

Revista de políticas y problemas públicos

MULTILATERALISMO, POLÍTICA EXTERIOR Y COOPERACIÓN SUR-SUR

Tema central

Autonomía estratégica en un mundo multipolar: más allá del prisma europeo

Política exterior argentina: acción e inacción frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023

Aportes de la doctrina Roldós en las relaciones internacionales: tensiones entre soberanía estatal y no intervención frente a los derechos humanos

Economía política de la cooperación china en América Latina: continuidades, rupturas límites y contradicciones

Influencia ideológica de Brasil en la conclusión del acuerdo de principio entre el Mercosur y la Unión Europea

La política exterior argentina frente a los conflictos en Ucrania y la Franja de Gaza durante el gobierno de Fernández

Coyuntura

Desigualdad territorial en la conectividad de los hogares mexicanos entre 2015 y 2021: una aproximación desde la estadística espacial

Ordenamiento ambiental del territorio y conflictos socioambientales en el delta de Tigre, Argentina

Multilateralismo en crisis: desafíos y respuestas latinoamericanas desde un enfoque en derechos humanos y de género

Entrevistas

El orden internacional en transición: ascenso de China, declive de Estados Unidos y deriva estratégica de América Latina

Entrevista a Grace Jaramillo



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

**Dirección
Editorial**

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

Números publicados:



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos

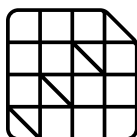
N.º 21, volumen 2, julio-diciembre de 2025

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 21, volume 2, July-December 2025

Quito-Ecuador



IAEN
Universidad
de posgrado
del Estado

Dirección
Editorial

Estado & comunes
Revista de políticas y problemas públicos
N.º 21, volumen 2, julio-diciembre de 2025
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Issue 21, volume 2, July-December 2025
Quito-Ecuador

Estado & comunes es una revista de políticas y problemas públicos editada por el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) de Ecuador. Es una publicación cuyo objetivo es reflexionar, generar y difundir conocimiento científico desde las ciencias sociales y las políticas públicas, con énfasis en los problemas públicos, el gobierno y la Administración pública, relaciones internacionales, derechos y justicia, economía pública, seguridad y defensa, bajo una perspectiva plural, interdisciplinaria e internacional. La revista está dirigida a la comunidad científica, docentes, investigadores, estudiantes de posgrado y personas interesadas en aportar analítica y

académicamente. *Estado & comunes* se publica de forma semestral en enero y julio.

Dirección editorial: Adriana Salgado Coronel
Coord. de arbitraje científico: Javier Monroy Díaz
Corrección de estilo: David Chocair Herrera
Diagramación y portada: Adriana Salgado Coronel
Asistencia editorial: Cristina Salcedo Rodríguez

IAEN, Ecuador

Dirección: Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes
Correo electrónico: estado.comunes@iaen.edu.ec
Teléfono: +593-2 3829900

Los artículos publicados en la revista son de responsabilidad exclusiva de sus autores; no reflejan necesariamente el pensamiento de *Estado & comunes*. El IAEN no retiene los derechos de reproducción y comunicación pública de sus artículos publicados con fines académicos e informativos, siempre que se mencione la fuente del original como lo indica cada artículo.

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.



Revista aprobada por el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, Ecuador, 2020.

Envío de artículos, información, pedidos y distribución: estado.comunes@iaen.edu.ec

Estado & comunes: revista de políticas y problemas públicos n.º 21, volumen 2, julio-diciembre de 2025 / Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). —1.ª ed.— Quito: Editorial IAEN, 2025.

Tamaño 18 cm x 25 cm, 242 p.

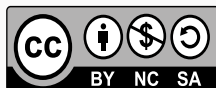
Semestral

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Issue 21, volume 2, July-December 2025

1. Relaciones Internacionales 2. Conflictos socioambientales - Argentina 3. Derecho ambiental - Argentina 4 Política exterior - Argentina 5. Economía política - China 6. Cooperación internacional - China - América Latina 7. Tratados comerciales 8. Desigualdad social - México 9. Guerra - Ucrania - Siglo XXI 10. Argentina 11. México 12. China 13. Ucrania 14. América Latina 15. Unión Europea 16. Franja de Gaza 17. Estados Unidos 18. Título



CC BY-NC-SA

Esta licencia permite compartir, copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra, además de hacer obras derivadas.

Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales: Carlos Jácome Pilco

Director de Estado & comunes: Jorge Guadalupe Lanas

Editor de Estado & comunes: Javier Monroy Díaz

Coordinadora del Tema central: Lorena Herrera-Vinelli

Coordinadoras asociadas

- Lorena Herrera-Vinelli | Pontificia Universidad Católica del Ecuador | Ecuador | slherrera@puce.edu.ec
- Karina Furtado Rodrigues | Escola de Comando e Estado-Maior do Exército | Brasil | karinafrodriques@gmail.com
- Héloïse Leloup | Instituto Nacional de Investigación por la Agricultura, la Alimentación y el Medioambiente | Francia | helo.leloup@gmail.com

Comité asesor internacional

- Alejandro Rosillo Martínez | Universidad Autónoma de San Luis Potosí | México | arosillo@gmail.com
- Almudena Cortés Maisonave | Universidad Complutense de Madrid | España | almudena.cortes@cps.ucm.es
- Ana María Bonet | Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas | Argentina | anitabonet@gmail.com
- Andrés Mejía Acosta | Universidad de Notre Dame | Estados Unidos | amejiaac@nd.edu
- Andrés Raggio | Asociación Latinoamericana de Estudios de Asia y África | Uruguay | andresraggio@gmail.com
- Francisco Gutiérrez Sanín | Universidad Nacional de Colombia | Colombia | fagutierrez@unal.edu.co
- Gonzalo Ramírez Cleves | Universidad Externado de Colombia | Colombia | gonzalo.ramirez@uexternado.edu.co
- Katherine Becerra Valdivia | Universidad Central Región de Coquimbo | Chile | kbecerrav@ucentral.cl
- José Castro-Sotomayor | California State University Channel Islands | Estados Unidos | jcs@csuci.edu
- Juan M. García Samaniego | Universidad Espíritu Santo | Ecuador | jmgarcias@uees.edu.ec
- María Esther del Campo García | Universidad Complutense de Madrid | España | delcampo@cps.ucm.es
- María Moreno Parra | Universidad de Wisconsin-La Crosse | Estados Unidos | mmoreno@uwlax.edu
- María P. Baeza Cabezas | Gobierno de Chile | Chile | mpbaeza@sernameg.gob.cl
- Milena Peters Mello | Universidade Regional de Blumenau | Brasil | milenapetters@furb.br
- Montserrat Sagot | Universidad de Costa Rica | Costa Rica | montserrat.sagot@ucr.ac.cr
- Norberto Emmerich | Centro de Estudios en Estrategia y Políticas Públicas | Argentina | norberto.emmerich@gmail.com
- Oscar Oszlak | Centro de Estudios de Estado y Sociedad | Argentina | oszlak@cedes.org
- Palmira Ríos González | Universidad de Puerto Rico | Puerto Rico | palmira.rios@upr.edu
- Pablo Beltrán Ayala | Consejo de Educación Superior | Ecuador | pablo.beltran@ces.gob.ec
- Sara Caria Mazzanti | Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia | Italia | sara.caria@unimore.it
- Tomás Páez Bravo Sosa | Universidad Central de Venezuela | Venezuela | tompabra@gmail.com
- William H. Godnick | William J. Perry Center for Hemispheric Defense Studies | Estados Unidos | william.h.godnick.civ@ndu.edu

Estado & comunes es parte de las siguientes bases de datos, indexadores e índices:



Google Académico. Motor de búsqueda web.



Latindex. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal. México.



MIAR. Matriz de Información para el Análisis de Revistas. Universitat de Barcelona. España.



ROAD. Directory of Open Access Scholarly Resources. Francia.



Dialnet. Universidad de La Rioja. España.



Redib. Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico. España.



DOAJ. Directory of Open Access Journals. Reino Unido.



BASE. Bielefeld Academic Search Engine. Alemania.



Biblat. Bibliografía Latinoamericana. México.



Clase. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades. México.



EuroPub. Directory of Academic and Scientific Journals. Reino Unido.



SciELO. Scientific Electronic Library Online. Ecuador.



Redalyc. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal. México.



Index Copernicus (ICI World of Journals - ICI Journal Master List). Polonia.



Ebsco. Estados Unidos.

Estado & comunes

El conjunto de procesos de toma de decisiones que regulan la vida pública pueden resultar contradictorios y complejos. De forma constante, se movilizan recursos políticos, administrativos, democráticos y culturales para adoptar resoluciones que permiten la reproducción de la vida social. Estas decisiones pueden ser examinadas por la ciudadanía, que analiza tanto la actuación del Estado como la de las élites que lo dirigen, así como su relación con la ciudadanía y con lo común.

La potencia del Estado se percibe como un instrumento de reorganización social demasiado relevante para reducirse a la democracia formal, a una secuencia electoral desprovista de participación sustantiva o a los circuitos de especialistas guiados por una lógica burocrática, posiblemente vinculada a intereses de poder. El Estado no solo codifica lo público, sino que también constituye un elemento crucial para pensar lo común, aquello que no debe quedar al arbitrio de una opción política, grupo de poder o élite.

El Estado es, además, ese conjunto de acciones que, a partir de la movilización popular, puede determinar colectivamente qué es público y qué es común, qué debe permanecer en manos de todos y qué podría ser sometido a intereses excluyentes. La legitimación del Estado se produce, entonces, en torno a la discusión sobre lo público y lo común: aquello que puede regularse formalmente y lo que trasciende la Administración pública.

La revista *Estado & comunes* es un espacio de investigación profunda sobre estas problemáticas y sobre la capacidad de repensar el Estado, las políticas y la Administración pública desde perspectivas críticas, más allá de sus formas institucionales, y mediante conceptos que actúan en múltiples niveles.

Estado & comunes
N.º 21, volumen 2, julio-diciembre de 2025
ISSN impreso: 1390-8081
ISSN electrónico: 2477-9245
Quito-Ecuador

Sumario

Presentación

15

**Multilateralismo, política exterior
y cooperación sur-sur**

Lorena Herrera-Vinelli

Tema central

19

**Autonomía estratégica en un mundo
multipolar: más allá del prisma europeo**

Paulina Astroza Suárez y Javier Sepúlveda Estrada

41

**Política exterior argentina: acción e inacción
frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023**

*Natalia Ceppi y María Elena
Lorenzini*

65

**Aportes de la doctrina Roldós en las
relaciones internacionales: tensiones entre
soberanía estatal y no intervención frente a
los derechos humanos**

Santiago Carranco-Paredes y Daniel García-Sanz

85

**Economía política de la cooperación china en
América Latina: continuidades, rupturas,
límites y contradicciones**

Carolina Viola Reyes y Daniela Mora Vera

107

**Influencia ideológica de Brasil en la
conclusión del acuerdo de principio entre el
Mercosur y la Unión Europea**

Flavia Loss de Araujo

127

La política exterior argentina frente a los conflictos en Ucrania y la Franja de Gaza durante el gobierno de Fernández

Ornela Fabani y Emilse Calderón

Coyuntura

149

Desigualdad territorial en la conectividad de los hogares mexicanos entre 2015 y 2021: una aproximación desde la estadística espacial

Luis Sánchez-Alcalde Albany, Aguilera-Fernández y Marco Pérez-Méndez

173

Ordenamiento ambiental del territorio y conflictos socioambientales en el delta de Tigre, Argentina

Sofía Astelarra y Guillermo Iván Bochatón

201

Multilateralismo en crisis: desafíos y respuestas latinoamericanas desde un enfoque en derechos humanos y de género

Eugenia D'Angelo

Entrevista

225

El orden internacional en transición: ascenso de China, declive de Estados Unidos y deriva estratégica de América Latina

Grace Jaramillo

235

Política editorial

Estado & comunas

Issue 21, volume 2, July-December 2025

ISSN impreso: 1390-8081

ISSN electrónico: 2477-9245

Quito-Ecuador

Summary

Presentation

15

Multilateralism, Foreign Policy and South-South Cooperation

Lorena Herrera-Vinelli

Main Topic

19

Strategic Autonomy in a Multipolar World: Beyond the European Lens

Paulina Astroza Suárez and Javier Sepúlveda Estrada

41

Argentine Foreign Policy: Action and Inaction in the Face of the War in Ukraine, 2019-2023

Natalia Ceppi and María Elena Lorenzini

65

The Roldós Doctrine's Contributions to International Relations: Tensions Between State Sovereignty and Non-Intervention Versus Human Rights

Santiago Carranco-Paredes and Daniel García-Sanz

85

Political Economy of Chinese Cooperation in Latin America: Continuities, Ruptures, Limits and Contradictions

Carolina Viola Reyes and Daniela Mora Vera

107

Brazil's Ideological Influence on the Conclusion of the Agreement in Principle between Mercosur and the European Union

Flavia Loss de Araujo

127 | **Argentine Foreign Policy Regarding the Conflicts in Ukraine and the Gaza Strip uring the Fernández Administration**

Ornela Fabani and Emilse Calderón

Current situation

149 | **Territorial Inequality in Internet Connectivity Among Mexican Households Between 2015 and 2021: A Spatial Statistics Approach**

Luis Sánchez-Alcalde, Albany Aguilera-Fernández and Marco Pérez-Méndez

173 | **Environmental Land Use Planning and Socio-environmental Conflicts in the Tigre Delta, Argentina**

Sofía Astelarra and Guillermo Iván Bochatón

201 | **Multilateralism in Crisis: Challenges and Latin American Responses from a Human Rights and Gender Perspective**

Eugenia D'Angelo

Interview

225 | **The International Order in Transition: The Rise of China, the Decline of the United States and the Strategic Drift of Latin America**

Lorena Herrera-Vinelli

235 | **Editorial policy**



Tema central

Multilateralismo, política exterior y cooperación sur-sur

Multilateralism, Foreign Policy and South-South Cooperation

Lorena Herrera-Vinelli

🏠 Coordinadora del Tema central de *Estado & comunes* 21. Profesora investigadora titular y coordinadora del Grupo de Investigación en Negocios Internacionales de la Facultad de Economía y Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

✉️ slherrera@puce.edu.ec

📍 Ecuador

El presente dossier, titulado “Multilateralismo, política exterior y cooperación sur-sur”, propone una reflexión analítica, sistemática y rigurosa sobre los intensos cambios y reconfiguraciones del sistema internacional en las últimas décadas del siglo XXI. Desde una perspectiva estructural, el sistema internacional ha enfrentado una multiplicidad de crisis y desafíos en ámbitos tan diversos como la economía, la seguridad alimentaria, el resurgimiento de conflictos internacionales, la situación crítica de los derechos humanos y el aumento de la pobreza y la desigualdad en diversos países y regiones.

Ante este escenario, una de las prioridades para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) al año 2030 —reiterada incluso por el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas, António Guterres— ha sido impulsar una reforma urgente del sistema multilateral para que sus instituciones y marcos normativos respondan de manera eficaz a los nuevos retos y problemáticas del mundo contemporáneo.

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 15-18

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.428



Las contribuciones en este número de *Estado & comunes* reflejan la participación significativa y constante de la academia latinoamericana para complejizar, debatir y generar conocimiento sobre las temáticas convocadas, desde un enfoque crítico e innovador que apuesta por aproximaciones teóricas, conceptuales y empíricas en el abordaje de cuestiones poco exploradas en la literatura especializada, pero que, representan un aporte científico significativo para su comprensión.

Los principales hallazgos de las seis investigaciones aquí publicadas sugieren que, si bien enfrentamos un escenario caracterizado por múltiples reconfiguraciones del poder y por la consolidación de nuevos paradigmas sobre la paz, la seguridad y el desarrollo, dicho contexto también abre un espacio estratégico para América Latina en múltiples dimensiones.

Esto se evidencia, por ejemplo, al proponer la autonomía estratégica como marco analítico y flexible para la región latinoamericana en contextos de alta complejidad, vulnerabilidad e incertidumbre; al examinar las orientaciones de la política exterior latinoamericana frente a los nuevos conflictos internacionales —como el de Israel y Palestina o la guerra entre Rusia y Ucrania— a partir del análisis de sus principales actores, agendas y posiciones; o al destacar el valioso legado de la doctrina Roldós en las relaciones internacionales, en particular su aporte a la agenda de derechos humanos en América Latina.

Este espacio estratégico también se consolida con una reflexión crítica sobre los mecanismos de relacionamiento generados entre los actores del sur global y su capacidad para articular estrategias políticas y económicas renovadas. No obstante, ello no implica la ausencia de conflictos o tensiones, especialmente en un contexto de creciente multipolarismo. Esta perspectiva se aborda en el análisis sobre los modelos tradicional y emergente de cooperación internacional entre China y América Latina.

Asimismo, se destaca un aporte relevante que subraya el peso de la variable ideológica en la política exterior brasileña, en particular su influencia en la finalización del acuerdo en principio entre el Mercosur y la Unión Europea. Dicha postura se interpreta como una estrategia orientada a respaldar los cambios en la política exterior del país y a reposicionar a Brasil en la economía mundial. Con estos elementos, a continuación, se presenta una breve descripción de los artículos que conforman este número:

Paulina Astroza Suárez y Javier Sepúlveda Estrada analizan las distintas interpretaciones del concepto de *autonomía estratégica* desarrolladas por la Unión Europea, India, Turquía y Corea del Sur, en un escenario marcado por la creciente multipolaridad, la constante incertidumbre y los intensos reordenamientos geopolíticos del siglo XXI. Su contribución evidencia que, más allá del enfoque europeo, la autonomía estratégica incorpora particularidades y líneas de acción específicas que han sido adaptadas por otros Estados para gestionar sus relaciones con

las grandes potencias, sin renunciar a su soberanía y capacidad de decisión. Este enfoque ofrece, además, un marco analítico flexible para una región como América Latina, interesada en fortalecer su presencia en un entorno internacional altamente complejo y vulnerable.

Natalia Ceppi y María Elena Lorenzini examinan la política exterior argentina desde una propuesta innovadora y crítica, centrada en el proceso de toma de decisiones del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023) frente a la guerra en Ucrania. El estudio ofrece un análisis sistemático, en clave político-diplomática, de las decisiones ambivalentes adoptadas y sus repercusiones en la agenda energética derivadas del conflicto. Las autoras proponen las nociones de acción e inacción como variables centrales, que son abordadas rigurosa y sistemáticamente a partir de un extensivo análisis empírico. Se evidencia una falta de coherencia y sentido en la praxis de la política exterior argentina, lo cual se agrava por su carácter *intermístico*.

Santiago Carranco-Paredes y Daniel García-Sanz emplean el método histórico-crítico para abordar la tensión normativa entre los principios de soberanía estatal y no intervención, por un lado, y el principio de intervención para la protección de los derechos humanos, por otro. Su análisis se sitúa en una perspectiva histórica, internacional y regional, y se estructura empíricamente en torno a tres períodos clave: la Guerra Fría, las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980, y la pos-Guerra Fría. La principal contribución del estudio radica en visibilizar el aporte de la doctrina Roldós a las relaciones internacionales, especialmente en la agenda latinoamericana de derechos humanos, proponiéndola como un principio universal y una alternativa de integración regional.

Carolina Viola y Daniela Mora, por su parte, reflexionan sobre las continuidades, rupturas, contradicciones y límites entre los modelos tradicional y emergente de cooperación internacional, con énfasis en las alternativas de financiamiento ofrecidas por China a América Latina. El análisis se inscribe en un contexto crítico para la ayuda oficial al desarrollo (AOD), marcado por la reducción de los flujos tradicionales de cooperación, cuestionamientos a sus prácticas y resultados limitados, lo que ha afectado su eficacia como instrumento de desarrollo.

Ante este panorama, la cooperación sur-sur y la cooperación triangular emergen como mecanismos orientados a promover acuerdos y relaciones horizontales, recíprocas y de beneficio mutuo. No obstante, el estudio evidencia que la cooperación china presenta condicionamientos relevantes, entre ellos, la adjudicación preferencial de proyectos a empresas chinas por parte de los países receptores y la alineación de políticas públicas con los intereses de la República Popular China en diversas áreas de la agenda bilateral.

Flavia Loss de Araujo propone un análisis comparativo de la política exterior y comercial de Brasil durante los gobiernos de Michel Temer y Jair Bolsonaro,

centrado en la influencia ideológica en torno a la finalización del acuerdo en principio entre el Mercosur y la Unión Europea. El estudio concluye que ambos gobiernos buscaron concretar dicho acuerdo como una estrategia para respaldar los cambios en su política exterior y consolidar la agenda de apertura comercial del país. El gobierno de Temer adoptó una postura altamente favorable, creando condiciones estratégicas para sortear los principales obstáculos en la negociación. Por su parte, el gobierno de Bolsonaro, aunque con un enfoque más moderado, decidió continuar con el proceso de avance del acuerdo.

Ornela Fabani y Emilse Calderón analizan la orientación adoptada por la política exterior argentina durante el gobierno de Alberto Fernández frente a los conflictos en Ucrania y la Franja de Gaza. El estudio evidencia que, ante el deterioro de la gobernanza global en materia de seguridad internacional y la necesidad de preservar relaciones con los Estados involucrados, Argentina implementó una estrategia dual: en el plano interno, se alineó con los postulados tradicionales de su política exterior —como la defensa de la integridad territorial, el respeto al derecho internacional y la resolución pacífica de controversias—; mientras que, en el plano internacional, proyectó una política de corte autonomista, en la que ambos conflictos ocuparon un lugar secundario en la agenda.

Complementando los seis artículos del dossier, esta edición incluye una entrevista a la doctora Grace Jaramillo, profesora de la Maestría en Políticas Públicas y Asuntos Globales de la Universidad de Columbia Británica (UBC). La entrevistada analiza el reordenamiento del sistema internacional, caracterizado por el ascenso de China, el declive de la hegemonía estadounidense y la ausencia de una estrategia clara en América Latina. La entrevista examina también la ideologización de la política exterior latinoamericana, la crisis del multilateralismo y los desafíos de la cooperación sur-sur tras el auge de las materias primas vinculadas a China en la región, entre los principales elementos.

Con este número, *Estado & comunes* reafirma su compromiso con el pensamiento crítico y plural en el estudio de las relaciones internacionales desde el sur global. Se espera que este dossier contribuya al debate académico sobre el multilateralismo, la política exterior y la cooperación sur-sur, a partir de perspectivas críticas y categorías innovadoras que trascienden los marcos interpretativos tradicionales. En un contexto global marcado por la incertidumbre, la disrupción y las tensiones geopolíticas, esta edición busca abrir un espacio de reflexión rigurosa y propositiva sobre los desafíos que enfrenta América Latina, destacando su potencial estratégico en la construcción de una gobernanza internacional más justa e inclusiva.

Autonomía estratégica en un mundo multipolar: más allá del prisma europeo

Strategic Autonomy in a Multipolar World: Beyond the European Lens

Paulina Astroza Suárez¹

✉ Profesora titular en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales e integrante del Departamento de Derecho Público de la Universidad de Concepción

✉ pastroza@udec.cl

🌐 <https://orcid.org/0000-0002-4200-8006>

📍 Chile

Javier Sepúlveda Estrada

✉ Asistente de investigación e integrante del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Concepción

✉ jsepulveda2017@udec.cl

🌐 <https://orcid.org/0009-0000-0362-380X>

📍 Chile

Recibido: 12-diciembre-2024

Aceptado: 16-marzo-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Astroza Suárez, P., y Sepúlveda Estrada, J. (2025). Autonomía estratégica en un mundo multipolar: más allá del prisma europeo. *Estado & comunes*, 2(21), 19-40. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.411

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 19-40

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.411



¹ También es directora del Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Concepción e integrante del Comité Asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile en los casos presentados ante la Corte Internacional de Justicia.

Resumen

En un escenario internacional fragmentado y multipolar, la autonomía estratégica emerge como una respuesta clave de los Estados frente a dinámicas globales líquidas e inciertas. Este artículo tiene como objetivo analizar las interpretaciones de la autonomía estratégica desarrolladas por la Unión Europea, India, Turquía y Corea del Sur, identificando sus particularidades y líneas de acción. La investigación adopta una metodología cualitativa-comparativa, basada en el análisis doctrinal y de los discursos estratégicos de cada actor. Los hallazgos revelan que, aunque el concepto tiene origen europeo, ha sido adaptado por otros Estados a sus respectivos contextos geopolíticos, lo que les permite gestionar sus relaciones con las grandes potencias sin perder capacidad de decisión. Este enfoque de las relaciones internacionales constituye un marco flexible y útil para los Estados que buscan preservar su soberanía y fortalecer su presencia en un entorno global en constante cambio, lo cual también podría resultar relevante para América Latina.

Palabras clave: autonomía estratégica, geopolítica, multipolaridad, no alineación, política exterior, rivalidad China-EE. UU.

Abstract

In a fragmented and multipolar international landscape, strategic autonomy emerges as a key response by states to the increasingly fluid and uncertain dynamics of the global order. This article aims to analyze the interpretations of strategic autonomy developed by the European Union, India, Turkey, and South Korea, identifying their specific features and lines of action. The research employs a qualitative-comparative methodology based on doctrinal analysis and the strategic discourses of each actor. The findings reveal that, although the concept has European origins, it has been adapted by other states to their respective geopolitical contexts, enabling them to manage relationships with major powers without compromising decision-making capacity. This international relations approach offers a flexible and valuable framework for states seeking to preserve their sovereignty and enhance their presence in a constantly evolving global environment— an approach that may also hold particular relevance for Latin America.

Keywords: strategic autonomy, geopolitics, multipolarity, non-alignment, foreign policy, China-US rivalry.

1. Introducción

Etimológicamente, la palabra ‘autonomía’ proviene del griego autos (αὐτός, “por sí mismo”), nomos (νόμος, “regla” o “norma”) y el sufijo -ía que denota cualidad. Así, autonomía alude a la capacidad de regirse por normas propias, es decir, de actuar con independencia, sin subordinación a una autoridad externa. Aunque este significado se ha mantenido en el tiempo, su aplicación ha evolucionado,

especialmente en los ámbitos de la política, la cooperación y el multilateralismo. En la última década el concepto de autonomía estratégica ha adquirido relevancia en las agendas de Estados que procuran reducir la dependencia externa y mantenerse al margen de la rivalidad entre las grandes potencias (Álvarez, 2024) —principalmente entre Estados Unidos y China— en un contexto de creciente multipolaridad.

Si bien su origen conceptual se remonta al escenario de la Guerra Fría, vinculado a contextos militares y a la defensa soberana de los Estados europeos, su uso ha trascendido tanto geográficamente como su aplicación a otros ámbitos geopolíticos, como la política exterior, el abastecimiento energético, el desarrollo tecnológico y otros. En este sentido, el concepto supera la mera gestión de los *entrapment risks*. De forma general, la búsqueda de *autonomía estratégica* puede entenderse como una respuesta estatal frente a la excesiva dependencia de las grandes potencias, que conlleva riesgos en un entorno volátil, complejo y multipolar, caracterizado por perturbaciones socioeconómicas y cambios políticos abruptos (Vu, Ngo y Nguyen, 2024). En esta línea, Vinodan y Kurian (2024) identifican esta postura como una estrategia de cobertura (*hedging strategy*) ante la competencia entre grandes potencias.

Sin embargo, lo que en un principio fue concebido como un concepto europeo ha comenzado a emplearse —al menos en el plano discursivo— en otras regiones y países del mundo. Potencias regionales o emergentes que aumentaron su protagonismo en el sistema internacional, como India, Turquía y Corea del Sur destacan por haber adoptado y adaptado la autonomía estratégica, dotándola de características propias y vinculadas a sus respectivas realidades. Estos Estados reconocen la necesidad de ajustar sus estrategias para preservar el equilibrio en sus relaciones con las grandes potencias y proteger sus intereses nacionales. En este contexto, dicha autonomía se transforma en una herramienta clave para diversificar las alianzas, ampliar fuentes de influencia y adaptar las políticas exteriores a un entorno geopolítico evolucionado. Así, un concepto europeo puede reformularse y servir de marco útil para otros países que enfrentan dilemas en su posicionamiento internacional (Astroza y Sepúlveda, 2023).

El objetivo de este artículo consiste en analizar la correspondencia entre los enfoques de la autonomía estratégica que han surgido, identificando, al mismo tiempo, las particularidades de cada caso y las líneas de acción que estas potencias (Unión Europea, India, Turquía y Corea del Sur) han desarrollado en función de sus intereses nacionales y su posicionamiento en el sistema internacional. Entre los objetivos secundarios, el artículo propone, por un lado, explorar la adaptación de la autonomía estratégica a escenarios geopolíticos específicos y, por otro, evaluar la contribución del concepto en la redefinición de las relaciones exteriores con las grandes potencias en un mundo multipolar.

La metodología empleada es cualitativa y comparativa. De esta manera, se seleccionó y revisó críticamente la literatura académica sobre el concepto, así como sus distintas concepciones, lo que incluye enfoques europeos y adaptaciones en otros contextos geopolíticos. Por otro lado, se escogieron discursos oficiales, declaraciones políticas y se exponen algunas estrategias gubernamentales sobre autonomía estratégica para, luego, identificar las similitudes, divergencias y particularidades con que la Unión Europea, India, Turquía y Corea del Sur han formulado y aplicado este concepto en sus respectivas políticas exteriores. De modo que se contextualiza y revela la adaptación del concepto, lo que evidencia patrones comunes y matices específicos entre los Estados analizados.

Este artículo aporta a las discusiones contemporáneas sobre la multipolaridad del sistema internacional y los desafíos que esto implica para los Estados en materia de política exterior. En un contexto global caracterizado por relaciones más líquidas, impredecibles y dinámicas, el estudio de la autonomía estratégica resulta fundamental para comprender las maniobras, la diversificación de alianzas y el fortalecimiento de la capacidad de decisión de los actores medianos frente a las grandes potencias. Al comparar enfoques provenientes de diferentes regiones y tradiciones políticas, este estudio ofrece una mirada integral sobre un concepto en evolución, con potencial para redefinir los equilibrios geopolíticos actuales. La selección de los casos —Unión Europea (UE), India, Turquía y Corea del Sur— no es casual, ya que se trata de actores emplean el concepto desde hace una década en el marco de sus políticas exteriores y que han sido estudiados por separado, pero difícilmente de manera conjunta.

El artículo se organiza en siete apartados. El primero traza el origen histórico del concepto de autonomía, muestra su aplicación inicial en el ámbito de la defensa militar y su ampliación conceptual a temas económicos, tecnológicos y de política exterior en la Unión Europea. El segundo, tercer y cuarto acápites abordan y describen, de manera separada, los casos de India, Turquía y Corea del Sur, destacando los orígenes del concepto, los ámbitos de aplicación y las estrategias de inserción de cada actor en el sistema internacional. El siguiente apartado expone las similitudes y diferencias entre los actores, así como los objetivos y ámbitos de aplicación. En la sexta parte se plantea el rol que ocupa América Latina en la discusión, especialmente Chile, que el actor que más ha avanzado en la región y que ha incorporado en su discurso político reciente el término autonomía estratégica. Por último, se enuncian las conclusiones.

2. Un concepto europeo, ¿verdad?

La idea de autonomía surgió en Europa en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial mediante la iniciativa Organización de Defensa de la Unión Occidental (WUDO, por sus siglas en inglés), liderada por Benelux, Francia y Reino Unido en 1948; así, se buscaba crear un marco de cooperación militar y asistencia mutua. En ese momento, el cambiante panorama geopolítico de Europa requirió una

estrategia para disuadir posibles amenazas de Alemania o la Unión Soviética, al tiempo que se intentaba contrarrestar la influencia de Estados Unidos, ya que existían preocupaciones sobre un posible dominio de este último en cualquier alianza (Česnakas, 2023). Sin embargo, a medida de que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se consolidaba como el principal garante de la seguridad europea —lo que llevó a la marginación de la WUDO, la integración de Alemania Occidental en el bloque y el rechazo de Francia a la Comunidad Europea de Defensa en la década de 1950—, el concepto perdió relevancia y quedó relegado, en gran medida, a la Guerra Fría.

Después de la caída del Muro de Berlín la idea de una autonomía europea resurgió en ciertos actores de la naciente UE y trascendió la relación trasatlántica. Uno de los primeros reconocimientos formales del concepto tuvo lugar durante la cumbre de Saint-Malo en 1998, en la que, tras los importantes cambios en el paradigma geopolítico de la década de 1990, los gobiernos de Francia y Reino Unido afirmaron que la recién formada UE “debe disponer de una capacidad de acción autónoma, respaldada por fuerzas militares creíbles con los medios para utilizarlas y preparada para responder a las crisis internacionales” (Sénat, 1998, literal 2, traducción propia). Como resultado, las primeras discusiones sobre autonomía se vincularon a la defensa y seguridad europeas, con énfasis en la *capacidad de acción* del continente, como lo destacaron Arteaga (2017) y Kempin y Kunz (2017).

Sin embargo, no fue hasta 2013 cuando el término “autonomía estratégica” se introdujo de forma explícita en el proceso de integración europea. Según Tocci (2021), el concepto fue articulado por primera vez por el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión Europea y, posteriormente, adquirió mayor connotación en la Estrategia Global de la Unión Europea de 2016, de manera particular, tras el referéndum del Brexit. Así, recién en 2017 surgió una definición concreta del concepto, que “implica la capacidad de actuar y cooperar con socios internacionales y regionales siempre que sea posible, al tiempo que se puede actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario” (High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice President of the European Commission and Head of the European Defence Agency, 2016, p. 4, traducción propia).

A diferencia de lo anterior, el término tiene una connotación mucho más amplia y se encuentra alejado de las concepciones de defensa y seguridad que lo caracterizaron previamente, siendo aplicable también al sector industrial, económico y tecnológico. De tal manera, la misma institucionalidad europea señaló que “la autonomía estratégica de Europa le permite reducir la dependencia de otros en relación con las cosas más necesarias: materiales y tecnologías críticas, alimentos, infraestructura, seguridad y otros ámbitos estratégicos” (European Commission, 2020, p. 13, traducción propia). Pero ¿qué ha provocado este cambio en la postura europea sobre la autonomía? ¿Por qué se ha producido una ampliación del concepto más allá de su ámbito tradicional?

Dos eventos significativos catalizaron esta transformación: la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos en 2016 y la emergencia sanitaria global de la covid-19 en 2020. La presidencia de Trump representó, por un lado, un gran desafío para las relaciones transatlánticas, de manera puntual, porque cuestionó el compromiso de Estados Unidos con el Artículo V sobre seguridad colectiva de la OTAN, en medio de las crecientes presiones de Rusia (Kempin y Kunz, 2017). Por otro lado, la pandemia de la covid-19 evidenció la dependencia de la UE de fuentes externas para necesidades críticas, tales como suministros médicos, energía y productos farmacéuticos. Bruselas enfrentó una situación precaria, agravada por otros factores que influyeron en la agenda europea, incluida la inestabilidad en las regiones vecinas y un entorno global más impredecible (Molina y Benedicto, 2021).

Así, la autonomía estratégica europea también responde a nuevos desafíos que antes no se vinculaban con la geopolítica, pero que hoy adquieren relevancia debido a la creciente interdependencia entre los diversos actores internacionales. Estos desafíos abarcan ámbitos como el económico (reforzando el rol del euro y el poder regulatorio de la UE), el industrial (por ejemplo, con el Plan Resilient EU2030, que busca fortalecer el liderazgo global de la UE mediante la consolidación de su producción interna, ofrecer respuestas a la emergencia climática y avanzar hacia la expansión comercial) y la defensa (Spain's National Office of Foresight and Strategy, 2023).

En este último punto, se ha demostrado voluntad política para avanzar hacia una mayor integración. Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión Europea, indicó que es razonable contar con un comisario de Defensa europeo que ayude a aumentar la capacidad industrial y de defensa del bloque (Roussi *et al.*, 2024). Otros mandos como Margrethe Vestager (comisaria de Competencia y Europa Digital), Josep Borrell (alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores) y Thierry Breton (comisionario de Mercado Interior) también presentaron la Estrategia Industrial Europea de Defensa y el proyecto de Programa Europeo para la Industria de Defensa (European Commission, 2024). Por último, iniciaron los debates en la Comisión Europea para analizar la financiación de las capacidades de defensa de la UE mediante eurobonos o el Banco Europeo de Inversiones (Euronews y Gwyn, 2024).

Sin embargo, la invasión de Ucrania por parte del Kremlin en septiembre de 2022 fue un *shock* para este concepto y un llamado de atención para avanzar más rápidamente. No en vano, las acciones de Moscú subrayaron la posición aún latente de Estados Unidos como garante de la seguridad continental. Pero el crecimiento de la capacidad europea en defensa —que Koenig (2022) denominó *un salto cuántico*— también es innegable, de modo especial, tras la aprobación de la Brújula Estratégica y el Libro Blanco de la UE para la seguridad y defensa (Koenig, 2022). Políticamente, desde los inicios de la invasión mencionada, la UE atribuyó toda la responsabilidad a Rusia, declaró su solidaridad con Ucrania y subrayó

la magnitud histórica de la agresión. Inició programas de asistencia económica, abrió el mercado europeo a Kiev y otorgó a Ucrania el estatus de *país candidato* para la adhesión a la UE.

Además, a nivel interno, se usaron y modificaron instrumentos económicos para proporcionar ayuda a Ucrania, tales como el Fondo Europeo de Paz. Asimismo, se entrenaron tropas ucranianas con el respaldo de la Misión de Asistencia Militar de la UE (Eumam Ucrania). También, se redujo la fragmentación organizativa de la UE, ya que Dinamarca decidió abolir la opción de exclusión de la Política Común de Seguridad y Defensa de la UE en 2022, y los ocho Estados bálticos ya pertenecen a la OTAN, participando en la cooperación de defensa de la UE (Helwig, 2023).

De manera que la autonomía estratégica es una realidad que busca implementarse en Europa. En palabras de Helwig (2023), mientras se busca un desacoplamiento de la UE respecto de Rusia y se reduce el riesgo en su relación con China, la UE utiliza sus ventajas comparativas para defender sus intereses y articular una respuesta en torno a ellos, en especial desde la dimensión económica (Helwig, 2023). Queda por analizar, de este modo, cómo se materializará e incrementará esta ambición en los próximos años, especialmente en un mundo cambiante, y cuál será la relación de la UE con Estados Unidos, cuyo momento político es complejo y abiertamente hostil con la segunda administración de Trump, que inició el 20 de enero de 2025.

3. El giro de India hacia la autonomía estratégica

Como uno de los principales fundadores y líderes del Movimiento de Países No Alineados, e históricamente conocida por adoptar este tipo de política exterior desde su independencia en 1947, Nueva Delhi ha experimentado en las dos últimas décadas profundos cambios en su acción exterior, en especial desde el gobierno de Narendra Modi (2014 a la actualidad). Siguiendo a Jaishankar (2020), la política exterior *bharatí* pasó de un “no alineamiento optimista” tras la independencia a posiciones que salvaguardaban la seguridad estratégica con medidas pragmáticas. A principios de siglo XXI, India era un Estado con armamento nuclear y aprovechó las oportunidades para convertirse en un actor de equilibrio en el sistema internacional, tanto en sus relaciones con occidente como en la cooperación con otros actores, especialmente con los Brics (Jaishankar, 2020).

Pero ¿por qué India trascendió del no alineamiento? Esto puede comprenderse desde su respuesta adaptativa a los cambios estructurales del sistema internacional. Según Rajeev (2025), el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría marcaron un punto de inflexión: el mundo se tornó unipolar bajo la hegemonía estadounidense, lo que implicó la pérdida del principal aliado para India. Esta nueva configuración generó tensiones con Washington, cuyas agendas globales —en particular la proliferación nuclear y su papel mediador en el conflicto de

Cachemira— fueron percibidas como intrusivas e incompatibles con los intereses de India. En este contexto, el país *bharatí* adoptó una estrategia de *hedging* o *cobertura*, combinando el acercamiento estratégico a Estados Unidos y el fortalecimiento de coaliciones intermedias como el G20, los Brics e IBSA².

Posteriormente, ante la iniciativa del Giro hacia Asia (*Pivot to Asia*) promovida por la administración de Barack Obama y la emergencia de China como potencia rival, India reconfiguró su enfoque, buscando una posición de equidistancia relativa entre Washington y Pekín para evitar tanto el aislamiento como la confrontación directa (Jaishankar, 2020). Frente a un escenario cambiante y el nuevo rol de India en el tablero geopolítico, en 2013, la autonomía estratégica (*रणनीतिक स्वायत्तता*) surge explícitamente en la acción exterior *bharatí* cuando el ministro de Asuntos Exteriores, Salman Khurshid, señaló que “[...] en el pasado, teníamos nuestra posición de no alineados y, más recientemente, la describimos como nuestra posición de autonomía estratégica” (*The Economic Times*, 2013, párr. 11, traducción propia).

Según Kalyanaraman (2015), Nueva Deli emplea a la autonomía estratégica como la capacidad de Estado para perseguir sus intereses nacionales y adoptar su política exterior preferida sin verse constreñida por las decisiones de otros Estados. En un escenario multipolar, la maniobrabilidad diplomática es su herramienta primordial. En la actualidad, India propugna por una “alineación basada en temas”; es decir, en función de intereses y no de ideologías, protegiendo su “autonomía de decisión”, según el secretario de Asuntos Exteriores, Vijay Gokhale (Tourangbam y Vijayakumar, 2021).

A India, la autonomía estratégica le resulta más conveniente que el no alineamiento tradicional. Como señaló Tourangbam (2014), este concepto refleja de manera más precisa las realidades actuales de la política global —particularmente, la evolución de las relaciones entre India y Estados Unidos—, además de que carece del matiz antioccidental a menudo asociado al no alineamiento. Esta nueva comprensión es pertinente para navegar por las prioridades políticas de India en la emergente construcción de la arquitectura del escenario Indo-Pacífico, en la que el país tiene una presencia natural (Tourangbam, 2014). El caso de la autonomía estratégica *bharatí* surge en la práctica y tiene sus frutos. En materia de seguridad, India participa en las reuniones del Quad con Estados Unidos, Japón y Australia, pero también integra, desde 2017, la Organización de Cooperación de Shanghái, liderada por China y Rusia, equilibrando así su posición frente a Washington y Pekín.

Asimismo, posee una fuerte acción exterior con sus vecinos, diversificando los lazos. Las políticas de “Vecindad Primero” priorizaron la consolidación de relaciones estratégicas y el desarrollo cooperativo con los países del sur de Asia, mientras

2 Cooperación trilateral compuesta por India, Brasil y Sudáfrica. IBSA se ha entendido como un esfuerzo por diversificar las alianzas de India y reducir su dependencia estratégica.

que la política “Actuar hacia el Este” buscó fortalecer los vínculos de India con el sudeste asiático, ampliando su influencia económica y geopolítica en la región. Estas políticas se concretaron cuando India impulsó la iniciativa humanitaria de la Vaccine Maitri, suministrando vacunas para la covid-19 a cerca de cien países desde enero de 2021 (Kiyota, 2022).

De la misma manera, lanzó el programa Iniciativa de los Océanos del Indo-Pacífico (IPOI) para institucionalizar su liderazgo en la región, a partir de la propuesta Seguridad y Crecimiento para Todos en la Región (Sagar), anunciada por el primer ministro Modi en 2015. Sagar alienta a los Estados a cooperar y coordinar esfuerzos para lograr un dominio marítimo seguro, protegido y estable, así como a tomar medidas significativas para la conservación y uso sostenible (Indian Council of World Affairs, 2022).

Mishra (2023) indicó que esto otorga a India el margen necesario para mantener sus lazos de defensa con Rusia, así como la cooperación estratégica y funcional con Irán, mientras se acerca estratégicamente a Estados Unidos y sus aliados asiáticos mediante el Quads. La retirada repentina de las tropas estadounidenses de Afganistán y su disposición a involucrarse de nuevo con China son indicios de la imprevisibilidad de la política internacional. India parece consciente de estos desarrollos y ha intentado mantener su política de multialineación como pilar de su formulación en política exterior. La insistencia de India en una política de este tipo también tributa a algunos de sus principios normativos de no alineación, incluso cuando incorpora elementos más fuertes de nociones pragmáticas y realistas en la elaboración de su política exterior (Mishra, 2023).

En este contexto, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, Jaishankar (2020), subrayó que la autonomía estratégica constituye un pilar central de la política exterior india. Señaló que el panorama internacional ha cambiado profundamente, al igual que los socios clave del país. Estados Unidos y China tienen una importancia sin precedentes, mientras que la relación con Rusia es una excepción más que una constante. Japón se ha convertido en un actor crucial en los cálculos estratégicos indios; al tiempo, Europa —particularmente Francia— ha sido redescubierta como socio estratégico fundamental. Las relaciones con los países del Golfo han alcanzado un grado de efectividad notable, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) se ha acercado considerablemente y Australia ha ganado una relevancia creciente (Jaishankar, 2020).

También hay un claro énfasis en una vecindad ampliada, con África como eje de la cooperación para el desarrollo y la apertura de nuevas representaciones diplomáticas. Asimismo, el alcance diplomático indio se extiende cada vez más desde América del Sur y el Caribe hasta el Pacífico Sur y los países bálticos. Todo esto refleja una magnitud y profundidad en el compromiso global de India que hubiera resultado difícil de imaginar años atrás (Jaishankar, 2020).

4. Turquía, neootomanismo y autonomía estratégica

Tras la aprobación en 2017 de la reforma constitucional en Turquía, que otorgó amplios poderes al presidente Recep Tayyip Erdogan, el concepto de autonomía estratégica (*Stratejik Özerklik*) se convirtió en eje de discusión a partir del rol que debe desempeñar el país en el escenario internacional. En particular, el dilema este-oeste persiste en el debate turco, con inquietudes sobre las aspiraciones expansionistas y el neootomanismo, así como las dudas sobre si Turquía es un país europeo con aspiraciones de adhesión a la UE o como integrante de Eurasia (Ömur y Torun, 2022).

Según Yavuz (2022), Ankara ha transitado de una política exterior europeizada y cercana al libre mercado (2002-2010), hacia una islamizada tras la Primavera Árabe (2011-2013) y, recientemente, hacia una caracterizada por la militarización y la búsqueda de autonomía (desde 2013). Así, en Turquía, la lógica de la interdependencia y el rol de mediador-integrador fueron gradualmente reemplazados por la búsqueda de autonomía, acompañada de intervencionismo militar y diplomacia coercitiva en su entorno regional.

Pero ¿qué entienden por autonomía estratégica los turcos? Kutlay y Öniş (2021) señalan que el concepto es un *atrápalo-todo* utilizado para explicar las preferencias de Turquía, su creciente asertividad en asuntos exteriores y en el uso de la fuerza militar, así como los cambios en la estructura del sistema internacional, el escepticismo sobre el valor de sus aliados occidentales y las preocupaciones legítimas de seguridad en un contexto regional de mayores riesgos geopolíticos. En este sentido, la formulación de la política exterior de Turquía se encuentra en constante revisión y adaptación, debido a su naturaleza dinámica y a los desafíos que enfrenta en el ámbito internacional.

Haugom (2019) identificó dos objetivos que persigue el país con respecto a esta autonomía: primero, el desarrollo de una industria de defensa nacional avanzada, con inversión significativa en investigación, desarrollo y producción de tecnología militar para disminuir su dependencia de la importación de equipos y armamento extranjero; y segundo, la creación de alianzas flexibles con diversos Estados sobre diferentes temas, que permitan alcanzar objetivos específicos de política exterior de manera eficaz y adaptada al escenario internacional. Además, Kutlay y Öniş (2021) indicaron otras prioridades estratégicas. Entre estas:

- La aspiración de Turquía a ser reconocida como un actor global relevante, más allá de su influencia regional.
- La búsqueda de revitalizar una identidad nacional fuerte y cohesiva, presentándose como defensora del mundo islámico y voz influyente del sur global.
- La diversificación de sus lazos diplomáticos y económicos, manteniendo relaciones tanto con occidente como con potencias emergentes como Rusia y China que

ofrecen cooperación en comercio y seguridad regional, sin abandonar sus vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea.

Por otro lado, la autonomía estratégica turca se relaciona íntimamente con las ideas del neootomanismo. Para las élites conservadoras del partido AKP (*Adalet ve Kalkınma Partisi*), la identidad nacional debía redescubrirse desde el legado islámico y otomano, en oposición a las reformas occidentalizadoras kemalistas que intentaron construir esta identidad bajo los contornos del modelo europeo hegemónico. El AKP toma al Imperio otomano como referente ideológico para orientar su política exterior y legitimar su búsqueda de autonomía estratégica. En consecuencia, considera que Turquía se proyecta como la única potencia regional capaz de restaurar el orden en un Oriente Medio en caos (Yavuz, 2022).

En 2017, Turquía amplió su presencia en el Golfo y el Cuerno de África con la apertura de una base militar en Mogadiscio (Somalia). En 2020, consolidó su posición regional al extender su influencia al norte de África —particularmente en Libia— y al Cáucaso, mediante su participación en el conflicto de Nagorno-Karabaj. Curiosamente, mientras Turquía adoptaba una postura militarista y confrontativa, cultivaba al mismo tiempo un poder blando (*soft power*) singular en Oriente Medio (Bakir, 2023).

Sin embargo, la instrumentalización del legado imperial otomano parece más una justificación para la deriva autoritaria del régimen de Erdoğan, que una estrategia coherente. Esta retórica ha servido para legitimar acciones gubernamentales y obtener réditos políticos en el plano interno. Según Kutlay y Öniş (2021), la política exterior se utilizó para reforzar medidas de seguridad internas, desviar la atención de crisis domésticas y dividir a la oposición. La autonomía, en este marco, ha sido utilizada para generar dividendos políticos frente a acciones populistas por parte de Erdoğan. Pero la búsqueda desmedida de esto puede tener consecuencias no deseadas, como una relación cada vez más transaccional e instrumental con occidente, así como una creciente dependencia económica y de seguridad del eje Rusia-China, actores a los que Ankara se ha acercado en los últimos años.

Pese a las motivaciones internas que puedan impulsar la autonomía estratégica de Turquía, es fundamental reconocer que el país se enfrenta a un cambio de paradigma en el escenario mundial. Si bien es comprensible que el gobierno turco busca fortalecer su posición y proyectar liderazgo en la región, es crucial entender que el mundo experimenta transformaciones profundas que requieren una adaptación por parte de todos los actores internacionales y que la posición única de actor-puente entre oriente y occidente impulsa a Ankara a ser más asertiva y estratégica en sus relaciones exteriores. El rol que cumple Erdoğan entre Rusia y Ucrania en materia de exportación de granos mediante el mar Negro demuestra esta posición geoestratégica y de actor con influencia regional (İnat y Duran, 2023).

5. Corea del Sur y una autonomía estratégica en ciernes

La idea de una autonomía estratégica (전략적 자율성) también ha sido recogida en el Lejano Oriente, especialmente, en Corea del Sur. Desde la transición a la democracia ocurrida a finales de 1980, Seúl participa de la orquesta internacional mediante una política exterior abierta al mundo y a la globalización, consolidándose como una potencia media en la región (Yeo, 2023). Se caracteriza por ser un actor con un importante poder blando en tecnologías (Hyundai, LG, Samsung, entre otras marcas) y en su industria del entretenimiento (cine, videojuegos, K-pop, K-dramas).

Resulta curioso que sea Corea del Sur el país que recoja un término como la autonomía. Tras el armisticio de la década de 1950 que puso fin a las hostilidades, la política exterior de Seúl se encontraba íntimamente ligada a la de Estados Unidos, su principal aliado estratégico, quien influenció la capacidad del país asiático para maniobrar dentro de un ambiente regional constantemente competitivo (Rubiolo y Aguirre, 2023). Pero ¿qué motiva a Seúl a buscar nuevos lineamientos? Siguiendo a Lee (2021, p. 318), Corea del Sur lucha “[...] por encontrar su nicho en la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China, mientras que su menguante relación con Japón quedó relegada a un segundo plano”.

Asimismo, Rubiolo y Aguirre (2023) indican que ha tomado este rumbo para evitar quedar atrapada en la competencia entre Washington y Pekín, y para reforzar su posición como potencia media a nivel global y regional, elemento de interés nacional. Desde 1991, especialmente desde 2003, con la presidencia de Roh Moo-hyun y la presentación de la Iniciativa de Cooperación del Noreste Asiático (ICNA), Seúl avanza en la concreción de una estrategia de carácter regional que le permita un nuevo espacio de poder en la región y reducir la dependencia de Estados Unidos (Rubiolo y Aguirre, 2023).

Así, desde la ICNA, pasando por la estrategia de Global Korea y hasta la Northeast Asia Plus Community of Responsibility, existe una constante que mencionó Geunhye (2012): el no preferir los lazos existentes con Estados Unidos por encima de China y viceversa. Esta última estrategia, constituida desde 2010 en adelante, contiene tres grandes ejes (Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2017):

- La Iniciativa de Paz y Cooperación del Noreste Asiático: buscó que Corea del Sur se posicionara como un actor de alcance regional mediante una política exterior (*Trustpolitik*) que estableciera una relación cómoda y estable con Corea del Norte. La iniciativa buscaba que esta cooperación fuera gradual, que procediera a un ritmo cómodo para todos los actores, que los mecanismos de cooperación existentes se complementaran y se promoviera el diálogo abierto y la cooperación a varios niveles y multidimensional, incluyendo a otros actores del noreste asiático como China, Japón y Rusia (Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea, 2013).
- La Nueva Política del Sur (NSP): tiende a diversificar y estrechar los lazos con la Asean. La NSP busca que Corea del Sur asegure lazos diplomáticos y económicos

más fuertes con la Asean como socios de ideas afines en un entorno internacional competitivo. Mediante la cooperación con Asean, Seúl aspira a trabajar juntos hacia la construcción de un orden regional multilateral que pueda servir a los intereses nacionales de Corea en lugar de quedar atrapada en la política de poder de las grandes potencias (Choi, 2020).

- La Nueva Política del Norte (NNP): busca estrechar los lazos con la región euroasiática. La política se centra en la cooperación tecnológica específica de cada región para hacer frente a las necesidades de diversos países: desde Europa oriental hasta Rusia y China. La región occidental, que incluye a Rusia occidental, Ucrania y Bielorrusia, se centra en la cooperación en industrias de alta tecnología, mientras que la región oriental, que incluye el Lejano Oriente ruso y las tres provincias nororientales de China, se centra en la creación de asociaciones políticas y diplomáticas con una cooperación económica reforzada (Kwon, 2021).

En ese sentido, Corea del Sur se comporta como una potencia media, ya que, como señalaron Easley y Park (2018), en términos de autonomía, estas potencias tienen mayores márgenes de maniobra que los países pequeños debido a las condiciones estructurales restrictivas. Sin embargo, no pueden mantener una diplomacia coercitiva y, por tanto, tienden a favorecer los mecanismos de cooperación en su política exterior. De este modo, también contribuyen a la construcción de instituciones y al fortalecimiento de estándares internacionales.

Pero ¿es Corea del Sur plenamente autónoma? Yen (2023) indicó que, pese a las múltiples acciones de Seúl, dicho país se comporta más por una ambigüedad estratégica que por una autonomía en áreas particularmente sensibles. Por ejemplo, mantiene una posición oficial ambigua respecto a las disputas en el mar del Sur de China por largo tiempo. Aunque ha expresado su apoyo a la libertad de navegación y llamado a resolver pacíficamente las disputas, sus respuestas a incidentes graves en la región han sido mínimas. Pese a que en ocasiones muestra una postura más firme bajo presión de Estados Unidos, como en 2015, rápidamente vuelve a adoptar una posición ambigua, como en 2018, cuando un buque de guerra surcoreano navegó cerca de las islas en disputa, desafiando las aguas territoriales que China reclama como propias (Yen, 2023).

Sin embargo, Corea está avanzando hacia su autonomía estratégica en la región. En diciembre de 2022, anunció oficialmente la “Estrategia para una región Indo-Pacífico libre, pacífica y próspera” como prueba de su compromiso con la región y su autonomía. La estrategia enfatiza en la prosperidad compartida de países afines y los derechos humanos, se opone a los cambios unilaterales y *statu quo* por la fuerza, defiende el orden marítimo basado en el Estado de derecho en el mar del Sur de China, la paz y la estabilidad en el estrecho de Taiwán, la libertad marítima y aérea, entre otros. Aunque no hace referencia directa a China, implícitamente condena sus acciones y apoya la intención de Estados Unidos de contener a su rival estratégico.

No obstante, la estrategia también sugiere el compromiso proactivo de Corea en puntos críticos de la región para afirmar su rol como una potencia intermedia. A pesar de ello, Corea del Sur enfatiza la comprensión de otros actores en su estrategia para la región Indo-Pacífico, declarando que no tiene por objetivo excluir a ningún país. Considera a China el principal socio para lograr la prosperidad y la paz en la región, con una relación sana, madura, basada en el respeto mutuo y la reciprocidad, pero también en el equilibrio e independencia en esta relación, especialmente en términos económicos (Yen, 2023).

6. Mismo concepto, diferentes versiones: ¿hay algo en común?

Si bien el concepto de autonomía estratégica tuvo inicialmente un desarrollo centrado en el pensamiento y la práctica europea, hoy en día ha sido adoptado y adaptado por múltiples actores internacionales que buscan reforzar su margen de maniobra en un entorno cada vez más competitivo, multipolar y fluido. Surge entonces una pregunta clave: ¿qué tienen en común estos enfoques y en qué se diferencian? Todos los actores aquí analizados comparten una aspiración fundamental: reducir su dependencia de las grandes potencias, fortalecer su soberanía decisional y posicionarse como actores más influyentes en sus regiones y en el sistema internacional.

La búsqueda de autonomía no implica necesariamente aislamiento o neutralidad, sino una estrategia flexible para ampliar opciones, diversificar las alianzas y gestionar las rivalidades geopolíticas sin quedar subordinados a intereses ajenos. Así como la Unión Europea busca equilibrar la influencia de potencias como Estados Unidos y China, por su parte, India, Turquía y Corea del Sur intentan fortalecer sus posiciones a nivel global y regional, adaptando el concepto a sus necesidades para evitar la subordinación a otros actores.

Sin embargo, estas similitudes estructurales no deben ocultar las divergencias que existen entre ellos. Cada actor configura su autonomía estratégica en función de su ubicación geopolítica, sus relaciones históricas, capacidades materiales y prioridades de política exterior. La Unión Europea, por ejemplo, interpreta la autonomía como una herramienta para fortalecer su cohesión interna y equilibrar su relación transatlántica con Estados Unidos, especialmente en los ámbitos de defensa y tecnología. India, en cambio, emplea el concepto como evolución de su histórica postura de no alineamiento, con un enfoque cada vez más activo en el Asia-Pacífico. Turquía lo convierte en un instrumento de autonomía táctica, oscilando entre bloques y explotando su posición geoestratégica. Por su parte, Corea del Sur se enfrenta al desafío de combinar su alianza estructural con Estados Unidos con una creciente ambición de liderazgo regional y su relación con Pekín.

Así, estos enfoques ilustran que la autonomía estratégica, más que una doctrina cerrada, es una práctica dinámica que se expresa de manera distinta según el contexto en que se desenvuelve cada actor. La tabla 1 resume los principales rasgos

que definen a cada caso, sirviendo como base para un análisis comparativo más detallado sobre cómo los Estados medianos o con ambiciones regionales están reinterpretando su rol en un mundo cada vez más multipolar:

Tabla 1
Objetivos, ámbito de aplicación, diferencias y similitudes de la autonomía estratégica en los casos analizados

Aspecto	Unión Europea	India	Turquía	Corea del Sur
Objetivo principal	Reforzar la capacidad de acción independiente de la Unión Europea frente a las grandes potencias, principalmente Estados Unidos y China.	Permitir una navegación flexible entre las potencias mundiales, principalmente Estados Unidos y China, sin excesiva dependencia.	Mantener un equilibrio entre la influencia occidental y la cooperación con Rusia y China, al tiempo que busca fortalecer la influencia regional.	Diversificar las alianzas y reducir la dependencia de Washington, manteniendo al mismo tiempo un equilibrio frente a la competencia de Estados Unidos y China.
Ámbito de aplicación	Procuró, en un inicio, la defensa y la seguridad, pero luego se extendió a áreas como la industria y la economía.	Centrada en equilibrar las relaciones globales y mantener su independencia frente a las potencias emergentes.	Centrada en un rol regional dominante con influencia global, buscando una posición más autónoma frente a la competencia entre las grandes potencias.	Fortalecer la posición regional y global, al tiempo que gestiona la competencia entre las grandes potencias.
Diferencias	Comenzó centrándose en la defensa y la seguridad, y luego se expandió a otros sectores. Política exterior colectiva inmersa en el proceso de integración de la Unión Europea.	Integra la autonomía estratégica como un enfoque de política exterior, basado en el pragmatismo y abogando por una “alineación basada en temas” para evitar ser arrastrada a la competencia entre grandes potencias.	Combina la autonomía estratégica con una visión del neootomanismo y una política exterior más asertiva. Importancia de la influencia y posición regional de Ankara en Oriente Medio. Turquía como líder de la región.	Combina la autonomía con una estrategia de mediación regional y diversificación de alianzas con varios actores tradicionales y no tradicionales. Importancia de los procesos de generación de confianza mutua.
Similitudes	Búsqueda de autonomía, fortalecimiento de su rol regional y global, y gestión de las relaciones con las grandes potencias.			

Fuente: Elaboración propia (2025).

5. ¿Ideas para una autonomía estratégica para América Latina?

América Latina no está exenta de las presiones que impone la creciente competencia entre grandes potencias. En un escenario internacional caracterizado por la rivalidad estratégica entre Estados Unidos y China, la región está interpelada a posicionarse con mayor claridad y decisión. Estas tensiones globales no solo afectan los márgenes de maniobra de los Estados de la región, sino también plantean

la necesidad urgente de repensar su inserción internacional desde una lógica de mayor autonomía y agencia propia.

De tal manera, la posibilidad de que América Latina alcance su autonomía estratégica conlleva una inquietud fundamental: ¿es posible para una región caracterizada por su diversidad, contrastes políticos y socioeconómicos, además de diferentes niveles de conflicto e inserción a la globalización, alcanzar un grado de autonomía que le permita gestionar eficazmente sus relaciones con las grandes potencias y fortalecer su rol en el sistema internacional? Esta discusión tiene raíces en la escuela de la autonomía latinoamericana y en las contribuciones teóricas de Jaguaribe (1979), Puig (1980), Tokatlian y Russell (2002), Vigevani y Cepaluni (2007), Gomes (2010), Actis y Malacalza (2021), quienes ofrecen una hoja de ruta hacia una mayor agencia regional en el escenario global.

La autonomía estratégica en la región puede entenderse, en abstracto, como toda capacidad y disposición que tienen los Estados para actuar, cooperar y relacionarse con actores internacionales y regionales de manera voluntaria, buscando la expansión de sus espacios de acción o mantenerlos frente a los impactos externos y sus efectos. Esto implica una combinación de resiliencia y proactividad: resiliencia para mitigar los efectos de las dinámicas internacionales adversas y proactividad para aprovechar oportunidades que les permitan ampliar la influencia y la capacidad de acción (Astroza y Sepúlveda, 2023).

Esto concuerda y rescata las ideas de Tokatlian y Russell (2002) sobre la autonomía relacional, entendida a partir de dos elementos: en términos de condicionamiento, es la capacidad y disposición de relación con el exterior, ejercidas de manera competente, comprometida y responsable. Mientras tanto, como interés nacional (con el objetivo de aumentar los grados de libertad), se basa en un nuevo patrón de actuación en el escenario internacional, acompañado de nuevas estructuras, identidades e ideas, así como de una comprensión —cada vez más relevante en las relaciones exteriores— de que el otro ya no es algo opuesto, sino algo integral al propio agente internacional (Tokatlian y Russell, 2002, p. 179).

Hasta el momento, Chile es el único país en la región que incorpora explícitamente el término de autonomía estratégica en su discurso político. El presidente Gabriel Boric destaca la importancia de este concepto en la formulación de la política exterior chilena, subrayando la necesidad de diversificar alianzas, fortalecer la cooperación regional y actuar de manera independiente frente a las grandes potencias. Lo ha señalado de manera expresa en diversos discursos: “Somos un país que no se somete a una sola hegemonía, sino que mantenemos una posición de **autonomía estratégica**, negociando al mismo tiempo y teniendo acuerdos con toda el Asia Pacífico, con China, con Estados Unidos, con los países de nuestra Latinoamérica, un tratado de última generación con Europa que ayer fue aprobado” (Presidencia de la República de Chile, 2024a, párr. 6, la negrita es propia); y “Chile es un país que ha basado su modelo de desarrollo en la apertura al mundo,

con una posición de **autonomía estratégica**” (Presidencia de la República de Chile, 2024b, párr. 15, la negrita es propia).

Este enfoque busca equilibrar las relaciones exteriores de Chile con los actores internacionales, remarca la multipertenencia y promueve una mayor integración con el resto de países de la región. Sin embargo, se requiere de un mayor desarrollo conceptual que incluya y defina qué implicaría la aplicación de un lineamiento internacional, sobre todo si se considera que este se encuentra en formulación. Dicho enfoque debería traducirse en una política exterior chilena abierta al mundo, enfocada en la diversificación y profundización de las relaciones con otros actores internacionales.

Además, Chile debe aprovechar sus ventajas comparativas en el escenario global, priorizando los intereses y objetivos estratégicos definidos desde Santiago (Astroza y Sepúlveda, 2023). En este sentido, nos referimos a ventajas comparativas no como una noción estrictamente económica o material, sino como ámbitos que se configuran en función de las prioridades de la política exterior. Estas pueden estar relacionadas con sectores consolidados —como la minería del cobre—, pero también con áreas emergentes de alto potencial estratégico, tales como el desarrollo del hidrógeno verde, la astronomía, la defensa de los derechos humanos o la cooperación antártica.

Así, la ventaja comparativa también puede fundamentarse en las acciones concretas que el país ha llevado a cabo y en la credibilidad internacional que ha sabido construir en determinados ámbitos. Bywaters (2021), por otro lado, indicó que, ante la carencia de capacidades de poder duro —categoría analítica que distingue a las grandes potencias—, los países pequeños y medianos como Chile, por ejemplo, pueden ejercer influencia en su medio externo, mediante la concentración de sus actividades diplomáticas en ámbitos de acción alternativos que contribuyan a la buena gobernanza internacional.

Sin embargo, para avanzar hacia una autonomía estratégica, América Latina debe superar una serie de desafíos. La falta de cohesión política, la inestabilidad político-económica en la región y la crisis del Estado de derecho son algunos de los principales obstáculos, así como también la alta fluctuación de la política exterior de los Estados. Organizaciones como la Celac y la Unasur han intentado en varias ocasiones promover la integración regional, pero sus esfuerzos han sido limitados debido a diferencias ideológicas y rivalidades entre países (van Klaveren, 2018).

En este contexto, es esencial también redefinir las relaciones con las grandes potencias. La autonomía estratégica no implica aislamiento, sino la capacidad de negociar desde una posición de fortaleza relativa. Esto requiere diversificar las alianzas, profundizar los lazos con otras regiones y promover el multilateralismo como mecanismo para equilibrar las asimetrías de poder.

7. Conclusiones

El concepto de autonomía estratégica, cuyo origen y desarrollo se remonta a Europa en la segunda mitad del siglo XX, ha evolucionado y trascendido el prisma europeo para convertirse en una herramienta analítica de relevancia global. Inicialmente centrado en permitir que Europa actuara de manera independiente en un escenario internacional cada vez más desafiante en materia de seguridad y defensa, este concepto buscó reforzar la capacidad del continente para operar sin depender de sus aliados transatlánticos. Dicho objetivo cobró protagonismo con el fin de la Guerra Fría y los cambios en el panorama geopolítico tras los años 2016 y 2020.

No obstante, el ámbito de aplicación del concepto va más allá de ese contexto. En el mundo contemporáneo, países como India, Turquía y Corea del Sur adoptan y adaptan la autonomía estratégica para ampliar su margen de acción, fortalecer su rol regional y global, y gestionar sus relaciones con las grandes potencias en un entorno cada día más competitivo. Por ejemplo, India transitó de una postura de no alineación hacia una autonomía estratégica que le permite equilibrar sus relaciones con distintos actores, al tiempo que mantiene su independencia en una era de rivalidades globales. Turquía ha incorporado dicha autonomía en su política exterior, intentando equilibrar sus lazos tradicionales con occidente frente al fortalecimiento de sus relaciones con Rusia y China. Del mismo modo, Corea del Sur recurre al concepto para maniobrar en medio de la rivalidad entre Washington y Pekín, al tiempo que refuerza su posición como potencia regional y global. Incluso, puede afirmarse que América Latina —en particular Chile— ha comenzado a explorar la factibilidad y aplicación de dicho concepto.

En tiempos de fluidez y transformaciones aceleradas en el panorama internacional, la política exterior debe ser, al mismo tiempo, adaptable y pragmática. El concepto de no alineación, en sus diversas formas, no siempre ha constituido una estrategia adecuada, ya que hay situaciones en las que un Estado puede optar por alinearse con China, Estados Unidos u otra potencia, en función de sus propios intereses. En contraste, la noción de autonomía estratégica responde de mejor manera a las necesidades contemporáneas de los Estados. Ofrece un marco flexible que permite a cada actor perseguir sus intereses, promover su desarrollo y posicionarse como protagonista en la configuración de un futuro próspero y pacífico. Por tanto, la autonomía estratégica se alinea con los valores fundamentales de soberanía, agencia y adaptabilidad que buscan preservar los Estados en un mundo complejo y multipolar.

