

RIPEA

REVISTA DE INVESTIGACIÓN EN
POLÍTICA EXTERIOR ARGENTINA

VOLUMEN 6 | NÚMERO 11



.UBA40 AÑOS
DE DEMOCRACIA

.UBA SOCIALES 35
Facultad de Ciencias Sociales

www.politicaexteriorargentina.org

OCTUBRE 2026

Director:

Juan Pablo Laporte (UBA-CIPEA)

Secretaria de Redacción:

Roxana Contino (UBA)

Correctora:

María Fernanda Rey

Comité Editorial (A-Z):

Anna Capria (UBA)

Pablo Fiotto (UNMdP-UCA)

Ricardo Etcheverry Romero (UBA)

Santiago Kalinowski (Academia Argentina de Letras)

María Paula Mareco (UBA-UdeSA)

Sofía Pérez García (UBA)

Lucía Ríos (UBA)

Lautaro Rubi (UTDT-CIPEA)

Adriana Santa Cruz (Instituto Mallea)

Sebastián Schulz (UNLP)

Agustín Ulanovsky (UBA)

Consejo Académico (A-Z):

Esteban Actis (UNR)

Natalia Albarez Gómez (UNLaR-UNC)

Mariana Altieri (UBA-UNDEF)

Luciano Anzelini (UNDEF-UNSAM-UNQ)

Ricardo Arredondo (UBA)

Mariano Bartolomé (UA-CID)

Juan Battaleme (CARI-UBA-UCEMA)

Fabián Bosoer (UNTREF)

Paulo Botta (UCA-USAL-ESGC)

Roberto Bouzas (UdeSA)
Noemí Brenta (UBA-CONICET)
Anabella Busso (UNR-CONICET-CoFEI)
Fabián Alejandro Calderón (UNLaR-CIN)
Fabián Calle (UCA)
Marita Carballo (UCA-ANCMP)
María Eugenia Cardinale (UNR-UNER-IEALC-UBA)
Patricio Carmody (UBA)
Nicolás Cherny (UBA-CONICET-UNIBO)
Miryam Colacrai (UNR-CERIR-CONICET)
Mariana Colotta (USAL)
Norberto Consani (IRI-UNLP-CoFEI)
Mariela Cuadro (CONICET-UNSAM)
Melisa Deciancio (FLACSO-UNDESA)
Paola Di Chiaro (FAG-UBA-UB)
Eduardo Diez (UBA-CARI)
Sergio Eissa (UBA-UNDEF)
Andrés Fontana (UBA-UNLaM-UA)
Alejandro Frenkel (UNSAM-CONICET)
Dolores Gandulfo (AERIA- USAL-UNSAM)
María Belén Herrero (FLACSO-CONICET)
Carlos Juárez Centeno (UNC-CoFEI-UBP)
Gladys Lechini (CERIR-UNR-CONICET)
Ignacio Liendo (UNLaR-UNC)
Elsa Llenderrozas (UBA-CoFEI)
Cristian Lorenzo (CONICET-UNTDF)
Jorgelina Loza (FLACSO)
Gabriel Merino (CONICET-CLACSO-UNLP)
Federico Merke (UdeSA-CONICET)
Luciana Micha (UBA-CEPI-INDAE)
María Cecilia Míguez (UBA-CONICET)
Leandro Morgenfeld (UBA)
Andrea Oelsner (UdeSA)
Lourdes Puente Olivera (UCA)

Mario Rapoport (UBA-ISEN)

Roberto Russell (UTDT)

Alejandro Safarov (UCSE-CECPRID-CoFEI)

Marcelo Saguier (UNSAM-CONICET)

Francisco de Santibañes (CARI-Wilson Center)

Alejandro Simonoff (IRI-IdICHs-UNLP)

Elizabeth Theiler (UNVM)

Juan Gabriel Tokatlian (UTDT)

Mariano Turzi (UCEMA-UA-UNICEN)

Diana Tussie (FLACSO-CONICET)

Ignacio Villagrán (CEACH-UBA-IUNGS)

Marina Vitelli (UNIFESP)

Sonia Winer (UBA-IEALC-CONICET)

Victoria Zapata (UCAL-IRI-UNLP)

Julieta Zelicovich (UNR-CONICET)

Consejo Académico Internacional (A-Z):

Beatriz Bandeira de Mello (Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

Amber Brittain-Hale (Pepperdine University, Estados Unidos)

Magdalena Bas Vilizzio (Universidad de Monterrey, México)

Andrés Bórquez (Universidad de Chile, Chile)

Upendra Choudhury (Aligarh Muslim University, India)

Ioana Constantin-Bercean (University of Bucharest, Rumania)

