones de relacionamiento entre los países, mediados por la globalización y la transnacionalidad y su cada vez mayor influencia. De esta manera, los desafíos al orden mundial, como sostiene Acharya (2017), ya no vienen sólo del exterior, sino también desde adentro. Las amenazas, tensiones y desafíos contemporáneos atraviesan las fronteras y se desarrollan en espacios que ya no pueden identificarse plenamente con una única jurisdicción estatal.

En este sentido, quizá también es hora de pensar más allá de las categorías binarias externo/interno, yendo hacia un pensamiento de lo global donde la profundización de las relaciones de interdependencia y la globalización han derribado la distinción entre la esfera internacional y la esfera doméstica, dando cuenta de que ambos planos se constituyen mutuamente, estando atravesados por relaciones sociales de poder. Más aún, como indicaría Sassen, estamos en una situacionalidad donde lo global reside en el interior de lo nacional, trascendiendo el marco exclusivo del Estado-nación. De tal forma, abandonamos "la consideración de la globalización en términos de la interdependencia y la formación de instituciones exclusivamente globales para concebirla como algo que también reside en el interior de lo nacional" (Sassen, 2007, p. 4). Esta observación resulta particularmente relevante porque obliga a abandonar la idea de que lo nacional y lo global constituyen esferas separadas. Por el contrario, ambos niveles aparecen crecientemente entrelazados, configurando un escenario

mucho más complejo que aquel que describen las categorías tradicionales centradas exclusivamente en los Estados.

La conformación de un orden multinodal

Susan Strange, en su artículo sobre el Estado hueco (1998), sugería que muchas de las categorías construidas por las Ciencias Sociales comenzaban a mostrar ciertos límites para interpretar las transformaciones del mundo contemporáneo hasta el punto de quedar obsoletas. Con esto no pretendía afirmar que el andamiaje teórico construido durante el siglo XX hubiera dejado de servir, ni mucho menos que las Relaciones Internacionales debieran abandonar todo lo aprendido hasta entonces. Más bien, podría interpretarse que su preocupación apuntaba a otra cuestión: que el mundo que comenzaba a emerger presentaba características tan particulares y novedosas que muchas de las categorías elaboradas para comprender etapas anteriores comenzaban a resultar insuficientes o, al menos, parciales.

En cierta forma, buena parte de los debates revisados hasta aquí parecen conducir hacia esa misma inquietud. Las discusiones sobre la crisis de la unipolaridad, la transformación de la soberanía, la creciente relevancia de actores no estatales, las limitaciones de la polaridad y la profundización de las interdependencias globales sugieren que el orden internacional contemporáneo resulta bastante más complejo que aquel imaginado por los enfoques clásicos. Esto no supone desechar dichas perspectivas, sino reconocer que quizá estemos frente a una situacionalidad histórica inédita que exige nuevas herramientas analíticas o, al menos, una revisión de las existentes.

Es desde esa preocupación que surge, la idea de un orden multinodal. Una propuesta que intenta recoger algunos de los aportes desarrollados anteriormente y que encuentra inspiración tanto en las transformaciones geoeconómicas contemporáneas como en las arquitecturas tecnológicas e infraestructurales analizadas por Bratton. La intención no es reemplazar categorías como Estado, soberanía, hegemonía o polaridad, sino complementarlas con una mirada que permita captar mejor ciertas dinámicas de poder que parecen escapar a dichas categorías cuando se las toma de manera aislada.

En esta línea de análisis, la idea de nodo tiene varias ventajas sobre el polo que vale la pena explicitar: el polo supone jerarquía vertical y una capacidad más omnicomprensiva o capilar. El nodo supone conectividad diferenciada; así, en la arena internacional, un actor puede ser nodo central en una red y periférico en otra simultáneamente.

Esto implica una diferencia importante. Mientras la lógica de la polaridad tiende a ubicar a los actores dentro de una estructura relativamente fija —potencias, grandes potencias o actores secundarios—, la lógica nodal permite observar posiciones mucho más dinámicas. Un mismo actor puede ocupar lugares distintos según la red que se observe. Incluso puede concentrar enormes capacidades en un área específica y, al mismo tiempo, presentar importantes debilidades en otras.

Por ejemplo, China, en la actualidad, podría ser un nodo central en cadenas de valor globales y en infraestructura del Sur Global a través del Belt and Road Initiative (BRI), pero un nodo débil en arquitectura normativa internacional. Por su parte, EE. UU. sería en la actualidad un nodo central en seguridad y tecnología, pero a la vez es un nodo que se vuelve cada vez más débil en producción de legitimidad.

La cuestión anterior no es menor, porque permite pensar el poder internacional de manera menos rígida que las categorías tradicionales de la polaridad. En un mundo multinodal, el poder no aparece necesariamente concentrado en unos pocos centros claramente identificables, sino distribuido de manera desigual a través de múltiples redes que se superponen, interactúan y, en ocasiones, entran en conflicto entre sí. De este modo, la centralidad de un actor ya no depende únicamente de sus capacidades militares o económicas agregadas, sino también de su posición relativa dentro de determinadas redes estratégicas.

Farrell y Newman (2019) ofrecen una interpretación alternativa de la interdependencia compleja para explicar como la red genera desequilibrios de poder entre los Estados. Así, basándose en una "investigación sociológica y computacional sobre redes a gran escala, demuestra la tendencia de sistemas complejos que producir estructuras de red asimétricas, en las que algunos nodos son "nodos centrales" y están mucho más conectados que otros" (Farrell y Newman, 2019, p. 45).

En esta nueva configuración de "interdependencia armada" el Estado sigue apareciendo como actor protagónico pese al lenguaje de la interdependencia. Así sostendrán "los Estados con autoridad política sobre los nodos centrales de las estructuras de redes internacionales por las que circulan el dinero, los bienes y la información se encuentran en una posición privilegiada para imponer costes a los demás" (Farrell y Newman, 2019, p. 45). Y más adelante, sintetizando su tesis central sostendrán

> La idea central de nuestro argumento es que la capacidad variable de los Estados para emplear estas formas de coacción dependerá de la combinación de la estructura de la red subyacente y las instituciones nacionales de los Estados que intenten utilizarlas. (Farrell y Newman, 2019, p. 58)

Puede observarse que se habla de interdependencia, pero se termina reinstalando al Estado como actor central de todos modos, la independencia queda en el nombre, no en el análisis. Se olvida además algo que para Keohane y Nye (1988) era central, lo complejo de esa interdependencia. Ellos nombran la interdependencia compleja, pero no la siguen hasta sus últimas consecuencias. La usan como punto de referencia a superar, pero la superación que proponen (interdependencia armada) termina siendo, en la práctica, más rígida que compleja, vuelven a depositar toda la capacidad de acción en el Estado. La complejidad no fue una metáfora, fue una categoría rigurosa que evocaba canales y actores múltiples.

Mencionan la red, la topología, los nodos, el vocabulario de la complejidad está, pero el sujeto que ejerce poder, en cada frase, sigue siendo el Estado. No aparece un actor no estatal ejerciendo el efecto panóptico o el punto de estrangulamiento por sí mismo, casi siempre es un Estado usando la red. Si hubieran seguido la complejidad hasta el final, el sujeto de la acción tendría que volverse plural. Farrell y Newman (2019), sin embargo, solo contemplan al Estado como sujeto de esa acción; no aparece un actor no estatal ejerciendo por sí mismo el efecto panóptico o el punto de estrangulamiento.

La multinodalidad propuesta aquí parte de un desplazamiento adicional, no solo del polo al nodo, sino del Estado como sujeto privilegiado hacia una configuración en la que distintos actores pueden constituirse como nodos de poder según la red y la posición que ocupen en ella.

Así, un Estado puede carecer de una gran capacidad militar y, sin embargo, ocupar una posición fundamental en cadenas logísticas, corredores energéticos o circuitos financieros. Del mismo modo, una empresa tecnológica puede poseer una capacidad de influencia global superior a la de muchos Estados medianos en determinadas áreas, particularmente en aquellas vinculadas a la producción de información, datos, algoritmos o infraestructura digital. Esta situación obliga a reconsiderar la forma en que se distribuye el poder en el sistema internacional. La pregunta ya no sería solamente quién posee más recursos materiales, sino también quién controla los flujos, quién administra las conexiones y quién ocupa posiciones estratégicas dentro de las redes que estructuran la economía, la tecnología, las finanzas, la seguridad o la producción de conocimiento.

Desde esta perspectiva, incluso actores tradicionalmente considerados periféricos pueden adquirir una relevancia inesperada cuando ocupan posiciones críticas dentro de una red determinada. A la inversa, actores con enormes capacidades materiales pueden encontrar limitaciones significativas cuando intentan proyectar poder sobre espacios donde no controlan las infraestructuras, las plataformas o los mecanismos de coordinación necesarios.
De este modo, el mundo multinodal permite observar que el poder se configura a través de múltiples redes —financieras, tecnológicas, logísticas, entre otras— que articulan actores y espacios diversos. En este entramado, un nodo de poder puede ser un Estado, pero también una corporación tecnológica global, un magnate tecnofeudal, un hub logístico estratégico, una comunidad de expertos o un movimiento social transnacional.

Womack (2024) por su parte, en su artículo sobre "Principios estratégicos para la coexistencia en un mundo multinodal", plantea que las teorías, que podríamos llamar clásicas de la disciplina, fueron formuladas por y para las grandes potencias hegemónicas, y que su "realismo", enfoque del cual parte el autor, no se ajusta a las realidades de una nueva era poshegemónica. Para él, seguir esas corrientes no sólo es "un mapa antiguo en un terreno nuevo [sino] es una receta para la frustración y, posiblemente, para el desastre" (Womack, 2024, p. 23).

El analista plantea que estamos frente a un orden poshegemónico, diferente al orden de las últimas décadas del Siglo XX, donde

había una mayor estabilidad, cierta certidumbre. Womack (2024) argumenta que los acontecimientos de ese siglo daban cuenta de un escenario general en la que la política global era "esencialmente un juego jugado por aquellos en la cima de la pirámide, una rivalidad bipolar sucedida por una hegemonía unipolar en 1990" (Womack, 2024, p. 23). Bajo ese paradigma jerárquico y vertical, el orden mundial se asumía como una "estructura vertical ordenada por el poder relativo" (Womack, 2024, p. 23).

En cambio, el orden poshegemónico, que para él será multinodal, no es simplemente una transición hegemónica, es una evolución. Se configura como una transformación profunda, donde el signo de los nuevos tiempos está caracterizado por la creciente incertidumbre. Esto, si bien no lo menciona, podría vincularse a la idea orgánica de la tensión de los nudos, cuestión que los nodos no tienen y que desarrollaremos luego.

En su visión, el orden multinodal carece de ese "policía hegemónico" ordenador. Al no existir esta figura de control centralizado, se multiplican de forma exponencial las variables del sistema, dando paso a un entorno donde "hay muchos más actores, muchos más problemas internacionales y una red de interrelaciones que hacen que las consecuencias de cada acción sean menos predecibles" (Womack, 2024, p. 23). Esta multiplicación de actores e interrelaciones explica, en parte, la mayor incertidumbre propia de este orden, que, aunque puede resultar menos amenazante desde el punto de vista existencial al no basarse en la lógica de la victoria o la derrota, es más compleja y, por lo tanto, más incierta (Womack, 2024, p. 24).

En este sentido, la idea de multinodalidad permite integrar dentro de una misma estructura de poder actores de naturaleza muy distinta. Estados, corporaciones, plataformas digitales, organismos internacionales, fondos de inversión, redes criminales, comunidades epistémicas, movimientos transnacionales e incluso determinados individuos con capacidad extraordinaria de influencia pueden desempeñar funciones nodales en ámbitos específicos. Lo relevante no es tanto la naturaleza del actor como su capacidad para articular, coordinar, interrumpir o redireccionar flujos dentro de una red determinada.

Esto supone una diferencia importante respecto de las lecturas más tradicionales de las Relaciones Internacionales. Mientras la

polaridad parte principalmente de la distribución de capacidades entre Estados, la multinodalidad dirige la atención hacia los puntos de conexión, las infraestructuras y las relaciones que permiten que esas capacidades circulen y se transformen en poder efectivo. Lo decisivo ya no es únicamente la soberanía territorial, sino la capacidad de conectar, coordinar y gobernar flujos de información, capital, personas y recursos a escala global. En este escenario, la soberanía estatal no desaparece, pero se ejerce en un entorno crecientemente condicionado por actores y dinámicas que trascienden las fronteras nacionales.

Siguiendo a Bratton, a diferencia de la jerarquía vertical del polo en un sistema clásico, el nodo opera bajo la lógica de las plataformas. Así, las plataformas tienen la capacidad de centralizar y descentralizar simultáneamente, ya que "distribuyen algunas formas de autonomía a los bordes de sus redes, mientras que también estandarizan las condiciones de comunicación entre ellos" (p. 113). Esta conectividad diferenciada permite que un nodo sea soberano no por su territorio, sino por su posición en la infraestructura de la red.

Ahora bien, una cuestión central en esta propuesta hipotética de un "mundo multinodal" sería la jerarquía entre nodos. Porque si lo pensamos, no todos los nodos podrían ser iguales o equivalentes; eso sería caer en otro idealismo, algo que poco refleja la situacionalidad actual, cargada de profundas desigualdades.

En otras palabras, un mundo multinodal no implica necesariamente la desaparición de las jerarquías. Por el contrario, las desigualdades continúan existiendo e incluso pueden profundizarse. Sin embargo, dichas jerarquías ya no se organizan exclusivamente en torno a polos estatales claramente delimitados, sino alrededor de posiciones diferenciales dentro de redes complejas. Algunos nodos poseen la capacidad de estructurar redes enteras; otros apenas logran insertarse en ellas. Algunos controlan infraestructuras fundamentales para el funcionamiento del sistema; otros dependen críticamente de ellas. La cuestión central pasa entonces por comprender cómo se producen esas asimetrías y de qué manera condicionan la capacidad de acción de los distintos actores. Así, coexisten nodos que estructuran redes y nodos que dependen de ellas. Esa asimetría dentro de la horizontalidad es donde está la clave explicativa.

Los nudos como dinámica del poder en la red

De acuerdo con lo establecido previamente, para Womack (2024), lo poshegemónico y multinodal representa una evolución sistémica de carácter multidimensional. El signo de estos tiempos ya no es la estabilidad, sino una incertidumbre exponencial, donde el poder contemporáneo radica en la gestión estratégica de las relaciones. Al multiplicarse los actores y las agendas internacionales, las consecuencias de cada acción política se vuelven estructuralmente menos predecibles, configurando una dimensión fundamentalmente horizontal del poder.

Es precisamente en este marco donde este artículo formula su propuesta central, el paso del concepto rígido de "nodo" a la categoría orgánica de "nudo". Mientras que el nodo sostiene la imagen de alguna certeza y control, el nudo está constitutivamente sujeto a la incertidumbre y la complejidad. La etimología misma de la incertidumbre resulta reveladora en este punto, al provenir de la raíz cernere (separar, discernir, cribar), devela la imposibilidad contemporánea de aislar las variables analíticas en un entramado donde todo se halla inexorablemente enredado.

Si bien esta distinción está latente en la literatura, Bratton (2015), por ejemplo, describe la infraestructura global como una "bola nudosa e incompleta de hilo de vidrio y cobre", imagen que capta la materialidad del entramado sin explotar su potencial analítico, aquí se propone desarrollarla conceptualmente. El nudo agrega algo que el nodo no tiene: la tensión. Un nudo no es solo un punto de conexión, sino un punto donde las fuerzas se anudan, se tensan, se ajustan y se desajustan constantemente. Puede apretarse hasta el límite o aflojarse sin llegar a deshacerse. Incluso cuando se rompe, no se deshace, queda una marca, una tensión latente que puede volver a activarse. Tiene una dimensión dinámica que el nodo, más estático, más propio de la teoría de redes, no captura.

Y para las Relaciones Internacionales, la distinción nodo/nudo permite pensar dos niveles analíticos distintos. El nodo como categoría estructural: dónde está ubicado un actor en la red. El nudo como categoría dinámica: qué tensiones se producen en ese pun-

to, qué se está anudando, qué fuerzas lo ajustan o lo aflojan, y qué amenaza con deshacerse o romperse

Algunos actores son nodos sin ser nudos: están conectados, pero no concentran tensión estructural. Otros son nudos sin ser nodos centrales: son actores pequeños, pero en ellos se anudan contradicciones que, si explotan, reconfiguran todo. Gaza es un nudo en ese sentido. Taiwán también. Irán podría pensarse de la misma manera: un nudo que se ajusta y se desajusta permanentemente, donde distintas fuerzas regionales y globales tensionan el entramado sin llegar necesariamente a romperlo.

Por consiguiente, el orden internacional contemporáneo debe entenderse como un entramado multinodal de nodos y nudos, sujeto a una fragilidad donde la incertidumbre opera como una dinámica constante. En este modelo, los vínculos internacionales poseen la vitalidad y la vulnerabilidad de un tejido, tiene la capacidad de ajustarse, desajustarse y, fundamentalmente, de romperse.

La ausencia de un vector hegemónico ordenador condena al sistema a procesos de cicatrización defectuosa; suturas históricas apresuradas que, lejos de resolver la tensión, la encapsulan, creando una incertidumbre que es, a la vez, creciente en su complejidad y fugaz en sus manifestaciones geopolíticas. Así, los intentos multilaterales y las alianzas tradicionales ya no representan estructuras fijas, sino métodos dinámicos de estabilización provisional que buscan reducir la tensión de los nudos. En un orden de estas características, tal como advierte Womack (2024), la pretensión de una potencia de acorralar a otros Estados en relaciones exclusivas atenta contra la propia autonomía sistémica, conduce inevitablemente al autoaislamiento; una dinámica cuya tensión se evidencia con claridad en casos de estrangulamiento geoestratégico como el de Irán y el Estrecho de Ormuz.

La propuesta que aquí se postula, no busca romper con la estructura realista, trata de complejizarla de forma dialéctica. Por tanto, tampoco se posiciona en el enfoque postmoderno que dice el Estado ya no importa y todo es una red difusa y confusa. Concibe al Estado en una nueva situacionalidad, esa que Tussie (2024) define como exterior estructurante. La idea de exterior estructurante, resulta fundamental porque permite observar esa convivencia entre la persistencia estatal y la fluidez de las redes globales sin caer en el idealismo posmoderno ni en el reduccionismo estato-

céntrico. Al sustituir de raíz la noción pasiva de "contexto internacional" por una fuerza sistémica activa y omnipresente, Tussie demuestra que el exterior contemporáneo (signado por la disputa poshegemónica y la irrupción multidimensional de China), funciona como una arquitectura viva que penetra las fronteras locales e impregna las dinámicas internacionales directamente en el seno de los Estados. De este modo, al aunar el internacionalismo con el nacionalismo metodológico, el exterior estructurante devela cómo las mutaciones de la geoeconomía global actúan de manera inmediata sobre los escenarios nacionales, alterando radicalmente los intereses, los incentivos y las preferencias de los actores domésticos. Así, la posición de un Estado dentro de una red multinodal no es una esencia estática, sino el resultado de cómo su estructura interna es a la vez, moldeada, tensionada y reconfigurada por las tensiones de este orden internacional en constante transformación.

Ahora bien, volviendo a la noción en construcción de nudo, al ver esa estructura como bloques, cuasi rígidos, lo polos, la idea de nudos, supone un tejido de bajo esa estructura. La estructura sigue estando ahí y sigue condicionando a los actores, pero la red es elástica, viva, vibra y se agrupa en puntos críticos, que concentran tensión estructural, que bajo ciertas condiciones pueden romperse y generar un efecto dominó que afecta de forma incierta y compleja el resto de la red.

Cuando un nudo crítico se rompe o se lastima profundamente por una crisis, la estructura internacional no vuelve a un "estado de equilibrio" anterior como si nada hubiera pasado. No es un resorte que se estira y vuelve exactamente a su forma original. Pensemos en la expulsión de Rusia del sistema SWIFT en 2022 y el congelamiento de sus activos financieros por parte de la arquitectura bancaria occidental (encabezada por Estados Unidos y la Unión Europea) tras la invasión a Ucrania; aquí el nudo financiero de Occidente se tensó tanto que se lastimó, el sistema no volvió in toto a la globalización de los años noventa. Se regeneró, pero de forma fragmentada, con China y Rusia tejiendo canales alternativos. El tejido se reparó, pero la anatomía del orden ya era distinta y generó efectos, con implicancias a la actualidad. Así, tal como advertía Gramsci, la historia se mueve en un devenir en el cual las configuraciones del "movimiento histórico jamás se vuelve atrás y no existen restauraciones in toto" (Gramsci, 1980, p. 71); cada

sutura da paso a una situacionalidad cualitativamente nueva. El nudo como tensión del poder no es punto de estrangulamiento como un interruptor que un Estado apaga o prende de forma lineal y racional.

En Gramsci, cuando hay una crisis orgánica, lo viejo no termina de morir y lo nuevo no termina de nacer. En ese interregno, el tejido social y político se desgarra. Pensando, desde esta propuesta, lo orgánico se resignifica. La transición de orden no es un cambio una estructura por otra, es un proceso en el que los hilos estructurales (o las hebras) del orden viejo se van deshilachando por la fatiga del material, y los actores intentan anudar nuevas uniones. Cuando el tejido se regenera, muta, cambia la hegemonía porque cambiaron las amarras que sostienen el consenso y la fuerza.

No obstante, se vuelve imperativo advertir que el nudo no se restringe en exclusiva a esa situacionalidad de crisis hegemónica global. En la dinámica actual, si, como plantea Womack (2024), la incertidumbre es constitutiva del orden poshegemónico y no una anomalía pasajera, el nudo tampoco puede pensarse como algo que solo aparece en la crisis hegemónica como límite tensional, operaría de manera constante, absorbiendo las tensiones del orden internacional.

De este modo, el nudo opera como un estabilizador dinámico y un procesador continuo de conflictos latentes, asimetrías y fricciones cotidianas. Mientras el material resista, los hilos absorben las vibraciones y reconfiguran las tensiones sin que el tejido llegue a desgarrarse. Un nudo que ya sufrió una crisis severa nunca vuelve a tener la misma elasticidad. Queda resentido, quebradizo, la próxima tensión en ese mismo nudo puede generar una rotura mucho más rápida porque el tejido ya estaba debilitado. Por ende, la crisis orgánica gramsciana representa el punto de quiebre terminal, pero la naturaleza del nudo constituye la categoría analítica para descifrar la gestión del conflicto permanente, la normalidad asimétrica y la fluidez del poder en un mundo cada vez más complejo y globalizado.

Lo desarrollado sugiere que el poder no sólo ha cambiado cuantitativamente, sino cualitativamente, y las categorías que lo definen cambian cuando trasforman las configuraciones históricas en las que se define. Cuando 'complejizamos' hacia el enfoque de

los nudos, podemos observar que China puede ser nodo central en una red y débil en otra como ya se aludió, y no necesariamente ocupar el lugar de panóptico por ser un 'Estado' en sí mismo. Así como ya no podemos comprender tan estáticamente una esencia fija de actor 'polar' como potencia, gran potencia, potencia media, potencia regional y/o potencia emergente, tampoco podemos pensar la posición nodo central en una red, todo depende qué red estemos observando.

Observémoslo con un ejemplo actual: el caso del nuevo conflicto en torno a Irán y el Estrecho de Ormuz, que permite observar cómo el poder estatal está totalmente enredado con mercados y actores transnacionales no estatales, dado que Ormuz no es un "polo" de poder militar por sí mismo, sino un nudo geográfico, logístico y energético que, si se "tensa" por un bloqueo de Irán o un conflicto regional, no solo afecta a la zona, sino que puede ajustar la circulación de la red global entera, no solo de petróleo, aunque tomaremos el caso de este energético.

Desde la propuesta de los nudos, este caso permite también observar las dimensiones no estatales que se entrecruzan en esta red global multinodal:

1. El mercado de futuros de petróleo y la "Yuanización" incipiente

El precio del petróleo responde a factores geoeconómicos, pero no lo fijan solo los Estados; se dirime en los mercados de futuros transnacionales (como el Shanghai International Energy Exchange).

Irán, al estar bloqueado por el sistema Swift (nodo estatal occidental), sobrevive gracias a que se acopla a circuitos financieros no denominados en dólares. El comercio de crudo iraní con China se procesa a través de mercados de futuros en yuanes (Petroyuan[2]). Esto demuestra que el nudo se tensa y se regenera utilizando plataformas de mercado transnacionales en las que se articulan actores estatales y actores económicos, desplazando parcialmente la centralidad de las infraestructuras financieras dominadas por Washington.

[2)] Véase https://carnegieendowment.org/research/2026/06/renminbi-internationalization-hormuz-iran-war-limits

2. Las refinerías independientes chinas

El comprador del petróleo iraní no es el estado chino. China tiene un sistema de libre mercado regulado por el Estado, bajo esa peculiar modalidad de capitalismo no compra directamente a través de sus gigantescas empresas estatales tradicionales (que temen las sanciones de EE. UU.); lo hacen las refinerías independientes privadas (actores no estatales), conocidas globalmente en el mercado petrolero como "teapots" (particularmente concentradas en la provincia de Shandong[3]).

Estas corporaciones privadas, actores no estatales, actúan como micro-nodos que absorben el flujo iraní. Al no tener activos ni exposición en los EE. UU., tienen menor exposición a las sanciones secundarias de Washington. Esto da cuenta de lo referido ante, el poder en los nudos se despliega a través de una red horizontal donde actores corporativos privados garantizan la viabilidad de un Estado cercado.

3. La "Flota de la Sombra" y las Redes de Contrabando

La logística no estatal. Para mover el petróleo por el Estrecho de Ormuz, Irán no usa sólo barcos oficiales con bandera iraní. Utiliza también la llamada "Flota de la Sombra" (shadow fleet o ghost fleet), una red transnacional de buques de propiedad y gestión opacas, registrados bajo distintas jurisdicciones y que utilizan diferentes banderas y estructuras societarias para ocultar su vinculación con Irán[4].

Aquí la red multinodal y la tensión de los nudos aparecen con mayor claridad, y se ve el tejido enredado de la red de actores y dinámicas de poder, que van mucho más allá de la dimensión estatal. Mientras el transporte de crudo depende de empresas de seguros marítimos privadas, las prácticas de ocultamiento de los registros de navegación y las operaciones de transferencia de barco a barco son gestionadas por redes logísticas transnacionales. El Estado iraní proyecta parte de su poder geoeconómico al mimetizarse y capilarizarse dentro de este tejido comercial no estatal. La "flota fantasma" sería un mecanismo, una respuesta adaptativa a la presión estatal, no siempre con el estrangulamiento coercitivo se logra lo esperado; el nudo puede desplazarse cambiando de bandera, ocultando propietarios, haciendo transferencias de buque a buque para evadirse. Es el nudo funcionando en tiempo real, la tensión, que es la dinámica de la conflictividad discurriendo por

3) Véase https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0090

4) Véase https://home.treasury.gov/news/press-releases/sb0472

la red, no se cierra, se transforma.

En esta complejidad más incierta sin precedentes de la situación mundial actual al decir de Womack (2024), Irán seguiría siendo un nudo que se ajusta y desajusta sin resolverse nunca del todo. Esto es así, porque en esta nueva situacionalidad, hay muchos más actores, problemáticas en una red de interrelaciones de consecuencias impredecibles como ya precisó el mismo autor.

Reflexiones finales

El recorrido desarrollado en este artículo parte de reconocer que las categorías con las que las Relaciones Internacionales explicaron el orden internacional durante buena parte del siglo XX constituyeron herramientas fundamentales para comprender las configuraciones históricas en las que fueron construidas. El problema que se plantea frente al escenario actual es cómo interpretar un orden internacional cuya transformación parece exceder algunas de las coordenadas sobre las que esas categorías fueron pensadas. La polaridad conserva capacidad explicativa para observar la distribución de poder entre los Estados, pero la configuración poshegemónica que comienza a delinearse incorpora una complejidad distinta, interdependencias más densas, actores de diversa naturaleza y redes financieras, tecnológicas, logísticas e infraestructurales que atraviesan las fronteras territoriales y modifican las formas en que ese poder se ejerce.

La noción de orden multiplex permitió avanzar en la comprensión de esta complejidad al incorporar a diversos actores, escalas y niveles de gobernanza. La multinodalidad profundiza ese desplazamiento al poner el foco en la posición relacional que ocupan los actores dentro de redes diferentes y superpuestas. Un mismo actor puede concentrar capacidades decisivas en una red y ocupar una posición subordinada en otra. Desde esta perspectiva, la configuración del poder es variable, asimétrica y depende de la posición que los actores ocupan dentro de redes diferentes y superpuestas, por lo que difícilmente pueda ser reducida a una clasificación relativamente estable de potencias según la suma de sus capacidades materiales.

Sin embargo, el recorrido realizado conduce hacia un proble relaciones, pero dice menos acerca de las tensiones que se concentran y circulan por ellas y de la manera en que modifican el propio entramado. Allí adquiere sentido la noción de nudo desa-

rrollada en este trabajo. El nudo constituye un punto en el que distintas fuerzas, actores e intereses se encuentran, se tensionan y se reacomodan de manera permanente. Su importancia depende de aquello que se anuda en él y de las consecuencias que su ajuste, desplazamiento o ruptura pueden producir sobre el resto de la red. El Estado mantiene capacidades y atributos propios, incluida la soberanía, pero ya no monopoliza las posiciones nodales ni la capacidad de ejercer poder dentro de la red.

Esta distinción permite pensar la conflictividad internacional como parte constitutiva de un orden caracterizado por una incertidumbre creciente. Los nudos concentran, absorben y procesan tensiones sin que cada conflicto produzca necesariamente una ruptura sistémica. Cuando esa ruptura ocurre, el tejido tampoco regresa intacto a su configuración anterior. El caso de la expulsión de Rusia del sistema SWIFT, señalado anteriormente, permite ilustrar esa dinámica, las redes se recomponen, pero las relaciones que las sostienen también se transforman. En términos gramscianos, las restauraciones nunca son *in toto*.

Justamente, el caso de Irán y el Estrecho de Ormuz permite —

La hipótesis que queda abierta es, entonces, la de un orden mundial multinodal en el que la dinámica del poder puede ser observada a través de sus nudos. Pensar esos nudos supone preguntarse dónde se concentra la tensión, qué actores y relaciones convergen en ellos, qué capacidad tienen para absorberla y bajo qué condiciones pueden desplazarse, debilitarse o romperse. Quizá allí resida una de las claves para comprender un orden internacional que conserva estructuras jerárquicas, pero en el que el poder circula por un tejido cada vez más complejo, incierto y profundamente interdependiente.

Referencias

Acharya, A. (2017). Europa en el "orden mundial multiplex" emergente. *Anuario Internacional CIDOB 2016/2017*, 13–20. https://www.cidob.org/publicaciones/europa-orden-mundial-multiplex-emergente

Arrighi, G. (2005). Comprender la hegemonía. *Revista New Left Review*, (33), 19–52.

Bratton, B. (2015). *The Stack: On software and sovereignty*.

MIT Press.

Farrell, H. & 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

Gramsci, A. (1980). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno* (J. Arico, trad.). Ediciones Nueva Visión.

Keohane R. y Nye J. (1988). *Poder e interdependencia: La Política Mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano.

Krauthammer, C. (2002). The unipolar moment revisited. *The National Interest*, (70), 5–17.

Mendoza, O. (2005). *Democracia, mercado, terrorismo y guerra preventiva*. EFU – Editorial Fundación Universidad Nacional de San Juan.

Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? *Foreign Affairs Latinoamérica*, *20*(2), 76–84.

Sassen, S. (2007). Una sociología de la globalización. *Análisis Político*, *20*(61), 3–27.

Strange, S. (1998). El Estado hueco. En C. Nasi (Comp.), *Postmodernismo y relaciones internacionales* (pp. 45–78). Pontificia Universidad Javeriana.

Tokatlian, J. G. y Pomeraniec, H. (2024). *Consejos no solicitados sobre política internacional: Conversaciones con Hinde Pomeraniec*. Siglo XXI Editores.

Tussie, D. (2024, 29 de octubre). *Un nuevo exterior estructurante: ¿geopolitización o pluralismo?* [Conferencia de cierre]. Viejas y nuevas perspectivas geopolíticas en América Latina: tensiones y oportunidades, Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS).

Waltz, K. (1988). *Teoría de la política internacional*. Grupo Editor Latinoamericano.

Waltz, K. (1994). El nuevo orden mundial. *América Latina/Internacional*, *1*(2). FLACSO/Argentina.

Womack, B. (2024). Strategic principles for co-existence in a multinodal world. *China International Strategy Review*, *6*, 22–38. https://doi.org/10.1007/s42533-024-00155-8

Política exterior argentina: paradigma libertario, multilateralismo, clima y energía

Natalia Ceppi[1]
Universidad Nacional de Rosario
natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar
Argentina

María Elena Lorenzini[2]
Universidad Nacional de Rosario
maria.lorenzini@fcpolit.unr.edu.ar
Argentina

Argentine Foreign Policy: Libertarian Paradigm, Multilateralism, Climate, and Energy

Recibido: 7 de abril de 2026
Aceptado: 5 de mayo de 2026

Resumen

El presente artículo analiza la política exterior argentina durante el gobierno de Javier Milei, con especial atención al multilateralismo, la dimensión ambiental y la energía como temas centrales de la agenda internacional actual. El objetivo central radica en poner bajo la lupa cómo la cosmovisión libertaria reconfigura las orientaciones generales de la política exterior y el accionar externo del país. El andamiaje teórico-metodológico se inscribe en el subcampo del Análisis de Política Exterior (APE) apelando al carácter interméstico de esa política pública y articulado con la noción de issue areas. Los resultados muestran un rechazo discursivo y práctico de

[1] Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Derecho Consular y Diplomático, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). https://orcid.org/0000-0003-1896-4791

[2] Doctora en Relaciones Internacionales. Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora Titular de Teoría de las Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). https://orcid.org/0000-0002-5180-8160

la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro, interpretados como estandartes del wokismo, así como de los compromisos colectivos que devienen del multilateralismo. La conclusión subraya la existencia de una política exterior que utiliza el concepto de libertad como el prisma a través del cual configura su cosmovisión de un escenario internacional binario.

Palabras clave

Dimensión climática, energía, multilateralismo, política exterior argentina, paradigma libertario.

Abstract

This article examines Argentina's foreign policy under Javier Milei's administration, focusing on multilateralism, environmental governance and energy as defining pillars of the contemporary global agenda. The study explores how the libertarian worldview is reshaping external orientation and international actions. Grounded in the subfield of Foreign Policy Analysis (FPA), the theoretical and methodological framework integrates domestic and systemic factors across different issue areas. The findings reveal both a discursive and practical rejection of the 2030 Agenda and the Pact for the Future –perceived as symbols of woke politics – as well as a broader retreat from the collective multilateral commitments. The conclusion emphasizes a foreign policy that interprets the dichotomous international order through freedom as its guiding lens.

Keywords

Climate, energy, Javier Milei's foreign policy, Libertarian paradigm, multilateralism.

Introducción

Desde la llegada de Javier Milei a la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2023, un abanico de políticas públicas atraviesan procesos de reformulación y cambio. En este artículo centramos la atención en el estudio de la política exterior (PE) respecto del multilateralismo, la dimensión ambiental y la energía como temas relevantes de la agenda internacional. El trabajo se inserta en la conversación académica y pública acerca de las características

principales del diseño de la política exterior argentina (PEA) tomando como punto de referencia el posicionamiento del gobierno de La Libertad Avanza (LLA) sobre la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro. Éstos constituyen los puntos de entrada para analizar la postura sobre el multilateralismo y las dos i*ssue areas* mencionadas desde un abordaje de Análisis de Política Exterior (APE) que captura la cosmovisión del presidente como actor principal. Este enfoque adquiere una relevancia singular dado el perfil ideológico marcadamente disruptivo de Javier Milei.

Para comprender el alcance de la reorientación de la PEA, señalamos que el gobierno de LLA interpreta los temas seleccionados –multilateralismo, Agenda 2030, Pacto del Futuro, dimensión ambiental y energía– como expresiones de lo que denomina, despectivamente, agenda *woke* o de orientación progresista. Desde esta lectura, dichos temas son percibidos como vectores de un intervencionismo ideológico que amenaza la libertad económica y el crecimiento. Esta operación discursiva es clave para comprender la lógica que articula las distintas cuestiones de la PE analizadas en este trabajo.

El análisis parte de concebir la PE como un fenómeno de carácter interméstico, dado que su formulación e implementación resultan de la imbricación de factores domésticos y sistémicos (Rosenau, 1973; Manning, 1979). Entre los primeros, se destaca la configuración minoritaria de la coalición gobernante en el Poder Legislativo hasta las elecciones de medio término de octubre de 2025 (Lorenzini & Pereyra Doval, 2026). Este factor dificultó la aprobación de los proyectos de desregulación y apertura económica. Entre los segundos, sobresale la intensificación de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China como marco global condicionante de la PEA.

El análisis se apoya en dos conceptos centrales: PE e *issue areas*. La PE es entendida como el conjunto de "tendencias generales de comportamiento y acciones particulares que toma un Estado u otro actor colectivo dirigidas hacia otros actores dentro del sistema internacional [...]" (Beach, 2012, p. 3). Las acciones de PE comprenden diversos instrumentos tales como declaraciones, discursos, negociaciones, participación diplomática y el uso de la fuerza militar (Beach, 2012). Esta definición resulta pertinente al distinguir entre orientación ideológica y acciones concretas.

También, porque ofrece un repertorio amplio de instrumentos adecuados para analizar un gobierno cuyo liderazgo asigna un peso extraordinario a la dimensión discursiva como herramienta de posicionamiento internacional. Por su parte, con el concepto de *issue areas* Keohane y Nye (1977) afirman que, en un mundo interdependiente, la agenda internacional se organiza en torno a múltiples nodos temáticos –medio ambiente, energía, comercio, entre otros– que funcionan con sus propios actores, instituciones y lógicas de negociación. Esta perspectiva habilita a tratar la dimensión ambiental y la energía como áreas diferenciadas y a la vez interconectadas de la PEA. La articulación de ambos conceptos, junto con el enfoque interméstico y el APE, constituye el andamiaje teórico-metodológico del trabajo.

La producción académica sobre la PE del gobierno de Milei se encuentra todavía en una fase inicial, lo cual es esperable dado lo reciente de su mandato, pero ha comenzado a generar contribuciones relevantes desde distintas perspectivas disciplinares (Busso, 2024; Laporte & Corigliano, 2025; Actis, 2025; Tokatlian, 2024; Anzelini, 2025; Morgenfeld, 2025 y Míguez 2025) entre los más destacados. Estrechamente vinculados con los estudios de PEA se encuentran los análisis sobre el posicionamiento de Milei respecto de los temas ambientales en general y el cambio climático en particular. En este sentido, los aportes de Narvaja de Arnoux (2024), Cabral & Suárez Holze Pyke (2025), Ponce Romero (2025), Svampa (2025), Molina (2026), entre otros, abordan desde diferentes perspectivas cómo un referente de la derecha como Milei interpela críticamente la incidencia antropogénica en la materia al considerarla un obstáculo a la libertad y el desarrollo económico. Esta línea se entrelaza con la atención académica sobre la profundización de las actividades extractivas en América Latina, especialmente en el marco de la búsqueda de materias primas clave para la transición energética (Puyana Mutis, 2017; Svampa & Slipak, 2015; Svampa & Teran Mantovani, 2019; Aviles Quintanar & Wong González, 2019; Tejerina, 2024).

A partir de este encuadre, el trabajo se organiza en torno a dos interrogantes centrales: ¿Cuáles son los rasgos característicos de la cosmovisión libertaria que inspira la PE de este gobierno? Y ¿Cómo se articula la posición de LLA frente al multilateralismo y qué canales la conectan con las *issue areas* de la dimensión ambiental y

la energía? Estos permiten retomar los hallazgos ya establecidos –particularmente la tensión entre hiperoccidentalismo discursivo y pragmatismo económico señalada por Busso (2024) y Laporte & Corigliano (2025)– pero avanza en tres direcciones. Primero, propone un dispositivo analítico propio –la metáfora del prisma libertario– para articular causalmente cosmovisión, antagonismos ideológicos y selección de *issue areas*. Segundo, incorpora evidencia empírica no explorada hasta el momento por la literatura citada, en particular, el patrón de votación de Argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas en resoluciones vinculadas de manera directa o indirecta con temas de la Agenda 2030. Tercero, extiende el análisis a desarrollos recientes de la *issue area* energética (Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones –RIGI–, Acuerdo Marco en el Foro FORGE, minería submarina) que exceden el período cubierto por los antecedentes disponibles.

La hipótesis que orienta la investigación sostiene que el gobierno de LLA operó un cambio sustantivo en las orientaciones generales de la PE cuya lógica puede reconstruirse del siguiente modo: la cosmovisión libertaria interpreta los compromisos multilaterales en materia ambiental y energética –al igual que el conjunto de la agenda progresista– como obstáculos a la libertad económica y al crecimiento. Esto se traduce en el rechazo oficial de la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro, y en una lógica discursiva que relativiza y minimiza dichos compromisos globales. Esta orientación ideológica se despliega en tensión con los condicionamientos domésticos ya mencionados y con las presiones sistémicas derivadas de la rivalidad hegemónica Estados Unidos-China. El resultado es una PE que, tanto discursivamente como en su implementación, rechaza los compromisos globales en estas *issue areas* y promueve prácticas extractivistas más agresivas.

En lo que respecta específicamente a la energía, el gobierno de LLA combina una fuerte apuesta por la explotación de recursos no convencionales[3] –los hidrocarburos de Vaca Muerta– con una apertura a la inversión extranjera directa en el sector. Esto sucede en un contexto en el que los mercados energéticos globales atraviesan una transición cuyas modalidades tensionan aún más la pugna hegemónica global. Por ello, esta *issue area* amerita un tratamiento analítico distintivo.

[3)] Según García & Garcés (2012, p. 3), los hidrocarburos no convencionales son petróleo y gas natural que "[...] debido a su localización, tipo de yacimiento y características físicas, no pueden ser explotados económicamente con las tecnologías de extracción tradicionales, sino que necesitan de procedimientos especiales para su recuperación. En otras palabras, son aquellos que se encuentran en formaciones de baja o nula permeabilidad y que no poseen la capacidad de fluir sin intervención. Entre los hidrocarburos no convencionales más conocidos se encuentran –sin ser los únicos– el petróleo extrapesado, el shale oil, el shale gas y el tight gas. En el caso de Argentina, hablar de

hidrocarburos no convencionales, refiere principalmente a las formaciones de tight y shale. Ambas son muy compactas, pero se diferencian en su grado de permeabilidad –muy bajo en el caso del tight– y prácticamente impermeable en el caso del shale. Además, el shale (gas y petróleo), a diferencia del tight, permanece en la roca madre donde se generó."

En función de estos objetivos, el trabajo se estructura del siguiente modo. En primer lugar, caracteriza la cosmovisión libertaria que orienta la PEA considerando sus condicionamientos domésticos y externos. Luego, analiza el marco discursivo y los posicionamientos del gobierno de Milei respecto del multilateralismo, con especial atención al rechazo de la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro. Finalmente, examina la dimensión ambiental y la energía como i*ssue areas* diferenciadas, atendiendo sus propias lógicas e intersecciones.

La cosmovisión del gobierno de LLA: el prisma libertario y la PE

Como señalamos en el marco conceptual, el APE centrado en la cosmovisión del liderazgo, postula que las percepciones, creencias y principios del actor principal operan como lentes que condicionan tanto el diagnóstico del escenario internacional como las decisiones de PE que de él se derivan. En el caso del gobierno de LLA, esta dimensión adquiere relevancia singular dada la impronta ideológica disruptiva del presidente Milei.

Específicamente, proponemos la metáfora del prisma libertario como dispositivo analítico porque permite dar cuenta no solo del contenido ideológico de la cosmovisión presidencial, sino del mecanismo por el cual esa cosmovisión selecciona y jerarquiza *issue areas* específicas.

La noción de prisma libertario dialoga con tradiciones afines del APE, aunque sin subsumirse. A diferencia del concepto de sistema de creencias operativo (*operational code*) de George (1969) y Holsti (1962), centrado en premisas cognitivas relativamente estables sobre la naturaleza del conflicto y los medios de acción, el prisma no describe un inventario de creencias sino un mecanismo de refracción selectiva. Se distingue también de las imágenes cognitivas (Boulding, 1956; Herrmann & Fischerkeller, 1995), que clasifican al otro Estado según roles fijos –aliado, enemigo–, porque el prisma opera sobre *issue areas* y no sobre actores per se, y su criterio de selección –los antagonismos libertario/socialista y mundo libre/autócratas– es de naturaleza ideológico-doctrinaria

antes que perceptual-estratégica. Finalmente, se aparta del análisis de rasgos de liderazgo (Hermann, 1980), enfocado en variables psicológicas –necesidad de poder, complejidad cognitiva–, al poner el énfasis en el contenido doctrinario libertario de Milei como *lente* que jerarquiza la agenda externa.

En óptica, un prisma es un objeto transparente que refracta y desvía las ondas de luz cuando pasan a través de él. Newton demostró que la luz blanca no es uniforme, sino que contiene diversos colores que el prisma descompone y reordena. Trasladado este razonamiento al APE, la percepción del líder sobre la realidad internacional no es directa ni neutra y está permeada por sus principios, creencias y preferencias. Esto da como resultado una PE en la que las prioridades se ordenan en función de lo que ese actor observa a través de esos lentes (Lorenzini, 2024). Así, los principios que guían al presidente Milei se expresan en dos antagonismos centrales –capitalismo *vs* socialismo y mundo libre *vs* autócratas– y dos antagonismos derivados –buenos *vs* malos y moral *vs* inmoral– que operan como el prisma con relación a la luz iluminando ciertos actores y áreas temáticas de la agenda externa y, proyectando sombra sobre otros.

El haz de luz que se proyecta sobre el prisma es el concepto de *libertad*. Siguiendo a Benegas Lynch (h), Milei entiende la libertad como:

> [...] el respeto irrestricto del proyecto de vida del prójimo, basado en el principio de no agresión, en defensa del derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad, cuyas instituciones fundamentales son la propiedad privada, los mercados libres de intervención estatal, la libre competencia, la división del trabajo y la cooperación social. (citado en Milei, 2024a)

A partir de esta concepción y articulando los primeros términos de los antagonismos centrales, se revelan los eslabones que vinculan estas ideas y moldean el diseño de la PE. Desde la perspectiva del gobierno, el capitalismo de libre empresa es "el modelo más moral de todos" porque logró sacar de la pobreza al 90% de la población en los últimos dos siglos (Milei, 2025a). Concebido como un sistema en el que los individuos intercambian libremente bienes y servicios de manera complementaria, el mercado es entendido como mecanismo voluntario de cooperación social.

Siguiendo a Bastiat, Milei sostiene que "donde entra el comercio, no entran las balas", en tanto una mayor interrelación comercial reduce los incentivos al conflicto armado. De allí que "el comercio garantiza la paz, la libertad garantiza el comercio y la igualdad ante la ley garantiza la libertad" (citado en Milei, 2024b). En ese esquema, la función de garantizar la libertad recae en un "Estado ágil, abocado a unas pocas funciones esenciales, sintetizadas en la defensa de la vida, la libertad y la propiedad privada, sin descuidar elementos de la estructura actual, amparado en [...] la ética de la emergencia" y organizado a partir de un régimen político liberal (Milei, 2026). Desde la visión de la Casa Rosada, Estados Unidos e Israel son los faros que iluminan el camino para restaurar el predominio de los valores del mundo libre y disuadir los peligros que amenazan a Occidente, y constituyen la inspiración para alcanzar el objetivo último de la gestión: 'hacer grande a la Argentina nuevamente'.