8. Referencias bibliográficas

Actis, E., y Malacalza, B. (2021). Las políticas exteriores de América Latina en tiempos de autonomía líquida. *Nueva Sociedad*, 291, 115-126. <https://goo.su/dR16z>

- Álvarez, A. (2024). Divergencias y convergencias de los debates autonomistas en América Latina y la Unión Europea. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 136, 63-88. doi.org/10.24241/rcai.2024.136.1.63
- Arteaga, F. (2017). La autonomía estratégica y la defensa europea. *Real Instituto Elcano Royal Institute*. <https://goo.su/vOrmk>
- Astroza, P., y Sepúlveda, J. (2023). Autonomy as a foreign policy objective: Perspectives from Europe and Latin America. En G. Gardini (ed.), *The redefinition of the EU presence in Latin America and the Caribbean* (p. 131-147). Peter Lang.
- Bakir, A. (2023). Post-Ottoman legacy in the Middle East: A compendium of 100 years of Turkish foreign policy. *Insight Turkey*, 25(3), 37-50. <https://goo.su/V8czH>
- Bywaters, C. (2021). Introducción. Hacia un nuevo ciclo progresista para la política exterior de Chile. En C. Bywaters, B. Sepúlveda, y A. Villar (eds.), *Nuevas voces de política exterior* (p. 21-57). Fondo de Cultura Económica.
- Česnakas, G. (2023). European strategic autonomy: The origins story. En G. Česnakas & J. Juozaitis (eds.), *European strategic autonomy and small states' security*, (pp. 15-17). Routledge.
- Choi, W.-G. (2020). The New Southern Policy: Korea's New ASEAN Initiative. *Korea Foundation*. <https://goo.su/uGQ1l3m>
- Easley, L.-E., y Park, K. (2018). South Korea's mismatched diplomacy in Asia: Middle power identity, interests, and foreign policy. *International Politics*, 55, 242-263. <https://doi.org/10.1057/s41311-017-0073-5>
- Gomes, M. (2010). A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil: Institucionalistas pragmáticos x autonomistas. *Mural Internacional*, 1(1), 45-52. <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5285>
- Haugom, L. (2019). Turkish foreign policy under Erdoğan: A change in international orientation? *Comparative Strategy*, 38(3), 206-223. <https://doi.org/10.1080/01495933.2019.1606662>
- Helwig, N. (2023). EU strategic autonomy after the Russian invasion of Ukraine: Europe's capacity to act in times of war. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 61, 57-67. <https://doi.org/10.1111/jcms.13527>
- İnat, K., y Duran, B. (2023). Turkish foreign policy in the face of regional and global challenges. *Insight Turkey*, 25(2), 79-102. <https://goo.su/7qDT9>
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, 12(46), 91-130. <https://goo.su/k4Ux>
- Jaishankar, S. (2020). *The India way*. Harper Collins Publishers.
- Koenig, N. (2022). Putin's war and the Strategic Compass: A quantum leap for the EU's security and defence policy? *Hertie School Jacques Delors Centre*. <https://goo.su/7bEX3hY>
- Kutlay, M., y Öniş, Z. (2021). Turkish foreign policy in a post-western order: Strategic autonomy or new forms of dependence? *International Affairs*, 97(4), 1085-1104. <https://doi.org/10.1093/ia/iia094>
- Lee, S.-H. (2021). Seoul's up-and-down romance with China amid US-China rivalry: A Korean perspective. *China Report*, 57(3), 309-326. <https://doi.org/10.1177/00094455211023908>

- Mishra, R. (2023). From non-alignment to multi-alignment: Assessing India's foreign policy shift. *The Round Table*, 112(1), 43-56. <https://doi.org/10.1080/00358533.2023.2165367>
- Molina, M. J., y Benedicto, M. Á. (2021). Autonomía estratégica en seguridad y defensa: Un anhelo geopolítico que no se hace realidad en la Unión Europea. *UNISCI Journal*, 55, 9-36. <https://goo.su/6qvclj>
- Ömur, A., y Torun, Z. (2022). Geopolitical visions in Turkish foreign policy. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 24(1), 116. <https://doi.org/10.1080/19448953.2021.1992189>
- Puig, J. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina y Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.
- Rajeev, N. (2025). Understanding India's evolving policy of strategic autonomy, (IDSS Paper No. 015/2025). *S. Rajaratnam School of International Studies*. Universidad de Singapur. <https://rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2025/02/IP25015.pdf>
- Rubiolo, F., y Aguirre, F. L. (2023). South Korea as a middle power in East Asia? National interests and regional constraints toward ASEAN. *World Affairs*. <https://doi.org/10.1177/00438200231159150>
- Tocci, N. (2021). *European strategic autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it*. Istituto Affari Internazionali. <https://goo.su/OohtME>
- Tokatlian, J., y Russell, R. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 159-194. <https://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/298/251>
- Tourangbam, M. (2014). Indo-Pacific and the practice of strategic autonomy. *Indian Foreign Affairs Journal*, 9(2), 119-124. <https://www.jstor.org/stable/45341920>
- van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, 275, 62-72. <https://goo.su/Qoa3>
- Vigevani, T., y Cepaluni, G. (2007). A política externa de Lula da Silva: A estratégia da autonomia pela diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273-335. <https://goo.su/wgSsUC>
- Vinodan, C., y Kurian, A. L. (2024). Strategic Autonomy and India's Hedging Policies in the Indo-Pacific. *Journal of Asian Security and International Affairs*, 11(4), 475-495. <https://doi.org/10.1177/23477970241282095>
- Vu, H., Ngo, L., y Nguyen, T. (2024). A spectrum of autonomy: Towards a theoretical framework of strategic autonomy. *International Journal*, 79(2), 230-249. <https://doi.org/10.1177/00207020241256000>
- Yavuz, M. H. (2022). The motives behind the AKP's foreign policy: Neo-Ottomanism and strategic autonomy. *Turkish Studies*, 23(5), 659-980. <https://goo.su/Fs9oRI>
- Yen, P. T. (2023). South Korea and the Indo-Pacific strategy: From strategic ambiguity to strategic autonomy. *Journal of Liberty and International Affairs*, 9(3), 471-487. <https://e-jlia.com/index.php/jlia/article/view/1215>

Fuentes normativas, de prensa y discursos oficiales

- Euronews y Gwyn, M. (2024). EU leaders to discuss breaking the defence bond taboo at Brussels summit. *Euronews*. <https://goo.su/kxKosvb>
- European Commission (2020). Communication from The Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM (2020) 102 final. *European Commission*. <https://goo.su/hASq31>
- European Commission (2024). Remarks by Executive Vice-President Vestager, High Representative/Vice-President Borrell, and Commissioner Breton at the press conference on the European Defence Industrial Strategy and the European Defence Industry Programme. *European Commission*. <https://goo.su/X9c0>
- Geun-hye, P. (2012). A plan for peace in North Asia cooperation among Korea. *The Wall Street Journal*. <https://goo.su/SECxf>
- High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, Vice President of the European Commission and Head of the European Defence Agency (2016). *Implementation Plan on Security and Defence*. <https://goo.su/Grj8Yk>
- Indian Council of World Affairs. (2022). IPOI Indo-Pacific Oceans Initiative: Towards a Sustainable and Prosperous Indo-Pacific Region. <https://www.icwa.in/pdfs/IndoPacificOceansInitiative.pdf>
- Kalyanaraman, S. (2015). *What is “strategic autonomy”? How does it help India’s security?* Manohar Parrikar Institute for Defence Studies and Analyses. <https://goo.su/j6ojz>
- Kempin, R., y Kunz, B. (2017). France, Germany, and the quest for European strategic autonomy: Franco-German defence cooperation in a new era. *Institut Francois des Relations Internationales*. <https://goo.su/FdpR>
- Kiyota, T. (2022). PacNet # 21 - India’s strategic autonomy: A lesson for Japan. *Pacific Forum*. <https://goo.su/ZnBlmn>
- Kwon, M.-Y. (2021). New Northern Policy shows some results, but lacks deeper philosophy. *The Korea Times*. <https://goo.su/btv6O>
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea (2013). *Northeast Asia Peace and Cooperation Initiative: Moving beyond the Asian paradox towards peace and cooperation in Northeast Asia*. <https://goo.su/3RPoxr>
- Ministry of Foreign Affairs, Republic of Korea (2017). *International conference on Responsible Northeast Asia Plus Community to Place - Press Release*. https://www.mofa.go.kr/eng/brd/m_5676/view.do?seq=319591
- Presidencia de la República de Chile (2024a). S.E. el Presidente de la República, Gabriel Boric Font, encabeza la inauguración de la segunda versión del Congreso Internacional de la industria del Hidrógeno Verde, Hyvolution 2024. *Prensa Presidencia*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=289466>
- Presidencia de la República de Chile (2024b). Presidente de la República, Gabriel Boric Font, recorre los nuevos proyectos de la Empresa Portuaria San Antonio. *Prensa Presidencia*. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=287394>
- The Economic Times* (2013). India concerned over provocative incursions by China: Salman Khurshid. *The Economic Times*. <https://goo.su/UUU5Up>

- Roussi, A., *et al.* (2024). Von der Leyen plans new defense commissioner post. *Político*. <https://goo.su/sXXuoky>
- Sénat (1998). Déclaration franco-britannique sur la défense européenne. *Sénat*. <https://www.senat.fr/rap/r98-167/r98-1679.html>
- Spain's National Office of Foresight and Strategy (2023). *Resilient EU2030*. <https://goo.su/jyZB>
- Tourangbam, M., y Vijayakumar, A. (2021, March 18). Finding strategic autonomy in the Quad: India's trial by fire. *The Diplomat*. <https://tinyurl.com/4fx4xpmn>
- Yeo, A. (2023). South Korea as a global pivotal state. *Brookings*. <https://goo.su/fV8ltSP>

Política exterior argentina: acción e inacción frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023

Argentine Foreign Policy: Action and Inaction in the Face of the War in Ukraine, 2019-2023

Natalia Ceppi

🏠 Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario
✉ natalia.ceppi@fcpolit.unr.edu.ar
🌐 <https://orcid.org/0000-0003-1896-4791>
📍 Argentina

María Elena Lorenzini

🏠 Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet) y profesora en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario
✉ maria.lorenzini@fcpolit.unr.edu.ar
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-5180-8160>
📍 Argentina

Recibido: 14-noviembre-2024

Aceptado: 23-febrero-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Ceppi, N., y Lorenzini, M. E. (2025). Política exterior argentina: acción e inacción frente a la guerra en Ucrania, 2019-2023. *Estado & comunes*, 2(21), 41-64.
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.415

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp 41-64.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.415



Resumen

Este artículo indaga la dinámica de acción e inacción del gobierno argentino de Alberto Fernández (2019-2023) ante la guerra en Ucrania, examina su posicionamiento político-diplomático y las implicaciones energéticas de su política exterior. El estudio se enmarca en el análisis de política exterior y adopta una metodología cualitativa basada en revisión bibliográfica y documental. Los hallazgos revelan que la administración Fernández asumió posiciones ambivalentes en el plano político-diplomático (acción), mientras optó por la inacción frente a los desafíos energéticos derivados del conflicto. Esta dualidad evidencia una falta de coherencia y consistencia en la praxis exterior, agravada por el carácter *interméstico* de la política exterior, en el que lo internacional y doméstico se entrelazan.

Palabras clave: acción e inacción gubernamental, Alberto Fernández, guerra en Ucrania, política exterior, posicionamiento político.

Abstract

This article explores the dynamics of action and inaction by the Argentine government under Alberto Fernández (2019-2023) in response to the war in Ukraine. It examines both its political-diplomatic positioning and the energy dimension of its foreign policy. The study is situated within the subfield of foreign policy analysis and adopts a qualitative methodology based on bibliographic and documentary review. The findings reveal that the Fernández administration adopted ambivalent positions in the political-diplomatic sphere (action), while opting for inaction in response to the energy-related challenges stemming from the conflict. This duality reveals a lack of coherence and consistency in its foreign policy practice, largely attributable to the intermestic nature of Argentina's external affairs.

Keywords: government action and inaction, Alberto Fernández, war in Ukraine, foreign policy, political positioning.

1. Introducción

Desde el retorno a la democracia en la década de 1980, los diseños y la praxis de la política exterior argentina (PEA) han variado en función de las preferencias, orientaciones, estrategias de desarrollo e intereses de los líderes políticos. Tales ajustes, junto con los cambios y las continuidades frente a los contextos externos en los que los gobiernos de turno buscaron insertarse, tuvieron resultados dispares respecto de la satisfacción de necesidades e intereses de la nación (Simonoff, 2012; Russell y Tokatlian, 2013; Busso, 2016; Míguez, 2020; Merke y Pereyra Doval, 2022; Colacrai y Lechini, 2023).

Más recientemente, durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), la PEA se desplegó en un escenario marcado por dos crisis globales: la emergencia sanitaria de la covid-19 y la invasión de Rusia a Ucrania el 24 de febrero (24F)

de 2022. Para un país periférico como Argentina, que experimenta una doble dependencia tanto de Estados Unidos como de China (Miranda, 2012, 2015; Oviedo, 2015; Morgenfeld, 2024) y que, además, tiene una disponibilidad de recursos limitada, los impactos de ambos factores exógenos contextuales fueron complejos de gestionar. Es posible, entonces, entender la guerra en Ucrania como un *output* que requirió de la reacción del gobierno de Fernández mediante su PEA. “Los *outputs* contextuales son aquellas secuencias de conducta que se inician en el contexto externo de un sistema político y que se sostienen o terminan dentro del mismo” (Rosenau, 1973, p. 67).

En ese contexto, el objetivo de este artículo es indagar la reacción (acción e inacción) del gobierno argentino de Fernández frente a un acontecimiento externo como fue la guerra en Ucrania. El objetivo secundario consiste en explorar el impacto de este factor en la dimensión energética de la PEA. El objeto del estudio consiste en la acción –posicionamiento político-diplomático activo del gobierno del Frente de Todos (FdT) frente a la guerra– y la inacción –posicionamiento pasivo frente a la dimensión energética– de la PEA. Por tanto, se trata de una investigación que se centra en tal posicionamiento y que utiliza la dimensión energética para mostrar el contraste de la acción-inacción.

Ahora bien, la revisión de la literatura académica indica, por un lado, que los estudios sobre la PEA en este período son crecientes, pero aún escasos (Merke, 2019; Míguez, 2020; Busso, 2022; Merke y Pereyra Doval, 2022; Lorenzini, 2022; D’Agrosa, 2022; Simonoff, 2024) y, por otro lado, que utilizan enfoques teóricos diferentes al escogido en este artículo (APE) y abordan otros temas de la agenda de la PEA del gobierno del FdT (Tokatlian, 2022; Ceppi, Lorenzini y Pereyra Doval, 2023; Colacrai y Lechini, 2023; Zelicovich, 2023; Ceppi y Lorenzini, 2023; Míguez, 2024). Por ende, la relevancia académica de esta contribución se deriva de la originalidad del enfoque teórico adoptado, que centra la atención en la dicotomía acción-inacción de la PEA del gobierno en el período 2019-2023.

Como lo expresa la literatura sobre relaciones internacionales –en general– y de análisis de la política exterior (APE) –en particular–, la política exterior es una de las herramientas de las que disponen los Estados para gestionar sus intereses y vinculaciones con los actores en el escenario internacional en las áreas problemáticas. Por tanto, el enfoque de APE adoptado es el propuesto por Rosenau (1973), quien tomó en consideración a los factores externos como elementos de contexto de la política exterior. Entonces, tal política “es una forma recurrente de acción –o de inacción– que las autoridades debidamente constituidas de un sistema político” (Rosenau, 1973, p. 85) adoptan para relacionarse con sus pares en el escenario internacional, con el objetivo de satisfacer las necesidades y los intereses, así como para “obtener los recursos [...] que facilitarán la satisfacción de [sus] necesidades”.

Papp (1994, p. 140) agregó a esta discusión que la política exterior es el “conjunto de acciones que un Estado adopta para interactuar en el sistema internacional, dirigidas a obtener resultados en sus relaciones con otros actores estatales, intergubernamentales y no estatales”. Otro elemento que aportó Rosenau (1973) es que la política exterior comprende la decisión de *no hacer* frente a otras opciones disponibles, cuando se refiere a la inacción, cuyo indicador es, precisamente, por el que apuesta la siguiente investigación.

Tanto el posicionamiento político-diplomático como la inacción en la cuestión energética se derivaron de factores domésticos, como los desacuerdos intracoalicción, teniendo en cuenta la heterogeneidad de posiciones (Merke, 2019) frente al conflicto, la regulación del sector y la falta de inversiones que obstaculizaron el avance en las obras de infraestructura necesarias en dicha área. Esto se conecta con lo señalado por Papp (1994) respecto a que la política exterior se orienta a la obtención de resultados, lo que incluye la decisión de no actuar (inacción). En este caso, el resultado de la inacción consistió en el mantenimiento de la situación de importador de gas natural licuado (GNL), aun cuando Argentina tenía el recurso para aprovechar las oportunidades de exportación.

Ahora bien, la política exterior tiene dos rasgos adicionales. Por un lado, es el vehículo que conecta lo doméstico –sistema político o Estado– con lo externo –escenario internacional–, lo que evidencia su carácter *interméstico* (Manning, 1977; Rosenau, 1973; Long, 2017). Por el otro, se trata de una política pública que, de acuerdo con Beach (2012, p. 6), se diferencia de lo que el autor denomina *normal public policy*, en tanto:

[...] se rige por reglas y dinámicas distintas [...]; tiene como destinatarios otros actores que se encuentran fuera del sistema político doméstico y la naturaleza dinámica y fluida de la política internacional dificulta su planificación en el largo plazo, en términos comparados con otras políticas públicas, teniendo en cuenta que muchas veces los Estados deben afrontar situaciones de crisis, eventos y negociaciones no previstas¹.

Para responder a los objetivos, se parte de la conjetura de que la guerra en Ucrania fue un factor exógeno contextual que afectó la dinámica de la política internacional a nivel global, de la PEA en general y de su dimensión energética en particular. Asimismo, más allá de la acción, el gobierno del FdT tomó la opción de *no hacer*, o de la inacción, para afrontar las implicaciones en la dimensión energética de su política exterior. Dicha opción intensificó las restricciones en materia energética, haciendo que el gobierno tuviera mayores erogaciones por la compra de menores volúmenes, tal como lo ilustran las importaciones de GNL que se analizarán más adelante. Así, mantuvo su condición de importador, pese a contar con el recurso, y desaprovechó la ventana de oportunidad exportadora.

1 En consonancia con Beach (2012), en este artículo se considera que la guerra en Ucrania fue un evento no previsto o inesperado, ante el cual el gobierno del FdT debió elaborar respuestas mediante su PEA, sin perder de vista su carácter *interméstico*.

El abordaje metodológico es cualitativo, con un enfoque bibliográfico y documental entre 2019 y 2023, durante la presidencia de Fernández. Con un enfoque exploratorio y analítico, se utilizaron fuentes primarias como los documentos oficiales de organismos internacionales tales como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). También se utilizaron informes oficiales del Energy Institute (EI), de la International Energy Agency (IEA), del Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec) y fragmentos de discursos del entonces presidente de Argentina. Teniendo en cuenta que se trata de un estudio bibliográfico, se emplearon fuentes secundarias tales como artículos publicados en revistas científicas, libros y capítulos de libro que abordan la temática, así como fuentes periodísticas para complementar el análisis. Para el tratamiento de los datos se emplearon la técnica del análisis documental y el análisis de contenido.

Para desarrollar el argumento, el artículo inicia con una caracterización general del contexto internacional en el que se inscribe la invasión de Rusia a Ucrania, así como el carácter de factor exógeno contextual de esta última. Luego se examinan los posicionamientos del gobierno argentino frente al conflicto ruso-ucraniano. Posteriormente, se explora y analiza la manera en que dicho factor exógeno afectó la dimensión energética de la PEA y, por último, se presentan las reflexiones finales.

2. Guerra en Ucrania: factor perturbador en un contexto internacional convulsionado

Faltaba más de un año para que la Organización Mundial de la Salud decretara el fin de la emergencia sanitaria internacional por la pandemia de la covid-19 cuando el mundo fue sacudido por otro acontecimiento cuyas implicaciones geopolíticas y económicas tuvieron un alcance global: la invasión de Rusia a Ucrania, el 24 de febrero de 2022². Este hecho dio paso, en primer lugar, a un panorama humanitario desolador y de gran escala, con 6,4 millones de refugiados ucranianos, miles de muertos entre civiles y militares de ambos países –cuyo cálculo exacto resulta una tarea imposible–, desplazados y violaciones sistemáticas a los derechos humanos (Hess, 2024). A esto se suman la situación de hambruna y los brotes de enfermedades contagiosas, producto de un evento de estas características. En segundo lugar, se encuentran los impactos de una decisión política premeditada por parte de “[...] uno de los cinco componentes de la élite permanente que en teoría garantiza la paz internacional desde el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas” (Ruiz y Molina, 2023, p. 5).

En definitiva, se considera que el conflicto ruso-ucraniano agregó complejidad y desafíos al orden mundial, marcado desde hace algunos años por el “desorden” y la incertidumbre. De este modo, se convirtió en un factor exógeno que tuvo impactos en múltiples áreas, tales como la seguridad, la política, la económica, el

2 La invasión de Rusia a Ucrania tuvo como antecedente la anexión de Crimea por parte de Rusia en 2014.

comercio y la dimensión humanitaria, por mencionar algunas de las más destacadas que afectaron las políticas domésticas y externas de diversos actores, entre los que se cuenta el gobierno de Fernández en Argentina. En este caso, se trata de un Estado periférico, atravesado por una doble dependencia de dos grandes poderes en pugna –Estados Unidos y China–, con problemas políticos, económicos y sociales, y que disponía de menos recursos en términos comparados con otros para enfrentar tales desafíos. Asimismo, el FdT, como coalición de gobierno, se vio obligado a tomar acción para decidir su posicionamiento político y diplomático, con lo que debió calibrar la heterogeneidad de voces intra-coalición³, así como los costos y beneficios de la decisión de *hacer* o *no hacer* frente a las implicancias que se derivaron de dicho factor.

En términos sistémicos, las esquivas de la invasión tocaron fibras sensibles del entramado internacional, resultando, entre otras cuestiones, en la desaceleración del comercio global, la escalada de la disputa hegemónica entre China y Estados Unidos, el fortalecimiento de nuevas/viejas alianzas y el incremento de las tensiones preexistentes en el sistema de gobernanza energética mundial (Feás y Steinberg, 2022; Selami, 2024). Estos elementos, sin ser los únicos, se retroalimentaron y generaron no solo efectos diversos según los destinatarios, sino que además impulsaron a los Estados a tomar partido. Dado el contexto geopolítico y económico de las relaciones sino-estadounidenses del siglo XXI, ha sido inevitable que cada gobierno realice un seguimiento firme y exhaustivo sobre los pasos de la contraparte. Considerando los actores involucrados y las consecuencias presentes y futuras, el conflicto ruso-ucraniano se incorporó como una variable disruptiva a un vínculo bilateral que de por sí, es tenso y competitivo.

En ese marco, cabe recordar que, desde mediados de la década de 1990, China y Rusia se dedicaron a construir una asociación estratégica de confianza y coordinación mutua que se profundizó con la llegada de Xi Jinping como presidente de la República Popular China. Esto permitió la finalización del proceso de delimitación de una frontera de más de 4300 kilómetros en 2004, la puesta en marcha de ejercicios militares conjuntos y la suscripción de numerosos acuerdos comerciales, económicos y energéticos (Connelly, 2023). En esta dinámica, el tema energético cobró un tinte particular debido al peso de ambos países en la lógica de exportador-importador de hidrocarburos, tanto a nivel bilateral como en el esquema de gobernanza energética global.

Rusia integra el *top five* mundial de los vendedores de bienes energéticos no renovables, especialmente de gas natural, mientras que China ocupa una posición equivalente respecto de la importación de crudo, gas natural y GNL. En 2014, Beijing y Moscú firmaron un acuerdo energético por un valor de USD 400 000 millones que previó el suministro continuo de gas natural ruso por treinta años.

3 Las diferentes voces al interior del FdT incluían las del presidente Alberto Fernández, la vicepresidenta Cristina Fernández, el ministro de Relaciones Exteriores, Santiago Cafiero, y el entonces presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa, entre las más sobresalientes.

Dicho acuerdo, a cargo de Gazprom y la Corporación Nacional de Petróleo de China, posee connotaciones económicas, pero también geoestratégicas, ya que, luego de una década de negociaciones, su firma se concretó en plena escalada de tensiones políticas entre Rusia y Occidente por la entonces crisis en Crimea (*BBC Mundo*, 2014).

Es innegable que la relación con Rusia ocupa un lugar clave en la concepción minuciosa que China posee del mundo, del contexto contiguo y de las relaciones internacionales en general. De hecho, en la inauguración de los Juegos Olímpicos de invierno en Beijing, el 4 de febrero de 2022, es decir, a pocos días de la invasión rusa a territorio ucraniano, Xi y Putin declararon que el vínculo Estado-Estado es una “amistad [sin] límites” y *sin prohibiciones* en materia de cooperación (Osborn y Trevelyan, 2022).

Frente a ese conflicto y en el marco de la disputa sino-norteamericana, “China ha evitado posicionarse abiertamente, si bien ha ofrecido un cierto apoyo simbólico a Moscú a través de una retórica firme, que posee un componente antiestadounidense, anti-OTAN y anti-sanciones” (Arco Escriche, 2022, p. 78). El gigante asiático no calificó el accionar ruso como invasión y se abstuvo de votar en Naciones Unidas en el momento del llamado a una condena. Sin embargo, la política exterior no es en blanco o negro. China no percibe con confianza ni el estrechamiento de los vínculos de Rusia con India y Vietnam –sus eternos rivales–, ni se pronunció oficialmente sobre la anexión de Crimea efectuada por el gobierno de Putin en 2014.

Por su parte, Estados Unidos aprovechó tanto el posicionamiento de China frente a la guerra en Ucrania, como su relación con Rusia para reconstruirse como líder de occidente y amplificar su accionar en la disputa hegemónica con China. La administración Biden fue consciente de la importancia económica y comercial que revisten Estados Unidos y la Unión Europea (UE) como socios de Beijing. No dudó en hacer uso de esta cuestión para avanzar internacionalmente sobre China y, al mismo tiempo, contenerla, ya que, en realidad, “es una competencia por el predominio en el mundo” (Connelly, 2023, p. 20). Tampoco dudó en coquetear con la cuestión de Taiwán, ya sea al profundizar el acercamiento bilateral o bien mediante advertencias al mundo sobre una posible réplica como el caso ucraniano. En la misma dirección, se encuentran las sanciones a compañías chinas que contribuyeron con la adquisición de insumos por parte de Rusia en materia de defensa (Arco Escriche, 2022).

En consecuencia, la invasión rusa a Ucrania revitalizó los vínculos transatlánticos. No es un dato menor que, por primera vez en la historia de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuatro Estados de la región Indo-Pacífico (Australia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda) fueran invitados a participar en la Cumbre que la Alianza Atlántica realizó en Madrid en 2022 (Milosevich-Juaristi, 2023). Como planteó Milosevich-Juaristi (2023), dicho evento –junto a

las Cumbres de Vilna en 2023 y Washington en 2024– constituyó una evidencia tangible de la unidad de las democracias occidentales, de la rivalidad entre grandes potencias y de la solidaridad económica, política y en materia de seguridad con Volodímir Zelenski. Ahora bien, la condena no solo recayó en Rusia, sino que China también tuvo su momento, ya que el gobierno de Xi fue incluido entre quienes desafían los intereses y valores euroatlánticos, socava el orden internacional basado en normas y presta asistencia a la defensa militar rusa (Madrid Summit Declaration, 2022; Vilnius Summit Communiqué, 2023; Washington Summit Declaration, 2024).

En el plano energético, la invasión rusa encendió las alarmas, incluso desde antes del 24F. Cabe recordar que Rusia posee una gran influencia en el ámbito energético mundial, más allá del petróleo y el gas natural. A nivel internacional, es uno de los principales productores de carbón, uranio, minerales, metales y fertilizantes (Overland y Loginova, 2023; Kulakevich, 2024; Meyer, 2023). Produce alrededor del 20 % del níquel clase 1 usado en baterías; posee más del 40 % de la capacidad mundial de enriquecimiento de uranio; es el segundo productor mundial de cobalto y aluminio, y el cuarto de grafito (International Energy Agency [IEA], 2022).

A esto hay que agregar que cumple un rol preponderante en la economía europea, dado que 1 de cada 5 unidades de energía consumidas proviene de Rusia. Entonces, la reducción de los envíos de gas natural al bloque europeo durante varios meses de 2022 imprimió una nueva dinámica a los flujos de energía, tanto para Rusia –que los direccionó hacia otros destinos como China, India y Turquía– como para la UE, que debió recurrir a cuantiosos cargamentos de GNL provenientes, por ejemplo, de Estados Unidos y del norte de África (Rojas-Romagosa, 2024; Ghilés, 2022).

La IEA calificó el estadio inmediato posinvasión como la primera crisis energética global, ya que, a diferencia de los *shocks* petroleros de la década de 1970, sus consecuencias se hicieron sentir en una amplia gama de países y actividades económicas. El conflicto ruso-ucraniano impactó de manera directa en la volatilidad de los precios de la energía y otros sectores (minerales, metales, productos agrícolas, alimentos), en la seguridad de las cadenas de suministro y reforzó los esquemas de dependencia de los hidrocarburos (IEA, 2022). Al mismo tiempo, mostró la voracidad por los no renovables, en especial por parte de Europa –como uno de los actores más afectados–, y su fuerte dependencia de las importaciones rusas.

En lo que respecta a los precios, la invasión desencadenó un notable incremento de los valores internacionales de referencia del crudo. Previo a la decisión de Putin, los precios del petróleo rondaban, a mediados de enero de 2022, los USD 87,08 por bbl (valor Brent) y, tras el 24F, alcanzaron picos de USD 114,34 por bbl cuatro días más tarde⁴. Como planteó Gudynas (2022), si bien, luego del *shock*

4 Estadísticas interactivas recuperadas de <https://tradingeconomics.com/commodity/brent-crude-oil>

inicial, dichos valores fueron descendentes, el precio del crudo ruso –conocido como *crudo de Urales*– no superó los USD 100, con caídas cercanas a USD 70, ante las dificultades para comercialarlo. En esta situación intervinieron las políticas de sanciones, en especial las prohibiciones de diferentes países para adquirirlo y la incertidumbre logística frente a la falta de buques para transportarlo, dada la complejidad del contexto producido por la guerra.

Se generó, entonces, una gran volatilidad en los precios internacionales de los bienes energéticos, que se diseminó hacia distintos puntos geográficos y arrastró a otros sectores. El año 2022 fue un punto de inflexión en los mercados: el precio del crudo (valor Brent) promedió los USD 101 bbl, su nivel más alto desde 2013. Una situación similar se observó en los precios del gas, que llegaron a niveles récord en Europa y Asia, si se compara con 2021 y años anteriores. A modo de ejemplo, mientras que el Henry Hub (US) cerró el 2021 con un promedio de USD 3,84/mm BTU, un año más tarde alcanzó USD 6,38/mm BTU (Energy Institute, 2024). El caso del carbón también fue sobresaliente, ya que, en el período 2021-2022, experimentó un aumento del precio cercano al 145 %.

La explosión de valores de los energéticos, conjuntamente con las políticas de sanciones y el aislamiento financiero-comercial impuesto por los países nortatlánticos con el objetivo de acechar a Rusia, derivó en el incremento de los precios de los minerales, metales, productos básicos agrícolas y alimentos durante la guerra. En el caso de estos últimos, los valores se dispararon debido a una menor oferta de trigo proveniente de Ucrania y Rusia, los cierres de las rutas en el mar Negro, cuyos puertos movilizan el comercio mundial de granos y fertilizantes, y, como ocurre en estos casos, la existencia de factores especulativos (Bárcena, 2022). Este proceso puso en una encrucijada a muchos países: a los latinoamericanos en general y a Argentina en particular, sobre su lugar en el comercio internacional.

Para quienes importan crudo, gas natural o GNL, como Argentina, Brasil o Chile, entre otros, los aumentos fueron un elemento desestabilizador de sus balanzas comerciales. Y para quienes exportan hidrocarburos, como Bolivia, los efectos no fueron del todo positivos, debido a que el aumento de sus precios se trasladó a sus derivados, en su mayoría productos importados (Gudynas, 2022). El *shock* en el mercado de los energéticos, en especial del gas natural, presionó de manera directa al comercio de los fertilizantes, rubro que merece una breve consideración por sus implicancias para el contexto sudamericano.

Rusia es reconocida por su rol en la producción mundial de fertilizantes, dado que controla “un 23 % del mercado de amonio, un 14 % del de urea, un 31 % del de minerales de potasio y un 10 % del de fosfatos procesados” (Bárcena, 2022, p. 7). Días después de la invasión, sus precios –de acuerdo con los distintos índices– alcanzaron valores históricos. Sin embargo, el problema para importadores como Nicaragua, Honduras, Costa Rica, Brasil, Colombia, Perú, Ecuador, entre otros, no se producía solo con relación a los costos, sino también en las dificultades de

compra, debido a los cortes de las exportaciones o la imposibilidad de sintetizarlos por cuenta propia (Bárcena, 2022; Villegas, 2022).

Además de ser atravesada por la disputa China-Estados Unidos y los vaivenes de los mercados energéticos, América Latina tuvo que hacer frente a la embestida política. La invasión de Rusia encontró a la región, particularmente a Sudamérica, en un momento de incertidumbre político-económica y de marcada heterogeneidad; muy lejos de la “foto de familia” de la primera década del siglo XXI del ciclo progresista. Latinoamérica estaba experimentando, entre otras cuestiones, los coletazos de la pandemia, la parálisis y el declive de los esquemas de integración y concertación, junto con los giros políticos resultantes de las elecciones presidenciales en el espectro derecha/izquierda.

2.1. América Latina frente al conflicto ruso-ucraniano

América Latina, *prima facie*, percibió el 24F como un evento “externo”, con escasa conexión con la región. No obstante, la naturaleza del conflicto y la dinámica internacional obligaron a los países a posicionarse al respecto. Sanahuja *et al.* (2022) identificaron cuatro grupos de países:

- Los que condenaron de manera abierta y sin resquemores al accionar ruso.
- Aquellos que procuraron fomentar una imagen de neutralidad frente a los acontecimientos, aunque se pronunciaron con un voto negativo en Naciones Unidas o en la OEA frente a la invasión.
- Los que legitimaron la invasión rusa, pero se apoyaron en un discurso de neutralidad.
- Y aquellos que legitimaron la decisión de Putin y sostuvieron un discurso crítico hacia Estados Unidos y la OTAN.

Siguiendo a los autores, ahondar en las razones de dichos posicionamientos implicó considerar un conjunto de factores, entre ellos, la persistencia de una visión normativa de las relaciones internacionales y vínculos interestatales –la defensa de los principios de soberanía y no intervención, la resolución pacífica de conflictos y la apuesta por el desarme–, el estadio de los vínculos con Rusia y Estados Unidos, y la inscripción del tema en el clivaje entre derechas e izquierdas (Sanahuja *et al.*, 2022). De estas posturas, América Latina –incluida Argentina– se inclinó mayoritariamente por la condena de la invasión rusa, aunque hubo matices en cuanto al tono, las acciones concretas y las alineaciones estratégicas. La excepción provino del denominado “eje bolivariano”, conformado por los gobiernos de Bolivia, Cuba, Nicaragua y Venezuela, que, para desviar la mirada sobre Rusia y en línea con su tradición antimperialista, atribuyeron el conflicto, desde la generalidad, al imperialismo estadounidense y la lucha por la hegemonía global.

En la sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, celebrada el 25 de marzo de 2022, 28 países votaron a favor de una resolución que declarara el deterioro de la situación humanitaria en Ucrania, condenando las violaciones a los

derechos humanos y solicitando el retiro de las fuerzas militares rusas dentro de las fronteras ucranianas, así como el regreso “a un camino de diálogo y diplomacia” (OEA, CP/RES. 1192, 2022). Argentina votó a favor de la resolución; Bolivia, Brasil, El Salvador, Honduras, Nicaragua, San Vicente y Granadinas optaron por la abstención, mientras que Nicaragua estuvo ausente. Un mes después, a raíz de la escalada de la crisis, el Consejo Permanente sometió a votación la suspensión de Rusia como observador permanente de la organización. Por amplia mayoría, el 21 de abril, con 25 votos a favor, Rusia fue suspendida “[...] hasta que el gobierno [de Putin] cese sus hostilidades, retire todas sus fuerzas y equipos militares de Ucrania” (OEA, CP/RES. 1195, 2022, p. 2). En esta ocasión, Argentina votó por la abstención, lo que ilustra la ambivalencia de su posicionamiento.

3. Acción de la PEA frente a la guerra

Al inicio de su gobierno, Fernández anunció en su plataforma electoral que era indispensable “[...] pensar una política exterior distinta que nos permita relacionarnos con todos los países del mundo bajo la premisa de una clara defensa de la soberanía, el interés nacional, la integración regional y el multilateralismo” (FdT, 2019). Es importante advertir la tensión entre algunos de los elementos estructurantes de este discurso y la práctica de la política exterior durante su gobierno. Si se focaliza la atención en la construcción discursiva, es posible identificar elementos típicos de la tradición occidentalista, cuando se plantean conceptos como relaciones diversificadas, integración regional, multilateralismo, democracia y derechos humanos.

Ahora bien, entre el discurso y la praxis hay una ambivalencia del gobierno de Fernández, que se evidencia en la resistencia a la apertura y liberalización comercial, la implementación de controles cambiarios, el desequilibrio macroeconómico y la volatilidad de la seguridad jurídica. En definitiva, una vez finalizado el mandato presidencial, puede afirmarse que la trayectoria de su política exterior fue ambigua y sinuosa. Entre sus rasgos sobresalen la indefinición y la imprevisibilidad, dado el cambio en sus posicionamientos sin previo aviso, de modo repentino y en lapsos breves. Esta oscilación se refleja en las declaraciones cruzadas de los distintos líderes políticos de su administración y en el comportamiento adoptado en las votaciones en la OEA, como organismo internacional de carácter hemisférico frente a la guerra ruso-ucraniana, lo que redundó en la proyección de una imagen confusa y ambivalente, tanto para los actores domésticos como para los externos.

En las sesiones extraordinarias del Consejo Permanente de la OEA del 25 de marzo y del 21 de abril de 2022, el representante del gobierno argentino votó de manera diferente en ambas ocasiones. La primera de ellas giró en torno a un tema de carácter general vinculado a cuestiones humanitarias y de derechos humanos, el retiro de las tropas rusas del territorio ucraniano y una solicitud para que se retomara la senda diplomática de diálogo entre los actores involucrados. En esa ocasión, el gobierno argentino votó a favor, teniendo en cuenta el contenido del

documento sometido a discusión y votación. No obstante, decidió abstenerse respecto de la suspensión de Rusia como observador en la OEA, mientras que votó a favor de su suspensión como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en la Asamblea General.

La postura del gobierno del FdT en ambos escenarios evidencia una diplomacia oscilante, cuya ambivalencia puede atribuirse a dos factores clave: por un lado, el marco institucional del momento y, por el otro, la divergencia de posiciones de los líderes políticos más importantes de la coalición frente al conflicto. Respecto al marco institucional, cabe subrayar que la presidencia del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas estaba a cargo del diplomático argentino Federico Villegas Beltrán, motivo por el cual una posición distinta a la condena a Rusia hubiera significado una contradicción en dicho espacio. De hecho, el canciller Santiago Cafiero, en su intervención del 22 de febrero, condenó la invasión de Rusia a Ucrania (Lorenzini, 2022; Ceppi y Lorenzini, 2023; Míguez *et al.*, 2022), al igual que la representante argentina en la Asamblea General de Naciones Unidas el 1 de marzo.

Así, cuando el tema sometido a votación fue de carácter general y no implicaba sanciones, el gobierno argentino se inclinó por la condena a Rusia. En cambio, cuando la votación involucró algún tipo de sanción específica, aunque fuera de carácter simbólico, optó por la abstención. Otras cuestiones que pudieron haber intervenido en la oscilación del comportamiento en las votaciones fueron la percepción, por parte del gobierno del FdT, de una mayor injerencia de Estados Unidos y del propio secretario general de la OEA –el presidente Fernández había expresado sus diferencias con Almagro– en consonancia con el perfil autonomista buscado en la PEA.

Las divergencias de posiciones entre los líderes políticos más importantes de la coalición constituyen otro factor que ayuda a comprender la ambivalencia y la oscilación de la acción tomada a través de la posición del gobierno del FdT. De acuerdo con Merke (2019), las diferencias en las preferencias y orientaciones de la política exterior eran observables desde el triunfo en las elecciones presidenciales de octubre de 2019. Los contrapuntos más evidentes se visualizaron en las preferencias del grupo liderado por Fernández y del bloque liderado por Cristina Fernández, vicepresidenta en la fórmula electoral.

El posicionamiento de ambas facciones salió a la luz cuando el gobierno debió expresar su postura sobre la invasión de Rusia a Ucrania, aunque un análisis más profundo sobre este punto excede los objetivos de este artículo. No obstante, los contrapesos principales se registraron entre los comunicados del Ministerio de Relaciones Exteriores y las declaraciones oficiales del presidente Fernández, de la vicepresidenta Cristina Fernández y del presidente de la Cámara de Diputados, Sergio Massa (Lorenzini, 2022; Ceppi y Lorenzini, 2023).

4. Inacción de la PEA frente a las implicaciones de la guerra en materia energética

La invasión de Rusia a Ucrania tuvo por efecto directo la complejización del plano doméstico y externo de la agenda de la administración de Fernández. Una agenda que, entre otras cuestiones, incluyó problemas económicos, disputas intrapartidarias, fragilidad en la gobernabilidad y un quehacer diplomático que, de modo general, exhibió rasgos zigzagueantes (Natanson, 2021; Merke, 2019; Ceppi y Lorenzini, 2023). Además de las ambivalencias en el ámbito político-diplomático, el 24F reflató el carácter interméstico del sector energético como tema de la agenda pública y lo puso –una vez más– bajo la lupa en el entramado de la PEA.

Cabe destacar que, en el caso argentino, la dimensión energética de la política exterior es el resultado de un proceso sostenido en el tiempo, que inició en la década de 1990, cuando el gobierno de Carlos Menem (1989-1999) privatizó íntegramente la industria. Esto implicó el relegamiento del Estado a un rol operativo, destinado casi exclusivamente a aprobar o desaprobado la posibilidad de exportaciones de hidrocarburos –principalmente gas natural a Chile– según las necesidades del momento. Para la época, el tema energético no era una preocupación gubernamental. Sin embargo, como sostuvo Barreto (2024), con el transcurrir del tiempo, factores como el descenso de la actividad exploratoria, una matriz energética marcadamente gasífera –alrededor del 52 %⁵–, los impactos de la devaluación económica en 2001-2002 y las importaciones de gas boliviano desde 2004 para hacer frente al consumo doméstico, evidenciaron que dicha cuestión dejó de ser un problema subterráneo para ascender con fuerza en la agenda pública.

Desde entonces, la energía ocupa un lugar relevante en la política exterior del país debido al peso macroeconómico de tener que recurrir a compras energéticas en el extranjero (gas en estado gaseoso, GNL y derivados) y no poder capitalizar el potencial disponible. Paradójicamente, Argentina cuenta con gran capacidad para la generación de energía proveniente de fuentes renovables –solar, hídrica y eólica– y no renovables. A nivel de Sudamérica y el Caribe, posee las terceras reservas probadas de petróleo y las segundas de gas natural, según datos del Energy Institute (2024).

Sobre este último punto, cabe agregar que, U.S Energy Information Administration (2011) identificó a Argentina como uno de los principales reservorios mundiales de hidrocarburos no convencionales técnicamente recuperables, en particular, la cuenca neuquina, en la que se encuentra la formación geológica denominada Vaca Muerta. Sin embargo, la convergencia de parámetros negativos en la relación producción/consumo –Argentina es el mayor consumidor de gas natural en la región– y la falta de medidas orientadas a atender íntegramente la producción

5 Consultar las estadísticas interactivas del Instituto Argentino del Petróleo y del Gas (IAPG, s.f.).

nacional, generó que la dimensión energética sea crítica por sus implicaciones en las cuentas públicas.

Así, la gestión de Fernández replicó la misma “imagen” que la de sus predecesores, tanto del gobierno de Cristina Fernández (2007-2015) como del de Mauricio Macri (2015-2019): un país con problemas de abastecimiento interno, que debe recurrir al mercado regional (gas natural desde Bolivia y Chile) y extrarregional (GNL de Estados Unidos, Argelia, Qatar y Francia, entre otros) para satisfacer sus necesidades de consumo; la persistencia de dificultades estructurales en el sector, junto con la necesidad de inversiones cuantiosas, ya sea para la explotación convencional y no convencional –en particular, en Vaca Muerta– o para subsanar la falta de transporte adecuado que permita alimentar el mercado doméstico y reducir el peso de las importaciones. Estos factores han convertido al capítulo energético en un aspecto crítico y problemático no solo a nivel sectorial, sino en el conjunto de la PEA, dado que la balanza del sector experimenta, desde 2011, un déficit ininterrumpido⁶.

Respecto a Vaca Muerta, en julio de 2019, el entonces presidente Macri instó, mediante el decreto DNU 465/2019 (Secretaría de Gobierno de Energía, 2019), un llamado a licitación de una obra de infraestructura –conocida como gasoducto Néstor Kirchner– destinada a unir la cuenca neuquina con los principales centros de consumo del territorio nacional. Sin embargo, su licitación fue prorrogada en dos oportunidades, fijándose la última para marzo de 2020, ya con la gestión de Fernández en marcha.

La pandemia de la covid-19 y la necesidad de reactivar la economía relegaron dicho proyecto. En abril de 2022, en una visita a Vaca Muerta, el presidente Fernández reafirmó lo estratégico del proyecto al declarar: “[...] yo quiero que se empiecen las obras en julio de este año y que los adjudicatarios lo hagan rápido. Que no se demoren porque tenemos una gran oportunidad como país en un mundo que demanda energía, no queremos perder más tiempo” (Krakowiak, 2022, 3.º párr.). Ahora bien, su puesta en marcha quedó presa de los vaivenes económicos, del cambio de signo político presidencial y de las diferencias al interior de la coalición del FdT⁷. Pese al reconocimiento explícito de posibles negocios vía exportaciones,

6 Los datos que se exponen a continuación resultan del análisis de la información disponible entre el valor anual de las importaciones y exportaciones del rubro energético (aproximados al mes de noviembre), publicada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec, 2022) de la República Argentina. En el período 2011-2015, correspondiente al mandato de Cristina Fernández, la balanza energética tuvo un déficit cercano a los USD 21342 millones; entre 2016 y 2019, bajo la gestión de Cambiemos con Mauricio Macri, el déficit acumulado fue de USD 8483 millones, mientras que el de Alberto Fernández fue de USD 5489 millones. Se recomienda consultar los informes sobre intercambio comercial, disponibles en: <https://www.indec.gob.ar/>

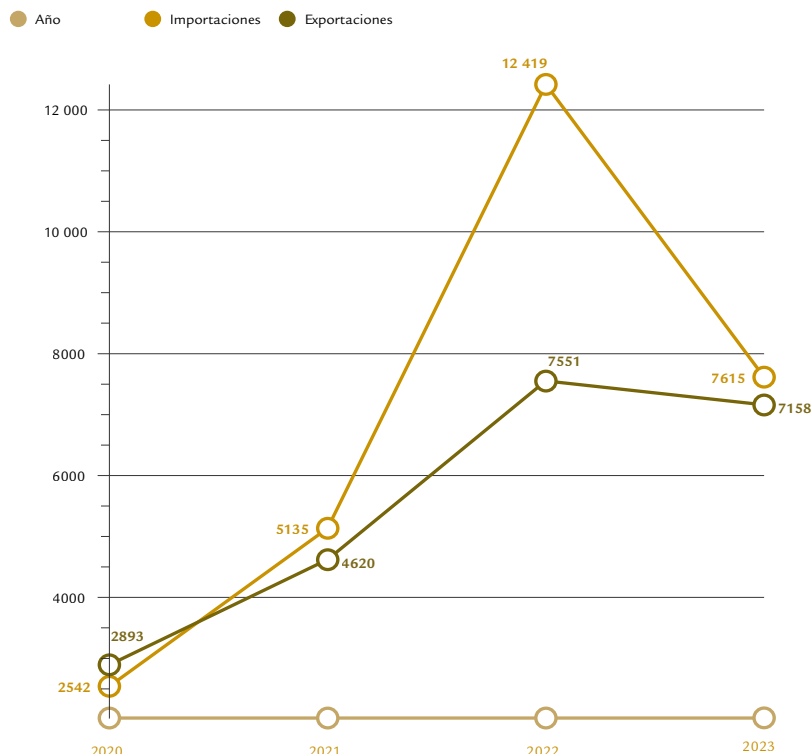
7 Los cruces se produjeron entre funcionarios del Ministerio de Desarrollo Productivo, a cargo de Matías Kulfas, y personas cercanas a la vicepresidenta Cristina Fernández. La tensión se hizo pública cuando salieron a la luz mensajes *off the record* del entonces ministro, quien criticó las condiciones de licitación del Gasoducto Néstor Kirchner y el proceder de algunos funcionarios vinculados a la exvicepresidenta. Para Kulfas, la licitación fue diseñada para favorecer la importación de cañerías vía Brasil, a través de la empresa Techint, sin considerar la posibilidad de acudir a un proveedor local (Domínguez, 2024).

el primer tramo del gasoducto fue inaugurado en julio de 2023, es decir, en la recta final del mandato de Fernández, que coincidió con el proceso de descenso de los precios internacionales del crudo.

Cabe recordar que una de las consecuencias de la invasión de Rusia a Ucrania fue el incremento de los precios de los energéticos, tanto de los hidrocarburos como de sus derivados, y de los fletes internacionales –alrededor de USD 169,5 por tonelada en noviembre de 2022 frente a USD 111,9 por tonelada en noviembre de 2021–, es decir, un valor superior en un 51,5 %, según el Indec (2022). En consonancia con el planteo de Rosenau (1973), el gobierno del FdT optó por una actitud pasiva, de inacción; es decir, escogió no actuar en la dimensión externa de la cuestión energética. En esa dirección, no desarrolló una política que le permitiera captar los flujos de capitales externos indispensables para explotar –aunque fuera de manera parcial– el potencial de sus recursos energéticos. En su lugar, se limitó a importar energía y a aumentar los subsidios a las tarifas del sector (Indec, 2022).

En el gráfico 1 se observa que, a excepción del año 2020 –atípico por la covid-19–, la balanza comercial energética durante la gestión de Fernández fue deficitaria, en especial en 2022. Esto coincide con el descalabro de los precios generado por la invasión rusa: el gobierno de Fernández compró bienes energéticos en un escenario internacional caracterizado por una tendencia alcista en los precios, en el que Argentina competía con los países europeos que también recurrieron al mercado internacional, lo cual impulsó los valores debido a las restricciones derivadas del abastecimiento ruso. Según información del gobierno nacional, el gas en estado gaseoso aumentó un 114 %, el GNL lo hizo en un 233 % y, en menor medida, el gasoil y el fueloil, con un 85 % y 63 %, respectivamente (Gobierno Argentino, 2022). Estos valores explican por qué el rubro de importaciones de combustibles y lubricantes tuvo una variación general del 141,9 %, en comparación con 2021.

Gráfico 1
Balanza energética (exportaciones/importaciones) de Argentina, 2020-2023



Fuente: elaboración propia con datos del Indec (2022).

De acuerdo con los datos del Indec (2022), Argentina importó energéticos (combustibles y lubricantes) por un valor de USD 12419 millones a noviembre de 2022, en comparación con los USD 5135 millones registrados en el mismo mes de 2021. En gasoil y fueloil, el gobierno de Fernández pagó más y adquirió mayores cantidades. En el caso del gas natural y el GNL, en términos comparativos entre 2021 y 2022, se importaron menores volúmenes, pero a precios más altos. A modo de ejemplo, en 2021 se importaron 2554 millones (peso neto en kilos) de GNL por USD 1178 millones, mientras que en 2022 se adquirieron 1671 millones de kilos netos por USD 2566 millones. Es decir, en 2022 las erogaciones por la importación de GNL fueron más del doble que en el ejercicio contable anterior. Una situación similar se registró con el gas natural: en 2021 se importaron desde Bolivia 3522 millones (peso neto en kilos) por un valor de USD 963 millones, mientras que en 2022 se pagaron USD 1692 millones por 2879 millones de kilos netos⁸. Es decir, se importó menos, pero a un valor superior.

8 Datos obtenidos de las estadísticas interactivas de Indec. Para fines operativos, los valores fueron redondeados.

La escalada de precios de los energéticos y los fletes internacionales impulsó al gobierno argentino a “jugar la carta boliviana”. La gestión de Fernández recurrió a un socio histórico en el sector energético para garantizar el suministro, dado que las importaciones de gas natural resultaban menos onerosas que las compras de GNL. Esa diferencia de costo se explica porque el gas boliviano se transporta vía gasoducto, lo que reduce el impacto del aumento de los precios en el valor final. En el marco del contrato de compra-venta firmado en 2006, durante la presidencia de Néstor Kirchner, y que regula la venta de gas desde Bolivia⁹, Fernández acordó la importación de 14 millones de metros cúbicos diarios de gas para cubrir los requerimientos energéticos durante los meses de invierno (*IP Noticias*, 2022).

El *shock* de precios derivado del conflicto internacional, en un contexto doméstico complejo, obligó al gobierno a ajustar las partidas de subsidios a las tarifas que los ciudadanos pagan por la energía. Esto incluye las transferencias estatales destinadas a subvencionar el acceso al recurso (subsidio a la demanda), así como los subsidios que el Estado asignaba a las empresas para promover su generación (subsidio a la oferta). Así, en 2022, los subsidios a la demanda —cuyo propósito era la reducción tarifaria a los consumidores— superaron a los recursos que recibían las compañías hidrocarburíferas para estimular la explotación.

Entre 2021 y 2022, los subsidios a la demanda crecieron un 35 %, al pasar de USD 333 millones a USD 451 millones, y continuaron en ascenso en 2023, según los datos disponibles a agosto de ese año (Cena y French, 2023). Para una economía en crisis como la argentina, la decisión de Putin de invadir Ucrania fue sinónimo de cuantiosas pérdidas económicas. En cuatro años, la administración de Fernández acumuló un déficit energético de USD 5489 millones, al que se sumaron los incrementos en las erogaciones de divisas. Para los pagos internacionales se utilizaron reservas del Banco Central, en tanto que para financiar los subsidios a la oferta y la demanda se recurrió a la emisión monetaria. A esto se sumaron las compras de fertilizantes, que demandaron alrededor del 20 % más de recursos en comparación con 2021, según información del Indec (2022).

En función de los datos presentados, el gobierno argentino experimentó efectos negativos derivados de la invasión rusa a Ucrania en la dimensión energética de su política exterior. Esto se evidenció en el aumento del déficit de la balanza comercial en el rubro energético, producto de importaciones más onerosas de gas y GNL, que el gobierno debió realizar para abastecer la demanda doméstica. También se revela una oportunidad perdida para Argentina, teniendo en cuenta que los problemas internos del sector energético obstaculizaron la explotación de yacimientos de hidrocarburos convencionales y no convencionales —como

9 Tras la decisión de Evo Morales de nacionalizar los hidrocarburos mediante el Decreto 28701 de 2006, los actores interesados en explotar o adquirir gas natural mediante contratos de compra-venta debían negociar nuevas condiciones contractuales, conforme a lo dispuesto por dicho decreto. En este marco, los gobiernos de Argentina y Bolivia negociaron un contrato de compra-venta de gas natural entre las compañías YPFB (Bolivia) y Enarsa (Argentina) por un período de 20 años. A lo largo de este tiempo, dicho acuerdo incorporó algunas adendas que introdujeron modificaciones de tipo técnico, sin alterar su esencia.

Vaca Muerta– y la construcción de las obras de infraestructura necesarias para su comercialización, tanto a nivel interno como externo. Esto constituye una paradoja difícil de comprender: un país que cuenta con recursos energéticos no pudo abastecer su propio mercado ni aprovechar esa ventana de oportunidad para potenciar exportaciones y obtener las divisas necesarias, en un contexto global en el que los precios internacionales eran altamente favorables.

5. Conclusiones

En el momento inicial de la invasión de Rusia a Ucrania, se podía hipotetizar que la posición política y diplomática que asumieran los gobiernos respecto de ese conflicto podría influir en las implicancias derivadas del mismo. Sin embargo, a medida que la guerra se prolongaba, comenzó a vislumbrarse que sus efectos tendrían una magnitud mayor. El grado de afectación derivado de esta tuvo –y aún tiene– un alcance global. Esa es la principal razón por la que, en este artículo, se le considera como un factor exógeno contextual para comprender tanto la acción a través del posicionamiento político-diplomático como los efectos derivados de la decisión de *no hacer*, es decir, la inacción, en la dimensión energética de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández.

Por un lado, si bien las diferencias en las preferencias de los principales actores que condujeron la coalición política del FdT eran perceptibles desde su asunción en diciembre de 2019, estas se hicieron claramente visibles cuando dicho gobierno debió reaccionar, de manera oficial, frente a la guerra en Ucrania. Así, la administración del FdT decidió tomar acción mediante un posicionamiento político-diplomático ambivalente, que reflejó la heterogeneidad de las preferencias de sus líderes, como se evidenció en sus declaraciones oficiales. Tanto la Presidencia como la Cancillería argentina quedaron atrapadas en un juego de opiniones y presiones cruzadas, provenientes de la Vicepresidencia y de la máxima autoridad de la Cámara de Diputados del Poder Legislativo.

Cristina Fernández y Sergio Massa, respectivamente, fueron dos actores centrales de la coalición gobernante durante ese período. El mismo patrón de conducta se observó en el comportamiento de los representantes oficiales del gobierno en las votaciones de las instituciones internacionales seleccionadas para el análisis. Cuando el tema sometido a votación fue de carácter general y no implicó sanciones, Argentina votó a favor de las resoluciones propuestas y expresó su condena a Rusia. Cuando, en cambio, la votación implicaba algún tipo de sanción específica –aunque fuera simbólica–, se optó por la abstención.

Por otro lado, el gobierno optó por la inacción frente a las implicancias de la dimensión energética de la PEA. Entre las consecuencias negativas se destacan la persistencia de la condición de importador, agravada por el aumento de los precios internacionales de la energía, lo que acentuó el déficit en la balanza de pagos, tanto en la cuenta comercial como en la financiera. El gobierno gastó más

divisas por la compra de menores volúmenes. Esta situación traccionó el aumento de los subsidios internos a la demanda y a la producción de energía, los cuales, ante la falta de fondos genuinos, se financiaron mediante emisión monetaria, lo que a su vez incrementó el índice de inflación en una economía estancada que drenó las ya escasas reservas del Banco Central.

De esta manera, se generó un círculo vicioso que evidenció que, en este caso, la inacción fue una opción de política exterior desacertada para alcanzar resultados que atendieran satisfactoriamente los intereses del país. El desacierto de esa inacción reafirmó el carácter interméstico de la política exterior, lo que pone en evidencia la necesidad de coherencia y consistencia entre las decisiones del plano doméstico y sus proyecciones y consecuencias en el plano externo. Esta situación derivó en una paradoja difícil de justificar: un país con recursos energéticos no pudo abastecer su propio mercado ni aprovechar la ventana de oportunidad abierta por la guerra en Ucrania para potenciar exportaciones y obtener divisas en un contexto global de precios internacionales en alza.

Por último, cabe subrayar que el artículo adopta un enfoque teórico original que centra su atención en la dicotomía acción-inacción de la política exterior, con el objetivo de analizar la reacción del gobierno argentino frente a la guerra en Ucrania en el período 2019-2023. De esta manera, se espera contribuir al fortalecimiento de la literatura sobre estudios de la PEA en el recorte temporal señalado. Asimismo, el estudio invita a reflexionar y a realizar un seguimiento crítico del binomio acción-inacción de la PEA frente al conflicto en el nuevo período de gobierno —iniciado el 10 de diciembre de 2023— que implicó un cambio en la orientación ideológica de la fuerza política en el poder.

6. Referencias bibliográficas

- Arco Escriche, I. (2022). La relación sino-rusa tras la invasión de Ucrania. En F. Fàbregues y O. Farrés, (coords.), *Anuario Internacional CIDOB 2022*. Cidob. <https://goo.su/b2JTBqz>
- Barreto, M. (2024). Formación de la agenda gubernamental. La configuración del problema energético como tema de agenda de la política exterior argentina (2003-2004). *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (139), 4-42. <https://goo.su/lmke19>
- Beach, D. (2012). *Analyzing Foreign Policy*. Palgrave Macmillan.
- Busso, A. (2016). *Modelos de desarrollo e inserción internacional. Aportes para el análisis de la Política Exterior Argentina desde la redemocratización (1983-2011)*. UNR Editora.
- Busso, A. (2022). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 2(3), 183-199. <https://goo.su/PFJUc>
- Cena, M., y French, G. (2024). *Los subsidios a los combustibles fósiles 2022-2023. El Embudo*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Cepi, N., y Lorenzini, M. E. (2023). La política exterior en la gestión de Alberto Fernández: entre las preferencias de las coaliciones híbridas y la diplomacia de naipes. En N.

- Ceppi y G. Pereyra, (eds.), *Sudamérica: una región de claroscuros. Política exterior, diplomacia y problemáticas actuales*, (pp. 33-54). UNR Editora.
- Ceppi, N., Lorenzini, M. E., y Pereyra Doval, G. (2023). La política exterior de Macri y el laberinto de las crisis sudamericanas. En M. Colacrai y G. Lechini, (comps.) *Política exterior argentina 2014-2022. ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* (pp. 11-24). UNR Editora-Cerir.
- Colacrai, M., y Lechini, G. (comps.) (2023). *Política exterior argentina 2014-2022 ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* UNR Editora-Cerir.
- Connelly, M. (2023). Papel de China ante la guerra entre Rusia y Ucrania. *México y la Cuenca del Pacífico*, 12(34), 9-21. <https://goo.su/NDzylc>
- D'Agrosa, S. (2022). El multilateralismo como mecanismo de la política exterior argentina: análisis del gobierno de Alberto Fernández (2019-2022). *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, 2(4), 162-179. <https://goo.su/R37DK2C>
- Feás, E., y Steinberg, F. (2022). Efectos económicos y geopolíticos de la invasión de Ucrania. *Real Instituto Elcano*. <https://goo.su/dSGW>
- Ghilés, F. (2022). War in Ukraine and the gas crisis force a rethink of EU foreign policy. *CIDOB Notes Internacionales* (268), 1-5- <https://goo.su/vwOnfP>
- Gudynas, E. (2022). Los efectos de la guerra en Ucrania sobre el comercio global, la energía y los recursos naturales desde una mirada latinoamericana. En O. Campanini, (comp.). *El efecto dominó. Guerra en Ucrania y extractivismos en América Latina* (pp. 9-42). La Libre Proyecto Editorial.
- Kulakevich, T. (2024). The War in Ukraine: The Deterrent Effect of Weaponized Interdependence. *Nationalities Papers*, First View. 10.1017/nps.2024.75
- Long, T. (2017). Coloso fragmentado: la agenda “interméstica” y la política exterior latinoamericana. *Foro Internacional*, 227(1), 5-54. <https://goo.su/c6VWW>
- Lorenzini, M. E. (2022). La política exterior Argentina en la administración de Alberto Fernández. Puntos de partida y posicionamiento frente a la invasión Rusia-Ucrania. *Anuario Mexicano de Asuntos Globales*, 1(1), 375-393. <https://goo.su/S36N>
- Manning, B. (1977). The Congress, the Executive and Intermestic Affairs: Three Proposals. *Foreign Affairs*, 55(2), 306-324. <https://goo.su/qqD3XXa>
- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina* 24/2019. <https://goo.su/NZnWq>
- Merke, F., y Pereyra Doval, G. (2022). Argentinian Foreign Policy. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies* (pp. 1-22). International Studies Association and Oxford University Press.
- Meyer, T. (2023). Assessing the weaponability of enriched uranium trade in the geopolitics of nuclear energy: The EU-Russia interrelations. *Resources Policy*, Volume 86, Part B. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2023.104318>
- Míguez, M. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En M. Míguez y L. Morgenfeld, (coords.), *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramado de las relaciones internacionales y transnacionales* (p. 21-74). Teseo Press.

- Míguez, M. (2024). La política exterior de Alberto Fernández (2019-2023): legitimidad, políticas internas y deuda externa. *Revista Relaciones Internacionales*, 97(1), 73-98. <https://doi.org/10.15359/97-1.4>
- Míguez, M., et al. (2022). La guerra en Ucrania y los partidos políticos. Posiciones en la Argentina y en Uruguay. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 19, 91-https://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1666979768_91-112.pdf
- Miranda, R. (2012). Argentina y la bipolaridad Estados Unidos-China: Implicancias de un escenario posible. *Reflexión Política*, 14(28), 68-81. <https://goo.su/J0eJ0>
- Miranda, R. (2015). Argentina con China: el riesgo de la bonanza. *Estudios Internacionales*, 47(180), 91-113. <https://goo.su/sY7U9o>
- Milosevich-Juaristi, M. (2023). Ucrania en guerra. En J. Ruiz e I. Molina, (coords.), *La guerra en Ucrania un año después Impacto global, europeo y español* (p. 11-15). Real Instituto Elcano.
- Morgenfeld, L. (2024). Argentina ante la disputa global entre los Estados Unidos y China. *Revista Estado y Política*, (23), 99-124. <https://goo.su/8T9oS>
- Natanson, J. (2021). Las batallas de Alberto Fernández. *Nueva Sociedad*, (292), 4-11. <https://goo.su/JCV04>
- Overland, I., y Loginova, J. (2023). The Russian coal industry in an uncertain world: Finally pivoting to Asia? *Energy Research & Social Science*, (102), <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.103150>
- Oviedo, E. (2015). El ascenso de China y sus efectos en la relación con Argentina. *Estudios Internacionales*, 47(180), 67-90. <https://goo.su/8uddC>
- Papp, D. (1994). *Contemporary International Relations: Frameworks for understanding*. Macmillan College Publishing Company.
- Rojas-Romagosa, H. (2024). Medium-term Macroeconomic Effects of Russia's War in Ukraine and How it Affects Energy Security and Global Emission Targets. *IMF Working Paper* (268), 4-38. <https://goo.su/NZQJ7n>
- 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.
- Ruiz, J., y Molina, I. (coords.). (2023). *La guerra en Ucrania un año después. Impacto global, europeo y español*. Real Instituto Elcano.
- Russell, R., y Tokatlian, J. (2013). *Argentina y el mundo: claves de la política exterior*. Siglo XXI Editores.
- Sanahuja, J., et al. (2022). *América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas*. Documento de Trabajo 62. Fundación Carolina.
- Selami, A. (2024). The war in Ukraine is disrupting the geopolitical order between Russia and NATO. *SCIENCE International Journal*, 3(4), 35-40. [10.35120/sciencej0304035s](https://doi.org/10.35120/sciencej0304035s)
- Simonoff, A. (2012). *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prohistoria Ediciones.
- Simonoff, A. (2024). Las cuatro definiciones de política exterior de Alberto Fernández. En G. Salimena, (comp.), *La política internacional en el proceso de transición intersistémico*. Teseo Press.

- Tokatlian, J. (2022). *El realismo periférico revisitado: Argentina y la política mundial después de la Guerra Fría*. Edhasa.
- Villegas, P. (2022). Volatilidad y geopolítica de las materias primas. En O. Campanini, (comp.), *El efecto dominó. Guerra en Ucrania y extractivismos en América Latina*, (p. 43-59). La Libre Proyecto Editorial.
- Zelicovich, J. (2023). Una política exterior para la “jungla”. Argentina en el contexto internacional. *Nueva Sociedad*, (308), 155-166. <https://goo.su/AQX2hl>

Documentos normativos, de prensa y oficiales

- Bárcena, A. (2022, 28 de marzo). *Efectos económicos y financieros en América Latina y el Caribe del conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania*. Cepal. <https://goo.su/vyjkx1>
- BBC Mundo (2014, 21 de mayo). Rusia y China: acuerdo energético entre gigantes. *BBC Mundo*, Redacción. <https://goo.su/Qcri62k>
- Domínguez, J. J. (2024, 9 de noviembre). ¿Qué pasó con el gasoducto Néstor Kirchner? *Chequeado*. <https://goo.su/heyTn>
- Energy Institute [EI] (2024). Statistical Review of World Energy, 73rd edition. <https://www.energyinst.org/statistical-review>
- Frente de Todos [FdT] (2019). Plataforma del Frente de Todos. <https://frentedetodos.org/plataforma>
- Gobierno Argentino (2022). Impacto de la Guerra en Ucrania en Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/02/informe_impacto_guerra_en_argentina_v2-_uga_-_2022-11-11.docx.pdf
- Hess, A. (2024, 24 de febrero). Ucrania: Dos años de guerra en cifras. *Euro News*. <https://es.euronews.com/2024/02/24/ucrania-dos-anos-de-guerra-en-cifras>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos [Indec] (2022). Intercambio comercial argentino. Cifras estimadas de noviembre de 2022. <https://goo.su/JP85>
- International Energy Agency [IEA] (2022). *World Energy Outlook 2022*. <https://goo.su/mFXzorV>
- Instituto Argentino del Petróleo y el Gas [IAPG] (s/a). Estadísticas interativas. Matriz energética - oferta interna de energía primaria 1970-2023 (miles de TEP). <https://goo.su/Vi9EAB>
- IP Noticias (2022, 7 de abril). Argentina y Bolivia acordaron la provisión de gas en invierno. *IP Noticias*. <https://goo.su/5fU3iK>
- Krakowiak, F. (2022, 24 de abril). Dudas y certezas en torno a la construcción del Gasoducto Néstor Kirchner. *Econojournal*. <https://goo.su/lg38EiT>
- Madrid Summit Declaration (2022, 29 de junio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022, 21 de abril). Suspensión del status de la Federación Rusa como Observador Permanente ante la Organización de los Estados Americanos. CP/RES. 1195 <https://goo.su/Mmfv3>
- Organización de los Estados Americanos [OEA] (2022, 25 de marzo). La crisis en Ucrania. CP/RES. 1192. <https://goo.su/sPBcn>

- Osborn, A., y Trevelyan, M. (2022, 4 de febrero). Rusia y China se alinean contra Estados Unidos en una asociación “sin límites”. *Reuters*. Publicado en *EuroNews*. <https://goo.su/KT7hwz>
- Secretaría de Gobierno de Energía (2019). DNU-2019-465-APN-PTE. Boletín Oficial de la República Argentina. <https://goo.su/atjMt15>
- U.S. Energy Information Administration (2011). World Shale Gas Resources: An Initial Assessment of 14 Regions Outside the United States. <https://goo.su/BuDj8>
- Vilnius Summit Communiqué (2023, 11 de julio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm
- Washington Summit Declaration (2024, 10 de julio). North Atlantic Treaty Organization. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_227678.htm

Aportes de la doctrina Roldós en las relaciones internacionales: tensiones entre soberanía estatal y no intervención frente a los derechos humanos

The Roldós Doctrine's Contributions to International Relations: Tensions Between State Sovereignty and Non-Intervention Versus Human Rights

Santiago Carranco-Paredes

🏠 Coordinador del Laboratorio de Relaciones Internacionales (Irlab) y docente investigador titular en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)

✉️ sacarrancopa@uide.edu.ec

🌐 <http://orcid.org/0000-0002-7752-8175>

📍 Ecuador

Daniel García-Sanz

🏠 Docente investigador en la Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE)

✉️ migarciasa@uide.edu.ec

🌐 <https://orcid.org/0000-0003-0898-2574>

📍 Ecuador

Recibido: 18-noviembre-2024

Aceptado: 10-marzo-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Carranco-Paredes, S., y García-Sanz, D. (2025). Aportes de la doctrina Roldós en las relaciones internacionales: tensiones entre soberanía estatal y no intervención frente a los derechos humanos. *Estado & comunes*, 2(21), 65-84.

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.389

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp 65-84.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.389



Resumen

Este artículo aborda la tensión normativa entre los principios de soberanía estatal y no intervención, por un lado, y la defensa de los derechos humanos, por el otro, desde una perspectiva histórica, internacional y regional. Mediante el método histórico-crítico se analizaron tres períodos clave de estas tensiones: la Guerra Fría, las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980, así como la pos-Guerra Fría. Los hallazgos revelan que América Latina ha contribuido al debate internacional sobre los derechos humanos y que la doctrina Roldós es una propuesta de integración regional que sitúa dicha defensa como principio universal. En conclusión, la doctrina Roldós representa un aporte a la política exterior, ignorada por los debates académicos. América Latina es un escenario de contribuciones teóricas que, de ser consideradas, desafiarían la narrativa eurocéntrica de las relaciones internacionales.

Palabras clave: Amitav Acharya, escuela inglesa, doctrina Roldós, Global IR, responsabilidad de proteger, soberanía y no intervención, sur global.