Gian Luca Gardini (University of Udine, Italia)

Micaela Gorriti (Universidad de la República, Uruguay)

Lorena Granja Hernández (Universidade do Estado de Rio de Janeiro, Brasil)

Aylin Gürzel Aka (Eastern Mediterranean University, Turquía)

Shantesh Kumar Singh (Central University of Haryana, India)

Bhavana Kumari (Investigadora independiente, Estados Unidos)

Daniel Lemus (Tecnológico de Monterrey, México)

Rafa Martínez (Universidad de Barcelona, España)

Priscila Magaña (Universidad Nacional de México, México)

Vanessa Marx (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Paz Verónica Milet García (Universidad de Chile, Chile)

Daniela Belén Núñez Jara (Universidad de Chile, Chile)

Graciela C. Pagliari (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil)

Ioana Pantilimon (National University of Political Studies and Public
Administration, Rumania)

Jaime Pinto Kaliski (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Chile,
Chile)

Esteban Poole Fuller (Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú)

Nicolás Pose (Universidad de la República, Uruguay)

Vladimir Rouvinski (Universidad Icesi, Colombia)

Christine Sixta-Rinehart (University of South Carolina, Estados Unidos)

Ana María Valido Alou (Universidad de La Habana, Cuba)

Luísa Vaz (Instituto Meira Mattos, Brasil)

Sureyya Yigit (New Vision University, Reino Unido)

La *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* (ISSN 2796-8987) es un espacio de publicación académica que pertenece a la Editorial GIPEA, Grupo de Investigación en Política Exterior Argentina —Prefijo ISBN 987-47820—.

GIPEA se constituyó en el año 2019 en la carrera de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires como espacio de investigación de aquellos temas internacionales que se vinculan con las relaciones exteriores de la Argentina.

El objetivo de la revista es la publicación de artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas sobre asuntos internacionales y de política exterior argentina desde las diferentes escuelas teóricas y disciplinas científicas, especialmente, la ciencia política, las relaciones internacionales y la historia.

Responsabilidades de los autores

La **responsabilidad por los contenidos** de los artículos de opinión, artículos académicos y reseñas bibliográficas es exclusiva de los autores.

Normas y política de acceso abierto

La aceptación de *RIPEA* de un trabajo para su publicación implica, por parte del autor, la no presentación simultánea en otras revistas u órganos/instituciones editoriales.

A su vez, el autor se compromete a la cesión no exclusiva de los derechos patrimoniales en favor del editor, quien permite la reutilización, luego de su edición (*post-print*), bajo licencia *Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International* (CC BY-NC-SA 4.0): <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

En este sentido, **se puede** compartir, copiar, distribuir, alterar, transformar, generar una obra derivada, ejecutar y comunicar públicamente la obra, siempre que: 1) se cite la autoría y la fuente original de su publicación (revista, editorial y URL de la obra); 2) no se use para fines comerciales; 3) se mantengan los mismos términos de la licencia.

La cesión de derechos no exclusivos implica también la autorización por parte de los autores para que el trabajo sea depositado en el **Repositorio de Editorial GIPEA** y difundido a través de las bases de datos que el editor considere adecuadas para su

indización, con miras a incrementar la visibilidad de la publicación y de sus autores en la comunidad académica nacional, regional e internacional.

Asimismo, *RIPEA* promueve y apoya el movimiento de **acceso abierto a la literatura científico-académica**, por lo tanto, sus ediciones no tienen cargos para el autor ni para el lector, e incentiva a los autores a depositar sus trabajos y contribuciones en todas sus categorías en otros repositorios institucionales, académicos y temáticos.

Declaración de privacidad de los datos personales

Los nombres, filiaciones institucionales y direcciones de correo electrónicos indicados en las publicaciones se usarán exclusivamente para los fines declarados por *RIPEA* y no estarán disponibles para ningún otro propósito personal o institucional.

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES. FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES.

Santiago del Estero 1029, C1075, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Editorial

Juan Pablo Laporte	8
--------------------------	---

Artículos por invitación

La nube está debajo del mar: diversificación digital, no alineamiento activo y geografía del futuro en Sudamérica

Jorge Heine y Pedro Huichalaf	11
-------------------------------------	----

Artículos académicos por convocatoria ordinaria

Transformación del orden mundial y de la política exterior argentina: un análisis crítico de la complacencia de Milei ante los síntomas mórbidos

Anabella Busso	32
----------------------	----

La influencia de las provincias argentinas en la política exterior: aportes para el análisis

Delfina Campanella	63
--------------------------	----

Argentina como campo de disputa en la guerra del silicio: recursos estratégicos, infraestructura digital y los límites de la neutralidad

Aylen Muriel Rolón Velasquez	94
------------------------------------	----

Reseñas

Unwinnable Peace: Untold Stories of Canada's Mission in Afghanistan

Ricardo Arredondo	104
-------------------------	-----

Editorial

Juan Pablo Laporte

Estimados colegas profesores e investigadores, alumnos y lectores en general:

Como en cada número de *RIPEA*, quiero agradecer a todo el equipo editorial de la revista y los Consejos Académicos, tanto Nacional como Internacional, por el trabajo de selección, edición y corrección.