Se configura así un escenario binario en el que 'capitalismo y mundo libre' se asocian con 'lo bueno y lo moral', mientras que 'socialismo y autoritarismo' se asocian con 'lo malo e inmoral'. El prisma de LLA ilumina, en consecuencia, los temas y actores que se ajustan al primer polo, y proyecta sombra sobre los que corresponden al segundo. Sin embargo, el diseño concreto de la PE combina dosis variables de dogmatismo y pragmatismo, como se observa en la convivencia del apoyo incondicional a Estados Unidos e Israel con la renovación del swap con China, el ingreso libre de aranceles de cupos de automóviles chinos, la habilitación de inversiones del gigante asiático en los sectores energético y minero, y el acceso al mercado argentino de plataformas de comercio electrónico como Shein y Temu. Como señalan Busso (2024) y Laporte & Corigliano (2025), esta combinación de *hiperoccidentalismo* retórico y pragmatismo selectivo en el plano económico es un rasgo característico –y paradójico– de la PE de LLA.

Estos interrogantes conducen a precisar de qué manera el gobierno vehiculiza sus convicciones en el diseño y la puesta en práctica de su PE, y cómo operan esas ideas como criterio selector de sus posicionamientos internacionales. Para responderlos, resulta necesario reconstruir la percepción oficial sobre el estado de situación del país al momento de asumir la presidencia y sobre el 'estado del mundo' en el que busca insertarse.

El diagnóstico doméstico como punto de partida

Desde la campaña electoral, la discursividad de Milei identificó de manera recurrente una trayectoria de decadencia iniciada en la segunda década del siglo XX que habría desplazado al país de su posición de privilegio en el concierto de naciones. En sus propias palabras:

> Cuando la Argentina entró al siglo XX era el país más rico del mundo […] Durante más de 100 años los políticos han insistido en defender un modelo que lo único que genera es pobreza, estancamiento y miseria […] Señores, ese modelo ha fracasado […] en todo el mundo, pero en especial ha fracasado en nuestro país. (Milei, 2023a)

El diagnóstico identifica una crisis tridimensional (Milei, 2023b). En el plano político, el gobierno percibe un sistema de partidos defectuoso, instituciones viciadas por intereses espurios y una estructura burocrática plagada de regulaciones que alimentan la corrupción (Milei, 2024c). En el plano económico, el punto de partida eran déficits gemelos equivalentes al 17% del PBI, riesgo de hiperinflación, cepo cambiario, brecha cambiaria de entre 150 y 200 por ciento, deuda con importadores superior a los 30 mil millones de dólares y una deuda total de 215 mil millones de dólares (Milei, 2023b). En el plano social, el diagnóstico inicial señalaba un 45% de la población bajo la línea de pobreza y un 10% en situación de indigencia (Milei, 2023b). Este cuadro de situación operó como el fundamento desde el cual el gobierno libertario justificó la necesidad de una refundación del modelo económico interno y de la PE, articuladas en torno al eje de la libertad económica y la apertura al capital extranjero como condiciones necesarias para revertir la decadencia.

El estado del mundo y actores prioritarios

La cosmovisión internacional del gobierno libertario encuentra su expresión más acabada en la frase pronunciada por Milei en el Foro Económico de Davos en enero de 2024 "Occidente está en peligro" (Milei, 2024a). En su discurso, Milei señaló que:

> [...] Occidente está en peligro porque aquellos, que supuestamente deben defender los valores de Occidente, se encuentran cooptados por una visión del mundo que –inexorablemente– conduce al socialismo [...] en aquellos países que debiéramos defender los valores del libre mercado, la propiedad privada, y las demás instituciones del libertarismo, sectores del *establishment* político y económico están socavando los fundamentos del libertarismo. (Milei, 2024a)

Las amenazas que, desde esta perspectiva, se ciernen sobre Occidente son la expansión del socialismo, las autocracias y el denominado *wokismo* –entendido como la némesis del capitalismo, del mundo libre y la agenda de la libertad–. En este escenario binario, la defensa de los valores occidentales requiere que Argentina se sume a la 'batalla histórica, cultural y moral' basada en la trilogía de la libertad –vida, libertad y propiedad privada– (Milei, 2023b) del lado de Occidente. Esto implica optar por Estados Unidos e Israel como aliados estratégicos. Las preferencias de la PE de LLA se orienta hacia el occidentalismo, la liberalización financiera y comercial y la promoción de exportaciones procurando que Argentina gane visibilidad internacional para obtener apoyos políticos y beneficios económicos concretos.

Este diagnóstico del escenario internacional puede interpretarse, además, como la traducción al lenguaje libertario de la intensificación de la rivalidad estratégica global China-Estados Unidos, que habiéndose iniciado como una competencia de alcance sectorial en el área comercial derivó en una pugna de carácter estructural. Como indicamos en la introducción, este proceso opera como uno de los principales condicionantes sistémicos de la PEA. En la cosmovisión del gobierno, China se asocia con el polo socialismo-autocracia y Estados Unidos con el polo capitalismo-mundo libre, lo que convierte a la rivalidad geopolítica en un espejo en el que se proyecta la confirmación de la propia visión ideológica.

No obstante, la construcción narrativa de LLA –de carácter dogmático y maniqueo– exhibe hiatos de pragmatismo en los que el gobierno modera su tono y prioriza, sin estridencias, temas puntuales que le reportan réditos comerciales y económicos. En esa dirección se inscriben las decisiones ya mencionadas respecto de China y, de manera igualmente ilustrativa, el vínculo con Brasil. Este último es el principal socio comercial de Argentina, y el

dinamismo de esa relación contrasta con la dureza ideológica hacia el presidente Lula Da Silva, revelando la tensión permanente entre cosmovisión y condicionantes. Es precisamente esa tensión la que el enfoque interméstico permite capturar con mayor precisión analítica.

La agenda de la libertad frente a la agenda *woke*: multilateralismo, dimensión ambiental y energía

Como se mencionó, el gobierno de LLA cuestiona la denominada agenda *woke* en la que se inscriben el multilateralismo, la Agenda 2030, el Pacto del Futuro, la dimensión ambiental y la energía. Desde esa cosmovisión se interpretan los compromisos multilaterales y los temas globales de orientación progresista como obstáculos a la libertad económica y al crecimiento. Esta operación discursiva es la clave que articula las distintas *issue areas* analizadas en las secciones que siguen.

En lo que respecta al multilateralismo, la postura del gobierno puede caracterizarse como un *antiglobalismo selectivo* que se expresa en un cuestionamiento heterogéneo y focalizado de las instituciones multilaterales. Naciones Unidas ilustra esta ambivalencia con particular claridad cuando el discurso presidencial simultáneamente reivindica y cuestiona ese foro en función del prisma ideológico que el presidente aplica a cada tema.

Conviene precisar la relación entre este concepto y el de *hiperoccidentalismo* (Busso, 2024; Laporte & Corigliano, 2025) en tanto éste describe la orientación geopolítica de fondo de la PE de LLA –el alineamiento con Estados Unidos e Israel como referentes de Occidente–. El *antiglobalismo selectivo* describe el mecanismo operativo mediante el cual esa orientación se traduce, caso por caso, en la reivindicación o el rechazo de instituciones multilaterales específicas. El primero explica hacia dónde se orienta la PE; el segundo, cómo se aplica esa orientación dentro del multilateralismo.

Por un lado, el gobierno reivindica el rol histórico de Naciones Unidas al reconocer que durante los últimos 70 años la huma-

nidad vivió el período de paz global más largo de su historia, en el que el foro internacional sirvió para que las naciones dirimieran pacíficamente sus conflictos [...] logrando sentar de manera permanente a las cinco potencias más grandes del mundo en una misma mesa (Milei, 2024b). En esa misma dirección, el gobierno reconoce a Naciones Unidas como foro legítimo para resolver la disputa histórica con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, inscribiendo así esa reivindicación en el marco del multilateralismo que en otros planos cuestiona.

Por otro lado, Milei señaló que Naciones Unidas es "hoy una organización impotente en brindar soluciones a los verdaderos conflictos globales, como ha sido la aberrante invasión rusa a Ucrania" (Milei, 2024b) y cuestionó su posicionamiento sistemático contra Israel, aliado estratégico de su gobierno. Esta crítica no desemboca, sin embargo, en un rechazo institucional total teniendo en cuenta que el presidente dejó abierta una puerta condicional al afirmar que si Naciones Unidas decidiera retomar los principios que le dieron vida, contaría con el apoyo "inclaudicable" de Argentina en la lucha por la libertad (Milei, 2024b). Esa disposición tiene, no obstante, un límite explícito que consiste en la negativa del gobierno para acompañar iniciativas políticas y propuestas que impliquen restricciones a las libertades, los derechos individuales y el comercio.

Desde esa óptica, el gobierno fundamentó su rechazo a la Agenda 2030 y optó por no votar el Pacto del Futuro. Ambos instrumentos son caracterizados como promotores de "ideas colectivistas" incompatibles con la soberanía nacional, en tanto pretenden imponer un modo de vida global que atenta contra los derechos individuales (Milei, 2024b). En definitiva, el gobierno no rechaza el multilateralismo como principio de organización de las relaciones internacionales en abstracto, sino que aplica un filtro selectivo iluminando aquellos temas donde el multilateralismo sirve a sus intereses –Malvinas, la condena al terrorismo– y oscurece aquellos que percibe como vehículo de imposición ideológica –la dimensión ambiental, la energía y agenda de derechos–. Este comportamiento constituye una expresión precisa del prisma libertario en acción.

El análisis de la dimensión ambiental y la energía que abordamos a continuación permite examinar con mayor detalle cómo

esa cosmovisión se traduce –o encuentra resistencias– en esos dominios temáticos.

La dimensión ambiental como *issue areas*: el rechazo a la Agenda 2030 y el Pacto del Futuro

El recorrido por la cosmovisión del gobierno de LLA posibilita comprender la posición de Milei sobre la dimensión ambiental y la energía como derivaciones causales del prisma libertario (Alvarez & Pereyra Doval, 2024; Narvaja de Arnoux, 2024; Lorenzini & Pereyra Doval, 2026). La cosmovisión libertaria interpreta los compromisos multilaterales en estas *issue areas* como obstáculos a la libertad económica y al crecimiento, que traduce en acciones concretas. Esto no implica que dicha posición esté libre de cuestionamientos –especialmente en un mundo que demanda con urgencia pasos firmes para el cumplimiento de la Agenda 2030 y la transición energética global– sino que constata la valoración absolutamente negativa que el líder de LLA tiene sobre estas problemáticas, anclada doctrinariamente en la defensa irrestricta de la libertad, el antiglobalismo selectivo y el cuestionamiento al orden internacional liberal como sus principales resortes.

Cabe señalar que la embestida de Milei contra la Agenda 2030 y las preocupaciones ecologistas comenzó con anterioridad a su llegada a la presidencia. En una entrevista transmitida por la red *Twitch* en 2021, como precandidato a diputado nacional, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Milei afirmó que "el calentamiento global es otra de las mentiras del socialismo […] es parte de la agenda cultural del marxismo […] hace 10 o 15 años se discutía que el planeta se iba a congelar, y ahora discuten que se calienta […]" con el objetivo de generar miedo en la gente (Milei, 2021). Dos años después, en el debate presidencial de 2023, Miryam Bregman, referente del Frente de Izquierda, le adjudicó a Milei la "negación del cambio climático". Frente a dicha acusación, el entonces candidato sostuvo que no lo negaba y que el actual es "el quinto punto del ciclo" (Milei, 2023c). La diferencia con los ciclos anteriores es que el presente cuenta con la existencia del ser

humano, por lo que buscar las causas antropogénicas del cambio climático constituye un error, amparado en el financiamiento de lo que llamó "vagos socialistas que escriben *papers* de cuarta". Estos dos episodios –breves, pero de alto impacto– marcaron el inicio del rumbo discursivo y de gestión que Milei le imprimiría al capítulo ambiental una vez alcanzado el triunfo presidencial. Como veremos a continuación, la dimensión ambiental de la PE transcurre sobre dos carriles que se conectan entre sí. Por un lado, la crítica acérrima a la Agenda 2030 como estandarte de todos los males. Por el otro, la apuesta a un extractivismo agresivo, especialmente en materia energética, "lejos de prejuicios ambientalistas absurdos" ya que Argentina cuenta con la posibilidad –por sus recursos naturales y ubicación– de ser "el eslabón natural de la cadena de valor estratégica de Occidente" (Milei, 2026). En el plano conceptual, Milei rechaza el consenso global sobre el cambio climático calificándolo como parte de una "agenda neomarxista" en la que el ecologismo radical plantea un conflicto antinatural entre el ser humano y la naturaleza que daña, principalmente, a los países pobres al impedirles explotar sus recursos.

El secretario general de Naciones Unidas, António Guterres, definió a la Agenda 2030 como el "plan más ambicioso para la humanidad" jamás lanzado en el que convergen promesas en torno al desarrollo sostenible, los derechos humanos y la paz (Naciones Unidas, 2017). Para dicha organización, este programa representa una respuesta global a los problemas globales, pese a las críticas recurrentes sobre las debilidades del multilateralismo. Desde el radicalismo ideológico del gobierno de LLA, todo aquello que pone en tensión la preeminencia de los derechos individuales, habilita la intervención estatal con políticas colectivas o atenta contra la observancia del libre mercado, es objeto de cuestionamiento. En ese marco, Milei hizo uso del multilateralismo, el mismo que interpela, para alertar sobre los riesgos de las acciones propuestas y para presentarse como uno de los referentes de la "batalla cultural" que Occidente debe dar porque "se ha desviado y debe ser reencauzado" (Milei, 2025b). Así, tanto en las sesiones ordinarias de la Asamblea General de Naciones Unidas (2024 y 2025) como en el Foro de Davos (2025), el presidente argentino calificó a la organización como un "foro de burócratas" atrapado por el *wokismo*, que se había alejado de su función original –la preservación de la paz y la seguri-

dad internacionales– adoptando una mirada anacrónica que ignora la complejización de la agenda internacional.

La misma suerte corrió la Agenda 2030. Este programa que consta de 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y 169 metas fue (des)calificado como "nefasto", "inhumano", "fraude", "estafa socialista", entre otros, al ser producto del avance de la izquierda *woke*, quien como un "cáncer" alcanzó a gobiernos e instituciones internacionales para desvirtuar los valores del liberalismo. Desde su óptica, la Agenda 2030 constituye el *summum* de todos los males debido a que nació de un organismo que perdió su rumbo; está atravesada por temáticas combatidas por su postura conservadora y reaccionaria –igualdad de género, identidades sexuales, cambio climático, etc.– y establece recomendaciones que "cercenan" las libertades individuales, comerciales y los derechos naturales de los ciudadanos.[4]

Lejos de quedar en lo discursivo –y en esto reside uno de los argumentos centrales de este artículo–, estas posiciones se tradujeron en acciones concretas y verificables en el plano multilateral. El 22 de septiembre de 2024, la entonces ministra de Relaciones Exteriores, Diana Mondino, anunció en su red X *@Diana-Mondino* la desvinculación de Argentina del Pacto del Futuro por entenderlo como una especie de *corsé* a la libertad y las metas previstas por el gobierno de LLA.[5] Seguidamente, la delegación argentina abandonó la COP29 –celebrada en Bakú en noviembre de 2024–, rompiendo así una continuidad de casi treinta años en la participación de forma activa en las negociaciones climáticas internacionales (FARN, 2024).

Además, y a contramarcha de gran parte de la comunidad internacional, en las resoluciones vinculadas con áreas de la Agenda 2030, el país osciló entré el voto negativo y la ausencia de voto en la Asamblea General. Otro dato para considerar se encuentra en quiénes y cómo participaron (o no) en la votación.[6] Curiosamente las elecciones efectuadas por la delegación argentina tuvieron la misma direccionalidad de voto por parte de Israel y Estados Unidos, de forma conjunta o individual según el caso (Cuadro 1). Este patrón no es un dato menor ya que expresa con nitidez el carácter estratégico asignado por el gobierno a ambos Estados en su cosmovisión, y constituye una evidencia empírica del prisma libertario proyectado sobre el comportamiento multilateral argentino.

[4] Véase los discursos del presidente Javier Milei en los 79º y 80º períodos de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2024 y 2025 (Biblioteca Digital de Naciones Unidas). Consultar, además, Milei (2025b)

[5] "Hoy en la ONU nos disociamos del Pacto del Futuro. Elegimos un mundo mejor para cada uno de los niños, hombres y mujeres que habita nuestro suelo. Argentina quiere tener alas para su desarrollo, sin estar sujeto a un peso indebido de decisiones ajenas a nuestras metas. Argentina será un Faro de Libertad" (Mondino, 2024).

[6] Un caso diferente, que excede los objetivos de este trabajo, se encuentra en la firma, el 18 de junio de 2024, del Acuerdo sobre Biodiversidad Marina fuera de las Jurisdicciones Nacionales (BBNJ, por sus siglas en inglés).

Cuadro 1. Principales resoluciones adoptadas en la AG de Naciones Unidas (2024-2025) vinculadas directa o indirectamente a distintas cuestiones de la Agenda 2030

A/RES/79/283: **Decenio de las Naciones Unidas para la Forestación y la Reforestación con arreglo a la Gestión Forestal Sostenible (2027-2036)** *Votación: 155 votos afirmativos, 1 voto negativo (Estados Unidos), 0 abstenciones y 37 sin votación (Argentina e Israel)* **Propósito:** Fortalecer la conciencia mundial sobre la temática e impulsar medidas para hacer frente a la pérdida de cubierta forestal global
A/RES/80/108: **Apoyar la Implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 14: "Conservar y utilizar sostenieblemente los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible"** *Votación: 169 votos afirmativos, 2 votos negativos (Argentina y Estados Unidos), 0 abstenciones y 22 sin votación* **Propósito**: Acelerar las acciones contempladas en el OSD 14 relacionadas con el cambio climático y la gobernanza oceánica
A/RES/80/142: **Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos** *Votación: 180 votos afirmativos, 2 votos negativos (Argentina y Estados Unidos), 2 abstenciones y 9 sin votación* **Propósito**: Acelerar mediante un enfoque integrado las acciones contempladas en el OSD 7 relacionadas con la energía y su resiliencia frente al cambio climático
A/RES/80/138: **Protección del clima mundial para las generaciones presentes y futuras** *Votación: 181 votos afirmativos, 1 voto negativo (Estados Unidos), 0 abstenciones y 11 sin votación (Argentina e Israel)* **Propósito**: Adoptar medidas urgentes ante las repercusiones negativas del cambio climático
A/RES/80/135: **Promover modalidades de consumo y producción sostenibles para la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, partiendo del Programa 21** *Votación: 180 votos afirmativos, 3 votos negativos (Argentina, Estados Unidos y Paraguay), 0 abstenciones y 10 sin votación* **Propósito**: Acelerar las acciones contempladas en el OSD 12 relacionadas con un modelo de consumo responsable y sostenible
A/RES/80/127: **Promover las inversiones para el desarrollo sostenible** *Votación: 181 votos afirmativos, 2 votos negativos (Argentina y Estados Unidos), 0 abstenciones y 10 sin votación (Israel)* **Propósito:** Acelerar las inversiones requeridas para cumplimentar con los objetivos previstos en la Agenda 2030

Fuente: elaboración propia en base a las resoluciones de la AG de Naciones Unidas.

La energía como *issue area*: extractivismo, desregulación e inserción internacional

La otra cara, aunque de la misma moneda, del combate a los compromisos ambientales se encuentra en la visión instrumental de los recursos naturales. Desde la perspectiva del gobierno de LLA, la naturaleza debe servir al ser humano y no a la inversa, y el principal problema ambiental de Argentina es la pobreza extrema, que solo se resuelve si se aprovechan los recursos disponibles (Milei, 2024d). Esta concepción providencialista de la riqueza natural –"Dios bendijo a nuestra tierra con una riqueza enorme [...] Nos dio la posibilidad de que en cada rincón de la patria los argentinos puedan crear riqueza y desarrollar sus vidas de manera digna" (Milei, 2024d)– tiene una proyección netamente instrumental y, como se verá, de alcance estratégico en la inserción internacional del país.

En términos prácticos esto se tradujo en la decisión de expandir las fronteras de las actividades extractivas a través de la búsqueda de inversiones en la explotación de recursos energéticos –convencionales y no convencionales–, minerales, pesqueros y agrícolas, entre otros (Milei, 2026). En el ámbito doméstico, este proceso se manifestó en el establecimiento de esquemas tributarios y regulatorios más flexibles para "remover las barreras legales que se interponen entre la sociedad y su riqueza" (Milei, 2026). El objetivo principal del gobierno consiste en reducir la intervención estatal en materia económica y atribuirle un papel central al sector privado. En la cosmovisión del presidente, la energía no es solo un producto de exportación sino el insumo transversal que cambiará la ecuación económica de Argentina. La lógica es directa, señalando que donde hay energía abundante y barata se instala la industria pesada, lo que impulsa sectores como la petroquímica, la siderurgia, el aluminio y la producción de hidrógeno. En ese marco, el complejo de petróleo y gas –con Vaca Muerta como epicentro– es concebido como el motor central de la inserción internacional del país, con proyecciones de ingresos por exportaciones de entre 30.000 y 40.000 millones de dólares anuales para 2031.

El principal instrumento político para desregular la economía es el RIGI, incorporado como pieza central de la Ley de Bases 27.742/24. Este régimen constituye un paquete articulado de beneficios fiscales, aduaneros y cambiarios pensado para un período de 30 años orientado a la captación de inversiones nacionales y extranjeras –a partir de 200 millones de dólares– en megaproyectos en infraestructura, minería, foresto-industria, turismo, tecnología, siderurgia, energía e hidrocarburos (Novas & Clemente, 2025). Entre los beneficios más relevantes se destacan la reducción de la alícuota de Impuesto a las Ganancias (del 35% al 25%), la exención de los derechos de importación para bienes de capital u otros componentes que sean requeridos, la exención de la obligatoriedad de liquidación de divisas provenientes de las exportaciones de forma progresiva, siendo al 100% entre el tercer y cuarto año, según el proyecto involucrado. De acuerdo con Novas & Clemente (2025)[7] e información periodística (Infobae, 2026), el gobierno nacional aprobó 13 proyectos en el marco del RIGI, entre los que se encuentran: YPF Luz –Parque solar fotovoltaico "El Quemado"–, Vaca Muerta Sur (VMOS), Southern Energy –Proyecto GNL–, Rincón –Río Tinto– (litio), Sidersa, Parque eólico Olavarría, Hombre Muerto Oeste –Galán Lithium–Proyecto Los Azules –McEwen Copper– (cobre), Terminal Multipropósito Timbúes, Nuevo Gualcamayo (oro), Veladero –Ampliación– (oro), Diablillos –AbraSilver– (oro y plata), Expansión Fénix Fase 1B –Río Tinto– (litio).[8]

De estos datos se desprende que energía y minería constituyen los sectores más atractivos en materia de atracción de capitales, en consonancia con lo que marca la agenda internacional en el marco de la disputa geopolítica global. Esto implica tanto la apuesta para poner en marcha proyectos directos de producción como aquellos relacionados con lo que Slipak (2025) denomina la expansión de la "infraestructura fósil" para los hidrocarburos, en particular, los negocios que involucran la explotación no convencional como Vaca Muerta.

En el ámbito de la energía, el gobierno de LLA ha dado continuidad a la decisión de sus predecesores –Cristina Férnandez, Mauricio Macri y Alberto Férnandez– de concentrar los esfuerzos en el desarrollo de yacimientos no convencionales en detrimento de los yacimientos maduros y/o convencionales con miras a alcan-

7) El análisis de Novas & Clemente (2025), contempla desde la entrada en vigor del RIGI hasta agosto de 2025. En ese período, los autores refieren a 7 proyectos aprobados (2 en hidrocarburos, 2 en minería, 2 en energías renovables y 1 en siderurgia) por un monto de 13.067 millones de dólares. Con los proyectos que se sumaron después, el valor de inversión comprometido asciende a 27.210 millones de dólares.

8) Datos a abril de 2026.

zar la autosuficiencia energética y exportar gas y petróleo a nivel regional y extrarregional. El sello distintivo reside en el salto cualitativo de la liberalización de un modelo anclado en el extractivismo y la (re)primarización. Este proceso se observa con claridad al comparar la evolución de la producción de gas y petróleo convencional y no convencional. Según la Secretaría de Energía, en 2009 el 98% del gas natural provenía de producción convencional.[9] A partir de allí, ésta ingresa año a año en un camino descendente hasta representar el 36.5% en 2025. La producción no convencional cobró bríos con la incorporación del *shale gas* en 2014 que, a pesar de haber sido por un valor poco significativo como el 1.1%, no paró de crecer hasta superar en 2023 a la producción convencional con el 43.6%. Dos años más tarde se registró una participación del 53.6%, con el 92.9% de las fracturas concentradas en Vaca Muerta.[10]

Una situación similar experimentó el petróleo. En 2013 la producción convencional cubría el 99.3%, mientras que en 2025 dicho valor representó el 37%. En 2024 el *shale oil* alcanzó una participación del 54.9%, focalizada particularmente en la cuenca neuquina.[11]

En el esquema de la PE y en línea con los ejes que conforman la cosmovisión del gobierno, la preferencia por el extractivismo presenta dos acontecimientos clave que expresan con nitidez la proyección internacional de esta agenda.

El primero es la firma, el 4 de febrero de 2026, de un Acuerdo Marco con Estados Unidos sobre minerales críticos mediante el cual ambos actores procuran satisfacer objetivos e intereses compartidos. Para Argentina, el foco está puesto en la atracción de inversiones en el sector a través del RIGI mientras que para Estados Unidos es la oportunidad de contar con un proveedor confiable que le permita hacer frente a su consumo De este modo, Argentina quedó alineada con el Foro sobre Compromiso Estratégico en Materia de Recursos (FORGE), una plataforma que reúne a más de 50 países "diseñada para romper la posición dominante de China en el mercado" (Froman, 2026).

El segundo acontecimiento se dirime en el ámbito normativo y constituye un asunto de vital importancia para la gobernanza oceánica en general y la transición energética en particular ya que

9) El 2% restante corresponde al tight gas.

10) Datos de la Secretaría de Energía de la República Argentina. https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/superset-prod-gas-conv-y-no-conv

11) Datos de la Secretaría de Energía de la República Argentina. https://www.argentina.gob.ar/economia/energia/planeamiento-energetico/panel-de-indicadores/superset-produccion-petroleo-conv-y-no-conv

la carrera tecnológica también se libra en la profundidad de los mares. Desde 2014, en el seno de la Autoridad Internacional de los Fondos Oceánicos (ISA), organismo encargado de regular las actividades en *la Zona*, se negocia un proyecto de explotación minera. Para la Convención del Derecho del Mar (CONVEMAR), la Zona comprende "los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo fuera de los límites de la jurisdicción nacional" (art. 1), donde se estima que existen –según las exploraciones en curso– enormes cantidades de cobre, níquel, cobalto y manganeso, entre otros minerales.[12] Estos recursos son la principal materia prima para el desarrollo de tecnologías bajas en carbono y resultan centrales para las industrias farmacéutica, biotecnológica y de defensa.

El proceso negociador ha tenido marchas y contramarchas. La ISA cuenta con un borrador, pero las disidencias entre los Estados sobre los impactos ambientales y el reparto de los beneficios comerciales –entre los puntos más sobresalientes– han pospuesto su aprobación, prevista inicialmente para 2023. Un grupo de 40 países –entre los que se encuentran Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y México– solicitó el establecimiento de una pausa preventiva o moratoria ante la falta de certezas sobre las verdaderas implicancias de emprender actividades de tal magnitud. Argentina, por su parte, reafirmó su compromiso de "continuar avanzando en las negociaciones de las regulaciones de explotación de los recursos minerales de los fondos marinos"[13]. Discursivamente, la diplomacia argentina se ampara en la necesidad de contar con una 'normativa internacional robusta', en correlación con los compromisos establecidos por la CONVEMAR. Sin embargo, al tomar en cuenta la impronta utilitarista que caracteriza a la visión libertaria sobre los recursos naturales, entendemos que en su posicionamiento subyace la promoción de la minería como uno de los motores del desarrollo económico –un claro ejemplo se establece en las concesiones efectuadas en el marco del RIGI– y las preocupaciones en torno a la distribución de los beneficios comerciales y políticos que deriven de la actividad, considerando los reclamos soberanos vigentes en el Atlántico Sur.

En conjunto, el análisis de estas dos issue areas permite validar la conjetura que orienta este trabajo. La cosmovisión libertaria del gobierno de LLA se traduce en una lógica de doble carril. Por un lado, el rechazo discursivo y la acción concreta contra los com-

12) La Zona se rige por el principio de Patrimonio Común de la Humanidad. Desde 2001 la Zona es objeto de contratos de exploración en tres grupos de minerales: nódulos polimetálicos, sulfuros polimetálicos y costras de ferromanganeso. Según la ISA, se encuentran vigentes 31 contratos de exploración.

13) Argentina celebró el 30° Aniversario de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. https://ejama.cancilleria.gob.ar/es/argentina-celebr%C3%B3-el-30%C2%BA-aniversario-de-la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos

promisos multilaterales en materia ambiental. Por el otro, la promoción agresiva del extractivismo como estrategia de inserción internacional. Ambos carriles coinciden con las luces y sombras derivadas del prisma libertario como la lente a través de la cual el gobierno interpreta los compromisos ambientales como obstáculos a la libertad económica. En esa lógica, la remoción de las regulaciones y la explotación irrestricta de los recursos son las dos caras de una misma moneda.

Reflexiones finales

Este artículo se propuso analizar la PE del gobierno de LLA al promediar su mandato, con foco en el multilateralismo, la dimensión ambiental y la energía como *issue areas* relevantes de la agenda externa. El recorrido realizado nos permite validar la hipótesis que orientó la investigación y reflexionar sobre los tópicos analizados.

En primer lugar, el análisis muestra que la cosmovisión libertaria del presidente Milei opera efectivamente como un prisma que refracta la realidad internacional, iluminando ciertos actores y temáticas –capitalismo, mundo libre, Estados Unidos, Israel– y proyectando sombra sobre otros –multilateralismo progresista, agenda ambiental, China–. En esta dirección, el enfoque teórico-metodológico capturó la manera a través de la cual el prisma libertario traduce su cosmovisión en posicionamientos concretos en el plano multilateral.

El *prisma libertario* como dispositivo analítico y el *antiglobalismo selectivo* como correlato conceptual constituyen la propuesta teórica específica de este trabajo, que se distingue de caracterizaciones previas por poner el foco en el mecanismo de selección ideológica antes que en la descripción de sus resultados. La evidencia empírica original que la sostiene –el patrón de votación en Naciones Unidas y el seguimiento de la *issue area* energética hasta 2026– actualiza y complementa los aportes ya consolidados sobre la PE de Milei.

En segundo lugar, el examen del posicionamiento frente al multilateralismo reveló que el gobierno adopta un *antiglobalismo selectivo* a través del cual reivindica los foros internacionales cuando sirven a sus intereses –la causa Malvinas, la condena al terrorismo, el apoyo a Israel– y los cuestiona cuando los percibe como vehículos de imposición ideológica. El rechazo a la Agenda

2030 y la no suscripción del Pacto del Futuro son dos expresiones acabadas de esta selectividad. Asimismo, esos gestos simbólicos se materializaron en un patrón de votación en la Asamblea General de Naciones Unidas que alineó sistemáticamente a Argentina con Estados Unidos e Israel y en contra de resoluciones apoyadas por más de 160 países. Este comportamiento constituye una ruptura significativa respecto de las tendencias históricas de la PEA en materia multilateral.

En tercer lugar, el análisis de la dimensión ambiental como *issue area* nos posibilitó reconstruir un itinerario discursivo que antecede a la gestión presidencial y que se consolidó en el plano internacional a través de intervenciones en la Asamblea General y el Foro de Davos. La calificación de la Agenda 2030 como "estafa socialista" y la caracterización del ecologismo como expresión de una "agenda neomarxista" constituyen componentes de una narrativa articulada que interpreta los compromisos ambientales globales como obstáculos a la libertad económica y al desarrollo. El abandono de la COP29 y la desvinculación del Pacto del Futuro son la traducción de esa narrativa en acciones que afectan la reputación internacional del país.

En cuarto lugar, el examen de la energía como otra *issue area* fue expuesta como la dimensión más estratégica de la agenda libertaria. La combinación del RIGI como instrumento de desregulación doméstica, el desarrollo acelerado de Vaca Muerta, la firma del Acuerdo Marco con Estados Unidos en el Foro FORGE y el posicionamiento favorable sobre un código que regule la explotación minera submarina sin contar con evidencia científica plena sobre las implicancias ambientales, configuran una estrategia de PE que se ajusta al prisma ideológico, aunque no está exenta de tensiones y de críticas. La apuesta extractivista se presenta como la contracara necesaria de la posición de rechazo a la dimensión ambiental multilateral en tanto los compromisos climáticos son interpretados como obstáculos al crecimiento y la explotación irrestricta de recursos es su condición de posibilidad. Ambos carriles son, en definitiva, expresiones del prisma libertario en acción.

En quinto lugar, el análisis puso de relieve que la implementación de esta agenda enfrenta condicionamientos que el propio discurso oficial tiende a minimizar. Por el lado doméstico, la configuración minoritaria de la coalición gobernante en el Poder

Legislativo continúa operando como una barrera de contención a las maniobras del gobierno para la aprobación de reformas estructurales. Por el lado sistémico, la intensificación de la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China opera como un condicionante de doble filo: legitima el alineamiento occidental en el plano discursivo, pero impone decisiones pragmáticas que contradicen ese mismo discurso –la renovación del swap con China, la habilitación de inversiones del gigante asiático en sectores estratégicos, el acceso de plataformas chinas al mercado argentino–. Esta tensión entre dogmatismo y pragmatismo es, sin dudas, uno de los rasgos más característicos de la PEA de LLA y uno de sus más grandes desafíos.

En suma, la PEA bajo el gobierno de LLA configura un caso de estudio de singular relevancia para examinar los alcances y límites de una PE inspirada en un marcado dogmatismo ideológico en un contexto internacional crecientemente polarizado. La manera a través de la cual el gobierno gestione la tensión entre dogmatismo y pragmatismo, entre voluntad de ruptura y condicionamientos domésticos y estructurales puede ser clave para la segunda mitad de su mandato. Esta cuestión no es menor debido a que abre interrogantes sobre su sostenibilidad en el tiempo y las implicancias para la inserción internacional del país. En un mundo cada vez más complejo, donde problemáticas clave como la transición energética y el cambio climático requieren consensos colectivos, la embestida hacia el multilateralismo –lo cual no implica desconocer sus deficiencias– y el alineamiento férreo en el marco de la disputa hegemónica global, erosiona las capacidades –de por sí limitadas– con las que cuenta un actor en desarrollo como es Argentina. Futuros trabajos podrán profundizar en el impacto de estas orientaciones sobre la inserción comercial y financiera del país, en la evolución del posicionamiento nacional en los organismos multilaterales y en las implicancias de largo plazo de la estrategia extractivista en un escenario global en el que la transición energética y la gobernanza ambiental seguirán ganando centralidad.

Referencias

Actis, E. (2025). *La política exterior de Argentina hacia el multilateralismo bajo el gobierno de Javier Milei (2023-2025). Una sistematización de la reestructuración en curso*. Friedrich Ebert Stiftung. https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/22324

Alvarez, M. V. & Pereyra Doval, G. (2024). El mundo según Milei: dogmatismo y sobre-ideologización en la Rosada. En AAVV (Eds.), *¿La Libertad Avanza? El ascenso de Milei y la derecha radical en Argentina* (pp. 135-158). Prometeo Editorial.

Anzelini, L. (2025). Occidentalización dogmática en política exterior y desnacionalización estratégica en defensa nacional: el gobierno de Javier Milei en perspectiva (2023-2025). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 142, 1-30.

Aviles Quintanar, D. A. & Wong González, P. (2019). China y el efecto de reprimarización en América Latina. *3C Empresa. Investigación y pensamiento crítico, 8*(3), 118-149. http://dx.doi.org/10.17993/3cemp.2019.080339.118-149

Beach, D. (2012). *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.

Biblioteca Digital de Naciones Unidas (2024, 2025). https://digitallibrary.un.org/

Boulding, K. (1956). *The Image: Knowledge in Life and Society*. University of Michigan Press.

Busso, A. (2024, del 4 al 6 de diciembre). La política exterior de Javier Milei frente a Estados Unidos: un escenario de múltiples acoplamientos [Ponencia] *XII Jornadas de Sociología de la UNLP La Sociología frente a las apuestas de destrucción de lo común,* La Plata, Argentina. https://congresos.fahce.unlp.edu.ar/jornadassociologia/xii-jornadas/actas/ponencia-240624171817410772/@@display-file/file/BUSSOPONmesa18.pdf

Cabral, J. A. & Suárez Holze Pyke, M. P. (2025). Relación entre el pensamiento económico liberal y la negación del cambio climático antropogénico. *Euphyía, 19*(35), 1-20. https://doi.org/10.33064/35euph8464

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, 30 de abril, 1982. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/convemar_es.pdf

Embajada de Argentina en Jamaica (s/f). Argentina celebró el 30º Aniversario de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. https://ejama.cancilleria.gob.ar/es/argentina-celebr%C3%B3-el-30%C2%BA-aniversario-de-la-autoridad-internacional-de-los-fondos-marinos

FARN (2024, 14 de noviembre). Argentina se fue de la COP29, abandonando oportunidades de financiamiento para abordar la crisis climática. https://farn.org.ar/argentina-se-fue-de-la-cop29-abandonando-oportunidades-de-financiamiento-para-abordar-la-crisis-climatica/

Froman, M. (2026, 6 de febrero). Estados Unidos y sus aliados buscan romper el dominio de China en el sector de los minerales críticos. *Council on Foreign Relations.* https://www.cfr.org/articles/u-s-allies-aim-to-break-chinas-critical-minerals-dominance

García, F. & Garcés, P. (2012). *Panorama general de los hidrocarburos no convencionales.* OLADE. https://biblioteca.olade.org/opac-tmpl/Documentos/old0275.pdf

George, A. L. (1969). The "operational code": A neglected approach to the study of political leaders and decision-making. *International Studies Quarterly*, *13*(2), 190-222.

Hermann, M. G. (1980). Explaining foreign policy behavior using the personal characteristics of political leaders. *International Studies Quarterly*, *24*(1), 7-46.

Herrmann, R. K. & Fischerkeller, M. P. (1995). Beyond the enemy image and spiral model: Cognitive-strategic research after the Cold War. *International Organization*, *49*(3), 415-450.

Holsti, O. R. (1962). The belief system and national images: A case study. *Journal of Conflict Resolution*, *6*(3), 244-252.

Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: World politics in transition.* Little, Brown and Company.

Laporte, J. P. & Corigliano, F. (2025). La política exterior de Javier Milei (2023-2025). Una política exterior minimalista y empresario-céntrica. *Studia Politicae*, 66, 4-39.

Lorenzini, M. E. & Pereyra Doval, G. (2026). Cosmovisiones y Estrategia de Política Exterior de la gestión Milei: un enfoque basado en variables domésticas y sistémicas. En N. Ceppi & G. Pereyra

Doval (Eds.), *Luces y sombras sudamericanas. Política exterior, diplomacia y nuevas agendas en el siglo XXI* (pp. 35-61). UNR Editora.

Lorenzini, M. E. (2024, del 4 al 7 de noviembre). La política exterior argentina en el gobierno de Javier Milei: Primeros indicios de su orientación [Ponencia]. *XVI Congreso Nacional y IX Internacional sobre Democracia*. Rosario, Argentina.

Los proyectos presentados en el RIGI ya suman USD 95.000 millones: uno por uno, cuáles son (2024, 24 de abril). *Infobae.* https://www.infobae.com/economia/2026/04/24/los-proyectos-presentados-en-el-rigi-ya-suman-usd-95000-millones-uno-por-uno-cuales-son/

Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three proposals. *Foreign Affairs*, *55*(2), 306-324.

Míguez, M. C. (2025). La política exterior de Javier Milei y los actores socioeconómicos predominantes: el caso de Amcham. *Estudios Sociales Contemporáneos,* 33, 1-26.

Milei, J. (2021, 4 de agosto). Entrevista realizada por la red Twitch [Video] https://www.youtube.com/watch?v=rAdtDxJnvB8

Milei, J. (2023a, 7 de agosto). Histórico cierre de campaña de Milei *Explotó el Movistar Arena* [Video] https://www.youtube.com/watch?reload=9&v=3IE-W4bR4co

Milei, J. (2023b, 10 de diciembre). Palabras del presidente de la Nación, Javier Milei, luego del acto de jura y asunción presidencial, desde las escalinatas del Honorable Congreso de la Nación. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50258-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-luego-del-acto-de-jura-y-asuncion-presidencial-desde-las-escalinatas-del-honorable-congreso-de-la-nacion

Milei, J. (2023c, 8 de octubre). Milei explicó qué piensa del cambio climático: "Existe un ciclo de temperaturas". Debate presidencial [Video] https://www.youtube.com/watch?v=txnCPF65oYg

Milei, J. (2024a, 17 de enero). Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei, en la 54° Reunión Anual del Foro Económico Mundial, en Davos. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50299-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-54-reunion-anual-del-foro-economico-mundial-de-davos

Milei, J. (2024b, 24 de septiembre). Palabras del Presidente de la Nación Javier Milei, en el debate general, del 79 Período de Sesiones, de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50676-palabras-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-el-debate-general-del-79-periodo-de-sesiones-de-la-asamblea-general-de-naciones-unidas-nueva-york-estados-unidos

Milei, J. (2024c, 1 de marzo). Palabras del Presidente de la Nación, Javier Milei al inaugurar el 142 período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, desde el Congreso de La Nación. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50380-el-presidente-inaugura-el-142-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso

Milei, J. (2024d, 9 de julio). Palabras del Presidente, Javier Milei, en la firma del Pacto de Mayo. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50568-palabras-del-presidente-javier-milei-en-la-firma-del-pacto-de-mayo

Milei, J. (2025a, 6 de noviembre). Discurso del Presidente Javier Milei en la Cena de Gala del CPAC en Mar-a-Lago, Miami. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/51111-discurso-del-presidente-javier-milei-en-la-cena-de-gala-del-cpac-en-mar-a-lago-miami

Milei, J. (2025b, 23 de enero). Discurso del Presidente de la Nación, Javier Milei, desde el Foro de Davos, Suiza. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/50848-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-desde-el-foro-de-davos-suiza

Milei, J. (2026, 1 de marzo). Discurso del Presidente de la Nación, Javier Milei, en la apertura del 144° período de Sesiones Ordinarias del Congreso de la Nación. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/51181-discurso-del-presidente-de-la-nacion-javier-milei-en-la-apertura-del-144-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion

Molina, C. (2026). Nuevas derechas y negacionismo climático: Desafíos éticos ante la crisis socioambiental. *Estudios sobre el Poder. Revista de Ciencia Política*, *2*(3), 157-177. https://ojs.unsj.edu.ar/index.php/epoder/article/view/1386

Mondino, D. (2024, 22 de septiembre) [@DianaMondino] *Hoy en la ONU nos disociamos del Pacto del Futuro* [Post]. https://x.com/DianaMondino/status/1838019416610537522

Morgenfeld, L. (2025). Menem, Macri y Milei: ¿"Volver al mundo" o alinearse con Estados Unidos? *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, *5*(9), 82-105.

Naciones Unidas (2017, 6 de julio). António Guterres establece pasos para fortalecer el marco de desarrollo de las Naciones Unidas. *Comunicado ONU Cambio Climático.* https://unfccc.int/es/news/antonio-guterres-establece-pasos-para-fortalecer-el-marco-de-desarrollo-de-las-naciones-unidas

Narvaja de Arnoux, E. (2024). Los discursos en torno al clima y al medioambiente: Los grandes consensos progresistas y su cuestionamiento desde la extrema derecha argentina. *Estudios de Lingüística del Español, 49,* 107-125. https://doi.org/10.36950/elies.2024.49.7

Novas, M. & Clemente, D. (2025). El RIGI en datos. Balance a un año de implementada la Ley. En AAVV, *El RIGI tras su primer año. El experimento libertario bajo la lupa* (pp. 6-12). Observatorio RIGI, Boletín 1. https://observatoriorigi.org/2025/08/14/el-rigi-tras-su-primer-ano/

Ponce Romero, C. M. (2025). Estrategias discursivas de la ultraderecha frente al colapso ecológico: El caso de Vox y La Libertad Avanza. *LL Journal, XX*(2), 72-91. https://s3.amazonaws.com/files.commons.gc.cuny.edu/wp-content/blogs.dir/2068/files/2025/09/4.-Articulo-academico_Ponce-Romero.pdf

Puyana Mutis, A. (2017). El retorno al extractivismo en América Latina: ¿Ruptura o profundización del modelo de economía liberal y por qué ahora? *Espiral, 24*(69), 73-113.

Rosenau, J. (1973). Hacia el estudio de las vinculaciones nacionales-internacionales. En D. Singer y J. Rosenau (Eds.), *Sistema Global, subsistemas y vinculaciones nacionales-internacionales*. Nueva Visión. Colección Fichas.

Slipak, A. (2025). El RIGI y la expansión de Vaca Muerta hacia el Atlántico, El Golfo San Matías y Península Valdés como nuevas áreas de sacrificio. En AAVV, *El RIGI tras su primer año. El experimento libertario bajo la lupa* (pp. 16-20). Observatorio

RIGI, Boletín 1. https://observatoriorigi.org/2025/08/14/el-rigi-tras-su-primer-ano/

Svampa, M. & Slipak, A. (2015). China en América Latina: Del Consenso de los Commodities al Consenso de Beijing. *Revista Ensambles*, *2*(3), 34-63.

Svampa, M. & Teran Mantovani, E. (2019). En las fronteras del cambio de época: Escenarios de una nueva fase del extractivismo en América Latina. En K. Gabbert & M. Lang (Eds.), *¿Cómo se sostiene la vida en América Latina? Feminismos y re-existencias en tiempos de oscuridad* (pp. 169-218). Fundación Rosa Luxemburgo.

Svampa, M. (2025). Extremas derechas: entre el negacionismo y el ecofascismo. *Nueva Sociedad*, 319, 68-79. https://nuso.org/articulo/319-extremas-derechas-negacionismo-ecofascismo/

Tejerina, B. (2024). Prácticas socioecológicas, desarrollo económico y cambio climático. Los dilemas de la sostenibilidad y el extractivismo en América Latina. En C. Ponce Lara, N. Miranda, B. Tejerina & C. Tamayo Gómez (Eds.), *Encrucijadas de la resistencia en América Latina: Movimientos sociales en época de crisis y polarización* (pp. 139-156). Ariadna Ediciones.