Abstract

This article addresses the normative tension between the principles of state sovereignty and non-intervention, on the one hand, and the defense of human rights, on the other, from a historical, international and regional perspective. Using the historical-critical method, three key periods of these tensions were analyzed: the Cold War, the military dictatorships of the 1970s and 1980s, as well as the post-Cold War era. The findings reveal that Latin America has contributed to the international debate on human rights and that the Roldós doctrine is a proposal for regional integration that places human rights defense as a universal principle. In conclusion, the Roldós doctrine represents a contribution to foreign policy, ignored by academic debates. Latin America is a scenario of theoretical contributions that, if considered, would challenge the Eurocentric narrative of international relations.

Keywords: Amitav Acharya, English School, Roldós Doctrine, Global IR, Responsibility to Protect, sovereignty and non-intervention, Global South.

1. Introducción

La atención hacia la doctrina Roldós resurgió en el contexto de la crisis venezolana reciente, cuando en 2019 Juan Guaidó, reconocido por varios países como presidente interino de Venezuela, invocó este enfoque de política exterior para solicitar cooperación internacional frente a las violaciones sistemáticas de derechos humanos que atravesaba dicho país (Pighi, 2019). Esta referencia, inusual en el discurso político regional contemporáneo y ausente de los debates académicos en el campo de las relaciones internacionales, llamó la atención por tratarse de una propuesta formulada hace más de cuatro décadas, en 1980. Que

Guaidó recurriera a este instrumento revela no solo la vigencia de sus principios y objetivos en contextos de crisis de derechos humanos, sino también la necesidad de retomarlo y examinar sus fundamentos y ámbitos de aplicación¹ en materia de defensa de la soberanía, justicia social e integración regional.

La doctrina Roldós fue abordada por primera vez durante la Tercera Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino en septiembre de 1980. Bajo el liderazgo de Jaime Roldós, presidente de Ecuador (1979-1981), el contenido de la doctrina fue plasmado en la Carta de Conducta de Riobamba y constituye un aporte regional. Por un lado, defiende los derechos humanos desde la *solidaridad activa* de los Estados (Roldós, 1981) como principio universal; por otro lado, cuestiona la tradicional interpretación de la soberanía estatal que – amparada en la visión westfaliana– concebía a los Estados nacionales como entes autónomos e independientes.

En el marco de una política bilateral, Roldós propuso que la protección de los derechos humanos no contradice el principio de defensa de la soberanía y no intervención, y que ambos principios pueden interpretarse como universales:

[...] el respeto de los derechos humanos, políticos, económicos y sociales constituyen una norma fundamental de la conducta interna de los Estados del Grupo Andino y que su defensa es una obligación internacional a la que están sujetos los Estados y que, por tanto, la acción conjunta ejercida en protección de esos derechos no viola el principio de no intervención (Carta de Conducta de Riobamba, 1980, punto 3).

El aporte de la doctrina Roldós debe ubicarse en un contexto más amplio: el corpus teórico de las relaciones internacionales (RI), una disciplina construida para y por occidente (Hobson, 2012), cuyos enfoques privilegian la hegemonía normativa de Estados Unidos y Europa como referentes universales. En este marco, la escuela inglesa de las RI, que propuso el concepto de *sociedad internacional* (Bull, 1977), base de las RI, fue criticada por su tendencia a reproducir un orden internacional jerárquico y eurocéntrico, que privilegió los valores occidentales –entre ellos el concepto de *soberanía*– y marginó las perspectivas de otras regiones del mundo (Hobson, 2012; Acharya & Buzan, 2019). En este contexto, la doctrina Roldós resultó marginada.

Por lo anterior, este artículo aborda la tensión normativa entre los principios de soberanía y no intervención, y la defensa de los derechos humanos, en dos momentos clave de la historia global: la Guerra Fría (1945-1991) y la pos-Guerra Fría (1991 a la actualidad). Los autores proponen un tercer momento histórico, de carácter regional, determinante en estas tensiones: los regímenes militares y las transiciones democráticas de las décadas de 1970 y 1980 en América Latina, en

1 Vale indicar que, desde la corresponsabilidad, la integración y la acción multilateral de los Estados de la región, la doctrina anticipó elementos del debate global contemporáneo sobre la intervención humanitaria y la “Responsabilidad para Proteger” (Bellamy & Dunne, 2016; Bellamy & McLoughlin, 2018; Thakur & Maley, 2015; Wheeler, 2000) aunque lo hizo desde un marco ético y político de raigambre latinoamericana.

cuyo contexto surge la doctrina Roldós como propuesta de política exterior no alineada con los intereses estratégicos de Estados Unidos y más comprometida con la realidad de la región. Por ende, este artículo destaca el aporte de América Latina como espacio de invención normativa que desafía las narrativas dominantes y globales de las RI.

Pese a su relevancia, la doctrina no ha sido discutida académicamente, en gran parte, porque se trató de un acuerdo político que no trascendió ni regional, ni internacional ni históricamente. Esto se debe, entre otras razones, por su escasa difusión, por su contenido que resultó ‘incómodo’ para Estados Unidos (Cueva, 2008) y a la inesperada muerte de Roldós en 1981 durante su mandato presidencial, que truncó las aspiraciones de una integración subregional. La falta de mecanismos institucionales y jurídicos para su aplicación (Pighi, 2019) y la ausencia de seguimiento por parte del Estado ecuatoriano (Valencia, s/f) son otras razones que podrían explicar este rezago.

Por eso, en línea con Acharya (2014), quien aboga por unas *relaciones internacionales globales* (Global IR) que integren las perspectivas históricas no occidentales, este artículo se aproxima a la mencionada doctrina como un aporte regional al debate global sobre soberanía y derechos humanos. No en vano, para transformar las relaciones de poder en la producción del conocimiento, los académicos del sur global deben desarrollar marcos analíticos basados en saberes construidos desde sus territorios y experiencias (Lechini, 2009).

Este artículo consta de cuatro secciones. Tras las consideraciones metodológicas, el primer apartado aborda los enfoques pluralista y solidarista de la escuela inglesa de las RI, para avanzar luego en la discusión sobre las tensiones normativas entre la soberanía y no intervención, frente a la protección de los derechos humanos. La segunda sección examina estas tensiones en dos momentos históricos: la Guerra Fría (1945-1991) y la pos-Guerra Fría (1991 a la actualidad). En un tercer momento, se abordan las contribuciones de América Latina al debate global en materia de derechos humanos, especialmente en el marco de los regímenes militares y las transiciones democráticas de las décadas de 1970 y 1980. Finalmente, se presentan las conclusiones, en las que se propone la integración de perspectivas latinoamericanas en los marcos teóricos actuales de las RI.

1.1. Consideraciones metodológicas

Este artículo empleó el método histórico-crítico y otorga valor interpretativo a las variables sistémica, regional, doméstica e historiográfica del caso de estudio. Incluye fuentes primarias (especialmente la Carta de Conducta de Riobamba, documento que contiene las ideas de la doctrina Roldós) y una selección de fuentes secundarias que recoge los aportes de teóricos de la escuela inglesa de las RI (Bull, 2002; Dunne, 2015, 2021), exponentes de la crítica poscolonial y no occidental de las RI (Hobson, 2012, Lechini, 2009) y del régimen de derechos humanos

(Donelly, 2014; Sikkink, 2014), entre otros. Esto fue complementado con fuentes académicas y notas de prensa que sirven para contextualizar la doctrina Roldós.

A nivel sistémico, se consideró el impacto de la Guerra Fría y su posguerra, a partir de 1991, en el régimen internacional de los derechos humanos, especialmente desde los aportes de América Latina en la discusión de las transiciones democráticas de las décadas de 1970 y 1980. Partiendo del aporte de Quirk (2008) sobre la *representación histórica*, se discutió cómo el concepto de *sociedad internacional* fue interpretado y utilizado por las RI, dando lugar a una narrativa que privilegió la soberanía como uno de los elementos fundadores de esa sociedad. Asimismo, se tomó en cuenta la advertencia de Waltz (1979) sobre el riesgo que existe en las RI respecto de limitar la explicación de las causas de los fenómenos internacionales sin una adecuada sistematización teórica.

A nivel regional, se retomaron los declaraciones y pactos más importantes en materia de protección de los derechos humanos, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, los pactos de 1966 (PIDCP² y PIDESC³), entre otros, junto al rol de las instancias jurídicas especializadas como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En el plano doméstico, fue analizada la doctrina Roldós como un caso emblemático de integración y política exterior de origen ecuatoriano, apoyada por los países de la subregión (Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela).

Desde una perspectiva historiográfica, se cuestiona el enfoque eurocéntrico y hegemónico de las RI. Para ello, se tuvo en cuenta la propuesta de Acharya (2011, 2014, 2016) sobre unas *relaciones internacionales globales* (Global IR) que permita integrar las historias y aportes de las diversas regiones excluidas. En tal sentido, la doctrina Roldós consiste en una propuesta del sur que ha sido excluida de los marcos teóricos internacionales, incluso desde la historia latinoamericana.

También fue aplicado un análisis textual y discursivo a la Carta de Conducta de Riobamba (1980), a partir de sus principios éticos y normativos que priorizan la acción colectiva de los Estados frente a las violaciones de derechos humanos. Dado que no existe una contribución académica específica sobre esta doctrina, este artículo constituye una aproximación que buscó sistematizar su alcance, en continuidad con la perspectiva crítica de Acharya (2014) y Lechini (2009) sobre la necesidad de desarrollar marcos analíticos propios desde el sur para transformar la producción de conocimiento y dotar de equilibrio al poder epistemológico de las RI. Por eso, este artículo constituye un primer acercamiento por abordar de manera ordenada y teóricamente estructurada la doctrina Roldós desde la disciplina de las RI, aportando una base conceptual para su comprensión dentro del debate global sobre soberanía, derechos humanos y política exterior.

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

3 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Consideraciones teóricas: pluralismo y solidarismo

La teoría pluralista de la escuela inglesa de las RI planteó que, en la sociedad internacional, todos los Estados son soberanos, existen de modo independiente y conviven con normas e instituciones compartidas que garantizan la convivencia, el orden y la no intervención de unos sobre otros (Bull, 1977). Bajo este enfoque, los Estados, al tener intereses nacionales propios, no están interesados en una integración profunda ni en la suscripción de tratados con valores universales. Este enfoque tiene por fundamento la soberanía y la diversidad, considerando que una normativa universal sobre un tema determinado puede generar tensiones y conflictos en el sistema internacional.

En contraste, el solidarismo promueve una visión de interdependencia en la que los Estados reconocen y participan en objetivos comunes internacionales que trascienden su soberanía estatal. Este enfoque fomenta la justicia social y la cooperación mediante normas y valores de carácter universal, debido a que existen problemas que sobrepasan la barrera de lo nacional, como la búsqueda de la paz, el desarrollo sostenible y el respeto a los derechos humanos (Bull, 1977; Buzan, 2004). El cambio climático es otro problema que en la actualidad trasciende las fronteras nacionales. Por ende, según este enfoque, la sociedad internacional no debe estar determinada por acuerdos mínimos de convivencia y estabilidad (como en el pluralismo), sino que debe aspirar a una colaboración institucionalizada, profunda y comprometida, que permita a la *comunidad* internacional resolver problemas comunes.

Estos conceptos (pluralismo y solidarismo) son útiles para rastrear históricamente la tensión entre el principio de soberanía y no intervención y, el principio de intervención en casos de graves abusos de derechos humanos. Esta tensión parte del concepto mismo de *sociedad internacional*, que concibe que los Estados soberanos no actúan de forma aislada, sino dentro de un entramado social más amplio que ellos mismos contribuyen a configurar y que, a su vez, condiciona su conducta (Buzan, 2004), pese a que no existan valores universales compartidos. En esta misma línea, para Bull (2002), una sociedad internacional solo existe si un grupo de Estados conforma una sociedad que responde a sus intereses comunes mediante un conjunto de normas e instituciones.

A partir de esta visión, entran en tensión dos enfoques de esa sociedad internacional. Por un lado, el pluralismo concibe la soberanía como institución protagónica de la sociedad internacional, que opera, según Bull (2002), bajo normas internacionales orientadas al orden y al intercambio recíproco; esto es, que un Estado reconozca la autoridad de otros Estados para gobernar en sus respectivos territorios a cambio de que esos otros Estados reconozcan su soberanía. Por ello, normas internacionales como la Carta de las Naciones Unidas o la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas no trascienden más

allá del mutuo reconocimiento de la soberanía y, por extensión, del principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados (Dunne, 2015).

Esto contrasta con el solidarismo, que promueve una concepción maximalista de las normas que conforman la sociedad internacional. El solidarismo cuestiona que las normas mencionadas deban estar motivadas exclusivamente por la defensa de la soberanía y la no intervención, dado que los lazos entre los miembros de una comunidad van más allá de las divisiones físicas que caracterizan a los Estados (Dunne, 2015). Así, mientras una sociedad pluralista está conformada por Estados que son, por extensión, los únicos sujetos de derechos y obligaciones, en una sociedad solidarista serán los individuos los portadores de tales derechos. Surge entonces una tensión para que los individuos puedan ser protegidos por la sociedad internacional, en un escenario que, política e históricamente, termina privilegiando la soberanía de los Estados por encima de los derechos de las personas.

En la concepción solidarista, la protección de los derechos humanos y el mantenimiento del orden internacional son objetivos de igual relevancia. De hecho, el solidarismo reconoce que los derechos deben ser promovidos y protegidos dentro de un orden en el que los Estados retengan el poder y la autoridad (Dunne, 2015). En consecuencia, sí es viable el establecimiento de un estándar universal de justicia y moralidad aplicable tanto a las personas como a los Estados. De allí que los Estados que integran esa sociedad internacional puedan intervenir en otros Estados, no necesaria ni exclusivamente por la fuerza, para proteger los derechos de las personas en contextos de grave crisis de Estado (Wheeler, 1992).

2.1. Eurocentrismo de las RI

El eurocentrismo en las teorías de las RI es cuestionado, especialmente por el sur global. Hobson (2012) sostuvo que el realismo y el liberalismo consolidaron un *eurocentrismo institucional* que posicionó a occidente en el centro de la sociedad internacional, con valores y normas organizativas entendidas como universales y, por ende, hegemónicas. Este “derecho natural europeo”, que emana de la Paz de Westfalia y los Estados soberanos del siglo XVII (Philpott, 2001) marginó todos los sistemas multilaterales previos y naturalizó la dominación, la esclavitud y el colonialismo en regiones no occidentales, bajo una supuesta *misión civilizadora* que no es otra cosa que una idea de superioridad (Hobson, 2012). En su obra *The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760–2010*, Hobson detalló cómo el eurocentrismo fue integrado en las narrativas históricas y disciplinares de las relaciones internacionales, y de qué manera marginó las contribuciones del sur global, pese a que Europa dependía de sus intercambios comerciales y geopolíticos con estas regiones.

Acharya (2016), crítico del enfoque eurocéntrico, argumentó que el sistema internacional transita hacia un orden más plural y multipolar, en el que las potencias

emergentes y las regiones no occidentales ya cuentan con un espacio propio. El concepto de *Global IR* es un marco común que ayuda a “desoccidentalizar” las RI; es decir, descolonizarlas e integrar todas las historias, ideas y prácticas de las diversas regiones, especialmente del sur global, bajo un enfoque más pluralista y menos excluyente (Acharya y Buzan, 2019). La *Global IR* cuestiona que el sistema se haya construido sobre teorías occidentales y propone que cada región del planeta tenga la capacidad de desarrollar saberes, dinámicas y estructuras de gobernanza que puedan ser incluidas en el sistema internacional.

Acharya (2011) también abordó la relevancia de los *subsistemas regionales* y enfatizó que son trascendentales en la configuración del orden mundial. En el caso de América Latina, precisó que el enfoque solidarista es una respuesta regional a los desafíos globales, ya que cuestiona las jerarquías norte-sur y promueve alternativas fundamentadas en la cooperación, la convivencia y el respeto mutuo, como es el caso de la cooperación sur-sur y triangular. Estas críticas ponen de relieve la necesidad de ampliar el horizonte teórico de las RI para incluir contribuciones más representativas y autónomas del sistema internacional, entre ellas, las de América Latina. No obstante, Acharya no consideró ni retomó los aportes de la doctrina Roldós como referente regional de las RI. Pese a ello, es fundamental descolonizar la disciplina y alcanzar una comprensión integral y representativa del sistema internacional, que reconozca la diversidad de las trayectorias históricas y normativas que existen en el orden mundial (Acharya & Buzan, 2019).

3. Principio de soberanía y no intervención contra la defensa de los derechos humanos

Sobre la base teórica anterior, es posible realizar una reconstrucción histórica global y regional que permita comprender algunos elementos de la tensión normativa entre los principios de soberanía y no intervención frente a la intervención en defensa de los derechos humanos. Según Bundegaard (2010), la connotación soberana westfaliana del Estado es cada vez más contestada en el siglo XXI. La globalización y la consolidación del discurso de los derechos humanos son responsables de impugnar la supremacía de la soberanía estatal como principio básico del orden internacional, cuyas raíces se encuentran en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial (Bundegaard, 2010).

Siguiendo los aportes de autores clásicos de la escuela inglesa de las RI como Donnelly (2014), Dunne (2015) y Glanville (2016), puede afirmarse que la historia global de los derechos humanos se desenvuelve en dos períodos: el primero, entre 1945-1991, correspondiente al surgimiento y desarrollo del régimen internacional de derechos humanos en el marco de la Guerra Fría, un sistema bipolar y el proceso de descolonización en África y Asia; y el segundo, desde 1991 hasta la actualidad, etapa que corresponde a las intervenciones humanitarias occidentales y el principio de la “Responsabilidad para Proteger” o R2P. En términos generales, durante el primer período se observa un predominio del enfoque pluralista de la sociedad

internacional, en un escenario en el que emerge el sistema de derechos humanos a nivel global; mientras que, a partir del segundo momento, surge una tensión entre los modelos pluralista y solidarista. No obstante, las décadas de 1970 y 1980 constituyen un aporte regional a esta discusión, ya que, en un contexto de retorno a la democracia, es posible rastrear dichas tensiones con anterioridad.

Entre 1945-1991 se ratifica el principio de soberanía y surgen instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. Por un lado, la Carta de las Naciones Unidas de 1945 reconoció, en su artículo 1, que el propósito de la organización era mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar relaciones de amistad entre las naciones bajo el principio de igualdad y el *respeto* de los derechos humanos. El artículo 2 reconoció la *igualdad soberana* de los Estados miembros y no autorizó la intervención “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados” (Naciones Unidas, 1945, artículo 2). Si bien la Carta protegió la soberanía, también la limitó al establecer medidas coercitivas para los Estados en casos de quebrantamiento de la paz o de actos de agresión. La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA, 1948), aunque es un tratado regional, también respaldó la soberanía, la integridad territorial y la independencia de los Estados miembros.

No obstante, los Estados tienen derecho a preservar su integridad territorial e independencia política, mientras que aquellos que surjan tienen derecho a ser reconocidos con jurisdicción exclusiva y restringida para los demás (Donnelly, 2014). Así, la defensa de la soberanía seguía siendo, en 1945, el mecanismo para preservar la paz en medio de los conflictos internacionales, evitar las agresiones militares y las disputas territoriales que dejaron la Primera y la Segunda Guerra Mundial. También servía para garantizar los derechos de los Estados débiles, en especial aquellos de reciente descolonización (Glanville, 2016).

En 1965, La Resolución 2131 (XX) de las Naciones Unidas (1965) declaró la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía; mientras que, en la Resolución 2625 de Naciones Unidas (1970, preámbulo), se reafirmó “la importancia básica de la igualdad soberana y [se subrayó] que los propósitos de las Naciones Unidas sólo podrán realizarse si los Estados disfrutan de igualdad soberana y cumplen plenamente las exigencias de este principio en sus relaciones internacionales”.

En este período también se proclamaron instrumentos internacionales, siendo la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de Naciones Unidas (1948, párr. 1) el hito global más importante en la materia, “ampliamente reconocida por haber inspirado y allanado el camino para la adopción de más de setenta tratados de derechos humanos, que se aplican hoy en día de manera permanente a nivel mundial y regional”. Esta *declaración*, pese a su influencia jurídica y política, no es vinculante para los Estados; por ende, no constituye un marco obligatorio. Lo contrario ocurre con el PIDCP y el PIDESC de 1966 que, desarrollando los

principios de la DUDH, establecieron por primera vez una serie de obligaciones legales para los países que los ratifican.

De manera similar, esto ocurrió con la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de 1965, la Convención sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención contra la Tortura en 1984 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que adoptaron universalmente un cuerpo legal amplio, vinculante y robusto de derecho internacional en materia de derechos humanos (Donnelly 2014). No obstante, pese a aceptar estas obligaciones jurídicas de manera voluntaria, los Estados se reservaron el derecho a implementarlas en sus territorios (Donnelly, 2014): es decir, seguían conservando su soberanía respecto a cómo adoptarlas en sus sistemas internos.

Previo al segundo período (de 1991 a la actualidad), tres acontecimientos determinaron lo que Dunne (2015) calificó como un *cambio tectónico* en el significado y la prioridad concedidas a los derechos humanos en la sociedad internacional. Primero, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de 1975, que buscó la estabilización de las relaciones este-oeste en el marco de la Guerra Fría, terminó consagrando a los derechos humanos como un elemento central de la agenda política internacional. Segundo, el arribo de Jimmy Carter a la Casa Blanca en 1977 entronizó a los derechos humanos como parte constitutiva del discurso y de las prácticas de la política exterior estadounidense. Y tercero, especialmente para los países de América Latina, fue evidente que la prioridad otorgada a la soberanía estatal y no intervención servía como coartada para que las dictaduras militares cometieran abusos contra los derechos humanos. Sobre este último punto se volverá más adelante.

El segundo período internacional, que inició en 1991, se caracteriza por las tensiones normativas entre las visiones pluralista y solidarista de la sociedad internacional. El fin de la Guerra Fría restó motivos para que Estados Unidos y otras potencias occidentales mantuvieran relaciones diplomáticas o apoyaran regímenes abusivos de derechos humanos como parte de su estrategia anticomunista. Además, el escenario de posguerra permitió avanzar hacia la democratización y liberalización, y que los gobiernos se comprometieran más activamente con los derechos humanos (Donnelly, 2014). Esto se materializó, en parte, con la Declaración y Programa de Acción de Viena de 1993.

Sin embargo, la inacción internacional frente al genocidio de Ruanda de 1994 y la masacre de Srebrenica de 1995 marcaron un punto de inflexión y modificaron los términos del debate sobre la intervención en casos de graves abusos de derechos humanos (Dunne 2015). Así, en esta década se conformaron los tribunales especiales para la ex Yugoslavia y Ruanda, mientras que el Estatuto de Roma estableció la Corte Penal Internacional en 1998. La campaña aérea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte frente a la limpieza étnica de la

población albanokosovar llevada a cabo por el régimen de Slobodan Milošević en Kosovo en 1999 —aunque no fue autorizada por el Consejo de Seguridad— fue considerada por buena parte de la sociedad internacional como legítima y necesaria.

Ese mismo año, el secretario general de la ONU, Kofi Annan, convocó a una redefinición del equilibrio entre los principios de no intervención y de protección de los derechos humanos, en favor de este último. En respuesta, se conformó en 2001 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal que, bajo la doctrina de la “Responsabilidad para Proteger” o R2P, desarrolló un consenso sobre cómo y cuándo intervenir. La Cumbre Mundial de 2005 determinó que esta responsabilidad aplicaba en casos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y depuración étnica (Naciones Unidas, 2017). Esta R2P se basa en tres pilares: que cada Estado proteja a su población (primer pilar); que la comunidad internacional ayude a los Estados a cumplir esa función (segundo pilar); y que la comunidad internacional intervenga cuando un Estado no pueda proteger a su población (tercer pilar).

No obstante, que existan tensiones entre las visiones pluralista y solidarista no implica que haya un cambio o equilibrio en la sociedad internacional, que sigue siendo, hasta hoy, predominantemente pluralista. Estas tensiones se desarrollan en “[...] un contexto de retroceso del internacionalismo, de disminución del respeto por el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, de desunión política dentro de órganos fundamentales de adopción de decisiones” (Naciones Unidas, 2017, párr. 4). Por su parte, el Consejo de Seguridad de la ONU ha invocado la R2P en varias ocasiones, siendo las primeras las Resoluciones 1970 y 1973, en el año 2011, en el caso de la protección a civiles en Libia (Glanville, 2016).

4. Contribuciones de América Latina al debate sobre los derechos humanos

América Latina aporta elementos para la comprensión del enfoque solidarista de la sociedad internacional a partir de la defensa y protección de los derechos humanos, siendo, junto con Europa, una de las regiones del mundo en las que este régimen alcanza un alto grado de desarrollo (Engstrom y Hurrell, 2019). El régimen de derechos consolida las instituciones democráticas y fomenta la cooperación entre los Estados como rasgos del solidarismo. Esta contribución es reconocida por varios autores, entre ellos Sikkink (2014), quien consideró que los países de la región son actores tempranos y activos en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos, tal como lo evidencia el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), del que surge la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADH) de 1948, firmada en Bogotá y adoptada antes que la DUDH; y la Convención Americana sobre

Derechos Humanos, firmada en San José en 1969, la cual establece obligaciones vinculantes en la materia.

Previamente, la mayoría de los Estados de la región estuvieron presentes en la Conferencia de San Francisco de 1945, en la que se acordó la Carta de las Naciones Unidas que dio origen, a su vez, a la ONU (Sikkink, 1997). Un bloque de más de veinte países de la región impulsó, mediante sus delegaciones, la inclusión de una declaración de derechos humanos en dicha Carta,

[...] con el argumento de que era innegable la necesidad de internacionalizar una carta de derechos sobre la cual se pueda edificar un sistema internacional de protección de derechos eficaz, destinado a prevenir e impedir violaciones de la dignidad humana tan terribles como las ejecutadas durante la Segunda Guerra Mundial por el régimen nazi, pues existía la conciencia generalizada a escala mundial de que si la Sociedad de las Naciones hubiese desempeñado ese papel con eficacia, habrían podido evitarse las atrocidades cometidas o al menos se hubiera evitado que alcanzaran la magnitud y crueldad que efectivamente tuvieron (Vargas, 2013, p. 35).

Pese a que países como Uruguay, Panamá, Chile y México impulsaron de modo vehemente la inclusión de una declaración de derechos humanos en dicha Carta, la propuesta no fue acogida por las grandes potencias, al considerar que esto correspondía al ámbito interno de cada Estado y, por ende, a su competencia. Por tanto, eran de exclusiva competencia “las políticas y prácticas de discriminación racial que sufrían los afroamericanos en Estados Unidos; la represión y cancelación de las libertades que imperaba en los Gulag de la Unión Soviética; el trato cruel y degradante sobre el que se desarrollaba la explotación de los pueblos coloniales bajo el dominio de Francia e Inglaterra, etcétera” (Vargas, 2013, p. 35). Sin embargo, los Estados de la región encargaron a las Naciones Unidas la tarea de codificar el derecho internacional de los derechos humanos, promover una cultura global de respeto y consolidarlos como elemento constitutivo del orden y las relaciones internacionales.

Órganos jurídicos como la CIDH y la Corte IDH son pilares de este sistema interamericano que promueve un marco de cooperación que obliga a los Estados —en el caso de la Corte IDH— a adoptar políticas que respeten y protejan los derechos humanos, incluso a implementar medidas de reparación, rehabilitación, no repetición, restitución, verdad y justicia para las víctimas. Pese a su progresivo fortalecimiento, aún enfrenta desafíos en la efectividad del cumplimiento de decisiones y de suficiencia estructural (Ventura, 2014). La CIDH funciona como una entidad autónoma responsable de emitir recomendaciones a los Estados y preparar reportes nacionales, mientras que la Corte IDH juzga casos de violaciones individuales (Serrano, 2010). En tal sentido, el SIDH sentó los precedentes para que, basados en la petición individual y jurisdicción obligatoria, el principio de soberanía y no intervención fueran cuestionados frente a la protección internacional de los derechos humanos (Serrano, 2016).

Por su parte, las dictaduras militares de las décadas de 1970 y 1980 aplicaron un “terror de Estado” para combatir y eliminar a los enemigos internos afines a la ideología comunista, mediante una doctrina de seguridad nacional alineada a los intereses de Estados Unidos (Serrano, 2016). Este período histórico resulta relevante porque, como expresó O’ Donnell (1996), los Estados de la región se volvieron burocráticos-autoritarios y suprimieron sistemáticamente todos los derechos en favor de un modelo económico excluyente. Así, este “terror de Estado” fue una herramienta de dominación estructural para eliminar a los opositores. En los casos de Argentina, Chile, Brasil y Uruguay, esto se manifestó mediante torturas, ejecuciones, detenciones y desapariciones de personas de manera masiva y sistemática, lo cual marcó para siempre la historia latinoamericana (Berdugo, 2023).

En este contexto de suspensión de las garantías constitucionales (O’ Donnell, 1996), las bases del SIDH sirvieron para que actores de la sociedad civil documentaran y denunciaran los abusos de las juntas militares y propiciaran el surgimiento de organizaciones no gubernamentales en la lucha por los derechos humanos (Serrano, 2016). La elaboración del Protocolo de San Salvador de 1988 estuvo influenciada por este contexto de violaciones masivas.

Hasta este momento, la región avanzó en la internacionalización de los derechos humanos, pero su implementación dependía de los sistemas internos de cada Estado. Cabe indicar que Ecuador fue el primer país latinoamericano que retornó a la democracia en 1979, en un contexto de dictaduras en la región, bajo la presidencia de Jaime Roldós. Según Serrano (2010), hay cuatro factores que explican este avance:

- La inclusión de una agenda de derechos humanos como eje de la política exterior estadounidense hacia América Latina durante la administración de Jimmy Carter, entre 1977 y 1981.
- El fortalecimiento de las relaciones bilaterales y multilaterales regionales como respuesta a las violaciones masivas de derechos humanos.
- El retorno hacia los regímenes democráticos (Perú, Argentina, Uruguay, Brasil, Bolivia, entre otros).
- El surgimiento de organizaciones y grupos de apoyo no gubernamentales de derechos humanos como actores de peso.

Tras el fin de las dictaduras, América Latina avanzó en un marco regional que dio respuesta a desafíos específicos mediante la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (1985), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada y la Convención de Belém do Pará (1994). Sin embargo, las posturas equidistantes evidencian que la región no logró ponerse de acuerdo respecto a la universalidad de los derechos. Argentina, Chile y Brasil buscaron reconciliar la soberanía con el respeto a estos derechos, mientras que México abogó por el respeto irrestricto al principio de no intervención, en referencia a la

intervención de la OTAN en Kosovo (Serrano, 2016). Las posiciones frente a la R2P también son diversas: apoyan una intervención en casos de graves abusos Argentina, Chile, Costa Rica, Guatemala, México y Uruguay, mientras que Cuba, Nicaragua y Venezuela rechazan a dicha doctrina (Serrano, 2016). Cabe agregar que la R2P fue invocada por actores políticos y organizaciones no gubernamentales frente a la crisis que atraviesa Venezuela, al igual que la doctrina Roldós (Pighi, 2019).

Aunque América Latina se inclinó por el principio de soberanía y no intervención, presenta desde la segunda mitad del siglo XX rasgos solidaristas que se concretan mediante la integración económica regional y la *solidaridad democrática*, lo que permite que temas considerados tradicionalmente del ámbito interno —como la democracia o los derechos humanos— sean ahora pilares del SIDH (Schulz y Long, 2021). En tal sentido, América Latina realiza un aporte al derecho internacional de los derechos humanos y al multilateralismo (Long, 2018), mediante la construcción de una identidad que privilegia el bienestar común y la integración por encima del aislamiento y de una estricta interpretación de la soberanía estatal.

4.1. Doctrina Roldós: aproximaciones desde una perspectiva teórica de las relaciones internacionales

La doctrina Roldós es un caso significativo de cómo América Latina promueve marcos teóricos para pensar en la sociedad internacional desde el solidarismo, pero también desde una narrativa de resistencia al colonialismo y a la imposición externa (Fundación Juan Vives Suriá, 2010). Ecuador, primer país de la región en retornar a la democracia tras una dictadura militar entre 1976 y 1979, propuso esta doctrina —en cabeza de su presidente Jaime Roldós— a los presidentes de la subregión: Colombia, Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela. La doctrina, que según la Carta de Conducta de Riobamba (1980) se encuentra inspirada en los ideales libertarios de Simón Bolívar, abogó por una *identidad latinoamericana diferenciada y autónoma* mediante mecanismos concertados como relaciones solidarias robustas y constructivas que apuntaran hacia intereses comunes de la región. Por ende, el alcance de la doctrina no es únicamente subregional. Los once principios y valores de la doctrina, se sintetizan a continuación:

- Procurar que los Estados generen un ordenamiento político basado en la democracia popular y con carácter participativo.
- Procurar el desarrollo integral con base en la justicia social.
- El respeto de los derechos humanos es una norma interna de cada Estado, cuya defensa es una *obligación internacional*. Por ende, la *acción conjunta* entre todos los Estados no viola el principio de no intervención.
- La solución de controversias del Grupo Andino se ampara en el derecho internacional.

- Propiciar el desarme subregional y regional, inspirado en los postulados de la Declaración de Ayacucho.
- Reafirmar el derecho soberano a la libre disposición de los recursos naturales.
- Actuar solidariamente frente a cualquier amenaza o coacción económica.
- Promover mayor participación de los países andinos en debates internacionales sobre paz, seguridad y economía, junto a Latinoamérica y el Tercer Mundo.
- Comprometer esfuerzos para la adopción de políticas comunes.
- Aplicar instrumentos de integración andina.
- Contribuir a la vigencia de la libertad, la justicia social y la democracia conforme a los instrumentos internacionales vigentes (Carta de Conducta, 1980).

Roldós estaba convencido de que la defensa de los derechos humanos era, al mismo tiempo, una férrea defensa de la democracia y la libertad de los pueblos frente al sometimiento y el colonialismo, no solo de potencias extranjeras, sino también de las dictaduras militares. Reforzar la democracia —cuya infracción genera resistencia interior y constituye una amenaza para los demás países— era, entonces, el inicio de este camino, que dependía en parte de la *conducta* de la dirigencia que, desde la política bilateral, para lograrlo (Roldós, 1980). Esto era posible mediante una integración subregional que, desde la política bilateral, permitiera al Grupo Andino considerar que “la protección a los derechos humanos, políticos, económicos y sociales debe ser norma de conducta de los países del Grupo y que su defensa, concebida como obligación internacional, no lesiona el principio de no intervención” (Roldós, 2012, p. 14).

Para el ministro de Relaciones Exteriores del gobierno de Roldós, Alfredo Pareja, la soberanía, la no intervención y la defensa de los derechos humanos podían coexistir en un mismo nivel, ya que han sido deberes contraídos por los Estados:

[...] la vigencia de la una no significa la negación de la otra: la una es la obligación de hacer, que se traduce en señalar al infractor de los derechos humanos y en desarrollar y estimular su respeto, y la otra es una obligación de no hacer, vale decir, no intervenir en los asuntos de otro Estado. (Pareja, 1980, p. 18)

Vale indicar que la doctrina, cuyas ideas fueron acogidas por la Asociación Latinoamericana de Derechos Humanos —creada en Quito en 1980 por Roldós— (Borja, 2011), surgió en un momento clave de la historia regional, “asfixiada por sangrientas dictaduras, sobre todo en el Cono Sur, y una Centroamérica desangrada por guerras que llegaron hasta el genocidio en el caso de Guatemala” (Plan V, 2015). Por sus ideas, Roldós resultaba incómodo para la política hemisférica del expresidente Reagan, tanto que condenó a la doctrina y consideró al presidente ecuatoriano un “disidente” (Cueva, 2008). También generaba malestar que Roldós reactivara relaciones con la región y procurara una integración: con La Habana, por su no participación en el Plan Cóndor y por su simpatía con la revolución sandinista en Nicaragua (Montúfar, 2023).

La doctrina Roldós ha sido omitida por la historia y las investigaciones en el campo de las RI. Recientemente fue ignorada incluso por Acharya, a pesar de su defensa de la inclusión de perspectivas teóricas del sur global. Esta omisión pone de relieve la necesidad de seguir ampliando y retroalimentando los enfoques teóricos desde el sur global, que, en el caso de la doctrina Roldós, ofrece un enfoque sobre integración regional a partir de la reconfiguración de la democracia y los derechos humanos. Tal vacío académico sugiere la urgencia de investigar las lagunas históricas y epistemológicas que impiden una descolonización efectiva de las RI. Es importante abordar estos vacíos historiográficos como parte de una agenda decolonial y pluralista que reconozca las aportaciones del sur global.

5. Conclusiones

Este artículo analizó las tensiones entre los principios de soberanía estatal y no intervención frente a la intervención para la protección de los derechos humanos en casos de graves crisis, destacando el rol de América Latina en estos debates y el impacto de dichas dinámicas en las teorías de las RI. Desde 1945, el sistema internacional ha estado marcado por una pugna normativa entre la soberanía estatal como principio fundamental del orden internacional y la necesidad de intervenir ante graves violaciones de derechos humanos. Esta tensión ha evolucionado en dos períodos: el primero, entre 1945 y 1991, dominado por un modelo pluralista que priorizaba la soberanía estatal, pero en el que surgieron los primeros mecanismos internacionales de defensa de los derechos humanos; y el segundo, de 1991 a la actualidad, caracterizado por un intento de equilibrio de los enfoques pluralista y solidarista, especialmente a través de iniciativas como la R2P. Sin embargo, este aparente equilibrio es inconsistente y expone las limitaciones de un sistema internacional que sigue siendo eminentemente pluralista.

La codificación de los derechos humanos avanzó significativamente durante el período de la Guerra Fría con instrumentos clave como la DUDH y los pactos internacionales de derechos humanos. No obstante, su implementación estuvo subordinada al principio de soberanía estatal, lo que permitió a los Estados mantener el control exclusivo sobre el cumplimiento de tales derechos en sus respectivos territorios. Tras el fin de la Guerra Fría, las intervenciones humanitarias y la doctrina de la R2P apostaron por el solidarismo y, por ende, por la idea de que el cumplimiento de los derechos humanos debe ser universal, exigible y protegidos colectivamente. En consecuencia, su defensa no puede ser una decisión discrecional de cada Estado, como parte de sus políticas internas y conforme a una lógica pluralista.

América Latina es un actor relevante en la construcción del régimen internacional de los derechos humanos. Destaca su contribución al desarrollo de marcos normativos e institucionales a nivel regional como global, que van desde la DADH hasta el establecimiento de la Corte IDH y la CIDH, así como diversas convenciones especializadas contra la discriminación racial, la violencia contra la

mujer y la protección de los derechos de la niñez. Estos mecanismos de protección tensionan los principios de soberanía, no intervención y derechos humanos. En tal contexto, la doctrina Roldós constituye un caso pionero de política exterior que busca el equilibrio entre principios, pero que cuestiona la primacía tradicional de la soberanía.

Sin embargo, a pesar de su relevancia, la doctrina ha sido ignorada en los debates teóricos sobre las RI, incluyendo los esfuerzos de descolonización intelectual propuestos por Amitav Acharya. La omisión de esta doctrina en marcos teóricos recientes que abogan por una perspectiva de *Global IR* revela una contradicción en los intentos de superar el eurocentrismo en la disciplina. La región se encuentra aún distante de ese reconocimiento, y persiste la necesidad de profundizar críticamente en todas las dimensiones de esta doctrina latinoamericana.

América Latina aporta, además, un período clave para comprender las tensiones normativas entre estos principios: las décadas de 1970 y 1980, en el contexto de dictaduras militares y conflictos internos. La influencia de la política exterior estadounidense bajo la administración de Jimmy Carter, las transiciones hacia regímenes democráticos y el fortalecimiento de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos fueron determinantes para posicionar estos derechos como eje central de las relaciones internacionales en la región. En suma, América Latina no solo ha sido un espacio de transición normativa; es también una fuente de contribuciones teóricas y prácticas que desafían las estructuras tradicionales para pensar la sociedad internacional. La doctrina Roldós debe ser integrada en los esfuerzos de descolonización intelectual de las RI, no solo en reconocimiento de la diversidad histórica y normativa del sur global, sino también como una base para construir una narrativa más inclusiva y equitativa en la disciplina.

6. Referencias bibliográficas

- Acharya, A. (2011). *Foundations of Collective Action in Asia: Theory and Practice of Regional Cooperation*. Routledge.
- Acharya, A. (2014). *The End of American World Order*. Polity Press.
- Acharya, A. (2016). Advancing Global IR: Challenges, Contentions, and Contributions. *International Studies Review*, 18(1), 4-15. <https://doi.org/10.1093/isr/viv016>
- Acharya, A., & Buzan, B. (2019). *The Making of Global International Relations: Origins and Evolution of IR at its Centenary*. Cambridge University Press.
- Bellamy, A., & Dunne, T. (Eds.). (2016). *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect*. Oxford University Press.
- Bellamy, A., y McLoughlin, S. (2018). *Rethinking Humanitarian Intervention*. Palgrave Macmillan.
- Berdugo, I. (2023). Las dictaduras militares de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y la justicia transicional. *Revista Sistema Penal Crítico*, 4, e31437. <https://doi.org/10.14201/rspc.31437>

- Borja, R. (2011). *Los movimientos sociales en los 80 y 90: la incidencia de las ONG, la Iglesia y la Izquierda*. Observatorio de la Cooperación al Desarrollo en Ecuador y Centro de Investigaciones CIUDAD.
- Bull, H. (1977). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Columbia University Press.
- Bull, H. (2002). *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*. Palgrave.
- Bundegaard, C. (2010). *The Normative Divide in International Society: Sovereignty versus Responsibility*. DIIS Working Paper 2010: 27. Danish Institute for International Studies.
- Buzan, B. (2004). *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*. Cambridge University Press.
- Cueva, A. (2008). Posfacio. Los años ochenta: una crisis de alta intensidad (1977-1994). *Entre la ira y la esperanza y otros ensayos de crítica latinoamericana*. Siglo del Hombre y Clacso.
- Donnelly, J. (2014). State Sovereignty and International Human Rights. *Ethics & International Affairs*, 28(2), 225-238. <https://doi.org/10.1017/S0892679414000239>
- Dunne, T. (2015). The Responsibility to Protect and World Order. En R. Thakur y W. Maley (eds.), *Theorising the Responsibility to Protect* (pp. 81-100). Cambridge University Press.
- Dunne, T. (2021). The English School. En T. Dunne, M. Kurki y S. Smith (eds.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity* (pp. 108-128). Oxford University Press.
- Engstrom, P., & Hurrell, A. (2019). *Human Rights Regimes in the Americas*. United Nations Digital Library. <https://digitallibrary.un.org>
- Fundación Juan Vives Suriá (comp.). (2010). *Derechos humanos: Historia y conceptos básicos*. Fundación Editorial El perro y la rana, Fundación Juan Vives Suriá, Defensoría del Pueblo. http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/fundavives/20170102055815/pdf_132.pdf
- Glanville, L. (2016). Sovereignty. En A. Bellamy y T. Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (pp. 151-166). Oxford University Press.
- Hobson, J. M. (2012). *The Eurocentric Conception of World Politics: Western International Theory, 1760-2010*. Cambridge University Press.
- Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina ¿Mito o realidad? *Relaciones Internacionales*, (11), 55-81. <https://acortar.link/zBucPx>
- Long, T. (2018). Latin America and the Liberal International Order: An Agenda for Research. *International Studies Review*, 20(3), 423-446. <https://doi.org/10.1093/isr/viy014>
- Montúfar, C. (2023). La transformación del Estado ecuatoriano 1960-2020. Adaptación de Estado gubernativo de seguridad nacional 1979-1997. *Informe de investigación de la Universidad Andina Simón Bolívar*. <https://bit.ly/42qXnfj>
- O' Donnell, G. (1996). *El Estado Burocrático Autoritario*. Editorial Belgrano.
- Philpott, D. (2001). *Revolutions in Sovereignty: How Ideas Shaped Modern International Relations*. Princeton University Press.

- Quirk, J. (2008). Historical Methods. En C. Reus-Smit y D. Snidal, (eds.), *The Oxford Handbook of International Relations*. Oxford University Press.
- Roldós, M. (2012). *La Carta de Conducta*. Universidad de Guayaquil.
- Serrano, M. (2010). The Human Rights Regime in the Americas: Theory and Reality. En M. Serrano y V. Popovski (eds.), *Human Rights in the Americas* (pp. 1-21). United Nations University Press.
- Serrano, M. (2016). Latin America. En A. Bellamy y T. Dunne (eds.), *The Oxford Handbook of the Responsibility to Protect* (pp. 429-450). Oxford University Press.
- Sikkink, K. (1997). Reconceptualizing Sovereignty in the Americas: Historical Precursors and Current Practices. El papel del derecho internacional en América. *La soberanía nacional en la era de la integración regional* (pp. 101-119). México: UNAM.
- Sikkink, K. (2014). *Latin America and the Origins of International Human Rights*. Harvard Kennedy School.
- Schulz, C.-A., & Long, T. (2021). The Liberal International Order and Latin America: Global and Regional Dimensions. *International Affairs*, 97(6), 1795-1813. <https://doi.org/10.1093/ia/iiab193>
- Thakur, R., & Maley, W. (Eds.). (2015). *Theorising the Responsibility to Protect*. Cambridge University Press.
- Valencia, J. (s/f). *La agenda del Ecuador. Relaciones Ecuador-Estados Unidos: situación actual y perspectivas* (pp. 39-57). Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Vargas, J. (2013). Luces y sombras del origen de la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos. *El Cotidiano*, (180), 31-40. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32528338003>
- Ventura, M. E. (2014). El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. *Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos*, 14(14), 263-285. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34041.pdf>
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.
- Wheeler, N. J. (1992). Pluralist or Solidarist Conceptions of International Society: Bull and Vincent on Humanitarian Intervention. *Millennium: Journal of International Studies*, 21(3), 463-487.
- Wheeler, N. J. (2000). *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*. Oxford University Press.

Documentos normativos y prensa

- Carta de Conducta de Riobamba (1980). Declaración suscrita por los presidentes del Pacto Andino en Riobamba. Presidencia de la República del Ecuador.
- Naciones Unidas (1945). Carta de las Naciones Unidas. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

- Naciones Unidas (1965). Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía. *Naciones Unidas*. <https://bit.ly/4lwy7h3>
- Naciones Unidas (1970). Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas. *Naciones Unidas*. <https://surl.li/lsqpyb>
- Naciones Unidas (2017). La responsabilidad de proteger. *Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>
- Organización de Estados Americanos [OEA] (1948). *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. OEA. https://www.oas.org/xxivga/spanish/basic_docs/carta_oea.pdf
- Pareja, A. (1980). Discurso del ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador, Alfredo Pareja Diezcanseco. *Derechos Humanos en América Latina*. Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos.
- Pighi, P. (2019). Crisis en Venezuela: qué es la doctrina Roldós que invoca Guaidó para “proteger los derechos humanos” en su país. *BBC News Mundo*. <https://acortar.link/vv38F8>
- Plan V (2015, mayo 25). Roldós y los derechos humanos: la Carta de Conducta. *Plan V*. <https://planv.com.ec/historias/roldos-y-derechos-humanos-la-carta-conducta/>
- Roldós, J. (1980). Discurso inaugural del señor presidente constitucional de la República del Ecuador, abogado Jaime Roldós Aguilera. *Derechos Humanos en América Latina*. Asociación Latinoamericana para los Derechos Humanos.
- Roldós, J. (1981). Discurso en la Reunión de presidentes Andinos. Archivos Presidenciales de Ecuador.
- Roldós, M. (2012). *La Carta de Conducta*. Universidad de Guayaquil.

Economía política de la cooperación china en América Latina: continuidades, rupturas, límites y contradicciones

Political Economy of Chinese Cooperation in Latin America: Continuities, Ruptures, Limits and Contradictions

Carolina
Viola Reyes ¹

🏠 Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
✉️ caro.viola79@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0003-4735-4319>
📍 Ecuador

Daniela
Mora Vera

🏠 Docente de la Facultad de Derecho y Sociedad de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
✉️ daniela.moravera@gmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-6583-1831>
📍 Ecuador

Recibido: 1-diciembre-2024
Aceptado: 30-enero-2025
Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Viola Reyes, C., y Mora Vera, D. (2025). Economía política de la cooperación china en América Latina: continuidades, rupturas, límites y contradicciones. *Estado & comunes*, 2(21), 85-106. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.399

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 85-106

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.399



¹ Las autoras expresan un especial agradecimiento a Dyhana Nicole Díaz y Dennise Maite Rodríguez Heras por su valioso apoyo en la recolección de datos y en la sistematización de la información realizada para esta investigación.

Resumen

El sistema-mundo contemporáneo experimenta un desplazamiento progresivo del poder político y económico desde occidente hacia oriente. Este artículo examina las continuidades, rupturas, contradicciones y límites de los modelos tradicional y emergente de cooperación internacional, con especial énfasis en las alternativas de financiamiento ofrecidas por China a América Latina. Se trata de una investigación cualitativa que rastrea elementos teóricos relacionados con los consensos de Washington y Beijing, así como con el papel de los *commodities* en la dinámica económica regional. La metodología emplea datos oficiales, revisión bibliográfica y análisis de prensa. En un contexto de crisis de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), China incursiona en la región mediante un discurso basado en la horizontalidad y los beneficios mutuos; sin embargo, al final impone sus intereses y reproduce las asimetrías históricas de los socios occidentales. Las conclusiones señalan que los condicionamientos de la cooperación china se evidencian en la adjudicación de proyectos de inversión a empresas chinas por parte de países receptores y un notable alineamiento de las políticas públicas nacionales con los intereses del gigante asiático.

Palabras clave: ayuda oficial al desarrollo, Consenso de Washington, Consenso de Beijing, cooperación sur-sur, economía política, estrategia global china, inversión extranjera.

Abstract

The current world system is undergoing a progressive shift of political and economic power from the West to the East. This article explores the continuities, ruptures, contradictions and limits of the traditional and emerging models of international cooperation, focusing on China's financing alternatives for Latin America. This qualitative research, which traces theoretical elements from the Washington, Beijing and commodity consensuses in regional economic dynamics. In a context of crisis of official development assistance (ODA), China enters Latin America through a discourse of horizontality and mutual benefits, however, it ends up imposing its interests and reproducing historical asymmetries of Western partners. The conclusions indicate that the conditions of Chinese cooperation are evident in the awarding of investment projects to Chinese companies by recipient countries and a notable alignment of their national public policies with the interests of the Asian giant.

Keywords: official development assistance, Washington Consensus, Beijing Consensus, South-South cooperation, political economy, Chinese global strategy, foreign investment.

1. Introducción

China afianza sus relaciones con América Latina en el siglo XXI, reconfigurando el mapa geopolítico de la región y cuestionando la hegemonía económica, política y cultural de occidente, a partir de su propia experiencia como un ejemplo exitoso de que es posible que un país en vías de desarrollo se posicione como una economía emergente en el escenario mundial. Al mismo tiempo, la ayuda oficial al desarrollo (AOD), como concepto clave de la cooperación del siglo XXI, atraviesa una etapa de crisis y agotamiento. Esta fatiga de la AOD es compleja; no puede atribuirse únicamente a la disminución de los flujos, sino que constituye una crítica a las lógicas e intereses que han minado la eficacia del financiamiento para el desarrollo, sustentada en los escasos resultados obtenidos durante más de medio siglo (Mélonio, Naudet y Rioux, 2022; Romero, 1999; Jayathilaka y Bandara, 2009).

Como respuesta, la región ha apostado por el fortalecimiento progresivo de la cooperación sur-sur (CSS) y la cooperación triangular entre países en desarrollo, como mecanismos para consolidar las políticas públicas nacionales y fomentar vínculos con otros Estados con acuerdos más horizontales, recíprocos y de beneficio mutuo (Ayllón, 2013; Ojeda, 2010, 2019). De manera similar, coaliciones sur-sur como los Brics (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) “cuestionan las reglas de la política y la economía internacional definidas por las potencias occidentales tradicionales” (Ayllón, 2013, p. 17).

En este escenario, caracterizado por la disminución de los flujos y los cuestionamientos a las prácticas de la cooperación tradicional, China emerge como un actor renovado y comprometido con el desarrollo del sur, al ofrecer múltiples recursos a la región mediante esquemas de cooperación que adoptan la retórica de la CSS. Su discurso incorpora nociones como el respeto a la soberanía, la horizontalidad y la búsqueda de beneficios mutuos, principios recogidos en el Plan de Acción de Buenos Aires (PABA) de 1978. Este documento es una referencia para los países latinoamericanos y ha sido adoptado como guía para estructurar la CSS (Viola-Reyes, 2014; Ojeda y Echart, 2019).

La vigencia de la CSS en la región no responde únicamente a la reducción cuantitativa de los recursos durante el siglo XXI; constituye también una reflexión cualitativa y política sobre los límites de la visión neoliberal impuesta por el Consenso de Washington y su arquitectura político-financiera. En este sentido, la agenda de la CSS —que cuestiona las instituciones financieras occidentales— se alinea con las aspiraciones de proyección global del gigante asiático. Por ello, en su estrategia de cooperación, China critica al Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y propone una doctrina y narrativa propias, orientadas a la construcción de una arquitectura institucional alternativa (Lo Brutto y Vadell, 2020). A su vez, la defensa de la no condicionalidad y del respeto a la soberanía, expresada en la idea de un destino

común compartido impulsada por Xi Jinping, desafía las prácticas políticas de occidente (Schulz y Staiano, 2022).

Desde una lectura crítica de estos antecedentes, este artículo sostiene que el ascenso de China y su modelo de cooperación en América Latina reproduce y profundiza los cuestionamientos al modelo capitalista, liberal y democrático occidental, entendido como único paradigma posible y deseable en la agenda internacional. China demuestra que es factible desarrollarse, emerger y competir en el escenario de las grandes potencias sin transformar la esencia de su modelo económico y político. En este marco, el presente artículo plantea que la dupla desarrollo-democracia pierde vigencia a la luz de la experiencia china, y eleva las preocupaciones en torno al retroceso democrático que afecta a los regímenes políticos en los cinco continentes, cada uno con sus propios matices y particularidades.

Ahora bien, si bien China aporta inversiones y financiamiento con cierto margen de autonomía frente a las potencias occidentales, también evidencia múltiples contradicciones que limitan y vacían de contenido su forma de relacionarse con el sur. El intercambio de recursos naturales por manufacturas y tecnologías —propio de las economías dependientes latinoamericanas (Cardoso y Faletto, 2005)— continúa reproduciéndose y profundiza las brechas estructurales con la llegada de China a la región. Esta tendencia ha generado preocupación entre académicos que advierten sobre procesos de reprimarización (Jenkins, 2015) y de profundización del patrón extractivista exportador (Jenkins, 2009, 2015; Gallagher y Porzecanski, 2010).

Esto configura una tensión entre la visión optimista, que considera al Consenso de Beijing una alternativa que promueve relaciones más simétricas, horizontales y respetuosas de las soberanías nacionales (Cooper, 2004), y visiones críticas que plantean la emergencia de un consenso de los *commodities* (Svampa, 2013). Este último consenso es entendido como el acuerdo entre el norte y el sur para legitimar y profundizar la extracción de recursos naturales y, con ello, la destrucción de los territorios y los pueblos. Por otro lado, es una relación basada en la interdependencia asimétrica en la que los costos y beneficios no son equitativos para las partes (Herrera-Vinelli, 2021).

Partiendo de la fatiga de la AOD y de la transición de la cooperación internacional hacia actores emergentes, este artículo indaga en las líneas de continuidad y ruptura que China impulsa en América Latina en materia de cooperación. Asimismo, propone identificar los límites y contradicciones de este modelo. Por último, se busca determinar si la relación entre China y la región constituye un nuevo paradigma de cooperación o si representa, simplemente, en otros términos, una reedición de las asimetrías históricas propias de las potencias occidentales. Para delimitar el alcance de estos objetivos, es necesario discutir las transformaciones del mapa geopolítico, reflexionando en torno a la evidencia que resulta de las

nuevas dinámicas y enfoques del desarrollo y la cooperación promovidos por China en América Latina.

Desde una perspectiva metodológica, este estudio adopta un enfoque cualitativo centrado en el rastreo de tres procesos clave que permiten comprender la cooperación: los consensos de Washington, Beijing y los *commodities*. Este abordaje exigió un análisis crítico que, partiendo de teorías generales, se articuló con un caso específico (Waldner, 2014; Bennett y Checkel, 2014; Collier, 2011): la CSS como paradigma, la crisis de la AOD y la cooperación china en América Latina. En la construcción de este relato con rigor metodológico (Mahoney, 2015), se emplearon datos oficiales sobre los montos y flujos de cooperación, provenientes de fuentes como el Banco Mundial, el Consejo de Estado, los ministerios de Asuntos Exteriores y de Comercio de la República Popular China, y el Global Chinese Development Finance Dataset de AidData (2023). La revisión y sistematización de fuentes académicas, así como el análisis de discursos oficiales, también formaron parte del corpus de información.

El artículo se estructura en cuatro secciones. La primera plantea la crisis y el agotamiento de la AOD, así como las alternativas planteadas desde la CSS. La segunda discute las fortalezas de la CSS como opción del sur global, destacando sus principios y diferencias frente a la cooperación tradicional. La tercera sección analiza la transición de China de país receptor a donante estratégico, en el marco de su proyección global y regional, a partir de los principios del Consenso de Washington, del Consenso de Beijing y del consenso de los *commodities*. Por último, las conclusiones retoman las paradojas derivadas de las contradicciones identificadas a lo largo del análisis.

2. La crisis de la AOD en el siglo XXI

Durante la segunda mitad del siglo XX, en el contexto del conflicto bipolar entre occidente y oriente, el concepto de *desarrollo* fue impuesto como una categoría de análisis del mundo y como parámetro para la práctica política y la acción institucional. Este concepto fue promovido como un objetivo universal desde la visión estadounidense: “como otros poderes antes de este, los líderes americanos reivindicaron los ideales americanos como ideales universales” (Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 1998, p. 47). Por ello, la perspectiva que reflexiona sobre la economía política occidental invita a cuestionar, en primer lugar, el papel que este concepto desempeñó en la consolidación de la hegemonía estadounidense y en la normalización de las relaciones de poder que estructuran el sistema-mundo actual (Wallerstein, 2011).

Desde esta visión, el desarrollo constituye un dispositivo discursivo que reproduce, consolida y naturaliza una relación asimétrica y hegemónica, configurada para generar la ilusión de un objetivo alcanzable, siempre y cuando se respete la “receta” prescrita. Así, los países en desarrollo, desde mediados del siglo XX,

buscaron —de manera infructuosa— alcanzar a sus pares industrializados mediante diversas estrategias diseñadas en el centro del sistema, con resultados escasos o incluso contrarios a los objetivos declarados. Siguiendo a Wallerstein (2011) y Marini (2008), la idea de que la aplicación del modelo occidental conduce al desarrollo resulta ser una falacia, pues el subdesarrollo de la periferia es una condición estructural del desarrollo del centro, indispensable para la reproducción del sistema-mundo.

Este dispositivo se materializó en un conjunto de instituciones creadas entre las décadas de 1940 y 1950 para promover los valores del libre mercado y la libertad política, según los intereses de las potencias occidentales (Ó Tuathail y Agnew, 1992). Entre estas destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En 1961 se creó la OCDE, encargada de regular y monitorear el desarrollo en el sistema internacional mediante políticas determinadas. En 1969, a través del CAD, la OCDE definió la AOD como el financiamiento que los países desarrollados otorgan a países de ingresos medios y bajos para fomentar su desarrollo económico y social. Desde esta lógica, la noción de subdesarrollo —como construcción política y epistemológica— legitima la existencia de estas instituciones globales y convierte a la AOD en una herramienta técnica al servicio de los intereses políticos de occidente en el sur global (Escobar, 2014).

El primer programa de cooperación internacional fue el Plan Marshall, implementado durante cuatro años a partir de 1948 por el gobierno de Harry Truman. Considerado un éxito en términos de recuperación económica y contención del comunismo en Europa, inspiró dos décadas más tarde el diseño de un plan para América Latina: la Alianza para el Progreso, propuesta en 1961 por el presidente John F. Kennedy. Esta iniciativa surgió como respuesta a las tensiones sociales y a los movimientos revolucionarios de izquierda que emergieron en la región tras el triunfo de la Revolución cubana en 1959. La Alianza se convirtió en un instrumento geopolítico para contener el avance del comunismo en América Latina y el Caribe (ALC), y legitimar el liderazgo de Estados Unidos en la región (Ó Tuathail y Agnew, 1992; Escobar, 2014).

Este programa de ayuda económica y social consolidó al desarrollo como un dispositivo de legitimación, con capacidad para ejercer un efecto disciplinador sobre la economía y la política de los países de ALC que deseaban acceder a préstamos e inversión. En este contexto, occidente se erigió como referente de civilización (Ó Tuathail y Agnew, 1992; Ó Tuathail, Dalby y Routledge, 1998; Preciado y Uc, 2010). Por ello, el mensaje dominante era que los países de ALC debían occidentalizarse, adoptando como propia la receta neoliberal del desarrollo. Este proceso de occidentalización implicaba, para los países endeudados, la aceptación acrítica de un modelo que exigía disciplinar su política fiscal y tributaria mediante la implementación de programas centrados en la reducción del gasto público y

en el desmantelamiento progresivo de la arquitectura estatal. Estas medidas se tradujeron, en última instancia, en el debilitamiento de sus frágiles democracias.

A la par, la desregulación de la economía y de los mercados se impuso como condición para acceder a préstamos y programas de desarrollo otorgados por las instituciones financieras de la gobernanza global. Estas prácticas reforzaron la idea de que los países del sur global debían alcanzar su desarrollo como el único camino posible hacia la libertad y el progreso, según los estándares dominantes de la época (Esteve, 2010; Escobar, 2014). Al discurso del desarrollo se sumó la ideología neoliberal capitalista, que permeó las relaciones de cooperación y asistencia financiera, legitimando el derecho de algunos a supervisar y usufructuar la gestión económica de otros (Preciado y Uc, 2010).

Uno de los efectos colaterales de la universalización del modelo neoliberal y de las políticas de ajuste estructural fue el fortalecimiento del cuestionamiento sobre la eficacia de la AOD durante las décadas de 1980 y 1990. La fatiga de la AOD estuvo asociada a su escasa efectividad, los procedimientos burocráticos, la occidentalización y la influencia de intereses comerciales o geopolíticos (Mélonio, Naudet y Rioux, 2022). La evidencia muestra que estos factores no solo limitaron el impacto positivo de la ayuda, sino que, en muchos casos, agravaron las desigualdades internas en los países receptores, favorecieron el enriquecimiento de élites locales o resultaron en un manejo inadecuado de los recursos (Jayathilaka y Bandara, 2009). Al respecto, Sunkel (2006) destacó que la AOD fue una herramienta ideológica del capitalismo destinada a sostener su hegemonía mediante la consolidación de relaciones de dependencia económica entre el norte y el sur.

Otra de las debilidades de la AOD fue la progresiva disminución de los recursos, tanto en cantidad como en calidad (Duarte, 2019), fenómeno atribuible, en parte, a la preferencia del capital privado por inversiones orientadas a la rentabilidad económica de corto plazo. Esto limitó el desarrollo de recursos destinados al sur. Es decir, muchas de las inversiones enmarcadas en la cooperación norte-sur se centraron en asegurar el retorno de excedentes hacia las instituciones donantes, en lugar de promover la reinversión en las comunidades receptoras donde estos recursos se generaban (Duarte, 2019).

El modelo de desarrollo occidental continúa siendo hegemónico, aunque enfrenta cuestionamientos ante la redefinición multipolar de la geografía del poder global (Reyes y Padula, 2019). El ingreso de China al orden geopolítico internacional conlleva la necesidad de repensar esta noción. A ello se suma la aspiración política de China de ocupar un lugar cada vez más relevante en la toma de decisiones a escala global, lo cual demanda profundas transformaciones en las estructuras del poder mundial. Este escenario invita a cuestionar la pretendida “objetividad” de los valores occidentales y la supuesta superioridad civilizatoria de los países del norte, así como a revisar críticamente la universalidad de principios como

la libertad individual, el libre mercado, los derechos humanos y la democracia liberal.

3. CSS como paradigma alternativo a la AOD

En respuesta a la crisis de la AOD, la CSS se fortalece como paradigma alternativo de las relaciones sur-sur. Este modelo responde a la necesidad de dichos países de establecer dinámicas de cooperación más equitativas frente al esquema tradicional de cooperación norte-sur (Lechini, 2009). El concepto de CSS comenzó a delinearse durante la Conferencia de Bandung de 1955, evento que marcó un hito al reunir a 29 países de África y Asia en un esfuerzo por consolidar una agenda común de independencia y desarrollo frente a las estructuras coloniales y neocoloniales. Posteriormente, el PABA de 1978 formalizó la CSS como un mecanismo institucional para fortalecer el intercambio de conocimientos, recursos y experiencias entre países en desarrollo, sobre la base de principios comunes como la solidaridad, la horizontalidad y el respeto a los asuntos internos (Ojeda, 2010; Ojeda y Echart, 2019).

La CSS ha buscado diversificar los actores y herramientas de la cooperación, al fomentar un ecosistema más inclusivo que promueve la autosuficiencia y reduce las relaciones de dependencia (Ojeda, 2010; Ojeda y Echart, 2019). En este sentido, ALC se ha constituido como un espacio generador de discursos basados en experiencias propias (Ayllón, 2013). En el sistema internacional, la CSS ha cobrado protagonismo como respuesta a los cambios económicos, sociales y culturales del sur. Como señala Ayllón (2013, citando a Surasky, 2019), su impulso está vinculado a la necesidad de potenciar el comercio y la inversión extranjera directa entre países del sur, así como al reconocimiento compartido de las injusticias en el reparto del poder global. Más allá de las dimensiones económicas del desarrollo, la CSS permite a los países del sur global construir posiciones cada vez más convergentes frente a los desafíos comunes, fomentando la solidaridad y la cooperación basada en experiencias compartidas.

Para autores como Ojeda (2010), desde una perspectiva teórica, la CSS ha sido objeto de diversas interpretaciones dentro del campo de las relaciones internacionales. Para los teóricos neorrealistas, se trata de un concepto idealista promovido por los países menos favorecidos del sistema internacional, cuyo objetivo es resistir la influencia de las potencias industrializadas del norte. Por otro lado, desde un enfoque social constructivista, se valora como un instrumento que fomenta la autoconfianza, alineado con las aspiraciones y proyectos propios de los países del sur, y destaca por su potencial constructivo en el ámbito del desarrollo (Ojeda, 2010).

No obstante, aunque la CSS resulta innovadora en las dinámicas de cooperación de ALC y funciona como un motor de integración regional, enfrenta desafíos que limitan su sostenibilidad y alcance. Entre los principales retos se encuentran las

desigualdades internas entre los países del sur, que dificultan la construcción de alianzas verdaderamente equitativas y horizontales. Asimismo, la falta de financiamiento estable continúa siendo un obstáculo para la continuidad de los proyectos y obliga, en muchos casos, a los países de ALC a recurrir a instituciones financieras de Breton Woods, lo que contradice los principios de autosuficiencia y autonomía que fundamentan la CSS (Red Ecuatoriana de Cooperación Internacional y Desarrollo, 2023).

En este contexto, la desilusión de la región con los actores tradicionales —Estados Unidos y Europa—, junto con los desafíos derivados de las transformaciones del orden geopolítico global, ha abierto espacio para la entrada de nuevos actores emergentes como China. La creciente presencia de China en ALC explica, en parte, la capacidad de la región para acceder a nuevas fuentes de inversión, financiamiento, infraestructura y comercio. Esto ha posicionado a China como un socio estratégico en un escenario en el que la pérdida de confianza en los actores tradicionales ha generado un vacío que el gigante asiático ha sabido aprovechar con éxito (Vadell, 2017).

4. De receptor a donante: el ascenso de China en el sistema económico mundial

El vertiginoso ascenso de China como potencia en el siglo XXI puede entenderse en el contexto de las profundas transformaciones que atraviesa el sistema político y económico global. El crecimiento del Asia-Pacífico puso en evidencia el “desplazamiento continuo del centro del poder geopolítico desde occidente hacia Asia-Pacífico, un cambio que, si en un primer momento fue económico, progresivamente se ha ido convirtiendo también en político y cultural” (El Aynaoui y Woertz, 2016, p. 7). En 2010, China se convirtió en la tercera economía mundial, con una contribución del 9,14 % al producto interno bruto (PIB) global, detrás de la Unión Europea (21,86 %) y Estados Unidos (22,6 %) (World Bank, 2022). Diez años después, en 2020, el PIB chino representó el 18,45 % del PIB mundial, superando a la Unión Europea (17,78 %) y ubicándose detrás de Estados Unidos (23,93 %) (World Bank, 2022).

El surgimiento de China como la segunda potencia económica mundial constituye un ejemplo claro y tangible de un país en desarrollo que logró emerger, cooperar con otros y disputar un lugar en el centro del sistema internacional. Contrario a las predicciones de algunos analistas occidentales, esta proximidad al centro no implicó transformaciones en su sistema político, tal como lo promovía el modelo de desarrollo económico y político occidental (Goodman, 1994, 2014). En este sentido, China afirma que es posible emerger y garantizar bienestar en contextos políticos diversos a aquellos defendidos como universales por occidente (Cooper, 2004; Harris, 2015). La tríada de democracia, liberalismo y desarrollo tambalea ante la evidencia que aporta el sudeste asiático.

Desde la década de 1990, China fortalece su presencia en Asia-Pacífico y Asia Central, consolidando relaciones de comercio, inversión y cooperación en su área de influencia directa, principalmente a través de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) y el Grupo de Shanghái. En el siglo XXI, desembarcó con fuerza en ALC, transformando los patrones de comercio, inversión y cooperación a partir de un modelo de “emergencia pacífica”, sustentado en relaciones de beneficio mutuo que contrarrestan el discurso hegemónico occidental, el cual percibe a China como una amenaza o “dragón dispuesto a quemarlo todo” (Harris, 2015).

Cooper (2004) se refirió al Consenso de Beijing como un instrumento que moldeó la hegemonía china a partir de su lugar como país en desarrollo. Desde una mirada optimista, el autor concluyó que: “El Consenso de Beijing ofrece una esperanza al mundo, después del colapso del Consenso de Washington, el fracaso de las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio, la implosión de la economía argentina y toda la incertidumbre que implicaba el fracaso del paradigma de desarrollo” (Cooper, 2004, p. 60). Para Cooper, el modelo chino apostó por la complementariedad: transitó del “desarrollo como nosotros” al “desarrollo con nosotros”. Este consenso se distanció del pensamiento prescriptivo del Consenso de Washington, proponiendo una nueva “física” del poder y del desarrollo, alejada de las recetas únicas (Cooper, 2004; Harris, 2015).