Especialmente, a las colegas **Roxana Contino**, **Sofía Pérez** y **Anna Capria**, por el trabajo de coordinación editorial, y a la correctora **María Fernanda Rey**, por el impecable y profesional trabajo de corrección y edición.

Asimismo, a todos los autores, que son el corazón de este número. Finalmente, a los lectores, que completan este apasionante mundo de la lectura en su faceta académica de validación del conocimiento entre pares.

Es una gran satisfacción consolidar este ciclo de cinco años ininterrumpidos de *RIPEA-UBA* en un momento difícil y crítico para la ciencia y la investigación, en un mundo en transición y en una Argentina pendular.

Este número de octubre de 2026 comienza con un artículo académico titulado “La nube está debajo del mar: diversificación digital, no alineamiento activo y geografía del futuro en Sudamérica”, de autoría de **Jorge Heine** y **Pedro Huichalaf**, quienes plantean —desde la madura y robusta propuesta del no alineamiento activo— un escenario en el que el Departamento de Estado de Estados Unidos anunció sanciones contra altas autoridades chilenas. Esta medida se tomó debido a que el Gobierno de Chile estaba considerando autorizar el proyecto Chile-China Express, un cable submarino de fibra óptica entre Valparaíso y Hong Kong propuesto por la empresa China Mobile, lo cual, según EE. UU., comprometía la infraestructura crítica y la seguridad regional.

Los autores destacan lo extraordinario de esta situación, ya que se castigaba a las autoridades por el simple hecho de evaluar un proyecto de inversión extranjera, obligándolas a elegir entre cumplir la legislación nacional o enfrentar represalias internacionales. Además, el texto señala que esta sanción, ocurrida pocas semanas antes de un cambio de Gobierno en Chile, generó tensiones políticas internas y llevó a la



suspensión temporal de reuniones, lo que evidencia las presiones geopolíticas recurrentes en torno a la infraestructura digital en la región.

El artículo académico titulado “Transformación del orden mundial y de la política exterior argentina: un análisis crítico de la complacencia de Milei ante los síntomas mórbidos” es el de la destacada colega **Anabella Busso**. El texto aborda la transformación estructural que atraviesa el orden internacional contemporáneo, el cual se encuentra marcado por cambios profundos y alarmantes para la humanidad. En este contexto, el artículo propone analizar estas modificaciones estructurales y revisar los debates teóricos existentes para determinar cuál de ellos explica mejor la realidad global actual.

Asimismo, el análisis se enfoca en la política exterior de Argentina bajo el Gobierno de Javier Milei. La autora argumenta que la administración actual realiza una lectura anticuada del orden mundial y apuesta por sus rasgos más patológicos, los cuales son identificados desde una perspectiva gramsciana como “síntomas mórbidos”.

El artículo de **Delfina Campanella**, titulado “La influencia de las provincias argentinas en la política exterior: aportes para el análisis”, examina la capacidad de las provincias argentinas, en su rol de actores subnacionales, para influir en la política exterior argentina. Para abordar este tema, la autora se apoya en el enfoque del análisis de toma de decisiones dentro de los estudios de política exterior, el cual investiga cómo interactúan la estructura, los procesos y los diversos actores involucrados.

Para complementar este enfoque, el trabajo incorpora estudios sobre la paradiplomacia y el accionar internacional de los Gobiernos locales, analizando sus variables, mecanismos y modalidades. En definitiva, el texto propone un marco analítico que busca contribuir empírica y teóricamente a la comprensión del alcance e incidencia real que tiene esta diplomacia provincial en la política exterior del país.

El texto “Argentina como campo de disputa en la guerra del silicio: recursos estratégicos, infraestructura digital y los límites de la neutralidad”, de **Aylen Muriel Rolón Velasquez**, analiza cómo los semiconductores han dejado de ser simples componentes técnicos para convertirse en el eje central de la disputa por la hegemonía global en el siglo XXI. El trabajo se enfoca en esta llamada “guerra del silicio”, protagonizada principalmente por potencias como Estados Unidos y China, y cómo esto moldea la geopolítica mundial.