Tokatlian, J. G. (2024, 17 de junio). Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional. *Cenital.* https://cenital.com/hiperoccidentalismo-milei-y-el-interes-nacional/

A América Latina sob as tensões da Multipolarização: análise dos casos de Brasil e México nas Cadeias Globais de Valor (2012-2026)

João Roberto Fava Junior[1]
Programa de Pós-Graduação
San Tiago Dantas
UNESP - UNICAMP - PUC-SP
joao.fava@unesp.br
Brasil

Jacqueline Gobbis Arantes[2]
UniProcessus/
Universidade F. de Santa Catarina
joao.fava@unesp.br
Brasil

Latin America Amid the Tensions of Multipolarization: An Analysis of the Cases of Brazil and Mexico in Global Value Chains (2012-2026)

Recibido: 13 de marzo de 2026
Aceptado: 2 de junio de 2026

Resumo

Este artigo analisa a reconfiguração institucional e econômica na América Latina diante da transição sistêmica internacional, de uma Ordem Liberal para uma Multipolar, catalisada pela crescente competição estratégica e tecnológica entre Estados Unidos e China. Utilizando o arcabouço do Neoinstitucionalismo Histórico e com suporte metodológico da Economia Política Internacional, realizamos uma análise comparativa teórica e empírica

dos casos do Brasil e do México (2012-2026). A multipolarização tem acelerado a fragmentação política regional, consolidando uma paralisia da trajetória, na qual as duas maiores potências médias regionais, apesar de suas estratégias de inserção divergentes, convergem para uma posição econômica e tecnológica subalterna. Empreendemos uma análise teórica, baseada no modelo político e estratégico de cada país diante da Multipolarização, e uma empírica, baseada nos setores automotivos nacionais em comparação com a situação regional, e no modelo de upgrading econômico e social, demonstrando que a modernização logística é alcançada sem o devido ganho de soberania ou melhoria sustentada dos indicadores sociais, perpetuando a dependência estrutural da região e bloqueando um desenvolvimento autônomo.

Palavras-chave

Cadeias globais de valor, multipolarização, paralisia da trajetória, transição sistêmica.

Abstract

This article analyzes the institutional and economic reconfiguration in Latin America in the face of the international systemic transition from a liberal order to a multipolar one, catalyzed by the growing strategic and technological competition between the United States and China. Using the framework of Historical Neo-Institutionalism and drawing on the methodological support of International Political Economy, we conduct a theoretical and empirical comparative analysis of the cases of Brazil and Mexico (2012–2026). Multipolarization has accelerated regional political fragmentation, leading to a stalemate in which the two largest regional middle powers, despite their divergent integration strategies, are converging toward a subordinate economic and technological position. We undertake a theoretical analysis based on each country's political and strategic model in the face of multipolarization, and an empirical analysis, based on the national automotive sectors in comparison with the regional situation, and on the model of economic and social upgrading, demonstrating that logistical modernization is achieved without a corresponding gain in sovereignty or sustained

[1)] Doutorando e Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-graduação "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP). Membro do Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e do Observatório de Regionalismo (ODR). https://orcid.org/0000-0003-4624-5487

[2)] Estudante de Direito na UniProcessus e de Engenharia de Alimentos na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Membro do Grupo de Estudos Interdisciplinares em Cultura e Desenvolvimento (GEICD) e do Observatório de Regionalismo (ODR).

improvement in social indicators, thereby perpetuating the region's structural dependence and blocking autonomous development.

Keywords

Global value chains, multipolarization, systemic transition, trajectory paralysis.

Introdução

O sistema internacional atravessa uma conjuntura de transição, marcada pela erosão de uma Ordem Liberal e pela emergência de uma Ordem Multipolar ainda incerta. Este artigo propõe analisar como essa transição, catalisada pela competição estratégica e tecnológica entre Estados Unidos e China, reconfigura o panorama institucional e produtivo na América Latina. A multipolarização tem acelerado a fragmentação política regional, ao passo em que a América Latina, sob o redesenho das cadeias globais de valor, consolidou uma paralisia da trajetória e uma posição subalterna para o desenvolvimento tecnológico: a modernização logística é alcançada às custas da soberania tecnológica, perpetuando a dependência estrutural e bloqueando o *upgrading* social e econômico sustentável.

Para compreender a transição sistêmica, utilizaremos do modelo metodológico e analítico do Neoinstitucionalismo Histórico (Hall e Taylor, 2003; Collier e Munck, 2022) e dos suportes disciplinares da Economia Política Internacional e da Governança Internacional, de modo a compreender os eixos que definem a transição dos modelos paradigmáticos da Ordem Liberal para uma Ordem Multipolar, bem como para compreender a natureza sistêmica desta nova ordem. Para entender o caso latino-americano, aplicamos uma análise teórica e empírica comparativa dos casos do Brasil e do México, as duas maiores potências médias regionais, no período de 2012 a 2026. A divergência de suas estratégias de inserção internacional – o México através da subordinação produtiva via *nearshoring*, e o Brasil pela busca de autonomia relativa e diversificação diplomática – serve de base para o diagnóstico de uma assimetria relacional que, paradoxalmente, converge para um desafio estrutural.

O Neoinstitucionalismo Histórico permite uma análise de variações institucionais parciais ou incrementais, pois interpreta as instituições como criações humanas com causas e fins múltiplos e mutáveis, sejam elas formais (organizações) ou informais (convenções), em seus aspectos econômicos, financeiros, políticos, psicológicos, ideológicos, sociais, jurídicos, culturais e históricos (Hall e Taylor, 2003). Utilizaremos do conceito de *path dependence*[3], – que observa que as instituições são estabelecidas a partir de acordos normativos de baixa mutabilidade, e que aparecem como semi-permanentes na paisagem estrutural dos sistemas políticos, – com o objetivo de observar as variações na conjuntura institucional do sistema internacional desde o final da Guerra Fria até os dias atuais, com suporte na Economia Política Internacional e na Governança Internacional, para mapear e explicar um processo de multipolarização em vigor na conjuntura global, além de tentar aplicar uma análise sobre este processo transformativo no caso latino-americano, em especial nas conjunturas internas e externas enfrentadas pelo Brasil e pelo México, as duas maiores economias e potências médias regionais (Hall e Taylor, 2003; Collier e Munck, 2022).

[3] Termo em inglês, significando 'dependência de trajetória'.

A compreensão institucional torna-se previsível a partir do estudo do período histórico em que foram estabelecidas e das transformações que sofreram até chegar ao período atual, pois, apesar de se formarem sob conjunturas particulares, se solidificam e se transformam em ordenamentos de permanência e baixa mutabilidade, *i.e.* uma dependência de trajetória (*path dependence*). Essas estruturas institucionais só tendem a sofrer alterações em períodos compreendidos como conjunturas críticas, capazes de modificar de forma parcial a ordem estrutural; neste caso: o sistema internacional em contínua mudança, em virtude de eventos multiníveis e das transformações de uma ordem contestada para uma nova ordem ainda incerta (Hall e Taylor, 2003; Collier e Munck, 2022).

Multipolarização: compreensão do fenômeno, causas e consequências

Em 1971, o presidente estadunidense Richard Nixon colocou fim, de forma unilateral, ao sistema econômico e financeiro de

Bretton Woods, que até então organizava a ordem monetária internacional do pós-guerra, ancorada no 'padrão dólar-ouro', que estabelecia um vínculo entre as reservas internacionais de ouro e a moeda nacional estadunidense. A cessação dos acordos de Bretton Woods deu início a um regime de moeda fiduciária, no qual o valor de troca da moeda deixou de depender de lastro físico e passou a se fundamentar na autoridade estatal, em políticas monetárias controladas, e na confiança (*fiducia*) institucional. O dólar manteve posição como principal referência cambial do sistema internacional, em decorrência do papel central da economia, do sistema financeiro e do *status* hegemônico dos Estados Unidos (Babb, 2013).

As reformas do pós-Bretton Woods promoveram valores liberais como a livre-circulação de bens, serviços e capitais; a desregulamentação econômica dos países; privatizações e desestatizações; facilitação de créditos; redução de tarifas de importação e exportação; abertura política; austeridade fiscal; o aprimoramento de regulações trabalhistas, sanitárias e ambientais; e o compelimento à participação em organizações internacionais e suas regras, buscando estabelecer uma Ordem Internacional Liberal, baseado em um sistema de regras institucionais compartilhadas e previsíveis, que ultimamente tendia ao favorecimento dos países mais ricos no sistema, em função de seu controle dos ciclos internacionais de produção e distribuição (Hurrell; 1999; Babb, 2013; OCDE, 2021).

O movimento liberal produziu relativa aquiescência dos países a um sistema internacional baseado em regras, à abertura comercial e ao livre-mercado regulado por normas que, em tese, garantiriam o comércio justo (*cf.* Hurrell, 1995, 1999; OCDE, 2021). Essa ordem foi, no entanto, também oligárquica, no sentido em que foi planejada e controlada diretamente pelas potências proponentes, oferecendo-lhes, na maior parte das ocorrências, mais benefícios econômicos e financeiros do que aos países em desenvolvimento, que precisaram se adaptar legislativa e economicamente para se encaixarem no sistema. Os países dominantes detinham maior controle dos fluxos financeiros internacionais, das cadeias globais de valor (CGVs), das redes produtivas e distributivas, e das tecnologias de ponta, além do controle do câmbio e da moeda, o que os consolidou como distribuidores de bens e serviços de maior valor agregado, permitindo-os uma posição

privilegiada como exportadores e credores (Velasco e Cruz, 2017; Stiglitz, 2018).

Ao longo do século XXI, os pilares que sustentavam a Ordem Neoliberal não demonstraram ser plenamente homogêneos ou estáveis, encontrando-se difusos entre a aceitação, os resultados e a satisfação nos países do sistema internacional, tanto daqueles chamados *policy-makers*, – *i.e.* os atores estatais e não-estatais responsáveis pela produção e condução das políticas globais liberais na então conjuntura vigente –, quanto os *policy-takers* – *i.e.* os receptores dessas políticas, que precisavam aquiescer, em maior ou menor grau, com as regras impostas pelas instituições e pelo sistema global. As assimetrias estruturais reveladas nas entrelinhas das relações entre os países, a dificuldade de inserção na economia global e nas CGVs, a falha das promessas de enriquecimento prometido pelas reformas liberais, e os limites do alcance da universalização das diretrizes do Consenso de Washington desembocaram, progressivamente, em tensões no interior da própria Ordem Liberal que tentava se consolidar (Strange, 1994; Babb, 2013). É a partir dessas mudanças incrementais que podemos traçar as condições que antecedem as transformações mais recentes da arena internacional, que atravessa uma conjuntura crítica entre uma Ordem Liberal Oligopolar para uma Ordem Multipolar, sem um centro ideológico e institucional forte no mesmo sentido em que se apresentava anteriormente.

As instituições não possuem autonomia plena, uma vez que sua eficácia e relevância dependem das condições sistêmicas e do apoio dos Estados, sobretudo das principais potências globais. Os atores mais poderosos exercem influência desproporcional na criação, no direcionamento de agenda, na manutenção e na adaptação das normas institucionais, podendo utilizar-se delas como espaços de coordenação e instrumentos de projeção de interesses. Por consequência, a dinâmica de preservação ou esvaziamento dessas estruturas está intimamente relacionada às contradições da conjuntura internacional globalizada. Em cenários em que os fluxos hegemônicos e os interesses estratégicos convergem, observa-se maior investimento político no fortalecimento do multilateralismo; no entanto, quando emergem conflitos estruturais, redistribuição de poder ou inflexões nas preferências dos Estados dominantes, o compromisso com a governança global tende a se

fragilizar, culminando em erosão normativa e contestação institucional (Collier e Munck, 2022).

Para Santos (2000), a globalização é marcada por profundas assimetrias e por normatividades verticais impostas pelos centros de poder, de modo que a resiliência das ordens internacionais não pode ser compreendida apenas pelo seu desenho formal. Nessa mesma linha, Ricupero (2017) evidencia que a eficácia das instituições multilaterais depende criticamente do grau de engajamento e compromisso político das potências globais em assumir responsabilidades estruturais perante um sistema internacional desigual. Essa dinâmica é corroborada por estudos contemporâneos da economia política internacional (Fiori, 2020; Padula e Pizetta, 2022), que demonstram como a transição hegemônica e a acirrada competição geopolítica fragmentam a governança global, reafirmando a subordinação das regras internacionais à hierarquia de poder do capitalismo contemporâneo. A redistribuição multipolar do poder tem produzido tensões sobre a Ordem Liberal Internacional e impulsionado uma transformação estratégica da economia política internacional.

No século XXI, a evolução das CGVs não representou apenas uma interligação horizontal de mercados, mas reconfigurou a divisão internacional do trabalho ao institucionalizar novas hierarquias e assimetrias no espaço produtivo global, e tem contribuído para redistribuição de poder político e econômico, sendo uma das principais causas e características da transição multipolar. Consolidadas a partir da década de 1980 com o avanço da globalização financeira e produtiva, as CGVs apoiaram-se nas transformações tecnológicas em infraestrutura, transportes e comunicação para fragmentar o processo de fabricação e descentralizar geograficamente a produção, mas centralizando o controle e a captura de valor nas mãos de atores dominantes, tornando-se um dos principais pilares organizacionais e de poder estrutural do capitalismo contemporâneo (Strange, 1996; Gereffi, 2018; Stuenkel, 2020).

Essas cadeias estruturam-se a partir da fragmentação da produção e da distribuição internacional, movida por empresas transnacionais e atores econômicos em busca de lucro, eficiência, baixos custos produtivos e mão-de-obra especializada. Elas permitiram que diferentes fases da concepção, fabricação, montagem, distribuição e comercialização de um mesmo bem fossem reali-

zadas em distintos países, de acordo com as vantagens econômicas percebidas, incluindo a preferência pela melhor infraestrutura disponível, logística, incentivos estatais, especialização técnica e capacidade industrial e tecnológica instaladas. Corporações transnacionais passaram a coordenar redes produtivas e distributivas altamente descentralizadas, nas quais componentes produzidos em diferentes regiões se tornaram integrados em fluxos contínuos de comércio e consumo global. A sofisticação tecnológica dessas cadeias e a descentralização econômica resultaram no aumento da interdependência complexa entre os Estados, pois setores estratégicos passaram a depender destas redes transnacionais para manter sua funcionalidade econômica e industrial (Strange, 1996; Gereffi, 2018; Stuenkel, 2020).

Conforme Gereffi (2018) e Stuenkel (2020), a ascensão econômica da China e o aumento da influência econômica, produtiva e tecnológica de outros atores asiáticos, como resultado direto da expansão das CGVs, foi um dos principais motivos responsáveis pela reorganização do poder geopolítico internacional, e por uma retroalimentação do próprio processo de descentralização das cadeias. A China tornou-se o principal centro produtivo do sistema econômico internacional, integrando-se às CGVs inicialmente como um centro de montagem industrial e manufatureiro, mas que utilizou dos recursos adquiridos por este processo para expandir sua produção, posteriormente, para setores de maior valor agregado e de desenvolvimento tecnológico. Esse deslocamento alterou a distribuição internacional de capacidades econômicas, ampliando a dependência ocidental de bens industriais e tecnológicos produzidos na Ásia, principalmente em setores estratégicos, que hodiernamente inclui semicondutores, terras raras, baterias, satélites, telecomunicações, indústria de ponta e eletrônicos.

Em conseguinte, a desindustrialização parcial no Ocidente, decorrente da transferência da produção para o exterior, além da maior dependência tecnológica, produziram efeitos sociais e políticos de grande impacto, como o crescimento de discursos nacionalistas e protecionistas, além de crises políticas, como o surgimento de líderes populistas e das recentes disputas envolvendo os Estados Unidos e a China. Pode-se observar que a interdependência complexa passou a representar um instrumento de pressão estratégica, competição tecnológica e disputa por autonomia produtiva (Gereffi, 2018; Stuenkel, 2020).

Os efeitos da multipolarização são híbridos e implicam consequências não somente na arena internacional, mas também em aspectos da política interna e no câmbio de alianças entre os países e atores transnacionais. Nos Estados Unidos e na Europa Ocidental, a perda relativa de empregos industriais, associada à percepção de declínio econômico e ao aumento da concorrência global, contribuíram para o fortalecimento de discursos nacionalistas, protecionistas e antiglobalistas, frequentemente articulados por partidos e movimentos de uma nova extrema-direita (*alt-right*). Esses grupos passaram a mobilizar insatisfações relacionadas à imigração, à liberalização econômica, ao enfraquecimento da soberania nacional, e à perda de capacidade estatal, como fatores de vulnerabilidade doméstica e de comprometimento à identidade (*cf.* Gereffi, 2018; Stiglitz, 2018).

Nos Estados Unidos, consequências da multipolarização aparecem durante a ascensão política de Donald Trump e de seu movimento *Make America Great Again*[4] (MAGA). Seu primeiro governo (2017–2021) representou uma expressão relevante dessas transformações, onde buscou promover um reposicionamento estratégico dos Estados Unidos diante dos efeitos percebidos da globalização e da ascensão chinesa, adotando políticas protecionistas, renegociação de acordos comerciais, como o *North America Free Trade Agreement*[5] (NAFTA), reestruturado sob o rótulo *United States-Mexico-Canada Agreement*[6] (USMCA), e a imposição de barreiras de importação e exportação tecnológicas. Também emplacou uma guerra tarifária contra a China, restrições à atuação de empresas chinesas em setores nacionais estratégicos, discursos críticos a agências e instituições multilaterais, e pressões sobre aliados para revisão e ampliação de compromissos econômicos e de segurança. Paradoxalmente, embora seu governo buscasse diminuir o deslocamento do poder estadunidense e restaurar as vantagens competitivas, as consequências revelaram ambivalência, ao acelerar parcialmente a multipolarização por aprofundar tensões sistêmicas, incentivar movimentos de diversificação econômica entre parceiros comerciais, e fomentar parcialmente iniciativas de autonomia financeira e produtiva, tanto entre as economias emergentes contestatórias quanto entre aliados dos próprios Estados Unidos, como no caso do México e da União Europeia (UE) (*cf.* Velasco e Cruz e Bojikian, 2019).

4) Do inglês: Fazer a América Grande Novamente

5) Do inglês: Acordo de Livre-Comércio da América do Norte.

6) Do inglês: Acordo Estados Unidos-México-Canadá.

A volta de Donald Trump à presidência estadunidense em 2025 provocou um novo eixo de instabilidade na política internacional, utilizando uma metodologia política mais assertiva e com perspectivas unilaterais mais fortemente marcadas do que em seu primeiro mandato. Há, desde sua reascensão, uma intensificação da política tarifária, além de maior recorrência ao uso de instrumentos coercitivos de comércio, investimento e restrições tecnológicas como métodos de política externa. Trump aprofundou tarifas setoriais e gerais, impôs novas restrições ao comércio em setores estratégicos, e buscou novos incentivos à indústria doméstica. Com relação à China, deu continuidade à guerra tarifária de forma intensificada, alternando entre escaladas e retórica competitiva, e tentativas pragmáticas de estabelecer comércio. O objetivo aparente seria o de reduzir dependências produtivas do país asiático e ampliar a margem de autonomia econômica estadunidense (*cf.* Velasco e Cruz e Bojikian, 2026).

Um dos principais epifenômenos da conjuntura é a chamada desdolarização, que corresponde ao processo gradual de redução da dependência internacional do dólar. O controle monetário estadunidense, que legou aos Estados Unidos um papel central na Ordem Liberal e a capacidade de utilizar o sistema como instrumento de pressão geopolítica (sanções), gerou uma reação de Estados emergentes de ampliar sua autonomia estratégica e diversificar a inserção financeira (Stuenkel, 2020). Em anos recentes, a desdolarização intensificou-se com a ascensão econômica da China e o aprofundamento da multipolarização. O país asiático tem estimulado a internacionalização do renminbi (yuan) e promovido a criação de mecanismos econômicos e multilaterais alternativos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI). Além disso, fóruns como os BRICS passaram a incorporar debates e agendas sobre comércio em moedas nacionais e fortalecimento dos bancos multilaterais alternativos (Chaturvedi et al., 2021; Wang, Di e Liu, 2022).

Em anos recentes, a desdolarização intensificou-se parcialmente em conformidade com a ascensão econômica da China e com o aprofundamento da multipolarização no sistema internacional. De acordo com Chaturvedi *et al.* (2021), e Wang, Di e Liu (2022), o país passou a estimular de forma controlada e gradual a internacionalização do renminbi (yuan), promovendo

acordos cambiais bilaterais, ampliação do comércio internacional em moedas locais, e a criação de mecanismos econômicos, financeiros e multilaterais alternativos à infraestrutura dominada pelos Estados Unidos, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB[7]) e o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB[8]). Além disso, iniciativas articuladas em fóruns e blocos, como os BRICS (acrônimo em inglês para Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), a Organização de Cooperação de Xangai (OCX), e a Iniciativa Cinturão e Rota (BRI[9]), passaram a incorporar debates e agendas sobre comércio em moedas nacionais e fortalecimento dos bancos multilaterais alternativos. Países submetidos a pressões financeiras oriundas dos Estados Unidos e seus aliados intensificaram o movimento de descentralização do dólar após a ampliação das sanções econômicas.

Outrossim, o fenômeno de desdolarização ainda não atingiu um estágio de concordância e aderência plena, permanecendo um processo parcial, gradual, desigual e com limitações estruturais. O dólar continua sendo a principal moeda de reserva internacional, dominante nos mercados financeiros globais, no comércio, nos contratos e nas operações de crédito e investimento. Isso se deve, conforme Eichengreen (2012), à complexidade dos mercados financeiros estadunidenses, à grande liquidez dos títulos do Tesouro estadunidense, à confiança institucional do país, e à relativa inércia institucional do capitalismo global, que se sedimenta como uma *path dependance* (*cf.* Hall e Taylor, 2003; Collier e Munck, 2022), o que dificulta a substituição da moeda estadunidense no curto prazo. Nos parâmetros do neoinstitucionalismo histórico, a desdolarização, enquanto um processo inerente à crise sistêmica e ao processo de transformações institucionais, pode ser interpretada como uma mudança incremental à norma vigente, e não como uma substituição total. Muitos países ainda mantêm forte dependência política, comercial e financeira em relação aos líderes ocidentais (o caso mexicano), enquanto outros atuam com margem de manobra relativamente maior (o caso brasileiro), o que produz resistências das classes política e econômica domésticas a mudanças no sistema monetário internacional. Dessa forma, a desdolarização não representa uma ruptura definitiva com a ordem financeira vigente, mas sim um processo de diversificação monetária e contestação parcial da hegemonia do dólar, tal como o próprio processo de multipolarização, em geral.

[7] Sigla original em inglês: *New Development Bank*

[8] Sigla original em inglês: *Asian Infrastructure Investment Bank.*

[9] Sigla original em inglês: *Belt and Road Initiative*..

A Multipolarização no contexto econômico da América Latina e da integração regional: os casos do Brasil e do México nas Cadeias hvGlobais de Valor

À luz do arcabouço teórico-metodológico delineado nas seções anteriores, a análise da transição para a multipolaridade exige uma abordagem histórica e material de entendimento das dinâmicas regionais na América Latina. A presente investigação propõe compreender a inserção dos dois países no sistema internacional sob a ótica das transformações da multipolarização, e com aparato na economia política internacional, apresentamos uma abordagem analítica empírica, sob as propostas de Milberg e Winkler (2011, 2013) e Pinto, Fiani e Corrêa (2017), que permitem examinar as contradições do desenvolvimento por meio da tensão entre o *upgrading* econômico (inserção e ganho de mercado) e o *upgrading* social (melhoria de salários e condições). Através deste modelo é possível visualizar uma paralisia da trajetória que acomete a América Latina: a região moderniza o seu parque produtivo para atender às demandas do Norte Global, mas permanece estagnada em sua posição hierárquica de dependência.

Recorremos aos indicadores de Comércio em Valor Agregado (TiVA), desenvolvidos conjuntamente pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Organização Mundial do Comércio (OMC), para diagnosticar a qualidade real da inserção econômica internacional latino-americana. O TiVA opera como uma ferramenta analítica indispensável para desconstruir a ilusão estatística das exportações brutas — que frequentemente incorrem em dupla contagem de insumos importados —, revelando empiricamente a proporção de valor financeiro, produtivo e tecnológico que um Estado efetivamente apropria, em contraste com o valor dos bens finais que apenas monta ou despacha para o exterior (Johnson e Noguera, 2012; Koopman, Wang e Wei, 2014).

Para operacionalizar essa análise, decompomos as exportações da região a partir de três variáveis centrais da base TiVA: (I) o Va-

lor Agregado Doméstico contido nas exportações brutas (DVA), que mensura a riqueza efetivamente gerada localmente em trabalho e capital; (II) a Participação para Trás (*Backward Participation* / FVA), que reflete o peso dos insumos estrangeiros na produção exportadora nacional; e (III) a Participação para Frente (*Forward Participation* / DVX), que indica o valor agregado doméstico exportado na forma de insumos que serão processados e reexportados por terceiras economias. Como demonstram os diagnósticos da CEPAL (2016) e do BID (Blyde, 2014), enquanto economias centrais concentram a captura de alto valor agregado no design e nas etapas intensivas em conhecimento, a América Latina historicamente oscila entre duas armadilhas estruturais no TiVA: a alta participação para frente restrita ao fornecimento de *commodities* de baixo teor tecnológico ou a alta participação para trás confinada a operações de montagem industrial (maquiladoras) com mínima apropriação de valor doméstico.

Mobilizando o quadro analítico de Milberg e Winkler (2011, 2013), compreende-se que o verdadeiro desenvolvimento exige a articulação entre o *upgrading* econômico – que engloba o valor agregado medido pelo TiVA e a sofisticação das cadeias, da transição da simples montagem de um *design* (ODM[10]) para a criação de uma marca original (OBM[11]) – e o *upgrading* social, – refletido na elevação salarial, na redução da pobreza e na melhoria das normas laborais. Para a operacionalização desse quadro analítico, a pesquisa decompõe o desenvolvimento nas CGVs em duas dimensões fundamentais. A primeira é o upgrading econômico, que avalia a capacidade de ascender para atividades mais rentáveis. Destaca-se aqui o *upgrading* funcional (Gereffi, 1999; Humphrey e Schmitz, 2002), em que as empresas tentam superar a montagem básica (OEM) e avançar para o design (ODM) até alcançar a criação de uma marca própria (OBM). A segunda dimensão é o upgrading social, que mede os desdobramentos dessa inserção sobre as relações de trabalho locais. Seguindo Barrientos, Gereffi e Rossi (2011), essa variável é dividida em dois eixos: os *padrões mensuráveis* (aumento de salários e emprego formal) e os *direitos habilitadores* (liberdade sindical e segurança no trabalho). A articulação dessas dimensões permite testar a premissa de Milberg e Winkler (2013) de que o *upgrading* econômico não conduz automaticamente ao *upgrading* social, revelando dinâmicas onde a sofisticação produtiva coexiste com a precarização trabalhista. Sob o rigor destas variáveis

[10] Sigla original em inglês: *Original Design Manufacturer* (em português, Fabricante de Design Original).

[11] Sigla original em inglês: *Original Brand Manufacturer* (em português, Fabricante de Marca Original).

cruzadas, avaliamos as assimetrias das duas maiores potências médias latino-americanas segundo o quadro abaixo:

Quadro 1. Matriz de operacionalização das variáveis de *upgrading* econômico e social

Nível	Dimensão do *Upgrading*	Variável Teórica exigida	Indicador Real (*proxy*) para Coleta (Setor Automotivo/VE*)	Fontes
País	Econômico	VA (Valor Agregado)	% de Valor Agregado Doméstico (DVA) nas exportações do setor de material de transporte.	Base TiVA (OCDE).
País	Econômico	Exportações	Valor total de exportações de veículos e autopeças (em bilhões de US$).	Base da *United Nations Comprehensive Trade Data Platform* (UN Comtrade) e do *World Integrated Trade Solution* (WITS).
País	Social	Salarial / Emprego	Evolução do salário médio real e postos de trabalho no setor de fabrico de veículos automóveis.	Base da Organização I nternacional do Trabalho (OIT/ILOSTAT), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do I*nstituto Nacional de Estadística y Geografía* (INEGI).
Cadeia	Econômico	Intensidade da qualificação das funções (ODM/OBM)	Pedidos de patentes (residentes *vs.* não-residentes) no setor de mobilidade automotiva/elétrica e baterias.	Base da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI), do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) e do *Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial* (IMPI).
Cadeia	Econômico	Intensidade do capital	Investimento Estrangeiro Direto (IED) recebido para novas fábricas de veículos elétricos (*nearshoring*).	Base da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL).

.- VE: Veículos elétricos.

Fonte: elaborado pelos autores com base em Milberg e Winkler (2011, 2013) e Pinto, Fiani e Corrêa (2017).

Durante a consolidação da Ordem Liberal nos anos 1990, a América Latina funcionou como um laboratório primário das reformas do Consenso de Washington. Os Estados latino-americanos, que viviam sob crises econômicas pelas dívidas externas e pela hiperinflação das décadas anteriores, adotaram o receituário de liberalização ofertado pelas instituições financeiras internacionais para resolução das crises econômicas (Babb, 2013). Contudo, a promessa de modernização e prosperidade não se materializou

extensivamente, e a inserção da região na economia globalizada se deu de forma passiva e subordinada, aprofundando assimetrias e consolidando a América Latina como uma tomadora de regras (*policy-taker*) nas instituições financeiras e comerciais.

A virada para o século XXI, no entanto, introduziu um vetor de instabilidade nessa dependência de trajetória. A ascensão econômica da China e o ciclo global das *commodities* (aproximadamente 2003-2012) proporcionaram aos países latino-americanos um fluxo inédito de receitas e uma diversificação de parceiros comerciais que mitigou, parcialmente, a hegemonia econômica e a dependência estrutural dos Estados Unidos na região. Esse alívio material viabilizou uma margem de manobra política que se traduziu na ascensão de governos progressistas e no ensaio de um Regionalismo Pós-hegemônico (Riggirozzi e Tussie, 2012). O período foi marcado por uma tentativa deliberada de construir projetos de autonomia e governança endógena, materializados em fóruns de concertação política que excluíam os Estados Unidos e fortaleciam temporariamente a capacidade de barganha no Sul Global.

Entretanto, o verniz de autonomia ocultava uma vulnerabilidade estrutural profunda: enquanto o eixo geopolítico tentava se desvincular do Norte, a base material da economia latino-americana sofreu um acelerado processo de reprimarização e desindustrialização precoce, impulsionado pela demanda asiática por matérias-primas, e quando o ciclo das *commodities* se deteriorou, a região viu-se desprovida de sofisticação tecnológica industrial. O choque externo provocado pela queda das receitas revelou a fragilidade das instituições regionais e desencadeou um ciclo severo de crises domésticas, retrocessos democráticos e polarização ideológica. A região ingressou assim, na transição sistêmica global não como um bloco coeso, mas como um continente fraturado (Pecequilo, 2021).

Compreender o entrelaçamento entre a geopolítica internacional e as CGVs na América Latina ao longo dessa transição histórica exige compreender uma contradição estrutural: a desconexão entre a materialidade das redes de suprimentos e a volatilidade das instituições políticas regionais. Enquanto a eficiência das estratégias de realocação de parques industriais de montagem demandaria, ao longo das últimas décadas, uma densidade normati-

va estável, infraestrutura física integrada e coordenação regulatória transnacional, os mecanismos de integração regional no subcontinente operaram sob a lógica da fragmentação institucional.

O início do ciclo das *commodities* testemunhou os desdobramentos de projetos de forte apelo soberano e arquitetura institucional multidimensional, associados ao auge do Regionalismo Pós-hegemônico (Riggirozzi e Tussie, 2012). Sob a égide da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), buscou-se pautar a integração física a partir de instâncias estatais coordenadas endogenamente. Neste cenário, o órgão buscou estabelecer eixos de integração e desenvolvimento na América do Sul, a exemplo dos corredores Interoceânico e Mercosul-Chile, que buscava materializar um entrelaçamento horizontal entre os países para interligar as matrizes industriais do subcontinente e fomentar cadeias regionais de valor autônomas (IPEA, 2015).

A rápida alteração no mercado internacional de *commodities* e as sucessivas crises políticas domésticas provocaram uma deterioração do arranjo institucional da Unasul, transferindo o peso diplomático para a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Embora a CELAC tenha estabelecido metas amplas, sua natureza intergovernamental carece de uma estrutura executiva para a infraestrutura regional. Consequentemente, as ações de integração no âmbito da Comunidade passaram a ser mediadas majoritariamente por atores extrarregionais, com destaques para o Fórum CELAC-China e as Cúpulas CELAC-UE (Saraiva, 2021). Nessas reuniões, os planos de ação conjunta passaram a pautar a integração física não como um projeto de soberania regional, mas de expansão econômica voltada à montagem e produção exportadora, pelo processo de atrelamento logístico às cadeias globais, à BRI e às diretrizes da UE (Briceño-Ruiz e Ribeiro Hoffmann, 2015; Vadell *et al,* 2020, CEPAL, 2022).

Essa transição no modelo regional, de uma infraestrutura endógena para uma plataforma de captação de interesses exógenos, reflete uma transição para um regionalismo fragmentado (Sanahuja, 2019), e suporta a validade de um novo tipo ou fase do fenômeno regionalista que tem se instalado na América Latina, denominado Regionalismo Líquido (Mariano, Bressan e Luciano, 2021). Trata-se de um período caracterizado pela desinstitucionalização regional e pela ausência de estabilidade política nos arranjos

compartilhados entre os países, onde os atores, sem a perspectiva de estabelecer vínculos duradouros, em decorrência da instabilidade política regional e do sistema internacional, preferem manter modelos de baixa normatividade e exequibilidade. Os arranjos regionais da última década têm se estabelecido sob premissas transitórias e com menos interesse em concertação de interesses, e mais em fóruns de debate e facilitação econômica. Como resultado, os fluxos comerciais e processos de produção, montagem e logística de escoamento se tornam mais subordinados tecnologicamente às corporações transnacionais e à disponibilidade econômica do Norte Global e da Ásia (Mariano *et al.*, 2021).

A recente fase deste ciclo, embora marcada por esforços de reativação regional –, capitaneados pelo terceiro governo Lula (2023-2026), no Brasil, e pelos governos de López Obrador (2018-2023) e Claudia Sheinbaum (2024-), no México –, não rompeu com a *path dependence* da desintegração. Sob as pressões da transição multipolar e da disputa entre Estados Unidos e China, a ausência de coordenação regional e a permanência da desindustrialização acabam por dar persistência à fragmentação regional e à dependência estrutural latino-americana. Diante da falta de um espaço político-econômico regional minimamente coeso ou de uma infraestrutura compartilhada, o Brasil e o México viram-se forçados a competir produtivamente pela atração de elos das CGVs. Longe de atuar como um motor de desenvolvimento regional integrado, o redesenho das CGVs no período 2012-2026 consolida um cenário onde cada Estado negocia isoladamente as margens e os termos de sua própria subordinação tecnológica (Mariano, Franzoni e Fava, 2025).

Enquanto o México consolidou uma estratégia de inserção internacional vinculada à América do Norte, o Brasil preservou uma lógica de maior autonomia relativa, sustentada por diversificação diplomática, fortalecimento do Mercosul, cooperação Sul-Sul e busca por maior margem de manobra estratégica frente às grandes potências (Fortin, Heine e Ominami, 2023). O resultado foi a consolidação de trajetórias institucionais parcialmente divergentes (*path dependence*), que aproximaram o México dos mecanismos de governança econômica e securitária liderados pelos Estados Unidos, enquanto o Brasil ampliou sua atuação em coalizões do Sul Global (Mariano *et al.*, 2025).

As diferenças estruturais afetam a maneira como ambos os países lidam com a multipolarização. No tema da desdolarização, o Brasil, no âmbito dos BRICS, tem apoiado mecanismos de diversificação monetária e o fortalecimento de instituições financeiras alternativas à centralidade do dólar. O México, no entanto, tende a apresentar postura mais distante, dada sua integração comercial, financeira e monetária com os Estados Unidos, e sua elevada dependência das cadeias produtivas norte-americanas. O Brasil busca ampliar autonomia estratégica por meio da diversificação monetária e de relações diplomáticas, enquanto o México obtém ganhos econômicos relevantes da proximidade com o centro tradicional do sistema, configurando uma assimetria relacional que, simultaneamente, aproxima os dois países em desafios comuns do desenvolvimento, mas os distancia em suas estratégias de inserção internacional (Mariano *et al.*, 2025).

Essa fragmentação político-regional consolida um entrelaçamento subordinado e radial na América Latina, e um exemplo comparativo pode ser visto a partir da indústria automotiva, uma das mais relevantes no contexto produtivo e econômico que envolve ambos o Brasil e o México. Ao invés de uma rede integrada, onde os países complementam a produção de peças, baterias e *softwares* para veículos, desde o México ao Brasil há inexistência de integração nas cadeias automotivas entre si ou algo que conecte o restante da América Central e Sul para disputar a fronteira tecnológica global. Ao contrário, suas plantas industriais estão conectadas verticalmente e de forma isolada às sedes das empresas-líderes nos Estados Unidos, Europa e Ásia. Isso significa que a infraestrutura latino-americana (fábricas, rodovias, portos) é modernizada e entrelaçada às CGVs apenas na medida necessária para garantir a montagem e a exportação eficiente do produto final demandado pelo Norte (Mariano *et al.*, 2025).

Desde o primeiro governo Trump, como resultado da reformulação do NAFTA em USMCA, intensificou-se no México uma dinâmica de reorganização produtiva associada ao *nearshoring*, uma estratégia corporativa e estatal voltada à relocalização de cadeias produtivas para países geograficamente mais próximos de seus mercados consumidores, neste caso, os Estados Unidos. O fenômeno ganhou impulso a partir da guerra comercial com a China, levando empresas multinacionais a tentarem reduzir de-

pendências da Ásia e transferirem parte da manufatura, especialmente nos setores automotivo, eletrônico e de componentes industriais, para o território mexicano, aproveitando a proximidade territorial, menores custos logísticos, a infraestrutura estabelecida, e os acordos comerciais com o mercado norte-americano. Como consequência, o México tem aprofundado sua inserção econômica subordinada à economia estadunidense, ampliando exportações industriais, investimentos estrangeiros diretos e interdependência produtiva com os Estados Unidos. No caso do Brasil, o *nearshoring* é menos latente, mas também presente (Mariano *et al.*, 2025).

Segundo a abordagem de Milberg e Winkler (2011), a superação da condição periférica exige não apenas a inserção nas CGVs, mas uma evolução qualitativa capaz de gerar *upgrading* de produto, processo, funcionalidade e de cadeia, refletindo-se, necessariamente, em melhorias sociais domésticas, como o aumento do trabalho formal e da massa salarial.

Para Pinto *et al.* (2017), a apropriação do valor nas cadeias está intrinsecamente ligada à regulação dos direitos de propriedade intelectual. Os autores demonstram que a imposição de um padrão mínimo e rigoroso de proteção atua como um mecanismo institucional que cristaliza a distribuição assimétrica dos 'nós' das CGVs. Neste arranjo, segundo eles, os países em desenvolvimento encontram-se aprisionados em "nós periféricos", caracterizados por tecnologias maduras, mas intensa pressão competitiva, enquanto nos "nós centrais", as rendas de monopólio são garantidas aos países desenvolvidos por meio do controle de patentes e marcas.

Assim, a inclusão da variável "Pedidos de patentes" (residentes *vs.* não-residentes) no nível da cadeia é o eixo central para diagnosticar o paradoxo do *nearshoring* na região. Ao cruzar a exigência de salto tecnológico e social de Milberg e Winkler (2011, 2013) com o diagnóstico de bloqueio institucional patentário de Pinto *et al.* (2017), os dados abaixo revelam se o volume logístico atraído pelo Brasil e México, no setor automotivo, traduzem-se em autonomia soberana ou em modernização da dependência histórica de inovações exógenas.

Quadro 2. Indicadores multidimensionais de upgrading nas Cadeias Globais de Valor do setor automotivo – Brasil e México (2012-2026)

Ano	País	Exportações Brutas de Automóveis (em dólares)	Valor Agregado Doméstico (DVA)	Salário Médio Ind. (em dólares)	Empregos no Setor Automotivo	Pedidos de Patentes (em unidades)
2012	Brasil	$3.725.259.899,00	84,29%	$677,73	11.827.134	3
2012	México	$29.169.291.915,00	55,18%	$391,43	7.427.561	4
2013	Brasil	$5.484.726.517,00	83,34%	$655,53	0	2
2013	México	$32.389.396.403,00	55,30%	$416,16	7.697.973	6
2014	Brasil	$3.195.122.907,00	83,15%	$670,12	11.983.744	18
2014	México	$32.284.699.931,00	58,19%	$402,72	7.863.986	7
2015	Brasil	$3.365.627.533,00	81,53%	$514,17	11.745.286	18
2015	México	$32.713.909.637,00	57,23%	$350,08	8.085.552	3
2016	Brasil	$4.671.375.086,00	82,83%	$551,29	10.513.714	5
2016	México	$31.209.019.131,00	55,64%	$310,59	8.410.703	5
2017	Brasil	$6.669.807.393,00	83,41%	$635,65	10.596.859	11
2017	México	$41.529.357.715,00	56,05%	$317,86	8.710.607	5
2018	Brasil	$5.140.959.736,00	81,82%	$584,49	10.714.369	4
2018	México	$49.172.717.143,00	56,25%	$328,44	8.994.922	5
2019	Brasil	$3.820.103.416,00	0,00%	$575,76	10.912.104	1
2019	México	$50.631.189.736,00	57,74%	$343,71	9.204.722	2
2020	Brasil	$2.713.511.462,00	77,41%	$477,55	10.200.216	1
2020	México	$40.247.406.069,00	58,36%	$328,06	8.421.159	0
2021	Brasil	$3.277.511.539,00	76,47%	$447,55	10.736.583	8
2021	México	$39.909.675.629,00	0,00%	$369,91	8.872.084	2
2022	Brasil	$4.635.532.003,00	74,15%	$506,27	11.379.262	0
2022	México	$46.997.376.964,00	53,68%	$400,46	9.596.896	1
2023	Brasil	$4.167.250.495,00	-	$572,92	11.421.687	3
2023	México	$57.417.130.383,00	-	$502,36	9.808.774	1
2024	Brasil	$4.290.033.263,00	-	$585,42	11.761.517	-
2024	México	$61.435.483.384,00	-	$539,66	9.718.396	-
2025	Brasil	$5.887.876.922,00	-	-	11.867.923	-
2025	México	$58.574.343.375,00	-	-	-	-

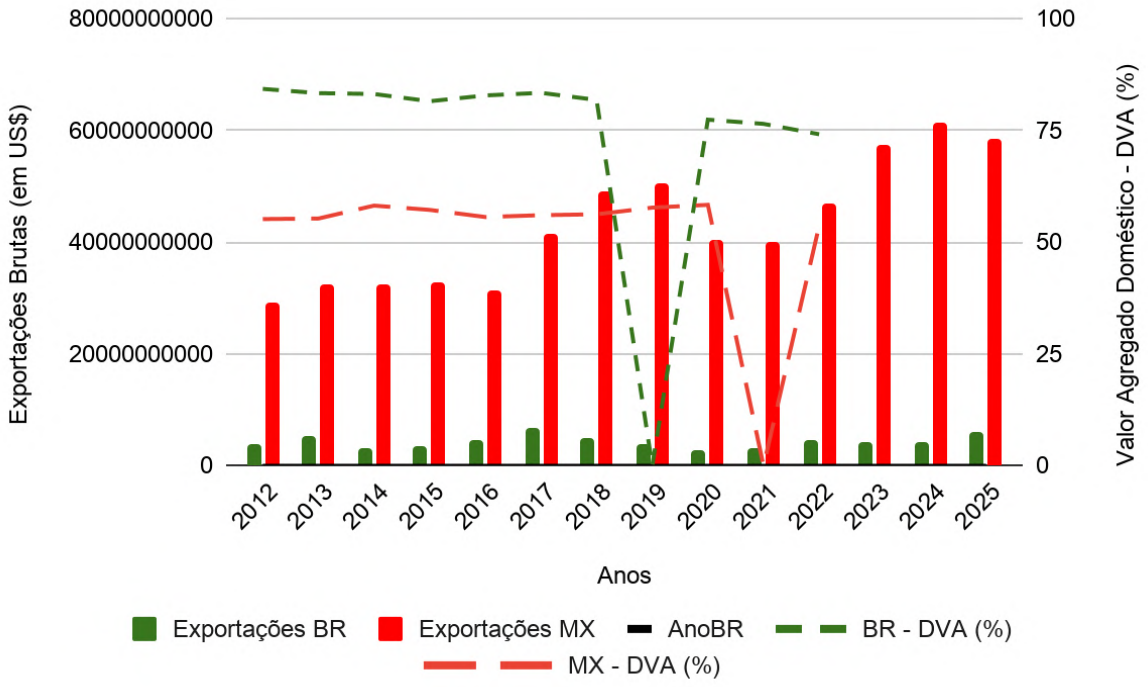
Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da UN Comtrade, TiVA/OCDE, OIT e WIPO.

A análise dos dados sob a perspectiva crítica de Pinto *et al.* (2017) constata que a inserção periférica dos países nas CGVs não se opera como um estágio transitório de aprendizado tecnológico, mas como uma armadilha estrutural de desenvolvimento.

A modernização produtiva avança para atender aos mercados globais, enquanto a soberania tecnológica e a captura real de valor permanecem bloqueadas, consolidando o que denominamos de "paralisia da trajetória".

Sob o aspecto do possível sucesso do *upgrading* econômico, os dados referentes ao volume de Exportações Brutas confirmam a integração profunda e contínua de ambas as nações nas CGVs do setor automotivo. O México, impulsionado pela sua proximidade geográfica com os Estados Unidos e pelos arranjos do NAFTA/USMCA, demonstra um salto expressivo em suas exportações, passando de US$29,1 bilhões, em 2012, para US$57,4 bilhões, em 2023. O Brasil, embora com volumes absolutos menores (oscilando entre US$3 e 6 bilhões anuais), mantém uma infraestrutura de manufatura robusta e altos níveis de Valor Agregado Doméstico (DVA).

Figura 1. Comparativo de Inserção nas CGVs: Exportações vs. Valor Agregado (2012-2025)



Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da UN Comtrade, TiVA/OCDE, OIT e WIPO.

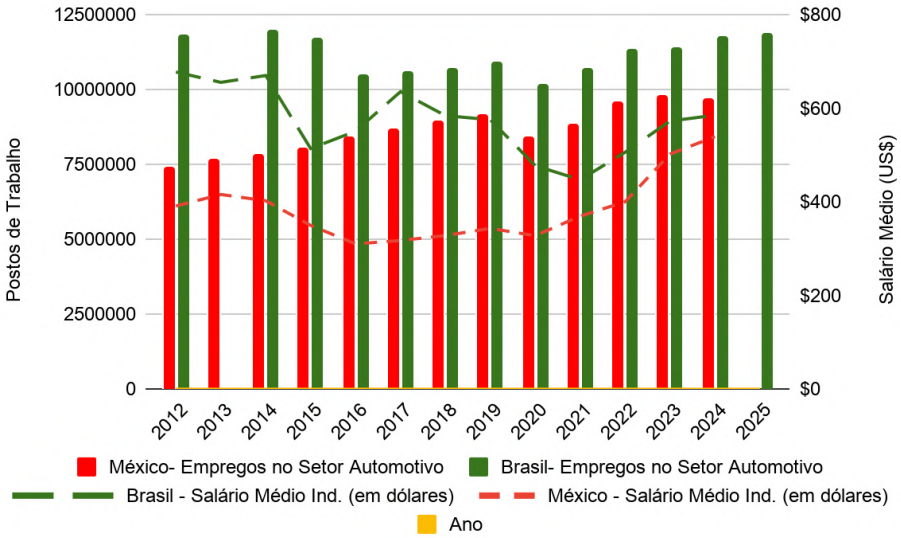
Contudo, esses fluxos bilionários não refletem uma ascensão na hierarquia do sistema, mas o aprofundamento de uma especialização subordinada. O *nearshoring* opera como mecanismo de "fixação" da periferia. Brasil e México consolidaram-se como plata-

formas logísticas essenciais para o mercado global, mas o fazem mediante a cessão do controle sobre o ciclo de inovação do produto.