El 14 de marzo de 2013, Xi Jinping asumió la presidencia de la República Popular China y elevó las aspiraciones globales del país con el lanzamiento de la iniciativa de La Franja y la Ruta de la Seda². Estas estrategias fueron presentadas como procesos de construcción conjunta basados en denominadores comunes, orientados al beneficio mutuo, la inclusión, la tolerancia y el aprendizaje compartido (National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs & Ministry of Commerce of the People’s Republic of China, 2015). En palabras del propio Xi Jinping:

A lo largo de miles de kilómetros y años, las antiguas rutas de la seda encarnan el espíritu de paz y cooperación, apertura e inclusión, aprendizaje y beneficio mutuos [...] debemos convertir la Iniciativa de la Franja y la Ruta en una ruta de innovación. La innovación es un motor importante del desarrollo. La Iniciativa de la Franja y la Ruta es nueva por naturaleza y debemos fomentar la innovación para impulsarla. (Belt and Road Forum for International Cooperation, 2017, párrs. varios, traducción propia)

El proceso de reordenamiento territorial y geoestratégico posterior a la Guerra Fría da cuenta de la afirmación de un nuevo orden mundial, sustentado en el multilateralismo, aunque mediado por nuevas correlaciones de fuerza que evidencian

2 Corredor terrestre y rutas marítimas que interconectan el Sudeste Asiático con Europa del Este y África, abarcando a 71 países (Kuo y Kommenda, 2018). Hace poco, Panamá fue incluida oficialmente en la Ruta de la Seda, aunque también se ha manifestado interés recíproco entre China y sus principales socios en América Latina. La iniciativa se apoya en una red de instituciones de “desarrollo”, tanto preexistentes como creadas *ad hoc*, que configuran el discurso geopolítico chino.

la pérdida de hegemonía de occidente en el siglo XXI. La progresiva integración de China en la economía y política internacional, bajo la forma de un capitalismo de Estado (Chen, 2002), ha sido un proceso sostenido durante décadas que le permitió superar su rol periférico y proyectarse como actor central. Esta proyección cuestiona las bases ideológicas del sistema internacional, en especial, la supuesta superioridad universal de los valores políticos, económicos y culturales occidentales.

4.1. Cooperación de China en América Latina

En lo que respecta a la cooperación china en ALC, existen seis hitos fundamentales que enmarcan su desarrollo. Uno de los principales, consiste en la publicación del Libro Blanco de las relaciones entre China y ALC en 2008 y 2016 (Hernández, 2017). Ambos libros constituyen un instrumento político y diplomático en sus relaciones con América Latina (Herrera-Vinelli, 2016). Así también, existe una interacción política significativa con la región, por ejemplo, mediante la visita del premier Wen Jiabao a la sede de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en 2012. El premier declaró en aquel entonces su disposición de fortalecer las relaciones económicas y de cooperación con la región.

Estas últimas se fortalecieron con el marco de cooperación 2015-2019 propuesto por Xi Jinping durante la primera Cumbre de Líderes de China y ALC celebrada en Brasil en 2014, así como a través del Plan de Cooperación 2015-2019 durante la Primera Reunión Ministerial del Foro de China-Celac celebrada en Beijing en 2015. El mismo año se produjo además la visita oficial del premier Li Keqiang a Brasil, Chile, Colombia, Perú y a la sede de la Cepal en Santiago de 2015, en la que afirmó que, pese a la desaceleración del crecimiento económico, la contribución de su país a la región crecería en los próximos años (Hernández, 2017).

En sus discursos oficiales, China se presenta a sí misma como promotora de un nuevo paradigma de cooperación y desarrollo: un actor *igualitario*³ que fomenta relaciones horizontales con los países del sur, en contraposición a los excesos y abusos atribuidos a occidente. Esto se basa en cinco pilares: “confiar sinceramente en política, cooperar para obtener beneficios mutuos en economía y comercio, aprender mutuamente en los intercambios interpersonales y culturales, cooperar estrechamente en asuntos internacionales y promoverse mutuamente en la cooperación general y las relaciones bilaterales, para forjar una comunidad de destino común” (Ministry of Foreign Affairs People’s Republic of China, 2014, 3.^{er} párrafo, traducción propia).

3 Según Abdenur y Marcondes (2013, pp. 74-75), en sus relaciones de cooperación, China proyecta una imagen solidaria como “un país amigo, en desarrollo, que busca una situación beneficiosa para todos”, una *win-win situation*, “una potencia emergente responsable”. Asimismo, el *Libro Blanco* de 2016 establece como principios rectores de esta cooperación la asistencia externa, el respeto, la igualdad, el cumplimiento de compromisos, los beneficios compartidos y las ganancias mutuas (Vadell, 2017).

Estos intereses se concretaron a través de iniciativas como La Franja y la Ruta de la Seda, concebidas como una estrategia para dotar a las políticas chinas de cooperación y a sus proyectos de desarrollo de un anclaje en el espacio euroasiático, articulado a una historia “común” (Rocha, 2017). Más allá del impacto en su entorno regional inmediato, esta estrategia implica una resignificación del sur global desde una nueva lógica de poder que sitúa a China en el centro del desarrollo.

Por otra parte, la ayuda o asistencia que China otorga a países menos desarrollados de África y Asia —y, en menor medida, a América Latina y el Caribe y Europa—⁴ se incluye en una misma categoría de asistencia externa. En ella se integran tanto los recursos dirigidos a la CSS —con énfasis en la reducción de la pobreza— como aquellos canalizados a través de sus instituciones financieras, en particular, bancos políticos y de desarrollo. En este sentido, nos encontramos ante un nuevo estilo de cooperación (Hernández, 2017), que fusiona en un solo flujo la AOD y otros instrumentos vinculados a intereses comerciales. Esta situación se refleja en los mencionados *Libros Blancos*, que proporcionan información oficial sobre la distribución geográfica, sectorial y funcional de los recursos, así como sobre el nivel de ingresos de los países receptores.

Entre 2010 y 2012, el monto de cooperación de 14 412 millones de dólares fue distribuido en el marco de la CSS, principalmente hacia África y Asia, en las siguientes modalidades: subvenciones a pequeños y medianos proyectos de bienestar social, cooperación técnica y asistencia humanitaria (\$5213,7 millones, es decir, el 36,2 %); créditos libres de interés, destinados principalmente a la construcción de instalaciones públicas (\$1171,1 millones, 8,1 %); y préstamos concesionales para la ejecución de proyectos de manufactura e infraestructura, así como para el suministro de equipos, maquinaria y productos electrónicos (\$8027,1 millones, 55,7 %) (The State Council of the People’s Republic of China, 2014).

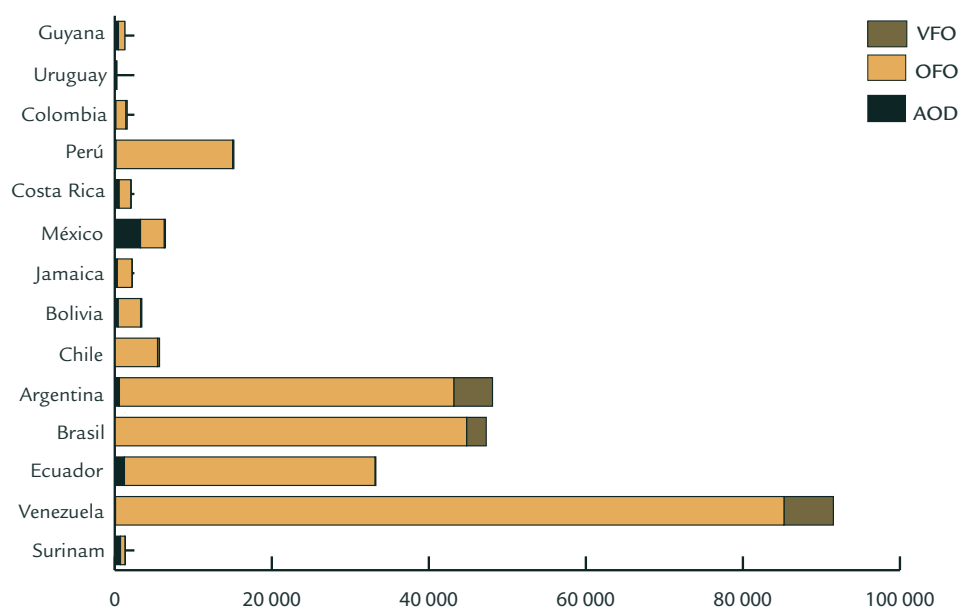
A partir de estas modalidades, fue posible identificar tres componentes: uno de inversiones y subvenciones (o ayudas), otro de carácter comercial y otro financiero-monetario (Vadell, 2017). Según AidData (2023), este financiamiento incluye: 1) un componente concesional —o AOD— menor al de otros donantes, que se concentra mayormente en otras dos categorías; 2) “otros flujos oficiales” (*Other Official Flows*, OFO), no concesionales o destinados a fines comerciales o representativos; y 3) *Vague Official Finance* (VFO), o “financiamiento oficial vago”, categoría sobre la que no existe información suficiente para clasificarla como AOD u OFO. Si bien el término AOD suele emplearse como sinónimo de ayuda o cooperación, el concepto de *Chinese official finance* o “financiamiento oficial chino” es más amplio e incluye todas estas formas de asistencia (Dreher *et al.*, 2017).

4 Este enfoque se refiere a la cooperación internacional para el desarrollo (CID) que China recibe, otorga y en la que participa con miras a contribuir en la solución de problemas globales considerados como bienes públicos, tales como el cambio climático, el combate al narcotráfico y al terrorismo, el VIH, entre otros (Hernández, 2017).

Según Hernández (2017), con base en el mismo informe, la cooperación de China en ALC puede agruparse en tres tipos: 1) préstamos del China Development Bank y del Ex-Im Bank entre 2006 y 2017; 2) un tipo de ayuda que puede clasificarse como AOD; y 3) la categoría de OFO. El análisis de los montos destinados a AOD, VFO y OFO en ALC, con base en los datos del AidData (2023) para el período 2000-2023, permite identificar una clara prevalencia de los dos últimos.

Gráfico 1

Montos de AOD y OFO destinados por China a países de ALC entre 2000-2023, en millones de dólares



Fuente: elaboración propia con base en Custer *et al.* (2023).

El gráfico 1 evidencia que Venezuela, Ecuador, Brasil y Argentina concentran la mayor parte del financiamiento y los préstamos provenientes de China. No obstante, hay una presencia creciente de flujos clasificados como OFO en países como Perú, Chile, Bolivia y México. En algunos casos, la relevancia de estos flujos refleja una relación más intensa con China en términos de cooperación, por lo que pueden vincularse a recursos que podrían considerarse como AOD y VFO. En cuanto a los sectores de destino, la inversión se concentra principalmente en salud, educación, agricultura, industria, minería, construcción, energía, transporte y almacenamiento, infraestructura social, servicios bancarios y financieros, deuda externa y comunicaciones. Se configura, así, una estrategia orientada al fortalecimiento, promoción y consolidación de los vínculos políticos, económicos, comerciales y financieros entre China y ALC.

4.2. Paradojas y contradicciones del Consenso de Beijing

El siglo XXI marca un cambio radical en las relaciones entre China y América Latina, que durante décadas anteriores habían sido incipientes. La política exterior china en la región ha estado determinada por los excedentes de capital generados a partir del crecimiento económico acelerado del gigante asiático durante más de una década, lo que derivó en una crisis de sobreacumulación, acompañada de una creciente demanda de recursos naturales (Harvey, 2003; Sacher, 2017; Viola-Reyes, 2016). La búsqueda de mejores tasas de retorno del capital y la necesidad de ampliar la proyección del poder chino hacia regiones ricas en materias primas encontraron, a inicios del siglo, un clima político favorable en ALC. Este modelo de desarrollo, basado en la extracción intensiva de recursos naturales para la exportación —impulsado por la alta demanda global, particularmente desde China, y por precios internacionales favorables— fue caracterizado por Svampa (2013) como el consenso de los *commodities*.

De hecho, el despliegue de recursos económicos y políticos por parte del gobierno chino representó un salvavidas para muchos gobiernos latinoamericanos, al ofrecer un respiro frente a las condicionalidades impuestas por el FMI y el BM en el marco del Consenso de Washington. El ajuste estructural aplicado en la región durante las décadas de 1980 y 1990 dejó un nefasto precedente, que se tradujo en un amplio rechazo a las imposiciones de los organismos de Bretton Woods: “en 1999 el 9 % de la población latinoamericana estaba desempleada y el 43 % por debajo de la línea de pobreza” (Stoessel, 2014, p. 6). Esta desconfianza también generó condiciones favorables en la opinión pública y en las élites políticas para la entrada creciente de capitales chinos.

Según Rosales y Kuwayama (2012, p. 69), “en el período 2005-2009, las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones entre China y América Latina y el Caribe doblaron las de sus exportaciones e importaciones totales”. Sin embargo, la presencia china en la región ha perpetuado e intensificado un modelo de inserción periférica en el sistema-mundo, basado en la explotación extensiva e intensiva de los recursos naturales, con costos socioambientales significativos:

[...] lo que de modo general aquí denominamos “Consenso de los *commodities*” subraya el ingreso en un nuevo orden, a la vez económico y político-ideológico, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo cada vez más demandados por los países centrales y las potencias emergentes, lo cual genera indudables ventajas comparativas visibles en el crecimiento económico y el aumento de las reservas monetarias, al tiempo que produce nuevas asimetrías y profundas desigualdades en las sociedades latinoamericanas. (Svampa, 2013, p. 31)

El gigante asiático optó por una aproximación estratégica basada en políticas blandas de colaboración mutua, enmarcadas en un discurso centrado en la horizontalidad, el respeto a la soberanía nacional y la ausencia de condicionalidades políticas o económicas (Cooper, 2004; Harris, 2017; Farah y Yates, 2020). Este

enfoque favoreció las prioridades de los gobiernos y sus planes nacionales de desarrollo en sectores como servicios e infraestructura, orientados a mejorar las condiciones de competitividad para la exportación de *commodities*.

A su vez, se alineó con los discursos de recuperación de la soberanía y rechazo a las condicionalidades impuestas por Estados Unidos y el sistema financiero internacional, que erosionaron el poder e influencia occidental en la región sin provocar una confrontación directa. China supo acercarse estratégicamente a países cuyas relaciones con Estados Unidos y la Unión Europea se encontraban en momentos de tensión —por desacuerdos políticos o coyunturales— como Venezuela, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Bolivia (Abdenur y Marcondes, 2013).

En este contexto, China comenzó a sustituir a los donantes tradicionales del norte, algunos de los cuales se encontraban en franco retiro o con una presencia cada vez más reducida, concentrada en temas, sectores y espacios específicos, especialmente tras la crisis financiera de 2008 (Abdenur y Marcondes, 2013). En poco más de una década, la influencia china en América Latina creció de forma exponencial, consolidándose en una agenda de acuerdos regionales y bilaterales orientados a fomentar la cooperación, el comercio y la inversión.

Así, China se convirtió en un socio clave en el financiamiento del desarrollo de infraestructura pública. Entre 2005 y 2023, China destinó a la región cerca de 120 mil millones de dólares a través de sus bancos de políticas (*policy banks*)⁵ (Ray y Myers, 2024). Estos préstamos se dirigieron principalmente a obras de infraestructura, mientras que, como contraparte, China realizó significativas inversiones en explotación minera y exploración petrolera (Abdenur y Marcondes, 2013).

Esto evidencia que la cooperación china, a diferencia de la cooperación norte-sur —tradicionalmente enfocada en programas sociales—, contribuye a diversificar la agenda temática y se concentra en áreas como la agricultura, la infraestructura económica, la industria, las instalaciones públicas, la educación, la asistencia médica y el cambio climático (Hernández, 2017). Sin embargo, esta modalidad condiciona las prioridades temáticas de la política pública de los países receptores, y se convierte en una herramienta de penetración que apunta a una clara estrategia neodesarrollista, sustentada en la expansión del extractivismo, con efectos estructurales a mediano plazo en las economías de la región (Jenkins, 2009, 2015).

Lo anterior sugiere que no existió una diversificación significativa respecto a los sectores de inversión de los bancos de desarrollo occidentales, lo que refuerza el rol dependiente y subordinado de América Latina en la geopolítica del capitalismo

5 Por bancos de política se entiende al conjunto de entidades financieras públicas de la República Popular China encargadas de financiar e implementar la estrategia de internacionalización del capital chino y de sus empresas en todo el mundo. Existen tres bancos de política en China: el China Development Bank (CDB), el Export-Import Bank of China (Eximbank) y el Agricultural Development Bank of China. En América Latina, la presencia de los dos primeros es la más significativa (Gallagher y Myers, 2019).

global (Harvey, 2003). Si bien el crecimiento económico de China potencia las relaciones comerciales con la región, también contribuye a la caída de la actividad industrial local y al aumento de las importaciones de bienes manufacturados *made in China*, reforzando el patrón comercial centro-periferia. Esta situación perjudica el desarrollo industrial y tecnológico y agrava la dependencia histórica del continente respecto del escenario internacional, en contraste con el discurso oficial que proclama los beneficios mutuos de estas relaciones (Lopes, de Andrade y Salgueiro, 2021).

Cabe señalar, que en estos sectores la cooperación china opera bajo las “prácticas de cooperación atada”, lo cual implica la contratación exclusiva de bienes y servicios chinos a través de empresas del mismo país que se adjudican la ejecución de los proyectos (Castro, 2014; Viola-Reyes, 2016, 2021). Los préstamos en condiciones preferenciales —la mayoría de ellos bajo la modalidad de contratos llave en mano— constituyen el componente más significativo de esta cooperación. Entendida en sentido amplio, esta puede incluso superar la AOD recibida por los países en desarrollo y actuar como contrapunto en áreas que habían sido descuidadas en años recientes (Bräutigam, 2011; Hernández, 2017). Estos préstamos benefician, en la mayoría de los casos, a empresas chinas (Vadell, 2017).

Por otro lado, el carácter difuso y poco transparente de la cooperación china impide que esta pueda evaluarse conforme a los criterios utilizados para medir la cooperación tradicional norte-sur en el marco de la OCDE, ni que se enmarque plenamente en sus principios rectores. Si bien esto explica, en parte, por qué el modelo chino es considerado una propuesta distinta —más cercana a la CSS, que cuestiona la AOD tradicional—, el hecho de que la ayuda sea considerada un dato de seguridad nacional, y que múltiples instancias del gobierno chino participen en su implementación, dificulta el seguimiento y control de los recursos y del gasto público. Además, la ausencia de reportes oficiales detallados en los países receptores y la falta de evaluaciones sobre la eficacia de las intervenciones contrastan con los principios de “eficacia de la ayuda” establecidos en la Declaración de París de 2005, especialmente en lo que respecta a la rendición de cuentas y la gestión orientada a resultados (Hernández, 2017).

Según Hernández (2017), la CSS puede entenderse a partir de tres elementos recurrentes en los discursos del *establishment* chino: el contexto de problemáticas comunes en el que surge; la implementación en distintos ámbitos y mediante diversos instrumentos que materializan su carácter horizontal; y el objetivo de evitar asimetrías. Para Lechini (2009, citado por Hernández, 2017), los dos últimos elementos no serían evidentes en el caso chino. No obstante, en la práctica, el discurso de China en torno a su compromiso con el desarrollo del sur y su apuesta por una CSS más simétrica y concertada alimenta su estrategia de expansión económica, abre caminos para sus empresas y asegura el abastecimiento de recursos naturales (Farah y Yates, 2020).

Por último, si bien es cierto que el centro de gravedad de la economía y la geopolítica mundial se desplaza hacia el sur y el oriente, también lo es que este proceso de relocalización y fragmentación del poder no representa un cambio radical frente a las prácticas asimétricas propias de la relación norte-sur. Las relaciones sur-sur, históricamente enmarcadas en un discurso de horizontalidad y simetría, han sido reapropiadas por China como parte de su retórica de cooperación. Las desigualdades que dichas relaciones reproducen en la práctica evidencian las contradicciones entre el discurso y sus efectos tácitos:

A pesar de que el lenguaje del “ascenso del Sur” o de las “relaciones Sur-Sur” sugiere respuestas distintas y radicalmente nuevas al desarrollo neoliberal, los Estados del mundo en desarrollo soportan y reproducen aún más estas presiones competitivas a través de procesos de mercantilización, explotación y desposesión, al tiempo que intentan paliar sus efectos negativos a través de la política social y la redistribución, o esperan que la industrialización y la modernización nacionales se traduzcan en beneficios sociales tangibles. (González-Vicente, 2017, p. 886, traducción propia)

Las profundas heterogeneidades que caracterizan al sur desmienten el imaginario que concibe a la CSS como un ejercicio de solidaridad entre pares igualmente subdesarrollados. Este relato desconoce las asimetrías de poder que persisten en dichas relaciones. La CSS no garantiza relaciones entre iguales; por el contrario, puede generar nuevas formas de (inter)dependencias asimétricas (Herrera-Vinelli, 2021). La categoría “sur” debe abordarse desde las diferencias de poder estructural entre los países que la integran, es decir, desde los factores que configuran las relaciones de poder en las redes inter y transnacionales subyacentes (Vadell, 2017).

5. Conclusiones

Este artículo analizó cómo la desilusión de América Latina con los actores tradicionales —entre ellos América del Norte y Europa—, junto con los desafíos derivados de las transformaciones en el orden geopolítico global, abrieron el escenario para la entrada de nuevos actores, particularmente China. La creciente presencia del gigante asiático en la región puede explicarse, por un lado, por la crisis de la AOD y su limitada capacidad de respuesta, y por otro, por la habilidad de China para ofrecer alternativas de financiamiento, inversión, comercio e infraestructura. Este posicionamiento le ha permitido consolidarse como un socio estratégico en un contexto de pérdida de confianza en los actores occidentales, generando un vacío que ha sido aprovechado por oriente. Además, la elevada demanda global de materias primas y los precios favorables de los *commodities* crearon condiciones propicias para una confluencia de intereses entre China y ALC.

En este contexto geopolítico y geoeconómico, y respecto a las líneas de continuidad y ruptura entre la AOD tradicional y el llamado Consenso de Beijing, puede afirmarse que el modelo de cooperación chino difícilmente puede calificarse como CSS. Esta cooperación tiene lugar en un marco de profundas asimetrías

estructurales, con múltiples condicionalidades implícitas, y se encuentra desbalanceada a favor de los intereses de China, pese a los discursos de horizontalidad y beneficio mutuo que la acompañan. Las prácticas concretas revelan que la cooperación constituye un instrumento para la promoción de sus intereses estratégicos y comerciales, estableciendo relaciones desequilibradas en las que China aparece como principal beneficiaria. A través del compromiso y entrega de recursos a países en desarrollo, los proyectos se direccionan hacia empresas chinas y condicionan, de forma indirecta, las políticas públicas de los países de ALC, configurando un modelo de cooperación atada.

Asimismo, la demanda china de recursos naturales y la oferta exportable de *commodities* en ALC fueron factores decisivos para la profundización del modelo extractivista durante las primeras dos décadas del siglo XXI. Si bien no existe un condicionamiento explícito, como el que caracterizó al Consenso de Washington mediante acuerdos de política pública, sí se produce una condicionalidad indirecta que opera a través de relaciones de cooperación, inversión y comercio, generando condiciones favorables a los intereses chinos. De este modo, el Consenso de Beijing se encuentra transversalizado por un consenso de los *commodities*, que reproduce muchas de las relaciones asimétricas sostenidas históricamente con los socios tradicionales de occidente.

6. Referencias bibliográficas

- Abdenur, A., y Marcondes, D. (2013). Cooperación china en América Latina. Las implicaciones de la asistencia para el desarrollo. *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*, (47), 69-85. <https://doi.org/10.17141/iconos.47.2013.826>
- Ayllón, B. (2013). *Cooperación Sur-Sur y Triangular: ¿subversión o adaptación de la cooperación internacional?* IAEN.
- Bennett, A., y Checkel, J. (eds.). (2014). *Process Tracing: From Metaphor to Analytic Tool*. Cambridge University Press.
- Bräutigam, D. (2011). Aid ‘with Chinese characteristics’; Chinese foreign aid and development finance meet the OECD-DAC Aid Regime. *Journal of International Development*, 23(5), 752-764. <https://doi.org/10.1002/jid.1798>
- Cardoso, F., y Faletto, E. (2005). *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI Editores.
- Castro, D. (2014). “Cooperación energética” China-Ecuador Una relación de mutuos beneficios? (Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar). Quito. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/3864>
- Chen, U. (2002). Capitalist development, entrepreneurial class, and democratization in China. *Political Science Quarterly*, 117(3), 401-22. <https://doi.org/10.2307/798262>
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>

- Cooper, J. (2004). *The Beijing Consensus: Notes on the new physics of Chinese power*. Foreign Policy Centre.
- Custer, S., et al. (2023). *Tracking Chinese Development Finance: An Application of AidData's TUFF 3.0 Methodology*. AidData. <https://n9.cl/nmbhd>
- Dreher, A., et al. (2017). *Aid, China, and Growth: Evidence from a New Global Development Finance Dataset* (Working Paper #46). AidData. <https://n9.cl/bgwp9>
- Duarte, T. (2019). Transgresión del derecho al desarrollo desde la (anti) cooperación derivada del derecho a la transferencia de tecnología. *Estado & comunes*, 2(9), 291-307. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019.130
- El Aynaoui, K., y Woertz, E. (2016). Introducción: África, América Latina y el “siglo de Asia”. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (114), 7-15. <https://n9.cl/okz8qã>
- Escobar, A. (2014). *La invención del desarrollo*. Universidad del Cauca. <https://doi.org/10.2307/j.ctv1pbwvtf>
- Esteva, G. (2010). Development. En W. Sachs (ed.), *The development dictionary: A guide to knowledge as power* (pp. 1-23). Zed Books.
- Farah, D., y Yates, C. (2020). Great power competition in Latin America: A new normal. *The Fletcher Forum of World Affairs*, 44(2), 45-64. <https://www.jstor.org/stable/48599309>
- Gallagher, K., y Myers, M. (2019). *China-Latin America Finance Database*. Inter-American Dialogue. <https://n9.cl/0wv9e>
- Gallagher, K., y Porzecanski, R. (2010). *The dragon in the room: China and the future of Latin American industrialization*. Stanford University Press.
- González-Vicente, R. (2017). South-South relations under world market capitalism: the state and the elusive promise of national development in the China-Ecuador resource-development nexus. *Review of International Political Economy*, 24(5), 881-903. <https://doi.org/10.1080/09692290.2017.1357646>
- Goodman, D. (1994). *Deng Xiaoping and the Chinese revolution: A political biography*. Routledge.
- Goodman, D. (2014). *Class in contemporary China*. Polity Press.
- Harris, R. (2015). China's Relations with the Latin American and Caribbean Countries: A Peaceful Panda Bear instead of a Roaring Dragon. *Latin American Perspectives*, 42(6), 153-190. <http://www.jstor.org/stable/24574820>
- Harvey, D. (2003). *The New Imperialism*. Akal Editions.
- Hernández, R. (2017). La política de cooperación internacional de China: una perspectiva global. En J. Martínez (coord.), *América Latina y el Caribe y China. Relaciones Políticas e Internacionales* (pp. 221-240). Red ALC-China - Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.
- Herrera-Vinelli, L. (2016). América Latina a la luz del poder económico mundial de China: el caso de Brasil y Ecuador y el comportamiento de su política exterior. Estudio comparativo. *Temas de Nuestra América Revista de Estudios Latinoamericanos*, 33(61), 107-126. <https://doi.org/10.15359/tdna.33-61.7>

- Herrera-Vinelli, L. (2021). *A la sombra del dragón: interdependencia asimétrica de China con Ecuador y Costa Rica*. Flacso-Ecuador.
- Jayathilaka, R., y Bandara, R. (2009). Effectiveness of Foreign Aid: A Critical Assessment. *Sri Lanka Economic Journal*, 9, 53-78. <https://n9.cl/plcek>
- Jenkins, R. (2009). The impact of China in Latin America. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85/86, 251-272. <https://goo.su/DPzTbmN>
- Jenkins, R. (2015). Is Chinese competition causing deindustrialization in Brazil? *Latin American Perspectives*, 42(6), 42-63. <https://doi.org/10.1177/0094582X15593553>
- Kuo, L., & Kommenda, N. (2018). What Is China's Belt and Road Initiative? *The Guardian*. <https://n9.cl/uwct85>
- Lechini, G. (2009). South-South cooperation and the search for autonomy in Latin America: Myth or reality? *International Relations*, 12, 55-81. <https://n9.cl/vr9lo>
- Lo Brutto, G., y Vadell, J. (2020). Desglobalización en América Latina frente a la expansión global de China. En R. Domínguez y G. Lo Brutto, (eds.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica* (pp. 161-187). Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades "Alfonso Vélaz Pliego".
- Lopes, D., de Andrade, S., y Salgueiro, F. (2021). Latin America and China: Mutual benefit or dependency? *CEPAL Review*, 135. <https://n9.cl/wjgxcx>
- Mahoney, J. (2015). Process Tracing and Historical Explanation. *Security Studies*, 24(2), 200-218. <https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1036610>
- Marini, R. (2008). *Latin America, dependency and globalization*. Siglo del Hombre/Clacso.
- Mélonio, T., Naudet, J-D., y Rioux, R. (2022). *Official Development Assistance at the Age of Consequences* (Policy Paper 11). Agencia Francesa para el Desarrollo.
- Ó Tuathail, G., y Agnew, J. (1992). Geopolitics and discourse. *Political Geography*, 11(2), 190-204. [https://doi.org/10.1016/0962-6298\(92\)90048-X](https://doi.org/10.1016/0962-6298(92)90048-X)
- Ó Tuathail, G., Dalby, S., y Routledge, P. (eds.). (1998). *The geopolitics reader*. Routledge.
- Ojeda, T. (2010). La cooperación sur-sur y la regionalización en América Latina: el despertar de un gigante dormido. *Relaciones Internacionales*, (15), 91-111. <https://n9.cl/tpbc0>
- Ojeda, T. (2019). Introducción. La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018). En T. Ojeda y E. Echart, (eds.), *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008-2018)*. Clacso.
- Ojeda, T., y Echart, E. (eds.) (2019). *South-South cooperation in Latin America and the Caribbean: A balance sheet of a decade (2008-2018)*. Clacso.
- Preciado, J., y Uc, P. (2010). The construction of a critical geopolitics from Latin America and the Caribbean. Towards a regional research agenda. Geopolitics(s). *Journal of Studies on Space and Power*, 1(1), 65-94. <https://n9.cl/r64ao>
- Ray, R., y Myers, M. (2024). *Chinese Loans to Latin America and the Caribbean Database*. Washington and Boston: Inter-American Dialogue and Boston University Global Development Policy Center. <https://thedialogue.org/china-latin-america-finance-databases>

- Reyes, M., y Padula, R. (2019). Presentación del tema central: América Latina en el siglo XXI: ¿el viejo o nuevo orden de la geopolítica mundial? *Estado & comunes*, 2(9), 17-24. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n9.2019
- Rocha, M. (2017). China's foreign policy and the concept of the 'Silk Road (1994-2015)'. En J. Martínez, (coord.), *Latin America and the Caribbean and China. Political and International Relations* (pp. 347-364). Union of Latin American and Caribbean Universities.
- Romero, J. (1999). La Cooperación al Desarrollo bajo el síndrome de la fatiga del donante. *Revista de fomento social*, 216, 443-473. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7598>
- Rosales, O., y Kuwayama, M. (2012). *China y América Latina y el Caribe: hacia una relación económica y comercial estratégica*. Cepal.
- Sacher, W. (2017). *Ofensiva megaminera china en los Andes. Acumulación por desposesión en el Ecuador de la "Revolución Ciudadana"*. Editorial Abya Yala.
- Schulz, J., y Staiano, M. (2022). La construcción de una comunidad de destino compartido para la humanidad: análisis multidimensional de un nuevo paradigma internacional. En G. Merino, L. Regueiro y W. Iglecias, (coords.), *China y el nuevo mapa del poder mundial* (pp. 87-109). Clacso. <https://n9.cl/cdgp5>
- Stoessel, S. (2014). Giro a la izquierda en la América Latina del siglo XXI. *Polis, Revista Latinoamericana*, 39. <https://journals.openedition.org/polis/10453>
- Sunkel, O. (2006). In search of lost development. *Problems of Development*, 37(147), 13-44. <https://n9.cl/6pjan>
- Surasky, J. (2019). Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (octubre de 2018 a septiembre de 2019). *Revista Española de Cooperación y Desarrollo*, 45, 135-149. <https://n9.cl/y31mv>
- Svampa, M. (2013). "Consenso de los Commodities" y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244. <https://n9.cl/qi3swm>
- Vadell, J. (2017). The dragon rediscovers the south: a critical analysis of the pattern of relations between China and the global south in the new international political and economic configuration. En J. Martínez, (coord.), *Latin America and the Caribbean and China. Political and International Relations* (pp. 279-298). Union of Universities of Latin America and the Caribbean.
- Viola-Reyes, C. (2014). Diagnóstico de los marcos normativos e institucionales para la gestión de la cooperación Sur-Sur en los países de Iberoamérica. *Programa Iberoamericano para el Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur, Documento de trabajo n.º 6*. <https://n9.cl/4vgan3>
- Viola-Reyes, C. (2016). Territorios y cambio estructural en hábitats periurbanos: Coca Codo Sinclair, inversión china y el cambio de la matriz energética en el Ecuador. *Revista Ciencias Sociales*, 1(38), 67-84. <https://n9.cl/ak38>
- Viola-Reyes, C. (2021). Il serpente e il drago. Riflessioni sulla territorializzazione degli investimenti cinesi nell'Amazzonia ecuadoriana. *Revista Machina*. <https://www.machina-deriveapprodi.com/post/dopo-la-marea>

- Waldner, D. (2015). Process Tracing and Qualitative Causal Inference. *Security Studies*, 24(2), 239-250. <https://doi.org/10.1080/09636412.2015.1036624>
- Wallerstein, I. (2011). *The Modern World-System III: The Second Era of Great Expansion of the Capitalist World-Economy, 1730s-1840s*. University of California Press.

Documentos oficiales e institucionales

- AidData (2023). *Global Chinese Development Finance Dataset*, Version 3.0. <https://goo.su/A7koZc>
- Belt and Road Forum for International Cooperation. (2017). *Full text of President Xi's speech at opening of Belt and Road forum*. <https://n9.cl/p60vt>
- Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China. (2014). *Xi Jinping attends China-Latin America and the Caribbean Summit and delivers keynote speech*. <https://n9.cl/dxp4v>
- National Development and Reform Commission, Ministry of Foreign Affairs & Ministry of Commerce of the People's Republic of China. (2015). *Vision and actions on jointly building Silk Road Economic Belt and 21st-century Maritime Silk Road*. <https://n9.cl/1e61db>
- Red Ecuatoriana de Cooperación Internacional y Desarrollo [Recid] (2023). *Cuáles son las oportunidades de la Cooperación Sur-Sur y Triangular*. Recid. <https://n9.cl/u7cvr>
- The State Council of the People's Republic of China. (2014). *China's Foreign Aid (2014)*. <https://n9.cl/p9szg>
- World Bank. (2022). *Open access data from the World Bank*. <https://datos.bancomundial.org/>

Influencia ideológica de Brasil en la conclusión del acuerdo de principio¹ entre el Mercosur y la Unión Europea

Brazil's Ideological Influence on the Conclusion of the Agreement in Principle between Mercosur and the European Union

Flavia Loss de Araujo

✉ Posdoctoranda del Instituto de Estudios Avanzados en la Universidad de São Paulo

✉ flavialossaraujo@gmail.com

🌐 <https://orcid.org/0000-0002-0289-674X>

📍 Brasil

Recibido: 17-noviembre-2024

Aceptado: 3-febrero-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Loss de Araujo, F. (2025). Influencia ideológica de Brasil en la conclusión del acuerdo de principio entre el Mercosur y la Unión Europea. *Estado & comunes*, 2(21), 107-126. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.424

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp 107-126.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.424



¹ Nota editorial: el término ‘acuerdo de principio’ corresponde al uso institucionalizado en fuentes oficiales de la UE y el Mercosur, y hace referencia a un entendimiento político y técnico previo a la firma de un tratado definitivo.

Resumen

Este artículo analiza la influencia de los gobiernos brasileños de Michel Temer y Jair Bolsonaro en la conclusión del acuerdo de principio entre el Mercosur y la Unión Europea, con énfasis en sus discursos en política exterior y comercial. Mediante un enfoque comparativo basado en la revisión crítica de discursos oficiales y documentación institucional se examinan las continuidades y rupturas ideológicas en la política exterior y comercial de ambos gobiernos. Aunque ambos mandatarios se ubicaron en distintos sectores de la derecha política, el gobierno de Temer fue más favorable al acuerdo, gestionando la eliminación de obstáculos clave en las negociaciones, lo que permitió a Bolsonaro mantener una postura más moderada en las rondas posteriores.

Palabras clave: acuerdo de principio, bloques económicos, Jair Bolsonaro, Mercosur, Michel Temer, neoliberalismo, política exterior, Unión Europea.

Abstract

This article examines the influence of the Brazilian governments of Michel Temer and Jair Bolsonaro on the conclusion of the agreement in principle between Mercosur and the European Union, focusing on their foreign and trade policy discourses. Using a comparative approach based on a critical review of official speeches and institutional documents, this study examines the ideological continuities and ruptures in the foreign and trade policies of both governments. Although both presidents aligned with the political right, Temer's government was more favorable to the agreement, working to remove critical obstacles in the negotiations, which allowed Bolsonaro to adopt a more moderate stance in the subsequent negotiation rounds.

Keywords: agreement in principle, economic blocs, Jair Bolsonaro, Mercosur, Michel Temer, neoliberalism, foreign policy, European Union.

1. Introducción

Aunque el liberalismo y el neoliberalismo no son novedosos en el espectro político latinoamericano —pues varios países de la región adoptaron esta ideología de derecha en sus políticas económicas durante la década de 1990—, en los últimos años ha resurgido este ideario, especialmente en Brasil. Este país se destacó con la llegada de dos gobiernos cuyos líderes, Michel Temer (2016-2018) y Jair Bolsonaro (2019-2022), representaron distintas expresiones de dicha corriente. Ambos mandatarios, situados en distintos espectros de la derecha política, compartieron una comprensión estratégica del comercio y de la política exterior que los llevó a impulsar y concluir un acuerdo birregional pendiente desde el año 2000: el acuerdo de principio entre el Mercosur y la Unión Europea (UE).

El enfoque comercial y de política exterior de ambos gobiernos difirió al de sus predecesores. Lula da Silva (2003-2011) optó por el multilateralismo, priorizó la inserción internacional de Brasil en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y adoptó una postura más proteccionista, orientada al desarrollo y a la defensa de la industria nacional (Ricupero, 2017) y la cooperación sur-sur con los Brics, África y América Latina (Gomes, 2014). Por su parte, Dila Rousseff (2011-2016), su sucesora, compartió estos intereses, aunque con menor protagonismo internacional. Su gobierno se concentró en asuntos internos y enfrentó una grave crisis política que derivó en su destitución (Ricupero, 2017).

El acuerdo de principio fue una alianza técnica y preliminar que estableció la hoja de ruta hacia un tratado de libre comercio birregional. Representó un paso significativo en la cooperación económica y política entre ambos bloques, estimado en 90 mil millones de dólares en intercambio comercial (Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay [MREROU], 2019). El acuerdo también buscó promover mecanismos de cooperación reforzada sobre temas estratégicos, estabilidad financiera e integración regional, así como el diálogo entre la sociedad civil y los agentes económicos en foros comerciales y empresariales (Mateo, 2006).

La primera reunión del Comité Birregional de Negociaciones se remonta al año 2000. Tanto la primera etapa (2000-2004) como la segunda (2010-2013) fueron suspendidas por la falta de avances, debido a la complejidad de los temas abordados, tales como los acuerdos tarifarios (MREROU, 2019; Mateo, 2016). “A partir de la sexta ronda negociadora todo fue de mal en peor, por más que se guardaran las formas y en algunas ocasiones se crearan falsas expectativas” (Mateo, 2016, p. 63). La etapa definitiva, que incluyó el cierre de las mesas técnicas y la conclusión del acuerdo, tuvo lugar entre 2016 y 2019, luego de trece reuniones del Comité Birregional de Negociaciones (Mózesová, 2014).

Para comprender los aportes de la ideología neoliberal en la política exterior y comercial de Brasil, este artículo analiza la influencia ejercida por los gobiernos de Temer y Bolsonaro en la conclusión del acuerdo de principio anunciado el 28 de junio de 2019. A partir del estudio de sus discursos, se trazan las trayectorias político-ideológicas de ambos mandatarios, al igual que de los ministros de Relaciones Exteriores y de Economía que lideraron las rondas con la UE. Las motivaciones en el ámbito comercial y de política exterior que guiaron a ambos gobiernos permiten explicar el cierre del acuerdo y el rol que ejerció Brasil en el bloque como “el Estado Parte con mayor relevancia en el Mercosur, independientemente de haber sido uno de los Estados fundadores de la propia organización” (Martínez, 2022, p. 15).

Queda fuera del alcance de este estudio el recorrido y análisis de los veinte años que duraron las negociaciones, el desarrollo de las mesas técnicas, los avances y los conflictos del acuerdo. La delimitación temática y temporal tampoco incluye

el abordaje de las causas que provocaron el retraso en la firma y ratificación del acuerdo, posterior al 28 de junio de 2019.

Aunque el interés principal del artículo es claro, la reactivación del acuerdo también respondió a otros factores. A nivel interno, destacan el apoyo de Mauricio Macri —presidente de Argentina entre 2015 y 2019—, el respaldo de la Bancada Ruralista en el Congreso brasileño y la crisis económica de 2015 en Brasil, que incentivó la búsqueda de capitales y la diversificación de mercados. A nivel internacional, influyeron la estrategia de la Unión Europea orientada a ampliar acuerdos con economías emergentes ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, así como el giro proteccionista de Donald Trump tras su elección en 2016 (Álvarez y Zelicovich, 2020; Loss, 2023).

En lo metodológico, la investigación se centró en las declaraciones oficiales de Michel Temer y de sus cancilleres José Serra y Aloysio Nunes, quienes enunciaron directrices sobre política exterior, comercio y el acuerdo con la UE. También se analizaron las intervenciones públicas de Bolsonaro, su canciller Ernesto Araújo y su ministro de Economía, Paulo Guedes, así como los comunicados en materia económica emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (Itamaraty). El análisis de estos discursos permitió la comparación de ambos gobiernos desde un enfoque descriptivo y narrativo. En consecuencia, se responde a los objetivos mediante argumentos basados en fuentes discursivas y contextuales, sin incorporar mediciones cuantificables.

Asimismo, se realizó una revisión bibliográfica que abarca literatura académica sobre los inicios y la conclusión del acuerdo de principio; así como las posturas de gobiernos anteriores —como los de Lula da Silva y Dilma Rousseff— respecto a la política comercial. El artículo reconstruye las trayectorias ideológicas de estos líderes para demostrar que la política exterior brasileña, en este caso, no se explica únicamente por intereses económicos estructurales, sino también por una ideología pragmática compartida en torno al libre comercio y al liderazgo regional.

El trabajo se organiza en cuatro secciones. La primera ofrece un acercamiento teórico al estudio de las ideas e ideologías en el campo de las relaciones internacionales. La segunda aborda la trayectoria ideológica del gobierno de Temer —incluyendo a sus cancilleres Serra y Nunes—, sin omitir su rol como vicepresidente durante el gobierno de Rousseff, su participación en el proceso de destitución y su ascenso a la rama Ejecutiva. La tercera sección examina la ideología de los primeros años de vida política de Bolsonaro como diputado, su papel en la firma del acuerdo de principio y su orientación de derecha. Este apartado también destaca la influencia comercial ejercida por Araújo y Guedes. Por último, las conclusiones retoman la idea de que el cierre del acuerdo respondió, en parte, a la apertura comercial impulsada por ambos gobiernos.

2. Breve acercamiento al estudio de las ideologías en las Relaciones Internacionales

La investigación sobre el rol de las ideologías —al igual que de las creencias, identidades y discursos— se inscribe dentro del campo de las Relaciones Internacionales, interesadas en comprender cómo los Estados definen sus intereses y se comportan en el sistema internacional. Esta perspectiva representa un giro frente a los enfoques tradicionales (como el realismo o el liberalismo), al proponer que las decisiones estatales no responden únicamente a cálculos racionales ni a causas estructurales, sino que se ven mediadas por factores ideacionales que emergen de procesos sociales, culturales y simbólicos, y que otorgan sentido a la acción del Estado en el plano global (Finnemore & Sikkink, 2001; Wendt, 1999; Ruggie, 1998).

Desde esta dimensión ideacional y constructivista, las ideas y las ideologías operan como referentes cognitivos y normativos que orientan la comprensión de la política internacional, la toma de decisiones, las alianzas y el posicionamiento de los Estados en conflictos o relaciones de cooperación. Esta perspectiva permite una comprensión más rica, crítica y contextualizada del accionar estatal. Según Schmidt (2008), dicha influencia se manifiesta en reglas, normas y discursos que estructuran la acción política y configuran el comportamiento de los actores en el terreno internacional (Tah, 2018). Por tanto, las ideologías no pueden disociarse del contexto sociocultural e histórico que les da sentido.

Las ideologías, según Freedman (1996, p. 125), son sistemas de pensamiento político que pueden ser imprecisos o estructurados, deliberados o no intencionales, y que permiten a grupos y personas construir una imagen del mundo político. Esta definición denota flexibilidad, ya que las ideologías se adaptan y responden a condiciones históricas específicas. No obstante, existe cierto escepticismo en la literatura de Relaciones Internacionales sobre su utilidad analítica. Según Maynard y Haas (2023), gran parte de esta literatura subestima el poder explicativo de las ideologías en la política exterior, al considerar que solo son pertinentes para estudiar modelos políticos internos.

Este enfoque reduccionista supone que las decisiones sobre seguridad internacional o comercio exterior se debaten, en su mayoría, desde una lógica técnica y pragmática, como si carecieran de contenido ideológico, posicionamientos éticos o trayectoria histórica. Sin embargo, esta concepción debe ser cuestionada: las acciones de los Estados están influenciadas —explícita o implícitamente— por las concepciones ideológicas de quienes gobiernan. En ese sentido, el trabajo de Maynard y Haas (2023) resulta clave, al plantear que la ideología no constituye una variable residual, sino constitutiva del comportamiento estatal. En el caso del acuerdo de principio, esto permite explicar cómo los gobiernos de Temer y Bolsonaro retomaron decisiones comerciales complejas.

Si se parte de que las ideologías son visiones del mundo que moldean la forma en que los actores interpretan, evalúan y actúan en la política (Maynard y Haas, 2023), entonces un acuerdo comercial no está guiado únicamente por intereses económicos, sino que también refleja concepciones ideológicas sobre el desarrollo, el papel del Estado en la economía y el orden internacional deseado. En este marco, se reivindica el valor explicativo de la ideología en los análisis de política exterior, en los que los acuerdos comerciales han sido tratados tradicionalmente como asuntos técnicos o económicos. Así, el acuerdo de principio se interpreta como el resultado de una voluntad ideológica proyectada por los líderes que lo concretaron.

Uno de los enfoques teóricos y metodológicos que refuerza esta lectura es el análisis del discurso de van Dijk (1998). Desde esta perspectiva, los discursos y declaraciones políticas reflejan una producción y reproducción ideológica que no surge en el momento de la toma de decisiones, sino que se construye históricamente. Cada palabra empleada por los actores políticos revela los marcos cognitivos que orientan sus acciones, así como las ideas dominantes en su política y en las instituciones que representan. La política exterior, entonces, constituye un escenario de exposición ideológica, donde conceptos como libre comercio, liberalismo, apertura y cooperación se articulan explícitamente en los discursos de Serra, Temer, Bolsonaro, Araújo y Guedes.

Los discursos presidenciales y ministeriales materializan una visión del orden internacional que, en este caso, favoreció el avance del acuerdo con la UE. En síntesis, el estudio de las ideologías en el campo de las relaciones internacionales permite comprender la toma de decisiones en materia de política exterior y comercial, en un contexto en el que suelen prevalecer explicaciones de tipo técnico, económico o geopolítico. Este enfoque no solo enriquece el análisis empírico de fenómenos concretos, sino que también actúa como un lente interpretativo que evidencia cómo los actores e instituciones encarnan valores internalizados, luego instrumentalizados mediante ideas y narrativas que legitiman sus decisiones e intereses.

3. Influencia de Temer y del Ministerio de Relaciones Exteriores

Este apartado analiza los discursos e ideología liberal-tecnocrática del gobierno de Temer en materia de política exterior, así como su contribución en la reanudación del acuerdo de principio entre el Mercosur y la UE. Es importante señalar que su ascenso a la presidencia estuvo marcado por controversias y cuestionamientos sobre su legitimidad, dado que fue resultado de un proceso de destitución contra la entonces presidenta Rousseff, representante del Partido de los Trabajadores (PT), lo que significó una transición ideológica de una orientación progresista hacia una visión liberal, con repercusiones significativas en la política exterior brasileña.

Entre 2014 y 2015, el discurso político brasileño retomó con fuerza valores conservadores, vinculados a la lucha contra la corrupción. Este contexto preparó el terreno para la votación durante el proceso de destitución de Rousseff en la Cámara de Diputados, ocurrida el 17 de mayo de 2016. En aquella ocasión, los legisladores argumentaron su decisión en función de valores sociales, religiosos y morales (Prandi y Carneiro, 2018), pese a que la acusación formal correspondía a una infracción de carácter fiscal. Finalmente, Rousseff fue apartada del cargo tras la votación en el Senado el 31 de agosto de 2016, fecha en la que Temer asumió la presidencia.

La trayectoria política de Temer dentro del Movimiento Democrático Brasileño (MDB), al que se integró en 1981 y en el que ocupó posiciones de liderazgo en tres ocasiones, permite comprender la orientación liberal de su política exterior durante la presidencia, pese a la polarización ideológica que caracterizó a Brasil desde el retorno a la democracia en 1985 (Zucco y Power, 2024). El MDB, fundado en 1966 durante la dictadura militar, se asoció históricamente a una tradición política liberal y conservadora, favorable a la estabilidad institucional y a la apertura económica. En la década de 1980, con el retorno de la izquierda al escenario legal y en el contexto de la transición democrática, muchos de sus partidarios se escindieron para fundar nuevas agrupaciones políticas.

En términos ideológicos, el MDB surgió como un partido de centroizquierda, pero derivó hacia la centroderecha durante la redemocratización, ya bajo la denominación de Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). A partir de 1990 pasó a ser percibido como un partido pragmático, caracterizado por su disposición a apoyar al gobierno de turno a cambio de cuotas de poder o posiciones de influencia, sin importar la orientación ideológica (Roma, 2002). En este contexto, el partido respaldó al PT durante los gobiernos de Lula da Silva (2003-2011), y promovió la inclusión de Temer como fórmula vicepresidencial de Rousseff en 2011.

El accionar del PMDB respondió a una lógica de permanencia estratégica en el poder, incluso mediante alianzas con partidos ideológicamente distintos como el PT. La elección de Temer —con posturas conservadoras— como vicepresidente en un gobierno de izquierda revela el carácter transaccional de las coaliciones partidarias en Brasil (Rocha, 2018). El distanciamiento entre el PMDB y el PT comenzó a gestarse durante el segundo mandato de Rousseff, se acentuó con la crisis económica de 2015 y culminó con el proceso de destitución presidencial y la ruptura formal de la coalición de gobierno en 2016.

El documento titulado *Un Puente al Futuro*, publicado en octubre de 2015 por el PMDB, formalizó esta reconfiguración ideológica del partido y planteó estrategias para superar la crisis que atravesaba el país. El texto propuso un giro hacia políticas neoliberales mediante reformas estructurales como la flexibilización del mercado laboral, la reforma del sistema de pensiones y la reducción del gasto

público. En materia de comercio internacional, abogó por “la búsqueda de acuerdos regionales de comercio en todas las áreas económicas relevantes —Estados Unidos, Unión Europea y Asia— con o sin la compañía del Mercosur, aunque preferiblemente con ellos” (PMDB, 2015, p. 18).

El interés de Temer en materia de política comercial y exterior se vinculó con los tratados y negociaciones de acuerdos regionales de libre comercio, en especial, entre el Mercosur y la UE. Temer designó como ministro de Relaciones Exteriores al senador José Serra, uno de los fundadores del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB, 1988), con vínculos estrechos con el PMDB. Serra desbloqueó, retomó y aceleró los diálogos del acuerdo, con una actitud proactiva y conciliadora. El proceso de destitución presidencial representó una oportunidad para el reencuentro entre el PMDB y el PSDB, ambos de orientación liberal (Roma, 2002).

Algunas de las ideas de Serra sobre la política exterior y comercial quedaron expresadas en su discurso como senador por São Paulo, el 4 de marzo de 2015, durante la 22.ª Sesión Deliberativa Ordinaria del Senado Federal. Serra adoptó una postura crítica hacia el Mercosur, al que consideraba una unión aduanera (Serra, 2015), y propuso que “[...] es necesario buscar una transición, evaluar los impactos, analizar las cifras y flexibilizar algunas normas, como, por ejemplo, la resolución que establece que todos los países inicien negociaciones conjuntas con países fuera del bloque” (Albuquerque, 2016, página web).

Serra cuestionó la orientación ideológica de Lula da Silva y Rousseff, quienes defendían el multilateralismo económico en el marco de la OMC. A su juicio, esta postura obstaculizaba la adaptación de Brasil a la tendencia global hacia acuerdos bilaterales o regionales. En consecuencia, propuso una política comercial del Mercosur más descentralizada, menos institucionalizada y más flexible frente al sistema internacional, visión que coincide con el modelo de regionalismo abierto promovido en la década de 1990. Según Briceño (2014), los proyectos de integración de esa década priorizaron el libre comercio y la competitividad en el comercio internacional, relegando otros aspectos de la cooperación regional.

Los planteamientos de Serra se tradujeron en propuestas concretas durante su ejercicio como ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno de Temer. En su discurso de toma de posesión, el 18 de mayo de 2016, aunque optó por un tono más moderado, reafirmó las ideas esbozadas previamente. Serra (2016) presentó las diez directrices que orientaban la “nueva política exterior brasileña” y reforzó la visión de Temer de “línea por línea”, una estrategia liberal estructurada y consensuada en torno al comercio exterior. En este discurso, claramente liberal y

comercial², sostuvo que el acuerdo de principio con la UE sería retomado y que constituiría el “punto de partida para avanzar en la finalización de un acuerdo comercial que promueva una mayor expansión del comercio y de las inversiones recíprocas, sin perjuicio de los legítimos intereses de diversos sectores productivos brasileños” (Serra, 2016, página web).

Según Pennaforte (2017), los discursos de Serra constituyeron un referente ideológico y programático de su gestión como canciller. Para el autor, la orientación liberal, centrada en la apertura comercial y el rechazo a esquemas restrictivos de integración regional, no fue solo retórico, sino que se tradujo en acciones ejecutadas durante su corta gestión, entre mayo de 2016 y febrero de 2017. “Su breve mandato no le permitió profundizar en su agenda, pero la ‘prueba de fuego’ de la situación política y comercial internacional y la debacle política colocarían a Brasil en una posición desfavorable para las negociaciones” (Pennaforte, 2017, p. 144).

Durante su corta gestión, Serra reestructuró el área de comercio exterior del Itamaraty, no solo en términos administrativos, sino con el objetivo de fortalecer su papel en negociaciones internacionales. Esta reestructuración dotó al ministerio de mayor agilidad y coherencia para reactivar acuerdos paralizados, y evidenció un compromiso político con la apertura comercial. Las ideas de Temer, en línea con la propuesta de Schmidt (2008), se institucionalizaron como prácticas y estructuras estatales, permitiendo que Brasil recuperara protagonismo en las negociaciones con la UE, tras años de estancamiento por divergencias internas en el Mercosur y falta de voluntad política.

El respaldo presidencial para restablecer el diálogo político y técnico con la UE fue decisivo. En una declaración a la prensa en noviembre de 2016, tras una reunión de trabajo con el primer ministro de Portugal, Antonio Costa, Temer enfatizó que, para ambos países, era prioritario cerrar lo antes posible el acuerdo (Temer, 2016). Este tipo de declaraciones presidenciales, además de comunicar intenciones, revelan las percepciones y acciones de los líderes políticos (Finnemore y Sikkink, 2001).

El desgaste de la imagen del ministro, causado por denuncias de corrupción y el agravamiento de su estado de salud, precipitó su renuncia. Fue reemplazado por el senador de São Paulo, Aloysio Nunes, quien también tenía una larga trayectoria política vinculada al PMDB y al PSDB. El nuevo ministro retomó la política comercial y exterior impulsada por Temer y Serra, con el antecedente de haber

2 En el documento, Serra rechazó y criticó nuevamente la política exterior del PT, que —según él— estaba subordinada a las preferencias ideológicas del partido y no se regía por los valores del Estado y de la nación (primera directriz). También sostuvo que la insistencia de Brasil en el multilateralismo era anacrónica y que el país debía negociar acuerdos bilaterales de libre comercio (quinta directriz); que era necesario consultar a los sectores productivos para la formulación de políticas de comercio exterior (sexta y décima directriz); y que el limitado libre comercio entre los países del Mercosur era una falla que debía corregirse (séptima directriz).

sido candidato a la vicepresidencia junto a Aécio Neves (PSDB) en las elecciones de 2014. En ese contexto, Nunes dejó en claro su posicionamiento: Brasil debía insertarse en la economía internacional, lo cual dependía, en parte, de la revitalización del Mercosur (Nunes, 2017) y de la transformación de la política exterior en un instrumento para el desarrollo del país.

Nunes destacó la relevancia del diálogo comercial con la UE: “El acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea está en la agenda y podría propiciar un salto cualitativo en nuestras relaciones con Europa, por lo que no puede ser visto solo como la desgravación de algunas líneas arancelarias” (Nunes, 2017, página web). De este modo, consolidó la narrativa de Temer y Serra, plasmada en *Un Puente al Futuro*, según la cual el libre comercio y la diversificación de los socios estratégicos eran esenciales para recuperar la confianza internacional en la economía brasileña.

Nunes lideró las negociaciones con la Unión Europea y su equipo realizó intercambios de propuestas durante 2017: la 27.^a ronda de marzo, la 28.^a en julio, la 29.^a en octubre, 30.^a en noviembre y la 31.^a en diciembre (Comisión Europea, 2022). Su postura pragmática lo permitió tratar temas como las compras gubernamentales, la propiedad intelectual y los productos agrícolas. No obstante, los avances durante ese año fueron limitados, y el ministerio anunció la reanudación de los diálogos en 2018. En ese nuevo año se realizaron otras cinco rondas de negociación: la 32.^a en marzo, la 33.^a en junio, la 34.^a en julio, la 35.^a en septiembre y la 36.^a en diciembre (Comisión Europea, 2022), lo que permitió alcanzar entre el 80 % y el 90 % del contenido total del acuerdo (Caetano y Pose, 2023).

Aunque Nunes no logró concluir las negociaciones, sentó las bases en temas clave que permitieron su desenlace durante el gobierno de Bolsonaro. La elección de ambos cancilleres —Serra y Nunes—, alineados con la búsqueda de acuerdos comerciales e inversiones fuera del eje sur-sur, junto con las medidas de corte liberalizador (Oliveira, 2020) fue una decisión estratégica. Esta alineación permitió mantener la continuidad diplomática necesaria para avanzar en un proceso negociador complejo y prolongado, en el que el cierre del acuerdo representaría un hito del gobierno de Temer y marcaría el rumbo de la política económica de Brasil en los años siguientes.

3.1. Transición gubernamental y campaña electoral de 2018

El favoritismo del entonces candidato Jair Bolsonaro en la recta final de la campaña electoral de 2018 suscitó inquietudes sobre cómo sería la conducción de la política exterior durante su eventual gobierno, debido al tono agresivo de sus discursos y a la animosidad hacia países vecinos cuyos gobiernos tenían una ideología diferente a la suya. Su programa de gobierno, titulado *El Camino de la Prosperidad*, dedicó poco espacio a la política exterior: apenas enfatizó el fomento al comercio exterior, la preferencia por los acuerdos bilaterales y el rechazo a la

firma de acuerdos comerciales “espurios” (Partido Social Liberal [PSL], 2018). En dicho programa, no hubo mención alguna al Mercosur.

Al igual que Serra en su momento, Bolsonaro planteó la posibilidad de flexibilizar el Mercosur para convertirlo en un área de libre comercio que permitiera a sus países miembros realizar negociaciones bilaterales (Sanahuja y Rodríguez, 2019). El programa de gobierno no especificó qué acuerdos se firmarían ni con qué socios, lo cual evidencia la ausencia de una definición estratégica en materia comercial. No obstante, las entrevistas concedidas por el candidato a los medios durante la campaña dejaron claro que sus pretensiones en política exterior se centrarían en fortalecer el comercio con países del llamado “primer mundo” —lo que implicaba un reposicionamiento orientado hacia el eje occidental— y en la “desideologización” de las relaciones exteriores de Brasil. Esta postura se expresó en una actitud hostil hacia gobiernos de izquierda, como el de Venezuela (*Grupo Globo*, 2018).

Pese a la desconfianza generada por la falta de propuestas concretas en política exterior y comercial, algunos elementos del discurso de Bolsonaro apuntaban a una posible continuidad de los esfuerzos emprendidos por el gobierno de Temer, lo cual sugería que no habría una ruptura con los avances logrados en el acuerdo de principio. Sin embargo, mientras algunos analistas apostaban por una continuidad pragmática en el sistema internacional y en la centralidad del comercio, la llegada de Bolsonaro implicó una ruptura más profunda, que afectó pilares como el multilateralismo, la autonomía diplomática y la política ambiental. Para el exministro Aloysio Nunes, el gobierno de Bolsonaro no auguraba un escenario favorable: “Podría suscitar controversias que no son del interés de Brasil, porque Brasil tiene una visión muy positiva de la cooperación internacional, de la defensa de los derechos humanos y del multilateralismo” (Senra, 2018, página web).

4. Ideología conservadora, comercial y liberal de Bolsonaro

Este apartado analiza la influencia del gobierno de Bolsonaro durante el proceso de negociación del acuerdo, a pesar de las rupturas con los pilares históricos de la política exterior brasileña y las tensiones internas entre diferentes sectores del Ejecutivo. Bolsonaro inició su carrera política al ser electo concejal de la ciudad de Río de Janeiro en 1988, y desde muy temprano, contó con un fuerte apoyo del electorado militar. Es decir, representaba los intereses de las Fuerzas Armadas y encarnaba valores y narrativas nacionalistas y conservadoras vinculadas a los estamentos institucionales, como la defensa de la familia heteronormativa, la propiedad privada, la patria y la religión; en parte, debido a su formación militar iniciada en 1973.

Durante sus 27 años como diputado federal (1991-2018), Bolsonaro transitó por partidos del llamado centro, caracterizados por prácticas clientelares y oportunismo político en sus relaciones con el Ejecutivo (Rocha, 2018). Según Freeden

(1996), este tipo de trayectoria puede considerarse una hibridación ideológica, en la que se conjugan intereses diversos. En el Congreso, Bolsonaro fue conocido como una persona reactiva, alineada con discursos ultraconservadores. No emergió de una estructura partidaria consolidada, lo que, sumado a su identidad militar y personalidad marcadamente polémica, permite comprender el carácter disruptivo y antiinstitucional de su presidencia a partir de 2019.

En términos de ubicación ideológica, el conservadurismo se ha situado tradicionalmente en la derecha del espectro político (Bobbio, 1995). Esta corriente concibe las desigualdades sociales como algo natural, y no necesariamente como resultado de fallas estructurales en el sistema económico o social. No obstante, dicha clasificación resulta insuficiente para caracterizar el perfil de Bolsonaro, así como el de la nueva derecha. Esta corriente contemporánea del conservadurismo trasciende el ámbito económico y prioriza cuestiones sociales y morales, como el aborto, la legalización de las drogas o la identidad de género, constituyéndose como una fuerza política que disputa el sentido común cultural (Rocha, 2018). Fue justamente este tipo de agenda la que impulsó la notoriedad pública de Bolsonaro durante su trayectoria como legislador.

Los grupos conservadores —representados por sectores religiosos, empresariales, militares y liberales— crecieron y se organizaron durante el gobierno de Rouseff, y encontraron en Bolsonaro un líder afín a sus ideas. Mudde (2019) lo caracterizó como un político de ultraderecha que, si bien no se opuso directamente a la democracia formal, manifestó hostilidad hacia el funcionamiento de sus instituciones. Además, se presentó como el representante del pueblo y de las mayorías que, según él, habían sido oprimidas por las minorías durante los gobiernos del PT.

Un componente de índole económica se incorporó a la propuesta ideológica de Bolsonaro en 2017, de manera estratégica y superficial. En ese contexto, se declaró liberal (Boghossian & Carneiro, 2017) y proyectó esa imagen (Lima & Luz, 2022) con el fin de ampliar su base electoral, particularmente ante el empresariado y el mercado financiero, a pesar de tener dificultades para articular propuestas concretas desde ese enfoque. Su adhesión al liberalismo —principalmente orientada hacia la apertura comercial (Caetano, 2022)— fue más simbólica que doctrinal, dado que no poseía un conocimiento profundo sobre esta corriente. Por tanto, su declaración no bastó para sustentar el contenido programático de su campaña presidencial, especialmente, en el área económica, que generaba altas expectativas.

Por ende, el liberalismo excede los marcos de una doctrina económica: constituye un conjunto de ideas centradas en principios como la libertad, la igualdad ante la ley, el pluralismo y la autonomía individual (Freeden, 2015). Sin embargo, no existe un consenso absoluto entre sus diversas vertientes, ni puede ser caracterizado de manera uniforme en todos los países. En Brasil, esta corriente posee una trayectoria consolidada y suele estar asociada a la derecha política, pese a que

existen matices (Rocha, 2018). Lo relevante, en este contexto, es la asociación estratégica del discurso liberal con el ideario de Bolsonaro, así como la superficialidad con la que este lo invocó en sus primeras apariciones públicas durante la campaña presidencial.

4.1. Tensiones internas sobre política y comercio exterior entre Araújo y Guedes

La escasa formación de Bolsonaro en materia económica fue compensada por su alianza con Paulo Guedes, economista con doctorado por la Universidad de Chicago. Esta institución dio origen a la Escuela de Chicago, que formuló críticas a la regulación del capitalismo en las décadas de 1950 y 1960, y sentó las bases teóricas de las políticas neoliberales implementadas posteriormente en Estados Unidos, Chile, Brasil y otros países (Vernengo y Caldentey, 2022). La incorporación de Guedes al gabinete otorgó tranquilidad a los sectores financieros y empresariales, al encarnar la dimensión programática, coherente y neoliberal del gobierno de Bolsonaro.

El neoliberalismo, surgido en la segunda mitad del siglo XX como variante del liberalismo clásico, defiende los beneficios de un mercado libre irrestricto y autorregulado. En este modelo, el Estado no desaparece, pero su papel se reduce a garantizar condiciones favorables para la eficiencia del sector privado y la libertad económica (Steger y Roy, 2010). Puede entenderse como una radicalización del liberalismo, al exaltar el libre mercado por encima de otras dimensiones de la vida social (Nofal, 2023). Se manifiesta como una ideología centrada en la competitividad y el interés propio; como un modelo de gobernanza que promueve la autorregulación del mercado a escala global; y como un conjunto de políticas públicas orientadas a la desregulación económica, la liberalización del comercio y la privatización de empresas estatales (Steger y Roy, 2010).

Según Harvey (2005), el neoliberalismo constituye un proyecto político-económico distinto del liberalismo, a que privilegia la desregulación y la privatización, reduce el papel del Estado y lo utiliza como herramienta para reconfigurar las relaciones de poder. Desde otra perspectiva, Freedman (2015) lo define como la versión más empobrecida del liberalismo, al priorizar la libertad de mercado sobre otros valores y libertades. En este marco se inscriben las ideas de Guedes, quien promovió una agenda neoliberal clásica centrada en privatizaciones, reducción del Estado, flexibilización laboral y recorte del gasto social.

A partir de estos antecedentes teóricos, la coalición Guedes-Bolsonaro se caracterizó por el conservadurismo político del primero y el liberalismo económico del segundo. Este tipo de alianzas entre élites, capital y sectores conservadores —analizadas por Harvey (2005)— pueden garantizar la gobernabilidad económica y el respaldo institucional (Centeno y Cohen, 2012). Pero, lo novedoso en el contexto brasileño no fue la presencia del conservadurismo o del neoliberalismo, sino su

articulación explícita, su consolidación y fortalecimiento como proyecto de poder (Santos, 2019). Como ministro de Economía, Guedes defendía una apertura comercial radical, al punto de ignorar los impactos de las negociaciones sobre las pequeñas industrias brasileras y sus trabajadores. Todo estímulo a las exportaciones era considerado un subsidio y, por tanto, contrario a los principios del libre comercio, lo que lo volvía inaceptable en el marco del acuerdo de principio.

Paralelamente, Bolsonaro designó como canciller a Ernesto Araújo, figura clave en la construcción de su política exterior, quien representaba un proyecto ideológico explícito alineado con los valores de la nueva derecha o derecha radicalizada, como quedó evidenciado en su discurso de posesión (Araújo, 2019). Su orientación fue programática y moderada en la forma (Sanahuja y Rodríguez, 2019), pero supuso un quiebre ideológico respecto a los ejes tradicionales del multilateralismo y la integración regional. Su discurso se inscribe en la tipología de Rydgren (2018): nacionalista, populista antisistema, autoritaria, anticomunista y antiglobalista.

En relación con el nacionalismo, Araújo recurrió al imaginario monárquico brasileño e invocó el “cultivo de la tradición” como recurso para construir una imagen idealizada del pasado nacional. El populismo se expresó en su rechazo a las élites diplomáticas, a quienes acusó de estar desconectadas de los intereses del pueblo, como cuando afirmó que el Itamaraty “no puede creerse mejor que Brasil [...] no puede creer que no forma parte de Brasil” (Araújo, 2019, p. 3). El anticomunismo apareció al señalar que el socialismo no había dominado Brasil gracias a que los militares no lo permitieron, pero que ahora resurgía en forma de globalismo. Este último concepto, interpretado como una degeneración de la globalización (Smith, 2021), era, según Araújo, un enemigo a combatir mediante el nacionalismo, y señaló que quienes se oponen a esta conspiración son denominados “antiglobalistas” (Araújo, 2019).

Con Araújo se consolidó una confrontación ideológica en la que se deslegitimó el legado diplomático calificado como “desnacionalizado” y promovió una narrativa de “reconquista” de Itamaraty por parte de una visión nacionalista, cristiana y anticomunista. No obstante, Araújo debió adaptar su retórica a los objetivos económicos del gobierno, con el propósito de avanzar hacia el cierre del acuerdo de principio, a pesar de que Guedes impulsaba una inserción internacional basada en el libre comercio, mientras que el canciller mantenía una postura antimultilateralista.

La designación de Araújo como ministro constituyó un cambio inédito en la tradición de Itamaraty, históricamente caracterizado por evitar posturas extremas (Ricupero, 2017). A pesar de ello, mantuvo formalmente su voluntad de avanzar con el acuerdo, y su papel fue clave para transmitir a los socios europeos el compromiso de Brasil con la negociación, incluso frente al discurso crítico de Bolsonaro sobre el multilateralismo, la globalización y las instituciones internacionales. Araújo ajustó su discurso a la estrategia promovida por Bolsonaro

y Guedes, defendiendo la liberalización comercial como objetivo de la política exterior y garantizando la continuidad institucional del proceso. Por último, el gobierno de Bolsonaro logró flexibilizar algunas posiciones (Sanahuja y Rodríguez, 2019), en especial en lo relacionado con sectores industriales (Caetano y Pose, 2023) durante las 37.^a ronda de negociaciones, celebrada en enero de 2019, y la 38.^a, en abril del mismo año (Comisión Europea, 2022).