En este contexto, el documento examina cómo estas tensiones globales se traducen en presiones concretas sobre países periféricos como la Argentina. Específicamente, explora cómo la histórica postura de “neutralidad activa” del país se ve tensionada por las

disputas en torno a su infraestructura digital crítica y a recursos estratégicos clave, como el litio, analizando todo esto a través de la cadena de valor de los semiconductores.

El libro reseñado por **Ricardo Arredondo**, *Unwinnable Peace* (2024), escrito por el diplomático de carrera Tim Martin, analiza la misión de Canadá en Afganistán, el conflicto bélico más largo en la historia del país, que llevó al límite a sus instituciones. Martin, quien sirvió como el último representante de Canadá en Kandahar tras una larga trayectoria internacional, utiliza este libro como una vía catártica para explorar las inmensas presiones, las complejidades morales y los profundos sacrificios que exigió este entorno implacable.

La obra se enfoca en la dimensión humana del conflicto al basarse tanto en las vivencias personales del autor como en entrevistas con colegas afganos y canadienses, incluyendo generales, diplomáticos y trabajadores humanitarios. Alejándose de los titulares tradicionales, el texto revela las historias no contadas sobre la vulnerabilidad, el costo emocional y la lucha constante de los involucrados por reconciliar sus sacrificios personales con los objetivos de estabilizar y reconstruir la provincia de Kandahar.

Cerramos así este número 11, que consolida un lustro de trabajo orientado a contribuir al pensamiento científicamente fundado sobre la inserción de la Argentina en el mundo.

Por último, continuamos a disposición para recibir nuevos artículos que dialoguen con este estado del debate de las relaciones internacionales que hemos construido desde la *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina* de la Universidad de Buenos Aires.

Buenos Aires, octubre de 2026

La nube está debajo del mar: diversificación digital, no alineamiento activo y geografía del futuro en Sudamérica

The Cloud Is Beneath the Sea: Digital Diversification, Active Non-Alignment, and the Geography of the Future in South America

Jorge Heine¹ y Pedro Huichalaf²

Resumen: El artículo analiza la dependencia de Sudamérica respecto de la infraestructura digital internacional, en particular de las redes de cables submarinos de fibra óptica, en el contexto de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China. A partir de los proyectos de conexión submarina entre Chile y Asia, examina las presiones geopolíticas que condicionan las decisiones de inversión y limitan la autonomía de los Estados sudamericanos en materia de conectividad. El trabajo aborda la evolución de la infraestructura digital global, la concentración de las rutas de datos y el papel de las grandes empresas tecnológicas en el control de las redes. Asimismo, identifica la paradoja entre la diversificación comercial y financiera de la región y su persistente dependencia digital de Estados Unidos. Frente a este escenario, propone el no alineamiento activo como enfoque de política exterior para preservar la autonomía estratégica, diversificar socios y reducir vulnerabilidades. Finalmente, sostiene que el desarrollo de una conexión digital directa entre Sudamérica y Asia, junto con una mayor coordinación regional, resulta fundamental para fortalecer la resiliencia de la infraestructura, ampliar las opciones de desarrollo y construir una geografía digital más equilibrada.

Palabras clave

Conectividad digital, cables submarinos, Sudamérica, competencia geopolítica, Estados Unidos, China, no alineamiento activo, autonomía estratégica.

¹ Jorge Heine es profesor honorario del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile e investigador no residente en el Quincy Institute en Washington D. C. Fue anteriormente profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad de Boston. Ha sido ministro de Estado en el Gobierno de Chile y embajador en China, India y Sudáfrica. Su libro, con Carlos Fortin y Carlos Ominami, *The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition* (2025), fue publicado por Polity Press.

² Pedro Huichalaf es abogado y consultor especializado en telecomunicaciones. Es director del Consejo Chileno de Tecnologías de la Información y Comunicaciones y vicepresidente del Consejo de Prospectiva y Estrategia. Fue subsecretario de Telecomunicaciones de Chile de 2014 a 2016 y jefe de la División de Desarrollo Tecnológico e Industria en el Ministerio de Defensa de 2024 a 2026.



Abstract: This article examines South America's dependence on international digital infrastructure, particularly submarine fiber-optic cable networks, in the context of strategic competition between the United States and China. Drawing on submarine cable projects linking Chile and Asia, it explores the geopolitical pressures shaping investment decisions and constraining South American states' autonomy in digital connectivity. The article discusses the evolution of global digital infrastructure, the concentration of data routes, and the role of major technology companies in controlling these networks. It also highlights the paradox between the region's trade and financial diversification and its continued digital dependence on the United States. Against this backdrop, the article proposes active non-alignment as a foreign policy approach to preserving strategic autonomy, diversifying partners, and reducing vulnerabilities. Finally, it argues that establishing a direct digital connection between South America and Asia, alongside greater regional coordination, is essential to strengthening infrastructure resilience, expanding development opportunities, and building a more balanced digital geography.