No âmbito da economia política internacional, o identificador do *path dependence* manifesta-se na estagnação do *upgrading* social, evidenciado no confronto entre o alto volume das exportações e os indicadores de base material de trabalho; isto é, o avanço produtivo nas CGVs não se converteu em *upgrading* social sustentado. Outrossim, os dados da Organização Mundial do Trabalho (OIT) revelaram que o soldo do trabalho no setor automotivo (que engloba mais de 11 milhões de postos no Brasil e cerca de 9 milhões no México) enfrenta uma estagnação crônica.

Os ganhos médios da indústria em ambos os países permaneceram praticamente engessados ao longo da década analisada (oscilando na faixa de US$400 a US$600 mensais). A modernização do parque industrial latino-americano para atender aos novos padrões de emissão e eficiência exigidos pelo Norte Global ocorreu às custas da contenção salarial. A estrutura das CGVs contemporâneas, conforme Pinto *et al.* (2017), impõe uma compressão de custos nas etapas de manufatura, extraindo o máximo de valor do trabalho local sem convertê-lo em desenvolvimento social amplo.

Figura 2. Comparativo Social: Empregos vs. Salário Médio (2012-2025)



Fontes: elaborada pelos autores, com base em dados da UN Comtrade, TiVA/OCDE, OIT e WIPO.

Há também aprisionamento nas CGVs quando se observam os dados de propriedade intelectual. O quadro auxiliar abaixo expõe a concentração da produção de inovação tecnológica nas mãos das potências centrais durante o ciclo de transição energéti-

ca na indústria automotiva.

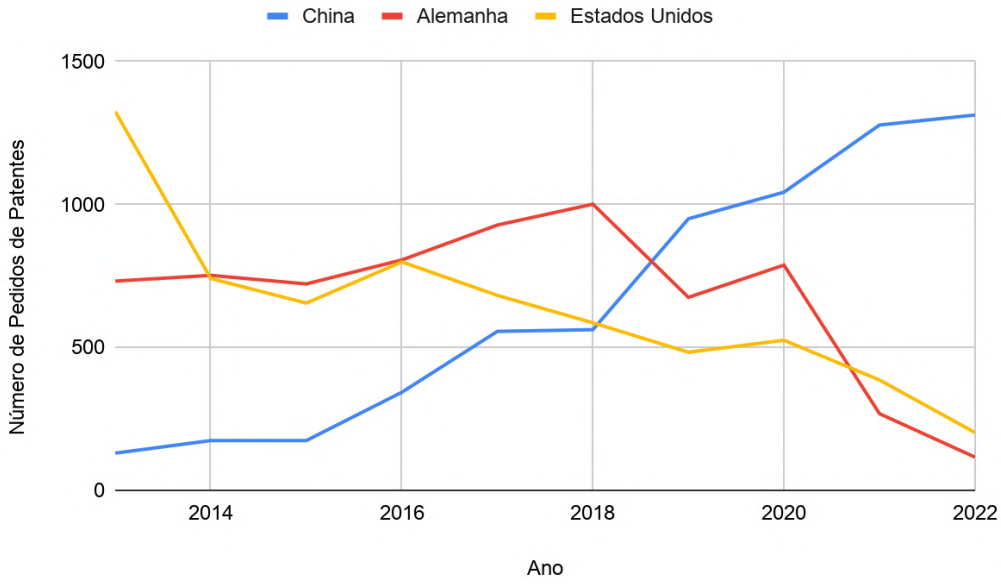
Quadro 3. Pedidos de patentes globais em tecnologias de transportes verdes por potências selecionadas (2013-2022)

Ano	China	Alemanha	Estados Unidos	Total
2013	130	732	1.325	2.187
2014	174	752	741	1.667
2015	174	722	655	1.551
2016	343	806	799	1.948
2017	556	928	682	2.166
2018	562	1.001	586	2.149
2019	675	950	483	2.108
2020	1.043	788	525	2.356
2021	1.278	268	386	1.932
2022	1.313	116	202	1.631

Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

O Brasil e o México atraem as fábricas e exportam bilhões em veículos físicos, mas não dominam o cérebro da operação. Enquanto estes países geram quase zero patentes locais de carros elétricos (Quadro 2), as potências que comandam essas mesmas cadeias de valor registram mais de 2.000 inovações anuais, conforme a OMPI (Quadro 3).

Figura 3. Concentração Tecnológica nas CGVs: Pedidos de Patentes em Transportes Verdes (2013-2022)



Fonte: elaborada pelos autores, com base em dados da Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI).

Segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), ao observarmos os relatórios prospectivos para o biênio de 2025-2026 (CEPAL, 2023, 2024), os dados corroboram integralmente a tese de "paralisia da trajetória" evidenciada na base empírica inicial. A CEPAL alerta que o atual fluxo de reconfiguração logística não tem sido capaz de promover uma mudança estrutural sustentável (CEPAL, 2024). As estimativas da Comissão para 2025 e 2026 indicam a manutenção de um cenário de baixo crescimento econômico sistêmico e a perpetuação da heterogeneidade estrutural (CEPAL, 2023). Na prática, a atração de infraestrutura global de veículos cria "ilhas de modernidade" voltadas à exportação, mas que operam desconectadas do tecido social local.

Consequentemente, essas ilhas geram baixo transbordamento de conhecimento e confirmam a tendência de estagnação salarial que foi mapeada até 2024. Ao conectar a ausência de soberania intelectual com as projeções cepalinas para o fechamento do período, em 2026, torna-se evidente que a América Latina consolida sua participação na transição energética e na ordem multipolar estritamente como provedora de espaço físico e manufatura flexível. Sem o domínio da tecnologia de ponta, a promessa de desenvolvimento pelas CGVs repete eventos sistêmicos da década das *commodities* e configura-se, para o Brasil e o México, apenas como a nova roupagem econômica de uma antiga dependência.

Conclusões

A transição sistêmica internacional, marcada pela ascensão de uma Ordem Multipolar e pela competição tecnológica e econômica entre Estados Unidos e China, tem agido como uma conjuntura crítica que exacerbou as vulnerabilidades históricas da América Latina. O colapso do Regionalismo Pós-hegemônico, impulsionado pela fragilidade política interna, consolidou um cenário de Regionalismo Líquido, onde a desinstitucionalização transformou os arranjos regionais em fóruns de facilitação política e econômica, desprovidos de normatividade complexa e que dificultam a busca por soberania e autonomia. Nesse contexto, a região se converteu em um tabuleiro estratégico, onde a reconfiguração das CGVs e o fenômeno do *nearshoring* passaram a ser instrumentalizados pelas potências centrais, expondo a incapacidade da América Latina de atuar como um bloco coeso ou

desenvolver projetos de integração autônomos.

Essa fragilidade institucional levou o Brasil e o México a adotarem trajetórias de inserção internacional estruturalmente divergentes, porém convergentemente subordinadas. O México aprofundou sua subordinação produtiva e logística aos Estados Unidos por meio do USMCA e do *nearshoring*, enquanto o Brasil buscou uma autonomia relativa através da diversificação diplomática e do engajamento em grupos contestadores, como os BRICS. Isso se manifesta na política monetária, onde o Brasil demonstrou maior disposição em apoiar a desdolarização e o fortalecimento de mecanismos financeiros alternativos, enquanto o México permanece intrinsecamente ligado à hegemonia do dólar. Esta assimetria relacional, contudo, não garante ao Brasil maior soberania, nem ao México um *upgrading* sustentado; ao contrário, apenas intensifica a competição intrarregional por mercados consumidores, sem avanço tecnológico nas CGVs, solidificando uma paralisia de trajetória.

A análise empírica confirma essa paralisia ao confrontar o *upgrading* econômico com o *upgrading* social e tecnológico. No setor automotivo, o aumento das exportações mexicanas e a modernização da infraestrutura em ambos os países atestam o sucesso logístico do *nearshoring*, mas este ganho econômico não acompanha avanços qualitativos: o DVA se estagna ou decresce, a massa salarial média se mantém, e a soberania tecnológica é bloqueada pela ausência de patentes locais para inovações de ponta. Como resultado, a América Latina permanece aprisionada nos "nós periféricos" (*cf.* Pinto *et al.*, 2017), atuando estritamente como provedora de manufatura flexível e espaço físico, enquanto o controle intelectual e financeiro da cadeia é retido nos centros do Norte Global e da Ásia. Na transição sistêmica, a América Latina tem reassumido uma antiga dependência, com dificuldades de promover um desenvolvimento autônomo e sustentável, e tornando-se vulnerável às mudanças geopolíticas e de segurança que emergem do confronto internacional entre os Estados Unidos e a China, sem possibilidade visível de coordenação regional sistemática e estratégica no horizonte.

Referências

Babb, S. (2013). The Washington Consensus as transnational policy paradigm: Its origins, trajectory and likely successor. *Re-*

view of International Political Economy, 20(2), 268-297.

Barrientos, S., Gereffi, G. & Rossi, A. (2011). Economic and social upgrading in global production networks: A new paradigm for a changing world. *International Labour Review, 150*(3-4), 319-340.

Blyde, J. S. (Org.). (2014). *Synchronized Factories: Latin America and the Caribbean in the Era of Global Value Chains*. Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Briceño-Ruiz, J. & Ribeiro Hoffmann, A. (2015). Post-hegemonic regionalism, UNASUR, and the reconfiguration of regional cooperation in South America. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies, 40*(1), 48-62.

CEPAL. (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2022). *Explorando nuevos espacios de cooperación entre América Latina y el Caribe y China*. Naciones Unidas.

CEPAL. (2023). *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2023*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/68747-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2023. Acesso em: 26 maio 2026.

CEPAL. (2024). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2024*. Naciones Unidas. https://www.cepal.org/es/publicaciones/80564-la-inversion-extranjera-directa-america-latina-caribe-2024. Acesso em: 26 maio 2026.

Chaturvedi, S., Janus, H., Klingebiel, S., Xiaoyun, L., Mello e Souza, A., Sidiropoulos, E. & Wehrmann, D. (2021). Development Cooperation in the Context of Contested Global Governance. In S. Chaturvedi et al., *The Palgrave Handbook of Development Cooperation for Achieving the 2030 Agenda*. Palgrave Macmillan, Springer Nature Switzerland AG.

Collier, D. & Munck, G. L. (2022). *Critical Junctures and Historical Legacies: Insights and Methods for Comparative Social Science*. Rowman & Littlefield.

Eichengreen, B. (2012). *Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford University Press.

Fiori, J. L. (2020). Estado e desenvolvimento na América Latina. *Revista de Economia Contemporânea, 24*(1), 1-23.

Fortin, C., Heine, J. & Ominami, C. (2023). *Latin American Foreign Policies in the New World Order: the Active Non-Alignment Option*. Ed. Anthem.

Gereffi, G. (1999). International trade and industrial upgrading in the apparel commodity chain. *Journal of International Economics, 48*(1), 37-70.

Gereffi, G. (2018). *Global Value Chains and Development: Redefining the Contours of 21st Century Capitalism*. Cambridge University Press.

Hall, P. & Taylor, R. (2003). As Três Versões do Neoinstitucionalismo. *Lua Nova* [on-line], n. 58, 193-223.

Humphrey, J. & Schmitz, H. (2002). How does insertion in global value chains affect upgrading in industrial clusters?. *Regional Studies, 36*(9), 1017-1027.

Hurrell, A. (1995). O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. *Contexto Internacional, 17*(1), 23-59.

Hurrell, A. (1999). Sociedade internacional e governança global. *Lua Nova,* (46).

IPEA. (2015). *Boletim de Economia e Política Internacional*, Nº 20, 15-45. Ipea.

Johnson, R. C. & Noguera, G. (2012). Accounting for intermediates: Production sharing and trade in value added. *Journal of International Economics, 86*(2), 224-236.

Koopman, R., Wang, Z. & Wei, S.-J. (2014). Tracing Value -Added and Double Counting in Gross Exports. *American Economic Review, 104*(2), 459-494.

Mariano, K. L. P., Bressan, R. N. & Luciano, B. T. (2021). Liquid regionalism: a typology for regionalism in the Americas. *Rev. Bras. Polít. Int., 64*(2).

Mariano, K. L. P., Franzoni, M. & Fava, J. R. (2025). Brasil y México: dos modelos para América Latina. In M. E. Morales-Fajardo y K. L. P. Mariano (Orgs.), *Enfrentando la competencia y la divergencia: Brasil y México en el contexto del regionalismo latinoamericano*. CRIM-UNAM.

Milberg, W. & Winkler, D. (2011). Economic and social up-

grading in global production networks: problems of theory and measurement. *International labour review, 150*(3-4), 341-365.

Milberg, W. & Winkler, D. (2013). *Outsourcing Economics: Global Value Chains in Capitalist Development*. Cambridge University Press.

OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico]. (2021). *Perspectives on Global Development 2021: From Protest to Progress?*. OECD Publishing.

Padula, R. & Pizetta, D. E. (2022). The increasing dispute between USA and China over international standardization. *Revista Brasileira de Política Internacional, 65*(1).

Pecequilo, C. S. (2021). Brazilian foreign policy: from the combined to the unbalanced axis (2003/2021). *Rev. Bras. Polít. Int., 64*(1).

Pinto, E. C., Fiani, R. e Corrêa, L. M. (2017). Dimensões da abordagem da cadeia global de valor: upgrading, governança, políticas governamentais e propriedade intelectual. In I. T. M. Oliveira, F. L. Carneiro e E. B. Silva Filho (Orgs.) *Cadeias globais de valor, políticas públicas e desenvolvimento* (pp. 49-86). Ipea.

Ricupero, R. (2017). *A diplomacia na construção do Brasil: 1750-2016*. Versal.

Riggirozzi, P. & Tussie, D. (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America*. Springer.

Sanahuja, J. A. (2019). La crisis del regionalismo en América Latina: Del regionalismo estratégico al regionalismo fragmentado. *Revista de Relaciones Internacionales*, (52), 23-45.

Santos, M. (2000). *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. Record.

Saraiva, M. G. (2021). The European Union and Latin America: The construction of a bi-regional association. *Revista Brasileira de Política Internacional, 64*(1), 1-18.

Strange, S. (1994). *States and Markets*. Continuum, 2ª ed.

Strange, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge University Press, Cambridge Studies in International Relations, n. 49.

Stuenkel, O. (2020). *The post-Western world: Emerging powers and the next global order*. Polity Press, 2ª ed.

Stiglitz, J. E. (2018). *Globalization and Its Discontents Revisited: Anti-Globalization in the Era of Trump*. W. W. Norton & Company.

Vadell, J., Bragatti, M. e Costa, P. (2020). The globalized Belt and Road Initiative and its implications for Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional, 63*(2), 1-22.

Velasco e Cruz, S. (2017). *Estados e Mercados: os Estados Unidos e o sistema multilateral de comércio*. Editora Unesp, 1ª ed.

Velasco e Cruz, S. e Bojikian, N. M. P. (Orgs.) (2019). *Trump: Primeiro Tempo: Partidos, políticas, eleições e perspectivas*. Editora Unesp.

Wang, X., Di, D. & Liu, R. (2022). The Evolving International Monetary System: Will Dollar Hegemony Outlive the Digital Revolution? In P. B. Rana & X. Ji (Eds.), *From Centralised to Decentralising Global Economic Architecture: The Asian Perspective*. Palgrave Macmillan, Springer Nature Publishing.

La República Popular China y Estados Unidos. Multipolaridad financiera contemporánea

María Florencia Guzmán[1]
Universidad Nacional de Rosario
maria.guzman@fcpolit.unr.edu.ar
Argentina

The People's Republic of China and the United States. Contemporary Financial Multipolarity

Recibido: 12 de abril de 2026
Aceptado: 5 de mayo de 2026

Resumen

La crisis financiera internacional de 2008 aceleró los debates sobre la distribución del poder en el sistema financiero internacional y el creciente protagonismo de la República Popular China (RPCh). El presente trabajo analiza comparativamente las capacidades financieras de la RPCh y Estados Unidos a partir de la propuesta desarrollada por Armijo, Tirone y Chey (2020), que distingue cuatro dimensiones: capacidad acreedora, monetaria, de red y de gobernanza. Mediante una metodología cualitativa basada en el análisis de fuentes primarias y secundarias, se analiza la evolución de ambos países desde la crisis de 2008 hasta la actualidad. Lo estudiado corrobora que el sistema actual se caracteriza por una multipolaridad financiera asimétrica. Mientras que la RPCh fortaleció significativamente su posición en las dimensiones acreedora, de red y de gobernanza, la dimensión monetaria continúa

[1] Doctoranda en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario (Fcpolit-UNR). Miembro del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI). https://orcid.org/0000-0002-5819-3242.

dominada por Estados Unidos dada la centralidad estructural del dólar.

Palabras claves

Capacidades financieras, Estados Unidos, multipolaridad, República Popular China.

Abstract

The 2008 global financial crisis intensified debates regarding the distribution of power within the international financial system and the growing prominence of the People's Republic of China (PRC). This paper comparatively analyzes the financial capabilities of the PRC and the United States based on the framework developed by Armijo, Tirone, and Chey (2020), which distinguishes four dimensions: creditor, monetary, network, and governance capabilities. Through a qualitative methodology based on the analysis of primary and secondary sources, the evolution of both countries from the 2008 crisis to the present is analyzed. What has been studied corroborates that the current system is characterized by an asymmetric financial multipolarity. While the PRC significantly strengthened its position in the creditor, network, and governance dimensions, the monetary dimension continues to be dominated by the United States given the structural centrality of the dollar.

Keywords

Financial capabilities, multipolarity, People's Republic of China, United States.

Introducción

La crisis financiera internacional de 2008 aceleró los procesos de transformación del sistema financiero internacional (Laffaye, Lavopa y Peréz Llana, 2013). Como resultado, se intensificó la redistribución del poder económico hacia las economías emergentes, consolidándose una configuración internacional crecientemente multipolar, caracterizada por el desplazamiento del dinamismo económico desde Occidente hacia Asia (Schulz, 2020). En este

contexto, uno de los procesos más relevantes fue el ascenso de la RPCh como actor financiero. Como sostiene Joshua (2019), "los cambios que atraviesa actualmente el sistema financiero internacional reflejan un desplazamiento desde las economías avanzadas hacia Asia Oriental, dando lugar a una configuración financiera cada vez más multipolar" (p. 5).

La RPCh amplió de manera significativa su presencia en las finanzas internacionales, fortaleciendo su capacidad de influencia. "Si bien el ascenso de China había comenzado antes de la crisis, esta abrió espacio para criticar las ideas liberales que Estados Unidos había erigido como pilares del orden global desde la Segunda Guerra Mundial"(Nemiña y Espinosa, 2021, p. 8) Sin embargo, el creciente protagonismo financiero chino no implica necesariamente el reemplazo de Estados Unidos (EE.UU.) como principal potencia financiera, sino que plantea interrogantes acerca de las formas que adopta actualmente la distribución del poder en un contexto de creciente multipolaridad.

Siguiendo a Strange (1988), "en el estudio de la economía política no basta con preguntarse dónde reside la autoridad, es decir quien tiene poder. También es importante preguntarse porque lo tiene, cual es la fuente de ese poder" (p. 23). A partir de esta premisa, cabe preguntarse ¿qué tipo de multipolaridad financiera se configura a partir del ascenso de la RPCh como potencia financiera, en los términos propuestos por Armijo, Tirone y Chey (2020) (capacidad acreedora, monetaria de red y gobernanza)?

En consecuencia, la hipótesis sostiene que la multipolaridad financiera es asimétrica, dado que la redistribución de las capacidades financieras no se manifiesta de manera homogénea en las cuatro dimensiones analizadas. Mientras que la RPCH fortaleció significativamente su capacidad acreedora, de red y de gobernanza, la dimensión monetaria continúa dominada por el dólar, evidenciando la persistencia del liderazgo financiero estadounidense. El objetivo es caracterizar el tipo de multipolaridad financiera que emerge en el sistema financiero internacional contemporáneo mediante la comparación de las capacidades financieras de la RPCh y EE.UU. en las dimensiones propuestas por Armijo, Tirone y Chey (2020).

La investigación adopta un enfoque cualitativo y comparado para analizar las capacidades financieras de la RPCh y EE.UU. a partir del marco analítico propuesto por Armijo, Tirone y Chey

(2020), que distingue cuatro dimensiones. Estas constituyen las categorías analíticas utilizadas para evaluar la distribución de las capacidades financieras entre ambos países y, sobre esa base, caracterizar el tipo de multipolaridad financiera que emerge en el sistema financiero internacional.

Con el fin de realizar un análisis sistemático y evitar superposiciones entre las dimensiones, cada una se examina mediante un conjunto específico de indicadores. La capacidad acreedora se analiza a partir de la posición de inversión internacional neta, el saldo de cuenta corriente y la capacidad de proveer financiamiento. La capacidad monetaria se evalúa mediante la participación del dólar y del RMB en las reservas internacionales y el uso de estas monedas en los mercados financieros como así también en el comercio internacional. La capacidad de red se examina a través de los principales mecanismos e infraestructuras financieras internacionales, considerando los sistemas SWIFT y CIPS, las líneas de *swap* entre bancos centrales, la posición de los principales centros financieros internacionales, incluyendo el segmento *Fintech*, y la participación en la capitalización bursátil y los mercados de renta fija mundiales. Finalmente, la capacidad de gobernanza se analiza mediante la participación e influencia de ambos países en las principales instituciones financieras internacionales, así como a partir de la creación y promoción de nuevos mecanismos institucionales.

Las líneas de swap se abordan tanto en la dimensión monetaria como de red porque cumplen funciones distintas. Mientras que en la primera facilitan la circulación internacional de la moneda (provisión de liquidez en dólares o RMB). En segunda, en cambio, reflejan la centralidad y los vínculos privilegiados que el país construye dentro de la arquitectura financiera internacional.

Para ello, se utilizaron fuentes primarias, entre las que se incluyen bases de datos y reportes oficiales del Fondo Monetario Internacional (FMI), la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco Popular de China (PBoC), la State Administration of Foreign Exchange (SAFE), SWIFT, la Securities Industry and Financial Markets Association (SIFMA), el Cross-Border Interbank Payment System (CIPS) y el Congressional Research Service (CRS), entre otras. Asimismo, se recurrió a fuentes secundarias, conformadas por literatura académica especializada.

Marco Teórico

Armijo et. al (2020) sostienen que "la creciente multipolaridad global en el siglo XXI (Zakaria 2012) aumentará la competencia de poder estatal en múltiples arenas, mientras los estados compiten por posición en los órdenes globales emergentes" (p. 3). Una de las más relevantes es la financiera. En consecuencia, los recursos financieros y monetarios no solo cumplen funciones económicas, sino que también pueden convertirse en instrumentos de proyección de poder e influencia internacional.

Con el objetivo de identificar las fuentes de dicho poder, Armijo et al. (2020) distinguen cuatro dimensiones: la capacidad acreedora, la capacidad monetaria, la capacidad de red y la capacidad de gobernanza.

La capacidad acreedora se entiende como la posibilidad de un Estado de proyectar influencia internacional a partir de su posición como proveedor de financiamiento. Suele estar asociada a economías que generan excedentes externos de manera sostenida, lo que les permite canalizar recursos hacia otros países. En este sentido, el crédito puede convertirse en una herramienta de poder, ya que quienes controlan recursos financieros pueden condicionar oportunidades de desarrollo, facilitar determinadas estrategias económicas o fortalecer vínculos políticos con los países receptores. Al mismo tiempo, la disponibilidad de recursos externos reduce las restricciones de acción del acreedor y amplía su margen de maniobra dentro del sistema internacional, mientras que los Estados más dependientes del financiamiento externo suelen enfrentar mayor vulnerabilidad (Armijo et al., 2020).

Por otro lado, la capacidad monetaria, se refiere a la habilidad de un Estado para proyectar influencia internacional a través del uso global de su moneda. Una moneda adquiere carácter internacional cuando es utilizada por actores públicos y privados de otros países para realizar transacciones, denominar contratos, almacenar valor o constituir reservas. Así, la relevancia de una moneda no depende únicamente del tamaño de la economía que la emite, sino también de la confianza que genera y de su aceptación dentro de los mercados internacionales (Armijo et al., 2020).

Tener una moneda ampliamente utilizada a nivel global otorga ventajas al emisor. Entre ellas, una mayor flexibilidad para financiar déficits externos, menores restricciones en materia de

liquidez internacional y una capacidad ampliada para sostener sus políticas económicas y estratégicas. Al mismo tiempo, su difusión internacional genera relaciones de dependencia y coordinación entre los actores que la utilizan, reforzando la posición del país emisor dentro del sistema monetario y financiero internacional. Por consiguiente, esta capacidad constituye una fuente de poder que combina beneficios económicos directos con una influencia más amplia sobre el funcionamiento del orden financiero internacional (Armijo et al., 2020).

En cuanto a la capacidad de red, se explica cómo la posición que ocupa un Estado dentro de las principales redes financieras internacionales. Cuanto mayor es la centralidad de un país dentro de estas, mayor es su capacidad para atraer actores económicos internacionales y concentrar operaciones financieras relevantes. Su importancia radica en que la centralidad financiera puede traducirse en influencia política y económica. Los Estados que ocupan posiciones estratégicas dentro de las redes tienen mayores posibilidades de moldear reglas, promover estándares y condicionar el comportamiento de otros actores. Al mismo tiempo, la fortaleza de sus mercados financieros contribuye a incrementar su autonomía frente a episodios de inestabilidad externa y reforzar su papel dentro de la estructura financiera global (Armijo et al., 2020).

Por último, la capacidad de gobernanza se refiere a la habilidad de un Estado para influir en las normas, reglas e instituciones que organizan el funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional. No depende exclusivamente de los recursos económicos o financieros de un país, sino también de su participación en los espacios donde se diseñan, negocian e implementan los mecanismos de gobernanza. En este sentido, los Estados que ocupan posiciones predominantes durante la creación de las principales instituciones financieras internacionales suelen conservar ventajas duraderas dentro de ellas, aun cuando la distribución del poder económico internacional haya experimentado transformaciones significativas. En consecuencia, la gobernanza financiera constituye una fuente de poder que permite no solo participar en la toma de decisiones, sino también influir sobre el funcionamiento del orden financiero (Armijo et al., 2020).

Este enfoque resulta especialmente relevante para analizar la competencia entre EE.UU. y la RPCh en el sistema financiero

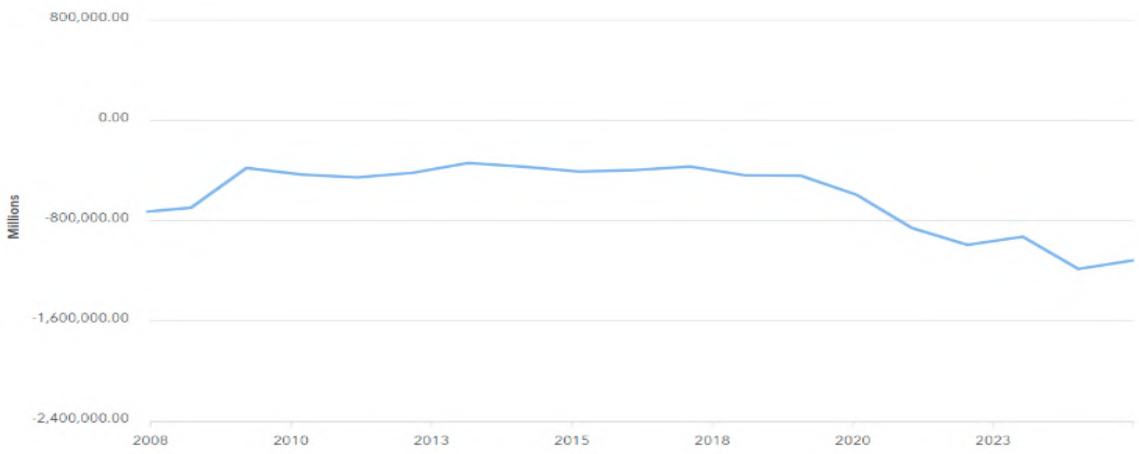
internacional. Mientras que Estados Unidos mantuvo históricamente una posición dominante en las cuatro capacidades, el ascenso chino comenzó a modificar algunas de estas dinámicas. En consecuencia, este marco analítico permite comparar las capacidades de ambas potencias y analizar hasta qué punto el ascenso financiero chino está modificando las bases sobre las que se sustenta desde hace décadas el predominio estadounidense.

En los apartados siguientes se comparan las capacidades financieras de Estados Unidos y la República Popular China con el objetivo de analizar la distribución contemporánea del poder en el sistema financiero internacional.

Capacidad acreedora

Desde fines de la década de 1980, EE.UU. pasó de ser un acreedor neto a convertirse en un deudor neto frente al resto del mundo, como resultado, principalmente, de los déficits persistentes registrados en su cuenta corriente (Gráfico 1). Estos desequilibrios requirieron de un continuo de financiamiento externo mediante la entrada de capitales extranjeros (Congressional Research Service, 2016).

Gráfico 1. Evolución del saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos de EE.UU. (2008-2024)



Fuente: IMF Data (2026).

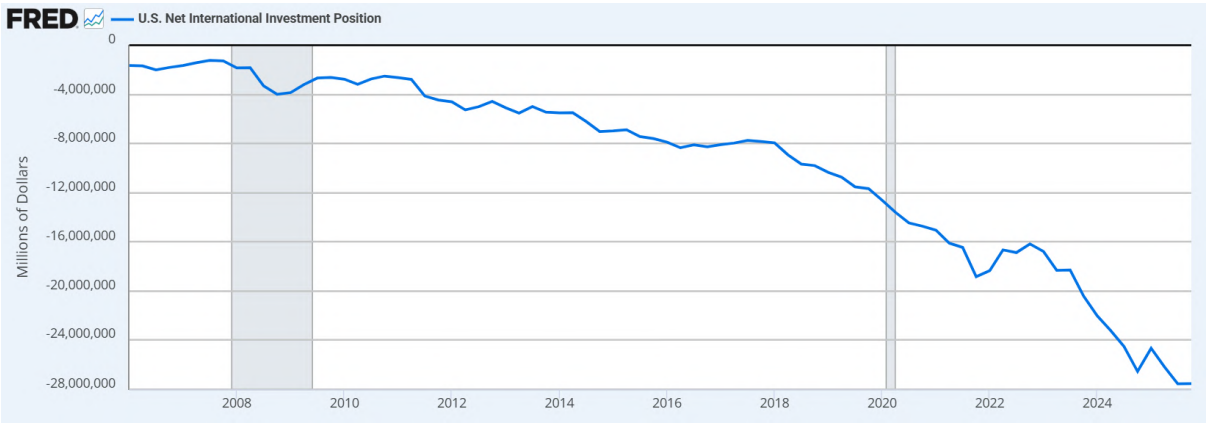
No obstante, su posición deudora presenta características distintivas que la diferencian de la experiencia de otros países con niveles similares de endeudamiento externo. En primer lugar, el tamaño de su economía, la solidez de sus instituciones y la profundidad y liquidez de sus mercados financieros le otorgan una

capacidad excepcional para atraer capitales internacionales. A ello se suma el papel central del dólar como principal moneda de reserva y de transacción internacional, condición que refuerza la confianza de los inversores y facilita el financiamiento de sus desequilibrios externos. Asimismo, las inversiones extranjeras directas de origen estadounidense continúan generando importantes ingresos provenientes de los rendimientos obtenidos en el exterior (Congressional Research Service, 2016).

A razón de ello, EE.UU. puede sostener niveles de endeudamiento que resultarían difíciles de mantener para la mayoría de las economías. Su posición estructural dentro del orden monetario y financiero internacional le permite financiar déficits externos persistentes sin enfrentar las restricciones que habitualmente afectan a otros países deudores, al tiempo que continúa atrayendo recursos financieros desde el resto del mundo.

Sin embargo, desde la perspectiva de la capacidad acreedora propuesta por Armijo et al. (2020), la condición deudora neta de Estados Unidos constituye un elemento de relativa vulnerabilidad, evidenciando limitaciones en esta dimensión. Si bien los privilegios asociados a la centralidad del dólar y a la profundidad de sus mercados financieros atenúan los efectos de dicha situación, la evolución de su posición internacional de inversión (Gráfico 2) refleja una disminución de los recursos asociados a esta dimensión específica del poder financiero.

Gráfico 2. Evolución de la posición internacional de inversión de Estados Unidos (2008-2024)



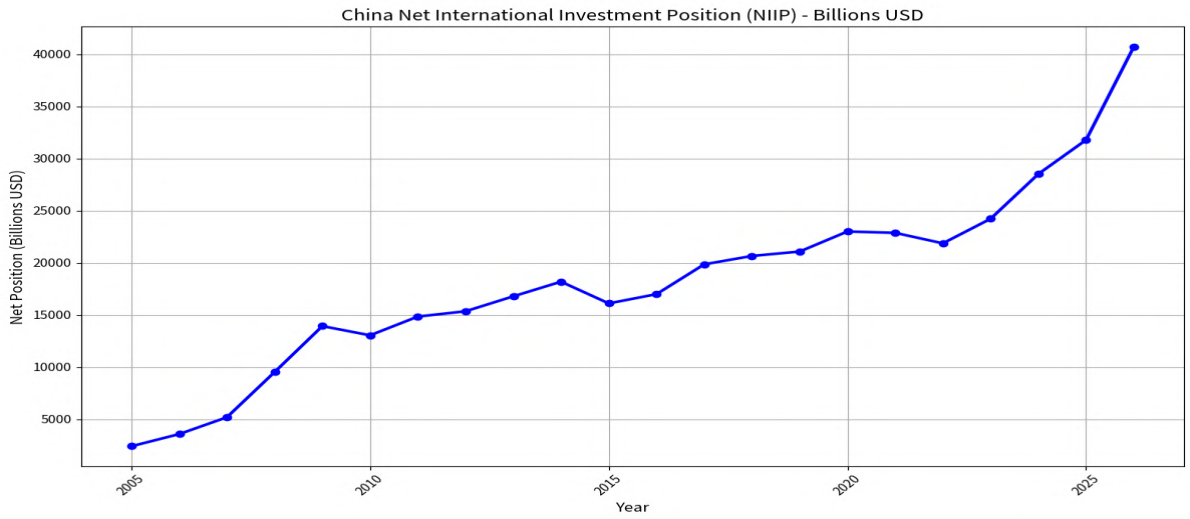
Fuente: Federal Reserve Bank of St. Louis (2026).

En un contexto internacional caracterizado por una creciente multipolaridad y por la expansión de actores como la RPCh, esta tendencia adquiere especial relevancia para comprender las transformaciones en la distribución del poder monetario y financiero.

En cuanto a la consolidación de la RPCh como acreedor internacional, encuentra sus orígenes en la estrategia *Going Global*, anunciada por el Partido Comunista Chino en 1999 y formalizada en 2000. Esta política promovió activamente la expansión internacional de empresas y bancos estatales mediante incentivos, subsidios y una progresiva flexibilización regulatoria destinada a facilitar inversiones y financiamiento en el exterior (Horn, Reinhart y Trebesch, 2019).

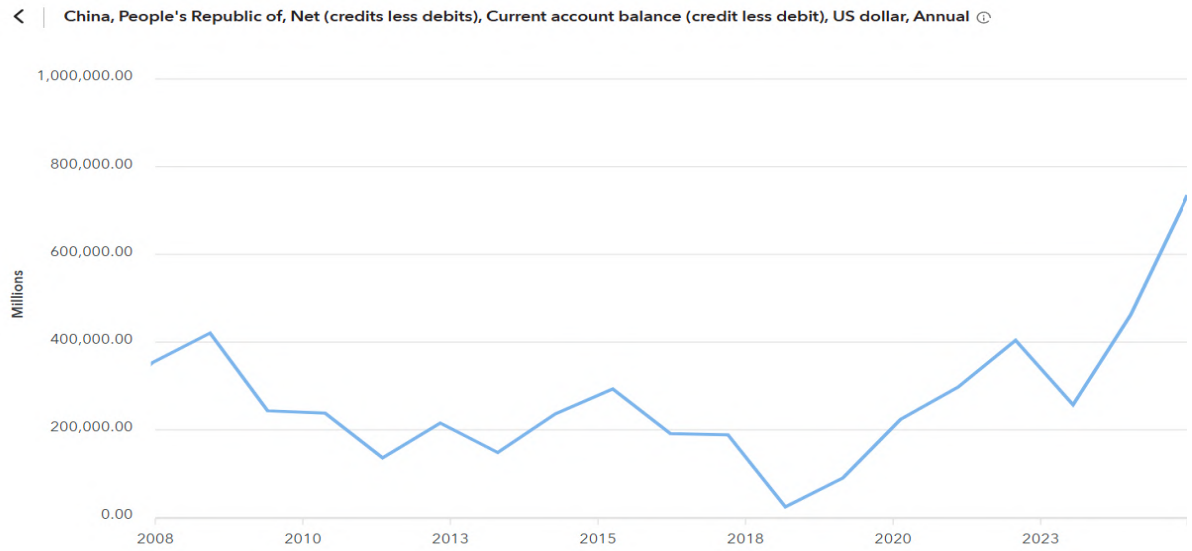
Esta orientación estratégica se desplegó sobre la base de condiciones macroeconómicas estructurales favorables, una posición de inversión internacional neta crecientemente positiva (Gráfico 3) y un superávit persistente en la balanza comercial (Gráfico 4), que dotaron a la RPCh de la capacidad financiera necesaria para proyectarse como prestamista internacional.

Gráfico 3. Evolución de la posición de inversión internacional de la RPCh (2005-205)



Fuente: elaboración propia en base a State Administration of Foreign Exchange (2026).

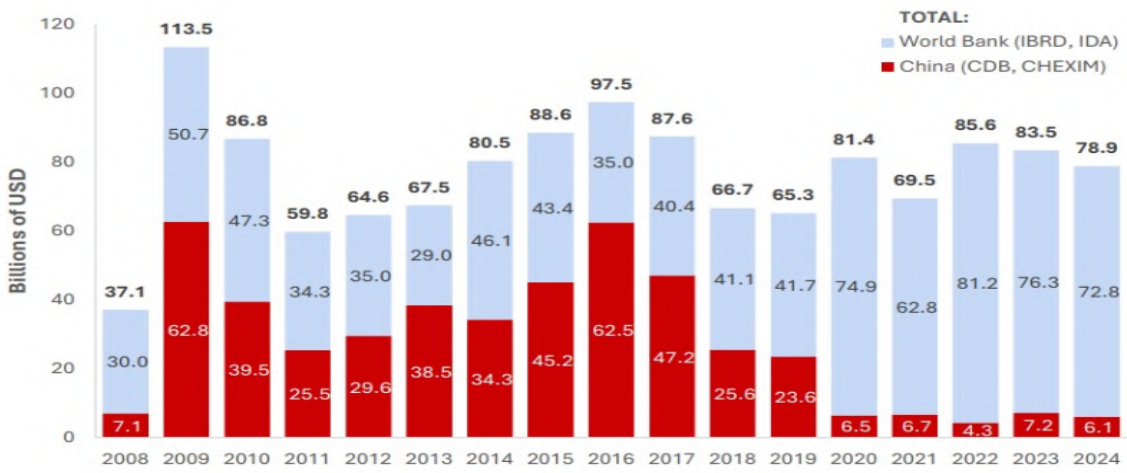
Gráfico 4. Evolución de la balanza comercial china (2008-2025)



Fuente: IMF (2026).

En este contexto, entre 2008 y 2024 la RPCh otorgó un total de 472.000 millones de dólares en financiamiento externo a través de 1.304 préstamos y líneas de crédito superiores a los 25 millones de dólares. De acuerdo con datos de Boston University Global Development Policy Center (2025), este volumen equivale al 56% del financiamiento concedido por el Banco Mundial durante el mismo período, lo que da cuenta de su rol como prestamista en el escenario internacional (Gráfico 5).

Gráfico 5. Comparación entre préstamos chinos y préstamos del Banco Mundial (2008-2024)



Fuente: Boston University Global Development Policy Center (2025).

Incluso en un contexto de desaceleración del financiamiento externo, la RPCh continuó desempeñando un papel relevante como acreedor internacional. En 2024 se registraron 6.100 mi-

llones de dólares distribuidos en 20 nuevos préstamos, cifra que se encuentra en línea con la tendencia observada desde 2020, período en el cual el país otorgó en promedio 6.200 millones de dólares anuales mediante aproximadamente 24 operaciones crediticias por año (Boston University Global Development Policy Center, 2025).

La disminución observada respecto de los niveles alcanzados durante la década anterior no implica un abandono de su papel como acreedor internacional. Por el contrario, refleja una reorientación de su estrategia de financiamiento externo. En lugar de concentrarse en préstamos directos destinados a grandes proyectos de infraestructura, la RPCh comenzó a canalizar una proporción creciente de sus recursos a través de bancos de desarrollo regionales y nacionales, que posteriormente gestionan y ejecutan los proyectos de manera más autónoma. En consecuencia, más que una reducción de su presencia financiera internacional, lo que se observa es una transformación en los mecanismos utilizados para ejercerla.

Asimismo, el financiamiento chino presenta una amplia distribución geográfica que trasciende su entorno regional inmediato y alcanza países de todos los continentes. En este sentido, si bien antes de 2010 los niveles de financiamiento externo se mantenían por debajo de los 100.000 millones de dólares acumulados, durante los últimos quince años el país se convirtió en una fuente cada vez más relevante de financiamiento para economías de renta media y baja, comprometiendo cerca de medio billón de dólares en préstamos y líneas de crédito (Boston University Global Development Policy Center, 2025). El creciente recurso a fuentes crediticias no tradicionales refleja una diplomacia financiera orientada a captar recursos fuera de los circuitos occidentales convencionales, lo que ilustra el ascenso de acreedores no occidentales como en este caso, la RPCh (Fabani y Fernández Alonso, 2019).

De esta manera, el análisis de la capacidad acreedora muestra que la RPCh logró construir una posición financiera internacional de considerable relevancia durante las últimas dos décadas. La combinación de una posición externa favorable, elevados excedentes acumulados y una estrategia sostenida de financiamiento internacional le permitió posicionarse como una fuente cada vez más importante de crédito para economías en desarrollo. Si

bien ello no supone un reemplazo de la posición estructural que Estados Unidos ocupa en el sistema financiero internacional, sí evidencia que una parte creciente de los recursos financieros disponibles a escala global ya no se concentra exclusivamente en las instituciones y actores tradicionales vinculados a Occidente.

En consecuencia, la evidencia analizada sugiere que la capacidad acreedora constituye una de las dimensiones donde se advierte una tendencia hacia la multipolaridad financiera.

Capacidad Monetaria

Estados Unidos emergió de la Segunda Guerra Mundial con una posición económica significativamente fortalecida. Hacia mediados de la década de 1940 concentraba aproximadamente la mitad de la producción mundial, situación que le otorgó una capacidad sin precedentes para moldear las instituciones y reglas del orden económico internacional de posguerra. En este contexto, el dólar se consolidó como la única moneda con amplia circulación y convertibilidad internacional. Como señala Eichengreen (2011), "durante un cuarto de siglo después de la Segunda Guerra Mundial, el dólar imperó de forma absoluta. Solo Estados Unidos salió fortalecido de la guerra. Su economía se alzaba sobre el mundo como ninguna otra" (p. 39).

La centralidad del dólar se vio reforzada con la creación de las instituciones financieras de BW y el establecimiento de un sistema monetario basado en la convertibilidad dólar-oro a una paridad fija de 35 dólares por onza. De esta manera, la moneda estadounidense pasó a ocupar una posición privilegiada. "Durante el sistema de Bretton Woods, el dólar estadounidense era ampliamente considerado como un "bien común internacional". El acuerdo de Bretton Woods de 1944 lo colocó en el centro del sistema monetario internacional" (Lim, 2023, p. 388). La relevancia del dólar dentro del sistema quedó reflejada, además, en la creación de los Derechos Especiales de Giro (DEG) por parte del FMI en 1969.

El FMI creó los DEG (derechos especiales de giro) como un activo de reserva internacional complementario en 1969, cuando las monedas estaban vinculadas al precio del oro y el dólar de EE.UU. era el principal activo de reserva internacional. El FMI definió el DEG como el equivalente al importe fraccionario del oro que a su vez era equivalente a un dólar de EE.UU. (FMI, 2026)[2].

[2)] Actualmente, los DEG se basan en una canasta de cinco monedas, dentro de las cuales se encuentra el dólar junto a el euro, el renminbi chino, el yen japonés y la libra esterlina (FMI, 2026)

Si bien en 1971 el ex presidente estadounidense Nixon suspendió la convertibilidad del dólar en oro, ello no implicó la pérdida de centralidad de la moneda. Por el contrario, su posición internacional se vio reforzada a partir del acuerdo alcanzado con Arabia Saudita en 1974 para fijar el precio internacional del petróleo en dólares. Este mecanismo contribuyó a consolidar el papel de la moneda estadounidense en los mercados globales de commodities y fortaleció su función como unidad de cuenta internacional (Lin, 2023; Eichengreen, 2011).

Su posición dominante se sustenta también en dimensiones políticas e institucionales que exceden la mera confianza de los mercados. Actualmente, continúa siendo la principal moneda utilizada en la facturación del comercio internacional. Su participación en las exportaciones facturadas alcanza el 96,3% en América, el 74% en Asia-Pacífico, el 23,1% en Europa y el 79% en el resto del mundo (Federal Reserve, 2021; Tzouvala, 2024). Estos datos reflejan que es ampliamente utilizada incluso en transacciones comerciales que no involucran directamente a Estados Unidos.

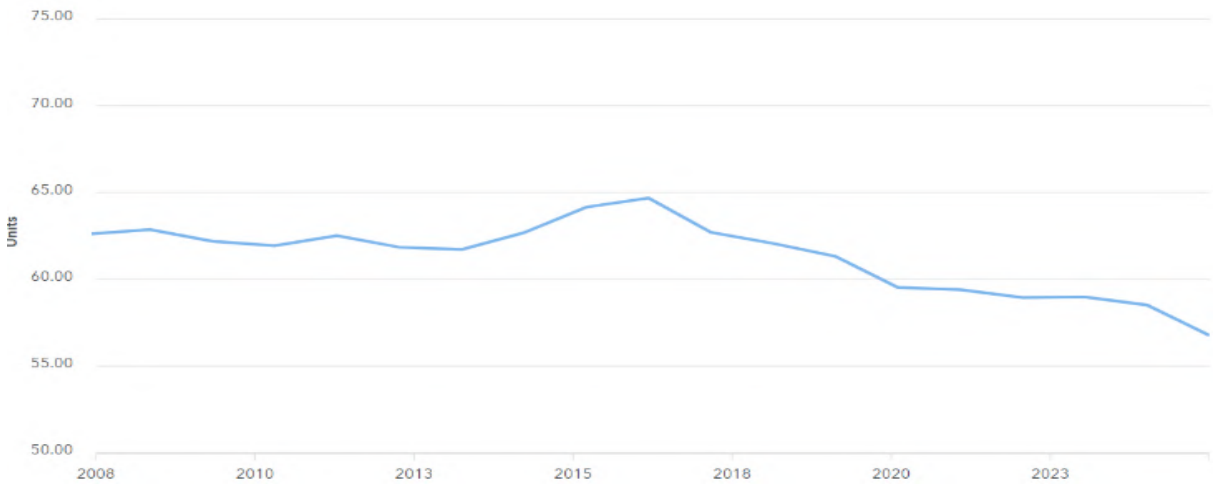
Del mismo modo, el dólar mantiene una posición predominante en los mercados financieros internacionales. Según Tzouvala (2024), "más del 60% de los pasivos y acciones bancarias se encuentran denominados en dólares, una proporción que se ha mantenido prácticamente estable desde 2010" (p. 8). La profundidad de los mercados financieros estadounidenses y la elevada liquidez de los activos denominados en dólares continúan reforzando esta posición privilegiada.