5. Conclusiones

El presente artículo analizó los aportes del liberalismo y el neoliberalismo en Brasil y su impacto en la política exterior y comercial. La llegada de Michel Temer y, posteriormente, de Jair Bolsonaro a la presidencia impulsó una agenda neoliberal renovada, orientada hacia la apertura comercial, aunque ambos adoptaron posturas diferenciadas al respecto. La ideología del gobierno de Temer fue moderada y retomó algunos elementos del neoliberalismo adoptado por el PSDB en la década de 1990, concibiendo la apertura comercial en diálogo con los sectores productivos. En contraste, Bolsonaro y su ministro Paulo Guedes representaron una versión radicalizada de esta corriente, promoviendo una apertura comercial irrestricta.

El cierre del acuerdo de principio reflejó las posturas de ambos gobiernos en materia comercial y de política exterior. A partir de la reconstrucción de las trayectorias político-ideológicas de ambos presidentes y de sus ministros más cercanos, es posible inferir que, para ambos mandatos, la concreción del acuerdo fue un componente clave dentro de sus respectivas estrategias de inserción internacional. Este alineamiento ideológico y programático facilitó la conclusión del acuerdo, evidenciando cómo la afinidad política puede acelerar decisiones en el ámbito de la política exterior.

En particular, el gobierno de Temer se mostró altamente favorable al acuerdo: no solo convenció a los socios del Mercosur, sino que también trabajó activamente para remover los obstáculos en las negociaciones, dejando el camino expedito a Bolsonaro. A pesar de las diferencias en los enfoques comerciales de los ministros de Relaciones Exteriores respecto del Mercosur, prevaleció el entendimiento de que este bloque era una condición necesaria para finalizar las rondas con el bloque europeo. Los discursos más radicales de Serra (durante el gobierno de Temer) y de Araújo (en el gobierno de Bolsonaro) no se tradujeron en acciones efectivas que impulsaran al desmantelamiento del bloque.

Ambos gobiernos compartieron tres elementos clave: primero, un discurso con orientación liberal y neoliberal —aunque con diferentes intensidades—, basado en la convicción de que los acuerdos comerciales eran un medio para la inserción internacional de Brasil; segundo, la idea de que el país debía priorizar las relaciones comerciales con naciones desarrolladas y estratégicas; y tercero, la necesidad de obtener una victoria simbólica que fortaleciera la credibilidad de sus

gobiernos. Si bien los discursos y las formas de implementación variaron, siendo Bolsonaro menos conciliador, puede observarse una diferencia entre el enfoque liberal dialogante de Temer y la combinación de libre comercio y nacionalismo que caracterizó a Bolsonaro.

Además, si bien el Ministerio de Relaciones Exteriores tiene competencia exclusiva sobre la política exterior y comparte responsabilidades en materia comercial, es innegable que esta cartera estableció las directrices que orientaron la conducción de las negociaciones con la Unión Europea. Una política exterior favorable y alineada con los principios de la apertura comercial marcó el tono de la política comercial, facilitando el diálogo con los socios considerados estratégicos.

La paralización de la ratificación del acuerdo ocurrió posteriormente, tras el denominado Día del Fuego, el 11 de agosto de 2019, cuando el gobierno de Bolsonaro evidenció su falta de compromiso con la legislación ambiental y con las políticas públicas en esta materia. A partir de entonces, la relación con la Unión Europea entró en una fase de fuerte tensión, lo que también afectó el diálogo con los demás países del Mercosur. La relación bilateral entre los bloques comenzó a normalizarse en 2023, con el retorno de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia.

El tema planteado reviste especial relevancia en el contexto del Mercosur, donde el proceso de integración regional ha experimentado retrocesos frecuentes como resultado de las posturas ideológicas divergentes entre sus Estados miembros. Las tensiones políticas internas, junto con los cambios de orientación gubernamental, tienden a generar oscilaciones en el grado de compromiso con los objetivos comunes del bloque. Esta falta de continuidad política no solo debilita la cohesión interna, sino que también limita la capacidad del Mercosur para proyectarse como un actor coherente en el escenario internacional. En este sentido, la dimensión ideológica no puede ser subestimada si se busca comprender las oportunidades y restricciones que enfrenta la integración regional en América Latina.

6. Referencias bibliográficas

- Álvarez, M., y Zelicovich, J. (2020). El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador. *Relaciones Internacionales*, (44), 107-125. <https://doi.org/10.15366/relacionesinternacionales2020.44.006>
- Bobbio, N. (1995). *Direita e Esquerda: razões e significados de uma distinção política*. Editora Unesp.
- Briceño, J. (2014). *O Regionalismo Latino-Americano depois do regionalismo aberto: novos eixos, novas estratégias, modelos diversos*. CDCHTA.
- Caetano, G. (2022). *Analysis and foresight of the European Union-Mercosur Association Agreement*. Documento de Trabajo, occasional paper FC/EU-LAC (4) EN. Fundación Carolina, Agenda 2030 y EU-LAC Foundation.

- Caetano, G., y Pose, N. (2023). Unión Europea y Mercosur: perspectivas de acuerdo en la coyuntura geopolítica actual. *CIDOB, d'Afers Internacionals*, (135), 221-246. <https://goo.su/ISRhzAk>
- Centeno, M., & Cohen, J. (2012). The arc of neoliberalism. *Annual Review of Sociology*, 38, 317-340. <https://goo.su/Kz1FD0>
- Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: The constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 391-416. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.4.1.391>
- Freeden, M. (1996). *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford University Press.
- Freeden, M. (2015). *Liberalism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Gomes, M. (2014). *Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia nos planos inter-regional e multilateral* Miriam Gomes Saraiva. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe, 10. EU-Lac Foundation. <https://goo.su/Y2SKRaR>
- Harvey, D. (2005). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford University.
- Loss, F. (2023). *La conclusión de las negociaciones del acuerdo Mercosur-Unión Europea: las perspectivas del empresariado brasileño* (tesis de doctorado). Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de São Paulo.
- Martínez, P. (2022). El acuerdo comercial entre la Unión Europea y el MERCOSUR (tesis de maestría). Universidad Pontificia Comillas, Madrid.
- Mateo, M. (2006). *La Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur en la encrucijada*. Documentos CIDB, América Latina. <https://goo.su/xORgT>
- Maynard, J., y Haas, M. (2023). *The Routledge Handbook of Ideology and International Relations*. Routledge.
- Mózesová, A. (2024). La cooperación del MERCOSUR con la Unión Europea. Sus retos y desafíos. *Anuario en Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata. <https://goo.su/Nkiw>
- Mudde, C. (2019). *The Far Right Today*. Cambridge, Polity Press.
- Nofal, S. (2023). The historical roots of neoliberalism: origin and meaning. *Brazilian Journal of Political Economy*, 4(3), 576-591. <https://goo.su/OLtwp>
- Oliveira, D. (2020). As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na política externa (2016-2019). *NEIBA*, (9), 1-19. <https://goo.su/3oGSRRk>
- Pennaforte, C. (2017). A atuação de José Serra no Ministério de relações exteriores: algumas considerações críticas. *Cadernos CIM/UFPEL*, 1(1), 137-146.
- Prandi, R., y Carneiro, J. (2018). Em nome do pai: justificativas do voto dos deputados federais evangélicos e não evangélicos na abertura do impeachment de Dilma Rousseff. *Rev. Bras. Ciências Sociais*, 33(96), 2-22. <https://goo.su/uub7fAr>
- Ricupero, R. (2017) *A Diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Versal Editores.
- Rocha, C. (2018). *Menos Marx, mais Mises: o liberalismo e a nova direita no Brasil*. Todavia.
- Roma, C. (2002). A institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999. *Rev. Bra. Ciências Sociais*, 17(69), 71-92. <https://goo.su/Wqct>

- Ruggie, J. (1998). *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*. Routledge.
- Rydgren, J. (2018). *The Oxford Handbook of the Radical Right*. Oxford University Press.
- Sanahuja, J., y Rodríguez, J. (2019). *Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: del inter-regionalismo a la crisis de la globalización*. Fundación Carolina, 13.
- Santos, R. (2019). *Pensando a família como um dos pontos de intersecção entre o neoliberalismo e o conservadorismo*. I Simpósio Pós-Estruturalismo e Teoria Social, 27-29 de maio de 2019. Ufpel - Pelotas. <https://goo.su/cg1AJ>
- Schmidt, V. (2008). Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, 11, 167-187. <https://goo.su/Q1JKvf>
- Smith, D. (2021). *'The False Song of Globalism': Anti-Globalist Politics and Ideology in the United States from 1945 to 2000* (PhD Thesis). University of Cambridge.
- Steger, M., & Roy, R. (2010). *Neoliberalism: A Very Short Introduction*. Oxford University Press.
- Tah, E. (2018). Las Relaciones Internacionales desde la perspectiva social. La visión del constructivismo para explicar la identidad nacional. *Revista Mexicana de Ciencias Política y Sociales*, 233(63), 389-403. <https://goo.su/Ubkop>
- van Dijk, T. (1998). *Ideology: A Multidisciplinary Approach*. Sage Publications.
- Vernengo, M., y Caldentey, E. (2022). *El neoliberalismo en América Latina: orígenes y persistencia*. International Development Economics Associates LTD. <https://goo.su/9lpQi>
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.
- Zucco, C., & Power, T. (2024). The Ideology of Brazilian Parties and Presidents: A Research Note on Coalitional Presidentialism Under Stress. *Latin American Politics and Society*, 66(1), 178-188. <https://goo.su/Bc5SMfX>

Prensa y documentos normativos

- Albuquerque, F. (2016). Em São Paulo, Serra diz que há expectativa positiva em relação à economia. *Agência Brasil*. <https://goo.su/ry6guL>
- Araújo, E. (2019). Ernesto Araújo - Discurso de posse. Brasília. Ministério das Relações Exteriores. <https://goo.su/WdXuIVF>
- Boghossian, B., y Carneiro, M. (2017). Bolsonaro diz que é liberal e adota discurso que agrada investidores. *Folha de São Paulo*. <https://goo.su/5KvkUX>
- Comisión Europea. (2022). *Documentos sobre o acordo União Europeia-Mercosul*. Comisión Europea. <https://goo.su/xl1dG>
- Grupo Globo. (2018). Jair Bolsonaro: as promessas do candidato do PSL à Presidência. *Grupo Globo*. <https://goo.su/48zaW>
- Lima, M., y Luz, S. (2022). Jair Bolsonaro, em entrevista a VEJA: “Hoje sou um liberal”. *Veja*. <https://goo.su/NoSSzHz>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. (2019). Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea: síntesis del acuerdo. <https://goo.su/jrFgph>
- PMDB. (2015). *Uma Ponte para o Futuro*. Fundação Ulysses Guimarães. <https://goo.su/RtHVD7F>

- Nunes, A. (2017). Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira. Ministério das Relações Exteriores. <https://goo.su/4KON8vm>
- PSDB. (1988). *Introdução e Diretrizes Básicas*. PSDB. <https://goo.su/pB8Y>
- PSL. (2018). *O Caminho da Prosperidade: Proposta de Plano de Governo*. <https://goo.su/BemhJ>
- Senra, R. (2018). Bolsonaro não traria nenhum retrocesso a relações internacionais, diz Aloysio Nunes. *BBC News*. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-45663950>
- Serra, J. (2015). Discurso durante a 22ª Sessão Deliberativa Ordinária no Senado Federal. Senado Federal. <https://goo.su/50RgoOS>
- Serra, J. (2016). Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. *Ministério das Relações Exteriores*. <https://goo.su/8ALRJW5>
- Temer, M. (2016). Declaração à imprensa do Presidente da República, Michel Temer, após reunião de trabalho com o Primeiro-Ministro de Portugal, António Costa. Biblioteca Presidência da República. <https://goo.su/PUZST>

La política exterior argentina frente a los conflictos en Ucrania y la Franja de Gaza durante el gobierno de Fernández

Argentine Foreign Policy Regarding the Conflicts in Ukraine and the Gaza Strip During the Fernández Administration

Ornela Fabani

🏠 Investigadora asistente del
Consejo Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas (Conicet)
✉️ ornela_fabani@hotmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-6879-1908>
📍 Argentina

Emilse Calderón

Investigadora adjunta del Consejo
Nacional de Investigaciones
Científicas y Técnicas (Conicet)
✉️ emilsecalderon@hotmail.com
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-2975-0572>
📍 Argentina

Recibido: 9-agosto-2024
Aceptado: 1-febrero-2025
Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Fabani, O., y Calderón, E. (2025). La política exterior argentina frente a los conflictos en Ucrania y la Franja de Gaza durante el gobierno de Fernández. *Estado & comunes*, 2(21), 127-146. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.382

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.
N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 127-146
Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)
Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245
https://doi.org/10.37228/estado_comunes.382



Resumen

Este artículo tiene como objetivo explicar el posicionamiento argentino frente a los conflictos en Ucrania (febrero de 2022) y en la Franja de Gaza (octubre de 2023) durante el gobierno de Alberto Fernández. Para ello, se adopta un enfoque cualitativo mediante un estudio de caso, empleando como técnicas de recolección de datos el fichaje bibliográfico y documental de fuentes primarias y secundarias, trabajadas con el método de análisis de contenido. El marco teórico se basa en el realismo neoclásico. Se sostiene que el posicionamiento del gobierno de Fernández puede explicarse, por un lado, por el impacto de los escenarios de conflicto en el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y la intención de Argentina de preservar sus relaciones con los Estados involucrados; y, por otro, por una estrategia de inserción internacional de corte autonomista, la ubicación secundaria de ambos conflictos en la agenda y su limitada repercusión en la sociedad nacional. Finalmente, los hallazgos empíricos vinculados a estas variables sistémicas y domésticas indican que dicho posicionamiento estuvo en línea con los postulados históricos de la política exterior argentina, procurando un diálogo fluido y prudente con todos los actores involucrados.

Palabras clave: Alberto Fernández, condicionantes externos, condicionantes internos, Franja de Gaza, política exterior argentina, realismo neoclásico, Ucrania.

Abstract

This article aims to explain Argentina's positioning regarding the conflicts in Ukraine (February 2022) and the Gaza Strip (October 2023) during the administration of Alberto Fernández. To this end, a qualitative approach is employed through a case study, using bibliographic and documentary records of primary and secondary sources, analyzed through content analysis. The theoretical framework is based on neoclassical realism. It is argued that the Fernández administration's position can be explained, on the one hand, by the impact of these conflict scenarios on the deterioration of international security governance and Argentina's intention to preserve its relations with the states involved; and, on the other hand, by an autonomist-oriented strategy of international insertion, the peripheral role of both conflicts in the national agenda, and their limited impact on Argentine society. Finally, the empirical findings related to these systemic and domestic variables indicate that this positioning was consistent with the historical principles of Argentine foreign policy, aiming for a cautious and open dialogue with all involved parties.

Keywords: Alberto Fernández, external constraints, internal constraints, Gaza Strip, Argentine foreign policy, neoclassical realism, Ukraine.

1. Introducción

La conflictividad del siglo XXI está marcada por la complejidad, un rasgo preponderante que se intensifica con la articulación entre la persistencia de una lógica interestatal y la irrupción de formas no tradicionales posteriores al fin del enfrentamiento bipolar. Asimismo, son conocidas las dificultades de la Organización de Naciones Unidas (ONU) para desplegar un mecanismo de gobernanza certero, único y eficaz a través de su Consejo de Seguridad. A ello se suma el hecho de que el proceso de transición en el orden internacional, caracterizado por la emergencia —y en algunos casos, reemergencia— de nuevas potencias, no ha contribuido a que dicho mecanismo funcione adecuadamente.

Esto se explica, en parte, por la constatación de que la gobernanza global se ha convertido en un campo de disputa por la legitimidad, en el cual los principales actores promueven sus visiones sobre cómo debe gobernarse el mundo. En lo relativo a los asuntos de paz y seguridad internacional, persisten los criterios establecidos tras la Segunda Guerra Mundial (Kobayashi, 2017). De hecho, estas nuevas potencias —específicamente China, Rusia e India, y en un segundo plano, Sudáfrica y Brasil— comparten una narrativa crítica respecto de la necesidad de revisar y reformar tales criterios.

En este contexto, eventos disruptivos como la invasión de Rusia a Ucrania y la guerra en la Franja de Gaza evidencian la imposibilidad de alcanzar una gobernanza global efectiva. También reflejan el inicio de un nuevo proceso internacional que exige el reconocimiento de una realidad distinta, la cual implica el reacomodo de ciertas instituciones internacionales (Miliband, 2023). Este proceso abarca tanto la dimensión estratégico-militar como la político-diplomática de las relaciones internacionales que, en el mediano y largo plazo, podría derivar en nuevos alineamientos y realineamientos por parte de las potencias, los Estados medianos y los países periféricos.

La relevancia geopolítica de este escenario justifica la elaboración del presente artículo, cuyo objetivo es explicar el posicionamiento de Argentina frente a los conflictos bélicos en Ucrania (febrero de 2022) y en la Franja de Gaza (octubre de 2023) durante el gobierno de Alberto Fernández. Se sostiene que dicho posicionamiento se explica, por un lado, por el impacto de los escenarios de conflicto sobre el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y la intención del gobierno argentino de preservar sus relaciones con los Estados involucrados en estas disputas; y, por otro lado, por una estrategia de inserción internacional de corte autonomista, la ubicación secundaria de ambos conflictos en la agenda nacional y su repercusión limitada en la sociedad argentina.

El primer apartado precisa el enfoque teórico-conceptual y metodológico adoptado. El segundo analiza la relevancia estratégica de los escenarios ucraniano y gazatí en el tablero geopolítico global. Los apartados tercero y cuarto examinan el

posicionamiento de Argentina en cada uno de estos escenarios, considerando su estrategia de inserción internacional, la sensibilidad del gobierno frente a los conflictos bélicos y su repercusión social. Por último, se presentan las conclusiones.

2. Consideraciones teórico-conceptuales y metodológicas

Desde una perspectiva teórica, este artículo se inscribe en el paradigma realista, que concibe la política exterior de todo Estado como el resultado de acciones y reacciones frente a circunstancias y coyunturas del entorno internacional. No obstante, dado que el realismo clásico minimiza el papel de las dinámicas domésticas en el desarrollo de dicha política, este trabajo se ancla específicamente en los aportes del realismo neoclásico, por su reconocimiento del condicionamiento ejercido por el contexto interno (Rose, 1998; Schweller, 2006).

En términos más precisos, se entiende que el ámbito doméstico actúa como una variable interviniente sobre la política exterior, al mediatizar el impacto de los condicionamientos sistémicos (Rose, 1998). En consecuencia, se descarta la premisa, propia del realismo clásico, de que los factores internos carecen de influencia en los procesos de formulación y ejecución de la política exterior. Por el contrario, se reconoce que el ámbito de análisis no debe limitarse exclusivamente a los condicionantes externos (Robles, 1996; Lasagna, 1996). Desde esta óptica, y en línea con Rosenau (1969), se reivindica la importancia del vínculo nacional-internacional en tanto objeto de una investigación sistemática, sostenida y comparada. De esta manera, se intenta superar las limitaciones de las perspectivas realistas y neorrealistas en relación con el rol de la política interna, según lo plantea Moravcsik (1993).

La mirada teórica adoptada en este estudio también relativiza la centralidad del poder material de los Estados, asociado a variables entre las que se incluyen la población, el territorio, las capacidades militares, el desarrollo socioeconómico y la dimensión de la economía nacional (Schweller, 2006). En ese sentido, se busca equilibrar ciertos supuestos propios del realismo —teoría dominante en las relaciones internacionales— con las particularidades del caso empírico analizado (Glaser, 2007).

En sintonía con lo expuesto, se concibe la política exterior, por un lado, en términos de una política interméstica (Putnam, 1988; Rosenau, 1967), influida de manera simultánea por factores internos y del entorno internacional. Esta perspectiva adquiere particular relevancia en el caso argentino, dada su condición de Estado mediano, en desarrollo y situado en América Latina (Anzellini y Castro, 2012). Por otro lado, se la entiende también en calidad de política pública, reconociendo que el Estado —instancia que diseña y ejecuta dicha política— no actúa en tanto actor racional unificado. En esta línea, la política exterior se define en términos de una política pública que se orienta y despliega principalmente en el ámbito internacional, y que determina la posición del Estado frente a los temas de la

agenda global y los cursos de acción que asume en las distintas dimensiones de las relaciones internacionales (Calderón, 2022a).

Desde el punto de vista metodológico, se adopta un enfoque cualitativo, por considerarse el más adecuado para la recolección y reconstrucción de la evidencia empírica que sustenta la hipótesis de investigación. Este enfoque se concreta mediante un estudio de caso, en el que se emplean técnicas de recolección de datos basadas en el fichaje bibliográfico y documental de fuentes primarias y secundarias, analizadas mediante la técnica de análisis de contenido. Entre las fuentes primarias se incluyen: declaraciones de funcionarios del gobierno del expresidente Fernández, comunicados oficiales de la Cancillería argentina, *la Directiva de Política de Defensa Nacional* (DPDN, 2021) y resoluciones del sistema de Naciones Unidas. Las fuentes secundarias comprenden libros, informes de centros de investigación y artículos de prensa nacional e internacional.

Por último, el concepto central de posicionamiento internacional de Argentina se operacionaliza a través de cinco variables. Dos de ellas son sistémicas: el impacto de los escenarios de conflicto en el deterioro de la gobernanza global de los asuntos de seguridad internacional, y la relación de Argentina con los Estados involucrados, tanto de manera directa como indirecta. Las tres restantes son domésticas: la estrategia de inserción internacional vigente, la sensibilidad del gobierno frente a los escenarios bélicos y la repercusión de estos conflictos en la sociedad argentina.

3. Los flujos de las variables sistémicas en la política exterior argentina frente a los escenarios en Ucrania y Gaza

En lo que se refiere a la coyuntura bélica inaugurada en Ucrania el 24 de febrero de 2022, es importante comprender que la decisión del Kremlin es congruente con el discurrir de los 24 años de Vladímir Putin en el poder y su estrategia de inserción internacional, que abreva en el ideario de la doctrina Primakov, la cual apunta a devolverle a Rusia el lugar que se considera le corresponde en el sistema internacional en función de sus recursos, capacidades e historia (Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia [MRER], 2000). Dado que esto se tradujo en la búsqueda de reconstruir su liderazgo regional e impedir la intromisión de occidente y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en su extranjero cercano, Ucrania y el escenario abierto con la revuelta del Maidán en 2013 se transformaron en un objetivo político estratégico para Moscú.

Dichos elementos resultan relevantes para analizar el impacto del escenario de conflicto en Ucrania con relación al deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional como variable sistémica, pues el sistema internacional ya venía dando señales de hallarse debilitado en sus capacidades para ejercer dicha gobernanza. Particularmente, desde los acontecimientos en Libia durante 2011, que derivaron en la pérdida de legitimidad de la norma Responsabilidad de

Proteger, y la sucesiva inacción del Consejo de Seguridad frente a conflictos como el ocurrido en Siria. Esto acontece en el marco de la menguada tolerancia de las potencias nuevas con respecto a los criterios que rigen *de facto* la gobernanza y que implican la vigencia de un doble estándar (Calderón, 2024).

Asimismo, e independientemente de las modificaciones que puedan acontecer en el mapa de Europa —considerando la declaración de independencia proclamada por Donetsk y Lugansk y su correspondiente anexión a Rusia—, la estabilidad estratégico-militar se encuentra comprometida. En este sentido, piénsese en los movimientos tácticos realizados por las fuerzas armadas occidentales y la OTAN, la pérdida de vigencia de los acuerdos de control de armas y la incertidumbre relativa a la amenaza nuclear. Además, también debe sopesarse la onda expansiva que alcanza a otros Estados, los cuales buscan posicionarse del modo más conveniente frente a un escenario complejo que involucra, directa e indirectamente, a las potencias militares más relevantes del mundo.

En el caso de las potencias emergentes, el comportamiento predominante está marcado por el pragmatismo, dado que, en todos los casos, se mantienen abiertos los canales de comunicación con Moscú y sus vínculos en los diferentes ámbitos de las relaciones internacionales. Así, China, India, Turquía y Brasil sostienen una posición frente al conflicto que no subestima la determinación ni las capacidades del Kremlin. En el caso de China e India, sus abstenciones en los foros internacionales, la continuidad e incluso la profundización de sus relaciones económico-comerciales, así como el estrechamiento de sus vínculos dentro del bloque Brics y de la Organización para la Cooperación de Shanghái, acompañan a Moscú y facilitan el ejercicio de lo que considera su derecho a sentirse seguro en un contexto amenazante (Calderón, 2022b). Por su parte, occidente y las potencias tradicionales —Estados Unidos y la Unión Europea—, en su apuesta por el desgaste bélico de Rusia, han alimentado las capacidades de defensa de Kiev. Asimismo, refuerzan sus esquemas de defensa nacionales mediante el incremento del gasto y la ampliación de la arquitectura de la OTAN con nuevas incorporaciones (Sipri, 2024).

Por consiguiente, mientras el conflicto bélico se prolonga, queda al descubierto la vigencia de la conflictividad interestatal, la centralidad de la figura del Estado y sus intereses estratégicos, y la fragilidad del proceso de transición en el orden internacional, en el marco de la consolidación del ascenso de China y del surgimiento —o resurgimiento— de nuevos polos de poder. Esta serie de certezas condiciona la mirada de Argentina sobre el sistema internacional y confirma las presunciones plasmadas en el diagnóstico geopolítico de la DPDN de 2021 sobre la persistencia de la violencia interestatal, la inacción del Consejo de Seguridad y la incidencia de la contienda interhegemónica en dicho escenario.

Pasando a la segunda variable sistémica, relativa a la relación de Argentina con los Estados involucrados en el conflicto de modo directo e indirecto, durante el

gobierno de Fernández se sostuvo una inserción externa no disruptiva, con una cercanía a occidente y Washington. En este sentido, se sucedieron reuniones de primer nivel y Argentina participó activamente en el foro donde la Casa Blanca ejerce un liderazgo hemisférico: la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, en 2020 y 2022. Más específicamente, en el ámbito estratégico-militar, se concretaron encuentros en el marco del Grupo de Trabajo Bilateral en 2021 y 2022; hubo una reunión con la comandante del Comando Sur en 2022 y, considerando la planificación de las ejercitaciones militares combinadas de las Fuerzas Armadas entre 2020 y 2023, queda claro el fuerte vínculo con las instituciones castrenses occidentales (Ministerio de Defensa, 2022).

Sin embargo, el posicionamiento del gobierno de Fernández, favorable a entablar un diálogo político maduro con actores de características disímiles y pertenecientes a diferentes latitudes, genera incomodidad en Washington. Del mismo modo ocurre con la decisión de mantener una narrativa distinta, que contraría sus postulados para el abordaje de un tema sensible como la lucha contra el narcotráfico en Latinoamérica (Calderón, 2023). Más aún, cuando el gobierno nacional retomó la retórica de las administraciones de Néstor Kirchner y Cristina Fernández sobre la necesidad de tener una política de defensa autónoma y cooperativa, centrada en los vínculos con Sudamérica (DPDN, 2021), mientras que, con respecto al resto de los Estados miembros de la comunidad internacional, se fomentó un comportamiento tendiente a la diversificación de las relaciones en pie de igualdad.

De este modo, por ejemplo, Rusia y China son percibidos como actores tan relevantes como los países de Europa occidental y, por ende, el vínculo de diálogo político e, incluso, comercial se favorece en los mismos términos y con el mismo énfasis. De ahí que, en 2021, se concretaran la V Reunión de la Comisión Conjunta de Defensa Argentino-China, la VII Comisión Intergubernamental para la Cooperación Técnico-Militar con Rusia y el encuentro virtual entre los ministros de Defensa de Argentina y China.

En consecuencia, y considerando las características que adopta la variable sistémica propuesta en primer término, durante el gobierno de Fernández, Argentina se vinculó con los Estados involucrados directa e indirectamente en el conflicto ucraniano —Estados Unidos, Rusia y China— intentando preservar un diálogo político fluido, pero prudente, en todos los casos. El propósito de ello puede asociarse con la intención del gobierno nacional de evitar que sus decisiones se interpreten como un posicionamiento de apoyo o de crítica rotunda respecto de las acciones externas de tales actores, en un escenario lejano y ajeno a Argentina.

En lo que respecta al conflicto en la Franja de Gaza, este nuevo estallido de violencia se inició tras el ataque de Hamás sobre Israel el 7 de octubre de 2023, que desencadenó la respuesta de Tel Aviv, la cual ha reivindicado su derecho a la legítima defensa. Esta ofensiva, que inicialmente fue de carácter aéreo, derivó en una

incursión terrestre que ha devastado la infraestructura civil gazatí, ocasionando además enormes pérdidas en vidas humanas (Pérez Gallardo, 2025).

Este escenario supuso el inicio de una dinámica regional caracterizada por el fuego cruzado entre Israel y Hezbolá, así como también entre Israel y Siria, y el ataque de Irán a Siria, Irak y Pakistán. Ello sin mencionar las agresiones perpetradas por el movimiento Ansar Allah que, en solidaridad con el pueblo palestino, arremetió contra buques de distintas banderas, alegando su vinculación con intereses de Israel en el mar Rojo. Por consiguiente, el deterioro de la situación en Oriente Medio ha puesto en vilo a la comunidad internacional y, una vez más, la gobernanza global en materia de seguridad internacional no ha podido dar respuesta a la escalada regional del conflicto.

En lo concerniente al conflicto palestino-israelí, se ha criticado a la ONU el rol que desempeñó en lo que muchos entienden como el *origen de la disputa*: la partición del territorio palestino —plasmada en la resolución 181/11—, y su posterior ineficacia para poner fin a un conflicto que, con el paso del tiempo, se ha profundizado. De hecho, durante el período bajo estudio, el rol del organismo distó de constituir una excepción; por el contrario, nuevamente no estuvo a la altura de las circunstancias (EFE, 2023). Sin ir más lejos, a lo largo del mes de octubre de 2023, en reiteradas oportunidades, el Consejo de Seguridad fracasó en sus intentos de detener la guerra entre Israel y Hamás, al no poder alcanzar una resolución que frenara los enfrentamientos. Esto, a raíz de las pujas de poder latentes en el seno de este órgano, entre Rusia y China, por un lado, y Estados Unidos, por el otro, que evidencian —y son parte de— el proceso de transición del orden internacional como expresión de la crisis de la gobernanza global de la agenda de seguridad internacional.

Este estado de cuestiones no pasó desapercibido para el gobierno de Fernández que, en palabras de su vicepresidenta Cristina Fernández, reconoció la existencia de un doble estándar, enmarcado en la disputa entre dos grandes potencias en términos interhegemónicos. Frente a ello, y ante un conflicto que, como se analizará más adelante, no ocupa un lugar prioritario en la agenda de política exterior, Buenos Aires adoptó una postura equilibrada. Esta posición no constituye una novedad, dado que se inscribe en lo que se conoce como el patrón de equidistancia argentino frente al conflicto (Fabani, 2017). Una postura que, entre otros factores, también responde a la relación que el país mantiene con los Estados involucrados en el conflicto, tanto de modo directo como indirecto (Fabani, 2015).

En este sentido, históricamente, Buenos Aires no solo ha buscado preservar el vínculo con Israel y la Autoridad Nacional Palestina (ANP), sino también con Estados Unidos y los países árabes. Washington, actor protagónico del escenario internacional, encuentra en el Estado de Israel a su principal aliado en la región de Oriente Medio, compartiendo valores, fuertes lazos políticos, económicos y

en materia de seguridad. Más aún, durante el gobierno de Fernández, Argentina debió preservar el vínculo con la Casa Blanca en un contexto de deterioro de los indicadores económicos, a saber: inflación, recesión y endeudamiento externo (Kanenguiser, 2023). Mientras tanto, los países árabes fueron actores con los que el gobierno de Fernández buscó establecer negocios y obtener financiamiento externo. Al respecto, en abril de 2023, Argentina obtuvo un préstamo por USD 500 millones del Fondo Saudí para el Desarrollo y suscribió otro con el emirato de Catar, destinado a afrontar un vencimiento de deuda con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (*Cronista*, 2023).

4. El influjo de las variables domésticas en la política exterior argentina frente al escenario ucraniano

El comunicado de Cancillería del 24 de febrero de 2022 rechazó el uso de la fuerza en Ucrania y convocó a Rusia a cesar sus acciones militares y a superar la crisis respetando los principios de la Carta de las Naciones Unidas de acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (MRECIC, 2022a). Luego, el 28 de febrero, el ministro de Relaciones Exteriores, Santiago Cafiero, condenó la invasión y pidió por la paz. Desde entonces, y en defensa del respeto a los principios de soberanía e integridad territorial, los derechos humanos y el rechazo del uso de la fuerza como mecanismo para resolver conflictos, tanto el ministro Cafiero como el presidente Fernández mantuvieron una posición firme, exigiendo el cese del uso de la fuerza y la detención de la agresión militar rusa, referida en diferentes ámbitos, eventos y foros internacionales con el término *invasión*. Asimismo, Argentina manifestó su preocupación por la suspensión del acuerdo nuclear entre Moscú y Washington, y sus posibles efectos en la escalada del conflicto (MRECIC, 2023a).

Por su contenido político, también destaca el tuit de la entonces vicepresidenta Cristina Fernández, publicado el 27 de febrero en la red social X. En él recordó que, en 2014, cuando Argentina era miembro no permanente del Consejo de Seguridad, votó a favor de una resolución presentada por Estados Unidos para no reconocer el resultado del referéndum que impulsaba la independencia de Crimea, en defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial de Kiev, mientras que Rusia lo vetó y China se abstuvo. Este episodio es entendido por la vicepresidenta como indicativo del doble estándar de las grandes potencias y del anacronismo del derecho de veto en el Consejo de Seguridad: dos problemas centrales que atentan contra la paz y la seguridad internacionales. Cristina Fernández concluyó su publicación convocando a recordar el reclamo argentino por Malvinas y el rechazo al referéndum de los kelpers como ejemplo de coherencia entre ideas y acciones, que —a su entender— “no parecen ser atributos de las potencias globales” (*Ámbito Financiero*, 2022).

Por otra parte, durante 2022 y 2023, Argentina votó a favor —e incluso copatrocinó— las resoluciones sobre el conflicto en la Asamblea General de las Naciones

Unidas y, mientras ocupó la presidencia *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac), adoptó un comportamiento proactivo en la búsqueda de una salida pacífica al conflicto (MRECIC, 2022b)¹. Asimismo, respecto de las acciones desplegadas en el escenario bélico, Buenos Aires envió ayuda humanitaria a través de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria - Cascos Blancos, realizando doce viajes con donaciones durante el primer año (MRECIC, 2023a) y desplegando dos misiones territoriales, en las que expertos nacionales de la Comisión Cascos Blancos asistieron en tareas de evacuación y contención a personas refugiadas ucranianas en Polonia y Rumania (*Télam*, 2023).

Sin embargo, el país no se plegó a los proyectos presentados en organismos técnicos ajenos a la temática de fondo sobre paz y seguridad internacional, como el Grupo de Acción Financiera Internacional o la Organización Mundial del Turismo, y tampoco lo hizo dentro del G20 o de la Organización de Estados Americanos (OEA) (*Infobae*, 2022). De igual manera, las sanciones económicas contra Rusia no se hicieron efectivas, ejecutándose solo aquellas emanadas del Consejo de Seguridad (Dinatale, 2023), y el gobierno se negó a acceder a las reiteradas solicitudes de provisión de sistemas de armas y recursos de transporte militar y logísticos, así como al pedido del presidente Zelenski para dirigirse ante el Congreso (*BBC*, 2023).

Este derrotero de pronunciamientos políticos del gobierno de Fernández, además de situarse en el contexto de las variables sistémicas trabajadas en el apartado anterior, puede ser analizado en función de tres condicionantes correspondientes al ámbito doméstico. Siguiendo los aportes de Schweller (2006): la estrategia de inserción internacional vigente, la sensibilidad del gobierno frente al escenario bélico y la repercusión de la guerra en la sociedad.

Con respecto a la estrategia de inserción externa —entendida como el conjunto de orientaciones y lineamientos que el Estado implementa para relacionarse externamente (Lorenzini, 2011)—, Argentina ha oscilado entre dos opciones desde el retorno de la democracia en la década de 1980 (Russell y Tokatlian, 2013). Por un lado, y siguiendo una lógica autonomista, ha puesto en valor a América Latina como ámbito natural de inserción externa, procurando ampliar desde allí su capacidad de acción dentro del sistema internacional y recuperando las posiciones tradicionalmente defendidas por su política exterior. Por otro lado, ha abogado por una lógica de vinculación más complaciente y condescendiente respecto de

1 En 2022, el gobierno de Fernández votó a favor de las siguientes resoluciones: Agresión contra Ucrania (2 de marzo); *Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania* (24 de marzo); la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos (7 de abril); la invalidación de los referendos realizados en Lugansk, Donetsk, Jersón y Zaporíyia (12 de octubre); y *Situación de los derechos humanos en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol* (noviembre). Luego, en 2023, Argentina acompañó la resolución denominada *Situación de los derechos humanos en Ucrania a partir de la agresión rusa*, en el marco del Consejo de Derechos Humanos.

Estados Unidos como hegemon hemisférico. El comportamiento externo del gobierno de Fernández se ubica dentro de la primera línea.

De este modo, durante la presidencia de Fernández se puede identificar un accionar prudente, aunque no por ello pasivo, conceptualizado bajo la idea de *activismo multilateral* (Calderón, 2022a). En función del diagnóstico plasmado en la DPDN (2021), que marcó la vigencia de la violencia interestatal y las pujas de poder entre las grandes potencias en un momento en que el orden internacional se encuentra en transición, se considera necesaria una presencia internacional activa, orientada a la defensa de los intereses estratégicos y con una vocación de diálogo amplia e inclusiva con actores de distinto nivel de desarrollo y ubicación geográfica. El accionar externo debe ser dinámico y pragmático, y tener como norte una integración inteligente, sin perder de vista que América Latina es la casa común (Frente de Todos, 2019).

De ahí que el objetivo político del gobierno del Frente de Todos fue mantener un posicionamiento cauteloso frente al escenario planteado por el conflicto en Ucrania, conceptualizado como complejo y sujeto a las mencionadas pujas de poder, en las cuales Moscú, pese a no ser el único protagonista, desempeña un rol destacado. Esto se debe a su condición de potencia con capacidades de poder no convencionales y por formar parte del grupo de Estados que emergieron —o reemergieron— en el siglo XXI como potencias nuevas, no occidentales, que despliegan un acompañamiento mutuo en la crítica y el rechazo frente a los avances de occidente y la OTAN en la gobernanza global de la agenda de paz y seguridad internacional (Calderón, 2022b). Por ello, la estrategia de inserción externa evidenció una mirada autonomista, que buscó plasmarse evitando acciones agresivas con los actores involucrados.

Sin embargo, dadas las diferencias al interior de un gobierno configurado como un frente amplio que combinaba tres vertientes de un mismo movimiento político, se perciben matices e intensidades distintas en los pronunciamientos emitidos². De esta manera, declaraciones como las realizadas por la vicepresidenta denotan una posición de mayor cercanía hacia las nuevas potencias y una actitud más crítica respecto de las potencias tradicionales. Del mismo modo, las gestiones del viceministro de Relaciones Exteriores, Pablo Tettamanti, y del embajador en Rusia, Eduardo Zuain, favorecieron una posición más matizada de la Casa Rosada frente al conflicto, al no condenar al gobierno de Vladímir Putin y mantener abiertos los canales de diálogo con Moscú.

Muestra de ello fue el intento de modificar la orden dada a la representante argentina en la ONU de acompañar el proyecto presentado por Francia y México, que condenaba al Kremlin y llamaba a un cese inmediato de hostilidades (Lejtman y

2 Las vertientes que convergieron en el Frente de Todos fueron: el tradicional Partido Justicialista, el kirchnerismo representado por Cristina Fernández y el Frente Renovador, liderado por Sergio Massa.

Menegazzi, 2022), procurando en su lugar apoyar el proyecto de Sudáfrica, centrado en la necesidad de ayuda humanitaria, sin condenar la invasión ni señalar a Rusia como agresor. En la misma línea, y con motivo de la gira por América Latina del canciller ruso Serguéi Lavrov en abril de 2023, se ejercieron presiones para que la Casa Rosada lo recibiera (Lejtman, 2023).

Avanzando con la segunda variable doméstica, referida a la sensibilidad del gobierno frente al escenario en Ucrania, esta implica examinar el lugar que ocupó el tema en la agenda gubernamental. En este sentido, durante la presidencia de Fernández, la economía nacional y sus vulnerabilidades crónicas desplazaron al resto de los problemas de agenda, especialmente aquellos que no afectaban de manera directa ni inmediata la cotidianeidad nacional. Los altos índices de pobreza e inflación, la urgencia de atender el problema de la deuda externa, las distintas instancias de negociación y los planes de ajuste fiscal con los organismos financieros internacionales de crédito fueron prioritarios (Kanenguiser, 2023).

En el caso del gobierno del Frente de Todos, la necesidad de renegociar los términos de la deuda con el FMI y las consecuencias del impasse económico generado por la pandemia de la covid-19 articularon la política exterior en función de mostrar voluntad de pago y conseguir los apoyos internacionales necesarios para la negociación. No obstante, debe sopesarse el hecho de que el gobierno de Fernández tuvo como uno de los ejes de su política exterior la defensa de la soberanía sobre Malvinas, desplegando un amplio abanico de decisiones y acciones destinadas a reafirmar este reclamo.

De ahí que la invasión a Kiev, al implicar una violación al principio de integridad territorial, impactara directamente en el gobierno. Por un lado, le ofreció la oportunidad de destacar la vigencia de la violencia como forma de resolución de disputas entre Estados, así como la falta de respeto al principio de integridad territorial como base del derecho internacional, situación que se vincula con el reclamo argentino por Malvinas. Por otro lado, Fernández halló un argumento para posicionarse en contra del doble estándar en situaciones que constriñen los principios de convivencia entre los Estados, pero que —a su entender— son reprochadas o no, dependiendo de quién sea el Estado que las ejecuta.

Finalmente, en el marco de la tercera variable doméstica, relativa a la repercusión de la guerra en la sociedad, se advierte que la comunidad ucraniana en Argentina, compuesta por aproximadamente 450 000 personas —la más importante de América Latina y la séptima del mundo— (Casado, 2022), ha realizado distintas manifestaciones en contra de la invasión, especialmente durante los primeros meses y con motivo del primer aniversario de la guerra. Asimismo, la colectividad rusa —que alcanza los 350 000 integrantes y también es la más numerosa de la región— ha manifestado su incomodidad frente a la guerra (Pérez Sarmenti, 2022).

Por otra parte, fuera de estos sectores específicos, un informe de la consultora D'Alessio IROL (2022) mostró que, hacia finales de marzo, el 64 % de la opinión pública responsabilizaba a Rusia por el conflicto bélico, mientras que el 18 % lo consideraba una guerra justa. Además, el 52 % opinaba que Argentina debía apoyar más enfáticamente a Kiev, el 42 % se inclinaba por la neutralidad, y solo el 6 % consideraba necesario ayudar a Moscú.

Cabe destacar que, con el paso del tiempo, los medios masivos de comunicación redujeron el espacio asignado al desarrollo del conflicto y sus consecuencias, mientras que, durante 2023, la agenda económica ganó relevancia. Consecuentemente, la presencia de comunidades numerosas de inmigrantes y descendientes de inmigrantes de Kiev y Moscú, junto con una opinión pública que mayoritariamente percibe a Rusia como responsable del conflicto, explican en parte que el gobierno de Fernández se haya pronunciado en contra del accionar ruso.

5. El influjo de las variables domésticas en la política exterior argentina frente al escenario gazatí

Tras la incursión de Hamás sobre Israel, el gobierno de Fernández adoptó una posición de rechazo al accionar de la organización radical y, pocas horas después de ocurridos los hechos, el presidente mantuvo una comunicación con su par israelí en la que explicitó su condena, calificando el hecho como un ataque terrorista. Por su parte, desmarcándose del mandatario, la vicepresidenta Cristina Fernández —quien durante su gobierno, en un marco general de equidistancia, se acercó a la parte palestina— evitó, en un pronunciamiento en la red social X, catalogar los ataques como terroristas e incluso mencionar a Hamás. No obstante, condenó la violencia y se inclinó por el multilateralismo, al insistir en la importancia de recuperar los ámbitos de negociación sobre el conflicto (*Infobae*, 2023).

Una vez iniciados los bombardeos de Israel sobre Gaza, el canciller Cafiero reclamó la liberación de los rehenes y propuso una intervención humanitaria internacional para garantizar los derechos humanos de los niños israelíes y palestinos, enfatizando el sufrimiento de ambos pueblos (*La Nación*, 2023). Días después, ante el agravamiento de la situación en territorio palestino, la Cancillería sostuvo que “la protección de la población civil debe ser siempre una prioridad en todo conflicto armado” (MRECIC, 2023b, 3.º párrafo) e instó a las partes a respetar las normas del derecho internacional humanitario, exigiendo garantizar el acceso de ayuda humanitaria al pequeño enclave.

En lo que respecta al posicionamiento en los organismos internacionales, Argentina respaldó la resolución A/ES-10/L.25 de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2023), que solicitó una tregua humanitaria y llamó a que los actores involucrados en la disputa respeten el derecho internacional humanitario y provean suministros y servicios esenciales al enclave. En paralelo, el documento rechazó el “traslado forzoso de la población civil palestina” y reclamó

la liberación de las personas rehenes en manos de Hamás. Cabe agregar que, en esos días, Argentina también apoyó una enmienda propuesta por Canadá que rechazaba y condenaba los atentados perpetrados por Hamás y la toma de rehenes, la cual no fue adoptada por no alcanzar el número de votos necesarios.

De cualquier modo, el representante argentino condenó los ataques en su discurso ante la Asamblea General (MRECIC, 2023c). Su alocución evidencia la constante búsqueda de Argentina por mantener un equilibrio en su posicionamiento frente a la disputa. Incluso, tras el inicio de la ofensiva terrestre israelí, un comunicado de prensa del 1 de noviembre destacó que: “Nada justifica la violación del Derecho Internacional Humanitario y la obligación de proteger a la población civil en los conflictos armados, sin distinción alguna” (MRECIC, 2023d, 2.º párrafo). Además, subrayó la necesidad de detener los ataques dirigidos contra la infraestructura civil, y agregó: “La asistencia internacional debe llegar sin restricciones y de manera urgente a la población afectada” (MRECIC, 2023d, 4.º párrafo). Finalmente, en esa misiva también se reclamó por la liberación de las personas rehenes.

En otro orden, tal como ocurrió en el caso de Ucrania, Argentina también envió ayuda humanitaria a Gaza a través de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria - Cascos Blancos. La primera carga salió del país a principios de noviembre y consistió en una tonelada de insumos, entre alimentos, ropa y material para la atención médica. En tanto, una segunda carga partió a finales de noviembre, una vez más gracias al trabajo de los Cascos Blancos, en esta ocasión en colaboración con la Cruz Roja Argentina y la ONG Solidaire (MRECIC, 2023e).

Como se mencionó, durante el gobierno de Fernández, Argentina apostó por impulsar un accionar externo pragmático, que tuviese por norte una integración inteligente (Frente de Todos, 2019). En el caso del conflicto en Gaza, esto supuso una postura equilibrada. En efecto, Argentina optó por sostener la política de equidistancia que históricamente ha asumido frente a dicha disputa, lo que le permitió preservar los vínculos con sus protagonistas, así como también con Estados Unidos y los países árabes. Esto se explica por tratarse de un conflicto que ocurre a miles de kilómetros de Buenos Aires, en un escenario donde Argentina no tiene intereses directos en juego.

En lo que atañe al lugar que ocupa el tema en la agenda del gobierno, al igual que en el caso ucraniano, bajo la presidencia de Fernández el deterioro de la situación económica —asociado al fantasma de la hiperinflación y al endeudamiento externo— fue la problemática que concentró la atención del Frente de Todos. Asimismo, cabe recordar que Oriente Medio tradicionalmente no ha ocupado un lugar de relevancia dentro de la referida agenda de política exterior (Fabani, 2023).

En este sentido, más allá de los comunicados de prensa y del posicionamiento asumido en la ONU, Argentina no adoptó una actitud proactiva en lo referente a la búsqueda de una solución definitiva al conflicto que enfrenta a las partes. La gestión de Fernández estuvo lejos de asumir una política de alto perfil en la región, como ocurrió en la década de 1990, cuando incluso se propuso a Buenos Aires como sede de una conferencia de paz (Fabani, 2013). Reflejo claro de esta política de bajo perfil son tanto las escasas visitas de altos funcionarios del país a Oriente Medio como la concentración del vínculo en Arabia Saudita, Kuwait, Catar y Emiratos Árabes Unidos, en función de intereses económicos y comerciales (Fabani, 2023).

Finalmente, en lo que respecta a la tercera variable doméstica —la repercusión de la guerra en la sociedad—, el conflicto iniciado tras el ataque de Hamás en Israel en octubre de 2023 suscitó profundos cuestionamientos en el interior de la sociedad argentina, generando intensos debates en los medios de comunicación, pedidos de explicaciones a funcionarios públicos sobre sus opiniones y posicionamientos, e incluso desacuerdos dentro de distintos sectores del mismo arco político. Siendo Argentina el país con la quinta comunidad judía más numerosa del mundo —la mayor en América Latina (Kronenberg, 2023)— y un Estado con una extensa comunidad árabe, las principales organizaciones comunitarias árabes, musulmanas y judías locales han desempeñado un rol activo en la difusión de sus posturas frente a los hechos. Entre ellas se destacan: la Federación de Entidades Argentino-Árabes (Fearab), la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA), la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) y la Organización Sionista Argentina (OSA).

Estas organizaciones sentaron posición y buscaron movilizar a la ciudadanía mediante la difusión de comunicados de prensa y la solicitud de encuentros con las autoridades nacionales. El accionar de estas últimas se reflejó en la masiva marcha convocada de manera conjunta por AMIA, DAIA y OSA, el 9 de octubre de 2023, dos días después del ataque. Por su parte, la Fearab impulsó marchas y manifestaciones organizadas en solidaridad con el pueblo palestino, que contaron con el respaldo de militantes de diversas organizaciones sociales, culturales y políticas, entre los cuales se incluyen sectores de izquierda y del kirchnerismo.

Estas posturas encontradas —fruto de una problemática que lleva años sin una solución definitiva—, junto con la necesidad de preservar el vínculo con las comunidades árabe, judía y musulmana locales, ayudan a explicar la política de equidistancia sostenida por el gobierno de Fernández. Esta se desplegó en un momento particularmente álgido del conflicto, en el que no solo los actores comunitarios, sino también la sociedad en su conjunto, se vieron interpelados por los horrores que tuvieron lugar a raíz de los ataques del 7 de octubre y, posteriormente, como consecuencia de la respuesta israelí en Gaza, que ha provocado miles de muertes, personas desplazadas y la destrucción masiva de infraestructura física.

6. Conclusiones

Frente a los escenarios bélicos en Ucrania y la Franja de Gaza, el gobierno de Fernández adoptó un posicionamiento alineado con los postulados históricos de la política exterior argentina —integridad territorial, resolución pacífica de controversias, respeto del derecho internacional y de los derechos humanos—, procurando un diálogo fluido y prudente con todos los actores involucrados en dichas disputas. Esto se explica, por un lado, por la percepción del impacto de estos conflictos en el deterioro de la gobernanza de los asuntos de seguridad internacional y la intención de Argentina de preservar su relación con los Estados implicados; y, por otro lado, por la estrategia de inserción internacional de corte autonomista, el lugar secundario que ambos conflictos ocuparon en la agenda y su repercusión en la sociedad nacional.

Desde la perspectiva de las variables sistémicas, el posicionamiento argentino frente a estos dos conflictos bélicos respondió a la visión del gobierno y al diagnóstico realizado sobre la dinámica del contexto internacional preponderante. En esencia, la administración de Fernández consideró que se atravesaba un momento de consolidación del proceso de transición en el orden internacional, cuyo impacto en la gobernanza de la agenda de seguridad global dejaba al descubierto la vigencia de la conflictividad interestatal y la centralidad del Estado y sus intereses estratégicos. Por ello, el objetivo del mencionado posicionamiento consistió en evitar la adopción de una narrativa de apoyo o de crítica rotunda respecto de las decisiones vinculadas a los asuntos externos de los actores involucrados en un escenario que, en definitiva, resulta lejano y ajeno a Argentina.

En cuanto a las variables domésticas, la estrategia de inserción internacional —autonomista, pragmática y orientada a la diversificación de vínculos— avaló el comportamiento del gobierno de Fernández, con el fin de evitar acciones agresivas innecesarias con terceros Estados. Esta orientación se expresó en una narrativa que recupera las posiciones tradicionalmente defendidas por la política exterior argentina, sin soslayar la existencia de dobles estándares. Ello condujo a un desempeño internacional activo en cuanto a pronunciamientos en los foros multilaterales y al envío de ayuda humanitaria. No obstante, dicho desempeño no implicó una política de alto perfil orientada a proponer soluciones a estos conflictos, ni supuso un discurso político homogéneo, dado que el gobierno se constituyó en un frente amplio integrado por distintas vertientes.

Respecto de la sensibilidad del gobierno frente a los escenarios en Ucrania y la Franja de Gaza, esta se vio reducida debido a la centralidad y urgencia de la agenda económica. Sin embargo, la circunstancia de la invasión a Kiev permitió fortalecer el eje de política exterior vinculado a la defensa de la soberanía sobre Malvinas, subrayando el principio de integridad territorial en tanto base del derecho internacional. Por otro lado, los reclamos de las comunidades de inmigrantes y descendientes de inmigrantes de Kiev y Moscú, al igual que los de

las comunidades árabe, musulmana y judía, muestran la repercusión que estos conflictos tuvieron en la sociedad nacional.

En el caso de la invasión a Ucrania, frente a una Rusia percibida mayoritariamente en calidad de actor responsable de la guerra, el gobierno de Fernández no pudo evitar pronunciarse en contra de su accionar violento e ilegal. En tanto, frente al conflicto originado en la Franja de Gaza tras el ataque de Hamás en Israel, Argentina condenó el accionar terrorista de dicha organización radical y las violaciones a los derechos humanos perpetradas por el gobierno israelí. En función del análisis hasta aquí realizado, se evidencia la pertinencia de las variables relevadas, junto con su articulación para explicar el posicionamiento del gobierno de Fernández frente a los escenarios en Ucrania y la Franja de Gaza.

Para finalizar, es necesario señalar que los resultados de las elecciones presidenciales de noviembre de 2023, que dieron por vencedor a Javier Milei, no fueron definidos por las propuestas en materia de política exterior. Por el contrario, consideraciones económicas, además de sociales y políticas vinculadas al hartazgo con la corrupción y el manejo de lo que se denominó la “casta política”, jugaron un rol central. Asimismo, es fundamental destacar que, a diferencia del gobierno de Fernández que —según lo analizado— optó por una posición pragmática sustentada en el rol articulado de cinco variables analíticas, esta no fue la orientación asumida por el gobierno de Milei. En cambio, bajo su gestión se evidencia una primacía de la variable de inserción internacional, que se impone por sobre las demás aquí analizadas y resulta clave para explicar el nuevo posicionamiento argentino frente a ambas disputas.

Profundizando en este punto, La Libertad Avanza promueve una visión de la agenda geopolítica internacional alineada con Estados Unidos e Israel y su defensa de los valores occidentales, destacando la libertad como principio rector. Esto explica esencialmente el respaldo contundente que el gobierno nacional brindó al presidente Volodímir Zelenski respecto del conflicto en Ucrania, tanto desde el plano discursivo y de acciones concretas, como la incorporación de Argentina al Grupo de Contacto para la Defensa de Ucrania (Grupo Rammstein), con el fin de canalizar asistencia militar y humanitaria. Asimismo, la estrategia de inserción internacional adoptada permite comprender los pronunciamientos del presidente Milei y los comunicados de su oficina en apoyo a Israel, la propuesta de trasladar la embajada argentina a Jerusalén —siguiendo el ejemplo de Estados Unidos—, el cambio de voto en la ONU respecto de la disputa palestino-israelí y, en definitiva, el quiebre de la histórica política de equidistancia.

7. Referencias bibliográficas

Anzellini, L., y Castro, S. (2012). Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: Apuntes estratégicos para el caso argentino. *POSTData*, 17(2), 37-85.
<https://revistapostdata.com.ar/index.php/postdata/article/view/314>

- Calderón, E. (2022a). Conducción política de la defensa en Argentina: jerarquización del sector y activismo multilateral como criterios rectores de la primera mitad del gobierno de A. Fernández. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 135, 71-90. <https://lc.cx/1uh2nC>
- Calderón, E. (2022b). BRICS y las chances de cooperar en torno a la seguridad internacional: Un primer acercamiento. En C. Giaccaglia, E. Calderón, A. Marchetti y M. Dussort (eds.), *Soplan nuevos vientos: ¿Tiempos nuevos para BRICS?: Marcos conceptuales y pujas de poder en la negociación de la agenda internacional* (pp. 87-109). UNR Editora.
- Calderón, E. (2023). Política exterior y política de defensa: La gestión del escenario de seguridad internacional durante el gobierno de Alberto Fernández. *Revista Enfoques*, 21(39), 109-140. <https://doi.org/10.60728/mc8gjk34>
- Calderón, E. (2024). La política exterior de Rusia frente a la gobernanza global de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: La participación en BRICS como expresión de la estrategia de inserción. *Revista Mural Internacional*, 15, e83276. <https://lc.cx/RAFzmG>
- Fabani, O. (2013). Los gobiernos de Menem y el conflicto palestino-israelí: ¿Un quiebre del tradicional patrón de equidistancia? *Estudios Internacionales de la Complutense*, (17), 45-64. <https://n9.cl/il5p8>
- Fabani, O. (2015). Condicionantes internos y externos que favorecen al predominio del tradicional patrón de equidistancia argentino ante la disputa palestino-israelí (1983-2015). *Contra Relatos desde el Sur*, (12), 133-163. <https://n9.cl/hx3bc>
- Fabani, O. (2017). Las gestiones de Fernández y el conflicto palestino-israelí: Ajuste en un marco de continuidad de la política de la equidistancia. *Relaciones Internacionales*, 34, 51-75. <https://revistas.uam.es/relacionesinternacionales/article/view/7023>
- Fabani, O. (2023). Argentina y las monarquías del Golfo durante la primera mitad del mandato de Alberto Fernández: De la retracción a la reactivación de los contactos bilaterales (diciembre 2019-diciembre 2021). En G. Lechini y M. Colacrai (comps.), *Política Exterior Argentina: 2014-2022, tomo VII: ¿Continuidades, ajustes, cambios o reestructuraciones?* UNR Editora.
- Glaser, C. (2007). Realism. En A. Collins (ed.), *Contemporary Security Studies* (pp. 13-27). Oxford University Press.
- Kobayashi, K. (2017). Whose global governance? Explaining the evolution of Russia's approach to global governance, 1945-2016. *Rising Powers Quarterly*, 2(1), 183-209. <https://n9.cl/t8e0wn>
- Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: Un modelo explicativo. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (32), 45-64. <https://www.jstor.org/stable/40585604?seq=1>
- Lorenzini, M. E. (2011). *La estrategia de inserción internacional de la República de Chile en el hemisferio 1990-2004* (Tesis de maestría). Centro de Estudios Interdisciplinarios, Universidad Nacional de Rosario (UNR).
- Miliband, D. (2023). The world beyond Ukraine. The survival of the West and the demands of the rest. *Foreign Affairs*, 102(3). <https://n9.cl/bkjjg3>

- Moravcsik, A. (1993). Integrating international and domestic theories of international bargaining. En P. Evans, H. Jacobson y R. Putnam (eds.), *Double-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics* (pp. 3-42). University of California Press.
- Organización de las Naciones Unidas. (2023, 27 de octubre). *Resolución A/ES-10/L.25*. <https://www.un.org/es/ga>
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: The logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://doi.org/10.1017/S0020818300027697>
- Robles, F. (1996). Identidad e imagen nacional: Variables internas de la política exterior. *Colombia Internacional*, (33), 3-11. <https://n9.cl/vxom0>
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World Politics*, 51(1), 144-172. <https://doi.org/10.1017/S0043887100007814>
- Rosenau, J. (1967). *Domestic sources of foreign policy*. Macmillan.
- Rosenau, J. (1969). Political science in a shrinking world. En J. Rosenau (ed.), *Linkage politics: Essays on the convergence of national and international systems* (pp. 44-65). The Free Press.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: Entre la aquiescencia y la autonomía. *CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180. <https://lc.cx/zmT5X>
- Schweller, R. (2006). *Balance of power and the puzzle of underbalancing behavior, Unanswered threats*. Princeton University.

Prensa y normativa

- Ámbito Financiero. (2022, 27 de febrero). Volvió Cristina a Twitter y recordó su apoyo a Crimea. *Ámbito Financiero*. <https://lc.cx/Y-iNeX>
- BBC. (2023, 3 de febrero). Por qué los países latinoamericanos se han negado a enviar armas a Ucrania (a pesar de las presiones de EE. UU. y Alemania). *BBC Mundo*. <https://lc.cx/jYKRLA>
- Casado, M. (2022, 2 de marzo). Ucranianos en la Argentina: Los motivos del éxodo, la región donde echaron raíces a fines de 1800 y las costumbres que perduran. *La Nación*. https://lc.cx/_8cheN
- Cronista. (2023, 4 de agosto). Argentina le paga al FMI sin usar reservas: Firmó un acuerdo con Qatar. *El Cronista*. <https://n9.cl/x2uddo>
- D'Alessio IROL. (2022). *En los medios-marzo 2022*. <https://www.dalessio.com.ar/?s=ucrania>
- Dinatale, M. (2023, 23 de febrero). Lapidario mensaje de Ucrania al Gobierno por la guerra: "Debería ser más firme contra Rusia". *El Cronista*. <https://lc.cx/9o2dZX>
- Directiva de Política de Defensa Nacional [DPDN] (2021). <https://lc.cx/c2haQz>
- EFE. (2023, 25 de octubre). Consejo de Seguridad fracasa y tumba dos resoluciones para frenar la guerra en Gaza. *Agencia EFE*. <https://lc.cx/XTeAhK>
- Frente de Todos. (2019). *Plataforma electoral 2019*. <https://lc.cx/jqJL6Y>
- Infobae (2022, 6 de octubre). Asamblea de la OEA: Argentina, Brasil y México no apoyaron una declaración en repudio a la invasión de Vladimir Putin a Ucrania. *Infobae*. <https://lc.cx/zHeydl>

- Infobae* (2023, 7 de octubre). Cristina Kirchner se sumó a los pronunciamientos por Israel: “No aceptamos y condenamos todo tipo de violencia”. *Infobae*. <https://lc.cx/I0FjFk>
- Kanenguiser, M. (2023). La gestión económica de Fernández: El aumento de la inflación, pobreza y deuda que no acompañaron una eventual reelección. *Infobae*. <https://lc.cx/qDepzH>
- Kronenberg, M. (2023, 17 de abril). Exponen fotos de sinagogas y cementerios judíos del interior del país. *Clarín*. https://lc.cx/z_b6i1
- La Nación*. (2023, 11 de octubre). El gobierno le reclamó a Hamás la liberación de rehenes: Hay argentinos secuestrados en Gaza. *La Nación*. <https://lc.cx/BOj9AB>
- Lejtman, R. (2023, 5 de marzo). En plena invasión rusa a Ucrania, la diplomacia secreta de Cristina presiona para que Alberto Fernández reciba al canciller de Putin en la Casa Rosada. *Infobae*. <https://lc.cx/HLjHrf>
- Lejtman, R., y Menegazzi, E. (2022, 25 de marzo). Santiago Cafiero decidió mantener al vicedecano Tettamanti, pese a incumplir su orden de condenar a Rusia en NU. *Infobae*. <https://lc.cx/9xqWjD>
- Ministerio de Defensa. (2022). Finalizó la XX Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral en Defensa Argentina-Estados Unidos. <https://lc.cx/MBt0sS>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC] (2022a). *Información para la prensa N.º 095/22*. <https://lc.cx/Bg93eM>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC] (2022b). *Información para la prensa N.º 570/22*. <https://lc.cx/Bd7bzk>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC] (2023a). *Información para la prensa N.º 081/23*. https://lc.cx/dVOa_x
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC] (2023b). *Información para la prensa N.º 519/23*. <https://lc.cx/2nEYnW>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto [MRECIC] (2023c). *Información para la prensa N.º 532/23*. <https://lc.cx/GEbOUO>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2023d). *Información para la prensa N.º 537/23*. <https://lc.cx/YLxqjQ>
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2023e). *Información para la prensa N.º 565/23*. <https://lc.cx/VkoT0A>
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Rusia. (2020, 10 de abril). *Concepción de la seguridad nacional de la Federación Rusa. Decreto Presidencial N.º 24*. https://mid.ru/es/foreign_policy/news/1957107/
- Pérez Gallardo, M. (2025, 16 de enero). Una Gaza despedazada entre la muerte y la destrucción: Así llega el enclave al alto el fuego. *France 24*. <https://lc.cx/V8U2S->
- Pérez Sarmenti, I. (2022, 28 de febrero). En Argentina, la comunidad rusa se pronuncia sobre la invasión a Ucrania. *CNN en Español*. <https://lc.cx/dWBAj->
- Sipri. (2024). *Yearbook 2024: Armaments, disarmament and international security*. Stockholm International Peace Research Institute. <https://lc.cx/gtw0r9>
- Télam*. (2023, 25 de febrero). La Argentina y un fuerte despliegue de ayuda humanitaria en Ucrania. *Télam*. <https://lc.cx/7WlqM6>



Desigualdad territorial en la conectividad de los hogares mexicanos entre 2015 y 2021: una aproximación desde la estadística espacial

Territorial Inequality in Internet Connectivity Among Mexican Households Between 2015 and 2021: A Spatial Statistics Approach

Luis Amado
Sánchez-Alcalde

🏠 Profesor e investigador en la Facultad de Economía y Mercadotecnia de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón
✉ sanchez.amado@uadec.edu.mx
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-7501-4421>
📍 México

Albany
Aguilera-Fernández

🏠 Profesora e investigadora en la Facultad de Economía y Mercadotecnia de la Universidad Autónoma de Coahuila, Unidad Torreón
✉ albany.aguilera@uadec.edu.mx
🌐 <https://orcid.org/0000-0001-5506-2901>
📍 México

Marco Antonio
Pérez-Méndez

🏠 Profesor e investigador en el Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa
✉ mperez.mendez@izt.uam.mx
🌐 <https://orcid.org/0000-0002-0119-6637>
📍 México

Recibido: 6-octubre-2024

Aceptado: 24-enero-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Sánchez-Alcalde, L. A., Aguilera-Fernández, A., y Pérez-Méndez, M. A. (2025). Desigualdad territorial en la conectividad de los hogares mexicanos entre 2015 y 2021: una aproximación desde la estadística espacial. *Estado & comunas*, 2(21), 149-172. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.414

Estado & comunas

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp 149-172.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.414



Resumen

Este artículo analiza el comportamiento de la conectividad a internet en los hogares mexicanos entre 2015-2021. Mediante métodos de estadística descriptiva y espacial, los datos muestran que la desigualdad en el acceso a internet disminuyó y que la dispersión promedio también se redujo, aunque persisten rezagos y asimetrías entre las 32 entidades federativas. Los estados con bajo nivel de conectividad —ubicados principalmente en el sur del país— conforman un clúster, mientras que aquellos con alta conectividad se agrupan en otro clúster en el norte. Ambos grupos se difunden espacialmente e influyen en la conectividad de las entidades vecinas. Estas asimetrías entre un norte predominantemente conectado y un sur estructuralmente rezagado evidencian la urgencia de diseñar políticas públicas diferenciadas con enfoque espacial, sustentadas en insumos técnicos que reconozcan la influencia de las dinámicas socioeconómicas propias de cada entidad.

Palabras clave: brecha digital, conectividad, ENDUTIH, entidades federativas, estadística descriptiva, Inegi, hogares mexicanos.

Abstract

This article analyzes the behavior of internet connectivity in Mexican households between 2015 and 2021. Using descriptive and spatial statistics, the data show that inequality in internet access decreased and that average dispersion also declined, although gaps and asymmetries persist among the 32 federal entities. States with low connectivity—mainly located in the south—form a cluster, while those with high connectivity group into another cluster in the north. Both clusters spread spatially and spill over into the connectivity of neighboring states. These asymmetries between a predominantly connected north and a structurally lagging south highlight the urgent need for differentiated public policies with a spatial focus, supported by technical inputs that acknowledge the influence of the socio-economic dynamics specific to each entity.

Keywords: digital divide, connectivity, ENDUTIH, federal states, descriptive statistics, Inegi, Mexican households.

1. Introducción

La emergencia sanitaria de la covid-19 generó cambios significativos en el comportamiento de la sociedad; transformó las dinámicas económicas, laborales y educativas, incluso las de la vida cotidiana y el consumo. Por ejemplo, el cierre masivo de las escuelas obligó al sistema educativo a adoptar modelos de enseñanza virtual o híbrida de manera abrupta (Johns Hopkins University *et al.*, 2021), como medida reactiva frente al distanciamiento social y confinamiento (Viner *et al.*, 2020). El aprendizaje en línea trajo varios efectos, entre ellos que cierta población estudiantil que carecía de acceso a internet o disponía de dispositivos

electrónicos inadecuados en el hogar, desertara o no concluyera el ciclo escolar (Acevedo *et al.*, 2022).

El efecto inmediato fue que la desigualdad en la conectividad amplió las brechas digitales, por lo que las posibilidades de una enseñanza innovadora y flexible desde el hogar —para los más pobres y vulnerables, especialmente— no fueron iguales para todos, pese a que las circunstancias eran las mismas. Sin conectividad en el hogar, niños y jóvenes vulnerables no pudieron acceder a clases virtuales, plataformas de tareas ni mantener comunicación con sus docentes, lo que provocó rezago académico (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal], 2024). Según el Banco Mundial (2021), el cierre de las escuelas afectó a cerca de 170 millones de niños y niñas que perdieron o corrieron el riesgo de perder su año escolar.

Las consecuencias sugieren, por un lado, que en América Latina las pérdidas son equivalentes a 1,3 años de escolaridad y que “dos de cada tres estudiantes del primer ciclo de educación secundaria no serían capaces de comprender un texto de extensión moderada” (Banco Mundial, 2021, p. 9). Por otro lado, la tasa de asistencia escolar en 14 países de la región se redujo durante la pandemia (94,5 % en 2019, 88,4 % en 2020, 89,8 % en 2021), mientras que el porcentaje en 2022 (92,6 %) no recuperó los niveles previos a la pandemia (Cepal, 2024). Sin embargo, la investigación se encuentra en ciernes, por lo que disponer de datos públicos sobre ausentismo, infraestructura, equipamiento digital y conectividad en el hogar seguirá siendo un reto para los Estados (Cepal, 2024).

México, uno de los países más desiguales de América Latina (Campos-Vázquez, 2022), fue también uno de los más afectados por la pandemia en términos de impacto educativo (Banco Mundial, 2021). La Encuesta para la Medición del Impacto Covid-19 en la Educación (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [Inegi], 2020) reveló que, de los 33,6 millones de estudiantes inscritos de 3 a 29 años en el ciclo 2019-2020, cerca de 738,4 mil no concluyeron las clases, de los cuales el 58,9 % (435 mil personas) lo atribuyó a la pandemia. Las razones fueron, entre otras: la ausencia de computadora, otros dispositivos móviles o internet en el hogar (17,7 %) y la no funcionalidad de las clases virtuales (15,4 %).