Keywords

Digital connectivity, submarine cables, South America, geopolitical competition, United States, China, active non-alignment, strategic autonomy

1. Introducción

El 20 de febrero de 2026, el Departamento de Estado anunció, sin nombrarlas, que revocaría las visas de varias autoridades del Gobierno de Chile y sus familias. Ellas resultarían ser el ministro de Transportes y Telecomunicaciones de Chile, Juan Carlos Muñoz; el subsecretario de Telecomunicaciones de la misma cartera, Claudio Araya, y el jefe de Gabinete de este último, Guillermo Petersen. La sanción habría sido aplicada, también sin mencionarlo, por el hecho de que el Gobierno de Chile estaría considerando autorizar un cable de fibra óptica entre Valparaíso y Hong Kong, un proyecto presentado por la empresa China Mobile, con el nombre Chile-China Express. Según el Departamento de Estado, estas autoridades habrían “dirigido, autorizado, financiado, brindado apoyo significativo y/o llevado a cabo a sabiendas actividades que comprometen la infraestructura crítica de telecomunicaciones y socavan la seguridad regional en nuestro hemisferio” (Heine, 2026).

Lo extraordinario de todo esto es que fue causado no por la aplicación de determinadas medidas gubernamentales, sino por el mero hecho de considerar un proyecto de inversión extranjera, algo a lo cual las autoridades de Chile están obligadas por ley. Ello pone a estas autoridades en una situación imposible: ceñirse a la letra de la ley y ser sancionadas por Estados Unidos o ignorar la legislación nacional y exponerse a ser llevadas a los tribunales nacionales o, incluso, internacionales.

Al tratarse de una medida tomada a apenas tres semanas del cambio de mando presidencial en Chile, esta no dejó de afectar la propia toma de posesión del nuevo presidente de Chile, José Antonio Kast. Este último sostuvo que el Gobierno saliente del presidente Boric no le había informado debidamente sobre el proyecto del cable submarino, lo que llevó incluso a la suspensión temporal de las reuniones relativas a la transmisión del mando. Y lejos de ser un hecho aislado, lo ocurrido con el proyecto del cable Valparaíso-Hong Kong refleja un patrón recurrente. En 2019, un proyecto anterior de un cable submarino de Chile a China —esta vez de Valparaíso a Shanghái—, iniciado en 2016 y en una etapa bastante más avanzada, fue cancelado por el Gobierno de Chile debido a las presiones de la administración Trump (Heine, 2024).

En plena era digital, la conectividad es un factor fundamental para el desarrollo económico de las naciones. El auge de los centros de datos y de la inteligencia artificial no ha hecho sino acelerar su importancia. Por ello, lo ocurrido con el proyecto del cable transpacífico entre Chile y China de China Mobile hace surgir varias interrogantes: ¿deberán los países sudamericanos resignarse a obedecer los dictados de EE. UU. en



cuanto a conectividad digital, o estarán en condiciones de ejercer su soberanía no solo en materia de sus fronteras y control territorial, sino también en el ámbito digital? ¿Cómo deben nuestros países enfrentar la pugna tecnológica que se está dando entre EE. UU. y China? ¿Cuál es el margen de maniobra que tienen al respecto?

El propósito de este artículo es responder estas preguntas. Aquí se subraya la urgencia de que los países sudamericanos dispongan de una estrategia para enfrentar esta situación.

Una primera sección examina la naturaleza de la conectividad global en la era digital; la segunda, la operación de la red de cables submarinos como infraestructura de Internet; la tercera, la pugna EE. UU.-China por la primacía digital; la cuarta, el no alineamiento activo como enfoque de política exterior; la quinta, la trascendencia de una conexión digital directa entre Asia y Sudamérica. Algunas conclusiones redondean nuestro argumento.

2. Conectividad global en la era digital

La conectividad digital constituye hoy un determinante estructural del desarrollo económico, social y político de los Estados. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en 2023 unos 5400 millones de personas (el 67 % de la población mundial) utilizaban Internet, frente a apenas el 16 % en 2005. En el año 2025, ello aumentó a 6000 millones de personas conectadas en línea, lo que representa el 71 % de la población mundial. La tasa de crecimiento interanual de utilización de la red ha aumentado, pasando del 2,9 % al 3,3 % en 2025 (ITU, 2025).