No obstante, autores como Eichengreen (2011) sostienen que la crisis financiera de 2008 marcó un punto de inflexión en la percepción internacional sobre la solidez del liderazgo financiero estadounidense. Una manifestación de esta tendencia puede observarse en la evolución de la participación del dólar en las reservas internacionales desde entonces (Gráfico 5).

Esta evolución también puede interpretarse con el dilema de Triffin. Según esta perspectiva, la emisión de la principal moneda internacional implica una tensión estructural para el país emisor. Por un lado, debe proveer liquidez al sistema monetario internacional, lo que suele traducirse en déficits externos persistentes; por otro, la acumulación sostenida de estos desequilibrios puede erosionar gradualmente la confianza en la moneda y debilitar

su posición dentro del sistema monetario internacional (Joshua, 2019, p. 20).

Gráfico 5. Participación del dólar en reservas extranjeras (2008-2024)



Fuente: IMF Data (2026).

La disminución gradual de su participación en las reservas internacionales puede interpretarse como un indicador de la creciente diversificación de activos de reserva por parte de diferentes países, reflejando las transformaciones asociadas a un sistema internacional cada vez más fragmentado y competitivo. Sin embargo, esta tendencia no alteró sustancialmente la posición estructural de la moneda estadounidense. Su capacidad monetaria continúa siendo la más consolidada del sistema internacional, aunque no exenta de erosión gradual. El uso del dólar como reserva de valor, medio de intercambio y unidad de cuenta sigue constituyendo uno de los principales fundamentos del poder financiero estadounidense.

En cuanto a la RPCh, el proceso de internacionalización del renminbi (RMB) comenzó a tomar forma en 1994, cuando el Banco Popular de China (PBC) unificó el tipo de cambio oficial y el de mercado, avanzando hacia un régimen de flotación administrada. Sin embargo, este proceso no logró consolidarse plenamente. Como consecuencia de la crisis financiera asiática de finales de los años noventa, el tipo de cambio tendió a apreciarse y el impulso inicial hacia una mayor apertura monetaria y financiera perdió dinamismo (Cheung, Ma y McCauley, 2011).

No obstante, la crisis financiera global de 2008 marcó un punto de inflexión en esta estrategia. El deterioro de la confianza

internacional en el sistema financiero estadounidense y la percepción de los riesgos asociados a la dependencia del dólar llevaron a las autoridades chinas a retomar y profundizar el proceso de internacionalización de su moneda. En este contexto, se amplió el margen de utilización internacional del RMB y se aceleraron las políticas orientadas a incrementar su presencia en las finanzas y el comercio global. Como señalan Cheung, Ma y McCauley (2011), "Por internacionalización de una moneda entendemos su uso por parte de no residentes para facturar el comercio internacional, realizar pagos y dominar activos y pasivos" (p. 45).

Las motivaciones detrás de esta estrategia fueron interpretadas de diversas maneras por la literatura especializada. Algunos autores sostienen que respondió a las crecientes dudas sobre el dólar como reserva de valor luego de la crisis financiera internacional. Otros la vinculan con el objetivo de ampliar la esfera de influencia financiera de la RPCh. Una tercera interpretación enfatiza la búsqueda de una mayor estabilidad financiera interna, dado que permitiría distribuir parte de los riesgos cambiarios hacia el exterior y reducir la vulnerabilidad de la balanza de pagos china frente a fluctuaciones de monedas extranjeras (Cheung, Ma y McCauley, 2011).

Para promover la utilización internacional de su moneda, implementó diversas políticas complementarias. Una de las más importantes fue la expansión de las líneas bilaterales de *swap* administradas por el PBC. Estas operaciones facilitaron el acceso a liquidez en RMB fuera de sus fronteras y contribuyeron a fortalecer su uso en transacciones internacionales. En este sentido, Cassetta (2022) sostiene que el PBC construyó "la red de *swaps* más grande del mundo" (p. 4), en parte con el objetivo de favorecer la internacionalización de la moneda.

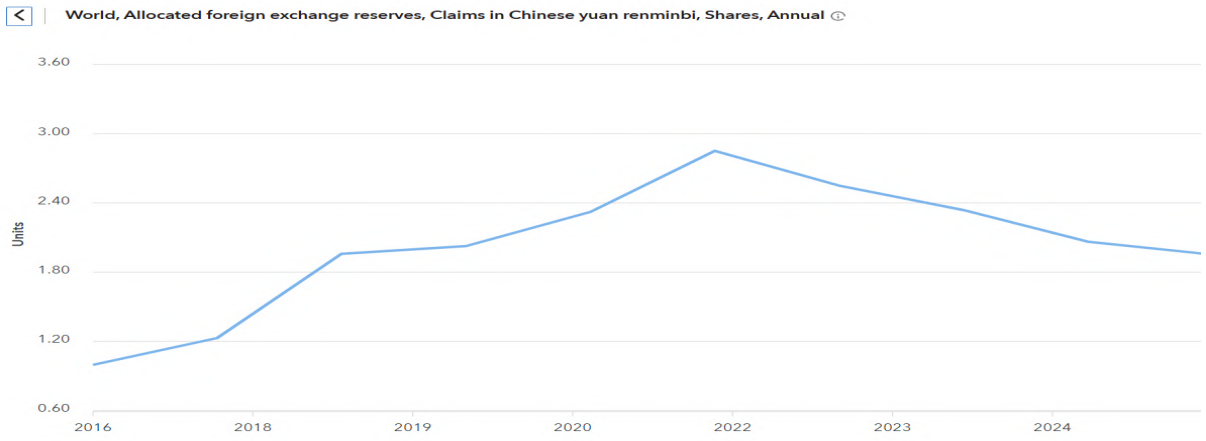
No obstante, parte de la literatura también advierte las limitaciones de esta estrategia. La utilización internacional del RMB continúa siendo reducida fuera de los vínculos económicos con la RPCh, lo que restringe el alcance de las líneas de *swap* como instrumento de internacionalización monetaria (Nemiña y Espinosa, 2021). Incluso, cuando los RMB obtenidos mediante estos acuerdos son convertidos posteriormente a dólares, ello "termina reforzando el predominio del dólar" (Nemiña y Espinosa, 2021, p. 26).

Otra estrategia fue el desarrollo de mercados *offshore* de RMB. Hong Kong se convirtió en el primer centro financiero en operar con la moneda china fuera del territorio continental, facilitando su circulación internacional y mejorando los mecanismos de liquidez para actores extranjeros. Paralelamente, las autoridades impulsaron la apertura gradual del mercado doméstico de bonos (*onshore market),* con el propósito de diversificar la base de emisores e inversores y aumentar el atractivo internacional de los activos denominados en RMB (Cheung, Ma y McCauley, 2011).

A estas iniciativas se sumó la promoción del comercio transfronterizo. Para ello se implementaron programas piloto en provincias estratégicas y se avanzó en la unificación de la gestión de fondos en moneda nacional y extranjera para corporaciones multinacionales. Estas medidas flexibilizaron los flujos de capital transfronterizos y permitieron a las empresas optimizar la administración de sus recursos financieros. Como resultado, se redujeron costos operativos y se incrementó la eficiencia de las transacciones vinculadas al comercio exterior (Banco Popular de China, 2025).

Un hito relevante en este proceso fue la incorporación del RMB a la canasta de DEG del FMI en 2016. La inclusión de la moneda china junto al dólar, el euro, la libra esterlina y el yen constituyó un reconocimiento institucional de su creciente utilización internacional y fortaleció su legitimidad como activo de reserva para bancos centrales y organismos financieros internacionales (FMI, 2026). Su participación en las reservas internacionales muestra una tendencia creciente durante la última década, reflejando una mayor aceptación por parte de los bancos centrales (Gráfico 6).

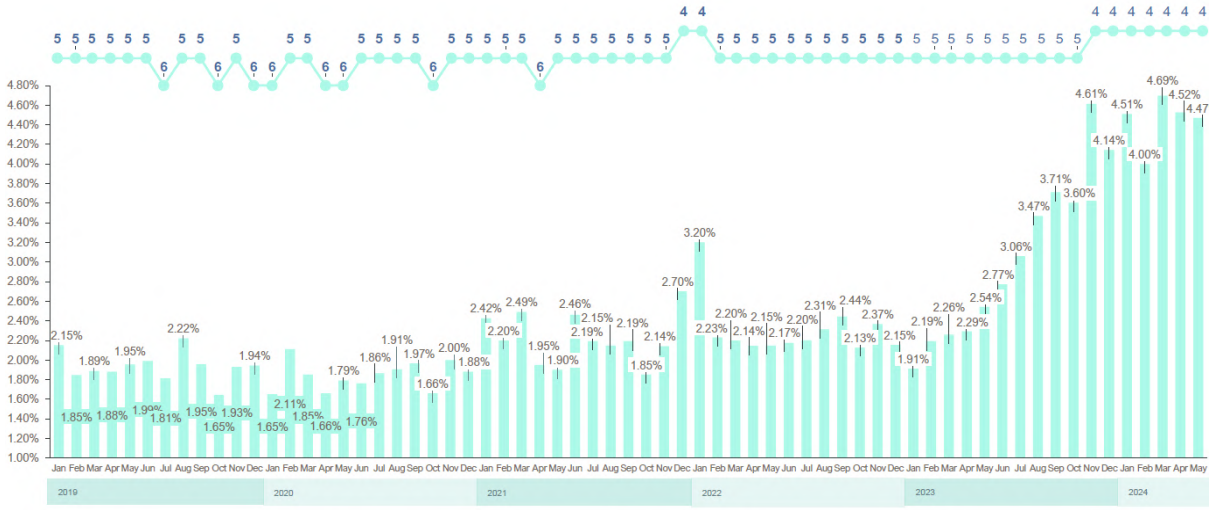
Gráfico 6. Evolución del RMB como moneda de reserva internacional (2016-2024)



Fuente: IMF (2026).

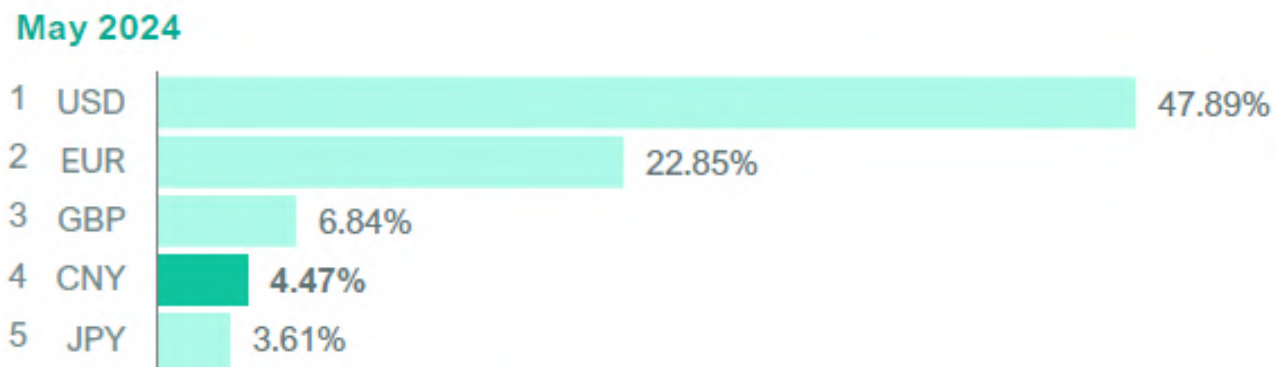
Asimismo, los resultados de estas políticas pueden observarse en la creciente presencia internacional del RMB durante las últimas dos décadas. En materia de pagos internacionales, la moneda se ubicó en 2024 como la cuarta más utilizada a nivel global, alcanzando una participación del 4,47% del total de transacciones procesadas por SWIFT. Asimismo, el crecimiento registrado desde 2019 evidencia un avance sostenido de la moneda en los mercados internacionales (Gráfico 7) (SWIFT, 2024). Sin embargo, la distancia respecto del dólar continúa siendo considerable. Mientras el RMB representaba el 4,47% de los pagos globales, el dólar concentraba una participación superior a diez veces esa cifra, reflejando una brecha estructural que aún limita la proyección internacional de la moneda china (Gráfico 8) (SWIFT, 2024).

Gráfico 7. Evolución histórica de la participación del RMB en pagos globales (2019–2024)



Fuente: SWIFT (2024).

Gráfico 8. Comparación directa RMB vs. dólares en pagos globales (2024)



Fuente: SWIFT (2024).

Una situación similar se observa en el financiamiento del comercio internacional. En 2024, el RMB ocupaba el tercer lugar entre las monedas utilizadas para financiar operaciones comerciales, con una participación del 5,08%, ubicándose detrás del dólar estadounidense (84,65%) y del euro (5,63%). Nuevamente, si bien la moneda china logró consolidarse entre las principales divisas utilizadas en el comercio global, la diferencia respecto del dólar continuó siendo significativa (SWIFT, 2024).

En conjunto, la evidencia presentada muestra que la RPCh logró avances significativos en la internacionalización del RMB mediante una estrategia sostenida de apertura financiera, promoción del comercio en moneda local y expansión de su uso en los mercados internacionales.

Por consiguiente, en términos comparativos, la capacidad monetaria de la RPCh experimentó un crecimiento significativo desde la crisis financiera internacional de 2008, reflejado en su mayor utilización internacional del RMB y en el desarrollo de mecanismos orientados a fortalecer su circulación global. Sin embargo, los indicadores analizados muestran que estos avances aún se encuentran lejos de desafiar la posición estructural del dólar. La evidencia sugiere que la evolución reciente del sistema monetario internacional responde más a una dinámica de diversificación gradual que a un reemplazo inmediato de la centralidad monetaria estadounidense.

Esta interpretación se refuerza si se compara la participación monetaria de cada país con su peso en el PBI mundial. En 2024, EE.UU. representó el 26,3% del PBI mundial, mientras que el dólar concentró más del 47% de los pagos internacionales pro-

cesados por SWIFT, evidenciando una participación superior al peso relativo de su economía (Lu, 2024). En contraste, la RPCh representó el 16,9% del PBI mundial, pero el RMB apenas alcanzó el 4,47% de los pagos internacionales, reflejando una marcada subrepresentación respecto de su peso económico (Lu, 2024). Estos resultados sugieren que la centralidad internacional del dólar continúa sustentándose en factores estructurales que exceden el tamaño de la economía estadounidense. Al mismo tiempo, muestran que, si bien el RMB amplió progresivamente su presencia internacional, su utilización aún no refleja el peso económico de China, lo que matiza los resultados de la dimensión monetaria sin alterar la tendencia de fortalecimiento de sus capacidades financieras.

A partir de lo analizado, puede sostenerse que la capacidad monetaria evidencia que la multipolaridad financiera no se manifiesta de manera homogénea en las distintas dimensiones propuestas por Armijo et. al (2020). Pese a los avances registrados en la internacionalización del RMB, el predominio del dólar en las principales funciones monetarias internacionales indica que la redistribución de las capacidades continúa siendo limitada en esta dimensión.

Capacidad de Red

La capacidad de red de Estados Unidos se sustenta en parte en la centralidad de sus instituciones y mercados financieros dentro de la economía global. Según la 39ª edición del Índice Global de Centros Financieros (GFCI 39), Nueva York continúa ocupando el primer puesto como principal centro financiero del mundo, posición que mantiene de manera ininterrumpida desde la publicación del GFCI 24 en septiembre de 2018 (Z/Yen, 2026).

Esta centralidad se justifica por la concentración de flujos y activos financieros globales dentro de su mercado. En 2023, los mercados accionarios del país concentraban el 42,6% de la capitalización bursátil mundial, mientras que los mercados de renta fija representaban el 39,3% de los títulos en circulación. Estos valores no son una mera situación coyuntural, sino una tendencia sostenida durante las últimas décadas (SIFMA, 2024, p. 6). Asimismo, entre 2009 y 2023, la participación estadounidense en la capitalización bursátil mundial pasó del 30,7% al 42,6%, consolidando

aún más su peso dentro de las finanzas internacionales (SIFMA, 2024, p. 9). La magnitud de estos mercados atrae capitales, empresas e instituciones financieras de todo el mundo, reforzando la posición de Estados Unidos como uno de los principales nodos del sistema financiero internacional.

A ello se suma la influencia sobre la red de infraestructura SWIFT (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication*). Creada en 1973 y con sede en Bélgica, conecta a más de 11.000 instituciones financieras en todo el mundo y permite el intercambio estandarizado de mensajes necesarios para la realización de pagos transfronterizos. Como señalan Cipriani, Goldberg y La Spada (2023), estas infraestructuras "representan un elemento fundamental del sistema financiero internacional, ya que permiten que gobiernos, empresas y hogares realicen de manera efectiva sus pagos por adquisiciones internacionales de bienes, servicios o activos financieros" (p. 38). Su relevancia para el funcionamiento de las finanzas globales se ve reforzada por el predominio del dólar, que representa más del 86% del valor del tráfico cursado a través de la misma (Cipriani, Goldberg y La Spada, 2023).

La influencia de Estados Unidos sobre SWIFT no deriva de un control formal sobre la institución, la cual opera bajo legislación belga y supervisión europea, sino que se encuentra asociada a la posición central que ocupa dentro de la misma, dada la importancia internacional del dólar y la inserción de las instituciones financieras estadounidenses en los principales circuitos de pagos. Esto le permite ejercer una influencia significativa sobre su funcionamiento. Asimismo, la cooperación entre la red y el Departamento del Tesoro estadounidense posibilita la utilización de información financiera para monitorear transacciones internacionales, mientras que el uso de sanciones secundarias y la capacidad de coordinación con países aliados amplían su margen de acción sobre esta infraestructura crítica del sistema financiero global (Eichengreen, 2022). La exclusión de diversos bancos rusos de SWIFT tras la invasión de Ucrania en 2022 constituye un ejemplo de ello, ya que puso de manifiesto cómo la centralidad financiera puede convertirse en un instrumento de presión internacional (Shagina, 2022).

La red de líneas *swap* de la Reserva Federal es otro elemento relevante dentro de su capacidad de red. Estas "fueron amplia-

mente reconocidas por haber contribuido a estabilizar el sistema financiero global, particularmente durante la Gran Crisis Financiera de 2008 (GFC) y el inicio de la pandemia de COVID-19" (Cassetta, 2022, p. 2). Actualmente, involucra a catorce bancos centrales. Más allá de su función estabilizadora, estas líneas también poseen implicancias geopolíticas, en la medida en que contribuyen a estructurar vínculos financieros privilegiados entre Estados Unidos y otros actores relevantes del sistema internacional (Cassetta, 2022).

En cuanto al ámbito de las tecnologías financieras, según el GFCI 39, Estados Unidos con New York ocupa el tercer lugar en el ranking global de *fintech*, por detrás de centros financieros chinos (Z/Yen, 2026).

A diferencia de Estados Unidos, cuya capacidad de red se sustenta en infraestructuras y mercados consolidados desde hace décadas, la RPCh buscó construir redes financieras alternativas que reduzcan su dependencia de estructuras dominadas por Occidente.

Uno de los instrumentos más relevantes de la capacidad de red china es su extensa red de acuerdos de *swap* de divisas. El primer acuerdo de este tipo fue firmado en 2009 y tuvo como propósito facilitar el comercio denominado en RMB y proveer liquidez a las operaciones *offshore* realizadas en la moneda china. En este sentido, los *swaps* constituyen un mecanismo que contribuye tanto a la internacionalización del renminbi como a la integración del sistema financiero chino en los mercados financieros internacionales, al tiempo que permiten a las autoridades mantener cierto grado de control sobre la circulación de la moneda fuera de sus fronteras (Truman, 2021).

En la actualidad, esta red es la más amplia del mundo en términos de cantidad de participantes. El PBC mantiene acuerdos con 54 socios, entre ellos el Banco Central Europeo, lo que le permite alcanzar indirectamente a los diecinueve países de la zona euro (Truman, 2021). Sin embargo, la configuración de estos acuerdos no responde exclusivamente a objetivos monetarios. Diversos estudios muestran que factores como la intensidad de los vínculos comerciales, la existencia de acuerdos de libre comercio, las relaciones políticas y determinadas características institucionales de los países receptores influyen en la firma y expansión de las líneas de *swap* chinas (Lin, Zhan y Cheung, 2016). De este modo,

la red no solo cumple una función financiera, sino que también fortalece los vínculos económicos y políticos del país con una amplia diversidad de socios internacionales.

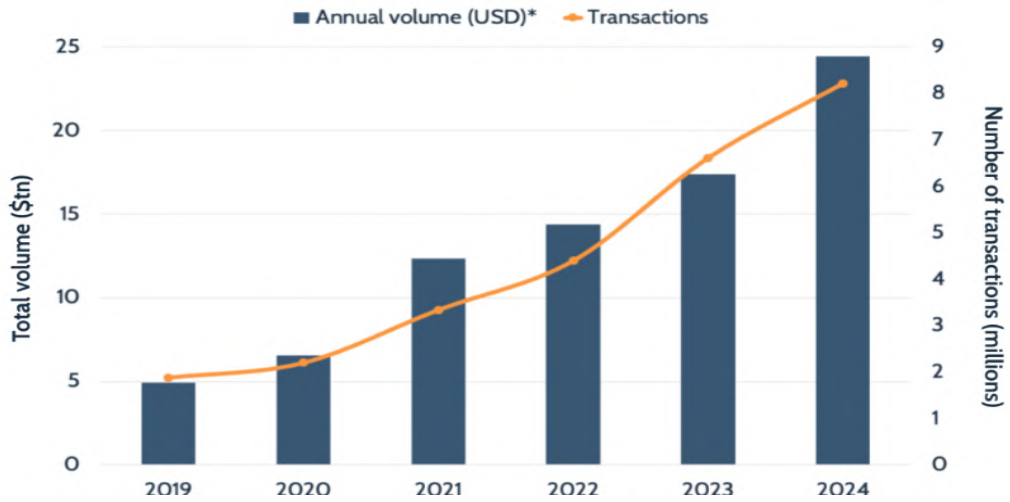
Por otro lado, el Sistema de Pagos Interbancario Transfronterizo (*Cross-Border Interbank Payment System*, CIPS) es otro factor a tener en cuenta. El mismo fue creado en 2012 por el PBC y comenzó a operar en octubre de 2015. Su puesta en funcionamiento constituyó un hito en el desarrollo de la infraestructura financiera china y en la estrategia de internacionalización del RMB (CIPS, 2026).

La lógica fundacional del CIPS presenta similitudes con la red SWIFT, en tanto ambas plataformas buscan facilitar las transacciones financieras transfronterizas. Sin embargo, existen diferencias relevantes en cuanto al grado de participación estatal y al contexto en el que se desarrollaron. En este sentido, el CIPS puede entenderse como una adaptación estratégica de un modelo de infraestructura financiera preexistente, diseñada para responder a los objetivos específicos de la política financiera china.

Actualmente, el sistema conecta a más de 300 instituciones bancarias distribuidas en 167 países y regiones (CIPS, 2026). Su creación tuvo como propósito fortalecer el sistema financiero doméstico, promover la utilización internacional del RMB y facilitar los pagos transfronterizos denominados en dicha moneda. Al especializarse en operaciones en renminbi, contribuye a ampliar la infraestructura necesaria para el uso internacional de la moneda china. Asimismo, se considera un instrumento estratégico de política financiera, ya que permite reducir la dependencia de infraestructuras dominadas por Occidente, particularmente de SWIFT, cuya utilización como mecanismo de sanción adquirió mayor visibilidad tras la exclusión de entidades financieras rusas del sistema (Campbell, 2023).

La creciente relevancia del CIPS también se refleja en la evolución de su actividad. Durante 2024, el volumen total de transacciones aumentó un 43%, alcanzando 24,45 billones de dólares, mientras que el número de operaciones creció un 24%, llegando a 8,2 millones de transacciones. Tanto el volumen operado como la cantidad de operaciones realizadas se triplicaron desde 2020, evidenciando una expansión sostenida de esta infraestructura financiera durante los últimos años (Gráfico 9) (Baker, 2025).

Gráfico 9. Evolución del volumen anual y número de transacciones del CIPS (2019-2024)



Fuente: Baker (2025).

La expansión del sistema también puede observarse en el aumento de sus participantes. En 2025, el CIPS contaba con 1.683 instituciones participantes, lo que representa un incremento interanual del 10% (Baker, 2025). La mayoría corresponde a participantes indirectos, reflejando la creciente integración de entidades financieras extranjeras a la red. Desde una perspectiva geográfica, Asia concentra el 73% de los participantes indirectos, seguida por Europa con el 17%. La presencia en otras regiones continúa siendo más limitada: África representa el 4%, mientras que América del Norte, América del Sur y Oceanía concentran el 2%, 2% y 1%, respectivamente (Baker, 2025).

Estos datos reflejan que el CIPS se consolidó como uno de los principales instrumentos de la estrategia china para fortalecer su capacidad de red. Aunque todavía se encuentra lejos de igualar la escala y alcance global de SWIFT, su expansión sostenida refleja los esfuerzos de la RPCh por construir infraestructuras financieras propias.

La capacidad de red del país también se refleja en la relevancia alcanzada por sus principales centros financieros. Los resultados del GFCI 39 muestran que Hong Kong mantuvo su posición como el tercer centro financiero más importante del mundo, Shanghái mejoró dos lugares respecto de la edición anterior, pasando del octavo al sexto puesto y Shenzhen permaneció dentro del grupo de los diez principales centros financieros globales (Z/yen, 2026). La presencia de tres ciudades chinas entre los diez principales centros financieros del mundo evidencia la creciente impor-

tancia del país dentro de las redes financieras internacionales. Esta tendencia sugiere que la RPCh no solo posee centros financieros de relevancia internacional, sino que continúa fortaleciendo su presencia y capacidad para atraer instituciones financieras, inversiones y servicios especializados, y consolidándose como punto de conexión entre los mercados chinos y globales.

El crecimiento de sus mercados financieros es otro hecho a considerar. En 2024, el volumen de bonos en circulación alcanzó los RMB 177 billones, tras registrar un crecimiento interanual del 12,1% (PBC, 2025). Este desempeño da cuenta de la magnitud alcanzada por uno de los principales mercados de capitales del mundo. También presentó una participación creciente de actores internacionales, dado que, en 2024, las instituciones financieras extranjeras mantuvieron tenencias por RMB 4,20 billones en bonos chinos (PBC, 2025), reflejando el interés de inversores externos por participar en estos mercados.

La profundidad financiera también se observa en la actividad de sus principales bolsas de valores. Durante 2024, las bolsas de Shanghái y Shenzhen registraron operaciones por RMB 254,8 billones, un incremento del 20,1% respecto al año anterior (PBC, 2025). En consecuencia, estos indicadores muestran que la capacidad de red china no solo se apoya en infraestructuras como el CIPS o en la relevancia de sus centros financieros, sino también en mercados domésticos de gran escala que fortalecen su inserción en las finanzas internacionales.

Por último, la RPCh también se destaca en el desarrollo de *Fintech*, en donde Hong Kong se posicionó como el principal centro del mundo, seguido por Shenzhen en segundo lugar. Asimismo, cinco ciudades chinas se ubicaron entre los veinte principales centros financieros especializados en tecnologías financieras a nivel global (Z/Yen, 2026). Este aspecto es de relevancia estratégica debido a que las innovaciones financieras digitales permiten desarrollar nuevas formas de intermediación, pagos y financiamiento, generando redes alternativas a las estructuras financieras tradicionales.

En síntesis, la comparación muestra que EE.UU. conserva ventajas estructurales significativas en la capacidad de red, sustentada en la centralidad de sus mercados financieros, el papel internacional del dólar y su influencia sobre infraestructuras críticas como SWIFT. Sin embargo, la RPCh logró construir redes

financieras propias cada vez más amplias mediante la expansión de los acuerdos de *swap*, el desarrollo del CIPS y el fortalecimiento de sus centros y mercados financieros.

A partir de lo analizado, la capacidad de red constituye otra de las dimensiones donde se advierte una tendencia hacia la multipolaridad financiera. EE.UU. conserva ventajas estructurales asociadas a la centralidad de sus mercados y a su influencia sobre SWIFT, pero la RPCh logró desarrollar infraestructuras y redes financieras propias que amplían de forma sostenida su capacidad de conexión con el sistema financiero internacional.

Capacidad de Gobernanza

El poder financiero de Estados Unidos también se expresa en su capacidad para influir en las instituciones que regulan y organizan el sistema financiero internacional. Esta dimensión resulta particularmente visible en las instituciones de BW, donde el país continúa ocupando posiciones privilegiadas.

En cuanto al FMI, la participación de cada miembro se encuentra determinada por su cuota, la cual define tanto su contribución financiera como su peso relativo dentro de la institución. En este sentido, "las cuotas son un factor clave que determina el poder de voto en las decisiones del FMI. Los países miembros tienen un voto por cada DEG 100.000 de cuota más los votos básicos que son iguales para todos los países" (FMI, 2026).

En este marco, Estados Unidos continúa siendo el principal accionista del Fondo, con una cuota equivalente al 17,42% del total y el 16,49% de los derechos de voto, ubicándose ampliamente por encima de cualquier otro Estado miembro (Tabla 1) (FMI, 2026). Esta participación adquiere especial relevancia si se considera que las decisiones más importantes del organismo requieren una mayoría calificada del 85% de los votos. En consecuencia, posee la capacidad de bloquear reformas o decisiones estratégicas que no cuenten con su respaldo, manteniendo una influencia decisiva sobre el funcionamiento de la institución.

Tabla 1. Participación en la gobernanza del Fondo Monetario Internacional: cuotas y derechos de voto de los principales miembros (2026)

Member	Quota (mill. SDR)	Share (%)	Votes (%)
United States	82,994.2	17.42	16.49
Japan	30,820.5	6.47	6.14
China	30,482.9	6.40	6.08
Germany	26,634.4	5.59	5.31
France	20,155.1	4.23	4.03
United Kingdom	20,155.1	4.23	4.03
Italy	15,070.0	3.16	3.02
India	13,114.4	2.75	2.63
Russian Federation	12,903.7	2.71	2.59
Brazil	11,042.0	2.32	2.22
Canada	11,023.9	2.31	2.22
Saudi Arabia	9,992.6	2.10	2.01
Rest of the World (179 members)	191,983.2	40.31	—

Fuente: FMI (2026).

La posición estadounidense dentro del FMI era aún más favorable antes de la crisis financiera internacional de 2008. A partir de entonces, economías emergentes comenzaron a cuestionar la escasa correspondencia entre su creciente peso económico y su nivel de representación dentro del organismo. Como respuesta a estos reclamos, se impulsaron reformas orientadas a redistribuir cuotas y derechos de voto. La Decimocuarta Revisión General de Cuotas, acordada en 2010 e implementada en 2016 tras la aprobación del Congreso estadounidense, produjo una transferencia limitada de participación hacia las economías emergentes. Sin embargo, las revisiones posteriores, la Decimoquinta y la Decimosexta, no introdujeron modificaciones sustanciales en la estructura de poder existente (Mohan, 2020). En consecuencia, pese a los ajustes realizados, la distribución de influencia dentro del Fondo continúa reflejando en gran medida la arquitectura institucional heredada de la posguerra.

La capacidad de gobernanza del país también se proyecta sobre el Banco Mundial, el otro gran pilar financiero de BW. Estados Unidos desempeñó un papel central en su creación y continúa siendo el país con mayor compromiso financiero dentro de la institución. La estructura del Banco se articula principalmente en torno al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y la Asociación Internacional de Fomento (AIF). En términos de votos,

> La participación de votos de Estados Unidos en el BIRF es del 15,49 % y en la AIF es del 9,63 %. Estados Unidos es el único miembro del BIRF con una participación de votos superior al 15 % y, por lo tanto, con poder de veto sobre las decisiones políticas importantes. (Congressional Research Service, 2024)

Al igual que en el FMI, esta posición le permite conservar una influencia significativa sobre la orientación de uno de los principales organismos multilaterales encargados de promover el financiamiento para el desarrollo a nivel internacional.

La RPCh, por su parte, luego de la crisis financiera internacional de 2008 comenzó a desempeñar un papel cada vez más activo dentro de los debates sobre la gobernanza financiera internacional, ámbito históricamente dominado por Estados Unidos (Kastner, Pearson y Rector, 2018). La crisis no solo expuso vulnerabilidades en el sistema financiero internacional, sino que también puso en evidencia las limitaciones de la arquitectura institucional vigente. Por un lado, las instituciones del FMI y BM fueron cuestionadas por su incapacidad para responder de manera rápida y efectiva a la magnitud de la crisis. Por otro, economías emergentes que habían adquirido un peso creciente en la economía mundial continuaban ocupando posiciones marginales dentro de los mecanismos de toma de decisiones.

En este contexto, el país comenzó a impulsar una agenda de reformas orientada a aumentar la representación de las economías emergentes dentro de las principales instituciones financieras internacionales. A través de espacios como el G-20 y los BRICS, se convirtió en uno de los principales promotores de una gobernanza financiera más acorde con la distribución actual del poder económico global. Esta posición encontraba fundamento en la escasa representación que poseía dentro de las instituciones financieras multilaterales. Como señalan Chen y Liu (2018), antes de los procesos de reforma,

> China tenía una participación desproporcionadamente baja de apenas el 3.81 por ciento de los derechos de voto en el sistema de cuotas del FMI. A los países europeos, en contraste, se les asignaba el 27.5 por ciento. Como la segunda economía más grande del mundo, China tenía una cuota de votación del 4.42 por ciento en el Banco Mundial, en comparación con el 16.4 por ciento de los EE.UU. y el 7.9 por ciento de Japón (p. 4).

Como resultado, en 2010 se aprobó la Decimocuarta Revisión General de Cuotas del FMI. Sin embargo, la implementación efectiva de la reforma se produjo recién en 2016. Irónicamente, si bien la reforma implicaba una reducción de la participación europea más que de la estadounidense, su implementación encontró su principal resistencia en Washington. Aunque esta revisión produjo una redistribución limitada de cuotas y derechos de voto en favor de algunas economías emergentes, las revisiones posteriores no introdujeron modificaciones sustanciales en la estructura de poder existente. En consecuencia, las cuotas y los mecanismos de representación continuaron reflejando, en gran medida, una distribución del poder económico correspondiente a una realidad internacional de hace más de una década.

La percepción de que las reformas avanzaban lentamente llevó a la RPCh a implementar una estrategia de transformación con la construcción de mecanismos alternativos de gobernanza financiera. De esta manera, además de reclamar una mayor representación en los organismos existentes, comenzó a promover nuevas instituciones multilaterales capaces de reflejar con mayor precisión las preferencias e intereses de las economías emergentes.

En este marco surgió el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (AIIB), una iniciativa anunciada por la RPCh que logró en 2016 consolidarse como una nueva institución multilateral de desarrollo. Su objetivo principal es financiar proyectos de infraestructura sostenible en Asia y otras regiones, ofreciendo una fuente alternativa de financiamiento para países en desarrollo. De acuerdo con Chen y Liu (2018), el AIIB representa un esfuerzo por introducir nuevas prioridades y procedimientos dentro de la financiación multilateral para el desarrollo, constituyéndose al mismo tiempo en una alternativa a las instituciones tradicionales lideradas por Occidente.

Su relevancia resulta significativa si se considera que constituye el primer organismo financiero multilateral de alcance global impulsado y liderado por la RPCh. Como sostienen Wang, Yuk-ping Lo y Dijkstra (2026), el AIIB "evolucionó de ser principalmente una entidad china a convertirse en un respetado banco internacional de desarrollo con una calificación crediticia AAA, el nivel más alto de solvencia y de menor riesgo de impago" (p. 3).

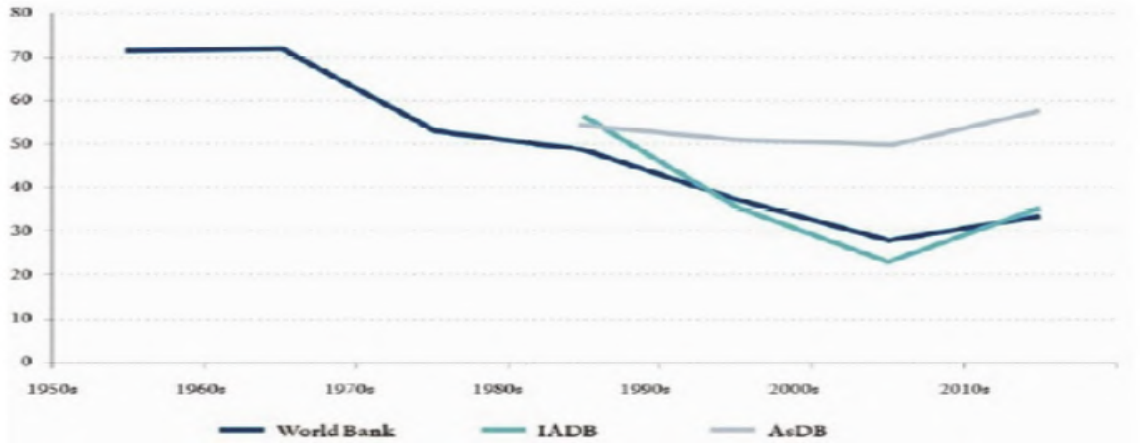
Actualmente cuenta con 109 miembros, un capital autorizado de 100.000 millones de dólares y tiene su sede central en Beijing.

La proyección china en materia de gobernanza financiera también puede observarse en la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), establecido por los países BRICS en 2014. Su objetivo es movilizar recursos para financiar infraestructura y proyectos de desarrollo sostenible tanto en los países miembros como en otras economías emergentes y en desarrollo. Como remarca Guzmán (2024),

> Entre las causas que motivaron la creación del NDB se destacan: la persistente unipolaridad del sistema financiero internacional; el estancamiento de sus instituciones en un momento decisivo como lo fue el escenario de crisis del 2008; y, la necesidad de seguridad en los países emergentes y en desarrollo. (pp. 44 y 45)

Tanto el AIIB como el NDB reflejan la búsqueda de una mayor participación de las economías emergentes en la gobernanza financiera internacional y responden a la percepción de que las instituciones tradicionales no estaban logrando satisfacer adecuadamente la creciente demanda de financiamiento para infraestructura en el Sur Global. Una de las principales críticas dirigidas a las instituciones financieras tradicionales se relacionaba con la insuficiente provisión de recursos destinados a este tipo de proyectos (Gráfico 10) (Larionova y Shelepov, 2016).

Gráfico 10. Inversión en infraestructura por parte de los bancos multilaterales tradicionales



Fuente: Larionova y Shelepov (2016).

En conjunto, estos procesos muestran que la capacidad de gobernanza china opera simultáneamente en dos dimensiones. Por un lado, busca ampliar su influencia dentro de las instituciones financieras internacionales existentes mediante reclamos de mayor representación y participación en los procesos de toma de decisiones. Por otro, impulsa la creación de nuevas instituciones multilaterales que le permitan ejercer una mayor influencia dentro del sistema internacional. Es decir, "China transita entre el statu quo de su participación en las reglas e instituciones existentes y el avance de sus narrativas estratégicas y la participación cada vez mayor de instituciones con sus valores e intereses" (Codianni, 2024, p. 208).

Paradójicamente, ambas estrategias se refuerzan mutuamente. La construcción de instituciones alternativas no solo amplió los márgenes de acción de la RPCh, sino que también incrementó la presión sobre las instituciones tradicionales para avanzar, aunque de manera limitada, en reformas orientadas a otorgar una representación más acorde con la distribución actual del poder económico mundial.

En términos de capacidad de gobernanza, la evidencia muestra una situación más compleja que una simple continuidad o reemplazo del liderazgo estadounidense. Por un lado, Estados Unidos conserva una posición privilegiada dentro de las principales instituciones financieras internacionales creadas en BW, donde mantiene una influencia decisiva sobre los procesos de toma de decisiones. Por el otro, la RPCh incrementó su capacidad de incidencia mediante la demanda de reformas en dichas instituciones y la creación de organismos alternativos.

Por consiguiente, esta capacidad constituye otra de las dimensiones donde se advierte una tendencia hacia la multipolaridad financiera. Estados Unidos conserva ventajas estructurales dentro de las instituciones surgidas de BW, pero la RPCh amplió sus espacios de influencia tanto mediante reformas en esas instituciones como a través de la creación de organismos alternativos.

Conclusiones

El crecimiento de las capacidades financieras de la RPCh desde la crisis financiera internacional de 2008 no derivó en un desplazamiento del liderazgo financiero estadounidense, pero sí

modificó parcialmente la distribución del poder dentro del sistema financiero internacional. Estos avances continúan coexistiendo con la centralidad del dólar, la profundidad de los mercados financieros estadounidenses y la posición privilegiada que Estados Unidos mantiene en las principales instancias de gobernanza financiera tradicional.

Considerando la perspectiva de Armijo, Tirone y Chey (2020), la comparación realizada muestra que la RPCh logró consolidar una posición acreedora de alcance global, fortaleció sus capacidades de red mediante el desarrollo de nuevas infraestructuras financieras y amplió su capacidad de incidencia en los espacios de gobernanza internacional, tanto a través de reformas en las instituciones existentes como de la creación de organismos alternativos. En cambio, sus avances en la internacionalización del RMB, si bien sostenidos, aún no alteran de manera sustantiva la centralidad del dólar en el sistema monetario internacional.

Estos resultados confirman la hipótesis planteada. El sistema financiero internacional contemporáneo se caracteriza por una multipolaridad asimétrica, en tanto la redistribución del poder financiero se manifiesta en tres de las cuatro dimensiones consideradas (acreedora, de red y de gobernanza), sin alcanzar de manera equivalente a la dimensión monetaria, donde el dólar continúa constituyendo la principal base de poder financiero estadounidense.

Referencias

Armijo, L. E., Tirone, D. C. & Chey, H. (2020). The Monetary and Financial Powers of States: Theory, Dataset, and Observations on the Trajectory of American Dominance. *New Political Economy*, *25*(2), 174–194. https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1574293

Baker, J. (2025). *Is China's cross-border payments network on the rise?* FXC Intelligence. https://www.fxcintel.com/research/analysis/cips-growth-may-2025

Banco Popular de China. (2025). *Financial Market Report (2024)*. Banco Popular de China. https://www.pbc.gov.cn/en/3688247/3688978/3709134/5579031/2025013009512017217.pdf

Boston University Global Development Policy Center. (2025, June). *Peer-to-Peer Lending: China's Overseas Develop-*

ment Finance Pivots to National and Regional Development Banks | Global Development Policy Center. Bu.edu. https://www.bu.edu/gdp/2025/06/10/peer-to-peer-lending-chinas-overseas-development-finance-pivots-to-national-and-regional-development-banks/

Campbell, A. (2023). *The Cross-Border Interbank Payment System: A Case Study in Chinese Economic Leadership*. Political Economy Research Institute.

Cassetta, J. M. (2022). The Geopolitics of Swap Lines. *Harvard Kennedy School*. https://www.hks.harvard.edu/centers/mrcbg/publications/awp/awp181

Chen, Z. & Liu, Y. (2018). Strategic Reassurance in Institutional Contests: Explaining China's Creation of the Asian Infrastructure Investment Bank. *Journal of Contemporary China*, *27*(114), 795–810. https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1488098

Cheung, Y.-W., Ma, G. & McCauley, R. N. (2011). RENMINBISING CHINA'S FOREIGN ASSETS. *Pacific Economic Review*, *16*(1), 1–17. https://doi.org/10.1111/j.1468-0106.2010.00531.x

Cipriani, M., Goldberg, L. S. & La Spada, G. (2023). Financial Sanctions, SWIFT, and the Architecture of the International Payment System. *Journal of Economic Perspectives*, *37*(1), 31–52. https://doi.org/10.1257/jep.37.1.31

CIPS. (2026). *Introduction*. Www.cips.com.cn. https://www.cips.com.cn/en/about_us/about_cips/introduction/index.html

Codianni, E. (2024). China y la gobernanza global financiera del ambiente en el siglo XXI: Análisis de sus características y narrativas y los casos del Banco de Desarrollo de China y el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura. *Revista Política Austral*, *3*(2), 199–212. https://doi.org/10.26422/RPA.2024.0302.cod

Congressional Research Service. (2016). *The United States as a Net Debtor Nation: Overview of the International Investment Position*. Congressional Research Service. https://www.everycrsreport.com/files/20161007_RL32964_5978b1558c16af192f52118b01cdaccc71deef24.pdf

Congressional Research Service. (2024). *The World Bank*. InFocus.

Eichengreen, B. (2011). Exorbitant Privilege: The Rise and Fall of the Dollar and the Future. In *Economic Affairs* (Issue 1). Oxford University Press. https://doi.org/10.1111/ecaf.12008_2

Eichengreen, B. (2022). Sanctions, SWIFT, and China's Cross-Border Interbank Payments System. In *JSTOR*. Marshall Papers. https://www.jstor.org/stable/resrep41418

Fabani, O. & Fernández Alonso, J. M. (2019). Diplomacia financiera con fuentes crediticias no tradicionales durante la gestión de Mauricio Macri. Los casos de China, Qatar y Emiratos Árabes Unidos (2015-2017). Astrolabio, 23, 343-366. https://doi.org/10.55441/1668.7515.n23.20633

Federal Reserve. (2021). *The International Role of the U.S. Dollar, Accessible Data*. Federalreserve.gov. https://www.federalreserve.gov/econres/notes/feds-notes/the-international-role-of-the-u-s-dollar-accessible-20211006

Federal Reserve Bank of St. Louis. (2026). *U.S. Net International Investment Position*. Stlouisfed.org. https://fred.stlouisfed.org/series/IIPUSNETIQ

FMI. (2026). *Derechos especiales de giro (DEG)*. IMF. https://www.imf.org/es/About/Factsheets/Sheets/2023/special-drawing-rights-sdr

Guzmán, M. F. (2024). BRICS como auspiciantes del cambio dentro de Arquitectura Financiera Internacional. *Revista Integración Y Cooperación Internacional*, *39*, 36–51. https://doi.org/10.35305/revistamici.vi39.157

Horn, S., Reinhart, C. & Trebesch, C. (2019). *NBER WORKING PAPER SERIES CHINA'S OVERSEAS LENDING*. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26050/w26050.pdf

IMF Data. (2026). *Data Explorer*. Imf.org. https://data.imf.org/en/Data-Explorer?datasetUrn=IMF.STA:BOP(21.0.0)

Joshua, J. (2019). *The Belt and Road Initiative and the Global Economy* (Vol. II). Palgrave Macmillan.