Pese a que no es posible afirmar que la no conclusión de las clases y la no inscripción en el ciclo escolar durante la pandemia fueron determinantes de la desigualdad en la conectividad, sí son rasgos que evidencian la brecha digital existente en México. Incluso, esta brecha puede segregarse por nivel educativo (donde los estudiantes de preescolar, primaria y secundaria enfrentan mayores dificultades que quienes cursan niveles superiores); por área urbana/rural (el 81,6 % de la población urbana utiliza internet, frente al 56,5 % en zonas rurales); y por nivel regional (las entidades del norte presentan mayor disponibilidad de internet: Baja California con 86,8 %, Sonora con 85,8 % y Nevo León con 84,2 %; frente a

las entidades del sur: Chiapas con 46,1 %, Oaxaca con 56,9 % y Guerrero con 61,4 %) (Inegi, 2022).

Este artículo estudia el comportamiento de la conectividad a internet en los hogares mexicanos entre 2015 y 2021. Merece atención el análisis de los años previos y durante la pandemia de la covid-19, es decir, el lapso 2018-2021. También se determina la influencia de las variables socioeconómicas sobre la conectividad a partir de la desigualdad territorial, con base en los datos del Inegi (2022) y, según Campos-Vázquez (2022), vinculadas a los contrastes socioeconómicos entre un norte rico y un sur pobre. Estas diferencias territoriales reflejan los distintos niveles de acceso a servicios e infraestructura digital que existen en el país.

La elección del período de estudio se basó en tres razones: 1) la disponibilidad de información primaria y oficial sobre conectividad para las 32 entidades federativas de México a partir de 2015; 2) un análisis longitudinal más amplio permite observar tendencias sostenidas en el tiempo, en este caso, de seis años; y 3) el interés de los autores por estudiar la conectividad en el contexto de la pandemia de la covid-19 —incluidos los años previos y durante su desarrollo— hace que el período 2018-2021 resulte especialmente relevante para esta investigación.

Este artículo, desde el campo de la economía regional y la geografía económica, con vínculos en las ciencias sociales aplicadas, explora el comportamiento de la conectividad mediante estadística espacial con clústeres y dispersión geográfica. Esto aporta una dimensión poco explorada en los estudios sobre brecha digital en México, tradicionalmente abordados desde enfoques socioeconómicos y educativos. La investigación contribuye a los debates sobre cohesión social y equidad territorial en la conectividad de los hogares mexicanos.

1.1 Metodología

La metodología es cuantitativa no experimental, correlacional-causal, transversal y longitudinal. Los datos empíricos sobre conectividad (entendida como acceso a internet) fueron obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) del Inegi (2022, 2023)¹, y complementados con variables socioeconómicas (escolaridad, PIB estatal, ratio de dependencia poblacional, población, rezago productivo y mediana del ingreso) proporcionadas por el Sistema Nacional de Información Geográfica (SNIEG) del Inegi (2025).

Además de la estadística descriptiva y la regresión lineal para el análisis de los datos fueron empleadas técnicas de estadística espacial como el análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE) y el análisis confirmatorio espacial (ACDE). De este

1 Al momento de la investigación, no se disponía de información sobre conectividad con representatividad estatal para el año 2019 en el sitio oficial de la ENDUTIH.

modo, el artículo adopta un enfoque empírico-analítico que permite cuantificar, localizar y caracterizar las desigualdades territoriales en la conectividad en México.

La aplicación de estadística descriptiva tuvo por objetivo caracterizar, de forma preliminar, la tendencia de la conectividad a escala nacional y local. Para comprender la desigualdad, variabilidad o consistencia en el acceso a internet entre regiones o períodos de tiempo, se utilizaron diversos estadísticos de dispersión (rango, rango intercuartílico, coeficiente de variación y desviación estándar). Esta técnica permitió determinar si la desigualdad ha disminuido o no en los seis años del estudio, así como evidenciar el quiebre estructural en la conectividad entre 2018 y 2021.

En el caso de la regresión lineal, el método permitió analizar la influencia de los determinantes socioeconómicos de la conectividad. La variable dependiente corresponde al número de hogares con conexión a internet respecto del total de hogares por entidad federativa, es decir, una variable de acceso a la conectividad. Por su parte, las variables independientes hacen referencia a factores socioeconómicos, como los demográficos (x_1), educativos (x_2) y económicos (x_3), los cuales se detallan en la tabla 1.

Los modelos estimados se fundamentaron en la estructura teórica y empírica propuesta por Martínez-Domínguez y Fierros-González (2022) y Martínez-Domínguez y Mora-Rivera (2020). Así, el modelo de regresión lineal adoptó una estructura de datos de panel, como se muestra en la ecuación 1, en la que C_{it} representa el número de hogares con conexión a internet en la i -ésima entidad federativa y en el tiempo t .

$$C_{it} = \alpha_i + \beta_1 x_{1it} + \beta_2 x_{2it} + \beta_3 x_{3it} + \beta_4 x_{3it} \delta_{it} + \beta_5 \delta_{it} + \varepsilon_{it} \dots \quad (\text{Ec. 1})$$

En la ecuación anterior, β_1 es el estimador de los factores demográficos (población total y ratio de dependencia poblacional), β_2 es el estimador de los factores educativos (años de escolaridad y rezago educativo) y β_3 el estimador de los factores económicos (variación del producto interno bruto [PIB] estatal y mediana de ingresos del hogar). Asimismo, se incorporó una variable que representa la ubicación geográfica (δ) de la entidad federativa, con el objetivo de estimar el efecto de las desigualdades geográficas entre el norte y el sur en un modelo de regresión lineal tradicional. Nótese que β_4 y β_5 son los estimadores de esta variable ficticia: el primero con efecto multiplicativo y el segundo con efecto aditivo.

Por último, para estimar el modelo de regresión lineal con datos de panel, se utilizaron las técnicas de mínimos cuadrados ordinarios (MCO), efectos fijos (FE), efectos aleatorios (RE) y mínimos cuadrados generalizados factibles (FGLS), dado que el panel de datos es corto conforme a lo que recomiendan Cameron

y Trivedi (2014), es decir, el número de entidades es mayor que el número de períodos (32 entidades federativas en seis años). En la tabla 1 se presenta una síntesis de las variables incluidas en los modelos, su descripción y la fuente de información correspondiente.

Tabla 1
Descripción de variables socioeconómicas de los hogares mexicanos y fuente de información

Variable	Descripción	Fuente
Conectividad (acceso a internet)	Porcentaje de hogares que disponen de conexión a internet dentro del hogar (respecto del total de hogares de la entidad).	ENDUTIH
Escolaridad	Años de escolaridad promedio de personas de 25 años o más.	SNIEG (2025)
Variación del PIB estatal	Variación anual del producto interno bruto (PIB) estatal.	
Ratio de dependencia poblacional	Ratio de dependencia poblacional estatal (cociente de la suma de la población menor de 15 años y mayor de 64 años, entre la población de 15 a 64 años, expresado por cada cien).	
Población	Población total de la entidad federativa.	
Rezago educativo	Rezago educativo en el hogar por entidad federativa (porcentaje de población que tiene de 3 a 15 años sin educación básica obligatoria y sin asistir a un centro de educación formal; o nació antes de 1982 y sin primaria completa; o nació a partir de 1982 y sin secundaria completa).	
Mediana del ingreso del hogar	Mediana del ingreso del hogar por entidad federativa.	Quiroz y Salgado (2016)
Dummy región	Variable ficticia que toma valor de 1 si la entidad federativa pertenece al norte y 0 en caso contrario.	

Fuente: elaboración propia (2024).

Debe precisarse que México no es un territorio homogéneo; por ende, existen diferentes formas de clasificar al país con base en su geografía, características socioeconómicas e incluso desde su diversidad cultural y demográfica. Este trabajo adoptó la clasificación territorial propuesta por Quiroz y Salgado (2016), quienes señalaron que las disparidades entre las entidades federativas están influenciadas por la distribución del ingreso. Así, clasificaron como entidades del norte —con mayor y mejor acceso a tecnologías y servicios digitales— a Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Coahuila, Durango, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y

Tamaulipas. Por su parte, las entidades del sur, que presentan menores niveles de acceso a dichos servicios, incluyen a Campeche, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco y Yucatán.

El análisis espacial fue utilizado para examinar el comportamiento de la conectividad bajo el supuesto de desigualdad geográfica planteado por Quiroz y Salgado (2016), el cual también se refleja en los datos de la ENDUTIH. Por ello, se llevó a cabo un AEDE para determinar, *a priori*, si el espacio es estadísticamente significativo en la distribución de la conectividad. En este marco, se emplearon estadísticos como el índice de Morán global y local, que permite identificar clústeres (Anselin, 2005). Asimismo, en el ACDE se estimaron modelos de regresión espacial con el fin de conocer si las desigualdades geográficas influyen en el comportamiento de la conectividad. Estos modelos fueron estimados para los años 2018 y 2021².

Se siguió la taxonomía propuesta por Anselin (2005), quien definió las pautas para la construcción de las especificaciones econométricas a fin de confirmar la presencia de autocorrelación espacial. Específicamente, se emplearon los estadísticos de prueba de los multiplicadores de Lagrange para el rezago y el error espacial. Cabe precisar que se utilizó el “método de la reina” para establecer las redes de conectividad entre las 32 entidades federativas³.

Según Anselin (2005), existen tres tipos de frontera utilizables en el AEDE (reina, alfil y torre) cuyos movimientos tienen el mismo trazado que las piezas de ajedrez. En esencia, la reina define una frontera en red, el alfil en vértice y la torre en frontera común. Como se mencionó, se eligió el “método de la reina”, dado que las entidades federativas presentan formas territoriales irregulares y múltiples conexiones geográficas y espaciales. Una vez definido lo anterior, se especificó la siguiente ecuación empírica para el modelo de rezago espacial:

$$C_i = \rho WC_i + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{13i} + \varepsilon_i \dots \quad (\text{Ec. 2})$$

En la que WC_i representa el rezago espacial de la variable de conectividad.

De manera análoga, el modelo de error espacial se especificó mediante la siguiente ecuación empírica:

2 Se incluyeron el rezago espacial (la variable dependiente como explicativa, pero rezagada en términos espaciales) y el error espacial (una variable aleatoria espacial que no se especifica directamente en el modelo).

3 En la bibliografía especializada se identifican distintos tipos de contigüidad que permiten medir la relación espacial de un fenómeno en ubicaciones diferentes. Este concepto puede operacionalizarse, de acuerdo con Anselin (2005), mediante una noción de contigüidad binaria; es decir, si dos unidades espaciales comparten frontera, la relación se codifica como 1, y como 0 en caso contrario.

$$C_i = \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{13i} + \lambda W u_i + e_i \dots \quad (\text{Ec. 3})$$

En la que λ es el parámetro autoregresivo del rezago espacial del error.

2. Sobre conectividad y sus determinantes socioeconómicos

La conectividad es un fenómeno disruptivo que afecta múltiples dimensiones de la vida humana y transforma las estructuras establecidas. Se entiende, en términos generales, como la capacidad que tienen las personas para acceder, utilizar y beneficiarse de las tecnologías digitales mediante conexiones a internet u otras redes digitales. Desde la economía del desarrollo, ha dejado de considerarse un privilegio o una ventaja competitiva para convertirse en una necesidad básica de las familias, empresas, ciudades y países cuya relevancia es particularmente alta en contextos de desarrollo, ya que actúa como catalizador del crecimiento económico, la inclusión social y la reducción de las desigualdades estructurales (Hjort y Tian, 2021). En esta línea, la conectividad es reconocida como un bien público global, cuyo acceso universal y asequible resulta imperativo (Diop, 2020).

Para van Dijk (2017), desde una perspectiva más técnica, la conectividad se refiere al atributo de una red y constituye un mecanismo de medición que permite determinar si las personas y los grupos están conectados o no a dicha red. Del acceso —o la ausencia de este— se infiere una desigualdad estructural entre quienes tienen acceso efectivo a internet y quienes, por razones diversas —económicas, geográficas, tecnológicas o educativas—, están excluidos del acceso y de sus beneficios. Por ello, la brecha digital no solo representa una limitación técnica: es también una forma contemporánea de exclusión social que refuerza otras desigualdades preexistentes.

El impacto de la brecha digital se manifiesta en diversas dimensiones. Por ejemplo, investigaciones recientes evidencian que esta brecha limita la implementación efectiva del modelo de ciudades inteligentes, al obstaculizar la integración digital de los actores urbanos (Di Virgilio y Serrati, 2022). Asimismo, afecta negativamente la adaptabilidad de las pequeñas y medianas empresas rurales, que requieren conectividad para acceder a mercados, financiamiento, innovación y redes colaborativas (Morris *et al.*, 2022). En consecuencia, cerrar la brecha digital representa un paso necesario hacia una transformación digital inclusiva, sostenible y equitativa.

En este sentido, la conectividad es un factor clave para la innovación y el desarrollo de un país, ya que incide en la generación de capacidades, la circulación del conocimiento y la transformación de los sistemas productivos. Del acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) dependen una mayor inclusión social, el incremento de la eficiencia productiva, la mejora del acceso educativo, mayores oportunidades laborales y económicas (Helsper, 2021; van

Deursen y van Dijk, 2019), así como la competitividad territorial. No obstante, persisten marcadas asimetrías en la disponibilidad y calidad de las redes digitales, tanto entre países como dentro de ellos, lo que configura una geografía desigual de oportunidades.

Estas brechas afectan de manera desproporcionada a comunidades locales y zonas periféricas, limitando su integración al ecosistema digital global y su capacidad de desarrollo sostenible (Philip y Williams, 2019). Estas disparidades se evidencian con claridad en regiones como América Latina y el Caribe, donde las brechas socioeconómicas y territoriales persisten de forma notable. Mientras el 74 % de los hogares urbanos cuenta con acceso a conexiones fijas de internet, solo el 42 % de los hogares rurales dispone del servicio (Srinivasan *et al.*, 2022). Esta diferencia refleja no solo la prevalencia de un entorno urbano mayormente privilegiado frente a un entorno rural rezagado, sino también una exclusión socioeconómica que perpetúa desigualdades a mayor escala, tanto entre regiones como entre países.

Como lo sostienen Quiroga-Parra *et al.* (2017) y Ziegler y Arias (2022), estas brechas entre lo urbano y lo rural se reproducen y consolidan a nivel regional, conformando clústeres diferenciados. Un primer clúster de baja conectividad rural está integrado, en su mayoría, por naciones centroamericanas, además de Venezuela y Bolivia. Un segundo clúster presenta niveles intermedios e incluye a México, Perú, Colombia, Ecuador y algunos países del Caribe. Por último, un tercer grupo está compuesto por países con alta conectividad rural, como Brasil, Argentina, Chile y otras naciones caribeñas. Esta clasificación pone de manifiesto la fragmentación territorial en el acceso a servicios digitales, la cual responde, a su vez, a la fragmentación interna de cada país.

Las desigualdades en materia de conectividad surgen de la dicotomía urbano/rural existente en cada Estado, así como entre los países de la región (Bautista, 2021; Philip y Williams, 2019; Townsend *et al.*, 2015). Como lo plantean García *et al.* (2019), la conectividad varía incluso entre países desarrollados y en vías de desarrollo, y responde a limitaciones estructurales relacionadas con el despliegue de infraestructura tecnológica, la escasa inversión pública y privada, la calidad de los servicios y la asequibilidad de los dispositivos (Espinosa *et al.*, 2023). Del acceso a las TIC dependen, como se ha señalado, la inclusión social, la eficiencia productiva, el acceso educativo y mayores oportunidades laborales y económicas (Helsper, 2021; van Deursen y van Dijk, 2019).

Ahora bien, respecto a la conectividad y sus determinantes socioeconómicos, existen estudios recientes que emplean modelos estadísticos para su análisis. El artículo de Rajagukguk *et al.* (2023), sobre el acceso a internet en Indonesia, reveló —mediante una regresión logística binaria— que variables como el género, la edad, el número de personas en el hogar, el estado civil, el nivel educativo, la situación laboral, el lugar de residencia y el número de dispositivos digitales disponibles son estadísticamente significativas para predecir la probabilidad de

acceso a la red. Así, los resultados muestran que hombres jóvenes, solteros, con educación superior, residentes en zonas urbanas y con menor número de personas en el hogar, tienen mayor incidencia en el uso de internet. Esto reflejaría que la desigualdad digital está vinculada con estructuras socioeconómicas profundas.

Sin explorar las causalidades, Dickes *et al.* (2020) identifican algunos determinantes de la falta de adopción de internet de alta velocidad en Carolina del Sur (Estados Unidos), mediante un modelo lineal con distribución binomial y un modelo probabilístico. Las variables significativas para el uso de internet fueron la edad, los bajos ingresos y las características rurales de los hogares. De modo similar, Reddick *et al.* (2020) evidenciaron que las disparidades geográficas (entre zonas intraurbanas y rurales/urbanas), la discriminación basada en fines de lucro y los altos costos de implementación tecnológica desempeñan un rol destacado en la desigualdad digital en San Antonio, Estados Unidos.

En México, la evidencia empírica advierte que los avances en conectividad digital coexisten con una desigualdad territorial persistente, donde el acceso a internet es heterogéneo e inequitativo desde el punto de vista geográfico. Si bien la conectividad no debe medirse únicamente por el incremento en el número de usuarios, esta cifra creció del 63,7 % al 75,6 % entre 2017 y 2021, al igual que el porcentaje de hogares con acceso, que pasó del 53 % al 72 % (Inegi, 2022). No obstante, la infraestructura tecnológica se concentra en zonas urbanas o en entidades federativas con mayor dinamismo económico, dejando rezagadas a regiones históricamente marginadas. En 2022, la conectividad nacional alcanzó el 68,5 %, con porcentajes altos en Ciudad de México, Baja California y Nuevo León, y los valores más bajos en Chiapas, Oaxaca y Guerrero (Inegi, 2023).

Esto permite plantear la hipótesis tentativa de que las entidades federativas del norte presentan un mejor comportamiento en conectividad que las del sur. Por ejemplo, trabajos como el de Soto *et al.* (2024) sugieren que el problema radica en el uso desigual de la red en el espacio, por lo que el sur del país queda sistemáticamente relegado. Esto conlleva una escasa aportación a la economía nacional y, en consecuencia, un rezago en el acceso a bienes y servicios.

Martínez-Domínguez y Fierros-González (2022) introducen un enfoque interseccional al análisis. Proponen que no basta con observar la cobertura general de internet; es necesario aplicar un análisis multidimensional que descomponga los factores que estructuran el acceso desde la infancia. La relación entre conectividad, nivel educativo, situación económica familiar y disponibilidad tecnológica en el hogar sugiere que las TIC no son instrumentos neutros: también son dispositivos que reproducen desigualdades preexistentes en los hogares mexicanos.

Un estudio similar, que utilizó datos de la ENDUTIH 2017 y modelos de regresión, indicó que la brecha digital en zonas rurales no responde únicamente a la falta de infraestructura, sino a una combinación de factores que determinan quiénes

acceden, cómo lo hacen y con qué fines (Martínez-Domínguez y Mora-Rivera, 2020). En consecuencia, es necesario profundizar la discusión más allá del acceso (porcentaje de hogares con conexión, infraestructura disponible o número de dispositivos conectados), considerando también la calidad del servicio, los usos significativos, la asequibilidad y, por supuesto, su distribución territorial (diferencias entre zonas, regiones y clústeres de exclusión/inclusión).

Esto permite cuestionar los enfoques que abordan la conectividad como una cuestión puramente técnica o de cobertura, sin atender a las capacidades efectivas de uso (*capability approach*). Además, la evidencia presentada por Martínez-Domínguez y Mora-Rivera (2020) sugiere que la brecha digital no debe entenderse como una frontera entre personas conectadas y desconectadas, sino como una jerarquía de usos y beneficios, en la que los grupos marginados y vulnerables no solo acceden menos, sino que su acceso es el más limitado y cuentan con menores probabilidades de inclusión social, educativa y productiva.

De igual modo, Rodríguez (2019) señala que los patrones diferenciados en el acceso a internet —como la condición laboral, el tamaño del hogar, la localidad, y la disponibilidad de bienes y servicios de baja y alta intensidad— son factores multifactoriales que deben considerarse en estas discusiones. Así, la conectividad debe entenderse como un bien relacional, condicionado por la posición de las personas dentro de estructuras sociales amplias, es decir, los aspectos demográficos, el costo del servicio y el capital humano son barreras que influyen en el uso de internet (Rodríguez, 2019). De modo que, contar con internet no siempre garantiza su uso ni un impacto positivo, si no se acompaña de condiciones habilitantes como la calidad de la conexión (ancho de banda y estabilidad), la apropiación tecnológica (Navarro *et al.*, 2018) y el desarrollo de habilidades digitales, promovido mediante políticas públicas efectivas y procesos de capacitación (Martínez-Domínguez, 2018).

Entonces, la desigualdad digital en México obedece a determinantes socioeconómicos de mayor arraigo y refleja las asimetrías del desarrollo regional. Es decir, existe correspondencia entre la dimensión territorial y los grados de riqueza o pobreza de cada entidad federativa (Ruiz, 2015; Arredondo, 2017). No se trata, entonces, de cuántas personas están conectadas, sino de cómo las condiciones socioeconómicas y territoriales permiten —o limitan— una conexión útil, significativa y sostenida. Las y los usuarios ubicados en entidades federativas con mayor nivel de desarrollo tienen más probabilidades de conectarse que quienes residen en ciudades con altos niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad (Gómez *et al.*, 2018).

Entonces, la literatura aquí revisada ofrece dos aportes clave y afines a este artículo: por un lado, la “geografía” de la desigualdad digital; por otro, que los determinantes socioeconómicos influyen tanto en el acceso a internet como en las “condiciones habilitantes” (Navarro *et al.*, 2018) necesarias para que la experiencia

digital sea exitosa. Esta doble dimensión pone de manifiesto que la conectividad no es un proceso técnico limitado a la expansión de la infraestructura: es también una manifestación concreta de las capacidades efectivas que posee la población para conectarse. En este sentido, la conectividad constituye un fenómeno multidimensional y estratificado, en el cual las desigualdades económicas, sociales y territoriales se entrelazan de manera compleja. Esto abre paso a una agenda investigativa que cuestione no solo *quiénes* están conectados, sino también *cómo*, *para qué* y *en qué condiciones* acceden a este entorno digital.

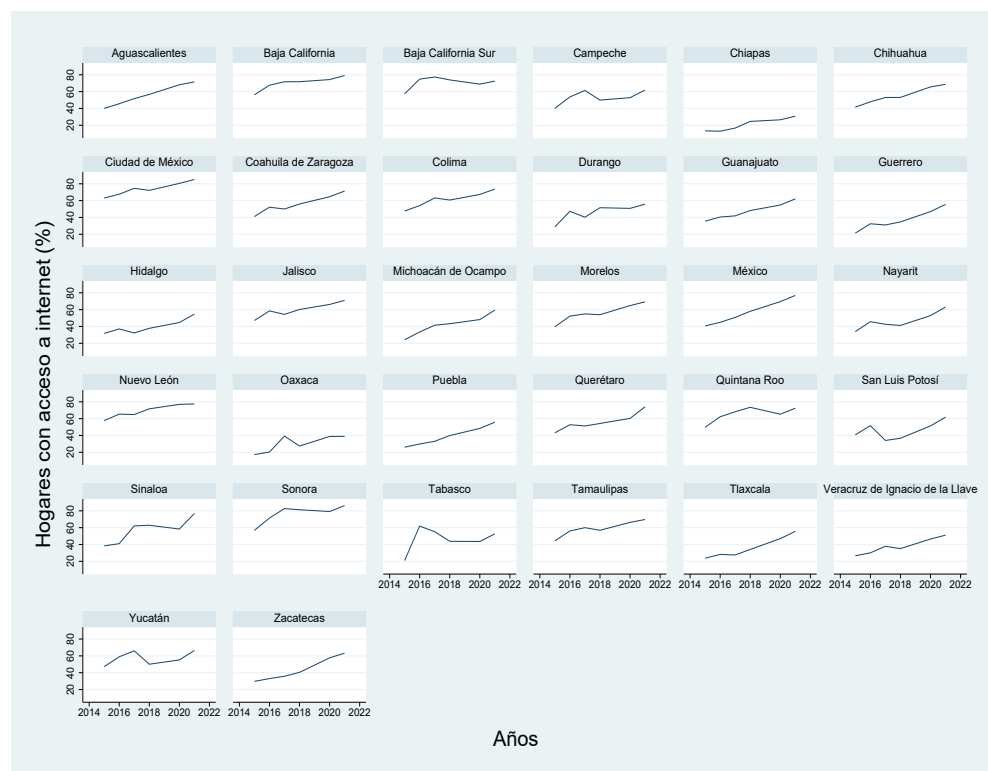
3. Comportamiento de la conectividad en México, 2015-2021

El aumento sostenido en el porcentaje de hogares con acceso a internet entre 2015 y 2021, tanto a nivel nacional como estatal, constituye un indicador de expansión digital en México, según el Inegi. La evidencia analizada en esta investigación indica una evolución media nacional de la conectividad del 40 % en 2015 a más del 60 % en 2021. No obstante, estos datos deben ser contrastados para determinar si dicha evolución fue homogénea o si encubre rezagos persistentes. Además, ello invita a preguntarse si el crecimiento responde a políticas de inclusión digital o si se trata de un efecto asociado a la expansión del mercado de las TIC, especialmente durante la pandemia de la covid-19.

Al desagregar los hallazgos por entidad federativa, se evidencian desigualdades geográficas en sentido norte-sur. Mientras que las entidades del norte presentan trayectorias más estables y ascendentes en términos de conectividad en los hogares (Sonora con cerca del 90 %, y Baja California, Nuevo León y Sinaloa con aproximadamente el 80 %), las entidades del sur (como Chiapas y Guerrero, que alcanzan el 40 %, y Veracruz y Tabasco, el 60 %) muestran un crecimiento más lento y se mantienen en los niveles más bajos respecto a la media nacional. Por tanto, la conectividad en los hogares se configura como un indicador de desigualdad territorial, como sostienen Ruiz (2015) y Arredondo (2017).

Gráfico 1

Tendencia de crecimiento de la conectividad por entidad federativa, 2015-2021



Fuente: elaboración propia con base en el Inegi (2023).

Del gráfico 1 también se desprende que, en términos generales, existe una tendencia sostenida al alza en el porcentaje de hogares con internet en casi todas las entidades federativas (con excepción de Baja California Sur, Campeche, Quintana Roo, Tabasco y Zacatecas, que presentan comportamientos inestables o decrecientes en algún punto entre 2015 y 2021) y la ausencia de rupturas estructurales significativas, incluso ante el contexto disruptivo de la pandemia por covid-19. Hay estados con un crecimiento acelerado en la conectividad (como Zacatecas, Hidalgo y Tlaxcala), frente a otros con un crecimiento más discreto (Campeche y Tabasco). Durante la pandemia, Chihuahua, Coahuila y Nayarit aceleraron su conectividad, mientras que Baja California Sur y Quintana Roo experimentaron estancamientos o retrocesos. Ciudad de México presenta una trayectoria estable y progresiva durante los seis años analizados.

Los estadísticos de dispersión permitieron evaluar si la tendencia al alza de la conectividad durante el período de estudio se acompañó de una disminución de la desigualdad entre entidades federativas, tomando como referencia dos momentos clave: 2018 y 2021 (antes y durante la pandemia). Así:

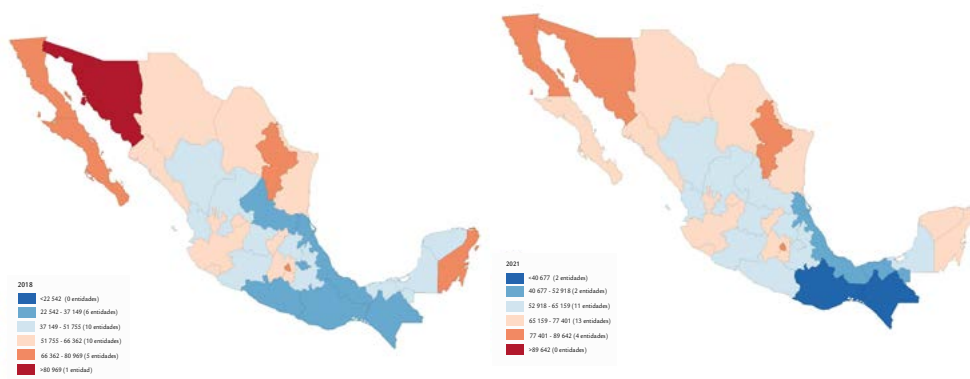
- La desviación estándar del porcentaje de conectividad en los hogares disminuyó de 14,61 % a 12,24 %, lo que sugiere que en 2021 los porcentajes de conectividad entre entidades se acercaron más al promedio nacional.
- El coeficiente de variación pasó de 28,0 % a 19,0 %, es decir, en 2018 existía una alta variabilidad relativa respecto a la media nacional, mientras que en 2021 las diferencias fueron menores y los porcentajes se distribuyeron de forma más uniforme.
- El rango intercuartílico pasó de 20,3 % en 2018 a 17,3 % en 2021, lo que indica una reducción en la distancia intercuartil de la conectividad entre entidades y, por tanto, una disminución preliminar de la desigualdad.

Los resultados apuntan a que la desigualdad de la conectividad entre entidades federativas se redujo a partir de 2021. En términos generales, esto puede interpretarse como una disminución de la desigualdad territorial en el acceso a internet en los hogares. No obstante, los mapas de desviación estándar muestran que en 2018 las entidades más alejadas de la media fueron las del sur (Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz, San Luis Potosí y Tlaxcala), con un porcentaje de 51,75 %. Para 2021, Oaxaca y Chiapas continuaron alejándose de la media (65,15 %), siendo los estados más rezagados, al superar los dos primeros desvíos estándar.

El mapa 1 confirma que, si bien en promedio la desigualdad en la conectividad disminuyó entre 2018 y 2021, existen entidades federativas rezagadas o que no lograron avanzar significativamente, como Oaxaca y Chiapas. Estos estados, aunque mejoraron su trayectoria interna, no avanzaron al mismo ritmo que los otros 30 estados, entre los que destacan Sonora, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, con porcentajes más altos. En este sentido, el AEDE confirmó que la conectividad no es una variable aleatoria en el espacio y que persiste una desigualdad significativa entre el norte y el sur del país.

Mapa 1

Desviación estándar de la conectividad en los hogares, años 2018 y 2021



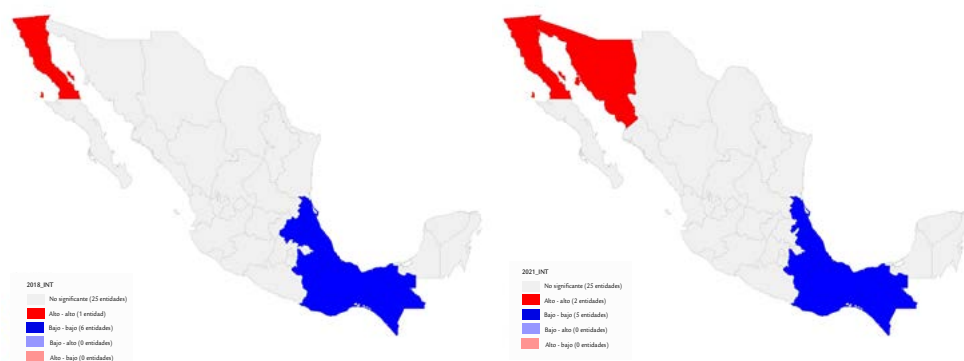
Fuente: elaboración propia con base en el Inegi (2023).

Con estos resultados se calculó el índice de Morán para complementar el análisis. Este indicador, además de corroborar los hallazgos anteriores, reveló una autocorrelación espacial positiva: las entidades federativas con alta conectividad tienden a agruparse geográficamente entre sí, al igual que aquellas con baja conectividad, que también conforman clústeres definidos. Este hallazgo se encuentra en sintonía con la evidencia empírica reportada por Soto *et al.* (2024).

El AEDE permitió identificar los clústeres más significativos, tanto de alta como de baja conectividad. En 2018, el núcleo del clúster bajo-bajo agrupó a Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz, Puebla e Hidalgo (color azul), mientras que en 2021 se mantuvieron los mismos estados con la excepción de Hidalgo. En cuanto al clúster alto-alto, Baja California figuró en 2018, y en 2021 se sumó Sonora (color rojo).

Mapa 2

Resultados de la aplicación del índice de Morán para la conectividad en México, 2018 y 2021



Fuente: elaboración propia con base en Inegi (2023).

Este artículo aporta al campo del conocimiento al evidenciar la existencia de un patrón de distribución noroeste-sureste en la conectividad, con procesos de difusión espacial y efectos de contagio temporal. Asimismo, si bien la desigualdad en la conectividad digital disminuyó entre 2015 y 2021, el análisis mediante estadística espacial reveló que algunas entidades del sur permanecieron rezagadas, mientras que varias del norte registraron avances significativos. La aplicación del índice de Morán no solo confirmó estos resultados, sino que también permitió identificar la persistencia de dos clústeres geográficos: uno en el norte y otro en el sur. Los datos correspondientes a 2018 y 2021 muestran que la desigualdad geográfica en el acceso a la conectividad se mantiene en el tiempo.

3.1. Resultados de los modelos de regresión

A continuación, se presentan los resultados de las estimaciones de los modelos por datos de panel, cuyo objetivo fue hallar evidencia estadística sobre la influencia de los determinantes socioeconómicos en la conectividad en México. Se consideraron dos grupos de regresiones: uno que incluyó el efecto temporal (*time effects*) y otro que no lo incluyó.

Si bien la escolaridad y los ingresos han sido identificados como determinantes en otros estudios (Cruz-Jesus *et al.*, 2018; Rodríguez, 2019; Martínez-Domínguez y Fierros-González, 2022), esta investigación aporta que la variable educativa fue significativa únicamente en el grupo de modelos que incorporó el *time effects*, lo que sugiere que dicha variable fue sensible a lo largo del período 2015-2021. Es decir, la escolaridad pudo haber intensificado el acceso y uso de internet durante ese tiempo. Sin pretender establecer relaciones causales, Gómez y Martínez (2022) encontraron que, pese a las diferencias socioeconómicas de la población, el uso del internet se intensificó entre los estudiantes durante la pandemia.

Por su parte, la variación del PIB estatal no parece tener un efecto significativo sobre la conectividad. En contraste, la ratio de dependencia poblacional fue la variable con mayor consistencia estadística, ya que en casi todos los modelos resultó significativa. Esto indica que dicha variable —que mide la relación entre la población menor de 15 años y mayor de 64 con respecto al total de la población— actúa como un factor explicativo robusto. Además, sus altos niveles de significancia se asociaron con errores estándar bajos, lo que otorga mayor confiabilidad a las estimaciones. El signo negativo consignado en la tabla 2 sugiere que, a menor proporción de población económicamente activa que soporte a los grupos etarios dependientes, la conectividad tenderá a disminuir.

En conclusión, la ratio de dependencia poblacional, el nivel de ingreso en el hogar (incluido su rezago) y el nivel de escolaridad se consolidan como determinantes relevantes de la conectividad en los hogares mexicanos entre 2015 y 2021. En cambio, la población total no muestra efectos estadísticamente significativos, por lo que no se identifica como un determinante directo.

Tabla 2
Resultados de la regresión por datos de panel
(variable dependiente = conectividad [%])

Variable	MCO	EF	EA	FGLS	MCO	EF	EA	FGLS
	No incluye <i>time effects</i>				Sí incluye <i>time effects</i>			
Escolaridad	2,76 (1,26)	14,33 (1,59)	3,54 (1,34)	2,58 (1,44)	5,14** (2,91)	17,13* (1,86)	6,86*** (3,36)	6,15*** (6,32)
Variación del PIB estatal	-0,09 (-0,49)	-0,34 (-1,60)	-0,22 (-1,12)	-0,12 (-0,78)	--	--	--	--
Ratio de dependencia poblacional	-1,19*** (-3,37)	-3,30* (-1,78)	-1,27*** (-2,99)	-1,22*** (-4,14)	-0,99** (-3,57)	-0,25 (-0,19)	-0,92*** (-3,12)	-0,89*** (-5,03)
Población (t-1)	292,18** (-2,55)	207,45 (-1,14)	413,00*** (-3,27)	316,03*** (-3,46)	--	--	--	--
Población	-293,17** (-2,56)	-267,52 (-1,32)	-413,81*** (-3,27)	-317,08*** (-3,46)	-0,13 (-0,15)	-52,16** (-2,24)	-0,22 (-0,23)	0,09 (0,18)
Mediana del ingreso del hogar (t-1)	27,17*** (2,76)	22,77** (2,05)	30,19*** (3,15)	26,34*** (2,62)	--	--	--	--
Mediana del ingreso del hogar	19,45** (2,19)	14,17 (1,37)	24,51*** (2,90)	19,32* (1,78)	21,46** (2,21)	0,93 (0,10)	11,48 (1,27)	19,30*** (4,20)
Año 2016	--	--	--	--	7,22*** (4,59)	8,13*** (5,51)	7,59*** (4,96)	7,22*** (6,79)
Año 2017	--	--	--	--	9,30*** (5,77)	9,62*** (5,55)	9,39*** (6,18)	9,25*** (7,61)
Año 2018	--	--	--	--	7,90*** (5,51)	8,65*** (3,10)	8,31*** (6,76)	8,14*** (6,08)
Año 2020	--	--	--	--	12,12*** (9,03)	13,83*** (3,15)	12,70*** (9,53)	11,55*** (8,16)
Año 2021	--	--	--	--	17,25*** (10,81)	18,91*** (3,42)	17,95*** (11,48)	16,90*** (11,64)
Dummy región	--	--	--	--	2,34 (1,01)	--	3,24 (1,34)	0,96 (0,76)
Constante	-276,83** (-2,62)	685,07 (-1,08)	-348,19*** (-3,50)	-263,98*** (-4,94)	-129,77 (-1,40)	664,25 (1,61)	-66,48 (-0,83)	-129,38*** (-2,80)
Observaciones	128	128	128	128	192	192	192	192

Fuente: elaboración propia (2024).

Nota 1: MCO = estimador mínimo cuadrado ordinario; EF = estimador efecto Fijo; EA = estimador efecto aleatorio; FGLS = estimador error estándar corregido.

Nota 2: valores de t y z estadístico en paréntesis. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Nota 3: las variables de población, mediana del ingreso del hogar y sus respectivos rezagos están en logaritmos naturales.

Dado que no se encontró evidencia estadística significativa para la ubicación geográfica mediante la variable *Dummy* región (véase tabla 2), y considerando la presencia de autocorrelación espacial global y local identificada a través del índice de Morán, se procedió a estimar modelos espaciales. La tabla 3 presenta los resultados de los modelos de rezago espacial para los años 2018 y 2021.

Tabla 3
Resultados de la regresión de datos espaciales (variable dependiente = conectividad [%])

Variable	Rezago espacial	
	2018	2021
Escolaridad	5,09* (1,84)	7,91*** (4,0)
Ratio de dependencia poblacional	-0,86* (-2,22)	-0,34 (-1,22)
Logaritmo de la mediana del ingreso del hogar	31,69*** (2,75)	10,32 (1,30)
Rezago espacial de conectividad	0,25* (1,91)	0,42*** (3,54)
Constante	-226,62** (-2,36)	-108,39 (-1,59)
Observaciones	32	32

Fuente: elaboración propia (2024).
Valores de z estadístico en paréntesis. * $p < 0,10$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Con un nivel de confianza del 90 %, se confirma que el modelo de rezago espacial es adecuado, al presentar un nivel de significancia de 0,05090. En consecuencia, se rechaza el modelo de error espacial, cuya significancia fue de 0,32161 (motivo por el cual no se reporta en la tabla). Los resultados de las estimaciones evidencian que el rezago espacial es estadísticamente significativo y refleja la presencia de autocorrelación espacial. Es decir, la conectividad en los hogares depende, en parte, de su proximidad con entidades federativas vecinas: la intensidad en el uso de internet tiende a ser mayor cuando los hogares se ubican cerca de entidades con mayores niveles de conectividad.

Las covariables utilizadas en el modelo de datos de panel también resultaron significativas en el análisis espacial. Se confirma, por tanto, una autocorrelación espacial positiva y la presencia de un proceso de difusión o contagio en la conectividad de los hogares entre distintas entidades. En particular, se encontró que en 2018 el incremento en la conectividad derivado de la influencia de las entidades vecinas fue del 0,25 %, mientras que en 2021 ascendió al 0,42 %. Por otro lado, la variable escolaridad también mostró un aumento significativo: pasó

de 5,09 a 7,91 %, lo que indica que, por cada punto porcentual de incremento en la escolaridad, el promedio de conectividad aumentó de forma creciente durante los años del estudio.

El rezago espacial de la conectividad representa el aumento en el porcentaje de conectividad de una entidad como resultado del incremento en la conectividad de sus entidades vecinas. Esta variable se incrementó de 0,25 a 0,42, lo que muestra que la conectividad mejoró en un proceso vinculado al avance en regiones aledañas. Aunque estos impactos y porcentajes puedan parecer relativamente bajos, los hallazgos y la comprobación del fenómeno espacial justifican la necesidad de explorar formas de heterogeneidad territorial en los indicadores de conectividad.

4. Conclusiones

Este artículo abordó la desigualdad en la conectividad de los hogares mexicanos en términos de acceso, con énfasis en las disparidades geográficas entre 2015 y 2021. A partir del uso combinado de estadística tradicional y espacial, se identificó un crecimiento generalizado de la conectividad a nivel nacional, así como una reducción promedio en la desigualdad. Sin embargo, persisten asimetrías relevantes entre los estados del norte y del sur. La aplicación de herramientas de estadística espacial permitió inferir que, si bien la desigualdad disminuye en el tiempo, existe autocorrelación espacial positiva: las entidades del sur se encuentran rezagadas y correlacionadas entre sí, conformando un clúster de baja conectividad (Chiapas, Tabasco, Oaxaca, Veracruz y Puebla), frente a entidades del norte como Baja California, Sonora, Nuevo León y Sinaloa, que integran un clúster de alta conectividad.

Por otra parte, los modelos de regresión con datos de panel evidenciaron que las variables de ingreso y educación son determinantes en el nivel de conectividad. Es decir, a mayor nivel educativo y mayor ingreso, se incrementa el porcentaje de hogares conectados. Dado que el objetivo principal del estudio fue abordar la desigualdad geográfica, se estimaron dos modelos espaciales que sugieren que la ubicación territorial de cada entidad influye directamente en su nivel de conectividad. La desigualdad entre un norte conectado y un sur rezagado impacta también en las entidades vecinas de cada clúster, lo que confirma la existencia de procesos de difusión espacial y contagio temporal.

Para determinar cambios estructurales significativos entre el período anterior a la pandemia y durante ella —esto es, entre 2018 y 2021—, los modelos espaciales confirmaron un proceso de autocorrelación espacial positiva, acompañado por una propagación gradual en los niveles de conectividad. El efecto contagio aumentó de 0,25 % en 2018 a 0,42 % en 2021. Este resultado ratifica el análisis previo y permite concluir que, a nivel nacional, la desigualdad en la conectividad tiende a disminuir. No obstante, dicho proceso ocurre de forma desigual: las entidades avanzan, pero no al ritmo necesario para cerrar la brecha territorial. Por

tanto, la conectividad en los hogares es menos dispersa, pero no por ello menos asimétrica.

Entre las recomendaciones, se destaca la necesidad de continuar y fortalecer el monitoreo sistemático de la conectividad en los hogares del país. La disponibilidad de datos actualizados y desagregados sobre acceso a internet, calidad del servicio, tipo de conexión (fija o móvil), distribución geográfica y determinantes socioeconómicos constituye un insumo indispensable para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas efectivas. Si bien igualar las condiciones de conectividad entre las 32 entidades federativas es un desafío complejo, es responsabilidad del gobierno federal impulsar acciones decididas para reducir la brecha digital derivada de la inequidad territorial, y hacerlo con la mayor celeridad posible.

No atender de forma integral las desigualdades en conectividad digital implica un riesgo sustantivo de incumplimiento de los compromisos globales y de las metas nacionales en materia de calidad educativa. Superar esta brecha requiere, además, una gestión estratégica de los gobiernos locales, en consonancia con los principios de descentralización y federalismo que rigen al Estado mexicano. Dado que el ingreso es un factor determinante del acceso efectivo a las TIC, una política pública orientada a la equidad digital debería incorporar mecanismos de subsidio que faciliten la conexión a internet y la adquisición de dispositivos electrónicos para los hogares en situación de pobreza, ya identificados por el Inegi.

Estas medidas compensatorias son vitales para garantizar condiciones mínimas de inclusión digital, indispensables para el ejercicio de derechos como la educación, la participación ciudadana y el acceso a la información. Asimismo, se deben promover esquemas de colaboración entre el sector público y privado para fortalecer la inversión en infraestructura tecnológica, con especial énfasis en el sur del país. En este contexto, resulta pertinente el diseño de políticas de incentivos dirigidas a las empresas de telecomunicaciones que operan en zonas rurales o de difícil acceso, con el propósito de ampliar la cobertura y mejorar la calidad del servicio. Estas políticas pueden incluir exenciones fiscales, esquemas de cofinanciamiento de redes o acceso preferente a licencias, bajo criterios de equidad territorial.

5. Referencias bibliográficas

- Acevedo, I., et al. (2022). *¿Qué ha sucedido con la educación en América Latina durante la pandemia?* BID. <https://doi.org/10.18235/0004175>
- Anselin, L. (2005). *Exploring spatial data with Geoda: A workbook*. Center for Spatial Integrated Social Sciences-Universidad de Illinois.
- Arredondo, P. (2017). Conectividad y desigualdad digital en Jalisco, México. *Comunicación y Sociedad*, (30), 129-165. <https://goo.su/mtULd9>
- Bautista, J. (2021). El lugar importa: brecha digital y desigualdades territoriales en tiempos de COVID-19 Una revisión comparativa sobre la realidad argentina, sus provincias

- y principales centros urbanos. *Argumentos, revista de crítica social*, (24), 66-100. <https://goo.su/zmhY>
- Cameron, A., & Trivedi, P. (2014). *Microeconometrics: Methods and Applications*. Cambridge University Press.
- Campos-Vázquez, R. M. (2022). *Desigualdades: Por qué nos beneficia un país más igualitario*. Grano de Sal.
- Cruz-Jesus, F., et al. (2018). The global digital divide: Evidence and drivers. *Journal of Global Information Management*, 26(2), 1-26. <https://goo.su/dJJKiy2>
- Dickes, L., et al. (2020). Socioeconomic determinants of broadband non-adoption among consumer households in South Carolina, USA. *Ager, Journal of Depopulation and Rural Studies*, (26), 103-127. <https://doi.org/10.4422/ager.2018.17>
- Di Virgilio, M., & Serrati, P. (2022). Ciudades inteligentes, brecha digital y territorio. Evidencias a partir del caso del aglomerado Gran Buenos Aires. *Territorios*, (47), 1-39. <https://goo.su/V0dXy>
- Espinosa, Z., et al. (2023). Digitalization in vulnerable populations: A systematic review in Latin America. *Social Indicators Research*, 170(3), 1183-1207. <https://doi.org/10.1007/s11205-023-03239-x>
- García, A., et al. (2019). *The Impact of Digital Infrastructure on the Sustainable Development Goals: A Study for Selected Latin American and Caribbean Countries*. IDB.
- Gómez, D., et al. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 6(16), 47-62. <https://bit.ly/3S55VV5>
- Gómez, D., y Martínez, M. (2022). Usos del internet por jóvenes estudiantes durante la pandemia de la covid-19 en México. *PAAKAT: revista de tecnología y sociedad*, 12(22), e724. <https://doi.org/10.32870/pk.a12n22.724>
- Helsper, E. (2021). *The digital disconnect: The social causes and consequences of digital Inequalities*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781526492982>
- Hjort, J., & Tian, L. (2021). The Economic Impact of Internet Connectivity in Developing Countries. *INSEAD, Working Paper No. 2021/68/EPS*. <https://n9.cl/wqlah>
- Martínez-Domínguez, M. (2018). Acceso y uso de tecnologías de la información y comunicación en México: factores determinantes. *PAAKAT, Revista de Tecnología y Sociedad*, 8(14), 00002. <https://doi.org/10.32870/pk.a8n14.316>
- Martínez-Domínguez, M., & Fierros-González, I. (2022). Determinants of internet use by school-age children: The challenges for Mexico during the COVID-19 pandemic. *Telecomm Policy*, 46(1). <https://bit.ly/3GWwL3>
- Martínez-Domínguez, M., & Mora-Rivera, J. (2020). Internet adoption and usage patterns in rural Mexico. *Technology in Society*, 60. <https://doi.org/10.1016/j.techsoc.2019.101226>
- Morris, J., et al. (2022). Implications of the digital divide on rural SME resilience. *Journal of Rural Studies*, 89, 369-377. <https://lc.cx/oT2rlx>
- Navarro, D., et al. (2018). La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio de México. *Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento*, 6(16), 49-64. <https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2018.16.62611>

- Philip, L., & Williams, F. (2019). Remote rural home-based businesses and digital inequalities: Understanding needs and expectations in a digitally underserved community. *Journal of Rural Studies*, 68, 306-318. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2018.09.011>
- Quiroga-Parra, D., et al. (2017). Usos de las TIC en América Latina: una caracterización. *Ingeniare, revista chilena de ingeniería*, 25(2), 289-305. <https://doi.org/10.4067/s0718-33052017000200289>
- Quiroz, S., y Salgado, M. (2016). La desigualdad en México por entidad federativa. Un análisis del índice de Gini: 1990-2014. *Tiempo Económico*, XI(32), 57-80.
- Rajagukguk, W., et al. (2023). Demographic and socioeconomic determinants of internet usage in Indonesia. *Population and Economics*, 8(2), 82-96. <https://acortar.link/EZI8Sj>
- Reddick, C., et al. (2020). Determinants of broadband access and affordability: An analysis of a community survey on the digital divide. *Cities*, (106), 102904. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102904>
- Rodríguez, J. (2019). Adopción de Internet en México: Propuesta de un índice con base en Microdatos. *Ensayos, Revista de Economía*, 38(2), 135-182. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102904>
- Ruiz, W. (2015). Desigualdades entre entidades en materia de tecnologías de información y comunicación en México. Realidad, datos y espacio. *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 6(1), 36-49. <https://acortar.link/1bjcXe>
- Soto, D., et al. (2024). Alternancia en usos de Internet y crecimiento económico, México ante la COVID-19: un acercamiento a través del análisis clúster 2018-2020. En E. Aguirre-Ramírez et al. (coords.), *Perspectivas interconectadas con la economía del cuidado: Género, vivienda, educación, medio ambiente y tecnología en México*, (pp. 55-84). UACJ, Cuca y Red de Pentagobernanza y Desarrollo Sostenible.
- Srinivasan, S., et al. (2022). *Acceso y uso de Internet en América Latina y El Caribe. Resultados de las encuestas telefónicas de alta frecuencia ALC 2021*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Townsend, L., et al. (2015). 'Stuck out here': The critical role of broadband for remote rural places. *Scottish Geographical Journal*, 131(3-4), 171-180. <https://doi.org/10.1080/14702541.2014.978807>
- van Deursen, A., & van Dijk, J. (2019). The first-level digital divide shifts from inequalities in physical access to inequalities in material access. *New Media & Society*, 21(2), 354-375. <https://doi.org/10.1177/1461444818797082>
- van Dijk, J. (2017). Digital divide: impact of access. En P. Rössler, et al. (Eds.), *The International Encyclopedia of Media Effects* (pp. 1-11). John Wiley & Sons.
- Viner, R., et al. (2020). School closure and management practices during coronavirus outbreaks including COVID-19: a rapid systematic review. *The Lancet Child & Adolescent Health*, 4(5), 397-404. [https://doi.org/10.1016/s2352-4642\(20\)30095-x](https://doi.org/10.1016/s2352-4642(20)30095-x)

Ziegler, S., y Arias, J. (2022). *Conectividad rural en América Latina y el Caribe. Estado de situación y acciones para la digitalización y desarrollo sostenible*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Fuentes primarias

- Banco Mundial (2021). Actuemos ya para proteger el capital humano de nuestros niños: los costos y la respuesta ante el impacto de la pandemia de COVID-19 en el sector educativo de América Latina y el Caribe. *Banco Mundial*. <https://goo.su/MiWZ>
- Diop, M. (2020, 29 de abril). La COVID-19 (coronavirus) refuerza la necesidad de conectividad. *Banco Mundial Blogs*. <https://lc.cx/ezL9KW>
- Cepal (2024). Prevención y reducción del abandono escolar en América Latina y el Caribe. *Cepal*. <https://n9.cl/z0aiwd>
- Inegi (2025). Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (SNIEG) 2025. Catálogo Nacional de Indicadores. <https://www.snieg.mx/cni/>
- Inegi (2023). Encuesta nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares (ENDUTIH) 2022. <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2022/>
- Inegi (2022). Encuesta Nacional sobre disponibilidad y uso de tecnologías de la información en los hogares (ENDUTIH) 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/dutih/2021/>
- Inegi (2020). Encuesta para la Medición del Impacto Covid-19 en la Educación. Segunda edición. <https://www.inegi.org.mx/investigacion/ecovided/2020/>
- Johns Hopkins University, et al. (2021). *COVID-19 Global Education Recovery Tracker*. JHU, World Bank, UNICEF.



Ordenamiento ambiental del territorio y conflictos socioambientales en el delta de Tigre, Argentina

Environmental Land Use Planning and Socio-environmental Conflicts in the Tigre Delta, Argentina

Sofía Astelarra¹

🏠 Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires

✉️ sofiastelarra@gmail.com

🌐 <https://orcid.org/0009-0006-3611-567X>

📍 Argentina

Guillermo Iván Bochatón

🏠 Investigador en el Departamento de Ingeniería Civil de la Universidad Tecnológica Nacional, Facultad Regional General Pacheco

✉️ gbochaton@docentes.frgp.utn.edu.ar

🌐 <https://orcid.org/0009-0004-9041-9258>

📍 Argentina

Recibido: 19-noviembre-2024

Aceptado: 22-enero-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

Astelarra, S., y Bochatón, G. I. (2025). Ordenamiento ambiental del territorio y conflictos socioambientales en el delta de Tigre, Argentina. *Estado & comunes*, 2(21), 173-200. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.392

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 173-200

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.392



¹ La autora se desempeña además como docente en la Universidad Tecnológica Nacional - Facultad Regional General Pacheco (Argentina).

Resumen²

Este artículo examina los conflictos socioambientales surgidos durante la elaboración e implementación de la primera política de ordenamiento ambiental territorial (OAT) en humedales de Argentina, en particular el Plan de Manejo Integral del Delta, en el partido de Tigre (provincia de Buenos Aires). A partir de los marcos teóricos de la ecología política y la planificación territorial, y con base en entrevistas a actores clave y observación de campo, se argumenta que la elaboración de dicho plan fue el resultado de las *productividades*, es decir, de los conflictos entre la comunidad y las organizaciones civiles frente a los promotores del desarrollo inmobiliario y los barrios cerrados de lujo, ante la ausencia de regulación ambiental. Su implementación generó nuevos conflictos asociados a la resignificación del delta, las islas y el río, debido al mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Palabras clave: Área Metropolitana de Buenos Aires, delta del Paraná, delta de Tigre, ordenamiento ambiental del territorio, partido de Tigre, Plan de Manejo Integral del Delta.

Abstract

This article examines the socio-environmental conflicts that emerged during the development and implementation of Argentina's first environmental land-use planning (ELUP) policy in wetlands, specifically the Comprehensive Management Plan for the Delta in the municipality of Tigre, Buenos Aires Province. Drawing on the theoretical frameworks of political ecology and territorial planning and based on interviews with key stakeholders and field observations, the article argues that the elaboration of plan was the result from *productivities*, that is, from the conflicts between the community and civil society organizations on one side, and real estate developers promoting luxury gated communities on the other, amid the absence of environmental regulation. The plan's implementation generated new conflicts and processes of re-signification of the delta, the islands, and the river, driven by increased citizen participation in decision-making processes.

Keywords: Greater Buenos Aires Metropolitan Area, Paraná Delta, Tigre Delta, environmental land-use planning, municipality of Tigre, Comprehensive Management Plan for the Delta.

2 Este artículo presenta resultados parciales de dos proyectos de investigación en curso. El primero se titula Estudio de caso de la implementación del Ordenamiento Ambiental Territorial en el Delta del Paraná. Aportes para la formación en ingeniería civil para el Desarrollo sustentable (PID: MSPPAGP0009828), desarrollado en la Facultad Regional General Pacheco de la Universidad Tecnológica Nacional (UTN-FRGP). El segundo corresponde al proyecto de reconocimiento institucional Conflictos socioambientales, apropiaciones y significaciones en torno a los humedales de la Primera sección de islas del Delta del río Paraná, Partido de Tigre (1990-actual) (PRI: R24-54), del Instituto de Investigaciones Gino Germani adscrito a la Universidad de Buenos Aires (IIGG-UBA).

1. Introducción

El cambio climático y la crisis socioecológica han evidenciado no solo la vulnerabilidad de los ecosistemas, sino también las limitaciones de los entes reguladores y de los marcos legales para gestionar el territorio y sus bienes naturales. En este contexto, los humedales y las políticas de ordenamiento ambiental del territorio (OAT) se posicionan como temas clave. Dada su capacidad para regular el ciclo hidrológico, preservar la biodiversidad y mitigar los efectos del cambio climático, estos ecosistemas requieren un abordaje multinivel y multiescalar. Tal enfoque debe articular las competencias institucionales de los distintos niveles de gobierno (local, provincial y nacional), las escalas territoriales relevantes (cuencas, regiones, ecosistemas) y los intereses de actores comunitarios, organizaciones civiles y sectores privados.

Desde las décadas finales del siglo XX, la ecología política latinoamericana y las ciencias sociales han identificado que la cuestión ambiental, históricamente relegada, ingresó en la Administración pública como un problema socio-político. Esta incorporación está ligada a la gestión y a los intereses de organizaciones locales e internacionales en materia ambiental y territorial. Estos actores, en alianza con la comunidad científica y los medios de comunicación, lograron visibilizar y problematizar los conflictos vinculados al uso, control y gestión del territorio y la naturaleza, mediante estrategias de movilización, incidencia política y producción de conocimiento (Sabatini, 1997; Martínez, 2004; Merlinsky, 2013; Leff, 2014; Wagner, 2016).

Entre las décadas de 1960-1970, en el marco de una agenda pública y mediática sobre los modelos de desarrollo del territorio (extractivismo urbano e inmobiliario frente a la gestión sustentable y participativa), surgió una conciencia ambiental que logró permear el tejido político y social (Lopes, 2006) y politizar la relación de la humanidad con la naturaleza o lo no humano (Haraway, 1995). Desde la ecología política, esta conciencia, como constructo social, dependerá de la apropiación, uso y sentido que la “naturaleza” tenga para cada actor en juego, y que se materializa en niveles de conflictividad territorial, institucional y social (Leff, 2014). No obstante, los conflictos no solo son disputas: generan *productividades* que desencadenan otras formas de institucionalidad, de ciudadanía, conocimiento y territorialidad (Melé, 2003; Azuela y Mussetta, 2008; Merlinsky, 2013).

De acuerdo con Melé (2003, 2016) y Merlinsky (2020), la *productividad* es todo aquello que resulta de un conflicto socioambiental, sea un cambio, modificación o persistencia de un orden social, más allá del éxito o fracaso de la confrontación. Sabatini (1997) señaló que ciertos conflictos dan lugar a la institucionalización, es decir, motivan la necesidad de elaborar políticas, asignar funciones y deberes a las entidades públicas para mediar en esas disputas. De allí que la política pública y los conflictos ambientales son inherentes entre sí (Azuela, 2006; Cappuccio *et al.*, 2017).

Desde finales del siglo XX, la presión por el uso y control del territorio y los recursos naturales, impulsada por la necesidad de sostener y acelerar los procesos extractivos y las transformaciones urbanas, se incrementó (Merlinsky, 2013; Svampa y Viale, 2014; Pintos y Narodowsky, 2012; Pintos y Astelarra, 2023). Este desarrollo propició la reconfiguración productiva y territorial a nivel local, nacional e internacional, marcada por la expansión de las fronteras, la privatización del suelo, la ocupación de los ecosistemas estratégicos –como bosques, humedales y zonas periurbanas– y la creciente intervención del capital inmobiliario y extractivo en territorios habitados.

Cappuccio *et al.* (2017) y Azuela (2006) indicaron que esta reconfiguración generó conflictos y permitió la incorporación de la cuestión ambiental y la planificación territorial en la agenda pública mediante la creación de áreas e instancias específicas ligadas al OAT. En líneas generales, este tipo de política fue una herramienta útil para planificar los usos del territorio, determinar los marcos normativos y regulatorios, así como para consolidar los acuerdos multisectoriales que afianzaran el desarrollo sustentable y participativo en diferentes escalas.

Bajo el anterior escenario, este artículo contiene los resultados preliminares de dos proyectos de investigación que adelantan los autores sobre el estudio de los conflictos socioambientales que surgen a partir de la formulación e implementación de políticas de OAT asociadas a los humedales. De manera concreta, se estudia el PMID en Tigre, región natural ubicada en la provincia de Buenos Aires que forma parte del delta del Paraná, en Argentina. La Primera sección de islas, conocida –y mencionada en adelante– como delta de Tigre, se encuentra ubicada en el partido homónimo y es un área de transición o expansión urbana del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA). Se ubica en el tramo final o frontal del delta del Paraná y está compuesta por islas, ríos y canales formados por los brazos del río Paraná.

En 2013, mediante la Ordenanza 3343 de 2013, surgió la política de OAT denominada PMID, a cargo de la Municipalidad de Tigre, que regula la Primera sección de islas del mencionado delta. Luego, en 2014 la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2014) aprobó el Plan Integral Estratégico para la Conservación y Aprovechamiento Sostenible en el Delta del Paraná (Piecas-DP), un OAT de alcance regional que, pese a varios intentos, no logra ejecutarse en la actualidad. Por tanto, el PMID de Tigre constituye la primera experiencia de elaboración e implementación de una política de OAT en humedales en el país; por tanto, no existen investigaciones académicas que den cuenta de su evaluación, resultados e impactos.

Esta investigación adoptó un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo e interpretativo, orientado a comprender cómo se elaboró e implementó el PMID en un territorio ecológicamente estratégico, en el que las comunidades y organizaciones locales tienen un fuerte protagonismo en la defensa de su territorio. No se

busca realizar una evaluación del PMID. Se trata de un estudio instrumental y no concluyente, en el que el PMID es examinado no solo por su especificidad, sino como un caso que permite explorar relaciones de productividad entre el territorio y los conflictos. El diseño metodológico se basó en el uso de diversas técnicas de recolección y análisis de la información, provenientes de fuentes primarias y secundarias, entre ellas:

- Entrevistas semiestructuradas: se realizaron entrevistas intencionales por experiencia a nueve actores vinculados con la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de la OAT, principalmente a funcionarios públicos del PMID y del Área de Planeamiento Urbano y Ordenamiento Ambiental provincial, y a cinco habitantes y actores de organizaciones locales integrantes del Consejo Asesor Permanente Isleño (CAPI). Las entrevistas se llevaron a cabo entre 2018 y 2024, en el marco de otros proyectos de investigación desarrollados por los autores, y permitieron captar las percepciones, tensiones y estrategias de los actores estatales y comunitarios involucrados en la gestión del territorio de Tigre. Las personas entrevistadas otorgaron su consentimiento informado para el uso de los datos proporcionados en esta investigación.
- Observación participante: se realizaron observaciones con consentimiento informado, cuyos apuntes fueron registrados como notas de campo sistemáticas. Estas observaciones provienen de:
 - Cinco “Instancias de revisión del PMID” convocadas por la Municipalidad de Tigre entre 2023-2024, de carácter abierto a la comunidad local, con inscripción previa obligatoria y participación regulada. El objetivo fue debatir y consensuar modificaciones al PMID. Los autores de este artículo participaron como asesores técnico-científicos.
 - Tres jornadas dirigidas a académicos y organizaciones civiles realizadas en 2024 en la provincia de Buenos Aires, con el objetivo de debatir la modificación del Decreto-Ley 8912/77, que regula los usos del suelo provincial. En estas jornadas se abordó el caso del delta de Tigre.
 - Dos jornadas cerradas convocadas por la ONG Fundación Humedales para debatir sobre OAT en humedales.
 - Cuatro festivales artístico-políticos abiertos, organizados por colectivos vecinales, orientados a visibilizar problemáticas territoriales y ambientales locales, como el acceso al agua potable, la inseguridad náutica, la privatización del suelo y de muelles públicos, y los conflictos por la privatización de las costas del río Luján entre 2021 y 2024.
- Revisión documental: incluyó normativa ambiental, resoluciones municipales, planes institucionales como el PMID y el Piecas-DP, documentos técnicos, notas de prensa de origen local y provincial, artículos, capítulos y libros académicos. Esta revisión permitió reconstruir el entramado normativo e institucional del OAT en Tigre.

Para favorecer la claridad y el orden, se realizó una reconstrucción histórica de los conflictos socioambientales entre las décadas de 1980 y 2020, en especial, entre 2008 y 2018, período en el que se intensificó el repoblamiento del delta

(Astelarra, 2021, 2023). Se elaboró una línea de tiempo con base en la metodología de Merlinsky (2013), a partir de la cual se identificaron momentos clave y actores involucrados en las principales disputas por el uso y gestión del territorio. Las técnicas cualitativas utilizadas se triangularon con datos cuantitativos provenientes de los censos de población y vivienda realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec, 2001, 2022), complementados con estimaciones estadísticas del PMID.

Este artículo se estructura en siete partes. En la primera se presenta un acercamiento al ordenamiento territorial (OT) y el OAT como paradigmas de las políticas públicas, su devenir normativo y su relación con los conflictos socioambientales. En la segunda, tercera y cuarta parte se caracteriza el área de estudio del delta de Tigre, se describen las transformaciones recientes y se abordan los conflictos vinculados al desarrollo inmobiliario y al surgimiento del OAT. En la quinta parte se caracteriza el PMID como política pública de OT, mientras que en la sexta parte se analizan los conflictos surgidos con la implementación de dicha política. En la última parte se presentan las conclusiones.

2. OT-OAT y lugar de los conflictos socioambientales

El surgimiento del OT, así como de la planificación territorial y urbana, data de principios del siglo XX, en el marco de la necesidad de reconstruir las ciudades europeas devastadas por las guerras mundiales, especialmente después de la Segunda (Cappuccio *et al.*, 2017; Reese *et al.*, 2023; Corti, 2015). El OT emergió como una herramienta para reorganizar el espacio físico, social y económico en función de criterios de eficiencia, funcionalidad y desarrollo equilibrado de un territorio determinado (Psathakis, 2010). A diferencia del urbanismo del siglo XIX, que respondía a lógicas de embellecimiento, higiene y expansión, el OT incorporó una visión más “completa”, al considerar no solo el espacio urbano, sino también el medio rural, los sistemas naturales, las infraestructuras y las desigualdades regionales.

Desde la década de 1970, el paradigma modernista de la planificación comenzó a recibir fuertes críticas debido a las dificultades para implementar planes abarcadores, la rigidez de sus instrumentos ante los cambios de los territorios y la inconformidad social frente a intervenciones urbanas que destruyeron el patrimonio histórico (Corti, 2015). Este cambio de paradigma implicó una revalorización del proyecto urbano como instrumento de intervención, desplazando a la planificación tradicional como método de ordenamiento territorial (Reese y Catenazzi, 2011; Reese *et al.*, 2023).

En América Latina, el retorno de la democracia en la década de 1980 permitió que la discusión sobre el territorio se insertara en la agenda pública a partir de la gestión urbana, la participación y el urbanismo centrado en proyectos. Esta discusión fue contraria a los métodos tecnocráticos de los planes reguladores, que, además,

fueron jerárquicos y poco participativos. En esa época se inició la preocupación social por los temas ambientales, mientras que la cuestión ambiental ingresó a la agenda pública ante los impactos negativos del crecimiento urbano y la industrialización. En la década de 1990, en el marco de las políticas neoliberales, surgieron nuevos agentes de desarrollo y formas de hacer planificación urbana y territorial, apoyadas en instrumentos más operativos del sector privado (Reese y Catenazzi, 2011).

A principios del siglo XXI, el Estado retomó la planificación frente a las limitaciones del mercado para orientar el crecimiento urbano, la fragmentación espacial en el acceso a bienes y servicios, la creciente dificultad de acceso a la vivienda y los conflictos ambientales derivados del uso del suelo y sus impactos ambientales (contaminación, deforestación, cambio climático, entre otros). La planificación estratégica surgió como respuesta, dando lugar al *plan-proceso* en contraposición al *plan-libro*.

Este nuevo proceso impulsó estrategias de desarrollo a largo plazo, integró la planificación y la gestión territorial, y fomentó la consecución de objetivos consensuados mediante la participación de diversos sectores sociales. Además, adoptó un enfoque flexible que permitió su actualización y revisión periódica (Corti, 2015; Reese y Catenazzi, 2011). Esta planificación estratégica se apoyó en planes sectoriales, proyectos urbanos estratégicos y evaluaciones de impacto ambiental, que permitieron concretar los objetivos en acciones definidas, integrando la gestión multiescalar, la sostenibilidad y la participación sectorial.

Particularmente, la OAT surgió a partir de las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, que promovieron incorporar el enfoque ambiental al OT tradicional (Cappuccio *et al.*, 2017). De este modo, el OAT buscó armonizar el desarrollo con los procesos ecosistémicos desde una perspectiva integral, compleja y multiescalar. Según Petrelli (2009), el desarrollo sostenible es un paradigma articulador del OAT que integra crecimiento económico, justicia social y preservación ambiental. Además, sostuvo que el suelo —urbano o rural— no solo es un recurso económico, sino también un recurso natural. Así, el OAT representa la evolución histórica de un OT tradicional, tecnocrático y basado en la zonificación, hacia una planificación dinámica y flexible. Este nuevo enfoque incorporó una visión participativa y multiescalar que considera las dimensiones del territorio (Psathakis, 2010), promoviendo una gestión coherente con los principios ecológicos y sociales contemporáneos.

La planificación e implementación del OAT supone el despliegue de instrumentos operativos, normativos, de participación, promoción y desarrollo (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2023), así como el reconocimiento de la zonificación como punto de partida del proceso de planificación, sin restringirlo a la estaticidad de los usos del suelo. En consecuencia, el OAT es una herramienta estratégica que permite abordar críticamente las tensiones entre actores e intereses,

al brindar un marco participativo e incluyente para la gestión de los usos del suelo desde un enfoque integral (Psathakis, 2010, citado por Cappuccio *et al.*, 2017).

Los usos del suelo, junto con los impactos socioambientales que generan, plantean desafíos que derivan en tensiones, controversias y conflictos entre diversos actores. Desde finales del siglo XX, proliferan los *conflictos ambientales* relacionados con el uso del suelo, el agua, los bosques o los humedales, debido a que está en juego su gestión, apropiación, significación y control para realizar actividades productivas, extractivas o urbanas, así como la distribución negativa y positiva de los impactos y efectos derivados (Sabatini, 1997; Leff, 2014; Martínez, 2004).