Esta expansión acelerada ha transformado el acceso a la red en lo que diversos autores denominan un “metaderecho” (Rodotà, 2004), precondition para el ejercicio de otros derechos económicos y políticos, en cuanto constituye la infraestructura habilitante para el ejercicio de derechos fundamentales en la sociedad digital.

En la era digital, la columna vertebral material de la conectividad global está constituida por una red densa de cables submarinos de fibra óptica que transportan alrededor del 99 % del tráfico internacional de datos (TeleGeography, 2026a). Como señala Nicole Starosielski en *The Undersea Network* (Starosielski, 2015): “La nube está, de hecho, bajo el mar”, frase que usamos como título de este artículo.

Si consideramos la penetración de Internet en las Américas, esta se sitúa entre el 87 % y el 92 % de la población, lo que ubica a la región por encima del promedio mundial

y muy por encima de África, donde solo el 38 % de la población utiliza Internet. Estos porcentajes se dan gracias al dinamismo de países como Chile, Argentina, Uruguay y Brasil. No obstante, coexisten realidades muy dispares: mientras Chile, Argentina y Uruguay superan el 85 % de usuarios de Internet, países como Haití aún mantienen tasas inferiores al 50 %.

En materia de redes móviles avanzadas, la cobertura 5G alcanza el 63 % de la población en las Américas, cifra cercana a la de Asia-Pacífico (62 %) y algo inferior a Europa (72 %) (ITU, s. f.). Esta expansión se apoya en gran medida en la ampliación de capacidad de la infraestructura internacional, donde los cables submarinos siguen siendo la opción dominante frente a soluciones satelitales, dado su menor coste por bit y mayor capacidad escalable.

Tabla 1. Indicadores de conectividad por región (2024)

Región	Penetración de Internet (% población)	Cobertura 5G (% población)
Américas	87-92 %	63 %
Europa	87-92 %	72 %
Asia-Pacífico	66 %	62 %
Estados Árabes	70 %	13 %
Comunidad de Estados Independientes (CEI)	87-92 % (rango alto)	12 %
África	38 %	11 %

Fuente: UIT.

3. La red de cables submarinos como infraestructura de Internet

Desde el primer cable telegráfico transatlántico de 1858, los cables submarinos evolucionaron hacia sistemas de fibra óptica capaces de transportar cientos de terabits por segundo. Esto ha generado un mercado mayorista de conectividad, en el que solo cuatro empresas fabrican y tienden la gran mayoría de los cables del mundo: la estadounidense SubCom, la francesa Alcatel Submarine Networks, la japonesa NEC y la china HMN Technologies —antigua Huawei Marine—, que en la última década ha tendido más de 60.000 kilómetros de cable en 108 proyectos (Rahman, 2024), lo que la convierte en la cuarta mayor proveedora global.

La propiedad de esta infraestructura también se transformó: de los consorcios de operadores telefónicos tradicionales se pasó a un modelo donde las plataformas de contenido financian y poseen cables propios y dedicados, reduciendo su dependencia de terceros y concentrando el control de la red en pocos actores privados (Heijmans *et al.*, 2025).

Como parte de una transición desde un mapa de “pocas rutas troncales” a una red distribuida de corredores de alta capacidad, el número de sistemas de cables submarinos activos o en construcción ha aumentado en forma sostenida. Para 2025 se estimaban alrededor de 597 sistemas y 1712 estaciones de amarre activas o en despliegue, mientras que una actualización de 2026 eleva la cifra a 694 sistemas y 1893 estaciones, con más de 1,4 millones de kilómetros de fibra bajo el mar (TeleGeography, 2026b).

Este crecimiento de cables de fibra óptica transoceánicos se da principalmente porque la demanda de ancho de banda internacional ha crecido sostenidamente: entre 2020 y 2024 se triplicó, hasta superar los 6,4 petabits por segundo, con una tasa de crecimiento anual compuesta (TCAC) del 32 % (Mauldin, 2025). Este crecimiento ya no está impulsado por los operadores de telecomunicaciones tradicionales, sino por proveedores de contenido —Google, Meta, Microsoft y Amazon—, que hoy controlan más del 70 % de la capacidad submarina utilizada en el mundo, frente a menos del 10 % hace una década. Ello ha convertido a las grandes empresas tecnológicas en actores geopolíticos *de facto*, capaces de definir rutas, financiar consorcios y condicionar la conectividad de países enteros.