Kastner, S. L., Pearson, M. M. & Rector, C. (2018). China's Strategic Multilateralism: Investing in Global Governance. In *Cambridge University Press*. Cambridge University Press. https://www.cambridge.org/core/books/chinas-strategic-multilateralism/AADC39A121E98036DDC12BCEB83A0D7F

Nemiña, P. & Espinosa, C. (2021). The rise of the new official creditors in the XXI century and the challenges to the global financial governance. *GLOBE Project*. https://www.globe-project.eu/the-rise-of-the-new-official-creditors-in-the-global-financial-governance_11423.pdf

Laffaye, S., Lavopa, F. & Pérez Llana, C. (2013). Los cambios en la estructura del poder económico mundial: ¿Hacia un mundo multipolar? *Revista Argentina de Economía Internacional*, *(1)*, 10–29.

Larionova, M. V. & Shelepov, A. V. (2016). Potential role of the NDB and AIIB in the global financial system. *VESTNIK RUDN INTERNATIONAL RELATIONS*, *16*(4), 700–716. https://doi.org/10.22363/2313-0660-2016-16-4-700-716

Lim, K. (2023). US Monetary Hegemony Infrastructural Linkages Between States and Markets. *The Korean Journal of International Studies*, *21*(3), 383–408. https://doi.org/10.14731/kjis.2023.12.21.3.383

Lin, Z., Zhan, W. & Cheung, Y.-W. (2016). China's Bilateral Currency Swap Lines. *China & World Economy*, *24*(6), 19–42. https://doi.org/10.1111/cwe.12179

Lu, M. (2024). Ranked: The top 6 economies by share of global GDP (1980-2024). Visual Capitalist. https://www.visualcapitalist.com/ranked-the-top-6-economies-by-share-of-global-gdp-1980-2024/ohan

IMF Quota reforms and global economic governance: What does the future hold? - CSEP. In *CSEP - Centre for Social and Economic Progress*. https://csep.org/working-paper/imf-quota-reforms-and-global-economic-governance-what-does-the-future-hold/

Schulz, J. S. (2020). La vigencia del BRICS como propuesta de multipolarismo emergente y el lugar de América Latina. En M. F. Staiano y L. Bogado Bordazar (Comps.), *La innovación china en la gobernanza global: su impacto en América Latina* (pp. 46-58). Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Instituto de Relaciones Internacionales. https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=libros&d=Jpm4742

Shagina, M. (2022). Western Financial Warfare and Russia's de-dollarization strategy: How Sanctions on Russia Might Res-

hape the Global Financial System. In *FIIA - Finnish Institute of International Affairs*. https://fiia.fi/en/publication/western-financial-warfare-and-russias-de-dollarization-strategy

SIFMA. (2024). *2024 Capital Markets Fact BooK*. SIFMA Research.

Strange, S. (1988). *States and Markets* (2nd ed.). Continuum.

SWIFT. (2024). *RMB Tracker Monthly reporting and statistics on renminbi (RMB) progress towards becoming an international currency*. SWIFT.

State Administration of Foreign Exchange. (2026). *China's International Investment Position*. Safe.gov.cn. https://www.safe.gov.cn/en/China/index.html

Tzouvala, N. (2024). Sanctions, Dollar Hegemony, and the Unraveling of Third World Sovereignty†. *Yale Journal of International Law*. https://yjil.yale.edu/posts/2024-06-10-sanctions-dollar-hegemony-and-the-unraveling-of-third-world-sovereignty

Wang, Z., Dijkstra, H. & Lo, C. Y. (2026). The AIIB as an ordinary development bank? China and the design of international institutions. *International Relations of the Asia-Pacific*, *26*(1). https://doi.org/10.1093/irap/lcag004

Z/Yen . (2026). Global Financial Centres Index 39: Top Four Financial Centres Clear Leaders. In *Zyen.com*. https://www.zyen.com/news/press-releases/press-release-global-financial-centres-index-39-top-four-financial-centres-clear-leaders/?utm_source=-chatgpt.com

Geoeconomía e infraestructuras: la iniciativa europea Global Gateway en Argentina

María Paz López[1]
Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales
mplopez@fch.unicen.edu.ar
Argentina

Nevia Vera[2]
Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales
neviavera@fch.unicen.edu.ar
Argentina

Fernando de la Cruz[3]
Universidad Internacional de La Rioja
fernando.delacruz@unir.net
Argentina

Geoeconomics and Infrastructure: The European Global Gateway Initiative in Argentina

Recibido: 11 de mayo de 2026
Aceptado: 22 de junio de 2026

Resumen

El presente artículo analiza la implementación de la iniciativa Global Gateway de la Unión Europea (UE) en Argentina, desde su lanzamiento a mediados de 2023. Para ello, identifica los intereses y sectores estratégicos que impulsan el relacionamiento de la UE con Argentina, a partir del viraje geoeconómico del bloque; indaga las acciones concretas realizadas en el tiempo transcurrido desde su anuncio; y realiza una lectura global de los datos para examinar los alcances y limitaciones de Global Gateway en territorio argentino, a la luz de los lineamientos conceptuales sobre geoeconomía e infraestructura que guían el estudio. Metodológicamente, realiza un esfuerzo de reconstrucción de estos aspectos a partir de fuentes documentales secundarias y primarias. El trabajo concluye en que el proceso se encuentra en fase de negociación, procurando delinear un marco político y regulatorio propicio para la atracción de inversiones europeas concretas al país en ámbitos como materias primas críticas, energías renovables y digitalización, en medio de dificultades europeas y argentinas que inciden en su devenir y explican su escasa concreción.

Palabras claves

Argentina, giro geoeconómico, Global Gateway, infraestructuras, Unión Europea.

Abstract

This article analyzes the implementation of the European Union's (EU) Global Gateway initiative in Argentina since its launch in mid-2023. To this end, it identifies the interests and strategic sectors driving the EU's engagement with Argentina, in light of the bloc's geoeconomic shift; examines the concrete actions carried out since its announcement; and provides an overall interpretation of the data in order to identify the scope and limitations of Global Gateway in Argentine territory, considering the conceptual guidelines on geoeconomics and infrastructure that underpin the study. Methodologically, the article reconstructs these aspects through the use of secondary and primary documentary

[1] Doctora en Ciencias Sociales (UNLP). Integrante de la planta estable del CEIPIL-UNICEN-CIC. Docente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas y del Departamento de Filosofía de la Facultad de Derecho de la UNICEN. https://orcid.org/0000-0003-3069-3613.

[2] Doctora en Ciencia Política (UNSAM). Integrante de la planta estable del CEIPIL-UNICEN-CIC y docente del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN. https://orcid.org/0000-0002-1148-654X

[3] Profesor en la Universidad Internacional de la Rioja en grado y Máster de Relaciones internacionales y Cooperación internacional para el desarrollo. https://orcid.org/0000-0003-1387-1828 .

sources. The article concludes that the process remains in a negotiation phase, seeking to establish a political and regulatory framework conducive to attracting concrete European investments to the country in areas such as critical raw materials, renewable energy, and digitalization, amid both European and Argentine challenges that affect its development and help explain its lack of concrete results.

Keywords

Argentina, European Union, geoeconomic shift, Global Gateway, infrastructures.

Introducción

El acelerado crecimiento de China y su irrupción global en campos científico-tecnológicos avanzados desafió la preeminencia occidental y aumentó la preocupación de los Estados Unidos y sus aliados europeos por el dominio tecnológico y la influencia internacional (Sevares, 2022). En tanto, la profundización de la crisis de la globalización neoliberal y del predominio occidental a raíz del crack financiero global de 2008, la pandemia de COVID-19 y la invasión rusa a Ucrania dejaron al descubierto la dependencia europea en múltiples ámbitos (Arnal *et al.*, 2024).

En este marco, la Unión Europea (UE) tomó progresiva conciencia de su gran dependencia en materia tecnológica y en el suministro de insumos clave para su industria, su papel secundario en el escenario internacional -reflejado en la pérdida de influencia en territorios de histórico interés diplomático-, y su retraso en materia de competitividad industrial, tanto respecto del avance tecnológico chino como estadounidense (Arnal *et al.*, 2024). Ante este diagnóstico, emprendió una transformación de su modelo económico, sustentado en pilares como la seguridad económica, la autonomía energética, la resiliencia de las cadenas de suministro y la supremacía tecnológica, y en ejes como la transición ecológica y la transformación digital. Esto no solamente generó cambios hacia el interior del bloque sino también en sus relaciones exteriores (Sanahuja, 2022).

Internamente, la UE se propuso impulsar industrias estratégicas[4] y, hacia afuera, trabajar con socios clave (Pizzi *et al.*, 2025).

[4] Especialmente, destacan iniciativas como el Pacto Verde Europeo de 2021, el Plan *RepowerEU* de 2022 y la Ley de Materias

En este sentido, afines de 2021, lanzó la estrategia Global Gateway para movilizar 300 mil millones de euros hasta 2027, destinados a realizar inversiones sostenibles y de calidad en el exterior, en el ámbito digital, clima y energía, transporte, salud, educación e investigación, basadas en valores europeos[5]. Así, esta estrategia se enmarca en las prioridades geopolíticas y económicas de la propia UE, presentándose a su vez como respuesta a la creciente presencia china en terceros países a través de su más antigua y ambiciosa estrategia de inversión infraestructural: la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) (Olivié y Santillán, 2023).

En el caso de América Latina y el Caribe (ALC) en general y Argentina en particular, la región comenzó a formar parte de Global Gateway desde el año 2023, siendo lanzada formalmente en la III Cumbre UE-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Si bien se encuentran estudios que examinan los pilares, proyectos, iniciativas y asignaciones sectoriales de Global Gateway en ALC[6], el presente artículo se centra en analizar la implementación de Global Gateway en el caso argentino. Para ello, parte de: 1) identificar los intereses y sectores estratégicos que impulsan el relacionamiento de la UE con Argentina[7], a partir del viraje geoeconómico del bloque y el lanzamiento de Global Gateway en ALC; 2) indagar las acciones concretas realizadas en Argentina en el marco de Global Gateway, desde su anuncio a mediados de 2023; y 3) realizar una lectura global de los datos para identificar los alcances y limitaciones de esta iniciativa en territorio argentino, a la luz de los lineamientos conceptuales que guían el estudio.

Para cumplir los objetivos, se implementa una metodología cualitativa consistente en la revisión de literatura especializada y documental, el análisis de bases de datos e información oficial tanto de la UE como de Argentina, declaraciones de funcionarios en medios de comunicación, y notas de actualidad. Los materiales relevados corresponden al período comprendido entre junio de 2023 -cuando se dio la visita al país de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, anunciando el próximo lanzamiento del capítulo latinoamericano de Global Gateway- y mayo de 2026 -momento de cierre de la investigación-. Estos fueron seleccionados por contener discursos completos o fragmentos de ellos provenientes de autoridades de la UE, referidos al lanzamiento o desarrollo de Global Gateway en Argentina, así como

[5] Los mismos refieren a valores democráticos y normas rigurosas; buena gobernanza y transparencia; asociaciones igualitarias; ecología y energías limpias; prioridad a la seguridad y catalización del sector privado (Olivié y Santillán, 2023).

[6] Ver, por ejemplo, de la Cruz Prego y Martínez Rojo (2024) y Luciano (2025) para el caso de ALC y Pizzi *et al*., (2025) para el caso argentino.

[7] En este punto es preciso aclarar que, si bien se hace hincapié en las orientaciones estratégicas generales de la UE, no se desconocen las posibles interacciones y tensiones con los intereses de los estados miembros y las empresas del bloque, lo cual se refleja en el enfoque Team Europe adoptado por éste. Dichas interacciones y tensiones mediatizan las iniciativas impulsadas y los resultados alcanzados. El análisis de estas dinámicas excede el objetivo del presente trabajo, aunque se espera poder profundizar en ellas en futuras investigaciones.

por registrar actividades conjuntas desplegadas en el marco de dicha iniciativa. Este conjunto de documentos fue complementado a partir de la consulta de publicaciones realizadas en cuentas oficiales de redes sociales de la Delegación de la UE en Argentina, especialmente, Instagram (@delegacionueenargentina)[8]. Asimismo, la información presente en dichos medios fue contrastada con aquella recogida a través de una entrevista semiestructurada realizada a la Jefa de Cooperación de la Delegación de la UE en Argentina, Ilse Cougé.

[8] Esta consulta permitió complementar información en función de que muchas de las actividades solo se dieron a conocer en las redes sociales de la Delegación.

Cabe señalar que, al no encontrarse un único documento o sitio oficial que condense los intereses, sectores estratégicos y actividades desplegados por la UE en Argentina en el marco de Global Gateway, este trabajo representa un esfuerzo de reconstrucción a través de las fuentes mencionadas para identificar sus alcances y limitaciones. Con base en los materiales relevados se realizó, primeramente, un análisis temático, para identificar las áreas recurrentes en ellos, corroboradas también por la entrevistada, y, posteriormente, se llevó adelante un análisis cronológico de las actividades desplegadas al interior de cada una de ellas. De manera transversal, se identificaron los intereses y objetivos de la UE en Argentina.

En cuanto a la organización del artículo, luego de esta introducción se hace un breve repaso sobre las características generales de la nueva geoeconomía y del rol de las iniciativas infraestructurales como Global Gateway en ella. Seguidamente se explora el rol de ALC en la nueva estrategia geoeconómica europea y más tarde se aborda el caso específico de este estudio, a saber, el de Argentina en el nuevo proyecto infraestructural del bloque. Finalmente, se elabora un balance de los alcances y limitaciones de esta experiencia, concluyendo con los principales hallazgos y las líneas futuras de exploración.

El auge de la geoeconomía y el rol de las nuevas infraestructuras

Tal como se adelantó, a partir del acelerado desarrollo científico-tecnológico de China, su creciente influencia internacional y el consiguiente cuestionamiento a la preeminencia occidental,

el mundo quedó atravesado por un clivaje entre un polo liderado por Estados Unidos e integrado por el "Occidente no geográfico" (donde se encuentra la UE) y otro encabezado por China, con Rusia como socio menor (Hirst *et al.*, 2024).

En este marco de fragmentación y competencia, cobra cada vez mayor relevancia entre las potencias la utilización de las relaciones comerciales, financieras y de ayuda exterior con fines geopolíticos y de seguridad nacional (Zelicovich, 2023). Es decir, se asiste al auge de la geoeconomía, que a su vez alienta un reacomodo de alianzas entre las potencias y entre éstas y sus regiones de interés. Aquí, las iniciativas infraestructurales cumplen un rol fundamental: con la BRI, lanzada en 2013, China ha logrado una creciente presencia en esferas de tradicional influencia de otras potencias, entre las que destaca ALC, ante lo cual Occidente ha puesto en marcha iniciativas de contrapeso, como es el caso de Global Gateway (De Angelis *et al.*, 2025).

La literatura señala que las infraestructuras vehiculizan objetivos de política exterior cruciales para las potencias en competencia: a través de su promoción, financiamiento y construcción, garantizan la conectividad internacional, moldean preferencias comerciales y técnicas, acceden a recursos estratégicos, consiguen concesiones diplomáticas, extienden estándares tecnológicos propios, obtienen mercados dependientes de su tecnología, establecen la agenda y reglas de juego, y excluyen posibles competidores. No obstante, la incidencia de quienes financian la infraestructura sobre los países receptores comienza aún antes de que esta se concrete; de hecho, el proceso abarca distintas etapas como la negociación, el diseño, la construcción, la propiedad y la operación (Hillman, 2019).

La fase de negociación busca definir los detalles de los proyectos, establecer las condiciones, plantear los estándares utilizados e indicar las consideraciones de política requeridos para atraer las inversiones de los oferentes, ante lo cual los estados receptores pueden hacer ciertas concesiones. En estos momentos iniciales resulta fundamental la intervención de los estados inversores para que sus empresas participen en proyectos concretos, como contratistas u operadoras. En la fase de diseño y construcción, las empresas –públicas o privadas- suelen ser los actores más importantes, contribuyendo a especificar estándares, transferir tecnología

y experticia y recopilar información sensible. Finalmente, en la etapa de propiedad y operatividad puede generarse un efecto de red entre las infraestructuras controladas por un mismo estado, acumulando mayor influencia en la medida que se poseen y controlan más activos en el país receptor (Hillman, 2019).

En el siglo XXI, el despliegue de iniciativas de inversión infraestructural destinadas a países en desarrollo no se orientan solo a sectores tradicionales como puertos, canales, aeropuertos y rutas, sino que también han comenzado a costear "nuevas infraestructuras" como telecomunicaciones, 5G, centros de datos, tecnología financiera, transición energética, inteligencia artificial y transporte ferroviario urbano (Myers *et al.*, 2024), relacionadas a la revolución tecnológica en curso (Schwab, 2016). Especialmente, buscan establecer relaciones estratégicas y resilientes con regiones ricas en recursos naturales para asegurarse el abastecimiento de las materias primas necesarias para la transición energética y la revolución digital, sectores que, aunque pueden dar una idea diferente, descansan sobre una importante actividad extractiva de minerales, tierra, electricidad y agua, entre otros recursos (Bruckmann, 2021; Jung, 2023).

Para los países receptores, este tipo de iniciativas puede significar incrementar la inversión en infraestructura -algo de lo cual ALC especialmente carece-, y comerciar con los recursos naturales que concentran en su territorio. Sin embargo, las grandes potencias mantienen el liderazgo de las industrias y tecnologías de punta, lo cual puede derivar en que las naciones de ALC se conviertan en "canteras gigantes" globalmente disputadas, con altos costos en términos de deterioro socio-ambiental y pérdida de soberanía (De Angelis *et al.*, 2025).

La vuelta de la UE hacia ALC

Más allá de la fuerte presencia de inversiones y los importantes intercambios comerciales con ALC, la estrategia global y de seguridad de la UE adoptada hacia mediados de la década de 2010 estuvo centrada fundamentalmente en su vecindad meridional y oriental, colocando a dicha región en un lugar marginal dentro del conjunto de prioridades de política exterior. Además, la cooperación de la UE hacia ALC se estancó ya que la mayor

parte de los países latinoamericanos, considerados como naciones de renta media con necesidades de desarrollo menos urgentes, fueron excluidos de la recepción de ayuda y ventajas comerciales europeas (Domínguez y Sanahuja, 2023).

Ahora bien, a partir de las profundas transformaciones del contexto global y el viraje en los objetivos geopolíticos y geoeconómicos del bloque europeo, se despertó un renovado interés por la región al considerar a sus países como socios valiosos en el sistema multilateral, con valores compartidos y objetivos fundamentales en la defensa del orden internacional basado en normas, así como contrapartes comerciales y de inversión fiables (Domínguez y Sanahuja, 2023). Adicionalmente, estas naciones comenzaron a ser concebidas como una fuente primordial de materias primas clave para la transición verde y digital europea (de la Cruz Prego y Martínez Rojo, 2024).

Este interés de la UE por la región se reflejó en reuniones y visitas de altos representantes europeos. Particularmente, destaca la gira de la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, por Brasil, Argentina, Chile y México en junio de 2023, un mes antes de la III Cumbre UE-CELAC y a días de adoptada la "Nueva Agenda para las Relaciones entre la UE y ALC". Esta última propuso llevar adelante una asociación estratégica, renovada y sólida con la región, a través del diálogo político, el estímulo del comercio y la inversión y el fomento de sociedades más justas y sostenibles, basada en inversiones de calidad provenientes de Global Gateway, con el objetivo de avanzar hacia una transición ecológica y digital y contrarrestar el incremento de la presencia china en el comercio, el financiamiento y las inversiones de ALC (Domínguez y Sanahuja, 2023). En la misma línea, se dinamizó el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur (Cadenas Delascio y Karaki, 2026)[9].

Aunque la realización de cumbres birregionales data de 1999, la III Cumbre UE-CELAC celebrada en julio de 2023 en Bruselas, marcó un punto de inflexión para las estancadas relaciones euro-latinoamericanas. La declaración final del evento reafirmó el compromiso de ambas contrapartes por estrechar su colaboración en áreas clave y situó a Global Gateway como herramienta central para movilizar hasta 45 mil millones de euros en la región, a partir de la contribución del sector privado y financiero. Adicionalmente, el 17 de julio de 2023, durante la Mesa Redonda Empresarial UE-ALC, se presentó la "Agenda de Inversiones de Global Ga-

[9] Tras más de 25 años de negociación, en 2024 se alcanzó un acuerdo político final y a inicios de 2026 se dio la firma del mismo -entrando provisoriamente en vigor hacia mayo de 2026-. El mismo cuenta con objetivos comerciales -como la eliminación de aranceles- así como de diálogo político y cooperación

teway UE-ALC", marcando como pilares de trabajo la transición ecológica justa, la transformación digital inclusiva, el desarrollo humano y la resiliencia sanitaria y las vacunas, incluyendo, en ese entonces, más de 130 proyectos (Domínguez y Sanahuja, 2023).

Global Gateway en Argentina

La vinculación con los países de Europa Occidental ha estado presente desde la conformación de la Argentina moderna y ha sido relevante durante todo el siglo XX (Laufer, 2002), expresándose en dimensiones institucionales, culturales, científicas, comerciales, empresariales y de inversión. A través del tiempo, la UE se ha transformado en uno de los principales socios comerciales y, como bloque, constituye un inversor extranjero central en el país. Si bien a partir de 2016 las relaciones entre la UE y Argentina experimentaron un relanzamiento político cuya máxima expresión fue la firma del principio de Acuerdo de Asociación entre el Mercosur y la UE en 2019, recién hacia 2020 se evidenció una agenda más dinámica (Pizzi *et al*., 2025).

Como se mencionó, a partir de las diferentes tendencias del orden internacional reforzadas por la pandemia de Covid-19 y la guerra en Ucrania, la UE volvió a poner el foco en la relación con ALC en general, el Mercosur en particular, y Argentina especialmente (Pizzi *et al*., 2025). La participación de Argentina en Global Gateway fue destacada en reuniones entre el entonces presidente Alberto Fernández y Úrsula von der Leyen en junio y julio de 2023. Ahora bien, a fines de 2023, la presidencia argentina fue asumida por Javier Milei (con mandato hasta finales de 2027), de manera que la mayor parte del período de implementación de la estrategia se ha dado bajo su mandato.

En la próxima sección se presentan los resultados de la investigación propuesta, identificando los intereses y sectores de inversión prioritarios de Global Gateway en Argentina, así como las actividades llevadas a cabo para impulsarlos. No obstante, antes de avanzar -y con el objetivo de hacer una breve ponderación del lugar del país en la iniciativa Global Gateway- es necesario tener en cuenta que de 162 proyectos emblemáticos[10] puestos en marcha en ALC hacia septiembre de 2025, Argentina se ubicó como tercer destino, al contar con 10 de estos proyectos en su territo-

[10] Los proyectos emblemáticos o emblema son seleccionados como ejemplos de proyectos transformadores concretos, constituyéndose en una herramienta de comunicación estratégica y visibilidad en las relaciones de la UE con sus socios (Consejo de la UE, 2025).

rio, entre un total de 27 países involucrados (Comisión Europea, 2026a).

Intereses y sectores estratégicos de la UE identificados en Argentina

Según la reconstrucción realizada a partir de los materiales relevados, dentro de la agenda Global Gateway en Argentina, ocupa un lugar central el sector de materias primas críticas (MPC), especialmente el litio y el cobre. En palabras de von der Leyen: el "litio [es] el oro blanco para la electrificación de nuestras economías. Tienen ustedes una de las mayores reservas de litio del mundo [...] Argentina puede convertirse en un socio importante para Europa [...] [para] construir cadenas de suministro de baterías resilientes" (Comisión Europea, 12/6/2023). Respecto del cobre, Cougé (comunicación personal, 21 de enero de 2026) indica que "[lo] incluimos [...] en la estrategia basándonos en que se prevé que la demanda de cobre en la UE aumente significativamente en los próximos años y en la prioridad de Argentina de desarrollar [este] sector minero".

En segundo término, la agenda incluye al sector de energías renovables, donde Argentina es considerado como un proveedor potencial. Tal como indica el discurso inaugural de von der Leyen en el Foro Empresarial UE-Argentina de 2023: "Europa se ha comprometido a ser el primer continente climáticamente neutro de aquí a 2050 [...] para tener éxito [...] necesitará un suministro ingente de energía renovable. Su país tiene todo lo necesario para convertirse en una potencia de la energía renovable [...]" (Comisión Europea, 12/6/2023). A su vez, en la Declaración conjunta con la presidencia argentina del 13 de junio de 2023, afirmaba: "Argentina tiene un enorme potencial para la economía renovable solar, eólica, también para Hidrógeno Verde [...] ustedes se van a convertir en un centro regional de energía renovable con el apoyo de Global Gateway" (Casa Rosada, 13/6/2023).

Finalmente, otra de las áreas de interés es la agenda digital, reforzada por la participación argentina en la Alianza Digital UE-ALC, lanzada en marzo de 2023. Esta alianza provee un espacio de diálogo y cooperación digital birregional, para que los países latinoamericanos se beneficien de infraestructuras como el cable intercontinental de fibra óptica (proyecto ELLA-Link) y partici-

pen de programas de investigación y cooperación en el marco de los Centros Copernicus, entre otros. En definitiva, estas instancias permiten ampliar las discusiones en torno a políticas digitales, gobernanza de internet y de datos, infraestructura de conectividad, ciberseguridad, IA y tecnologías emergentes, *e-commerce*, etc. (Comisión Europea, 16/7/2023). Adicionalmente, se busca que esta alianza impulse la mencionada agenda birregional de inversiones en el marco de Global Gateway.

Ahora bien, más allá de contar con recursos fundamentales para la doble transición europea, Argentina es considerado un socio confiable, con el que existen vínculos históricos estrechos y multidimensionales, así como valores e intereses convergentes, que respaldan el relanzamiento de los lazos de colaboración a través de Global Gateway. En palabras de von der Leyen: "Es mucho lo que argentinos y europeos tenemos en común. Compartimos profundos lazos históricos y culturales [...] Defendemos valores comunes; tenemos intereses compartidos [...] nuestras agendas económicas, coinciden [...] ha llegado el momento de iniciar una nueva era de cooperación entre viejos amigos" (Comisión Europea, 12/6/2023).

En este marco, y de manera transversal, de acuerdo a von der Leyen, la Comisión Europea propone crear, a través de Global Gateway, "un entorno propicio a la inversión extranjera de toda la Unión Europea en Latinoamérica y el Caribe y [...] en Argentina" (Casa Rosada, 13/6/2023). Según Cougé (comunicación personal, 21 de enero de 2026), Global Gateway se propone: "apoyar a Argentina en atraer inversiones de empresas europeas y también [...] facilitar la entrada de instituciones financieras con préstamos al sector público y privado [...] para poder financiar grandes obras de infraestructura". Esto se relaciona con que en Argentina "hay un desafío muy fuerte [...] que es la falta de infraestructura [...] rutas, transmisión eléctrica, conectividad" (I. Cougé, comunicación personal, 21 de enero de 2026), afectando particularmente a las provincias que poseen los recursos estratégicos y que resultan fundamentales para desplegar proyectos mineros y energéticos que abastezcan a la UE.

Paralelamente, la UE se propone contemplar el desarrollo de Argentina en el marco de las iniciativas de Global Gateway, presentándola como una asociación "*win-win*". Al respecto, von der

Leyen menciona: "no se trata solo del dinero, sino también del método [...] Los proyectos se adaptan a las realidades locales, pero comparten [...] principios [...] [como] la sostenibilidad. Deseamos garantizar el respeto de las normas medioambientales [...] [y] que las comunidades locales se beneficien" (Comisión Europea, 12/6/2023). Asimismo, indica la importancia de "desarrollar nuevas cadenas de valor que vayan más allá de la mera extracción [...] [y] que el valor añadido [...] se quede aquí localmente" para generar trabajo y oportunidades empresariales en Argentina (Casa Rosada, 13/6/2023).

Cuadro 1. Síntesis de sectores e intereses estratégicos de la UE en Argentina

Sectores estratégicos	Intereses en Argentina
Materias primas críticas (litio y cobre)	* Cuenta con recursos requeridos para la electrificación de las economías y la construcción de cadenas de suministros resilientes
Energías renovables (hidrógeno verde)	* Presenta potencial para suministrar energía a la UE y contribuir a la neutralidad climática del bloque
Agenda digital	* Constituye un aliado latinoamericano para ampliar la conectividad, la cooperación y el diálogo sobre políticas digitales
Aspectos transversales	
* Argentina como socio confiable con vínculos históricos y objetivos compartidos * Necesidad de generar condiciones infraestructurales adecuadas en el país * Intención de promover la sustentabilidad y el desarrollo argentino	

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, como sintetiza el cuadro 1, los sectores estratégicos en la promoción de la agenda Global Gateway en Argentina son MPC, energías renovables y digitalización. En otras palabras, la UE presenta un interés estratégico en el país por contar con recursos clave para el desarrollo tecnológico del bloque, así como por constituirse en un socio confiable, en un marco de fragmentación y competencia geoeconómica global. En este contexto, considera preciso promover la llegada de inversiones privadas y financieras europeas, que permitan suplir la falta de infraestructura adecuada en las provincias para el desarrollo de los sectores priorizados. Es decir, busca generar condiciones adecuadas de inversión y participación del sector privado europeo, que permitan desplegar sus proyectos, servicios y tecnologías en dichos ámbitos. Además, abre la agenda hacia intereses argentinos –como el caso

del cobre-, siempre que confluyan con los del bloque, y contempla la sustentabilidad ambiental, económica y social de los proyectos. A partir de estos primeros hallazgos, las secciones siguientes se centran en identificar los avances realizados en cada uno de estos sectores.

Actividades en el sector de MPC

Hacia junio de 2023, se firmó el "Memorándum de entendimiento para una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de materias primas entre Argentina y la Unión Europea", proponiendo intensificar la cooperación en este ámbito, apoyar la transición energética y digital, diversificar los proveedores de la UE, aportar a su autonomía estratégica y promover el crecimiento económico y sostenible argentino. Entre las MPC comprendidas por esta asociación, se encuentran el litio y el cobre. El documento reconoce también la importancia de Global Gateway para promover inversiones de calidad (Unión Europea y Argentina, 2023a).

Por su parte, el sector cuenta con dos proyectos emblemáticos: "Desarrollo de la cadena de valor sustentable del litio en las provincias de Salta y Jujuy en Argentina" y "Desarrollo de cadenas de valor de MPC para el litio y el cobre en Chile y Argentina". De carácter nacional, el primero se propone desarrollar un sector de litio moderno, social y ambientalmente sustentable, promoviendo una cadena de valor creadora de empleo en Argentina y facilitando oportunidades de inversión concretas para las empresas de la UE. Para ello, contempla actividades como mejora del marco regulatorio, cooperación científico-tecnológica y reducción del riesgo de la inversión privada europea en la exploración y producción de litio. Como hitos, incluye la "segunda misión empresarial de litio a Argentina" y la "hoja de ruta para MPC: análisis del ecosistema en torno a la cadena de valor del Litio en Jujuy" (Consejo de la UE, 2025).

El segundo proyecto, de carácter regional, propone desarrollar las cadenas de valor de MPC para el litio y el cobre en Argentina y Chile, centrándose en cinco áreas clave: intercambios entre empresas; investigación, desarrollo e innovación en procesamiento y tratamiento de residuos mineros; cuestiones ambientales, sociales y de gobernanza minera; despliegue de infraestructura; y desarrollo de habilidades y capacidades para ascender en la cadena de

valor. Como hito, incorpora la posible firma de un memorando de entendimiento entre Chile y Argentina sobre cooperación en materias primas (Consejo de la UE, 2025).

Además, en el sector de MPC se han identificado visitas de alto nivel. Así, en diciembre de 2023, una delegación de la UE visitó Argentina con el objetivo de estimular inversiones privadas europeas y generar alianzas público-privadas en el país. Entonces, se mantuvieron encuentros con autoridades nacionales y provinciales y empresarios del área del litio, buscando promover el contacto entre actores clave y construir una agenda de trabajo conjunto (C5N, 7/12/2023). Asimismo, se desarrolló el Seminario Europeo sobre "La Cadena de valor del Litio: Oportunidades y desafíos", el cual contó con la presencia de funcionarios, empresarios y especialistas, destacando oportunidades y desafíos de Argentina para atender la creciente demanda litífera global (CAI, 4/12/2023). También se realizaron visitas a Salta, Jujuy y Catamarca junto a empresas europeas para reconocer oportunidades en el área (C5N, 7/12/2023).

En febrero de 2024 se realizó una nueva visita de alto nivel, esta vez de la delegación argentina -conformada por la Secretaria de Minería, los gobernadores de Catamarca, Jujuy, Salta y San Juan y el Secretario General del Consejo Federal de Inversiones- hacia Bruselas. El objetivo fue reforzar la alianza, exponer la potencialidad minera de Argentina, destacar oportunidades de inversión y anunciar la próxima aprobación del Régimen de Incentivos a las Grandes Inversiones (RIGI)[11], iniciativa de gran importancia para proyectos avanzados de cobre. Adicionalmente, se realizaron intercambios con representantes de empresas y entidades financieras europeas con interés inversor en el sector minero argentino (El Economista, 5/2/2024). La hoja de ruta incluyó estrechar la cooperación en exploración geológica, estudios hidrogeológicos, investigación e innovación, criterios ESG (por sus siglas en inglés *environmental, social and corporate governance*), soluciones de energías renovables y sistemas de gestión del agua para proyectos mineros (Delegación de la UE en Argentina, 5/2/2024).

En mayo de 2024, la entonces Canciller argentina Diana Mondino visitó Bruselas para renovar el interés y reafirmar el potencial argentino en el marco de los memorándums de entendimiento firmados y los proyectos Global Gateway seleccionados.

11) Se trata de un régimen que ofrece previsibilidad, incentivos fiscales y jurídicos durante 30 años para atraer proyectos de inversión que superen los 200 millones de dólares.

Allí, manifestó el compromiso para profundizar la relación con el bloque, a partir de la coincidencia en valores y visiones del mundo compartidas. Asimismo, trasladó el interés de Argentina en posicionarse como socio estratégico, como proveedor seguro y sostenible de aquellos minerales necesarios para la UE y como receptor de inversiones privadas y financiamiento europeo, brindando detalles sobre las reformas económicas impulsadas por el gobierno de Javier Milei. En dichas audiencias, la Canciller recibió detalles sobre futuras inversiones de cobre en Catamarca y San Juan y una invitación especial para que Argentina participe en la *Raw Materials Week* de diciembre de 2024 (MRECIC, 6/5/2024).

Precisamente en ese marco y durante el "Día de Argentina", autoridades nacionales y provinciales se reunieron con el comisario europeo para Asociaciones Internacionales, Josef Síkela, con quien dialogaron sobre la estrategia Global Gateway y el acuerdo UE-Mercosur. Además, visitaron instituciones europeas para profundizar el intercambio sobre oportunidades de inversión en provincias mineras argentinas, tanto litíferas como cupríferas (Delegación de la UE en Argentina, 16/12/2024).

Al año siguiente, el embajador de la UE en Argentina, Amador Sánchez Rico, junto con la jefa de Cooperación, Ilse Cougé, participaron en la conferencia Argentina Cobre 2025 en San Juan. Allí mantuvieron reuniones con autoridades provinciales, empresas y actores clave del sector minero para impulsar la agenda de inversiones en MPC en el marco de Global Gateway, con especial énfasis en el desarrollo del cobre (Delegación de la UE en Argentina, 7/8/2025).

Por otra parte, una delegación argentina participó en el Segundo Foro Global Gateway realizado en Bruselas en 2025, evento que reunió a líderes gubernamentales, instituciones financieras, sector privado y sociedad civil para explorar estrategias innovadoras y ampliar las inversiones europeas en países socios (Delegación de la UE en Argentina, 9/10/2025). Tras la celebración del foro, se ratificó que los sectores prioritarios de Global Gateway en Argentina continúan siendo las MPC, la energía renovable y la transformación digital, consolidando la hoja de ruta para la mutua cooperación entre ambas contrapartes (Delegación de la UE en Argentina, 14/10/2025).

Ya en abril de 2026 se encuentra una misión diplomática europea a la provincia de San Juan, considerada como un actor clave

en el desarrollo minero, con el objetivo de impulsar alianzas estratégicas en el sector, en el marco de Global Gateway. Allí, se desarrollaron reuniones con autoridades provinciales, cámaras empresariales y referentes del sector minero, así como visitas a proyectos vinculados a la minería responsable y sostenible (Delegación de la UE en Argentina, 22/4/2026).

Por último, para fines de noviembre del corriente año, se encuentra programado el "Foro de Inversión y Negocios de la UE en Argentina 2026" organizado por la UE, con el apoyo de sus Cámaras de Comercio en Argentina. El foro reunirá a altos referentes gubernamentales, empresariales y financieros de ambas partes para destacar las oportunidades concretas en el marco del Acuerdo UE–Mercosur y de la Agenda Global Gateway y movilizar inversiones sostenibles en sectores clave: MPC, energía, transformación digital y transporte sostenible (Delegación de la UE en Argentina, 3/2/2026).

Cuadro 2. Síntesis de avances en el sector de MPC

Hitos		Características y Objetivos	Actividades e iniciativas
Memorando de Entendimiento		Busca intensificar cooperación en este ámbito, apoyar transición energética y digital, diversificar proveedores de la UE, y aportar al desarrollo de Argentina	* **Diciembre 2023:** Visita de alto nivel de la UE a Argentina para estimular inversiones y alianzas público-privadas; desarrollo de seminario sobre la cadena de valor del litio y visitas a provincias litíferas
Proyectos emblema	Desarrollo de cadena de valor del litio	Nacional, procura desarrollar el sector litífero argentino, creando empleo local y oportunidades de inversión para la UE	* **Febrero 2024:** visita de funcionarios argentinos nacionales y provinciales a Bruselas para anunciar RIGI * **Mayo 2024:** visita de canciller argentina a Bruselas para reforzar interés argentino de cooperar con la UE en el área de MPC * **Diciembre 2024:** participación de Argentina en la Raw Materials Week
	Desarrollos de cadenas de valor de MPC de litio y cobre	Regional, pretende desarrollar cadenas de valor del litio y el cobre en Argentina y Chile, con énfasis en el desarrollo de capacidades para ascender en la cadena de valor	* **Agosto 2025**: participación de funcionarios de la UE en la conferencia Argentina Cobre 2025 y reuniones con actores clave del sector * **Octubre 2025**: participación de delegación argentina en el Segundo Foro Global Gateway donde la UE ratificó los tres sectores estratégicos a desarrollar en Argentina * **Abril 2026: misión diplomática euro**pea a San Juan en el marco de Global Gateway y reuniones con actores clave

Fuente: elaboración propia.

De este modo, como refleja el cuadro 2, en el sector de MPC se ha establecido un memorándum de entendimiento y dos proyectos emblemáticos que especifican los objetivos y enmarcan las actividades realizadas en torno al litio y al cobre, así como los valores europeos que las orientan. Los mismos son dinamizados a través de visitas de alto nivel, reuniones bilaterales, misiones oficiales, seminarios y foros de inversión que buscan ratificar la agenda de trabajo, establecer una hoja de ruta, promover vínculos

entre los actores de ambas partes (políticos, empresariales, financieros) y brindar condiciones adecuadas para atraer la inversión europea al país. Desde la contraparte argentina, resultan protagonistas las provincias mineras del norte, a la vez que el gobierno nacional busca reafirmar la voluntad de asociación con la UE y destacar los avances regulatorios realizados para propiciar sus inversiones.

Actividades en el sector de Energías renovables

En este caso, en julio de 2023, se firmó el "Memorándum de entendimiento sobre la cooperación en materia de energía entre la Unión Europea y la República Argentina", para promover el hidrógeno y sus derivados, las energías renovables -y su integración a la red eléctrica- y la eficiencia energética, así como el suministro estable y eficiente de gas natural y gas natural licuado (GNL) desde Argentina a la UE. Además, el documento propone desarrollar evaluaciones de impacto ambiental y contemplar los intereses de las comunidades locales, para no menoscabar sus necesidades de consumo. De esta manera, busca articular los objetivos climáticos y de seguridad energética de la UE, con la creación de valor, el crecimiento económico y el desarrollo sostenible argentino (Unión Europea y Argentina, 2023b).

Como en el caso anterior, se encuentran dos proyectos emblemáticos: "Desarrollo del Gran Chaco y expansión de la red de transmisión eléctrica que abarca 23 provincias de todo el país" y "Proyecto de hidrógeno verde a gran escala". El primero, de alcance nacional, apoya las inversiones verdes y las cadenas de valor sostenibles en Argentina, con especial énfasis en la zona del Gran Chaco. En este marco, se busca impulsar la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector productivo, promover la acción climática y la gestión responsable de los recursos, y fomentar la colaboración con instituciones públicas, académicas, internacionales y financieras. Como hito, señala el diálogo energético (Consejo de la UE, 2025).

El segundo, de escala global, propone desarrollar una instalación sostenible de producción de amoníaco verde[12] en Argentina, Marruecos y Namibia, aprovechando los recursos solares y eólicos de cada país. Las actividades del proyecto incluyen apoyar la transición energética de la UE y posicionar a los países socios como actores clave en el mercado mundial del hidrógeno; cons-

12) Se trata de un compuesto químico que se produce de manera sostenible a partir del hidrógeno verde y nitrógeno del aire.

truir parques fotovoltaicos y eólicos, electrolizadores, unidades de desalinización, sistemas de síntesis de amoniaco e infraestructura de almacenamiento; avanzar en trabajos preparatorios, como adquisición de tierras, permisos ambientales, evaluación de los recursos eólicos y participación temprana con las comunidades y autoridades locales; y movilizar una combinación de inversión privada, financiación verde de la UE y asociaciones estratégicas para impulsar el despliegue de energía limpia y desarrollo industrial. Entre los hitos, se encuentra la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, la Campaña de medición de viento y diseño final del proyecto y el Contrato de arrendamiento de terrenos (Consejo de la UE, 2025).

Por su parte, también se han identificado diversas actividades. En principio, en julio de 2024, la entonces Comisaria de Energía de la UE, Kadri Simson, y el secretario de energía de Argentina, Eduardo Chirilo, tuvieron una reunión de trabajo y participaron del encuentro "Diálogo Transición Energética e Hidrógeno Verde" organizado por la Delegación de la UE en la Argentina, el Círculo de Políticas Ambientales y el Centro de Estudios de la Actividad Regulatoria Energética. El funcionario argentino señaló que el país trabaja para ser un socio estratégico de la UE en provisión de energía, buscando facilitar la compraventa de GNL y de hidrógeno verde a los inversores con contratos de largo plazo. Más precisamente, hizo referencia a la sanción de la Ley Bases[12] y la puesta en marcha del RIGI como marco regulatorio para transformar a Argentina en un actor relevante en los mercados energéticos -alternativos y no convencionales- y aprovechar la demanda europea (Ministerio de Economía, 5/7/2024). En dicho evento, también anticipó el envío al Congreso de una ley para regular el hidrógeno verde, ampliando los plazos de presentación al RIGI. En este marco, se puso en marcha un proyecto de cooperación en hidrógeno con fondos por 4 millones de euros del programa Global Gateway, el cual incluye asistencia técnica, así como la promoción del comercio y la inversión en hidrógeno renovable, buscando estrechar lazos con la comunidad empresarial (Periferia Ciencia,10/7/2024).

En febrero de 2025, el gobernador de Chubut, Ignacio Torres, se reunió con el entonces Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Guillermo Francos, y el ahora ex-embajador de la UE,

12) La Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27.742, conocida como "Ley Bases"), brindó un marco general para la reforma del Estado, la privatización y la modernización laboral, presentándose como fundacional para el proyecto presidencial.

Amador Sánchez Rico, para anunciar una iniciativa de inversión de más de 10 mil millones de dólares, vinculada a proyectos de hidrógeno verde en la provincia. La misma fue propuesta por la empresa polaca Green Capital, a través de su filial argentina, en el marco de los proyectos seleccionados por Global Gateway. No obstante se advirtió que la misma se encuentra condicionada por la aprobación de la Ley de Hidrógeno Verde en el Congreso argentino -con dictamen favorable en Diputados a septiembre de 2025 (Infobae, 9/9/2025)-, ante lo cual el Jefe de Gabinete comprometió su apoyo y acompañamiento al tratamiento del proyecto (Gobierno del Chubut, 20/2/2025)[13].

Al mes siguiente, en marzo de 2025, la UE presentó el Grupo de Trabajo en Hidrógeno Verde del Team Europe en Argentina[14]. La Embajada de los Países Bajos (interesada en postular al Puerto de Rotterdam como *hub* importador del hidrógeno), la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) y la Cámara Argentino-Alemana co-lideran esta iniciativa, consistente en un espacio de coordinación entre actores públicos y privados europeos, para promover el intercambio de información, experiencias y oportunidades de cooperación, potenciar la participación de empresas y entidades europeas en la cadena de valor del hidrógeno verde en Argentina, impulsar su producción y exportación y generar beneficios sociales y económicos locales (Delegación de la UE en Argentina, 10/3/2025).

13) De hecho, en mayo de ese mismo año, Francos se reunió con empresarios congregados en la Plataforma H2 Argentina, promotora de la explotación de este recurso y del involucramiento del estado para asegurarla. Allí, reiteró su apoyo a una eventual Ley y a un RIGI específico para hidrógeno verde, ya que el RIGI original se consideró insuficiente para promover el sector, pues determina una inversión inicial de 200 millones de dólares -monto poco probable para el caso del hidrógeno- y una ventana de inversiones de dos años, insuficiente para un sector tan novedoso (Cáceres, 2025).

14) Dicho Equipo está conformado por las Embajadas de los Estados Miembros de la UE en Argentina, la Delegación de la UE, el Banco Europeo de Inversiones, la Eurocámara, las Cámaras bilaterales de los Estados Miembro de la UE en Argentina, empresas europeas y otras entidades con interés en el desarrollo del hidrógeno verde en el país.

Cuadro 3. Síntesis de avances en el sector energético

Hitos		Características y Objetivos	Actividades e iniciativas
Memorando de Entendimiento		Busca promover el hidrógeno, las energías renovables y la eficiencia energética, procurar el suministro estable y eficiente de gas natural y GNL desde Argentina a la UE respetando intereses de la comunidad local	*** Julio 2024:** reunión de altos funcionarios europeos y argentinos y participación en encuentro binacional sobre hidrógeno verde. Se anticipó el envío al congreso de un proyecto de RIGI destinado a promover las inversiones en este sector. También se puso en marcha un proyecto de cooperación en el área con inversiones de 4 millones de euros, incluyendo asistencia técnica y promoción comercial. *** Febrero 2025**: reunión de funcionarios nacionales, de la delegación europea en Argentina y el gobierno de la provincia de Chubut para anunciar inversiones en el sector de hidrógeno verde en el marco de Global Gateway *** Marzo 2025:** a UE presentó el Grupo de Trabajo en Hidrógeno Verde del Team Europe en Argentina
Proyectos Emblema	Desarrollo del Gran Chaco y expansión de la red de transmisión eléctrica	Alcance nacional, apoya inversiones verdes y cadenas de valor sostenibles en el Gran Chaco. Impulsa la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector productivo, promueve la acción climática y la gestión responsable de los recursos.	
	Proyecto de hidrógeno verde a gran escala	Alcance regional, propone desarrollar la producción de amoníaco verde en Argentina, Marruecos y Namibia. Apoya la transición energética de la UE posicionando a los países socios como actores clave en el mercado mundial del hidrógeno	

Fuente: elaboración propia.