Los conflictos son generadores de productividad; es decir, producen o modifican las relaciones sociales, provocan cambios en el sistema político o influyen en la construcción de conocimiento, entre otros efectos. Sin embargo, también pueden contribuir a mantener el *statu quo* y, por ende, perpetuar las condiciones de desigualdad en el uso, acceso o gestión de “la naturaleza”. Merlinsky (2020, p. 7) destacó que la “productividad político-institucional de los conflictos ambientales permite identificar las dinámicas de transacción entre los colectivos movilizados y los poderes públicos, es decir, lo que lleva a una suerte de cierre —aunque sea provisorio— del conflicto”, a partir de diferentes modalidades, siendo una de ellas la creación de políticas públicas (Sabatini, 1997). De acuerdo con Merlinsky (2020, p. 8):

[...] esto conduce a observar cuál es la influencia que ha ejercido el conflicto sobre los modelos de gestión territorial en la definición de lo que diferentes actores enuncian como el modelo productivo local y en referencia a la institucionalización de las políticas públicas. Un punto de análisis importante es establecer si el conflicto ha habilitado dispositivos de participación social en la formulación y/o implementación de estas últimas.

De manera que existen diversas entradas para analizar la relación entre el OAT y los conflictos socioambientales. Por un lado, el OAT es una herramienta de planificación que ordena el suelo para prevenir conflictos, por otro, representa una salida para abordar los conflictos socioambientales existentes (Psathakis, 2010). Por último, en el propio proceso de planificación pueden surgir nuevas controversias (Cappuccio *et al.*, 2017). Por ello, resulta necesario observar las tensiones y contradicciones inherentes al OAT, así como las particularidades de su implementación en contextos urbanos o rurales (Azuela, 2006; Massiris, 2008; Paruelo *et al.*, 2014; Schmidt, 2013).

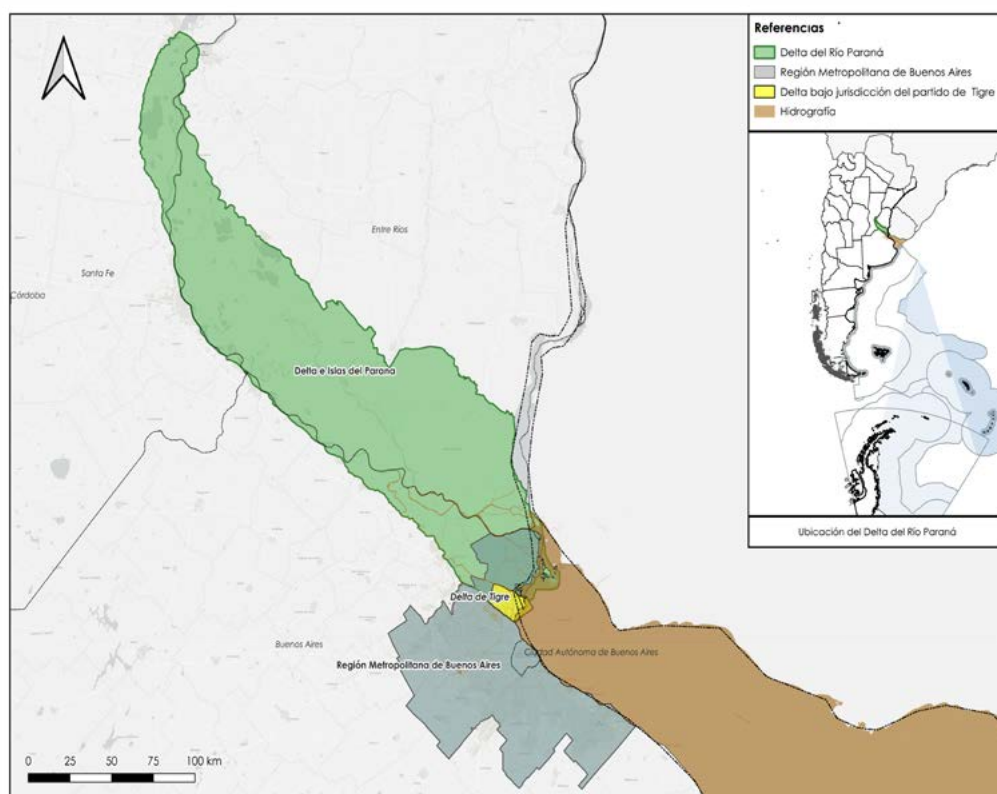
El registro y monitoreo de los conflictos ambientales, así como la identificación de los actores sociales involucrados, constituyen tareas fundamentales para comprender las dinámicas de la gobernanza ambiental contemporánea. Estos registros no solo permiten visibilizar las tensiones territoriales y las demandas sociales emergentes, sino que también ofrecen información valiosa para analizar cómo las disputas influyen en la creación de estructuras gubernamentales,

normativas o políticas públicas que promueven decisiones institucionales integradoras (Cappuccio *et al.*, 2017).

3. Delta de Tigre: ubicación del área de estudio

La Primera Sección de Islas del delta del Paraná, ubicada en el partido de Tigre, Argentina, es conocida como delta de Tigre. Se localiza en el tramo inferior, bajo o frontal del delta del Paraná y cuenta con una extensión de 320 km de islas (Kalesnik, 1997; Fernández, 2002). Esta sección está delimitada geográficamente por el canal Arias al oeste, el río de la Plata al este, el Paraná de las Palmas al norte y el río Luján al sur (véanse mapas 1 y 2). Posee una superficie insular de 224 km², con más de 350 ríos y arroyos, y representa el 60 % de la superficie total del partido de Tigre (Kalesnik, 1997; Fernández, 2002).

Mapa 1
Ubicación del delta de Tigre



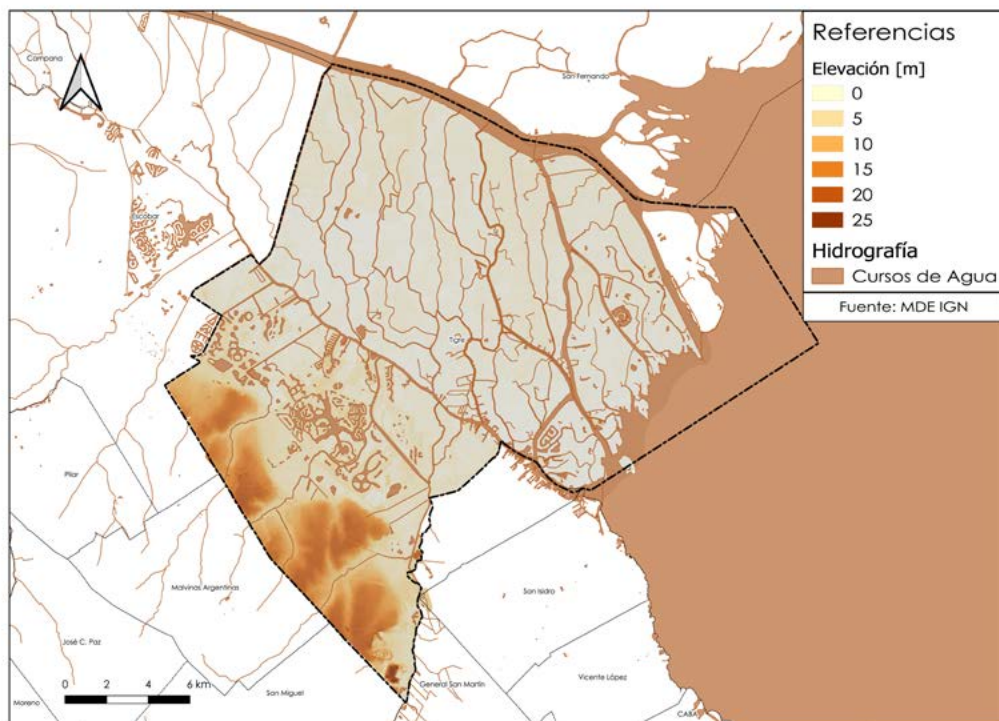
Fuente: elaboración propia (2024).

Por su parte, el delta del Paraná se divide en tramos superior, medio y bajo o frontal, según sus dinámicas ecológicas y socioeconómicas. A finales de la década de

1990 fue definido como un macroecosistema o mosaico de humedales fluvio-costeros (Malvárez, 1999), con funciones y servicios socioecológicos fundamentales para la vida (Kalesnik y Quintana, 2006; Benzaquén *et al.*, 2017). El principal condicionante de su estructura socioecológica es el régimen hídrico.

Mapa 2

Partido de Tigre: elevación física e hidrografía del partido de Tigre



Fuente: elaboración propia (2024).

El delta de Tigre, además de ubicarse en el tramo frontal al río de la Plata —lo que le confiere una importancia geográfica y ecológica significativa—, forma parte del AMBA, una de las regiones urbanas más pobladas y dinámicas de Argentina. El delta se encuentra en la intersección de tres cuencas importantes: la del Plata, la de los ríos Reconquista y Luján, y la del río Paraná, lo que le otorga un emplazamiento singular. Se trata de un área de interfaz ecológica que funciona como bisagra entre los ecosistemas fluviales y los espacios urbanos y periurbanos, condición que convierte al delta en un receptor de externalidades tanto negativas como positivas derivadas de los modos de uso y gestión del suelo y del agua en el AMBA y en todo el delta (Di Pace y Barsky, 2012).

3. Transformaciones recientes del área de estudio

Históricamente, el delta del Paraná ha formado parte de distintos modelos productivos, ya sea como proveedor de materias primas —carbón, madera y agua— o como una zona de producción mimbrense, frutihortícola y forestal (Galafassi, 2005). Esto permitió la configuración de un modelo productivo-social asociado a las ciudades circundantes, su inserción internacional y las dinámicas ambientales. Por tanto, los pobladores locales mantienen una estructura social rural adaptada al humedal y una relación fluida con las áreas urbanas colindantes, tanto para los intercambios comerciales como para el abastecimiento de servicios u otros bienes necesarios en sus actividades cotidianas y recreativas (Pizarro, 2019; Galafassi, 2005; Ferrero, 2012).

Los pobladores locales han construido una identidad nombrada como *islera*, *isleña*, *ribereña* o *costera*. Asimismo, han conformado un acervo de saberes locales vinculados a los distintos modos de manejo, gestión y aprovechamiento del agua de los ríos, los montes, las tierras o las islas (Galafassi, 2005; Astelarra y Domínguez, 2015; Astelarra *et al.*, 2022). Es de anotar que,

Estas poblaciones se adaptan a la dinámica y variabilidad espaciotemporal del ecosistema, a la par que lo han intervenido para su sostenibilidad vital, sin transformarlo drásticamente, dado que, tal como expresan en las entrevistas, “no pueden vivir sin la isla”. De allí que son modos de vida que han co-evolucionado o se han co-creado con el lugar. (Astelarra, 2023, p. 63)

En cuanto a las características demográficas, toda la región deltaica ha transitado hacia un período de emigración y de decaimiento del modelo frutihortícola imperante (Galafassi, 2005). Sin embargo, en el delta de Tigre se observa un proceso de repoblamiento derivado de distintas movilizaciones: por un lado, el asentamiento ligado al hábitat popular —similar al ocurrido en décadas anteriores en el AMBA (Pírez, 2013)—, resultado de migraciones internas (isleñas), regionales (desde el AMBA) y externas (procedentes de países limítrofes como Paraguay); y, por otro, movilizaciones de sectores de altos ingresos vinculados al turismo y desarrollo inmobiliario (Astelarra, 2017). Los censos del INDEC (1991, 2001) registraron un incremento demográfico en el delta de Tigre: de 3168 habitantes en 1991 a 5034 en 2001. Según entrevistas a funcionarios del PMID, la cifra habría ascendido a 12 000 en 2022.

A partir de 1990 surgieron procesos simultáneos de reorganización productiva y transformación territorial. En el delta del Paraná se intensificó el uso del suelo de los humedales para actividades productivas extensivas, industriales e infraestructuras fluviales. Entre las externalidades ecológicas generadas se encuentran la alteración del régimen hidrológico (Brinson y Malvárez, 2002; Benzaquén *et al.*, 2017; Mulvany, 2019), la contaminación del agua, la disminución de funciones ecosistémicas, la alteración de ciclos, flujos y pulsos hídricos y geomorfológicos,

la pérdida de biodiversidad y el debilitamiento de las culturas asociadas a estos ecosistemas (Kandus *et al.*, 2011; Fernández, 2002).

El delta de Tigre recibe particularmente estas externalidades negativas derivadas del incremento del parque industrial de la región, entre ellas la contaminación hídrica por vertidos industriales. En este contexto, en 2007 la cuenca del río Reconquista fue considerada la segunda más contaminada del país (Defensor del Pueblo, 2007). Estas presiones antrópicas comprometen el equilibrio del ecosistema deltaico, afectando tanto la biodiversidad como las condiciones de vida de las comunidades locales que dependen de sus servicios ecosistémicos. En ese marco surgen los primeros conflictos ambientales locales (Astelarra, 2020; Fernández y Herrero, 2008; Suárez y Lombardo, 2012; Potocko, 2017).

Simultáneamente, en el AMBA se observa un cambio en los modos de producción urbana, asociado a procesos de renovación urbana, gentrificación, turistificación y desarrollo de urbanizaciones cerradas (*countries*, barrios náuticos, entre otros). Este proceso fue facilitado por el sector público mediante la construcción de infraestructuras viales y la flexibilización jurídico-administrativa (Pugliese y Sgroi, 2012), lo que permitió a los sectores privados acceder a grandes extensiones de suelo en planicies de inundación, riberas y humedales, destinadas a estas urbanizaciones.

En el partido de Tigre, este fenómeno se manifestó principalmente en extensas áreas inundables y humedales, caracterizadas por un bajo valor del suelo, cuya valorización aumentó debido a las nuevas infraestructuras y a las modificaciones normativas sobre los usos del suelo. Así, el mercado inmobiliario local se caracteriza por la presencia de urbanizaciones cerradas y torres de lujo en el área continental, y por una fuerte presión inmobiliaria por la actividad turística y el emplazamiento de urbanizaciones cerradas en el área insular. Diversos autores han conceptualizado este modelo como urbanismo neoliberal (Pintos y Narodowsky, 2012; Ríos, 2017) y extractivismo urbano-inmobiliario (Pintos, 2023).

Además, el gobiernos local y nacional impulsaron alianzas público-privadas orientadas a fomentar el turismo, lo que generó impactos económicos, culturales y ambientales en el territorio y en las comunidades asentadas en el delta. La inauguración del parque de la Costa en 1997 y la renovación del Puerto de Frutos como Mercados del Delta en 2008 forman parte de estas iniciativas. Sin embargo, “en las islas se dejó vía libre al capital” (Halpin, 2022, p. 56), lo que propició diversas modalidades de turismo —miniturismo, turismo residencial, masivo, estandarizado y experiencial— que derivaron en nuevas formas de subordinación, exclusión y gentrificación de las comunidades locales, así como en la fragmentación del entramado productivo (Halpin, 2022, p. 56).

4. Conflictos en torno al desarrollo inmobiliario y surgimiento del OAT

En el delta de Tigre surgieron organizaciones locales con fuerte arraigo territorial que elaboraron narrativas y estrategias orientadas a la conservación del humedal, los modos de vida y la producción local. Asimismo, impulsaron el diseño e implementación de políticas públicas comunitarias desde la década de 1980. Estas comunidades protagonizaron diversas luchas territoriales y ambientales que derivaron en conflictos vinculados con la contaminación del agua, la proliferación de barrios cerrados, el abastecimiento eléctrico, el transporte y el acceso al agua potable (Paschkes, 2013; Astelarra, 2021).

Desde finales de la década de 1990, comunidades organizadas promovieron una lucha sobre los efectos socioambientales que generaban en su territorio la proliferación de barrios cerrados. Tal es el caso del proyecto Colony Park, un desarrollo inmobiliario de 300 hectáreas que incluía un barrio privado de lujo con viviendas y servicios exclusivos, cuestionado por la Cooperativa Isla Esperanza y organizaciones ambientalistas locales. El proyecto ejerció violencia sobre pobladores locales, carecía de los permisos jurídico-administrativos requeridos —como el estudio de impacto ambiental— y había provocado daños significativos al ecosistema: dragado y ensanchamiento de arroyos, desmonte de vegetación nativa y alteración de los cursos de agua (Astelarra, 2017). Este conflicto fue judicializado, lo que obligó a la intervención estatal y a la paralización de las obras. Entre 2000 y 2020 se documentaron trece conflictos similares, de los cuales nueve proyectos fueron detenidos (Astelarra, 2020, 2023).

Estos conflictos generaron distintas *productividades*, entre ellas, la elaboración de una política de OAT. Martín Nunziata, poblador y activista ambiental, señaló en entrevista personal (2018): “Tuvimos que generar una política pública que ponga un freno a los desarrollos inmobiliarios. Es desgastante parar uno a uno los emprendimientos, entonces elaboramos el Régimen de Protección Socioambiental del Delta”. De manera paralela, el entonces intendente de Tigre, Sergio Massa, expresó que era necesario implementar *reglas claras* para “aquellos que se quieren llevar por delante al Delta [...]. Por eso, en pocos días, estamos enviando al Concejo Deliberante, un decreto para que sea convalidado por ordenanza, para suspender aquellas construcciones que se están llevando adelante sin tener en cuenta el respeto por el medio ambiente” (Infoban, 2010).

En 2010 la organización Asamblea Delta y Río de la Plata presentó al Consejo Deliberante de Tigre una propuesta de Régimen de Protección Socioambiental del Delta. Con este antecedente, la Municipalidad financió la elaboración del PMID realizado por la Fundación Metropolitana, la Universidad Tecnológica

Nacional – Facultad Regional General Pacheco y otros consultores. Durante la presentación oficial del PMID en 2012, el intendente declaró: “El Plan de Manejo tiene una finalidad de control social y recaudatoria, generar reglas claras acorde a nuestro humedal” (nota de campo, 2012). Como respuesta a la presión social y el descontento frente a nuevos proyectos de barrios cerrados en Tigre y el delta, la Municipalidad sancionó una medida cautelar que puso freno a los emprendimientos inmobiliarios mientras se elaboraba el PMID.

5. PMID de Tigre

Este plan fue aprobado mediante la Ordenanza 3343/13, junto con dos instrumentos adicionales: la Normativa para el Ordenamiento Territorial del Delta de Tigre y Normativa de Construcciones para el Delta. El PMID fue elaborado en dos etapas, mediante un proceso participativo, técnico y multidisciplinario que involucró a diversos actores locales, especialistas y autoridades. La primera etapa, de diagnóstico socioambiental, se desarrolló entre 2010 y 2011, e incluyó encuestas a la población y reuniones con organizaciones locales. La segunda, entre 2012 y 2013, consistió en la redacción de la ordenanza por equipos técnicos, utilizando los insumos generados en la fase inicial.

Hasta su sanción en 2013, el delta del Paraná no contaba con ningún instrumento específico de OT³. El PMID fue reconocido como la “expresión sistemática de la política socio-territorial y ambiental del gobierno municipal para con el Delta bajo su jurisdicción”, cuya función consiste en “trazar los criterios y estrategias centrales de ordenamiento ambiental del territorio” (Municipio de Tigre, 2013, anexo I, p. 5).

El PMID estableció las bases para una gestión integral del delta: “[...] identifica y promueve actividades para la preservación y desarrollo sustentable, con amplio conocimiento de la cultura local y el respeto por el humedal” (nota de campo obtenida durante la presentación del PMID, 2012). Su objetivo principal es mejorar las condiciones de vida de pobladores y visitantes en relación con la naturaleza, valorando el paisaje y previniendo su degradación (véase gráfico 1). Las bases centrales del plan, que devienen en ejes estratégicos de la política pública de OAT, son la protección del humedal, el fortalecimiento de la identidad isleña y el desarrollo sustentable.

3 Cabe mencionar que el Piecas-DP —acuerdo interjurisdiccional entre las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Entre Ríos para la gestión de los humedales del delta del Paraná— se encontraba en desarrollo paralelo y atravesó un extenso período de inactividad.

Gráfico 1

Bases centrales, principios rectores y estrategias que estructuran el PMID de Tigre



Fuente: elaboración propia (2024) con base en el PMID (Municipio de Tigre, 2023).

A su vez, esta política pública estableció como principios rectores de la planificación y gestión territorial la insularidad, la inundabilidad, la transparencia hidráulica y la biodiversidad. Estos principios fueron presentados originalmente por la Asamblea Delta y Río de la Plata en el Régimen de Protección Socioambiental del Delta. Asimismo, en el marco de la alta conflictividad vinculada con la radicación de barrios cerrados, se sancionó el Régimen de Protección Cautelar Ambiental en el Delta de Tigre mediante la Ordenanza 3178/11.

Gráfico 2
Esquema de interrelación de estrategias e instrumentos del PMID



Fuente: elaboración propia (2024) con base en el PMID (Municipio de Tigre, 2023).

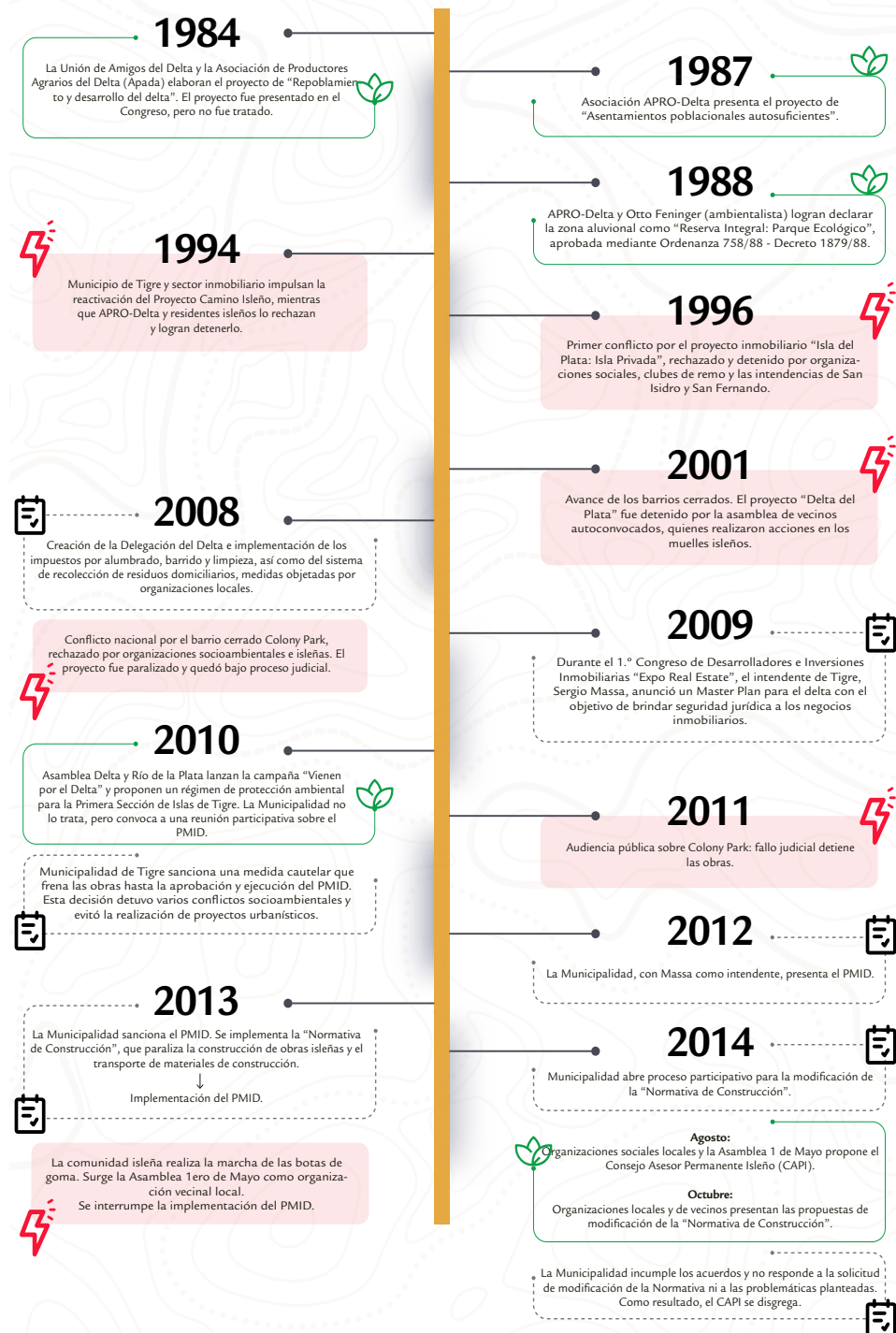
El PMID analiza los escenarios tendenciales y propone un modelo territorial deseado, acompañado de una serie de estrategias para alcanzarlo, basadas en el principio de progresividad. A partir de los ejes estratégicos se derivan 13 programas y 38 proyectos. Asimismo, se plantea la elaboración de instrumentos destinados a articular la planificación con la gestión, entre ellos: el Plan de Gestión Ambiental, el Código de Protección Patrimonial, el Código de Movilidad y Accesibilidad, así como las normativas de OT y de construcción (ver gráfico 2). En cuanto a la metodología, el PMID propone el uso de la recursividad en la planificación, entendida como una articulación dinámica entre líneas de acción que se interrelacionan y escalan en distintos niveles de conceptualización, según la complejidad de los problemas que se busca resolver o de los conflictos a abordar.

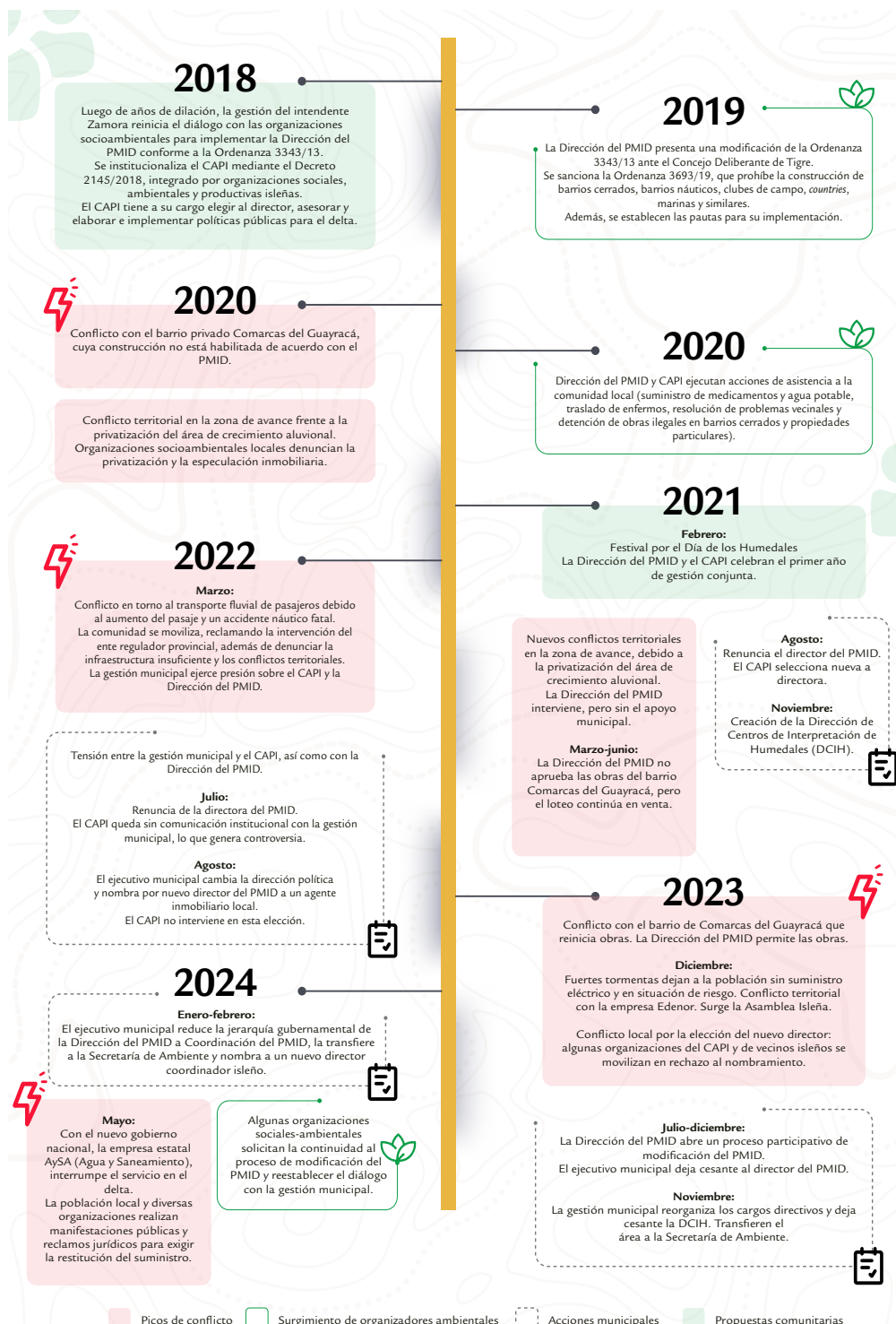
6. El OAT y nuevos conflictos

Para sistematizar el trabajo de campo y la revisión documental y periodística, se construyó en una primera etapa una línea de tiempo que, partiendo de 1984 —año en que surge la primera iniciativa de desarrollo local—, sintetiza los hechos mencionados previamente hasta 2024 (véase gráfico 3). En ella se incluyen hitos clave vinculados con las políticas públicas de OAT, su aplicación y los conflictos surgidos durante su implementación.

Gráfico 3

Línea cronológica sobre conflictos y OAT en el delta de Tigre



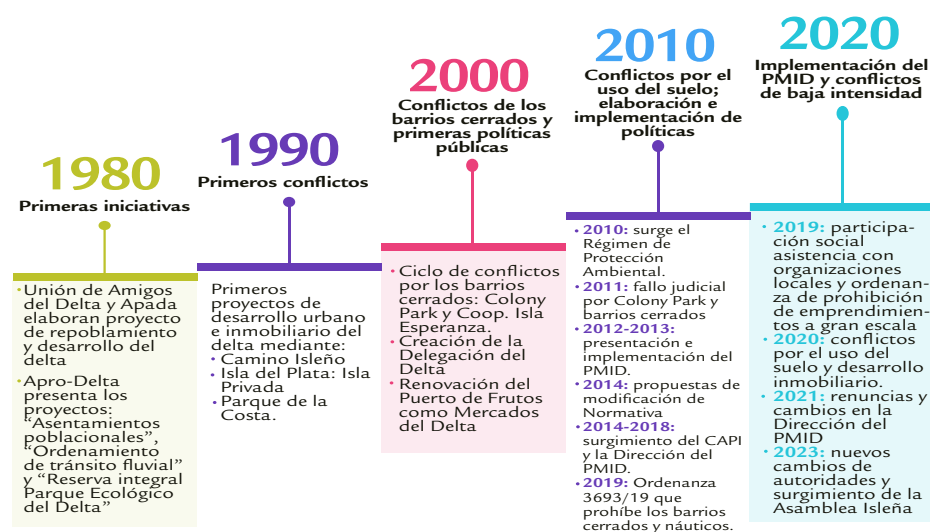


Fuente: elaboración propia (2024).

En una segunda etapa, y con el fin de organizar sintéticamente la información cronológica anterior, se diseñó una nueva línea de tiempo en formato de infografía (véase gráfico 4). Esta presenta los momentos clave de la relación entre los conflictos socioambientales y las políticas públicas de OAT en el delta de Tigre, lo que permite visualizar los principales hitos ocurridos en cada una de las décadas.

Gráfico 4

Momentos clave en la relación entre conflictos socioambientales y políticas públicas de OAT en el delta de Tigre



Fuente: elaboración propia (2024).

Un primer análisis del gráfico permite inferir que las iniciativas, los conflictos y las políticas públicas en torno al uso del suelo en el delta entre 1980 y 2020 han experimentado transformaciones sustanciales. Se destaca que la mayoría de las iniciativas de defensa del territorio fueron promovidas por la sociedad civil, mientras que los sectores gubernamentales, tanto municipales como provinciales, respondieron mediante la creación de áreas institucionales encargadas de la gestión territorial y la preservación del humedal, como la Delegación Delta en 2008 y el PMID en 2010.

El PMID es una *productividad*, es decir, una respuesta institucional frente a los conflictos previos, en particular ante el avance del desarrollo inmobiliario y los impactos ambientales generados por los barrios cerrados en Tigre desde la década de 1990. Aunque el PMID logró atenuar la intensidad de los conflictos anteriores, dio lugar a nuevos debates. El primer momento de implementación, entre 2013 y 2014, se caracterizó por la decisión municipal de priorizar la aplicación de la Normativa de Construcciones, lo que provocó la paralización de diversas

actividades como la construcción de viviendas y el transporte fluvial de carga pesada, entre otras.

Esta implementación de la política pública afectó negativamente las actividades laborales de los pobladores, quienes, además, no fueron debidamente informados sobre su puesta en marcha. Esta situación generó tal malestar en la comunidad que surgió la Asamblea Isleña “Primero de Mayo”, en mayo de 2013, y convocó a una manifestación pública llamada “Marcha de las Botas”⁴, en la que más de 500 personas pidieron la derogación de la ordenanza y del PMID. Consecuentemente se interrumpe la implementación de la Normativa de Construcciones y se iniciaron reuniones entre diferentes funcionarios e integrantes de dicha asamblea durante casi un año.

En las entrevistas realizadas, los pobladores locales mencionaron que presentaron una propuesta para modificar la normativa, en la que incorporaban adecuaciones al modo de vida isleño, tales como el tipo de autoconstrucción de viviendas isleñas, diferenciadas de los complejos turísticos e inmobiliarios. También plantearon otras problemáticas, como la insuficiencia de los centros de salud isleños, la ineficiencia del transporte público fluvial, etc. Las reuniones fueron inconducentes y no se resolvieron los problemas ni se tuvo en cuenta dicha propuesta. Entonces, las organizaciones socioambientales y vecinos conformaron el CAPI con el objetivo de asesorar a los funcionarios públicos; sin embargo, la Municipalidad discontinuó las reuniones y el PMID dejó de implementarse.

Además, la Dirección de Ordenamiento Urbano y Territorial de la Provincia de Buenos Aires no homologó la Ordenanza 3344/13 del Delta de Tigre, ya que no se ajustaba al marco normativo del Decreto-Ley 8912/77, que regula el uso del suelo provincial. Realizó observaciones para su corrección y homologación. Las entrevistas realizadas a funcionarios municipales e integrantes del CAPI arrojaron que el municipio no las confeccionó y los expedientes de este proceso administrativo se extraviaron, por lo que debieron iniciar nuevas gestiones en 2019.

El segundo momento de implementación del PMID ocurrió entre 2018-2022, con el nuevo mando municipal. El intendente Julio Zamora propuso reactivar el PMID haciendo uso de la Ordenanza 3343/13, que había dispuesto el seguimiento y actualización de dicha política. Luego, por Decreto Municipal 2145/2018, institucionalizó al CAPI para funcionar como nexo entre esta y organizaciones de la sociedad civil; órgano asesor que emite recomendaciones y propuestas sobre la aplicación del PMID y otras políticas que afectan al delta. Su propósito es gestionar el territorio y preservar los humedales, asimismo, tiene la facultad de designar la Dirección de PMID.

4 Las personas isleñas, militantes y simpatizantes llevaron botas de goma durante la marcha —calzado característico del trabajo en el delta— como símbolo de la vida isleña y de la relación cotidiana con el humedal.

El primer director electo fue Luis Cancelo, exconcejal municipal e integrante de organizaciones ambientales. El CAPI y la Dirección del PMID, debido a la ambigüedad percibida respecto al contenido normativo del plan, promovieron la sanción de la Ordenanza 3693/19, en la que se prohíbe la realización de urbanizaciones como barrios cerrados, barrios náuticos, clubes de campo, *countries*, marinas y similares.

En entrevistas a Luis Cancelo y otros integrantes del PMID, se expresó que, en 2020, en el contexto de la emergencia sanitaria por la covid-19, la aplicación del plan se orientó a acciones de asistencia a la población, como el reparto de agua potable, el traslado de personas en situación de riesgo o de medicación, entre otras. También se abordaron problemas y conflictos vinculados con el acceso y uso del suelo en loteos formales e informales, tanto por parte de sectores con dificultades de acceso a la vivienda como de desarrolladores inmobiliarios.

En este marco, resurgió el conflicto por la radicación del barrio cerrado Comarcas del Guayracá, de 20 hectáreas, que no cumplía con los requisitos jurídico-administrativos, como la presentación de estudios de impacto ambiental, entre otros. Para abordar estos conflictos, la Dirección del PMID implementó la Ordenanza 3693/19, que regula y controla las obras ilegales, y, a la par, impulsó una política de mediación para la resolución de conflictos vecinales por el uso y acceso al suelo.

Asimismo, en la zona de frente de avance de islas se hizo público otro conflicto entre un poblador isleño conocido como ‘Rulo’ —quien vendía posesiones de tierra en situación de irregularidad jurídica a personas de nivel socioeconómico medio-alto—, familias isleñas vecinas, organizaciones ambientales locales y la Municipalidad. Esta área, definida en el PMID como *reserva* dada su reciente formación ecológica, no debía estar habitada. No obstante, a partir de estas sesiones de posesión dominial, la zona comenzó a poblarse y se la denominó Rulolandia (Domínguez, 2022). El CAPI y otras organizaciones locales caracterizaron este conflicto como un caso de privatización y venta ilegítima e ilegal del suelo.

En el organigrama municipal, la Dirección de PMID dependía del secretario de Gobierno, Mario Zamora, con quien se iniciaron acciones legales para frenar las obras particulares, lo que intensificó el conflicto. El secretario de Gobierno derivó su resolución al área legal y dejó de brindar apoyo a la gestión del PMID. Según los testimonios, “surgieron diferencias” y “rispideces con el Ejecutivo municipal”; además, el plan carecía de presupuesto suficiente para afrontar la complejidad de su aplicación normativa (entrevistas a Pablo Cremona y Luis Cancelo, funcionarios del PMID, 2022).

Ante ello, Cancelo renunció como director, y el CAPI eligió como nueva directora a Cecilia Hemming, isleña, docente e integrante de organizaciones locales, quien continúa consolidando el PMID mediante la incorporación de personal, el control

y regulación del uso del suelo, la mediación vecinal, la educación ambiental, entre otras acciones. Además del presupuesto asignado para insumos de librería y movilidad, solicitó ampliarlo para incluir drones y embarcaciones.

Este momento de implementación del PMID estuvo limitado por la dificultad del Ejecutivo local para otorgar el presupuesto necesario para aplicar el OAT, consensuar acciones frente a la regulación de usos del suelo y conflictos asociados, así como por la falta de sostenimiento de los canales de diálogo entre el CAPI y el intendente. Por último, los funcionarios asociados al PMID fueron cesados o renunciaron. En ese contexto, el CAPI elaboró un comunicado en el que señaló la inacción municipal y afirmó que “el Delta no es una prioridad para el municipio de Tigre” (CAPI Delta, 2022, página web).

Un tercer momento de implementación del PMID se dio finales de 2022 y 2023, cuando el intendente Zamora nombró un nuevo equipo y designó como director a Santiago Serantes, dueño de una inmobiliaria e integrante de la cámara de comercio local. A diferencia de las gestiones anteriores, el director no fue elegido por el CAPI, lo que generó descontento y movilizaciones locales. Sin embargo, Serantes abrió un proceso participativo de modificación del PMID que se extendió durante un año; además, se centró en relevar la oferta de alojamientos turísticos, dada la ausencia de regulación, y atendió otras problemáticas locales, como los incendios de baja intensidad. En ese período, se reactivó el conflicto con el barrio cerrado Comarcas del Guayracá, que logró consolidarse debido al cambio en la política gubernamental, más flexible hacia los conjuntos inmobiliarios.

Desde 2024, se inicia un cuarto momento caracterizado por la decisión del Ejecutivo municipal de reducir el rango administrativo y político del PMID, pasando de dirección a coordinación, lo que implicó una disminución de personal, presupuesto y capacidad de gestión. Se nombró como coordinador a Federico Adolfo Sruoga Lacamoire, isleño y trabajador del servicio de recolección de residuos local. Para 2025, se detuvo el proceso participativo de modificación del PMID.

8. Conclusiones

Enmarcado en el enfoque teórico-práctico de la ecología política y la planificación territorial, y mediante una metodología cualitativa orientada al abordaje de conflictos socio-ambientales, este trabajo se centró en estudiar la elaboración e implementación del Plan de Manejo Integral del Delta en el partido de Tigre, provincia de Buenos Aires. Esta política constituye el primer instrumento de ordenamiento ambiental territorial (OAT) para humedales en Argentina. En particular, se exploró la relación entre los conflictos socioambientales y las productividades que generan, tales como la institucionalización de una política pública de OAT y la resignificación del territorio como humedal, a partir de un mayor involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Asimismo, el OAT se configura como una práctica de planificación del territorio con enfoque ambiental que no puede disociarse de las políticas públicas impulsadas por los distintos niveles del Estado. Estas, a su vez, emergen de conflictos socioambientales promovidos por comunidades, asambleas locales y organizaciones civiles comprometidas con la defensa del ambiente. En Tigre, tras el repoblamiento del delta en la década de 1980, surgieron los primeros conflictos vinculados con el desarrollo inmobiliario hacia fines de los años noventa.

Estas disputas se intensificaron en la década de 2000, con la construcción de barrios cerrados que evidenciaron el incumplimiento de requisitos y licencias jurídicas-administrativas, actos de violencia contra los lugareños, daños al ecosistema y el desmonte de la vegetación nativa. Una de las productividades de estas controversias fue la elaboración e implementación del PMID en la década de 2010. Por ende, en Tigre, el desarrollo inmobiliario y el turismo masivo han sido factores que impulsaron los conflictos territoriales; en este marco, el PMID es una productividad que emana como una respuesta impulsada por la sociedad civil organizada, mientras que las instituciones y los tomadores de decisiones respondieron con la formulación de un marco normativo que integra la dimensión ambiental al ordenamiento del territorio.

El conflicto asociado a la implementación del PMID se centra en los tipos de desarrollo permitidos en el delta, la definición de los sujetos que conforman la identidad local y los mecanismos —así como los actores— responsables de regular los procesos territoriales. La institucionalización de la Dirección del PMID y del CAPI cumple una doble función. Por un lado, el PMID actúa como un actor que intermedia, canaliza y estabiliza los conflictos ambiental-territoriales. Por otro lado, el CAPI representa una instancia novedosa de participación ciudadana que incorpora las propuestas de comunidades y organizaciones locales, ejerciendo incidencia en la gestión del delta. Puede considerarse que la institucionalización de ambos espacios constituye una forma de ordenamiento ambiental comunitario, que representa un antecedente significativo para el diseño de políticas públicas de gestión territorial local. No obstante, esta experiencia presenta límites.

Entre estos límites, destaca que la apertura a procesos participativos puede generar nuevos conflictos, controversias y tensiones, especialmente con actores gubernamentales. La decisión de los gobiernos municipal y provincial de promover modelos de desarrollo basados en la expansión inmobiliaria y la oferta turística, junto a mecanismos participativos de OAT, derivó en un desequilibrio entre la explotación de “la naturaleza”, la sustentabilidad socioambiental y la participación ciudadana. Esta tensión contribuyó a los cambios políticos en la Dirección del PMID, en su debilitamiento institucional del plan y a la discontinuidad de los logros alcanzados por cada gestión. Así, se reinstaló la desvinculación entre planificación territorial y política ambiental, al tiempo que la institucionalización tendió a desarticular los conflictos sociales en lugar de canalizarlos.

Para finalizar, la implementación del PMID puede comprenderse a través de al menos cuatro momentos, cada uno atravesado por nuevos conflictos y formas de participación, ya que el proceso de institucionalización del OAT movilizó diversas expectativas entre los actores involucrados. Las futuras investigaciones podrían centrarse en la caracterización de estos momentos, focalizándose, por un lado, en la perspectiva de los actores sociales —expectativas, logros, dificultades, significaciones y narrativas— y, por otro, en la dimensión jurídico-normativa, considerando las escalas local, provincial y nacional involucradas del PMID, así como su articulación con los distintos paradigmas de la planificación territorial.

9. Referencias bibliográficas

- Astelarra, S. (2017). Disputas por la reinención del “paraíso deltaico”: de los lugares de la querencia a llegar a una isla y olvidarse de todo. El caso del conflicto “Colony Park” en la Primer sección de Islas del Delta del Paraná. En G. Merlinsky, (coord.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina 2* (pp. 81-110). Fundación Ciccus / Clacso.
- Astelarra, S. (2020). La miamización del delta del Tigre. Proceso de des-reterritorialización del urbanismo neoliberal en las islas. *AREA*, 26(1), 1-16. <https://area.fadu.uba.ar/area-2601/astelarra2601/>
- Astelarra, S. (2021). Historia de la defensa y los conflictos ambientales por los humedales del Delta de Tigre, Argentina. En C. Ruggerio *et al.* (coords.), *Los conflictos ambientales en América Latina III. Reflexiones sobre casos de estudio en la Argentina, Brasil, Colombia y México* (pp. 109-143). Ediciones UNGS y CIGA-UNAM.
- Astelarra, S. (2023). Humedales como territorio de vida. Conflictos socioambientales frente al extractivismo inmobiliario. En P. Pintos y S. Astelarra (coords.), *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 55-84). Editorial El Colectivo.
- Astelarra, S., y Domínguez, D. (2015). Los junqueros de las islas del Delta del Paraná: sujetos emergentes en un territorio amenazado. *Estudios socioterritoriales, revista de geografía*, (17), 129-162. <https://goo.su/3uvycD>
- Astelarra, S., *et al.* (coords.) (2022). *Problemáticas socioculturales del delta del río Paraná: enfoques desde las ciencias sociales*. Editorial Teseo, Tigre. <https://www.teseopress.com/problematicassocioculturalesdeldeltadelrioparana/>
- Azuela, A. (coord.) (2006). *El ordenamiento ecológico del territorio en México: génesis y perspectivas*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.
- Azuela, A., y Mussetta, P. (2008). Algo más que ambiente. Conflictos sociales en tres áreas naturales protegidas de México. *Problèmes d'Amérique Latine*, (70), 13-40. <https://goo.su/ZOAI2bv>
- Benzaquén, L., *et al.* (eds.) (2017). *Regiones de humedales de Argentina*. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Fundación Humedales, Universidad Nacional de San Martín y Universidad de Buenos Aires.
- Brinson, M., y Malvárez, A. (2002). Temperate Freshwater Wetlands: Types, Status, and Threats. *Environmental Conservation*, (29), 115-133. <https://goo.su/OYG751A>

- Cappuccio, S., et al. (2017). Planificación ecológica en Argentina: el proceso de ordenamiento ambiental del territorio en el período 1973-2015. En G. Rodríguez et al. (eds.), *XXX Jornadas de Investigación y XII Encuentro Regional Configuraciones, Acciones y Relatos* (pp. 1728-1763). Secretaría de Investigación, FADU-UBA.
- Corti, M. (2015). *La ciudad posible. Guía para la actuación urbana*. Café de las Ciudades.
- Di Pace, M., y Barsky, A. (comps.) (2012). *Agua y territorio. Fragmentación y complejidad en la gestión del recurso hídrico en la Región Metropolitana de Buenos Aires*. UNGS-Ciccus.
- Domínguez, D. (2022). Mercado de islas y conservacionismo como despojo en el bajo delta del río Paraná: desterritorialización del dominio público y los bienes comunitarios de la naturaleza. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Sociales*, (25), 9-46.
- Fernández, L. (2002). *Los servicios ecológicos que cumplen los humedales. El caso de Tigre* (Tesis de licenciatura). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Fernández, L., y Herrero, C. (2008), *De los ríos no me río. Diagnóstico y reflexiones sobre las cuencas metropolitanas de Buenos Aires*. Temas Grupo Editorial.
- Ferrero, B. (2012). La gestión comunitaria de la pesca en el bajo Paraná argentino. Un estudio de caso con pescadores artesanales. En G. Alcalá y A. Camargo (eds.), *Pescadores en América Latina y el Caribe: espacio, población, producción y política* (pp. 25-48). Centro Interdisciplinario de Investigaciones en Medio Ambiente.
- Galafassi, G. (2005). *Pampeanización del Delta*. Extramuros.
- Halpin, M. (2022). “Antes sembrábamos frutales, ahora sembramos cabañas”. *Tensiones en torno al desarrollo turístico en el Delta de Tigre e iniciativas de la comunidad local para la recuperación del perfil productivo del territorio* (Tesis de Licenciatura en Antropología). Universidad de Buenos Aires.
- Haraway, D.-J. (1995). *Ciencia, cyborgs y mujeres. La invención de la naturaleza*. Cátedra.
- Kalesnik, F. (1997). *Relación entre las especies exóticas y la heterogeneidad ambiental a nivel regional en el Bajo Delta del Río Paraná. Informe final* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Kalesnik, F., y Quintana, R. (2006). El delta del río Paraná como un mosaico de humedales. Caso de estudio: la reserva de biosfera MAB-UNESCO: Delta del Paraná. *Revista UnG-Geociencias*, 5(1), 22-37. <https://revistas.ung.br/index.php/geociencias/article/view/92>
- Kandus, P., et al. (2011). *Contribuciones al conocimiento de los humedales del Delta del Río Paraná: herramientas para la evaluación de la sustentabilidad ambiental*. UNSAM Edita.
- Leff, E. (2014). *La apuesta por la vida*. Siglo XXI Editores.
- Lopes, J. (2006). Sobre processos de “ambientalização” dos conflitos e sobre dilemas da participação. *Horizontes Antropológicos*, 12(25), 31-64. <https://goo.su/zNkHfWM>
- Malvárez A. (1999). El delta del río Paraná como mosaico de humedales. En A. I. Malvárez (ed.), *Tópicos sobre humedales subtropicales y templados de Sudamérica* (pp. 35-54). Oficina Regional de Ciencia y Tecnología de la Unesco para América Latina y el Caribe.
- Martínez, J. (2004). *El ecologismo de los pobres. Conflictos ambientales y lenguajes de valoración*. Icaria / Flacso.

- Massiris, A. (2008). Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes. *Proyección* 4, 4(1), 34 páginas. <https://goo.su/rWouhO>
- Melé, P. (2003). Conflits urbains pour la protection de la nature dans une métropole mexicaine. En P. Melé et al. (coords.), *Conflits et territoires Tours: Presses Universitaires François-Rabelais* (pp. 103-117). Maison des sciences de l'homme.
- Melé, P. (2016). ¿Qué produce conflictos urbanos? En F. Carrión y J. Erazo, (coords.), *El derecho a la ciudad en América Latina: visiones desde la política* (pp. 127-156). UNAM.
- Merlinsky, G. (2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. CICCUS.
- Merlinsky, G. (2020). La productividad de los conflictos ambientales y su aporte para la innovación social. *Agrociencia*, 24(1 NE), 12 páginas. <https://goo.su/jtFmh>
- Mulvany, S. (2019). *Análisis del ordenamiento territorial e indicadores de uso, intensidades y ocupación del suelo del sector de islas del Delta del Paraná - Provincia de Buenos Aires*. Programa Corredor Azul. Fundación Humedales / Wetlands International.
- Paruelo, J., et al. (eds.) (2014). *Ordenamiento territorial rural. Conceptos, métodos y experiencias*. UBA, MAGyP y FAO.
- Petrelli, H. (2009). Ordenamiento territorial y ordenamiento ambiental. un análisis crítico de la legislación argentina (II). *Café de las Ciudades*, 83(8), <https://goo.su/jRERdKD>
- Psathakis, J. (2010). *Una aproximación al ordenamiento ambiental del territorio como herramienta para la prevención y transformación democrática de conflictos socioambientales*. Fundación Cambio Democrático.
- Paschkes, M. (2013). El Delta en disputa. Conflictos y controversias ambientales en el partido de Tigre. En G. Merlinsky (comp.), *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina* (pp. 143-170). Ciccus.
- Pintos, P. (2023). Extractivismo inmobiliario y ficciones neoliberales de la naturaleza. Aportes para su teorización e identificación de mecanismos. En P. Pintos y S. Astelarra (coords.), *Naturalezas neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario* (pp. 29-54). Editorial El Colectivo.
- Pintos, P., y Astelarra, S. (coords.) (2023). *Naturalezas Neoliberales. Conflictos en torno al extractivismo urbano-inmobiliario*. Editorial El Colectivo.
- Pintos, P., y Narodowski, P. (coords.) (2012). *La privatopía sacrílega. Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca del río Luján*. Ediciones Imago Mundi.
- Pírez, P. (2013). *Los servicios urbanos en la urbanización popular: desmercantilización y redistribución*. X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
- Pizarro, C. (ed.) (2019). *“Nosotros creamos el Delta”: Habitar, forestar y conservar un humedal*. Ciccus.
- Potocko, A. (2017). La cuenca del río Reconquista en la planificación metropolitana de Buenos Aires (Argentina). *Ámbito, problemas y propuestas*. *Urbe*, 9(3), 443-455. <https://periodicos.pucpr.br/Urbe/article/view/22105>
- Pugliese, L., y Sgroi, A. (2012). El papel de la administración en la aprobación de las urbanizaciones cerradas en humedales: una institucionalidad borrosa. Análisis del marco legal y normativo. En P. Pintos y P. Narodowski (coords.), *La privatopía sacrílega*.

- Efectos del urbanismo privado en humedales de la cuenca baja del río Luján* (pp. 124-163). Ediciones Imago Mundi.
- Reese, E., y Catenazzi, A. (2011). Planificación e instrumentos de gestión del territorio. En M. Álvarez, *Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades* (pp. 75-116). Programa de Mejora de la Gestión Municipal.
- Reese, E., et al. (2023). *Grandes proyectos urbanos: conceptos y lecciones de política en América Latina*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Ríos, D. (2017). Aguas turbias: los nuevos cuerpos de agua de las urbanizaciones cerradas de Buenos Aires. *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía* 26(1), 201-219. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/rcg/article/view/53846>
- Sabatini, F. (1997). Conflictos ambientales y desarrollo sustentable en las regiones urbanas. *Revista Eure*, 22(68), 77-91. <https://www.eure.cl/index.php/eure/article/view/1157>
- Schmidt, M. (2013). *Crónicas de un (des)ordenamiento territorial. Disputas por el territorio, modelos de desarrollo y mercantilización de la naturaleza en el este salteño* (Tesis de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Suárez, F., y Lombardo, R. (2012). Amenaza, vulnerabilidad social y riesgo en las aguas del Delta. La construcción de la demanda social. En M. Di Pace y A. Barsky (directores), *Agua y Territorio*. UNGS - Ciccus.
- Svampa, M., y Viale, E. (2014). *Maldesarrollo: la Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.
- Wagner, L. (2016). Conflictos socioambientales por megaminería en Argentina: apuntes para una reflexión en perspectiva histórica. *AREAS*, (35), 87-99. <https://goo.su/n5gell>

Documentos de organismos nacionales, provinciales, municipales

- CAPI Delta (2022, 18 de agosto). El CAPI frente a la inacción municipal. <https://capitigre.wordpress.com/>
- Defensor del Pueblo (2007). *Informe Especial Cuenca del Río Reconquista*. <https://goo.su/UK4ZDzR>
- Indec. (2001) *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001*.
- Indec. (2022) *Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2022*.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023). *Estrategia Federal de Ordenamiento Ambiental Territorial de la Argentina*. Primera versión.
- Municipio de Tigre (2013). *Plan de Manejo Integral del Delta*. Ordenanza 3343/2013.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2014). *Plan integral estratégico para la conservación y el aprovechamiento sustentable del Delta del Paraná [PIECAS-DP]*.
- Infoban (2010). Tigre festejó el Día del Isleño. <https://goo.su/dOb7c>



Multilateralismo en crisis: desafíos y respuestas latinoamericanas desde un enfoque en derechos humanos y de género

Multilateralism in Crisis: Challenges and Latin American Responses from a Human Rights and Gender Perspective

Eugenia D'Angelo

🏠 Directora ejecutiva de MundoSur

✉️ direccion@mundosur.org

🌐 <https://orcid.org/0000-0001-5067-8467>

📍 Francia

Recibido: 6-noviembre-2024

Aceptado: 28-enero-2025

Publicado: 15-julio-2025

Cómo citar este artículo:

D'Angelo, E. (2025). Multilateralismo en crisis: desafíos y respuestas latinoamericanas desde un enfoque de derechos humanos y de género. *Estado & comunes*, 2(21), 201-222. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.416

Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 201-222

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.416



Resumen¹

Este artículo analiza la crisis del multilateralismo en el marco de la pandemia por covid-19 y propone un modelo alternativo de cooperación internacional desde América Latina, basado en derechos humanos, enfoque de género e interseccionalidad. Esta interpretación crítica, que parte desde una perspectiva institucional y teórica, discute las respuestas de Naciones Unidas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en esta crisis. Se propone que una cooperación basada en la intervención multiactor, multinivel, multilateral, multicultural (4M) resulta esencial en un contexto en el que la cooperación internacional para el desarrollo y la cooperación sur-sur debe reinventarse y fortalecer su impacto en un sistema multilateral que no responde a los desafíos globales ni regionales.

Palabras clave: Agenda 2030, Cepal, cooperación internacional, cooperación sur-sur, multilateralismo, Naciones Unidas, ODS.

Abstract

This article analyzes the crisis of multilateralism in the context of the COVID-19 pandemic and proposes an alternative model of international cooperation from Latin America, grounded in human rights, a gender perspective, and intersectionality. This critical interpretation, rooted in an institutional and theoretical perspective, examines the responses of the United Nations and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean to this crisis. It argues that a cooperation model based on multi-actor, multilevel, multilateral, and multicultural (4M) intervention is essential in a context where international development cooperation and South-South cooperation must be reimagined and strengthened to increase their impact within a multilateral system that does not respond to global or regional challenges.

Keywords: Agenda 2030, ECLAC, international cooperation, South-South cooperation, multilateralism, United Nations, SDGs.

1. Introducción

La covid-19 confrontó a la comunidad internacional en una diversidad de temas, en especial, que no es posible *salvarse a sí mismo sin ayuda* (Forsters, 2020): ningún Estado puede enfrentar por sí solo desafíos de tal magnitud, pues la interdependencia exige respuestas colectivas y coordinada en este escenario. No obstante, el fallo práctico a este principio de solidaridad ocurrió cuando la arquitectura institucional del Sistema de Naciones Unidas (ONU) tampoco fue capaz de canalizar

¹ Este artículo incorpora elementos de uno de los capítulos de la tesis doctoral de la autora, titulada *La cooperación sur-sur como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible en América Latina. Análisis desde los derechos humanos con un enfoque de género interseccional*, defendida el 23 de noviembre de 2023 en la Universidad Carlos III de Madrid. La tesis no ha sido publicada en formato digital ni impreso hasta la fecha.

esa ayuda y no brindó respuestas oportunas de coordinación frente a la pandemia (SWI swissinfo.ch, 2023).

La crisis de la ONU, advertida por Weiss y Daws (2007) en décadas anteriores, es solo uno de los síntomas de un multilateralismo debilitado o en retroceso. La incapacidad de abordar las amenazas transnacionales mediante mecanismos concertados (Hale *et al.*, 2013); la ausencia de representación equitativa en el Consejo de Seguridad de la ONU, que limita la legitimidad de sus decisiones y profundiza las asimetrías entre Estados (Hurd, 2018); la falta de confianza entre sus miembros, exacerbada por el aumento del unilateralismo; las rivalidades geopolíticas y la desinformación (Patrick, 2015)² son razones que socavan al sistema multilateral.

Según Somavía (2017) y Donini (2020), el estancamiento de la ONU no responde solo a fallas operativas: es el reflejo de una crisis institucional profunda, vinculada a la multipolaridad del sistema internacional. Van Klaveren (2020), Calvillo (2023) y Klingebiel y Weinlich (2023) señalaron que el modelo multilateral tradicional y vigente no fue concebido para afrontar crisis complejas y disruptivas como la pandemia y que, lejos de haber finalizado su ciclo histórico, debe fortalecerse y reconfigurarse desde nuevas lógicas de gobernanza global (ONU, 2020d).

Ahora bien, esta crisis se inscribe en un contexto más amplio de *policrisis*, caracterizado por la superposición de desafíos interconectados. En América Latina, esta situación está agravada por la ausencia de mecanismos efectivos de integración regional y falta de respuestas coordinadas entre Estados para enfrentar amenazas comunes que, como en el caso de la pandemia por covid-19, ha limitado la capacidad de acción colectiva en escenarios disruptivos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico [OCDE], 2020; Ríos, 2020).

La *policrisis* alude una condición estructural del mundo actual. El concepto de ‘*policrisis*’ es utilizado por académicos (Lawrence *et al.*, 2024; Moure-Peñín, 2024) y agencias internacionales como el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 2023) la Oficina Regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP, 2022), entre otros. Este concepto contemporáneo remite a la coexistencia y entrelazamiento de *múltiples crisis*. Dichas crisis, lejos de ser eventos aislados, interactúan entre sí de manera sinérgica, amplían sus impactos y desbordan la capacidad de respuesta de las estructuras globales, entre ellas, del sistema internacional.

El cambio climático, los conflictos geopolíticos, la crisis energética, entre otros temas, forman parte de la *policrisis*, que a su vez profundiza la ausencia de

2 Los enfoques ideológicos de distintos gobiernos alrededor del mundo que cuestionaron el rol de las instancias internacionales (López, 2022; Gratius y Rivero, 2018), la fragilidad de la democracia, la pérdida de intereses y la desconfianza de la ciudadanía hacia sus gobernantes (Alcántara *et al.*, 2024; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2025) fueron otras razones que condujeron a pensar que la crisis del multilateralismo era inminente.

respuesta de un multilateralismo que no es incluyente, eficaz ni horizontal (Cepal, 2022). El multilateralismo, de la misma manera, es una expresión de la policrisis, ya que genera efectos acumulativos y cambios profundos que ponen en tensión las estructuras de la gobernanza global de la ONU y que, por tanto, debe repensarse en clave de resiliencia sistémica y cooperación multilateral efectiva (Moure-Peñín, 2024).

Este artículo analiza el impacto de la pandemia de la covid-19 en la crisis del multilateralismo, con énfasis en América Latina; asimismo, reflexiona sobre la posibilidad de que la CID, incluida la CSS, pueda convertirse en un modelo alternativo basado en derechos humanos, enfoque de género e interseccionalidad, que permita reducir la desigualdad, la vulnerabilidad, la pobreza y la pobreza extrema que la pandemia dejó en evidencia y agravó (Cepal, 2020). Tales desigualdades se acumulan y potencian si no se trabajan desde una CID capaz de articular a los diversos actores en torno a agendas 4M. Además, en el caso de:

- La revitalización de la CID —basada en principios de solidaridad, corresponsabilidad y derechos— es indispensable para promover respuestas colectivas ante futuras crisis. Además, toda acción destinada a la CID debe apegarse conceptual y normativamente a estándares de derechos humanos, en sintonía con lo expuesto por el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNSDG, 2003, 2021).
- El enfoque de género, hay que incorporar la dimensión interseccional³ e intercultural⁴, ya que las mujeres en su diversidad (niñas, indígenas, afrodescendientes, migrantes, de colectivos LGBTTTIQ+, entre otras) se encuentran en una situación particularmente vulnerable y fueron de las poblaciones más afectadas por los impactos socioeconómicos de la covid-19 (Cepal, 2020e).

La metodología en esta investigación es cualitativa e interpretativa. El enfoque es documental y crítico, debido a que se retoman y se analizan documentos, declaraciones y tendencias de los últimos diez años sobre desarrollo, a partir de las respuestas vertidas por el sistema de la ONU —principal instancia promotora del multilateralismo y de la que se atribuye una crisis— y por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), por su importancia estratégica en la

3 La interseccionalidad ayuda a comprender cómo las formas de discriminación (por racismo, sexismo, clasismo, xenofobia, entre otras) no actúan de manera aislada en las mujeres y que, cuando se cruzan, intensifican las experiencias de opresión. Sin ser exhaustivos, se trata de un marco teórico-metodológico que transforma la comprensión de la desigualdad al revelar cómo el poder y las estructuras de dominación confluyen entre sí, demostrando que los sistemas de opresión operan de manera simultánea (Ríos, 2019). Desde la interseccionalidad se busca dirigir la mirada hacia el sistema de dominación para exponer su estructura, cuestionar sus reglas y funcionamiento, y exigir respuestas políticas, evitando que las mujeres sigan siendo jerarquizadas (Busquier y Parra, 2021).

4 En el contexto latinoamericano, la interculturalidad referencia un proceso sociopolítico que busca transformar las relaciones de poder históricamente desiguales mediante la promoción de la convivencia, la justicia social y la descolonización (Solano-Campos, 2013). Este concepto adquiere sentido desde los actores que la impulsan, en especial, el movimiento indígena y las comunidades afrodescendientes que, desde la década de 1970, en un proceso lento y desigual, emergieron como actores políticos y sujetos de derecho. Este giro implicó la lucha sociopolítica, la redefinición de los Estados nacionales y constitucionales, y la presión internacional.

integración y el desarrollo regional. Este enfoque sitúa el artículo en proximidad con los estudios críticos del desarrollo y con la teoría crítica de las relaciones internacionales. Por otro lado, se revisó literatura orientada a repensar la CID, la transformación del orden global, la crisis del multilateralismo y los cuestionamientos al sistema de cooperación tradicional.

Para orientar los hallazgos y la discusión, este artículo se subdivide en cuatro apartados. El primero retoma la crisis del multilateralismo y la inacción institucional de la ONU durante la pandemia, así como las dificultades de la cooperación e integración y el enfoque de género. Luego, analiza críticamente la CID, identificando sus limitaciones estructurales y proponiendo rutas de transformación hacia un modelo más democrático y menos vulnerable para las mujeres. En la tercera parte se proponen elementos de un multiculturalismo inclusivo y con enfoque 4M en la CSS. Por último, constan las conclusiones.

2. Multilateralismo en crisis e impactos de la pandemia de la covid-19

El choque exógeno que representó para la humanidad la pandemia por la covid-19 sacudió los cimientos de la seguridad global, golpeó con fuerza las regiones del planeta (Pajín, 2020) y empujó a la humanidad a una nueva crisis después de la Segunda Guerra Mundial (Matsushita, 2021). La idea de que no es posible *salvarse solos* (Forsters, 2020), sino que urge encontrar salidas de manera conjunta, repercute en las relaciones internacionales y replantea las bases del multilateralismo, especialmente cuando la pandemia azotó a la humanidad en una década decisiva para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La reconfiguración geopolítica global iniciada con la consolidación del poder de China y su confrontación estratégica con Estados Unidos después de 2018, junto con el fortalecimiento de la CSS (Vadell *et al.*, 2020), llevó a cuestionar el modelo de desarrollo del multilateralismo neoliberal de las instituciones de Bretton Woods e institucionalizada por la ONU a mediados del siglo XX. El debilitamiento de este multilateralismo tiene diversas explicaciones que no interesan a los fines de este artículo; sin embargo, es posible y urgente pensar en otros modelos de desarrollo, especialmente frente a los límites, las desigualdades y las crisis que ha generado el modelo neoliberal dominante.

En 2018, António Guterres impulsó varias reformas en la ONU para reestructurar y posicionar el desarrollo sostenible, la gestión, la paz y la seguridad en el centro, con miras a concretar los ODS. Entre las reformas implementadas destaca la transformación del sistema de desarrollo de la ONU, en la que se incluyó la coordinación y reestructuración de proyectos regionales. Estos cambios perseguían tres objetivos: fortalecer el trabajo en el terreno; ofrecer a los Estados un marco claro para alinear sus acciones dentro del sistema; y garantizar mayor coherencia, transparencia y rendición de cuentas, basada en resultados y evaluaciones independientes (ONU, 2018).

Si bien estas reformas pudieron haber paliado la pandemia, lo cierto es que este organismo fue presa de su estructura. Durante los primeros meses de 2020, la ausencia de consenso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (con excepción de Francia) sobre la urgencia de considerar la pandemia como una amenaza global a la seguridad y paz mundial significó, en términos políticos, la imposibilidad de un cese a las hostilidades y de una pausa humanitaria de los conflictos armados en apoyo a una batalla mayor como fue la pandemia (International Rescue Committee, 2020).

La rivalidad entre Estados Unidos y China fue otro factor determinante en la crisis, puesto que el primero insistió en que cualquier declaración oficial debía mencionar explícitamente al “virus de Wuhan”, idea rechazada por China por ser politizada y estigmatizante. El desacuerdo impidió que el Consejo emitiera una declaración conjunta durante los primeros meses de la pandemia. Por otro lado, Rusia se opuso a las reuniones virtuales, aduciendo que no tenían el mismo estatus legal que las presenciales, y se negó a adoptar resoluciones con votaciones remotas, lo que, en suma, dificultó aún más la capacidad de respuesta del Consejo de Seguridad (Ballesteros, 2020). La inacción de la ONU se tradujo también en la imposibilidad de generar un debate sobre las consecuencias humanitarias de suspender las sanciones que agravaban el margen de acción de Venezuela, Cuba, Rusia, Irán y Siria (Malacalza e Hirst, 2020).

Por ello, Guterres no tuvo más alternativa que apelar al artículo 99, capítulo XV, de la Carta de las Naciones Unidas (ONU, 1945) que le otorga el derecho a “llamar la atención del Consejo de Seguridad para cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. En consecuencia, luego de que la ONU (2020a), mediante la Asamblea General, aprobara la Resolución 74/270 “Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)” –sin señalar a los responsables–, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 2532 en 2000, en la que respaldó el llamado al alto el fuego humanitario mundial (ONU, 2020b)⁵.

En abril de 2020, el secretario general llamó a “reconstruir mejor” (*build back better*) y mantener la cooperación internacional en el centro, junto con los derechos humanos⁶. Guterres buscó que la comunidad internacional ajustara y alineara los esfuerzos para concretar los ODS, teniendo por norte la unidad y la solidaridad. Otras denominaciones para estos impulsos fueron *build back greener*, *build back equal* o *build back together* (Surasky, 2021).

5 Esta resolución no mencionó a la Organización Mundial de la Salud, a diferencia de la 74/270, debido a las controversias durante su redacción, especialmente entre China y Estados Unidos, que en abril de 2020 anunció su retirada de la organización de salud (ONU, 2020c).

6 Guterres (2021) afirmó que, tras la crisis de la pandemia por coronavirus, la comunidad internacional debía intensificar los esfuerzos para asegurar el acceso a la salud y cumplir el ODS 3, abordando las desigualdades que aumentaron la vulnerabilidad de algunos grupos y promoviendo acciones que respeten los derechos de las futuras generaciones, la acción climática y la protección de la biodiversidad.

La Cepal (2020a), por su parte, avanzó en la propuesta de “construir un nuevo futuro” como respuesta a los cambios generados por la pandemia e identificó la superposición de tres crisis en la región: la económica, la ambiental y la social. Respecto a esta última, la pandemia exacerbó las desigualdades estructurales preexistentes (Matsushita, 2021) y afectó mayormente a las mujeres (al igual que a jóvenes e indígenas): dejó a 118 millones de mujeres y niñas en situación de pobreza en la región, con una tasa de participación laboral situada en el 46 % (frente al 69 % de los hombres), entre otros (Cepal, 2020a).