En términos técnicos, los cables modernos utilizan fibra óptica con multiplexación por división en longitud de onda (WDM), alcanzando capacidades de diseño que superan los 100 Tbps por sistema en los proyectos de última generación. Estas grandes empresas de contenido y nube financian cada vez más cables para interconectar sus centros de datos y reforzar sus arquitecturas de nube e IA.

La inversión global en nuevos cables se proyecta en más de USD 13.000 millones entre 2025 y 2027, el nivel más alto desde el auge de las puntocom (Brodsky, 2026). La conectividad digital se ha consolidado así como un activo de infraestructura crítica, equiparable a la energía o el transporte, y como un instrumento de poder en la competencia entre Estados Unidos y China.

Esta infraestructura es también un vector de vulnerabilidad estratégica, dado que cada año se reportan entre 100 y 150 incidentes de daños físicos (Carter *et al.*, 2015; International Cable Protection Committee, 2023), mayoritariamente por anclas, actividad

pesquera o desastres naturales, y que se multiplican las preocupaciones por sabotaje, espionaje y captura de datos en el contexto de rivalidades geopolíticas. En respuesta, diversos Estados han comenzado a tratar los cables como activos críticos de seguridad nacional, implementando regímenes especiales de protección física, control de inversiones y revisión de seguridad de proveedores.

La capacidad mundial de reparación es limitada —menos de 100 buques cableros operativos—, lo que ha llevado a la OTAN y a numerosos Gobiernos a desplegar iniciativas de protección de infraestructura crítica submarina.

4. Sudamérica y su condición digital: foco en fibra óptica submarina

Tal como señalamos anteriormente, América Latina exhibe un patrón de conectividad dual: por un lado, altos niveles de uso de Internet en varias economías medianas y de más altos ingresos y, por otro, brechas territoriales y socioeconómicas significativas en subregiones rurales y países de menores ingresos que siguen rezagados.

Desde la perspectiva de capacidad internacional, Brasil y México lideran la región en banda ancha internacional, con más de 38 Tbps y 26 Tbps, respectivamente, en 2022, con precios de tránsito IP relativamente bajos gracias a la competencia y a sus múltiples conexiones de cable. Entre 2020 y 2024, la demanda de banda ancha internacional en América Latina creció a una tasa anual cercana al 34 %, y se proyecta una TCAC cercana al 30 % entre 2020 y 2030, lo que refuerza la necesidad de renovación y expansión de los sistemas submarinos (Velandia, 2024).

Sudamérica está rodeada por un anillo de cables que conectan con América del Norte, el Caribe y Europa, además de algunos sistemas que comienzan a proyectarla hacia Asia-Pacífico y África.

La conectividad submarina sudamericana se concentra históricamente en la costa atlántica, donde converge la mayoría de los cables hacia Estados Unidos a través de puntos de aterrizaje como Las Toninas (Argentina) (Perrota, 2021), Praia Grande/Santos (Brasil) (Rogerio, 2023) y Maldonado (Uruguay). El litoral pacífico sudamericano, en cambio, permaneció subconectado, dependiendo de un único gran enlace —Curie, entre Valparaíso y Los Ángeles— hasta el reciente proyecto Humboldt.

Humboldt, impulsado por una alianza entre Google y la estatal chilena Desarrollo País a través de la sociedad Humboldt Connect, conectará Valparaíso con Sídney pasando por la Polinesia Francesa, a lo largo de 14.800 kilómetros y con una capacidad de 144

terabits por segundo; su despliegue actualizado comenzará en 2026 y se proyecta su operación comercial entre 2027 y 2028 (Gobierno de Chile, 2025). El proyecto, cuyo costo se estima entre USD 300 y 550 millones, busca consolidar a Chile como “hub digital” del Pacífico Sur y reducir la dependencia regional de las rutas hacia el hemisferio norte (Jofré y Alburquerque, 2026).

Tabla 2. Operación comercial proyectada

Cable	Ruta	Longitud	Capacidad	Operador / consorcio	Año
SAm-1	Anillo perimetral de Sudamérica	25.000 km	—	Telxius	2000
BRUSA	Virginia Beach-San Juan-Fortaleza-Río de Janeiro	11.000 km	160 Tbps	Telxius	2018
Monet	Boca Ratón-Fortaleza-Santos	10.500 km	>60 Tbps	Google / Angola Cables / Algar / Antel	2017
Tannat	Santos-Maldonado-Las Toninas	2000-2200 km	90 Tbps	Google / Antel	2018-2020
Junior	Río de Janeiro-Santos	390 km	—	Google	2018
Malbec	Las Toninas-Río de Janeiro	—	108 Tbps	Meta / GlobeNet	2021
Firmina	Las Toninas-Praia Grande-Myrtle Beach	~10.500 km	Alta capacidad	Google	2023-2024
Curie	Valparaíso-Los Ángeles	—	—	Google	2019
Humboldt	Valparaíso-Polinesia Francesa-Sídney	14.800 km	144 Tbps	Google / Desarrollo País / OPT	2027-2028*
Chile-China Express	Valparaíso-Hong Kong	19 800 km	—	China Mobile	Suspendido (2026)

Fuente: elaboración propia con base en Rogerio (2023), Perrota (2021), Jofré y Alburquerque (2026) y Roca (2026).