Por lo tanto, como puede apreciarse en el cuadro 3, en el sector de energías renovables se estableció un memorándum de entendimiento y dos proyectos emblemáticos, que especifican los objetivos de trabajo conjunto y enmarcan las actividades realizadas. A su vez, su dinámica se relaciona con la realización de reuniones de trabajo e instancias de diálogo, el financiamiento de asistencia técnica, la promoción de lazos entre las partes interesadas y anuncios de inversión y visibilización de condiciones regulatorias argenti-

nas requeridas para el aterrizaje concreto de las mismas. Destaca el caso de la provincia de Chubut, interesada en la promoción de estas condiciones regulatorias para que el financiamiento llegue al territorio, así como el compromiso del gobierno nacional para garantizarlo, expresando la intención de transformar al país en un socio energético estratégico de la UE.

Actividades en el sector de digitalización

Según Cougé (comunicación personal, 21 de enero de 2026), hacia 2023 se desarrolló una hoja de ruta de actividades conjuntas en el ámbito digital, "con el foco muy fuerte sobre la IA [...] sobre marco legislativo [...] [donde] la idea era brindar expertise, intercambio de experiencias, para que Argentina pueda [...] [seguir] el modelo europeo. También estuvo la meta de conectividad *last mile*". Sin embargo, a partir del cambio de gobierno nacional a fines de dicho año, hubo una modificación de las prioridades y, a raíz del intercambio con la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología, la agenda se orientó hacia innovación y digitalización (I. Cougé, comunicación personal, 21 de enero de 2026). En este marco, se puso en marcha "un proyecto activo que está [...] armando talleres con expertos [...] argentinos y europeos sobre distintos temas en digitalización" (I. Cougé, comunicación personal, 21 de enero de 2026).

Así, en abril de 2025 se lanzó, en el marco de Global Gateway y de la mencionada Alianza Digital UE-ALC, el "Proyecto de Cooperación Argentina-Unión Europea para la Transformación Digital e Innovación Tecnológica", el cual propone fortalecer las relaciones comerciales y de inversión en el sector verde y digital, buscando la integración argentina a las nuevas cadenas globales de valor impulsadas por la innovación tecnológica (Congreso AgTech, 2025). Como primera actividad, se realizó el Congreso Agtech 4.0, el cual contó con la presencia de autoridades, conferencistas internacionales y referentes del sector, e incluyó mesas temáticas y debates sobre agricultura y transformación digital, así como una sesión de *matchmaking* para facilitar el contacto entre empresas argentinas y europeas y promover oportunidades comerciales y de cooperación (Congreso AgTech, 2025).

Ahora bien, en el marco del mencionado proyecto también se trabaja en el fortalecimiento de capacidades institucionales, la

mejora de la gestión pública y el uso estratégico de tecnología en áreas clave. En este marco, tal como explica el agregado de Cooperación Internacional de la Delegación de la UE en Argentina, Frédéric Maier, el proyecto "incluye herramientas de cooperación institucional, talleres para empresas, congresos y un diálogo público-privado en torno a la transformación digital [...] la idea es acompañar a las provincias en sus agendas digitales y aportar la *expertise* europea dentro de [...] Global Gateway" (Gobierno de Santa Fe, 8/12/2025).

Como parte de dicho proyecto, a fines de 2025, se realizó un primer ciclo de talleres sobre gobierno abierto en Santa Fe, Córdoba y Tierra del Fuego (Gobierno de la Provincia de Córdoba, 4/12/2025; Gobierno de Santa Fe, 8/12/2025; Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, 22/12/2025), y, a inicios de 2026, se desplegó un segundo ciclo de talleres sobre estrategia y gobierno de datos en San Luis y Tucumán (ANSL, 24/4/2026; IDEP, 30/4/2026). En todos los casos, se trató de iniciativas articuladas entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales, con participación y financiamiento europeos, y con presencia de autoridades, especialistas, referentes y equipos técnicos.

Cuadro 4. Síntesis de avances en el sector digital

Hitos	Características y Objetivos	Actividades e iniciativas
Proyecto de Cooperación Argentina-Unión Europea para la Transformación Digital e Innovación Tecnológica	Propone fortalecer las relaciones comerciales y de inversión en el sector verde y digital, buscando la integración argentina a las nuevas cadenas globales de valor impulsadas por la innovación tecnológica	* **Abril 2025:** Congreso Agtech 4.0 con actividades para facilitar el contacto entre empresas argentinas y europeas * **Diciembre 2025:** realización de un primer ciclo de talleres sobre gobierno abierto en Córdoba, Santa Fe y Tierra del Fuego, con financiamiento y expertise europeas en articulación con los gobiernos provinciales y nacional * **Abril 2026:** segundo ciclo de talleres sobre gobierno de datos en San Luis y Tucumán

Fuente: elaboración propia.

En definitiva, en este sector se observa una reorientación de la hoja de ruta, vinculada a un cambio en las prioridades gubernamentales argentinas, a partir de lo cual se definieron nuevos temas de trabajo –como agricultura y digitalización, gobierno abierto y gobernanza de datos-. Con esta base, comenzó a desarrollarse un proyecto que a su vez enmarca encuentros (un congreso y varios talleres) en provincias como Santa Fe, Córdoba, Tierra del Fuego, San Luis y Tucumán. En dichos eventos, se comparte fundamentalmente la *expertise* europea y se fomenta el diálogo público-privado.

Alcances y limitaciones de Global Gateway en Argentina: una lectura conjunta de los datos y perspectivas de análisis futuros

A partir de una lectura global de los datos y, tal como señala la literatura sobre infraestructuras, Global Gateway vehiculiza objetivos cruciales de política exterior de la UE en un marco de fragmentación y competencia geoeconómica. Esto le permite "sentarse a la mesa" de las potencias inversoras para disputar la influencia global, aunque de manera tardía respecto de China y buscando diferenciarse de ella a partir de resaltar los valores europeos que sustentan la iniciativa, sin poder competirle en términos de montos de financiamiento y de inversiones concretas.

Particularmente, su lanzamiento en Argentina busca establecer una agenda europea en el país, enmarcada en la propuesta más amplia para ALC, en torno a tres sectores clave –MPC (centrado en litio y cobre), energías renovables (principalmente, hidrógeno verde) y digitalización (enfocado en gobierno abierto y gobernanza de datos)-, con el objetivo de acceder a recursos estratégicos para su doble revolución verde y digital y extender sus estándares y mercados tecnológicos. A su vez, considera al país como un socio confiable, disputado por la influencia de otras potencias como China, que cuenta con años de ventaja en inversión infraestructural en la región y el país.

Respecto de las actividades relevadas en el tiempo transcurrido desde mediados de 2023, se encuentran el establecimiento de

memorándums y proyectos emblemáticos; la realización de visitas de alto nivel, reuniones de trabajo, diálogos bilaterales, misiones oficiales, seminarios y foros de inversión; el financiamiento de asistencia técnica; y el anuncio de intereses de inversión, donde se destacan las debilidades regulatorias argentinas para su concreción. No obstante, si bien se detectan estos instrumentos para dinamizar las interacciones y diálogos entre las contrapartes, no se han logrado identificar datos concretos de flujos de inversión de la UE hacia Argentina. Esto resulta transversal a los tres sectores, más allá de que se identifique una actividad relativamente mayor en el sector de MPC, seguida por el de energías renovables -donde se indica particularmente la ausencia de regulación específica-, y, en último lugar, el de digitalización -el cual atravesó modificaciones en las prioridades de trabajo conjunto ante el cambio de gobierno nacional argentino a fines de 2023-.

De este modo, más que tratarse de una fase de construcción de infraestructura y participación de empresas privadas europeas propiamente dicha[15], se identifica una etapa de negociación impulsada por la UE -y sostenida por los gobiernos argentinos (nacionales y provinciales)-, donde se busca ratificar o modificar la agenda de trabajo dentro de los márgenes establecidos por los intereses de la UE, reafirmar los compromisos asumidos, delinear una hoja de ruta y promover los vínculos entre actores clave de ambas partes, con el objetivo de explicitar las oportunidades de inversión e incidir en las condiciones de política requeridas para que las empresas de la UE participen de proyectos concretos en el país sudamericano.

En este punto, emerge la pregunta sobre qué factores pueden incidir en que no se haya avanzado hacia instancias más concretas de inversión. En principio, resulta preciso atender al factor temporal, ya que se trata de procesos de largo plazo y, con vistas en el mencionado *impasse* que tuvieron las relaciones bilaterales y la "pérdida de terreno" frente a otras iniciativas de inversión como las chinas -igualmente concentradas en los sectores estratégicos de la UE-, se comprende la necesidad de dedicar tiempo a la presentación de la propuesta, al desarrollo de instancias de diálogo y al acercamiento entre actores clave.

Además, cabe considerar las propias debilidades de Global Gateway, señaladas desde su lanzamiento, respecto a su verdadera

15) Más allá de la participación de empresas tradicionales europeas, muchas de las cuales se encuentran establecidas en el país desde hace años, esto refiere específicamente a los sectores definidos por Global Gateway.

capacidad para movilizar al sector privado europeo, las dificultades en torno a la gobernanza y la coordinación entre múltiples actores, y la ausencia de información y transparencia en la comunicación, dificultando la llegada del conocimiento adecuado sobre los proyectos propuestos a posibles interesados (de la Cruz Prego y Martínez Rojo, 2024). Todo esto puede estar expresándose en el caso aquí estudiado y puede reflejarse especialmente en sectores novedosos como el de hidrógeno verde, para el cual aún no hay un mercado global ni precios de referencia establecidos, lo que dificulta particularmente encontrar potenciales inversores (Roset, 2025).

Por su parte, más allá de los mecanismos de reducción de riesgos contemplados por Global Gateway, la propia inestabilidad macroeconómica y política argentina, así como las dificultades asociadas a la previsibilidad y consistencia de sus marcos regulatorios, pueden constituirse en obstáculos a la movilización de inversiones europeas hacia Argentina en el corto plazo. Tal como analiza la OCDE (2025), los ciclos recurrentes de inestabilidad macroeconómica, desequilibrios fiscales, inflación persistente y profundas rigideces estructurales de Argentina han sido causantes de incertidumbre y desconfianza entre los inversionistas. En tanto, la propia UE reconoce que, durante varias décadas, las importantes barreras argentinas a las importaciones, exportaciones y flujos de capital han afectado negativamente el clima de comercio e inversión internacional, encontrando problemas persistentes que afectan a empresas e inversores europeos (Comisión Europea, 2026b).

Desde Argentina, el gobierno de Javier Milei expresa la intención de convertirse en un socio confiable de la UE, reafirma el interés en ser un receptor privilegiado de sus inversiones y busca demostrar una transformación de las políticas y regulaciones en favor de los capitales privados internacionales. En este marco, destaca la Ley Bases, el RIGI y, más recientemente, el envío al Congreso de un proyecto de ley que amplía este régimen a sectores como el hidrógeno verde[16], demanda que también proviene de actores provinciales interesados en su desarrollo. Así, Argentina busca realizar ciertas adaptaciones y concesiones, esperando avanzar en etapas más concretas de diseño, financiamiento y construcción de infraestructuras, aunque estas transformaciones también requieren de un tiempo prudencial de cimentación.

16) Dicha iniciativa, denominada "Súper RIGI", propone ampliar beneficios fiscales y aduaneros para atraer proyectos asociados a la cadena de valor del litio y la fabricación de baterías, producción de hidrógeno verde o de bajas emisiones, plantas de GNL *onshore* y reactores nucleares pequeños y medianos, buscando avanzar en una mayor industrialización local (Ámbito, 8/5/2026).

En tanto, el actual gobierno nacional presenta un alineamiento especial a Estados Unidos, así como ciertas discrepancias con la UE en cuestiones de sustentabilidad y regulación tecnológica, todo lo cual puede llevar a priorizar otras inversiones por sobre las europeas y a ralentizar el dinamismo de la negociación. Un atisbo de estas discrepancias quedó insinuado en el viraje que experimentaron los proyectos digitales conjuntos con el cambio de gobierno en 2023, lo cual implicó redefinir la agenda -otrora centrada en la cuestión regulatoria- en base a nuevos objetivos de la dirigencia argentina.

Para Argentina, el avance de estas inversiones resulta fundamental de cara a suplir importantes carencias. Asimismo, significa una oportunidad para insertarse comercialmente en un mundo que clama por recursos naturales abundantes en el territorio y por sus mercados digitales subexplotados, antes de que la ventana de oportunidad se cierre. Esto resulta de particular interés para las provincias mencionadas a lo largo del trabajo y para un gobierno nacional que coloca sobre el sector privado (particularmente, internacional) la expectativa de realización de inversiones de este tipo.

Sin embargo, la obtención de beneficios estará ligada a la discusión en torno a si la participación en proyectos de inversión infraestructural se hará priorizando ventajas comparativas con beneficios inmediatos en términos de ingreso de capitales y divisas, o si, por el contrario, se buscará avanzar en etapas de procesamiento e industrialización de los recursos con creación de capacidades locales en el largo plazo. Es justamente en esta etapa de negociación donde debe hacerse hincapié en el interés de Argentina por hacer realidad los principios de agregado de valor, generación de empleo de calidad y aseguramiento de la sustentabilidad económica, social y ambiental propuesta discursivamente por la UE.

Si bien no es el foco de este trabajo, vale aclarar que la firma inicial de los memorándums sucedió durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), período en el cual se concibió al litio como recurso estratégico para la transición energética y como palanca de industrialización con valor agregado local. En tanto, se buscó posicionar a Argentina como proveedor confiable de energía para la transición global, a partir de generar un marco regulatorio que complemente la atracción de capital privado con cooperación pública, regulación que también consideró para el

sector digital. En este esquema, la UE fue vista como una vía para acceder a financiamiento, tecnología y mercados de destino, diversificando socios frente a la fuerte presencia china. Ahora bien, durante el gobierno de Javier Milei comenzó a hacerse hincapié en el corrimiento del papel inversor del estado, la priorización de los intereses de los inversores internacionales y la atención a las ventajas comparativas del país, aunque insinuando en recientes declaraciones del ministro de economía, Luis Caputo, la necesidad de fomentar la industrialización local (Ministerio de Economía de Argentina, 8/5/2026). En este marco, los resultados necesitarán ser evaluados en el largo plazo.

Es justamente en este punto donde se propone, como línea de trabajo futura, profundizar el análisis de las políticas desarrolladas por los gobiernos argentinos en los sectores estratégicos delineados y en sus vinculaciones exteriores con la UE, para identificar la perspectiva del país en torno a los beneficios buscados en la inversión infraestructural propuesta por Global Gateway. Para ello, resultará fundamental profundizar la indagación sobre la definición de los intereses argentinos y las capacidades y márgenes de acción del país en un contexto de competencia geoeconómica, como el que atraviesa actualmente la relación con la UE.

Referencias

Ámbito. (8 de mayo de 2026). Los puntos principales del "Súper RIGI": litio, energía nuclear, GNL y autos eléctricos. https://www.ambito.com/energia/los-puntos-principales-del-super-rigi-litio-nuclear-gnl-y-autos-electricos-n6275624

ANSL. (24 de abril de 2026). San Luis será sede de un encuentro internacional sobre estrategia y gobierno de datos. https://agenciasanluis.com/2026/04/24/1159881-san-luis-sera-sede-de-un-encuentro-internacional-sobre-estrategia-y-gobierno-de-datos/

Arnal, J., Feás, E., González-Agote, A., Otero Iglesias, M., Tamames, J. y Steinberg, F. (2024). *El modelo económico europeo ante el retorno de la geopolítica: diagnóstico y propuestas de reforma*. Real Instituto Elcano.

Bruckmann, M. (2021). *El Pacto Verde Europeo y las perspectivas de América Latina*. Fundación Rosa Luxemburgo.

C5N. (7 de diciembre de 2023). Global Gateway: la UE visitó Argentina con empresas para promover inversiones de materia

prima. https://www.c5n.com/economia/global-gateway-la-ue-visito-argentina-empresas-promover-inversiones-materia-prima-n138039

Cáceres, L. (2025). En qué consiste la ley de Hidrógeno Verde que le pidió un grupo de empresarios de energía al gobierno. *Infobae*, 6 de mayo de 2025. https://www.infobae.com/economia/2025/05/06/en-que-consiste-la-ley-de-hidrogeno-verde-que-le-pidio-un-grupo-de-empresarios-de-energia-al-gobierno/

Cadenas Delascio, G. y Karaki, K. (2026). *Delivering on the promise of the EU-Mercosur agreement: Implications for the next MFF*. European Center for Development Policy Management. https://ecdpm.org/work/delivering-promise-eu-mercosur-agreement-implications-next-mff

Casa Rosada. (13 de junio de 2023). Declaración conjunta del presidente Alberto Fernández y la titular de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, en Casa Rosada. https://www.casarosada.gob.ar/informacion/conferencias/49975-declaracion-conjunta-del-presidente-alberto-fernandez-y-la-titular-de-la-comision-europea-ursula-von-der-leyen-en-casa-rosada

CAI. (4 de diciembre de 2023). Seminario Europeo sobre "La Cadena de valor del Litio: Oportunidades y desafíos". https://cai.org.ar/seminario-europeo-cadena-de-valor-litio/

Comisión Europea (2026a). *Agenda de Inversiones del Portal Global UE-América Latina y el Caribe*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/eu-lac-global-gateway-investment-agenda_en

Comisión Europea. (2026b). *Argentina. Relaciones comerciales de la UE con Argentina. Datos, cifras y últimas novedades*. https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/argentina_en

Comisión Europea. (12 de junio 2023). Discurso inaugural de la presidenta Von der Leyen en el Foro Empresarial UE-Argentina. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_23_3266

Comisión Europea. (16 de julio de 2023). EU–Latin America and Caribbean: Joint Declaration on a Digital Alliance. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_23_3892

Congreso AgTech. (2025). Congreso AgTech 4.0 y Sesión de Matchmaking Empresarial. https://www.b2match.com/e/proyectodigitaleuar

Consejo de la UE. (2025). List of Global Gateway flagship projects-updates and consolidation. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16415-2025-INIT/en/pdf

De Angelis, I., Vera, N. y López, M. P. (2025). "Más allá del desarrollo: seguridad y derechos humanos en las grandes iniciativas globales de infraestructura e inversión en América Latina". En A. Crespo Alcázar y M. Pazos Seoane (Coords.), *Vigilancia y cumplimiento de los derechos humanos en un mundo en cambio* (págs. 79-113). Editorial Dykinson.

De la Cruz Prego, F. y Martínez Rojo, A. (2024). *Global Gateway en construcción: ¿desarrollo sostenible internacional o autonomía estratégica europea?* Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 95/2024, 1-42.

Delegación de la UE en Argentina. (10 de marzo de 2025). La Unión Europea impulsa la inversión en hidrógeno verde en Argentina con un nuevo grupo de trabajo. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/la-uni%C3%B3n-europea-impulsa-la-inversi%C3%B3n-en-hidr%C3%B3geno-verde-en-argentina-con-un-nuevo-grupo-de-trabajo_und_en

Delegación de la UE en Argentina. (22 de abril de 2026). La Unión Europea fortalece vínculos de cooperación estratégica con la Provincia de San Juan. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/la-uni%C3%B3n-europea-fortalece-v%C3%ADnculos-de-cooperaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-con-la-provincia-de-san-juan_und_es

Delegación de la UE en Argentina. (3 de febrero de 2026). Foro de Inversiones y Negocios de la UE en Argentina 2026. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/foro-de-inversiones-y-negocios-de-la-ue-en-argentina-2026_und_en

Delegación de la UE en Argentina. (5 de febrero de 2024). Global Gateway: Con una visita de alto nivel, la Unión Europea y Argentina refuerzan su alianza en torno a las cadenas de valor de las materias primas sostenibles. https://www.eeas.europa.eu/delegations/argentina/global-gateway-con-una-visita-de-alto-nivel-la-uni%C3%B3n-europea-y-argentina-refuerzan-su-alianza-en_und_nb

Delegación de la UE en Argentina [@ueenargentina]. (14 de octubre de 2025) ¿En qué consistió el Foro Global Gateway? La semana pasada se celebró en Bruselas el 2° Foro Global Gateway, un… [Carrousel]. Instagram: https://www.instagram.com/p/DPzdQT8AaDM/?img_index=5

Delegación de Unión Europea en Argentina [@ueenargentina]. (16 de diciembre de 2024) #GlobalGateway en acción. En el marco del 'Día de Argentina' durante la Semana de las Materias Primas UE, autoridades argentinas… [Carrousel]. Instagram: https://www.instagram.com/p/DDpPqFbxI-6/?img_index=1

Delegación de Unión Europea en Argentina [@ueenargentina]. (7 de agosto de 2025) Esta semana, el Embajador Amador Sánchez Rico y la Jefa de Cooperación, Ilse Cougé, participaron de la conferencia #ArgentinaCobre2025, organizada… [Carrousel] Instagram: https://www.instagram.com/p/DNEYSxLR-4QS/?img_index=1

Delegación de Unión Europea en Argentina [@ueenargentina]. (9 de octubre de 2025) Arrancó el Foro Global Gateway en Bruselas. El evento reúne a líderes de gobiernos, instituciones financieras, sector privado y sociedad… [Video]. Instagram: https://www.instagram.com/p/DPlnZcsERye/

Domínguez, R. y Sanahuja, J. A. (2023). *Una asociación renovada: Balance y perspectivas de la Cumbre UE-CELAC y las relaciones euro-latinoamericanas*. Documentos de Trabajo Fundación Carolina, 90/2023, 1-46.

El Economista. (5 de febrero de 2024). La Argentina y la UE consolidan hoja de ruta para la inversión en minería y renovables en el país. https://eleconomista.com.ar/economia/la-argentina-ue-consolidan-hoja-ruta-inversion-mineria-renovables-pais-n70627

Gobierno del Chubut (20/2/2025). Torres se reunió con Guillermo Francos en Casa Rosada y anunció importante inversión en Hidrógeno Verde para Chubut. https://noticias.chubut.gob.ar/notas/gobierno/2528/torres-se-reunio-con-guillermo-francos-en-casa-rosada-y-anuncio-importante-inversion-en-hidrogeno-verde-para-chubut.html

Gobierno de la Provincia de Córdoba. (4 de diciembre de 2025). Córdoba impulsa el 1° Taller Federal de Gobierno Abier-

to junto a la Unión Europea. https://cytcordoba.cba.gov.ar/cordoba-impulsa-el-1-taller-federal-de-gobierno-abierto-junto-a-la-union-europea/

Gobierno de Santa Fe. (8 de diciembre de 2025). Santa Fe acelera su transformación digital en trabajo conjunto con la Unión Europea y la Nación. https://www.santafe.gob.ar/noticias/noticia/284737/

Gobierno de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. (22 de diciembre de 2025). Se realizó con gran éxito el taller "Gobierno Abierto en la provincia". https://www.tierradelfuego.gob.ar/blog/2025/12/22/se-realizo-con-gran-exito-el-taller-gobierno-abierto-en-la-provincia/

Hillman, J. (2019). *Influence and Infrastructure: The Strategic Stakes of Foreign Projects*. Center for Strategic & International Studies.

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.

IDEP (30/4/2026). Tucumán consolida su estrategia de datos con cooperación de la Unión Europea. https://idep.gov.ar/noticias/tucuman-consolida-su-estrategia-de-datos-con-cooperacion-de-la-union-europea/

Infobae. (2025, 9 de septiembre). Avanzó en Diputados el proyecto de ley que impulsa la producción de hidrógeno verde en Argentina. https://www.infobae.com/politica/2025/09/09/avanzo-en-diputados-el-proyecto-de-ley-que-impulsa-la-produccion-de-hidrogeno-verde-en-argentina/

Jung, M. (2023). *El capitalismo digital es una mina, no una nube. Explorando las bases extractivistas de la economía de datos*. Transnational Institute.

Laufer, R. (2002). La Unión Europea en las relaciones internacionales argentinas, 1990-1999. Argentina y Europa en el mundo multipolar. ¿Un nuevo triángulo?. *Ciclos, XII*(24), 87-121.

Luciano, B. T. (2025). Global Gateway y su impacto en América Latina: balance y perspectivas. En F. Verdes-Montenegro (Ed.), *Informe Iberoamérica 2025 La IV Cumbre UE-CELAC en Colombia: Retos y promesas* (pp. 57-74). Fundación Alternativas.

OCDE. (2025). *OECD Economic Surveys: Argentina 2025*.

Editorial OCDE. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/07/oecd-economic-surveys-argentina-2025_4a5ddf67/27dd6e27-en.pdf

Unión Europea y Argentina. (13 de junio de 2023). Memorándum de entendimiento para una asociación estratégica sobre cadenas de valor sostenibles de materias primas entre Argentina y la Unión Europea. https://www.casarosada.gob.ar/pdf/Memorndum%20de%20Entendimiento%20de%20Asociacin%20Estratgica%20%20sobre%20%20Cadenas%20%20de%20%20Valor%20%20Sostenibles%20%20en%20%20Materias%20-%20Primas.pdf

Unión Europea y Argentina. (17 de julio de 2023). Memorandum of Understanding on cooperation related to energy between the European Union and the Argentine Republic. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/875735/Memorandum%20of%20Understanding%20Energy%20EU%20Argentina.pdf

Ministerio de Economía. (5 de julio de 2024). Argentina ratifica su papel como proveedor de GNL e hidrógeno para el mercado europeo. https://www.argentina.gob.ar/noticias/argentina-ratifica-su-papel-como-proveedor-de-gnl-e-hidrogeno-para-el-mercado-europeo

Ministerio de Economía de Argentina. (8 de mayo de 2026). "*El ministro Caputo presentó el super RIGI. En la conferencia de prensa realizada en Casa Rosada, el Ministro de Economía…*" [Publicación en Twitter / X]. Twitter / X. https://x.com/MinEconomia_Ar/status/2052808042480292001

MRECIC. (6 de mayo de 2024). En Bruselas, la canciller Mondino ratificó el compromiso de la Argentinapara profundizar la relación estratégica con la Unión Europea y sus países miembros. https://www.cancilleria.gob.ar/es/destacados/en-bruselas-la-canciller-mondino-ratifico-el-compromiso-de-la-argentina-para-profundizar

Myers, M., Melguizo, A. y Wang, Y. (2024). *Nueva infraestructura. Tendencias emergentes de la inversión extranjera directa de China en América Latina y el Caribe*. El Diálogo; Liderazgo para las Américas. https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2024/02/Tendencias-emergentes-de-la-inversion-extran-

jera-directa-de-China-en-America-Latina-y-el-Caribe.pdf

Olivié, I. y Santillán O'Shea, M. (2023). *Ayuda al desarrollo y geopolítica: La iniciativa Global Gateway de la UE*. Real Instituto Elcano.

Periferia Ciencia. (10 de julio de 2024). Europa mira a la Argentina para invertir en hidrógeno verde. https://periferia.com.ar/politica-cientifica/europa-mira-a-la-argentina-para-invertir-en-hidrogeno-verde/

Pizzi, T., Salman, A. y Gentiletti, J. (2025). La endeble relación entre Argentina y la Unión Europea: Perspectivas para una agenda renovada. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 40, 27-50.

Roset, P. (2025). "Hidrógeno verde, más energía limpia para toda la Argentina". *Sobre la tierra*, 26 de mayo de 2025. https://sobrelatierra.agro.uba.ar/hidrogeno-verde-una-energia-limpia-capaz-de-transformar-la-argentina/

Sanahuja, J. A. (2022). El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica. En J. A. Sanahuja (Ed.), *Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social* (pp. 159-187). Fundación Carolina.

Schwab, K. (2016). *The fourth industrial revolution*. World Economic Forum.

Sevares, J. (2022). "La guerra tecnológica Estados Unidos–China y las amenazas para la periferia". *Ciclos, XXIX*(59), 81-106.

Zelicovich, J. (2023). Las lógicas de la diplomacia económica instrumental en las relaciones internacionales contemporáneas (2017-2022). *Revista de Ciencia Política, 43*(1), 49-72.

Artículos Libres

La seguridad: aspectos nodales de un concepto elástico

Miguel Ángel Zebadúa Carboney[1]
Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas
czam13@yahoo.com.mx
México

Safety: Key Aspects of an Elastic Concept

Recibido: 16 de marzo de 2026
Aceptado: 15 de mayo de 2026

Resumen

Este ensayo revisa algunos elementos fundacionales y contemporáneos que conforman el concepto de seguridad, debido a su constante presencia en discursos, planes, empresas, proyecciones y en la vida cotidiana. La normalización y expansión de la seguridad cobraron importancia académica como resultado del incremento de la inseguridad y, especialmente, a partir de los atentados terroristas contra Estados Unidos en 2001. En este contexto, distintas formas de seguridad fueron aplicadas o reforzadas bajo la justificación de una "amenaza" externa o interna asociada al terrorismo, adquiriendo características no vistas desde la era anticomunista. La revisión se realiza desde la filosofía política clásica, los fundamentos jurídicos establecidos como derecho a la seguridad y el replanteamiento contemporáneo del concepto a partir de su evolución hacia nuevas formas de seguridad, así como de sus cambios en métodos, sujetos e instituciones.

[1] Profesor en la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Facultad de Humanidades.
https://orcid.org/0009-0009-4401-271X

Palabras claves

Derechos, historia, seguridad, teoría.

Abstract

This essay examines certain foundational and contemporary elements that shape the concept of security, given its constant presence in discourses, plans, corporate operations, projections, and everyday life. The normalization and expansion of security gained academic significance as a result of rising insecurity and, particularly, following the 2001 terrorist attacks on the United States. In this context, various forms of security were implemented or reinforced, justified by external or internal "threats" linked to terrorism, thereby taking on characteristics not seen since the anti-communist era. The analysis draws upon classical political philosophy, the legal foundations establishing a right to security, and a contemporary rethinking of the concept—considering its evolution into new forms of security as well as shifts in its methods, subjects, and institutions.

Keywords

History, rights, security, theory.

Introducción. Seguridad y seguridades

Existió un tiempo en el que la vida era percibida como más "segura". Al menos eso piensan las personas mayores de un pasado que era más "seguro". Hoy, ese sentimiento ya no constituye una garantía. Desde que el tema securitario se volvió tema de interés para las ciencias sociales, justificado por un miedo social, modificando actitudes, discursos, y espacios de vidas habituadas a transportes, calles, banquetas, parques, plazas, inseguras. La palabra seguridad fue asociada por varios sectores sociales como un reclamo, pero no organizado y expresado en marchas, aunque sí auto gestionada en seguridad comunitaria o en la proliferación de policías privadas, hacen ver que algo cambió porque los espacios son

vigilados por la presencia policiaca o por vigilancia electrónica. Ambas forman parte de decisiones para hacer creer que la inseguridad es ya parte de una normalidad aceptada o impuesta. Desde un acto terrorista, hasta un robo en una tienda configuran muchas expresiones donde la seguridad es un inalcanzable reclamo.

Este ensayo no pretende abarcar todo el alcance de la seguridad. Su ruta sigue los intentos por responder algunas cuestiones de su camino recorrido. Su análisis de segmentos de su composición y Segundo momento; y sí parte de lo habitual, del lenguaje, de las miradas, del caminar, del miedo, de la inseguridad.

En el génesis pudo haber sido primero la seguridad, si nos remitimos al origen bíblico. Y es que el sentimiento de inseguridad social ha prevalecido en el tiempo. Seguro o inseguro, pudo ser también el dilema hamletiano prescrito como una necesidad natural, como un imperativo racional y como sobrevivencia de culturas y sociedades que no lograban apaciguar el lobo en el "estado de guerra" hobbesiano y heredó en la modernidad el tema de la seguridad como otro derecho necesario porque la ausencia prevaleciente de no "sentirse seguro" sería su demanda. En esta dicotomía se centra no sólo la definición de la seguridad, sino también su origen.

La palabra seguridad se volvió rápidamente una normalidad social asociada a su necesaria utilidad "antiterrorista" a partir de 2001 impuesta por Estados Unidos urbi et orbi y como una justificación de intervención militar, de apropiación de recursos estratégicos basados en una típica acción imperial, de universalización del miedo social y de la estigmatización del *otro* "enemigo" árabe. Esta forma de seguridad a nivel mundial, sólo comparada con el proceso y campaña anticomunista emprendida durante la guerra fría por Estados Unidos, agrupó una serie de medidas cuyo fin era la persecución, encarcelamiento, tortura de todo aquel sospechoso de infligir a la "seguridad" de los estados occidentales. Como resultado de esta cruzada la seguridad se convirtió en tema recurrente en los discursos políticos, sobre todo porque otros ataques terroristas ocurrieron después del 11 de septiembre de 2001. La cotidianidad de la seguridad derivó de igual firma en los espacios televisivos donde "expertos en seguridad" empezaron a pulular con el fin de debatir o explicar todos los días el escenario de la seguridad a nivel nacional y mundial.[2] Un día a

[2)] Un día a la semana el gobierno mexicano expone la situación de la seguridad, mostrando las tareas, resultados y retos de la seguridad. Una forma de democratizar la seguridad, informando a la sociedad las decisiones y, sobre todo, las consecuencias.

la semana el gobierno mexicano expone la situación de la seguridad, mostrando las tareas, resultados y retos de la seguridad. Una forma de democratizar la seguridad, informando a la sociedad las decisiones y, sobre todo, las consecuencias sobre todo en América Latina. Ciudades, rancherías, barrios, colonias, comunidades, playas, carreteras, calles, se han espacios donde la seguridad se ha incrementado de forma física (policías, militares), o electrónica (cámaras de vigilancia).

Las miradas, las formas de caminar, se han moldeado en base a la inseguridad; la desconfianza permea en el vecindario, en las banquetas tiendas, mercados, calles, parques, y escuelas. Millones de gentes se encuentran o viven inseguros, porque las autoridades encargadas de "dar seguridad a la población", no funciona, no tiene interés, o está coaligada con el crimen organizado. La vulnerabilidad en la que están expuestos segmentos de la población mundial hace que la vigilancia sea reforzada como un cómodo pretexto para ampliar el control social masivo, a través de la intensificación masiva de la instalación de cámaras de vigilancia electrónica y de los teléfonos inteligentes. El repliegue y expansión de la inseguridad conforma otra realidad que corroe todos los días y se vuelve una amenaza en el llamado ciberespacio. Los ciberataques hacen que la ciberseguridad constituya una necesidad, inversión y garantía para los usuarios adictos y ávidos de rapidez y comodidad, que hace que las empresas aseguren el ciberespacio de millones de transacciones monetarias, ventas y compras de productos como un requisito vital privado y público. Ciberataques masivos se convierten en una nueva forma de amenaza de otros requerimientos tecnológicos y decisiones en materia de seguridad (Gutiérrez, 2025). El reporte de estabilidad financiera realizado por el Banco de México mostró que en 2024 se dieron cuatro ataques cibernéticos que afectaron a 483 millones de pesos, pero no a clientes (Gutiérrez, 2025). Por su parte, la secretaría de Defensa de México fue víctima de 27 intentos al día de parte de hackers contratados por el crimen organizado, aunque fallidos (Jiménez, 2025).

Paralelamente al auge y expansión de la seguridad, otras seguridades se posesionan como remanentes y convertidos en "ejércitos privados" han pasado a formar parte de otra definiciones y replanteamientos de la seguridad como una práctica no estatal.

Miles de policías privados son contratados para formar una especie de "milicias" uniformadas de hombres y mujeres que observan, preguntan, registran, reportan.

Seguridad e inseguridad

Algunas personas viejas dicen que los tiempos de hoy no eran como antes. Que en su tiempo la vida era más segura. ¿Volverán las sociedades a ser seguros como antes? Hábitos normalizados de millones de gentes con muchas preocupaciones en la que la inseguridad es un recurso insalvable por una seguridad que no se ve. Metamorfoseada en varias inseguridades en el desempleo, la inflación, la naturaleza, el ambiente, el paseo, pasaron a ser partes de esa hidra de necesidades, a la que el Estado tuvo que acudir para proteger a los desprotegidos de las "nuevas amenazas". Pero el Estado ya estaba situado como el encargado de la seguridad y, más aún, monopolizaba la violencia. En ello no había competencia alguna. Las inseguridades aumentaron y la seguridad antes ligada a la violencia legítima estatal se quedó huérfana. Solo debía enfrentar la inseguridad y dar rápidamente resultados. Pero el problema no se limitó sólo a la esfera interna y el responsable, el policía, el militar, el funcionario, el político, fueron entonces más observados por la sociedad, y en algunos casos, rebasados por policías comunitarias en varias partes de México, por las denominadas autodefensas, milicias para defenderse del crimen organizado, de las policías, de los militares. No había de otra, pues ante el vacío de autoridad, el rebase al Estado fue por la autogestión.

Con ello la seguridad estatal quedó rebasada. Al menos la rural. Michoacán, Guerrero, Chiapas, son sólo algunos de los ejemplos de este desplazamiento. No se trata de la abolición del Estado per se, pero sí de un claro malestar constante de poblaciones sin seguridad. Una de las consecuencias derivadas de este vacío institucional fue la importancia que cobró la propuesta del modelo de seguridad humana que ve a la gente como el objetivo prioritario de protección. Muchas generaciones ven que en la actualidad sus vidas pasan al lado de la inseguridad.

Como necesidad y demanda la seguridad existe en la política como una demanda electoral constante. No hay político en América Latina que no incluya en su discurso la promesa de apaciguar las demandas que plantea la seguridad. Las incorporan en sus

campañas para ganar votos. No hay duda de que la seguridad es una demanda social que no debería sorprender a nadie, pero sigue siendo un derecho incumplido, una demanda habitual y compartida por muchos sectores sociales. En las calles, colonias, barrios, escuelas, ranchos, casas; vecinos distantes y desconfiados prefieren cambiarse de banqueta al ver venir a alguien hacia ellos; personas que se preguntan si esa avenida es ahora segura; "cuídate", es la advertencia que muchas madres les dicen a sus hijas al salir a las calles de ciudades, urbes pobladas donde el policía es también una amenaza; donde tienda amuralladas con rejas y cámara de vigilancia; parques despoblados para leer, correr o caminar. La paz se ha ido. La seguridad ha cobrado entonces una demanda que va directamente hacia la democracia política, porque ha alterado "la normalidad" que *era* ir al parque, regresar de noche a la casa, caminar por lugares solitarios.[3]

[3)] "Antes no era así, antes no había tanto peligro, ahora nadie sale en las noches". Plática con una mujer en la ciudad de Comitán, Chiapas. Varios dijeron sentirse así. Se trata de adultos, aunque esa percepción igualmente está presente en jóvenes.

La seguridad vs la libertad

Conscientes o no de que algo de esa libertad se ha esfumado, sociedades se sienten capturadas por una violencia que, pese a sus niveles y contextos, no era cotidiana. En algunos países latinoamericanos, como Uruguay, la inseguridad y la violencia asociadas al sicariato han comenzado a formar parte de la normalización de las relaciones sociales marcadas por el conflicto y la venganza. Uno de los problemas que plantea la seguridad para la democracia es el de la libertad. Al respecto, la gente prefiere la seguridad la libertad. Las preferencias son múltiples, pero muestran un porcentaje estadístico más del 50% que prefiere seguridad (Encuesta Mundial de Valores, 2025). Una de ellas concluyó que cerca del 69.7 la desea. Llama la atención que en el continente latinoamericano hubo en 2023 un aumento de 17% de personas con esa opción. Más aún, se inclinaban por gobiernos autoritarios y restrictivos de libertades, como consecuencia de la poca o nula solución de los problemas de inseguridad y violencia. La fuente expresa que un 69% de las personas estaban insatisfechas con la democracia.

Algo parecido ocurrió durante la pandemia y confinamiento obligado por parte de los Estados. En ese momento una parte significativa de la población eligió limitaciones a sus libertades. En 2025 el 63.8% de mexicanos se sentía inseguro y también coincidía con la anterior encuesta, ya que querían "acciones más enérgicas", incluyendo menores libertades. En suma, las encues-

tas, que no muchas, seguramente muestras las cifras y porcentajes favorables a tener seguridad. Como demanda debe ser atendida, pues formó parte seguramente de una promesa electoral de los partidos políticos, como la que ha instrumentado el presidente salvadoreño Nayib Bukele, quien en sus primeros seis años de gobierno ya tenía el 85.2% de aprobación, y que en 2018 ganó el poder político con un 80%. Sus "calificaciones" en materia de seguridad son para este gobernante positivas, pues en 2023 sólo bajó de 91% a 85% su aceptación social, y en la actualidad el 10% lo desaprueba (Avelar, 2025).

En esta política el fin importa; no los medios. Importa la seguridad (paz, tranquilidad orden públicas). Hasta dónde se meta y dicte el Estado, pero con legitimidad y legalidad, no importan las libertades, parecería ser parte de la aceptación social basado en un razonamiento de una promesa cumplida hecha contra la inseguridad y la violencia, como fue el caso de El Salvador. Sin embargo, se ha documentado que, en este país, las violaciones a los derechos humanos —persecución política, libertad de expresión, expulsiones también son parte de los medios. Ha habido allí un proceso de limpiar y cambiar instituciones encargadas de la justicia como someter a jueces y en el Tribunal Electoral, o la Suprema Corte de justicia. La concentración del poder es sólo un medio, que al presidente quien modificó la constitución para prolongar su mandato debido a la mayoría que tiene en el Congreso. Voces críticas afirman que la forma en que en el país. Bukele se ha aplicado la seguridad es echado mano de la constitución instrumentando el estado de excepción permanente, el cual ha sido instrumentado 39 veces en un mes (Avelar, 2025). Esta medida y otras, parece no importarle a la mayoría e los salvadoreños, quienes creen que es favorable. Pero tampoco al presidente. Al preguntarle cerca de que se le acusa de dictador, Bukele expresó: "¿saben qué? Me tiene sin cuidado que me llamen dictador. Prefiero eso a que maten salvadoreños en la calle" (Avelar, 2025).

Seguridad y derecho

Las acciones anti inseguridad parecen no importarle a la gente cuando sus libertades, como la de tránsito, son vulneradas o de plano desaparecidas. En el lado gubernamental la frase del presidente salvadoreño resume una postura que hace creer que, pese a que se afecten la libertad, la seguridad es mejor. En medio

de la atmósfera antiterrorista de aquel 11 de septiembre histórico en Estados Unidos y en el mundo, y bajo presiones de la Ley Patriótica, Michael Ratner pensando que este país se movía hacia un estado policiaco, escribió: "es poco probable que nos proporcione una mayor seguridad, pero sin duda nos hará menos libres" (Chossudovsky, 2002, p. 13). El asunto del 11 de septiembre catapultó a la seguridad hacia campos sólo vistos en el totalitarismo. Los efectos que hasta el día de hoy se pueden ver, trastocan a la democracia norteamericana. Los cambios en las leyes son requisitos para implementar las políticas de seguridad que la justifican y que permiten la intervención del Estado. En Occidente las afectaciones al estado de derecho avanzaron con pasos rápidos socavando el sistema judicial en Canadá, Gran Bretaña, donde la "democracia vigente" como la llama el autor, ha sido rebasada por una legislatura elegida democráticamente" (Chossudovsky, 2002, p. 13).

Muchas leyes han sido modificadas para lograr o intentar convencer a la sociedad de que con leyes ajustadas para tener una mejor seguridad que la anarquía. La elección del orden hobessiano debe prevalece sobre el "estado de guerra". Pero el cambio del marco normativo y el sistema legal son mecanismos autoritarios. Las modificaciones hechas por el presidente Bukele, pueden servir de ejemplos: cadena perpetua para niños menores de 12 años, estado de excepción, reelección indefinida, extensión del mandato presidencial a seis años, eliminación de la segunda vuelta, y las garantías violadas escritas arriba.

Seguridad y tecnología

Con la inseguridad prevaleciente como fenómeno real en las vidas cotidianas, normalizando la violencia, justificando presupuestos, importando armas y capacitando al personal policiaco privado y público, los gobiernos se complementan con la vigilancia electrónica. Millones de cámaras se adecuan como necesidad y beneficio anti inseguridad. Empresas privadas, universidades, plazas, eventos deportivos y musicales conforman algunos de los espacios donde se observa mucha seguridad. "Más seguro", se lee en una publicidad de cámaras de vigilancia. Es la oferta del producto que se vende y se multiplica en un mercado para fines igualmente cerca de una atmósfera "totalitaria" con la marca Big Brother. Por su demanda la vigilancia electrónica se ha convertido en el negocio no restringido ni a bancos ni a cárceles. El costo que hace la inteligen-

cia artificial es de 10.5 billones de dólares en 2025.

Por su parte, la violencia se desplaza como ríos inundando espacios privados, públicos, comunitarios, rurales, urbanos, familiares. Global Peace Index, calcula que en el año 2025 hubo un incremento 3.8 % con respecto a 2024. El impacto económico que tiene la violencia a nivel mundial fue de 19.97 billones de dólares (11.6 % del Producto Interno Bruto mundial). El costo por persona se ha calculado en 2 mil 455 dólares, y para el caso mexicano es de 45 mil 600 pesos. (UNAM, 2025). Esta información calcula que en 16 años la violencia ha aumentado. Además, por sexto año consecutivo el promedio de vivir en paz ha disminuido en el mundo. Se trata de una tendencia de 17 años de "deterioro en la estabilidad", añade, y de un incremento de 438 % de muertes en conflictos internos. Y desde 1999 hasta 2024 se han contabilizado en 17 países "más de mil muertes por conflictos internos, la cifra más alta desde 1999" (UNAM, 2025).

Seguridad indefinida

Si de un concepto ambiguo se habla, el de la seguridad es uno. Presenta múltiples definiciones y caminos que con el tiempo ha adquirido el mote de ser un término aceptable. Una definición es la siguiente:

> En su significado general, y en referencia a los agregados humanos, seguridad, como lo sugiere la etimología latina de la palabra, connota comportamientos, conductas y actitudes, individuales y colectivas, sostenidas (o que pueden ser sostenidas) *sin excepción*. Más precisamente, la seguridad, entendida en sentido social, se refiere a las *condiciones* que permiten a los individuos *vivir su existencia sin preocuparse*, considerándolas escasas o completamente ausentes, por peligros o riesgos para su propia integridad física, para la protección de los bienes personales y colectivos, para la protección del medio ambiente en el que viven y trabajan. (Tebaldi, 2026, p.17, cursivas mías)

Las condiciones para vivir bien y sin preocupaciones, resulta ser algo lógico, "natural" y universal. La cuestión ambiental como amenaza vislumbra amenaza a una seguridad global, que enfrenta a la naturaleza y es una consecuencia del capitaloceno. Este ries-

go, aún en proceso de ser asimilado como responsabilidades compartidas, como riesgo existencial planetario, se acerca al tema ya planteado por Karl Marx cuando abordó la relación hombre-naturaleza con las necesidades básicas materiales (Marx, 2008). Su importancia ahora emergida desde las preocupaciones sitúa a los estados y empresas privadas como los principales impulsores de otra forma de acumulación capitalista. La expresión "libre de peligros" de la cita es resume un significado de seguridad. En primer lugar, con la libertad. El otro con "el conjunto de condiciones externas que permiten vivir o existir y permanecer protegidos de los peligros, en un estado de tranquilidad y laboriosidad en el ejercicio de sus funciones y actividades". Este es el medio para lograrla. Y como posibilidad de "prevenir, eliminar o hacer menos graves daños, riesgos, dificultades, acontecimientos desagradables y similares", como escribe Tebaldi, son los objetivos. Los factores de la inseguridad, como temores, riesgos, peligros, son los motivos que justifican las preocupaciones de la seguridad en el sentido de lograr y preservar ambientes de un bienestar humano.