Al año siguiente, el organismo comenzó a utilizar la expresión “construir un mejor futuro” para referirse a una estrategia integral de desarrollo que permitiera fortalecer la implementación de la Agenda 2030 (Cepal, 2021a). Consideraba que la salida a la crisis ocasionada no solo por la pandemia, sino también por los modelos de desarrollo implementados en décadas anteriores en la región, dependía de una reconstrucción o “superación de los problemas de la trayectoria anterior”. Esto implica superar las vulnerabilidades estructurales y avanzar hacia un desarrollo más inclusivo y sostenible, aprovechando la coyuntura de la pandemia. Esto no sería otra cosa que buscar salidas alternativas frente a la inacción del paradigma moderno (de Sousa, 2018).

Además, una de las enseñanzas de la pandemia fue que todo esfuerzo que no sea compartido aísla a la humanidad de concretar los ODS. En tal sentido, más que *reconstruir mejor*, es acertado el *proconstruir mejor*, traducción correcta de *build forward better*. El *proconstruir mejor* impulsa la construcción de futuros conectados, teniendo en consideración las lecciones aprendidas del pasado y los conocimientos presentes (Surasky, 2021). Se trata de una década decisiva para transitar de la planificación de políticas públicas a la ejecución y acción efectiva y concreta (ONU, 2019), que torne en realidad el lema de la Agenda 2030 de *no dejar a nadie atrás* (Cepal, 2020b).

El impacto de la pandemia puso en duda la consecución de los ODS, al profundizar la crisis del multilateralismo y provocar un debilitamiento de la cooperación internacional, así como un retroceso en materia de derechos humanos (Cepal, 2020a). La pandemia significó para América Latina, en particular, “disrupciones en el funcionamiento normal de los mercados abiertos, la conectividad de las cadenas mundiales de suministro y el flujo de bienes esenciales [...] lucha contra la pobreza, el hambre y la desigualdad” (Cepal, 2021b, literal 12). Esta *policrisis* ha llevado al resurgimiento de nacionalismos extremos, el debilitamiento de las instituciones democráticas y de las reglas del multilateralismo (ONU Comercio y Desarrollo, 2024).

2.1. Dificultades de la cooperación e integración regional durante la pandemia

Si bien la CSS es una herramienta imprescindible en la construcción de sociedades más justas, inclusivas y democráticas en el sur global —particularmente por el intercambio de información y recursos entre países de América Latina durante la pandemia (Cepal, 2020c)—, esta coyuntura también expuso las grietas de dicha cooperación. La priorización de las necesidades internas de los países donantes, la fragmentación y falta de coordinación entre autores e instituciones, el desbordamiento de las capacidades financieras y logísticas, entre otros factores, afectaron la continuidad de los proyectos de cooperación.

El impacto socioeconómico y el aumento de las tensiones entre países de América Latina por temas migratorios —que varió en la subregión (Cecchini y Martínez, 2023)— se balancearon entre la necesidad de generar mecanismos innovadores de cooperación, la recuperación de los existentes y la defensa de la soberanía nacional. En este contexto fueron visibles las deficiencias estructurales de la institucionalidad regional de la CSS, con ausencia de marcos jurídicos sólidos y financiamiento estable en respuesta a la crisis.

El Mercado Común del Sur (Mercosur) no tuvo una instancia de coordinación para canalizar las tensiones y conflictos entre países ni para aunar esfuerzos que hicieran frente a las crisis (Stavile *et al.*, 2020). Sin embargo, la pandemia intensificó las tensiones al interior del organismo debido al avance de un acuerdo económico y comercial con la Unión Europea y, por ende, a la escasa capacidad de los gobiernos de turno para construir acciones colectivas. De hecho, los principales países del bloque implementaron medidas casi opuestas para hacer frente a la pandemia: mientras Argentina fue uno de los primeros en establecer disposiciones para asegurar el aislamiento y confinamiento social, Brasil y Uruguay fueron de los pocos que no dispusieron de estas medidas en algún momento de 2020 (Cepal, 2020d).

La pandemia llegó a la región en un contexto de debilitamiento y deslegitimación del Mercosur; una Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) desmembrada desde abril de 2019 y, por ende, un Instituto Suramericano de Gobiernos en Salud inexistente. Si bien otros organismos como la Comunidad Andina de Naciones, la Comunidad del Caribe y el Sistema de la Integración Centroamericana ensayaron alternativas de articulación y respuesta, estas no fueron suficientes para generar un impacto positivo en cadena en toda la región. Esto sí ocurrió en Centroamérica y el Caribe, que, por un lado, contaron con la cooperación de países aliados y, por otro, activaron planes de contingencia para testeo, compras públicas, intercambio de información y coordinación de políticas (Malacalza e Hirst, 2020). Este contexto subregional no favoreció la creación de condiciones para avanzar hacia un pacto de integración regional.

La Cepal propuso algunas iniciativas económicas para promover la integración regional en 2020. Impulsó el fortalecimiento de las cadenas de suministro de la región para reducir la dependencia de mercados externos (Valenzuela y Reineche, 2021), la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias, así como una mayor coordinación en aduanas y logística (Cepal, 2020f). Como parte del llamado al fortalecimiento de la salud pública, se esforzó para lograr el levantamiento de las sanciones económicas impuestas a Cuba y Venezuela, y permitir el acceso a suministros médicos, alimentos, pruebas de covid-19 y asistencia médica (Montenegro, 2020). También solicitó al Fondo Monetario Internacional que otorgue un alivio a la deuda pública a los países de renta media.

Pero estas acciones no sustituyen la ausencia de respuestas en bloque de los países de América Latina frente a la pandemia. Por el contrario, la mayoría de las medidas fueron autónomas y nacionales, lo que contrasta con procesos socioeconómicos de integración como en la Unión Europea (Cepal, 2020a)⁷. La falta de una respuesta articulada en la región refleja la debilidad de sus mecanismos de integración y la ausencia de estructuras operativas y de decisión coordinada en situaciones de crisis, como veremos más adelante.

2.2. Enfoque de género en la CID y CSS durante la pandemia

En 2020, la ONU y 24 de sus agencias internacionales (FAO, OIM, Cepal, PNUD, OPS, Pnuma, OIT, entre otras) crearon la Plataforma de Colaboración Regional para América Latina, que bien podría considerarse un mecanismo de CID, de no ser porque se enfoca exclusivamente en la cooperación técnica y financiera. Este mecanismo del sistema de Naciones Unidas, con miras a la Agenda 2030, impulsa el “desarrollo ligero y ágil”, así como la coordinación y la colaboración entre los Estados miembros de la región latinoamericana (Cepal, s/f, página web).

La plataforma se estructuró alrededor a seis áreas temáticas: cambio climático y resiliencia; crecimiento equitativo; crimen y violencia; gobernanza e instituciones; movilidad humana; y financiamiento para el desarrollo. Además, estableció dos grupos de trabajo transversal: uno de juventudes y otro de igualdad de género y empoderamiento de mujeres y niñas⁸. Esta última área retomó la búsqueda de la igualdad en esta materia, trazada desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de 1995 y relegada en la Declaración del Milenio de 2000.

Como esta plataforma, la Cepal ha demostrado un compromiso activo e institucional con la incorporación del enfoque de género en los programas de CSS. Un ejemplo clave es el proyecto *Fortalecimiento de la Política Exterior Feminista y la*

7 En este contexto, la comunidad internacional exigió superar la crisis del multilateralismo y de la CID (Guterres, 2021; Gobierno Federal de Brasil, 2023). Así lo manifestaron también los representantes de los países en la Cuarta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre Desarrollo Sostenible (Cepal, 2021c). Los impactos diferenciados de las crisis actuales exigen respuestas coordinadas para evitar mayores fracturas.

8 La información sobre la plataforma está disponible en: <https://goo.su/BcnqTt5>.

Cooperación Internacional Feminista, en cuyo marco se propuso la elaboración de un plan de acción para transversalizar la perspectiva de género en programas y proyectos de cooperación internacional. La Cepal también impulsa la generación de estadísticas con enfoque de género como herramienta fundamental para medir impactos y garantizar procesos de evaluación integrales.

No obstante, los programas de CSS no han sido diseñados ni desarrollados sobre la base de un enfoque de género, entre otras razones, debido a marcos técnicos o sectoriales que privilegian otros ámbitos (como el desarrollo productivo o la asistencia financiera), o a la ausencia de herramientas metodológicas compartidas que incorporen indicadores y evaluaciones sensibles al género. Esto implica que, los monitoreos de los programas contemplan una perspectiva biologicista, como en los proyectos de lactancia materna o de cuidados domésticos (D'Angelo, 2023).

La ausencia de enfoque de género en la CSS significa que los programas, proyectos y acciones impulsados no tienen en consideración las necesidades estratégicas y el impacto sobre mujeres, niñas y personas de la comunidad LGTBTTIQ+. Es decir, los avances no terminan siendo suficientes para cerrar las brechas de desigualdad de género ni facilitan la creación de sociedades más igualitarias e incluyentes.

3. Desafíos del multilateralismo para sobrevivir y posibles opciones

En Brasil e India, el multilateralismo fue cuestionado y señalado como insuficiente y agotado frente a los desafíos de la gobernanza global y la CID (Levy, 2020). En estos señalamientos no hubo, incluso, reflexión estratégica ni gestión de otras alianzas de cooperación (Riggirozzi, 2020), siendo este uno de los principales problemas de los equipos responsables de la cooperación internacional en los países: estructuras institucionales debilitadas, bajo presupuesto, escasa especialización y múltiples tareas que excedían el ámbito específico del área (OCDE; 2021; Cepal, 2021d).

En este contexto, la CID se debilitó porque buscó desplazarse hacia los márgenes: los Estados optaron por replegarse hacia sus agendas internas, priorizando la estabilidad y la contención de los conflictos. Este repliegue compromete la continuidad de los programas de cooperación, afecta el cumplimiento de los compromisos multilaterales y reduce la capacidad de los países para incidir en la arquitectura internacional del desarrollo. El sistema internacional no cuenta con una estructura de gobernanza sólida para contener esta crisis ni para coordinar una respuesta global (Taylor y Habibi, 2020; Narlikar, 2021) con un enfoque multiactor que involucre, de manera adecuada, a países, organismos internacionales, sociedad civil y otros actores.

Se cuenta con la posibilidad de ensayar nuevas respuestas. Puede pensarse en la solidaridad internacional —desde ciertas vertientes teóricas del idealismo— como

uno de los principios del multilateralismo, al igual que la CID. Esta noción parte de la premisa de que la cooperación entre los Estados es posible y de que existen valores comunes —como la paz, justicia, los derechos humanos y el desarrollo— que deben guiar la acción colectiva en el sistema internacional. Pero el capital y el régimen internacional de inversiones inclinan la balanza en detrimento de las prácticas en derechos humanos, por lo que no existen garantías de que la solidaridad permita concretar el desarrollo integral (Bodea y Ye, 2018).

Problemas estructurales como la pobreza, la desigualdad y la inestabilidad económica —tradicionalmente asociados al sur global— también afectan hoy a los países del norte global. Esta experiencia permite que América Latina pueda ofrecer respuestas innovadoras, basadas en su experiencia acumulada, al norte global (Cepal, 2022a), en relación con la vigencia o caducidad del multilateralismo (OCDE *et al.*, 2019). Desde una cooperación horizontal y de intercambio sur-norte, la región puede proponer soluciones contextualizadas y solidarias, lo que revaloriza su rol en los debates globales sobre desarrollo, gobernanza y justicia social.

Pese al retroceso global que la pandemia significó para la Agenda 2030, este contexto —según organismos multilaterales como la ONU— puede representar una oportunidad para repensar el modelo de desarrollo y avanzar hacia un nuevo pacto social, ambiental y con perspectiva de género. Para lograrlo, se propone que las dimensiones socioambientales adquieran un peso equivalente al económico, y que el concepto de *desarrollo* sea revisado críticamente. También se requiere el compromiso y la vinculación de actores sociales, articulados mediante un Estado fuerte que promueva el diálogo entre lo público, lo privado y comunitario (Morales, *et al.*, 2020). Se sugiere aprovechar la coyuntura para ajustar los ODS, incorporando mecanismos de evaluación por resultados⁹ que garanticen su efectividad y pertinencia frente a los desafíos contemporáneos.

Esto requiere repensar en una gran respuesta: una nueva conceptualización y metodología del multilateralismo, con recursos suficientes y espacios 4M para construir agendas comunes. En contextos de crisis, permeados por el descontento y la desconfianza en la democracia y sus instituciones (Murayama, 2020)¹⁰, es clave recuperar la legitimidad, la confianza y la credibilidad del Estado mediante “la transversalización de los derechos humanos en las operaciones de desarrollo y de paz, y la defensa de los principios de no discriminación, participación y rendición de cuentas” (ONU, 2023, p. 11).

9 Luiselli (2020) subrayó la necesidad revisar los ODS 2, 3 y 17 —relacionados con hambre cero, salud y bienestar, y alianzas como mecanismos para alcanzar el desarrollo sostenible—.

10 Según la encuesta de Latinobarómetro de 2021 (citado por Freeman, 2022), más de la mitad de la población en varios países latinoamericanos estaría dispuesta a ceder derechos democráticos —como las elecciones libres— a cambio de garantías de bienestar básico.

Por ello, la pospandemia representa una oportunidad para encausar enfoques innovadores de los instrumentos multilaterales, ante el fracaso de los modelos anteriores (Sanahuja, 2019; Checkel, 1999). Transformar el modelo de desarrollo exige cambios en los patrones de producción, distribución y consumo, acompañados de un impulso tecnológico orientado a la sostenibilidad (Cepal, 2021a).

Surge la pregunta de si América Latina y el Caribe es capaz de utilizar la CID como herramienta para gestar un multilateralismo real, eficiente y sostenible, basado en los derechos humanos y la perspectiva de género, y proponer un diálogo global (Somavía, 2017). El desafío consiste en tener capacidad regional para recabar las políticas y planes elaborados por diferentes actores y armonizarlas, otorgándoles coherencia para la consecución de un desarrollo sostenible. Para ello, es fundamental reforzar la institucionalidad regional que apunte a un lugar destacado en la mesa de negociación de la gobernanza global del siglo XXI (Cepal, 2020a).

En el corto plazo, los mecanismos de CSS con China son una vía estratégica para posicionar a América Latina en la agenda global. Sin embargo, la región debe fortalecer su integración regional de forma autónoma, dado que aún no es claro si China adoptará un enfoque alineado con los principios de Bandung, Bretton Woods o una narrativa propia. Ante estos desafíos, la CSS y la CID deben reestructurarse y proponer respuestas innovadoras en un sistema que presenta límites¹¹. Los mecanismos regionales permitirían compartir recursos, prácticas y metodologías, y ganan legitimidad cuando respaldan medidas necesarias, pero políticamente sensibles, como reformas fiscales o regulaciones a empresas transnacionales (Cepal, 2022).

Si existe voluntad política para avanzar, resulta fundamental que las respuestas se formulen desde una perspectiva de género interseccional e intercultural, con el fin de incluir a las mujeres y niñas en la CCS, reconociendo sus particularidades y necesidades. Cuestionar este sesgo de exclusión histórica, que naturaliza la subordinación y perpetúa las estructuras de poder desiguales, pone en duda la hegemonía de este y habilita la construcción de nuevas formas de pensamiento en clave de género (Magallón, 2012).

4. Enfoque de género y derechos humanos en el multilateralismo inclusivo

La Agenda 2030 es el norte a seguir, ya que muestra con claridad los desafíos para lograr la efectividad de los derechos de las mujeres y niñas en el ODS 5, así como la transversalización del enfoque de género en las metas e indicadores de la mayoría de los 17 ODS. Dado el carácter indivisible e integrado de estos

11 Se proponen distintas formas de reinventar la CID, ya sea mediante enfoques críticos desde el sur (Martín, 2015; Ojeda y Echart, 2019), o redefiniendo el papel de los países del sur, como los Brics, para aumentar su representación (Abdenur y Folly, 2015; Abdenur y Gonzalez, 2018). Estas transformaciones deben incorporar una perspectiva descolonial, feminista, ecológica y basada en las epistemologías del sur, que rompa con los modelos hegemónicos de desarrollo (Sire, 2020).

objetivos, el trabajo que se desarrolle para alcanzar uno tendrá un impacto —positivo o negativo— en los restantes¹². Por eso, la CSS puede desempeñar un rol estratégico en la construcción de sociedades más justas, inclusivas, democráticas, participativas y respetuosas de los derechos humanos, a través del intercambio de experiencias, buenas prácticas y la conformación de alianzas orientadas a cerrar brechas estructurales en contextos complejos (Malacalza, 2020).

Aunque América Latina ha transitado de un enfoque único de comprensión de la desigualdad hacia uno múltiple —que reconoce que las desigualdades son interseccionales—, esto no implica necesariamente que las políticas públicas se formulen con perspectiva de género ni con enfoque de interseccionalidad política (Lombardo y Verloo, 2013). La región debe avanzar hacia una alianza multiactor, ya que no es posible pensar en la erradicación de la pobreza sin que existan resultados concretos en igualdad de género, educación, paz y justicia, con la participación coordinada y significativa de actores con capacidades e intereses diversos

El Compromiso de Buenos Aires destacó la necesidad de fortalecer la cooperación multilateral y las alianzas multiactor entre Estados, organismos internacionales, sociedad civil y sector privado (Cepal, 2023). También promueve la participación de la academia y centros de investigación que aportan evidencia empírica y conocimiento para el diseño de políticas informadas y sensibles a las desigualdades estructurales. Este Compromiso reafirma el rol de los movimientos sociales, las comunidades organizadas y las defensoras de derechos humanos, así como de los grupos históricamente excluidos y marginados, en la incidencia, el monitoreo y la ejecución de proyectos con enfoque de género e interseccionalidad.

Asimismo, alienta el intercambio de conocimientos y la conformación de alianzas estratégicas entre el Estado y las organizaciones civiles para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la Agenda 2030, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y la Agenda Regional de Género (Cepal, 2023). Desde un enfoque multinivel, esto implica una acción coordinada entre los distintos niveles de gobierno: lo local (por su conocimiento directo del contexto social, las violencias y la discriminación hacia las mujeres), lo nacional (con el diseño de políticas y marcos legales compatibles con los estándares internacionales sobre los derechos de las mujeres) y lo global (a través de la cooperación técnica y financiera, y el seguimiento de tratados y compromisos multilaterales).

Asimismo, resulta esencial transversalizar la perspectiva de derecho en los planes y programas de desarrollo en los países de la región. Esto implica evitar la priorización y jerarquización de unos derechos sobre otros. Esta mirada articulada permite una comprensión más compleja de las condiciones que sostienen

12 Del total de indicadores de los ODS, 110 deben desagregarse por sexo, mientras que 53 son indicadores relevantes para la igualdad de género, 14 de los cuales corresponden al ODS 5. Esta situación representa un gran desafío para los países de la región y requiere una inversión sostenida en la generación y el análisis de nuevos datos (ONU Mujeres, 2017, 2018).

o limitan el ejercicio pleno de los derechos, partiendo del principio de igualdad y no discriminación para avanzar hacia la igualdad sustantiva desde una mirada interseccional. Desde esta perspectiva, será posible promover políticas públicas transformadoras, orientadas no solo a atender los problemas inmediatos, sino también a cambiar, de forma estructural y duradera, las condiciones que generan esos problemas en términos de capacidades, agencia, dignidad y derechos (Cepal, 2016).

Para alcanzar lo anterior, se debe trabajar en un enfoque multilateral que promueva el diálogo y la cooperación entre Estados y actores internacionales, a través de mecanismos institucionales y marcos normativos comunes que efectivicen la Agenda 2030 y la Agenda Regional de Género. Las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, las disposiciones de la Declaración y Plataforma de Acción de Pekín, el Programa de Acción de El Cairo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención de Belém do Pará ofrecen insumos para que esta nueva cooperación no reproduzca relaciones de poder coloniales ni imponga visiones homogéneas sobre las mujeres.

El desafío de incorporar una mirada centrada en la titularidad de derechos y autonomía implica la construcción de respuestas 4M (Huitrón y Santander, 2018). Desde un enfoque multicultural, se debe respetar y reconocer la diversidad cultural, étnica, lingüística y territorial de las mujeres para la implementación de políticas y programas de cooperación. De modo que las políticas reconozcan las necesidades de las mujeres (indígenas, afrodescendientes, migrantes, LGBTTTIQ+) para que las estrategias sean culturalmente adecuadas y no se impongan visiones desde arriba y hegemónicas, sino que se coconstruyan con las mujeres y sus comunidades.

Varios son los desafíos con enfoque de género interseccional en la CSS. Uno de ellos es impulsar la creación de instituciones del sistema de cuidados como solución estructural, participativa, sostenible y culturalmente pertinente, para que las mujeres puedan continuar o iniciar sus estudios, incorporarse al mercado laboral y romper con estereotipos (ONU Mujeres y Cepal, 2020c). El Compromiso de Buenos Aires avanza en esta línea y agrega que los Estados se comprometen a adoptar marcos normativos que garanticen el derecho al cuidado mediante políticas y sistemas integrales, desde la perspectiva de género interseccional, intercultural y de derechos humanos, articuladas sobre el tiempo, los recursos, las prestaciones y los servicios públicos universales y de calidad en el territorio (ONU Mujeres y Cepal, 2020c).

5. Conclusiones

La pandemia de la covid-19 profundizó las desigualdades estructurales que afectan a las personas más empobrecidas y vulnerables a nivel global. El sistema de

Naciones Unidas no brindó respuestas coordinadas frente a un enemigo común, lo que incrementó la vulnerabilidad de ciertos grupos y colectivos. Este contexto intensificó la crisis del multilateralismo, en especial en el Consejo de Seguridad de la ONU, que evidenció lagunas y fracturas en la capacidad de respuesta global y regional. La *policrisis* agudizó este escenario y representó un desafío para la integración y la cooperación internacional.

El sistema multilateral no colapsó. Frente a la interdependencia global, la pandemia demostró que la cooperación colectiva —con respuestas equitativas que consideren a mujeres, niñas y grupos marginados— no solo sigue siendo un reto, sino una necesidad para la supervivencia. Esta inflexión permite repensar el rol, la potencialidad y los medios de la CID como herramienta efectiva para construir sociedades más inclusivas y democráticas. El multilateralismo no puede seguir concentrado en los Estados poderosos; urge abrir el juego e incorporar a otros actores, entre ellos, América Latina y sus poblaciones diversas.

La cooperación internacional requiere una reconfiguración de sus enfoques y metodologías, que responda a los nuevos escenarios geopolíticos y económicos. La hegemonía del norte en la generación de mecanismos cooperativos resulta hoy insuficiente y, en algunos casos, obsoleta. En su lugar, se deben fomentar esquemas de intercambio multiactor —en el que las soluciones y capacidades no dependan únicamente de los gobiernos, sino también de la sociedad civil, la academia, las ONG y otros actores—; multinivel —que implique la interacción entre distintos niveles de gobierno con funciones diferenciadas en la formulación, ejecución y evaluación de políticas de cooperación—; y multilateral —que implique acuerdos y mecanismos de cooperación concertados en instituciones formalizadas y con capacidad de acción y regulación en la región—.

La CID mantiene su relevancia como instrumento funcional para enfrentar los desafíos en un contexto caracterizado por la persistencia de crisis múltiples. Si bien la CID se remonta a la reconstrucción europea tras la Segunda Guerra Mundial, posee mecanismos orientados a la asistencia y el fortalecimiento mutuo entre Estados. Desde entonces, ha desarrollado estructuras normativas y operativas que, aunque deben reformularse, ofrecen capacidades técnicas y políticas para responder a las exigencias del escenario actual.

La nueva CID debe orientarse a fortalecer el rol histórico de la región como zona de paz y a trabajar en la implementación de nuevos acuerdos sociales y políticos que posibiliten una sólida integración regional mediante la reestructuración de organismos como Unasur, Mercosur, la Comunidad Andina, entre otros. El consenso debe girar en torno a cuatro agendas transversalizadas con enfoque de género interseccional: política, ambiental, social y económica. Impulsando la Agenda 2030, los Estados deberán continuar sus acciones para generar políticas públicas concretas que garanticen el cumplimiento de los ODS durante lo que resta de la década, mediante estrategias que contemplen la diversidad de necesidades.

Frente a la necesidad de conformar una nueva relación entre Estado, mercado y sociedad, se plantean tres escenarios posibles: una de continuidad, otra de rivalidad geopolítica y uno de cooperación. De los tres, la cooperación internacional representa el mecanismo más viable para enfrentar los desafíos globales. Sin embargo, esta deberá repensarse y estructurarse de forma que los países del norte eviten incurrir en el dilema del prisionero, modelo teórico de la teoría de juegos que ilustra cómo dos actores pueden abstenerse de cooperar incluso si la cooperación resulta más beneficiosa para ambos.

En cuanto a la ONU, su reestructuración puede ser una alternativa pertinente, siempre que exista voluntad política, tanto mundial como regional, para respaldar dicho proceso frente a los intereses de los principales actores económicos globales. Asimismo, es necesario repensar el rol de la CSS en la configuración del multilateralismo contemporáneo y proponer alternativas de política pública. Estas deben incluir áreas prioritarias de intervención estatal y evidencia empírica que permita evaluar las transformaciones asociadas a la llamada “nueva normalidad” y al cumplimiento de la Agenda 2030, especialmente en lo relativo al ODS 5 sobre igualdad de género.

Lograr la igualdad de género y empoderar a las niñas y mujeres, con una vida libre de violencias, es una condición imprescindible para alcanzar los ODS en 2030. La pandemia puso en duda la concreción de estos objetivos. Por ello, la cooperación internacional sigue siendo el camino para mejorar las condiciones de vida de las mujeres, en sintonía y armonía con la naturaleza y en clave de género interseccional.

En América Latina, el multilateralismo debe, en los próximos años, aplicar su capacidad de convergencia para imaginar nuevas formas de cooperación internacional, de acuerdo con las necesidades contemporáneas, con reglas claras y la consolidación de instituciones regionales. Solo así será posible que, en un mundo devastado por la crisis sanitaria, en el que se incrementan las desigualdades entre seres humanos y las crisis ambientales y climáticas, la CID sea la herramienta para alcanzar una gobernanza colaborativa y solidaria en los ámbitos global y regional.

6. Referencias bibliográficas

- Abdenur, A., & Folly, M. (2015). The New Development Bank and the Institutionalization of the BRICS. *R/evolutions: Global Trends & Regional Issues*, 3(1), 66-92. <https://goo.su/MWUzd1J>
- Abdenur, A., & Gonzalez, A. (2018). Trans-Regional Cooperation in a Multipolar World: How is the Belt and Road Initiative Relevant to Latin America? *LSE Global South Unit Working Paper Series*, (1), 3-18. <https://goo.su/71uBV>
- Alcántara, M., Rivas, C., y Rodríguez, C. (2024). Sociedades cansadas y democracias fatigadas en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 86(e), 145-178. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2024.e.62576>

- Bodea, C., y Ye, F. (2018). Derechos de los inversores versus derechos humanos: ¿Los tratados bilaterales de inversión inclinan la balanza? *British Journal of Political Science*, 50(3), 955-977. <https://goo.su/ijtlz>
- Busquier, L., y Parra, F. (2021). Feminismos y perspectiva interseccional en América Latina y el Caribe. *Intersticios de la política y la cultura. Intervenciones latinoamericanas*, 10(20), 63-90. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/intersticios/article/view/35118>
- Calvillo, J. M. (2023). El multilateralismo: nacimiento, desarrollo, crisis y ¿resurgir? *El orden mundial en transición* (p. 255-271). Dykinson.
- Cecchini, S., y Martínez, J. (2023). Migración internacional en América Latina y el Caribe: una mirada de desarrollo y de derechos. *Revista CEPAL* n.º 141. <https://goo.su/PMBZUo6>
- Checkel, J. (1999). Social Construction and Integration. *Journal of European Public Policy*, 6(4), 545-560. <https://goo.su/aMsYm>
- D'Angelo, E. (2023). *La cooperación sur-sur como herramienta para alcanzar el desarrollo sostenible en América Latina. Análisis desde los derechos humanos con un enfoque de género interseccional* (Tesis doctoral). Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.
- de Sousa, B. (2018). *Construyendo las Epistemologías del Sur: para un pensamiento alternativo de alternativas*. Clacso.
- Forsters, R. (2020). Más allá del neoliberalismo, el Estado social el día después. En M. Alarcón *et al.*, (autores), *El futuro después del covid-19* (p. 56-63). Argentina Futura.
- Gratius, S., y Rivero, Á. (2018). Más allá de la izquierda y la derecha: populismo en Europa y América Latina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 119, 35-61. <https://goo.su/hsWFkQM>
- Hale, T., *et al.* (2013). *Gridlock: Why Global Cooperation is Failing When We Need It Most*. Polity Press.
- Huitrón, A., y Santander, G., (2018). La Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: implicaciones, avances y desafíos. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 5(1), 3-11. <https://goo.su/n0L2Usa>
- Hurd, I. (2018). *International Organizations: Politics, Law, Practice*. Cambridge University Press.
- Klingebiel, S., & Weinlich, S. (2023). Which Multilateralism is in Crisis? *Annual Report 2021-2022* (p. 19-23). German Institute of Development and Sustainability.
- Lawrence, M., *et al.* (2024). Global polycrisis: the causal mechanisms of crisis entanglement. *Global Sustainability*, 7, e6. <https://goo.su/lZzNgz>
- Levy, D. (2020). COVID-19 and Global Governance. *Journal of Management Studies*. 2021 Mar; 58(2), 562-566. Doi: 10.1111/joms.12654. EPUB 2020 Nov 15. PMCID: PMC7675749. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7675749/>
- Luiselli, C. (2020). Nuevo multilateralismo para otro desarrollo tras el covid-19. En R. Cordera y P. Enrique, (coords.), *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia* (p. 44-49). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Lombardo, E., y Verloo, M., (2013). La 'interseccionalidad' del género con otras desigualdades en la política de la Unión Europea. *Revista Española de Ciencia Política*, (23), 11-30. <https://recyt.fecyt.es/index.php/recp/article/view/37496>

- López, M. (2022). Populistas de izquierda en el gobierno: la experiencia de Venezuela. *Desafíos*, 34(2), 1-19. <https://goo.su/WDFvg5>
- Magallón, C. (2012). Representaciones, roles, y resistencias, de las mujeres en contextos de violencia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 96, 9-30. <https://goo.su/KIs1Y4r>
- Malacalza, B. (2020). *Variaciones de las políticas de cooperación Sur-Sur en América Latina: Estudio de casos*. Documento de trabajo n.º 32. Fundación Carolina. <https://goo.su/RXjhZYs>
- Malacalza, B., e Hirst, M. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287, <https://goo.su/668BFf>
- Martín, F. (2015). *La cooperación Sur-Sur y el desarrollo del Sur global* (Tesis doctoral). Logroño, Universidad de La Rioja. <https://ddd.uab.cat/record/132358>
- Matsushita, K. (2021). Post-neoliberalismo, post-pandemia covid-19 y sociedad civil global. *Relaciones Internacionales*, 30(60), 128. <https://doi.org/10.24215/23142766e128>
- Morales, C., Pérez, R., Rizzo, L., y Williner, A. (2020). Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanías: consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación”, *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2020/180). Cepal. <https://bit.ly/3YSFENy>
- Moure-Peñín, L. (2024). Policrisis y riesgos globales en relaciones internacionales: una aproximación desde la complejidad y los sistemas adaptativos complejos. *Anuario Español De Derecho Internacional*, 40, 155-197. <https://doi.org/10.15581/010.40.155-197>
- Murayama, C., (2020). La democracia frente a las crisis económica y sanitaria. En R. Cordera y E. Provencio, (coord.), *Cambiar el rumbo: El desarrollo tras la pandemia* (p. 50-54). Universidad Nacional Autónoma de México.
- Narlikar, A. (2021). Holding up a mirror to the World Trade Organization: Lessons from the COVID-19 pandemic. *Observer Research Foundation. Special Report*. n.º 141. <https://www.orfonline.org/public/uploads/posts/pdf/20240530203155.pdf>
- Ojeda, T., y Echart, E. (coords.) (2019). *La cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe: Balance de una década (2008–2018)*. Clacso / IUDC-UCM.
- Pajín, L. (2020). Unir fuerzas para una reconstrucción sostenible. *Boletín Fundación EU-LAC* 3/2021, 3-5. <https://goo.su/i5Gh>
- Patrick, S. (2015). The Unruled World: The Case for Good Enough Global Governance. *Foreign Affairs*, 94(1), 58-73. <https://www.jstor.org/stable/23526937?seq=1>
- Riggirozzi, P. (2020). Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina. *Análisis Carolina*, 12/2020. <https://bit.ly/43EpjPa>
- Ríos, F. (ed.). (2019). *Interseccionalidad: análisis y perspectivas*. Clacso.
- Ríos, J. (2020). La inexistente respuesta regional a la COVID-19 en América Latina. *Geopolítica(s), Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(1), 125-146. <https://doi.org/10.5209/geop.69324>
- Sanahuja, J. (2019). Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 59-94. <https://goo.su/8kirVa>
- Sire, P. O. (2020). La cooperación Sur-Sur y la cooperación internacional para el desarrollo de China vs. Bretton Woods: ¿un horizonte de desglobalización? En G.

- Lo Brutto y R. Domínguez, (coords.), *Desglobalización y análisis del sistema de cooperación internacional desde una perspectiva crítica* (p. 75-160). Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y Universidad de Cantabria.
- Solano-Campos, A. (2013). Bringing Latin America's 'Interculturalidad' into the Conversation. *Journal of Intercultural Studies*, 34(5), 620-630. <https://goo.su/lidUr>
- Somavía, J., (2017). Multilateralismo: una responsabilidad colectiva. *Diplomacia*, 135, 3-5. <https://goo.su/Ovr3d>
- Stavile, M., et al. (2020). Fronteras amenazadas. Potencialidades y desafíos del Mercosur para responder a la pandemia. *Revista MERCOSUR de políticas sociales*. 4, 104-118, <https://goo.su/d4L0unS>
- Taylor, A., & Habibi, R. (2020). The collapse of global cooperation: Lessons from COVID-19 and the WHO. *BMJ Global Health*, 5(9), e003597. <https://bit.ly/4kmc7Vj>
- Vadell, J., et al. (2020). El rol de la cooperación de China en la transformación del régimen internacional de cooperación. *Geosul*, 35(75), 53-78. <https://goo.su/sb2tU>
- van Klaveren, A. (2020). La crisis del multilateralismo y América Latina. *Análisis Carolina*, (10), 20 págs. <https://n9.cl/dvn6a>
- Weiss, T., & Daws, S. (Eds.) (2007). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford University Press.

Prensa, informes internacionales y documentos oficiales

- Ballesteros, C. (2020). La elocuente parálisis de la ONU. *El País*. <https://n9.cl/v4569s>
- Cepal (2016). *Autonomía de las mujeres e igualdad en la Agenda de Desarrollo Sostenible*. Cepal. <https://n9.cl/11fw7>
- Cepal (2020a). *Construir un nuevo futuro. Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad*. Cepal. <https://n9.cl/6rdvj>
- Cepal (2020b). *La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en el nuevo contexto mundial y regional: escenarios y proyecciones en la presente crisis*. Cepal. <https://n9.cl/3khdqr>
- Cepal (2020c). *La cooperación internacional y la agenda global para el desarrollo en tiempos de pandemia*. Cepal.
- Cepal (2020d). *Observatorio COVID-19 en América Latina y el Caribe: Medidas por país*. Cepal.
- Cepal (2020e). *El desafío social en tiempos del COVID-19*. Cepal. <https://lc.cx/NZXnbZ>
- Cepal (2020f). *Los efectos del COVID-19 sobre el comercio internacional y la logística*. Cepal. <https://acortar.link/crHGMJ>
- Cepal (2021a). *Construir un mejor futuro. Acciones para fortalecer la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Cuarto Informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://n9.cl/bql69>
- Cepal (2021b). *Conclusiones y recomendaciones acordadas entre los gobiernos reunidos en la Cuarta Reunión del Foro de los países de América Latina y el Caribe sobre el desarrollo sostenible*. Cepal. <https://n9.cl/n2zq8>
- Cepal (2021c). *Foro de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible 2021*. <https://foroalc2030.cepal.org/2021/es>

- Cepal (2021d). *Cooperación internacional en tiempos de COVID-19: Hacia una recuperación transformadora*. Cepal.
- Cepal (2022). *Una década de acción para un cambio de época. Quinto informe sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Cepal. <https://bit.ly/4kcvXIO>
- Cepal (2023). *Compromiso de Buenos Aires*. Documento aprobado durante la XV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Cepal. <https://n9.cl/l56jl>
- Cepal (s/f). *Plataforma de Colaboración Regional para América Latina y el Caribe*. Página web. Cepal. <https://lc.cx/-F6B5U>
- Donini, A. (2020). Post-Pandemic change? Humanitarian Action and Multilateralism in Transnational Times. (In)Humanity. *United Against Inhumanity*. <https://n9.cl/k4jj55>
- Freeman, W. (2022). Is Latin America Stuck? Why the Region could face a new Lost Decade. *Foreign Affairs*. <https://n9.cl/5uej5>
- Gobierno Federal de Brasil (2023, 19 de septiembre). *Discurso del presidente Luiz Inácio Lula da Silva en la 78.ª Asamblea General de la ONU*. Gobierno Federal de Brasil. <https://n9.cl/xbgio>
- Guterres, A. (2021). United Nations Secretary General's Report: "Our Common Agenda". *United Nations*. <https://n9.cl/qwkeg>
- International Rescue Committee (2020, 19 de mayo). *UN Security Council fails to support global ceasefire, shows no response to COVID-19*. <https://bit.ly/3F2yxs1>
- Montenegro, J. (2020). Piden levantar sanciones a Venezuela y Cuba para que atiendan emergencia por coronavirus. *El País*. <https://n9.cl/4pxqx>
- OCDE (2020). *COVID-19 en América Latina y el Caribe: Consecuencias socioeconómicas y prioridades de política*. OCDE. <https://bit.ly/3GYhxqt>
- OCDE (2021). *COVID-19 and the global aid landscape: Risks and opportunities for reshaping development cooperation*. OCDE. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/>
- OCDE, et al. (2019). *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en transición*. OECD Publishing. <https://n9.cl/ahatu>
- ONU (1945). *Carta de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. <https://n9.cl/x3kg6>
- ONU (2018). *Nuevo posicionamiento del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo en el contexto de la revisión cuatrienal amplia de la política relativa a las actividades operacionales del sistema de las Naciones Unidas para el desarrollo (A/RES/72/279)*. Asamblea General. <https://docs.un.org/es/a/res/72/279>
- ONU (2019). *Declaración política del Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible celebrado bajo los auspicios de la Asamblea General*. Asamblea General. <https://undocs.org/es/A/HLPF/2019/I.1>
- ONU (2020a). Resolución 74/270, "Solidaridad mundial para luchar contra la enfermedad por coronavirus de 2019 (COVID-19)". Asamblea General. <https://n9.cl/oarmf6>
- ONU (2020b). Resolución 2532 (2020). Consejo de Seguridad. <https://n9.cl/1mcvi>
- ONU (2020c). *El Consejo de Seguridad respalda el llamado a un alto el fuego mundial*. Noticias ONU. <https://goo.su/WroAQZc>

- ONU (2020d). *Hoja de ruta de investigación de las Naciones Unidas para la recuperación el Covid-19*. <https://bit.ly/4jew57>
- ONU (2023). *Perseverando Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización*. ONU. <https://www.un.org/es/annualreport2023/introduction>
- ONU Comercio y Desarrollo (2024). *Informe sobre Comercio y Desarrollo 2024: Repensar el desarrollo en la era del descontento*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. <https://bit.ly/4kpySqX>
- ONU Mujeres (2017). *Transversalización de género en los Objetivos de Desarrollo Sostenible-Agenda 2030*. ONU Mujeres. <https://n9.cl/6w9ww>
- ONU Mujeres (2018a). *Hacer las promesas realidad: La igualdad de género en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. ONU Mujeres. <https://n9.cl/68h0m>
- ONU Mujeres y Cepal (2020). *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19. Hacia sistema integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. ONU Mujeres y Cepal. <https://n9.cl/5i2mk>
- PNUD (2025). *Estado de la democracia y desigualdades en América Latina y el Caribe*. PNUD. <https://bit.ly/3SfuT49>
- SWI swissinfo.ch (2023, 10 de diciembre). Guterres pide reformar instituciones internacionales para afrontar nuevo mundo multipolar. SWI swissinfo.ch. <https://n9.cl/0vfz7>
- Surasky, J. (2021). *COVID-19 del Build Back Better al Build Forward Better ¿Reconstruir o proconstruir mejor?* Cepei. <https://bit.ly/3S8q6BA>
- UNSDG (2003). *Entendimiento común de las agencias de las Naciones Unidas sobre un enfoque basado en los derechos humanos para la cooperación para el desarrollo*. UNSDG. <https://n9.cl/5ldrg>
- UNSDG (2021). *COVID-19 and humans rights: We are all in this together*. UNSDG. <https://bit.ly/43ibvba>
- Unicef (2023). *Prospects for children in the polycrisis: A 2023 global outlook*. Unicef. <https://bit.ly/45dyKGp>
- UNDP (2022). *Polycrisis and long-term thinking*. UNDP. <https://bit.ly/4k7Y6dm>
- Valenzuela, M., y Reineche, G. (2021). *Panorama laboral en tiempos de la COVID-19. Impacto de la COVID-19 en cadenas mundiales de suministro en América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*. Nota técnica. OIT. <https://acortar.link/WAQGcB>



Entrevista



El orden internacional en transición: ascenso de China, declive de Estados Unidos y deriva estratégica de América Latina

The International Order in Transition: The Rise of China, the Decline of the United States and the Strategic Drift of Latin America

Entrevista a:
Grace Jaramillo

🏠 Profesora de la Maestría en Políticas Públicas y Asuntos Globales de la Universidad de Columbia Británica (UBC)

✉️ grace.jaramillo@ubc.ca

📍 Canadá

Entrevistada por:
Lorena Herrera-Vinelli

🏠 Coordinadora del Tema central de *Estado & comunes* n. 21. Profesora investigadora titular y coordinadora del Grupo de Investigación en Negocios Internacionales de la Facultad de Economía y Gestión Empresarial de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador

✉️ slherrera@puce.edu.ec

📍 Ecuador



Estado & comunes

Revista de políticas y problemas públicos.

N.º 21, vol. 2, julio-diciembre 2025, pp. 225-232.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)

Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

https://doi.org/10.37228/estado_comunes.427



Doctora en Ciencia Política por Queen's University (Canadá) y magíster en Políticas Públicas por la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos), formación que cursó gracias a una beca Fulbright. También recibió un apoyo de posgrado del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades (SSHRC) para investigar los acuerdos de libre comercio en América. Ha sido profesora y directora del Programa de Relaciones Internacionales en Flacso-Ecuador, además de docente en la Universidad Andina Simón Bolívar y en la Academia Diplomática del Ecuador.

Su investigación se centra en las políticas comerciales, el desarrollo, la innovación estatal y el análisis institucional en el sur global, mediante metodologías comparadas. Ha publicado en colecciones académicas como el *Handbook of Methods* y la *Oxford Encyclopedia of Public Administration*. Fue seleccionada entre los veinte jóvenes pensadores más destacados de América Latina por CAF/Brookings y participó en la mediación del conflicto limítrofe entre Colombia y Ecuador, impulsada por el Carter Center (2008-2010).

En esta entrevista, la doctora Jaramillo analiza las transformaciones del sistema internacional desde una perspectiva crítica. Aborda el declive de la hegemonía estadounidense, el ascenso estratégico de China y el papel emergente de India. Examina cómo estas dinámicas afectan la formulación de políticas exteriores en América Latina y África, marcadas por la ideologización y pérdida de coherencia multilateral. La entrevista destaca el auge y el declive de la cooperación sur-sur, sus logros durante el bum de las materias primas y su posterior vaciamiento discursivo. La entrevistada subraya el reordenamiento del poder internacional, la necesidad de equilibrio y el rol de las potencias medias en la gobernanza global, en un escenario dominado por tensiones geopolíticas y desafíos a la arquitectura institucional vigente.

¿Cómo vislumbra las actuales alianzas, intereses y estrategias adoptadas por las principales economías emergentes del sistema internacional en un contexto caracterizado por la crisis y la vulnerabilidad?

El sistema internacional se ha caracterizado por una competencia permanente y anarquía constante, en la que no existe un poder central o global.

Creo que hemos empezado por la pregunta más difícil, porque hasta hace poco (diciembre de 2024) el escenario global estaba definido por una disputa bipolar: el ascenso de China y el descenso paulatino de la potencia dominante, Estados Unidos. Este tipo de transiciones ha ocurrido en el sistema internacional durante los últimos tres mil años, y es más apropiado analizarlas desde una perspectiva de largo plazo. El sistema internacional se ha caracterizado

por una competencia permanente y anarquía constante, en la que no existe un poder central o global. Pocas veces en la historia universal un imperio, en sentido

estricto, ha dominado las relaciones internacionales. El mayor ejemplo fue el Imperio romano. Desde entonces, hemos presenciado formas de hegemonía, lo cual representa una distinción fundamental que conviene aclarar en el debate académico.

Existe una diferencia entre *imperio* y *hegemonía*. El imperio busca consolidar un dominio territorial mediante la coerción y la violencia, además de la desposesión, por supuesto. La hegemonía, por el contrario, ejerce control económico, comercial, político y cultural de forma indirecta, mediante la influencia, evitando la coerción y el uso de la fuerza, precisamente porque tiene excesivos costos económicos y, ahora, también políticos. Creo que, desde la Revolución Industrial, este tipo de hegemonía ha caracterizado las relaciones internacionales, particularmente desde que la Armada Invencible fue derrotada por Inglaterra. Desde entonces, el dominio de los mares por parte de Inglaterra determinó su apuesta de colonización hegemónica que terminó en la Primera Guerra Mundial.

En el siglo XX, después de la Segunda Guerra Mundial, fue Estados Unidos el que asumió esa hegemonía global vis a vis con la Unión Soviética, hasta que cayó el muro de Berlín y la Perestroika hizo que se desintegrara este último país. Durante ese tiempo hubo guerras focalizadas que partieron de dos bloques ideológicos bien definidos: el Pacto de Varsovia, por un lado, y la alianza occidental representada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte, por el otro.

La explicación histórica sirve, porque hegemonías e imperios caen siempre en crisis. El sobreestrechamiento es la causa principal. El momento unipolar de Estados Unidos, desde 1990, fue fundamental para promover la democracia y el respeto de los derechos humanos. Se trataba de un sistema que, si bien era de alta productividad y desarrollo tecnológico y económico, también ofrecía libertades. No obstante, el momento unipolar ha terminado. Una combinación de factores que empiezan en casa, con una democracia en crisis, plagada de polarización, intereses oligárquicos, alta desigualdad que se extiende y el desatinado manejo de lo internacional, determinarán que el descenso de Estados Unidos sea más acelerado. Este descenso pondrá “contra las cuerdas” las bases del sistema internacional que ellos mismos establecieron desde que fueron la potencia ganadora de la Segunda Guerra Mundial.

Una combinación de factores que empiezan en casa, con una democracia en crisis, plagada de polarización, intereses oligárquicos, alta desigualdad que se extiende y el desatinado manejo de lo internacional, determinarán que el descenso de Estados Unidos sea más acelerado.

Esta crisis acelerada del Estados Unidos que todos conocen ha hecho que el mundo se reagrupe y reajuste sus estrategias o, al menos, repiense la forma en que se estaban desarrollando las relaciones con Estados Unidos, que era el eje de cohesión y financiamiento de la cooperación internacional al desarrollo y de

organismos multilaterales, el ancla del Sistema de Naciones Unidas, del sistema de Bretton Woods, la OTAN, la APEC. Este último lo hemos olvidado, pero es uno de los esquemas de coordinación interlateral más importantes del planeta. Recordemos que, a principios de este milenio, la estrategia de Estados Unidos frente al ascenso de China consistió en cooptarla e incluirla en diversos sistemas multilaterales —APEC entre ellos, pero principalmente en la Organización Mundial de Comercio—, además de establecer lazos bilaterales de cooperación, de redes productivas, cadenas globales de valor y de incorporarla como eje central en la Asia-Pacífico.

Fueron los fracasos de las guerras en Irak y Afganistán durante la administración Bush los que llevaron a Obama a optar por una estrategia de cooperación y multilateralismo basada en la multipolaridad.

Fueron los fracasos de las guerras en Irak y Afganistán durante la administración Bush los que llevaron a Obama a optar por una estrategia de cooperación y multilateralismo basada en la multipolaridad. Obama y la administración demócrata defendieron el liderazgo estratégico de China y Japón en el Asia-Pacífico; que México y Brasil hicieran lo mismo con América Latina, y que el rol de Estados Unidos fuera más cooperativo y menos intervencionista. Recordemos que Obama fue quien impulsó el fortalecimiento de la Unión Africana, o al menos aceleró la consolidación de esta unión, incluso para temas de seguridad continental. Bajo la administración de Obama y la demócrata de Biden, se consolidó también la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean).

En este escenario, las potencias empezaron a coordinar de manera diferente, y la forma de coordinación por excelencia fue el G20. Es en el G20 donde ahora se están debatiendo los grandes temas económicos y de coordinación internacional, y cómo coordinar con un Estados Unidos que cada vez es más impredecible y autoritario. Hasta hace poco, esa descripción siempre se le adjudicaba a China; no obstante, en estos últimos cuatro meses, la llegada presidencial de Donald Trump llevó a considerar que el jugador disruptivo y el que quiere estar fuera de las reglas de juego del sistema es Estados Unidos.

En este contexto, China está buscando realinearse, ganar tiempo y reposicionarse en un escenario donde todo está en transición. En ese realineamiento, este año van a pasar muchas cosas. Como vemos, países como el Reino Unido, Ecuador, México y Canadá han tratado de jugar su propio juego bilateral con Estados Unidos, pero los gobiernos son conscientes de que esa no es una estrategia viable en el mediano y largo plazo, en parte porque, en las condiciones actuales, no hay posibilidad real de que cualquier negociación que se firme con Estados Unidos sea cumplida, ejecutada y honrada.

Además, el realineamiento es continuo, caótico y estará basado en tres niveles de países: las potencias medias, los países en vías de desarrollo regionalizados (América Latina por su lado, África por el suyo), la Asean y China por otro lado. El mundo espera que las potencias medias sean las que diseñen estrategias que puedan reequilibrar el mundo, porque —recordemos— el objetivo del sistema internacional es el equilibrio y el balance, aún en anarquía. Sin esto, no es posible que funcionen los demás Estados-nación que acuden al sistema internacional para su desarrollo, tanto en cooperación y seguridad como en comercio. Sin equilibrio, la perspectiva de conflictos a escala regional, como los que estamos viendo en Medio Oriente y en Asia Central, se van a multiplicar.

¿Cuáles son los principales matices que caracterizan la política exterior latinoamericana, en especial en cuanto a las posiciones adoptadas frente a los conflictos de Israel-Palestina y la guerra de Rusia contra Ucrania?

La respuesta está relacionada directamente con la primera pregunta. Hay un sistema internacional en peligroso desbalance, y en el que la anarquía se ha vuelto caótica, sin reglas claras de juego. La política exterior latinoamericana, en los últimos ocho años, ha tratado de sobrevivir a ese embate; no ha sido proactiva.

Frente a la guerra de Rusia contra Ucrania, el ataque de Hamás contra la población israelí y el embate desproporcionado de Israel —que decanta en un intento de genocidio de la población en Gaza—, los países latinoamericanos no han mostrado una postura definida. Si esto hubiese ocurrido en las décadas de 1960 o 1970, el Movimiento de Países No Alineados o el Grupo Latinoamericano habría adoptado una posición clara y unívoca: exigir a Naciones Unidas una intervención urgente para resolver, o al menos mediar de manera efectiva en estos dos conflictos, con misiones de paz y pacificación a través de enviados especiales.

Esto no ha pasado. América Latina atraviesa un proceso de clara ideologización, no solo en torno al tema de la integración, sino también en los escenarios multilaterales. Esta ideologización ha limitado —cuando no eliminado— las posibilidades de coordinación regional, multilateral y global. De una política de sentido común de no alineamiento ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, las cancillerías latinoamericanas han transitado hacia el alineamiento en el conflicto en Ucrania, con la excepción de Brasil y Chile. Brasil ha roto varias veces esta regla, aunque sin estrategia clara.

De una política de sentido común de no alineamiento ante la guerra comercial entre Estados Unidos y China, las cancillerías latinoamericanas han transitado hacia el alineamiento en el conflicto en Ucrania, con la excepción de Brasil y Chile.

Este proceso de fragmentación y división lleva más de veinte años, pero los últimos tres se han vuelto críticos, con la animosidad del gobierno mexicano frente a regímenes no afines, o ahora con Milei en la misma línea. Esto se evidencia en casos dramáticos como Gaza, donde hay pocos países que llaman a la calma o exigen salidas al desastre humanitario, como lo hace Chile. Los otros países no votan, no se pronuncian, con tal de no incomodar a Estados Unidos. Más aún con la administración de Trump, todo esto ha cambiado. Entonces, es una política sin norte en temas de principios, de derechos humanos y de derecho internacional público y humanitario.

¿Hasta qué punto la cooperación sur-sur se ha convertido en una herramienta integral de integración o solo es un discurso en el marco de las relaciones internacionales?

Como todo en relaciones internacionales, hay un origen y una evolución que ayuda a aclarar este tema, como tantos otros. Desde la Conferencia de Bangkok y, después, ya en el siglo XXI, la cooperación sur-sur tuvo su momento promisorio durante el bum de los *commodities*, porque los países más beneficiados fueron precisamente los del sur global. Por primera vez en la historia, los principios de Prebisch y Singer dieron un giro singular y, por primera vez en la historia reciente, las materias primas y exportaciones agrícolas tuvieron un precio relativo mayor al de las manufacturas.

Esto hizo que los países en vías de desarrollo pudieran industrializarse y ofrecer cooperación sur-sur real, no solo en materia de coordinación, políticas o asistencia técnica, sino también en inversión social o cofinanciación. Países de América Latina como Brasil, Argentina o Chile; de África, como Sudáfrica, Nigeria, Uganda y Kenia; Australia y los países de la Asean, ofrecieron cooperación y generaron lazos que no solo provenían de la cooperación tradicional. El bum permitió también que la cooperación sur-sur triangulase recursos del norte global.

No obstante, el bum terminó y con ello, la perspectiva de que estos países —de América Latina y del conjunto de países en vías de desarrollo— continuasen brindando cooperación y generando enlaces en el sur global. Aquí aparece una segunda parte de la respuesta: hay un declive de la cooperación sur-sur una vez que ese ciclo terminó. De ser un paradigma que combina desarrollo de capacidades con convergencia de políticas públicas, pasamos a un vaciamiento de la cooperación sur-sur: el discurso quedó intacto, pero con escasos recursos y poco entusiasmo.

De ser un paradigma que combina desarrollo de capacidades con convergencia de políticas públicas, pasamos a un vaciamiento de la cooperación sur-sur: el discurso quedó intacto, pero con escasos recursos y poco entusiasmo.

En África, la cooperación sur-sur tuvo más impacto; pero la crisis global de los últimos cuatro

años ha hecho que ese entusiasmo decaiga. Y digo que *avanzó más*, porque para África esto implicó dos cosas fundamentales: primero, un tratado de libre comercio panafricano con aranceles base y tope —que América Latina no ha logrado—; y segundo, la formación de un cuerpo de paz panafricano que previniera que potencias extrarregionales y excoloniales —como Francia, Reino Unido y Estados Unidos— llegaran nuevamente a invadirlos. En África, pese a la persistencia de guerras civiles, existen mecanismos de coordinación y apoyo en áreas subregionales que permiten triangular diversos tipos de ayuda.

¿Cómo impacta la creciente influencia de potencias no occidentales —como Rusia, China e India— en la formulación de políticas exteriores de países latinoamericanos y africanos?

Estos países siempre han influido. Estados Unidos, como dije al principio, era el hegemon global por excelencia, y no solo por su influencia militar —porque su gasto militar es mayor que el de los diez países siguientes en el mundo— sino también por su capacidad de *soft power*, o de ejercer una hegemonía por influencia más que por fuerza, en el resto de países. Todo esto, sumado al hecho de que la cooperación internacional estadounidense era la mayor del planeta, comparada con la que proveen Europa, China y Japón, tanto en modalidades bilaterales como multilaterales.

No obstante, desde la segunda década de este milenio, China empezó a competir fuertemente en todos los países en vías de desarrollo con alternativas a la asistencia tradicional, mediante préstamos y proyectos vinculados a la iniciativa de la Ruta de la Seda. China fue la primera beneficiada tras el fin de la cooperación internacional tal como la conocíamos. Estados Unidos se retira, pero continúa ejerciendo presión para que estos países beneficiarios —de América Latina y África— se desacoplen de China, lo que implica nuevos realineamientos para tratar de mantener la autonomía frente a las demandas de alineación.

Esto se agrava por el hecho de que, hasta diciembre de 2024, había un cierto equilibrio en las reglas de juego; pero, tras la victoria de Donald Trump, toda predictibilidad respecto de Estados Unidos como potencia benefactora se ha puesto en entredicho y, con ello, también el orden internacional construido por ese país desde la Segunda Guerra Mundial.

Rusia tiene intereses distintos a los de China. Sabe que no puede competir como un benefactor económico; lo que busca es minar, despacio pero sostenidamente, el prestigio de la democracia liberal y la influencia de Estados Unidos en el resto del mundo, como una vía para consolidar un estilo autoritario de manejo del poder. Y, por los acontecimientos que vemos en Estados Unidos, su estrategia parece estar dándole resultados.

Conviene recordar que la economía rusa ha estado en modo de supervivencia desde hace una década, y su producto interno bruto es apenas un poco mayor que el de Brasil y menor que el de Canadá. Es decir, no está en condiciones de proyectar influencia más allá de su región o de sus intereses inmediatos. Rusia ejerce influencia en aquellos países que no desean alinearse con Estados Unidos, como Nicaragua, Cuba y Venezuela. Se trata de una forma de influencia distinta.

Finalmente, el ascenso de India es importante y novedoso. Es la tercera economía del planeta, pero todavía está aprendiendo a desempeñarse como actor global influyente. India siempre fue reticente a firmar tratados internacionales, y solía

tardar años en negociarlos. La administración de Narendra Modi ha acelerado su apertura al mundo y consolida un modelo económico de sustitución de exportaciones con particularidades regionales.

Rusia ejerce influencia en aquellos países que no desean alinearse con Estados Unidos, como Nicaragua, Cuba y Venezuela. Se trata de una forma de influencia distinta.

No obstante, su camino de ascenso seguirá siendo más difícil que el de China, pues en términos per cápita sigue siendo uno de los países más pobres del planeta. La presidencia de Donald Trump ha acelerado el ascenso de

China como el actor económico más influyente del planeta, y ha consolidado la multipolaridad frente a las diversas crisis que Estados Unidos ha provocado, tanto en el tema comercial como en la agudización de conflictos en el Medio Oriente.



Política editorial

Breve guía de estilo

Política editorial

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos, procesa artículos que observen la política editorial y las líneas establecidas en las convocatorias. Los trabajos presentados reflejarán la misión y las líneas de investigación del Instituto de Altos Estudios Nacionales, por lo que se espera que los artículos del Tema central sean un aporte a la reflexión sobre el Estado, las políticas y la Administración pública. Los artículos de Coyuntura de la realidad nacional e internacional deberán estar relacionados con las líneas de trabajo e investigación de la institución. *Estado & comunes* solo recibe artículos originales e inéditos que no se encuentren publicados en ningún otro medio impreso o digital, ni que hayan sido postulados de manera simultánea para su publicación en otras revistas, libros e instituciones editoriales. Esta revista es financiada y editada por el IAEN.

1. Secciones

- *Tema central*. Esta sección está compuesta por artículos que presentan información novedosa, detallada y relevante sobre un tema específico. Las convocatorias son continuadas, rotativas y reúnen a coordinadores especialistas, quienes proponen el dossier. Son trabajos arbitrados por dos lectores ciegos y externos.
- *Coyuntura*. Presenta artículos que analizan temas de coyuntura nacional e internacional que suscitan profundización teórica, conceptual e histórica y complementan las líneas de investigación del IAEN. Los editores de la revista evalúan la pertinencia de estos trabajos.
- *Entrevistas*. Esta sección captura opiniones y puntos de vista informados de académicos o personalidades sobre los asuntos públicos analizados en el dossier de la revista.

El envío de los artículos para la sección Tema central debe realizarse dentro de las fechas establecidas en las convocatorias. Las contribuciones para las secciones restantes pueden ser enviadas a lo largo del año.

2. Información para autores

Las personas interesadas en publicar sus artículos en *Estado & comunes*, revista de políticas y problemas públicos deben dar cuenta de haber entendido y acatar las políticas editoriales, los términos de las convocatorias, las directrices para autores, derechos de autor y el proceso de evaluación por pares descritos en el QJS de la revista (http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes). De igual modo, los artículos deben ajustarse a los lineamientos editoriales.

El Consejo Editorial del IAEN se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los artículos. Los editores de la revista pueden sugerir el número y la sección en la que aparecerá un artículo, así como proponer las ediciones y correcciones de estilo que considere pertinentes.

3. Selección de artículos

Los artículos recibidos en cada convocatoria serán sometidos a un proceso de revisión que incluye varias etapas:

- Los artículos que cumplan con los requerimientos formales especificados en las políticas editoriales de la revista serán dados por recibidos.
- Los artículos serán sometidos a una evaluación previa que valorará la originalidad, pertinencia temática, conceptual e investigativa. Los coordinadores estarán a cargo de la evaluación previa de estos artículos enviados para Tema central. Los editores de la revista, aconsejados por el Consejo Editorial de IAEN, se encargarán de la sección de Coyuntura.
- Si el artículo de dossier recibió una valoración positiva, entrará al proceso de revisión par (*peer review*) doble ciego externo. Dos revisores académicos y anónimos considerarán la consistencia conceptual y metodológica, la coherencia lógica de las argumentaciones, la claridad y precisión en la redacción del texto y el uso de bibliografía especializada. Los revisores pares determinarán si el artículo es: 1) publicable, 2) publicable con modificaciones o 3) no publicable.
- En caso de criterios divergentes entre las dos evaluaciones, el artículo de Tema central se enviará a un tercer evaluador y este resultado será definitivo.
- Los autores recibirán los informes de arbitraje y se comprometen a incorporar los cambios o sugerencias ahí señalados.

4. Líneas de investigación priorizadas

Los artículos de *Estado & comunes* se ubicarán en alguna de las siguientes líneas de investigación.

- Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio
- Amenazas, resolución de conflictos y protección de derechos
- Derechos humanos, género, interculturalidad y participación ciudadana
- Relación entre el poder, el derecho y la institucionalidad en el Estado constitucional
- Política exterior, estudios estratégicos y procesos globales
- Política económica y fiscal, sectores e instituciones económicas, modelos de desarrollo
- Prospectiva, gestión estratégica y toma de decisiones

Información adicional puede encontrarse en este vínculo: <https://n9.cl/98uo1>

5. Lineamientos para la recepción de artículos

- *Recepción:* los artículos que se ajusten a las políticas editoriales de la revista serán declarados “recibidos” y cada autor será notificado. Caso contrario, serán devueltos.
- *Idiomas:* la revista solo publica artículos en español; sin embargo, recibe artículos en inglés y portugués. En el caso de que un artículo en un idioma distinto al español sea considerado para su publicación, la traducción es responsabilidad del autor.
- *Formatos:* los artículos se enviarán en formato Word, tamaño A4, márgenes de 2,4 cm en todos sus lados, letra Times New Roman 12, interlineado de 1,5 justificado. Todas las tablas, gráficos, imágenes y elementos visuales deben enviarse en formato original en formato Excel, PNG o Ilustrador, según corresponda, y no superar la cantidad de ocho elementos visuales por artículo.
- *Extensión:* varía de acuerdo con la sección de la revista y se mide con el contador de palabras de Word. La extensión incluye las notas al pie, anexos y referencias bibliográficas.

Tema central	6000-8000 palabras
Coyuntura	5000-7000 palabras
Entrevista	1000-1500 palabras

- *Título:* el título del artículo no debe ser mayor a quince palabras. El editor de la revista podrá sugerir cambios al título.
- *Resumen:* tendrá hasta 200 palabras. Su orden de enunciación será el siguiente: 1) propósito o problema del trabajo; 2) metodología y datos usados; 3) resultados o hallazgos principales; 4) conclusión principal y 5) limitación o alcance del estudio.
- *Palabras clave:* reflejarán el contenido del artículo. Serán un total de siete descriptores, que se tomarán del título y el resumen.

Breve guía de estilo

1. Citas cortas

Las citas textuales de menos de cuarenta palabras aparecerán entrecomilladas e incluirán el autor, año y la página señalada con una *p* seguida de un punto o dos *pp.* si señala más de una página.

La pertinencia de las leyes y la mejor manera de elaborarlas es problemática porque, “donde hay propiedad privada y donde todo se mide por dinero, difícilmente se logrará que la cosa pública se administre con justicia” (Moro, 2010, p. 105).

Al discutir el concepto de *autocritas*, escribe que “se refiere a una fenomenología jurídica relativamente amplia que contiene tanto al derecho privado como al público” y más adelante señala que el *autor* confiere “validez jurídica al acto de un sujeto que por sí mismo no puede producir un acto jurídico válido” (Agamben, 2010, pp. 111, 112).

2. Citas largas (más de cuarenta palabras)

Si una cita contiene más de cuarenta palabras (cerca de cuatro líneas), está deberá ser ubicada en un bloque independiente del texto, con un margen izquierdo de 1,5 cm, sin comillas, a espacio sencillo y con tamaño de letra de 11 puntos.

3. Ilustraciones

Las ilustraciones (tablas, gráficos, mapas, fotografías) deben contener, en la parte superior, el número, y, en la parte inferior, la fuente.

4. Referencias bibliográficas

La lista de citas bibliográficas se incluirá al final, en orden alfabético, con sangría francesa y espacio interlineal de 1,5. Para facilitar la ubicación de las obras referenciadas por el autor en el texto académico, se considera necesario que toda cita incorpore los siguientes elementos: apellido y primera letra del nombre del autor o autores (seguida de un punto), año de publicación, título de la obra, edición, número o volumen (de ser el caso), lugar de publicación y editorial. Si en el texto se utilizaron siglas o acrónimos se recomienda utilizar la misma sigla en la entrada bibliográfica para facilitar la ubicación.

5. Obras con un autor

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra*. Editorial.

Moro, T. (2010). *Utopía*. Alianza Editorial.

6. Obras con dos autores

Apellido, N., y Apellido, N. (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Antón, J., y García, F. (2015). *Vigilando el racismo. Cuatro casos de observación comunitaria al derecho a la no discriminación en comunidades indígenas y afroecuatorianas*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

7. Obra con editor(es), coordinador(es) o compilador(es)

Apellido, N., Apellido, N., Apellido, N., y Apellido, N. (eds., coords. o comps.) (año de publicación). *Título de la obra* (edición). Editorial.

Álvarez, C., Cuesta, M., y Jiménez, G. (comps.). (2016). *Las políticas de control de armas de fuego, partes y municiones en Ecuador 2007-2014*. Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Cuadro 1

Ejemplo de citas con uno, dos o más autores

Tipo de obras	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Citas subsecuentes en el texto
Un autor	Chomsky (2007)	(Chomsky, 2007)	
Dos autores	Antón y García (2015)	(Antón y García, 2015)	
Tres a cinco autores	Barry, Kay, Martínez y North (2014)	(Barry, Kay, Martínez y North, 2014)	(Barry <i>et al.</i> , 2014)

8. Artículo de periódico

Apellido, N. (día, mes, año de publicación). Título del artículo. *Nombre del periódico*. pp. xx-xx.

Meursault, A. (6 de noviembre de 2019). Cinco siglos con Tomás Moro. *El Comercio*, p. 6.

9. Artículo de revista

Apellido, N. (mes, año). Título del artículo. *Nombre de la revista*, volumen(número): pp. xx-xx. DOI o URL.

Pontón, D. (julio de 2016). Perspectivas y dilemas para una comprensión económica del delito organizado transnacional. *Estado & comunes: Revista de política y problemas públicos*, 2(3): pp. 115-134. https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n3.2016.30

10. Tesis

Apellido, N. (año de publicación). *Título de la tesis* (tesis de licenciatura, doctoral o de maestría). Nombre de la institución, ciudad.

Fernández, S. (2013). *La construcción moderna de los maestros y de la infancia en el Ecuador ¿1925-1948?: “la cuestión social”, la “escuela activa” y las nuevas ciencias humanas* (tesis doctoral). Universidad Andina Simón Bolívar, Quito.

11. Libros en línea

Sousa Santos de, B. (2003). *La caída del Ángel Novus: Ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos. <http://www.boaventuradesousasantos.pt/-medialSA.pdf>.

12. Sentencias

Nombre de la institución autora [acrónimo, si lo tiene] (día, mes y año). *Número de sentencia*. Información complementaria.

Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (28 de enero de 2015). *Sentencia No. 019-15-SEP-CC*. Caso No. 2068-11-EP.

Cuadro 2
Ejemplos de citas de documentos legales

Tipo de documento	Primera cita corta	Cita subsecuente	Cita subsecuente con información complementaria
Decretos	(Presidencia de la República del Ecuador [PRE], 2018).	(PRE, 2018).	(PRE, 2018, Decreto Ejecutivo No. 376).
Resoluciones	(Defensoría del Pueblo Ecuador [DPE], 2015).	(DPE, 2015).	(DPE, 2015, Resolución No. 58-DPE-CGAJ-2015).

13. Constitución

Nombre de la Constitución (año de publicación). *Nombre del documento*. Institución autora. Información complementaria.

Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 449.

Cuadro 3
Ejemplos de citas de documentos legales: Constitución, leyes y reglamentos

Tipo de documento	Cita en medio de la oración	Primera cita al final de la oración	Cita subsecuente en el texto
Constitución	Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008)	(Constitución de la República del Ecuador [CRE], 2008)	(CRE, 2008)
Códigos	Código Orgánico Integral Penal (COIP, 2014)	(Código Orgánico Integral Penal [COIP], 2014)	(COIP, 2014)
Leyes	Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)	(Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres [Ley de la Violencia contra las Mujeres], 2018)	(Ley de la Violencia contra las Mujeres, 2018)



En un mundo convulso y multipolar, esta revista, coordinada por la Dra. Lorena Herrera-Vinelli, reúne seis investigaciones y una entrevista que exploran las reconfiguraciones del poder global desde y para América Latina. La obra ofrece un enfoque crítico sobre temas como la autonomía estratégica, la política exterior frente a los conflictos de Franja de Gaza y Rusia-Ucrania, la cooperación china en América Latina, los acuerdos comerciales entre la Mercosur y la Unión Europea y, la vigencia de la doctrina Roldós. Con una mirada situada y académica el dossier propone caminos hacia una cooperación más equitativa desde el sur global.

Esta edición también presenta tres investigaciones que abordan, desde distintos contextos latinoamericanos, los desafíos estructurales del desarrollo territorial, la justicia ambiental y la cooperación internacional. A través del análisis de la conectividad digital en México, los conflictos socioambientales en el delta del Paraná y la crisis del multilateralismo en tiempos de pandemia, los tres artículos evidencian asimetrías persistentes y apuestan por enfoques alternativos. El denominador común: la necesidad de políticas públicas con perspectiva territorial, inclusiva y multiescalar.

ISSN 1390-8081



9 771390 808002

Esta publicación aporta insumos académicos para el debate de políticas públicas en Ecuador y otros países de la región, en correspondencia con la misión del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), la universidad de posgrado del Estado.