El poder abusivo

Históricamente los abusos y privilegios demandaron derechos. Nobles y campesinos primero, obreros, jóvenes, indígenas, después, reclamaron y protestaron. En contextos de injusticias y abusos de poder —político, eclesiástico, militar —, las luchas y reclamos abonaron para intentar limitar esa autoridad sin controles y sin "contrapesos" para obtener acceso a derechos. El recordatorio no sobra, porque en él se encuentran no solo elementos básicos de la seguridad, sino de otros derechos que formaron parte de la formación de las naciones, del capitalismo, del liberalismo, de la democracia y del Estado modernos. El núcleo constitutivo de los fundamentos de los derechos se encuentra, además de la protesta social tipificada y encabezada por un sujeto social convertido por la modernidad política en ciudadano asociado al estado de derecho y a la justicia social. Este paso conquistado por la "democracia revolucionaria", término al que hace alusión Alain Touraine (2022) para referirse a los logros en materia de derechos y demandas democráticas hechas por la revolución francesa y que ha sido el baluarte histórico de la modernidad política en cuanto a lucha, rebelión y conquista.

Por mucho tiempo el problema los usos y abusos del poder, como escribiera C. W. Mills, representó un conflicto para las monarquías europeas. Su carácter antidemocrático daría cause a varias luchas por limitar ese poder autoritario. Su desarrollo ha contemplado la idea del estado de derecho, que tuene en el Estado una utilidad y a la vida social cuando "proclama su unidad y la coherencia del sistema jurídico…" (Touraine, 2022, p. 35). Si este estado es una ayuda para mejorar el proceso jurídico y a la consolidación democrática, también es importante añadir que no necesariamente está asociado a la democracia, ya que "puede combatirla como favorecerla", cree Touraine.

Seguridad y modernidad

Las bases que favorecen a la modernidad política, demandadas y proyectadas en un conjunto de derechos primarios consisten en que con el tiempo su reivindicación y reconocimiento tuvieron, asimismo, que ser resultado de luchas sociales, cuyas respuestas de parte de las autoridades fue la represión, la persecución, el hostigamiento, la cárcel, y en cuyo seno se erigen los abusos cometidos políticas y de violencia. La falta de libertades configuró la guía para que las demandas de derechos inexistentes de acuerdo a las siguientes premisas:

El haber conseguido los derechos pioneros;

El haber conseguido limitar el abuso de la autoridad;

El haber conseguido la ciudadanía moderna.

Su centralidad encuentra en esta base histórica encumbrada en lo social como demanda y en la política como práctica y objetivo. Su bloque demandante está formado por acciones de los sujetos políticos y por documentos. La Carta Magna inglesa de 1215, la Pettion of Rights de 1628, la Bill of Rights de 1689, son los ejemplos de una base originaria de derechos y de las clases sociales. La Constitución norteamericana, o la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, serán los agregados históricos de la larga travesía contra el poder político que con el tiempo dio forma a la modernidad política. Junto a otros valores humanos reclamados, como la libertad, o la igualdad, la seguridad aparece también formando parte del proceso.

Las demandas logradas frente a la autoridad monárquica y

eclesiástica fueron peticiones que el rey tuvo que otorgar y ceder. El centro donde se concentraban las inconformidades eran los abusos del rey. Los reclamos de derechos, garantías y libertades, la seguridad no se pugna de forma explícita. En la rebelión de la nobleza inglesa y responsable de la Carta Magna, por ejemplo, se observan demandas que en su conjunto son peticiones de índole civil y penal. La observación a la seguridad proviene de limitar las acciones de la autoridad en la esfera privada, asociada a la libertad y no ser impedido de usarla. El elemento que contribuyó a que la seguridad fuese integrada como derecho fue precisamente el de los "límites de los poderes o estado de derecho", vinculados a la "seguridad y certidumbre", y de acuerdo con Daniel Vázquez (2010) considera que esto formó las bases para la construcción del sujeto de derechos.

¿Qué significan aquí seguridad y certidumbre? En realidad, la idea central y reclamo de seguridad y otras son contra el rey. Limitar su poder y lograr que cediera para otorgar algunos derechos, fue, quizá, el principal logro histórico pre moderno. Proclamados entre 1215 y 1689, periodo en el que aparecieron los tres documentos ingleses, su importancia se sostiene, no obstante, en limitar, no destituir los abusos y el uso de la fuerza de las monarquías. Un logro, ciertamente. Los impuestos, la descentralización de la justicia, la condena de multas y castigos impuestos por violar la ley, así como la obligación del rey de consultar al Concilio Común —institución integrada por la nobleza y la Iglesia— en la toma de decisiones que involucraran a todo el reino, conformaron parte de este conjunto de derechos. Asimismo, se establecieron medidas como la obligación de presentar testigos frente a un cargo penal, la limitación de los tiempos de detención, la proporcionalidad de las penas y la protección de viudas y menores de edad (Vázquez, 2010, p. 224). Además de estos abusos, robos y carencias, se pueden ver la seguridad en la desprotección y la falta de garantías para los súbditos. Hay una exclusión de la vida, y al no existir derechos, priva la inseguridad. Otro derecho como la representación, no hace falta mencionarla porque en el conflicto nobleza-rey, no está presente. En cuanto a los impuestos, deudas penalizadas, o el encarcelamiento a jueces que no cumplían con sus disposiciones encargadas, siguieron siendo parte de la base de las demandas hechas por la nobleza. El hecho de que el Parlamento negara peticiones y la imposición de obligaciones hechas por el rey dio pauta para que

Edward Coke hiciera su famosa "petición de derechos" (Bills of Richts) y demandara, entre otras cosas, el derecho a la libertad de expresión dentro y fuera del Parlamento, petición importante, ya que se le pedía a éste que se le derogaran cambios en los derechos (Vázquez, 2010, p. 224). Estos intentos para que el parlamento fuera un "contrapeso" con el monarca, hicieron que algunos privilegios que no eran observados o supervisados por nadie, tuvieran a partir de ese momento una atención de parte del Parlamento. Sin duda un hecho de trascendencia histórica. De aquí en adelante sería el origen de lo que después se conoció y se conoce como el control parlamentario. Un rey limitado, un monarca controlado, acotado resumido en la frase: el rey no puede; no puede de forma unilateral, arbitraria, disponer lo que se le antoje o elija sin tomar en cuenta al otro poder.

La seguridad como un derecho a la vida aparecerá después con más fuerza, aunque como el iusnaturalismo lo reclamará como un sustento de la filosofía política. Sin embargo, entre 1215 y 1689 la seguridad no tenía un peso como reclamo principal y pese a que es considerada un derecho natural, no existía plenamente como demanda, al menos para la nobleza. Será con el liberalismo donde será recuperada como parte necesaria del pacto social.

Seguridad y derechos

La constitución norteamericana de 1787, es sin duda, uno de los primeros moldes donde se construye en su teoría y en su práctica una idea de seguridad. Su depositario original son las milicias cívicas, encargadas de velar por la seguridad del entorno y espacio y con derecho de poseer armas. La justificación constitucional alude a que el miliciano es el garante de "la tranquilidad interior", de la defensa común y el bienestar general. Todos estos elementos son necesarios para conformar una idea de seguridad, proveniente desde la sociedad civil. De esta forma, las encargadas de preservar la seguridad de la nación y del gobierno recaen en las milicias cívicas, cuya denominación ulterior será conceptualizado como "el ciudadano armado", cuerpo paramilitar o miliciano bajo tutela del Estado. Durante gran parte del siglo XIX en México, las milicias armadas y los pueblos en armas funcionaron como un contrapeso frente a la influencia y el poder del ejército nacional. Asimismo, estos grupos se encargaban de la seguridad de gobernadores, caciques o caudillos militares.

La idea del paradigma revolucionario moderno está ubicada en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, en el artículo 2 en una referencia a la seguridad sinónimo de protección y derecho natural, derivada de la obligación estatal:

> ***Artículo 2.*** La finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.
>
> Este hito histórico liberal asume que la seguridad como protección es un derecho. Junto a otros formó parte del pensamiento liberal, como un valor social inherente y necesario para la sobrevivencia humana y para la comunidad política.

Seguridad y filosofía política

La seguridad como recurso teórico está presente principalmente en la filosofía política de Thomas Hobbes. ¿Por qué Hobbes? Las razones pudieran sobrar, pero no parece así. Un indicador de la idea de seguridad del pensador inglés orienta directamente hacia el orden frente al desorden, y sobre todo, hacia el inevitable pero salvable "estado de guerra". Con el tiempo Hobbes no deja de ser un referente en el tema. Su clasisidad frente a las modas académicas le otorga junto a Maquiavelo o Locke, un lugar en el pensamiento político. Visto a partir de su fiel creencia monárquica, se comprende su inclinación para proponer una seguridad en una Inglaterra anárquica, basada en un consenso social pactado. Las referencias hobbesianas, si bien se centran en el estado natural, su reflexión es importante para comprender cómo se plantea una problemática y necesidad humana como la seguridad, cómo nace esa práctica donde no hay conveniencia para nadie.

La solución que da Hobbes a esta atmósfera desordenada, anárquica, de la guerra de todos contra todos, es la renuncia y transferencia de los derechos de todos para que coadyuven a obtener una seguridad colectiva. Evitar "el estado de guerra" constituye la principal base del pacto social, el cual incluye la creación de la seguridad de todos.

> La condición del hombre […] —escribe— es una condición de guerra de todos contra todos, en la cual cada uno está go-

> bernado por su propia razón, no existiendo nada, de lo que pueda hacer uso, que no le sirva de instrumento para proteger su vida contra sus enemigos. (Hobbes, 2013, pp. 106-107)

> El discurso preventivo de Hobbes tiene como objetivo acabar con la inseguridad que produce el estado de guerra de todos contra todos, porque no existe un poder coercitivo que controle, gobierne, domine, a esa "comunidad bestial" como escribe. Ceder y transferir derechos a la persona acordada resultará mejor para el bien común e individual. En el proceso, ceder y transferir el derecho a otro a quien se le deposita la seguridad, forma parte del contrato que se establece entre todos para lograr el bien común y acatado por todos. Esta comunión tiene

> el motivo y fin por el cual se establece esta renuncia y transferencia de derechos no es otro sino la seguridad de una persona humana, en su vida, y en los modos de conservar esta en forma que no sea gravosa. (Hobbes, 2013, p. 109)

¿Cuáles derechos se renuncian y transfieren? Uno de ellos es la libertad. Cuando en ocasiones no importe el medio para detener la violencia y preservar la seguridad. Importa la seguridad de todos. La transferencia de derechos de todos a uno implica ceder los propios derechos a la persona acordada previamente, a quien se le deposita la seguridad, aunque interfiera con la libertad.

La variación del análisis que hace John Locke no es mucha con respecto a Hobbes. Hay entre ellos una línea teórica continua que parte del estado de naturaleza y se encumbra en el contrato. Sin embargo, el matiz lockeano es relativamente distante. Su recuperación es importante porque, si bien no es tan citado como su paisano, sí hizo importantes aportes que descansan sobre una base común de bienestar y derecho a la vida. Definitivamente su obra abarca otros temas no reducidos sólo a la seguridad. Como Hobbes, recupera la concepción liberal del contrato como una fórmula adecuada para el bienestar social que deje de lado el estado el estado natural y el estado de guerra, ambos imperantes sin una organización política. Como no es el motivo principal hacer ahora una comparación de ambas obras, y porque el tema la seguridad, me centraré en la forma en que esta es expuesta en ciertas partes del *Ensayo sobre el Gobierno Civil* (Locke, 1997).

Además de la igualdad entre los hombres, la seguridad sigue el curso liberal, cuando existe de forma inherente la lucha por la libertad y contra la constante opresión, el estado existente previo a la creación de la comunidad organizada políticamente, les permite a los hombres poder disponer de su persona como algo propio y sin ningún impedimento externo porque: "… no es libre de destruirse a sí mismo…" (Locke, 1997, p. 14). Esta valoración individualista es rebasada por un beneficio común, el todo y el conjunto, ya que al encontrarse en riesgo la vida de todos, la seguridad también lo está.

Entre los atributos humanos necesarios para descartar un estado natural la seguridad no forma parte del vocabulario lockeano. Al analizar este asunto derivado de la condición humana como preservación, alude a la salud, la libertad, la integridad y los bienes. El argumento que prevalece en este espíritu es "cada uno está obligado a preservarse a sí mismo y a no abandonar su puesto por propio albedrío" (Locke, 1997, p. 4). Esta idea comunitaria preserva un papel básico en la seguridad. Locke no lo escribe de forma explícita, pero su implicación va dirigida a una seguridad como algo universal: todos deben realizar el esfuerzo de hacer la paz que no existe en el estado de naturaleza. La ley de la naturaleza aprecia la paz a la guerra, la preservación a la anarquía. En sus palabras, no debemos descartar la voluntad humana de negar ese estado de guerra y construir otro. Ese otro es, además del Estado, la seguridad.

En ese estado la destrucción mutua impera y lo vuelve inseguro para los hombres. Esta situación permea porque no hay un soporte comunitario que la supere. La enemistad y la destrucción a las que alude Locke, refuerzan la existencia de la norma de la fuerza y la violencia (Locke, 1997, p. 11). Pero ese estado tiende a ser mayor cuando la seguridad como preservación adquiere una potencia especial. El caos imperante entre los hombres sin existir una "ley racional" que lo detenga, hace de todos adquirir un "trato de animal de presa". Esta referencia caótica de la fuerza vuelve a todos inseguros y se agudiza cuando se impone la voluntad de uno hacia el otro. Quiere decir que la vida es vulnerable, que la seguridad no es preservada y cunde el peligro y la imposición por la fuerza. "En verme libre de tal fuerza reside la única seguridad de mi preservación…" (Locke, 1997, p. 12), escribe. La fuerza es el caos, la anarquía, el egoísmo y la guerra de todos contra todos.

En resumen, la razón de su argumentación está sostenida por el peligro existente cuando se rompe la libertad que se encuentra coaccionada por la imposición del otro exponiendo la preservación de la vida: "la seguridad de mi preservación". Este arrebato egoísta desemboca en el establecimiento de la esclavitud como el antónimo de la libertad. El intento de esclavizar a alguien piensa Locke, activa el estado de guerra, le declara, por decirlo de otra forma, una guerra personal y permanente. Pero no sólo personal, pues el predicamento de la pérdida de la libertad es de todos, con ello la seguridad como preservación colectiva, la vuelve "todo el resto". Por eso la fuerza imperante en el estado de guerra es la pauta para la permanencia de una situación insegura, porque la fuerza se vuelve agresión, y la imposición detona la lucha y el conflicto permanece entre los hombres.

Por otro lado, el propósito que se desprende del conjunto teórico, es el que tiene que ver con la idea que asocia a la seguridad con un bien común, con la búsqueda de un ideal hecho derecho en la modernidad. Esta idea tiene que ver con estar o sentirse seguros, una expresión necesaria para la construcción de un "bien común" colectivo, compartido, grupal. La importancia de este objetivo comunitario radica en que la sociedad la encargada, incluso, de la seguridad y forma parte de las otras propuestas no estatales. Estar en un lugar seguro como condición, pensaba Kant. Parte de su pensamiento pasa por indagar una seguridad frente a los peligros. La libertad es aquí importante porque libre es aquel que enfrenta los peligros naturales (Foessel, 2010). sitúa a la seguridad con el hombre y su libertad, una libertad no condicionada por nada sino por el mismo: esta relación se entiende de esta forma: "… para que el sujeto pueda percibir su libertad, es necesario que se sienta seguro y que su miedo no se transforme en angustia" (Foessel, 2010, p. 92).

Foessel analiza este origen filosófico de la seguridad retomando lo que Foucault pensaba de la ataraxia, el estado de ánimo del sabio, que consistía en una "ausencia de perturbaciones" en la vida del hombre. Basada en la experiencia lograda a través de una "serie de ejercicios espirituales", ese estado es el que mejor permite alcanzar la tranquilidad en el alma (Foessel, 2010, p. 91). Eran los sabios filósofos los que, como Séneca, debían tener un sentimiento de paz, libre de preocupaciones. Como un fin a lograr, tanto el

bien común como la ataraxia, son también cercanas a la *securitas,* que designa un fin en sí mismo, que se consigue mediante la seguridad en sí mismo y que se encuentra libre de preocupaciones" (Foessel, 2010, p. 98). Su razón, su metafísica y su ética son para la securitas una especie de sentimiento elevado, superior a otros, quizá único, y deseable para "un ser dotado de razón" (Foessel, 2010, p. 93).

Otras seguridades

En un valioso libro denominado, *Pensar la Seguridad*, Clifford Shearing y Jennifer Wood (2007), recapitulan la discusión de un conjunto de experiencias focalizadas en la seguridad y en las policías en naciones que han aplicado medidas y repercusiones con énfasis en la seguridad. La tesis central del estudio oscila con la permanencia de "viejas seguridades" con nuevas propuestas, enfoques y metodologías que se han llevado a cabo empíricamente en algunas con la intensión de darle a la seguridad pública una orientación que consiste en hacerla colaborativa con el Estado y la sociedad.

Del permanente debate los autores sitúan, en primer lugar, el papel que debería desempeñar la seguridad inmersa en un conjunto de situaciones, temas, aspectos y proyectos. Pensar la seguridad como "qué exactamente es", es un camino por donde viaja el debate orientado "lo que debería significar y qué se debería hacer para garantizarla" (Shearing y Wood, 2007, p. 14). Ciertamente la seguridad es una preocupación añeja en la teoría política en cuanto a su "objeto de estudio", preocupaciones, peligros, amenazas y falta de protección. En el cúmulo de observaciones hechas la teoría de Hobbes se recupera para dar una respuesta a los impactos producidos por "el miedo al delito en las sensibilidades colectivas y en las conductas que buscan seguridad" (Shearing y Wood, 2007). Asimismo, la mirada criminológica se centra en el delito (sus causas, alusiones y respuestas), muestra lo que los criminólogos denominan la forma subjetiva y objetiva de la seguridad, una reafirmación continua en esta distinción y que alcanza su dimensión en el tratamiento del miedo como fenómeno social, debido al efecto que produce delinquir y las respuestas punitivas, correctivas, de castigo que se enfrenta al delinquir y las medidas de seguridad asociadas.

Siguiendo a Zedner, los autores intentan darle una base al asunto subjetivo y objetivo de la seguridad: "la seguridad es un estado y un medio para llegar a él" (Shearing y Wood, 2007). Como condición objetiva, la seguridad indica la ausencia de amenazas, un "estado hipotético de seguridad absoluta"; luego la definen como "la neutralización de las amenazas: el estado de encontrarse protegido", y la tercera condición de este estado es "la forma de evitar o no exponerse al peligro". Estas condiciones objetivas de la seguridad, se vierten claramente en la ausencia de amenazas, la protección al neutralizarlas y evitar exponerse al peligro. Los términos "peligro" y "amenaza" se mezclan como características de un proceso donde el fin y el medio son inherentes a la palabra "protección", o a la frase "encontrarse protegido" (Shearing y Wood, 2007, p. 15). Este primer elemento objetivo de la seguridad abarca la palabra protección, pero no es el referente usado comúnmente por los Estados, políticos y ciudadanos. ¿Por qué? ¿Acaso la seguridad tiene más amplitud conceptual que la protección?

La condición subjetiva de la seguridad es colocada en esta argumentación de forma positiva, significando "sentirse a salvo", no sólo de forma física, pues la ansiedad, o la aprehensión, forman también parte de una forma de sentirse inseguro o amenazado. Esta es la condición negativa producida por la inseguridad. Tanto la sensación de sentirse a salvo, como la ausencia de ciertos malestares personales conforman esta forma de condición insegura. La primera acepción, si la damos por aceptada, está relacionada con la libertad, porque sentirse seguro implica sentirse libre, y, por el contrario, sentirse inseguro produce una falta de libertad. Salir de casa con una sensación de inseguridad no hace sentir a la persona libre.

La sociedad incluida

De acuerdo con el portal Paz Global, los lugares con menos delitos en 2025 son Islandia, Irlanda, Nueva Zelanda, Austria, y Suiza. También se incluye a Portugal, Singapur, Dinamarca, Eslovenia, y Finlandia. Entre los criterios basados para que estos países sean considerados con bajos índices se encuentran los que no viven bajo riesgos en su seguridad, con conflictos o con una militarización. Por ello, la criminalidad es baja, el entorno social es seguro, las restricciones para el acceso de armas existen, cuentan con una estructura social estable, las políticas de seguridad son efectivas, la

calidad de vida es alta, y en general gozan de una estabilidad social segura, junto con la igualdad y bienestar social. Todas estas serían las estrategias implementadas por los gobiernos para proteger a los ciudadanos. Se ven varios criterios. O sea, el delito es bajo porque ciertos problemas están resueltos y por eso sus índices hablan solo. El informe se centra en la paz lograda, sobre el conflicto o la guerra, que se podría confundir con militarización. Se da por sentado que la paz incluye a la seguridad como un elemento con un nivel alto de estabilización, orden, protección.

Ciertamente el desarrollo es una variable importante cuando se analiza el problema de la seguridad. Los informes oficiales, valorados según una metodología, pueden presentar resultados subjetivos, aunque son importantes para dilucidar tendencias. En esta línea de análisis North, Wallis y Weingast (2009) incursionan en el efecto que tiene los niveles de desarrollo logrado en algunas sociedades que transitaron de un orden natural cerrado a un orden abierto, donde las expectativas sociales y económicas como el bienestar, el empleo, la adquisición de bienes materiales, el acceso a la tecnología, u otros, constituyen una base económica importante que se refleja, asimismo, en los niveles de democracia alcanzados y en la seguridad. Los beneficios que proporciona el desarrollo político y económico alcanzan niveles bajos de violencia e inseguridad y proporcionan seguridad o bienestar. En el proceso las satisfacciones básicas alcanzadas representan un logro en la seguridad.

El giro que dio la seguridad como concepto y práctica fue a partir del replanteamiento global al término de la "guerra fría". El punto de inflexión fue el 11 de septiembre de 2001, un catalizador que impulsó la nueva concepción de la seguridad. La denominada "guerra contra el terrorismo" replanteó e impuso el miedo y el terror como "amenazas". Esta política "ha desempeñado un papel importante en la formación de las sensibilidades colectivas y las prácticas políticas en el campo de la seguridad" (Shearing y Wood, 2007). Su discurso fue usado como una "cruzada antiterrorista" que ayudó a institucionalizar a un "enemigo", extranjero, migrante y árabe e impulsó una mayor vigilancia tecnológica no vista antes.

Ese contexto antiterrorista justificó la geopolítica de Estados Unidos. Sus intervenciones militares en Afganistán e Irak, junto

con la puesta en práctica de persecuciones políticas, implementaron acciones encubiertas, secuestros y tortura. El acontecimiento hizo que la seguridad ingresara a una fase histórica que

> […] con los sucesos ocurridos en Nueva York el 11 de septiembre de 2001. La Comisión del 11/9 del Congreso de los Estados Unidos (National Comission on the Terrorist Attacks upon the United States), que investigó los atentados, observó cómo estos hechos cambiaron nuestro modo de ver el mundo. Las formas de pensar existentes y las disposiciones institucionales asociadas con ellas, según la Comisión, eran los vestigios de un mundo anterior […]. (Shearing y Wood, 2007, p. 12)

"Los nuevos discursos" en torno a la seguridad empezaron a centrarse en las personas como el principal "sujeto" de estudio, empañaron las otras seguridades clásicas y dominaron el discurso global. Con el tiempo esta adquirió el mote de "seguridad humana". Se trataba de impulsar otros criterios, otros intereses: "existe un proyecto político amplio dedicado a ´securitizar´ amenazas a diversos aspectos de la vida humana que tradicionalmente se conceptualizaron en otros marcos (como, por ejemplo, la economía, el medio ambiente o la sanidad)", escriben los autores (Shearing y Wood, 2007, p. 10).

Seguridad y democracia

El asunto del giro conceptual forzado derivó en los intentos académicos por tratar de analizar la adecuación hecha con la seguridad. El problema de la seguridad trajo consigo replantear algunos aspectos intrínsecos con la democracia. El politólogo alemán Klaus Bodemer (2004) ha escrito que el campo de conocimiento de la seguridad está muy minado. Su referencia se debe a las dificultades que existen para precisar y definir los conceptos y enfoques, tendencias y escuelas. La temática seguridad-democracia, democracia-seguridad es un conjunto epistemológico, cuyo fin es reivindicar al individuo como un sujeto demandante y de la acción colectiva. No parece ser este el único indicador de la discusión acerca de la seguridad y la democracia, ya que sus aspectos multifactoriales expandidos en los últimos años a otros campos necesarios no sólo concentrados en el Estado, sino también en la sociedad. Este requerimiento le ha dado a la seguridad un espacio, aparentemente no tenido, en la teoría de la democracia, aunque

su discusión ha estado presente desde la teoría política hobbesiana, hasta en los derechos revolucionaros franceses.

"De la seguridad nacional a la seguridad humana". Este podría ser el título del proceso conceptual, de reformulación y adecuación teórica y práctica de la seguridad. El modelo de bienestar humano propuesto tiene que ver con el análisis (Bodemer, 2004) e importancia dado al desarrollo como marco general explicativo de ausencia de la violencia en sociedades con altos índices de desarrollo. La tesis de la seguridad humana establecida y difundida en 2005 como un importante referente y adaptado en diversos espacios académicos y gobiernos, implicó a otros elementos no tratados, como el cambio climático o el medio ambiente, como problemas derivados de una seguridad que debería ser atendible y ser parte de la "agenda global" e implantada *urbi et orbi.* Conceptos como "amenaza" tuvieron necesariamente que replantearse porque surgieron "nuevas amenazas", las cuales no provenían del exterior la guerra o en la interior guerrilla o las protestas sociales, de los Estados. Bajo esta lógica, el documento elaborado como un informe resultado de la Cumbre mundial de la ONU en 2005, intentó sustituir la práctica estatal clásica asumida como "seguridad nacional", es decir, la que se origina y se hace desde el Estado y la defensa de sus intereses, para introducir "la seguridad humana". Esta propuesta, que se convirtió en un modelo que centra su interés en el individuo, y también en la comunidad, con el tiempo pasó a ser una alternativa para los "gobiernos locales" (Shearing y Woods, 2007).

Bodemer, en su estudio *Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos,* intentó situar la seguridad en un contexto en la que ésta pasaba a invadir otros campos de estudio restringidos a la seguridad estatal. El intento por recuperar al sujeto es cobijado por la noción "seguridad humana", un campo de conocimiento que alude a múltiples tareas y objetivos centrados en el sujeto. Este desplazamiento ya planteado en otra literatura, (Shearing y Woods, 2007) tiene una línea de investigación preocupada con el desarrollo, influencia y práctica de la seguridad, un enfoque que converge con las ideas de Teobaldi (2016), ya que ambas recuperan del concepto temáticas no lo sufrientemente abordadas por la ciencia política.

Ahora sabemos que las reinterpretaciones de la seguridad tienen sus preocupaciones en otras seguridades conformadas por

carencias, riesgos, incertidumbres, insuficiencias, abordajes y metodologías nuevas, resumidas en "humana", "democrática" o "ciudadana", que Bodemer cree que se ampliaron después de 2001. El tema de la democracia giro conceptual de la seguridad se encuentra en la democracia:

> … evidentemente, en el mundo contemporáneo —escribe— y en el marco del estado social de derecho, la seguridad y la defensa nacionales deben estar íntimamente relacionadas con la idea de seguridad democrática, entendida como "la condición en la que diversos grupos, comunidades y organizaciones sociales consideran que hay un ambiente idóneo para la convivencia ciudadana sin que exista peligro del poder de intimidación y amenaza de daño grave por parte de grupos criminales ni de ataque por grupos armados, en el que prima el respeto de los derechos económicos, políticos y sociales como lo pregonado en un *estado social de derecho y* en el que no se presentan inseguridades políticas, sociales o económicas suficientemente riesgosas para la estabilidad sistémica, de tal manera que sientan que pueden *actuar libremente* en búsqueda de su propio *desarrollo humano y de su progreso colectivo* como una sociedad moderna y democrática. (Bodemer, 2004, p. 136, cursivas mía)

Esta cita proviene del PNUD del año 2000. Bodemer ubica el año 1993 en el que la ONU introdujo por primera vez la cuestión de la seguridad más allá del Estado. En 1994 el concepto continuó siendo parte importante de los trabajos de la ONU, ya que sus alcances abarcaron aspectos no militares, un paso que involucró priorizar no armas, sí desarrollo humano, no seguridad territorial, sí comida, y, en general, el desarrollo: beneficios colectivos, existencia de un estado de derecho, como sugiere el autor. En el modelo "actualizado" de la seguridad adquiere la forma de una tríada en lo social —estado de derecho—, lo económico —desarrollo—, y lo político —democracia—.

Las implicaciones teóricas que tiene la seguridad en la democracia han sido analizadas por Tebaldi (2016), quien ha realizado un importante y esclarecedor recuento, reinterpretación, reincorporación y crítica de la seguridad. Su estudio incorpora tipologías, escuelas clásicas y modernas, así como temáticas que han replan-

teado las versiones tradicionales de la seguridad. quien aborda el campo de investigación desde la dicotomía seguridad- inseguridad. Su crítica a la exclusividad estatal, decisiones y acciones ejercidas, coacción y fuerza, estabilidad y orden, han sido referentes para situar el monopolio de la violencia institucionalizada (Shearing y Woods, 2007). Es otra vertiente no preferente ni única, ya que su práctica se ha trasladado hacia la relación Estado-sociedad que alienta y estimula a la persona y como el ejercicio de la política como espacio social consensuado y legitimadado con el gobierno. El peso que le da el autor a la legitimidad del gobierno deriva de la sociedad. Es en la "capacidad de gobernar", donde la aceptación social cobra peso, es la forma en que la política se vincula con la seguridad, entendida como la capacidad del Estado para proporcionar y coadyuvar a una vida segura y comunitaria. Las decisiones aceptadas por la sociedad le dan al Estado un papel central "a través del poder gubernamental (o político) se constituye un requisito esencial para la vida comunitaria. proporcionado y salvaguardado" (Tebaldi, 2016, p. 17). De esta forma, el Estado no abandona el ejercicio de la seguridad; la ejerce a través de la política como práctica y aceptada socialmente. O sea, se acepta el uso de la fuerza, incluso como represión, o vigilancia o coerción, siempre y cuando la sociedad participe mediante su legitimación de las decisiones tomadas en asuntos de seguridad. Esta es la esfera donde se ubica la razón de ser de la política (Tebaldi, 2016).

Este asunto presenta problemas de tipo metodológico en cuanto a la aplicación de la seguridad. En primer lugar, cuando se intenta reducir el miedo de las amenazas, no importando ciertos excesos en nombre de la seguridad que vulneren derechos civiles como el de la libertad de tránsito, o el de asociación, permitir el espionaje electrónico o la vigilancia masiva en general. Durante los atentados terroristas a Estados Unidos, derechos como estos fueron vulnerados, como legalizar la vigilancia de los correos electrónicos, afectando con ello bases de la democracia: "intentan formular decisiones para reducir el miedo a tales amenazas", escribe Tebaldi. ¿Puede el consenso gobierno-sociedad permitir menos libertades? Esta tendencia se mostró igualmente durante el confinamiento como consecuencia del COVID, pues permitió ciertas restricciones de corte orwelliano contra la privacidad.

Tebaldi cree que en el momento en que una comunidad se permite estar organizada políticamente, las medidas colectivas son

positivas frente a una "violencia descontrolada". Una seguridad colectiva de seguridad (las decisiones) justifica la existencia de la política como práctica y organización, y si una sociedad es secuestrada por el miedo o el terror, pero guiada por el Estado y por la necesidad de la sociedad para reclamar la seguridad como un derecho. El hecho de que el presidente salvadoreño aludido use la necesidad social para fines electorales y que le sea funcional disminuyendo la inseguridad y la violencia por encima de las libertades, es una forma de corroborar una forma de satisfacer la necesidad de seguridad. Este punto es el que ha prevalecido en el pensamiento teórico de la política y del Estado. Las guerras, la violencia, el territorio amenazado, la paz social son ejemplos de esta justificación. En suma, la importancia de la política como práctica en la seguridad, tiene que ver con su reivindicación como gobierno y ejercicio del poder: "Expresa la condición fundamental de la que deriva la esencia misma de la política":

> Esta capacidad de gobernar —añade— depende, a su vez, de dos factores: a) del grado de control monopólico ejercido sobre los instrumentos materiales y organizativos de la violencia; b) por el grado de aceptación de ese poder por cada individuo perteneciente a la comunidad, es decir, por el grado de legitimidad del que disfrutan los detentadores del poder político. (Tebaldi, 2016, p. 18)

La política es en esta idea la expresión del Estado y del gobierno. No ejercer esta práctica implicaría no gobernar. Los instrumentos de la violencia que alude el autor (cuerpos policiacos fuerzas armadas, espionaje, contraespionaje), son necesarios para proteger a la sociedad de las "amenazas". Devolver la paz a una sociedad que padece violencia de forma constante, se vuelve una necesidad, que en la tesis hobbesiana, significa restaurar el orden, como ocurre desde hace varios años en México y como ocurrió en Colombia. El argumento de la tesis estatista la seguridad es función del gobierno:

> […] garantizar la seguridad física de la comunidad es una tarea esencial del gobierno y constituye el núcleo del concepto mismo de la política. Ésta es la base mínima, la condición necesaria, aunque no suficiente, gracias a la cual perseguir cualquier otro bien o valor en los distintos ámbitos de acción social. (Tebaldi, 2016, p. 18)

Por otro lado, la seguridad adquiere importancia si la calidad de la democracia es alta. Por el contrario, si son bajos, la lógica de la seguridad planteada sobre el consenso sociedad-gobierno no funciona. Los "niveles de democratización" tienen que ver con varios aspectos, en el cual uno de ellos, el estado de derecho, es muy importante para que la seguridad prevalezca. Esta alusión puede ser una utopía, pues un estado de seguridad permanente es aún para muchas sociedades algo inexistente o se encuentra en proceso de consolidación o en tránsito a la democracia para algunas naciones. Este modelo planteado por Morlino, se basa en la importancia que tiene la aceptación social de las funciones de las fuerzas armadas y las policiacas.

Como requisito democrático la "calidad democrática" se vería disminuida cuando la seguridad pública está en manos de los militares, como en varios países de América Latina (Dammert, 2019, pp. 89-120). El problema planteado se aborda a partir de que las policías no funcionan porque son corruptas, tienen poca profesionalización, y entonces hay una necesidad para ser sustituidas por las fuerzas armadas con licencia o en retiro, ocupando los principales puestos en la seguridad pública, como ha sucedido en México desde el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000). A partir de aquí, la seguridad pública está a cargo de los militares (ejército, infantería de marina, guardia nacional agentes civiles y policías transformadas en fuerzas especiales. En Chiapas, México, se le denomina fuerza de reacción rápida, y una estructura similar existe en Tabasco. Es una mezcla de elementos que policiacos y militares que requiere coordinación, en la cual las policías no son las únicas encargadas de la seguridad, pero el mando es castrense. En el caso mexicano, esta distinción no existe debido a que la seguridad pública está a cargo de fuerzas militares. Por ejemplo, la Marina cuenta en 2025 con un cuerpo antimotines, y la Guardia Nacional —encargada de la seguridad pública— forma parte de la estructura del Ejército.

Retomando la existencia del Estado de derecho como una condición *sine qua non* para la democracia, Tebaldi (2016), sugiere que su existencia debe estar legitimada por la sociedad a partir de sus juicios de valor para que las medidas de seguridad sean viables y aplicadas. Esta participación es una creencia compartida entre el gobierno y los gobernados, sobre todo porque "la violencia

legítima de quienes detentan el poder político opera internamente dentro de las fronteras territoriales que establecen los límites de la soberanía estatal, el gobierno utiliza su violencia legítima de manera sistemática, organizada, socialmente compartida y monopólicamente para inhibir, reprimir y castigar el uso ilegítimo de la violencia ajena".

En la concepción del autor, el Estado es el responsable de ejercer la violencia legal. Pero otras formas y dinámicas provenientes de lo social se hacen presentes como necesidades para hacer de la seguridad una iniciativa y compartida. El viejo, pero importante paradigma creado a partir del "estado-nación" occidental que centralizó el ejercicio del poder político bajo una práctica monárquica que incluía cobro de impuestos, protección de fronteras, activación del mercado interno para quitar los impuestos cobrados por los terratenientes y de la burguesía, implementó la seguridad creando ejércitos permanentes al servicio del Estado, impidiendo la dispersión territorial y la existencia mercenaria. El modelo sirvió de base para la conformación del capitalismo y de las instituciones encargadas de la seguridad que con el tiempo adquirió el carácter de razón de Estado (Meineke, 2003). Que perdura como una base conceptual, teórica e histórica en la tradición sociología weberiana.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, y con los inicios del capitalismo y su posterior consolidación en Europa, el uso de la fuerza estatal fue un requerimiento constante para contener las demandas de los trabajadores obreros, como lo ilustra el historiador Evans (2014), en su recurrente estudio de la democracia electoral, los derechos humanos y laborales que se lograron frente a las legislaciones con acceso sólo a propietarios, como sucedía en la Inglaterra decimonónica. El recurso del Estado como uso de la fuerza fue aquí un claro ejemplo de que, para mantener el orden, se reprimieron manifestaciones, primero de obreros y después de mujeres en su lucha por el sufragio no permitido por los grupos políticos y económicos. Además de la represión, la persecución fue también parte de la fuerza estatal contra la oposición contra el capitalismo.

Vista no sólo como un elemento de la política y del Estado como el germinador de la seguridad, ésta y la democracia son prácticas que con el tiempo han sido asimiladas desde la sociedad

como sujetos. El problema de la interacción ciudadanía-Estado implica una demanda del establecimiento del estado de derecho como pauta y generador de los derechos humanos en conjunto con los responsables de la seguridad estatal, como la policía, la encargada del orden público y de la seguridad pública, así como de las fuerzas armadas en situaciones donde el mantenimiento del orden o de la seguridad interna sean acordes a ese estado. En esta necesidad se logran otras formas de seguridad que no son propiamente vinculadas al estado de derecho porque sobre éste está la seguridad nacional o la razón de Estado (Tebaldi, 2016).

Autores como Rubén Sánchez David y Federman Antonio Sánchez Morales (2007) replantean el privilegio que ha tenido la seguridad sobre la democracia. Su punto de atracción es la seguridad que descansa en el Estado, que hace o demerita a la ciudadanía y tiene que ver con el "paradigma" de "la lucha contra el terrorismo" creado e impuesto a partir del 2001, el cual reorientó y justificó las acciones policiacas, persecutorias, represivas y vigilancia en todo el mundo, vulnerando derechos como el de la libertad. Estos autores piensan que esa forma de ejercer la seguridad tiene la "falta de operatividad de los dispositivos militares", y creen en la incorporación de "otras y nuevas formas" de seguridad que han impulsado reflexiones y retos. Uno de ellos es el que sostiene a la seguridad sólo desde lo militar. Este punto está asociado con la represión castrense y la vulnerabilidad de la sociedad en el momento en que se a las fuerzas policiacas y militares se les da luz verde para las operaciones de carácter interno, como sucedió en Colombia, caso que los autores remarcan.

Es por eso que las nuevas miradas del concepto de seguridad intentan recuperar formas de ésta ligadas a la democracia. Es la persona el objetivo, la sociedad en su conjunto, que no sea víctima y sí parte de la seguridad. Este modelo teórico ha impulsado desde la óptica de los beneficios sociales, culturales, ambientales, políticos y económicos, una relación que debe fortalecer al ciudadano y no afectarlo. La "seguridad democrática" sería el nombre de esta seguridad.

Este enfoque privilegia el giro dado hacia la comunidad, que también participa, ejecuta y observa las prácticas de la seguridad. El expresidente Álvaro Uribe denominó a esta forma de participación social como "Estado comunitario". La queja de la falta

de acción social y demasiado Estado, se basa en una forma de participación social que solucione los conflictos no sólo desde la óptica militar. El peso de este razonamiento es que las soluciones mediante el uso de la fuerza estatal no han dado resultados en cuanto a aminorar la inseguridad. En este sentido el requerimiento militar que proviene del Estado no es *el único* para enfrentar a la violencia. No lo es porque el costo social es alto en el momento en que se decide por una estrategia frontal y reactiva de seguridad por parte de las corporaciones policiacas y militares. Frente al recurso de la fuerza desde la seguridad estatal prevaleciente como el paradigma liberal, la "seguridad democrática" se presenta como una alternativa. No sugiere sustituir al Estado. Sus postulados son condiciones que mejoren la práctica de la seguridad, sin afectar a la persona, donde valores inherentes a la democracia y ciudadanía permanezcan. Ambas, la seguridad ciudadana y la seguridad democrática son ampliaciones de derechos y ciudadanía.

La reflexión que se deriva de esta propuesta es la que alude al hecho de que la sociedad no ha sido tomada en cuenta y más bien ha sido afectada. La seguridad física, jurídica y política forman partes de la seguridad democrática, aunque va más allá porque pregona la demanda ciudadanía, democracia y estado de derecho, derechos del sujeto histórico articulado desde la revolución francesa. Al mismo tiempo, las instituciones deben ser democráticas y libertades civiles respetadas. Son otras la amenazas a la persona, otros los riesgos y amenazas. El Estado debe, en consecuencia, garantizar una seguridad basada en el respeto de los derechos humanos frente a la fuerza. La seguridad democrática pone atención en la fórmula fuerza igual a más violencia e inseguridad. Este asunto ha planteado hipótesis de trabajo en cuanto a una mayor militarización de la sociedad o un mayor autoritarismo, medidas que justifican enfrentar la violencia con seguridades frontales o dictatoriales. "Soluciones" como la salvadoreña o ecuatoriana, la mexicana con el gobierno de Calderón, o bajo el trumpismo.

En suma, otras definiciones y prácticas tienden a proteger la vida física y material, como derecho a vivir dignamente y en paz, hace de la seguridad ciudadana un medio para lograr más atención y legitimidad al sujeto social, mediante la puesta en práctica de, por ejemplo, las policías comunitarias (patrullaje, vigilancia, identificación). Se trata de una práctica de un concepto aún no acepta-

do pero real en varias comunidades rurales mexicanas. El objetivo es una seguridad propia derivada del abandono de las autoridades políticas encargadas de otorgar seguridad. Esta sustitución de facto, intenta eliminar amenazas, violencia en la población insegura, desconfiada y cansada. El avance hacia una seguridad comunitaria hace de la protección una forma participativa ante peligros, amenazas del crimen organizado, de riesgos ambientales derivados del ex activismo capitalista.

Consideraciones finales

Nuevos intereses que no comulgan con el monopolio de la violencia estatal han surgido desde el giro que dio la lucha contra el terrorismo, dándole a la seguridad otra dimensión teórica y práctica. De ser un concepto ligado como derecho natural, ha pasado a ser parte integral de otras seguridades y de la vida cotidiana. El viejo y clásico paradigma estatal, ha sido desplazado, pero no excluido. Nuevas necesidades sociales que demandan mejores resultados de la seguridad, han pasado a ser consideradas como pivotes sociales, lugar de los sujetos sociales que reinterpretan las funciones de la seguridad.

La seguridad tiene en su definición el contexto por donde se cuela la ideología, la praxis política y las percepciones sociales de lo inseguro o "amenaza". El nuevo paradigma de la seguridad emergido en plena era del terror como política de intervención y de replanteamiento, moldeó a partir de 2001 las concepciones seguritarias basada en la vigilancia, en el miedo y en el control social.

Este breve repaso de una parte de una parte de un cuerpo teórico refuerza las interrogantes que prevalecen en distintas escuelas y modelos. El asunto no es simple y plantea un problema complejo. En primer lugar, el rubro asociado a la democracia y a los derechos humanos como su corolario. La línea que se marca entre aquella con la seguridad está determinada por su avance, es decir, por los niveles democráticos y por la preservación del Estado de derecho. En ella se sitúa la sociedad como sujeto que reclama y aporta, desde comunidades, barrios, urbes, colonias, las oportunidades de sugerir o ser parte de las decisiones que tienen que ver con la mejora de la seguridad y de lo que originalmente se deno-

minó "protección", de todos y para todos, como escribiera Locke.

El síntoma detectado por el pensamiento liberal, encuentra en la actualidad que ese derecho natural se ha transformado en múltiples campos —nodos para algunos autores— específicos de comunidad y participación pública y privada. El orden público teóricamente es el espacio alterado donde la sociedad encuentra su praxis. Este canal abierto ya no único del Estado, ha propiciado que las dinámicas de la práctica de la seguridad sean más amplias y observables. El hecho de compartir esta actividad representa un cambio donde la fijación no es sólo la brújula en el Estado. Esto no significa que el Estado no ha muerto ni retirado, pero sí juzgado, reclamado desde las comunidades. Parece indicar que este camino es el que se reelabora. Le toca a la teoría política ser la promotora de saber si el concepto de seguridad sigue estirándose más. Si el diálogo necesita del Estado y de la sociedad, bienvenido. Sin embargo, esa puerta tendría que replantear si una seguridad no estatal, acaso social, privada, o combinada, tiene las llaves que muestre si la teoría avanza en el camino correcto.

Referencias

Avelar, B. (2 de junio de 2025). Bukele mantiene su enorme popularidad a pesar de su imagen de "dictador". *El País*. https://elpais.com/america/2025-06-03/bukele-mantiene-su-enorme-popularidad-a-pesar-de-su-imagen-de-dictador.html

Bodemer, K. (2004). Democracia y seguridad en un mundo globalizado y de riesgos: Algunas anotaciones. *Quorum.*

Chossudovsky, M. (2002). *Guerra y Globalización*. Siglo XXI Editores.

Dahl, R. A. (2022). *La democracia*. Ariel.

Dammert, L. (2019). ¿Reformar sin gobernar? Desafíos institucionales de las policías en América Latina. *Revista del instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, *13*(44), 89-120

Encuesta Mundial de Valores (2025). https://www-worldvaluessurvey-org.translate.goog/?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=tc

Evans, R. (2014). *La lucha por el poder en Europa, 1815–1914.* Crítica.

Foessel, M. (2010). *Estado de vigilancia*. Lengua de Trapo.

Gaceta UNAM. (2025). https://www.gaceta.unam.mx/el-impacto-economico-global-por-la-violencia-va-en-aumento/

Gutiérrez, J. (15 de junio 15 2025). Aumentan los ciberayaques a empresas financieras por mayor uso de la IA. *La Jornada*, p. 12.

Hobbes, T. (2013). *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* Fondo de Cultura Económica.

Jiménez, X. (25 de abril de 2025). CJNG lanza hackers contra el sistema de seguridad del Estado. *Milenio*, p. 4.

Locke, J. (1997). *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial Porrúa.

Marx, K. (2008). *La ideología alemana*. Giforen.

North, D. C., Wallis, J. J. & Weingast, B. R. (2009). *Violence and social orders: A conceptual framework for interpreting recorded human history*. Cambridge University Press.

Sánchez D. R. y Sánchez Morales, F. A. (2007). *Seguridad, Democracia y Seguridad Democrática.* Universidad del Rosario. https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/84a471ec-9542-44e4-8bff-3cb514b6ddad/content

Shearing, C. y Wood, J. (2007). *Pensar la seguridad*. Gedisa.

Tebaldi, M. (2016). *Sicurezza, libertà e democrazia: Analisi comparata di sei paesi europei.* Il Mulino.

Touraine, A. (2022). *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica.

Vargas Velásquez, A. (Ed.). (2010). *Seguridad en democracia: Un reto a la violencia en América Latina*. CLACSO.

Vázquez, D. (2010). Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos sobre la democracia. En A. Estévez y D. Vázquez (Eds.), *Los derechos humanos en las ciencias sociales: Una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 221–259). FLACSO, UNAM, CISAN.