5. La pugna EE. UU.-China por la primacía en conectividad digital en Latinoamérica

El despliegue de infraestructura digital en América Latina se ha convertido en un frente relevante de la competencia estratégica entre Estados Unidos y China. Desde inicios de siglo, el comercio de China con América Latina ha crecido exponencialmente. Ello ha ido acompañado de inversiones significativas en telecomunicaciones, centros de datos, fintech y cables submarinos. Empresas chinas como Huawei han participado en la construcción de la mayoría de las redes móviles 4G en Brasil y de grandes redes Wi-Fi públicas en México, mientras Huawei Marine y China Unicom han cofinanciado cables como el que une Camerún con Brasil, que ofrece una de las mayores capacidades entre África y Sudamérica.

La competencia por la conectividad digital sudamericana tiene un antecedente directo en el propio cable Humboldt. El proyecto original, denominado “Puerta Digital Asia-Sudamérica”, contemplaba rutas que conectaban a Chile directamente con Shanghái o Hong Kong, y contó con un estudio preliminar elaborado por Huawei Marine en 2017 (Monsalve, 2026). La intervención del entonces secretario de Estado estadounidense, Mike Pompeo, en abril de 2019, fue determinante para que el Gobierno chileno descartara la ruta hacia Asia y optara, en julio de 2020, por una conexión exclusiva con Australia (Generación de Cambio de Antofagasta Minerals, 2024).

Esta disputa se inscribe en una competencia más amplia: la “Ruta de la Seda Digital” china, componente de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, que financia infraestructura de telecomunicaciones, centros de datos y cables submarinos a través de bancos estatales, con el objetivo declarado de capturar el 60 % del mercado mundial de fibra óptica (Hillman, 2026). HMN Technologies ofrece infraestructura entre un 20 % y un 30 % más barata que sus competidores occidentales (Xu, 2025). Estados Unidos, por su parte, ha respondido con instrumentos como la Asociación para la Conectividad Digital y la Ciberseguridad (DCCP) y el pilar de Infraestructura Digital de la Asociación para la Inversión en Infraestructura Global (PGII), además de mecanismos de control de inversión extranjera como el *Team Telecom*, que evalúa y puede bloquear cables vinculados a actores chinos por motivos de seguridad nacional (Departamento de Estado de EE. UU., 2024).

Lo ocurrido con la solicitud de autorización para iniciar el proyecto de cable de fibra óptica entre China y Chile ilustra esta pugna. Mientras el cable Humboldt avanza con respaldo de Washington, el proyecto paralelo Chile-China Express —impulsado por China Mobile para conectar Valparaíso con Hong Kong a lo largo de 19.800 kilómetros— quedó en una situación incierta tras la asunción del presidente José Antonio Kast en marzo de 2026. El embajador estadounidense en Santiago, Brandon Judd, declaró públicamente que consideraba terminado el proyecto chino, mientras que el embajador chino, Niu Qingbao, defendió su apego a la legalidad chilena (Roca, 2026). Como señalamos previamente, este episodio se dio de la mano de la revocación de visas estadounidenses a tres funcionarios del Gobierno de Gabriel Boric (el ministro de Transportes y Telecomunicaciones, el subsecretario de Telecomunicaciones y su jefe de Gabinete), lo que demuestra hasta qué punto la infraestructura digital se ha convertido en un terreno de presión diplomática directa.

La disputa por los cables submarinos en Sudamérica trasciende la ingeniería de telecomunicaciones: es expresión de una competencia geopolítica por el control de la infraestructura crítica del siglo XXI. Para países como Chile, la decisión sobre qué cable construir, con qué socio y bajo qué reglas define no solo su velocidad de conexión, sino su margen de autonomía estratégica en el sistema internacional.

Finalmente, desde la perspectiva de gobernanza regional, el avance de cables de fibra óptica submarinos, junto con el crecimiento de puntos de intercambio de tráfico (IXP, por sus siglas en inglés) y centros de datos en São Paulo, Santiago, Buenos Aires y Ciudad de México, abre la posibilidad de una integración digital latinoamericana menos dependiente de la interconexión vía Estados Unidos. Sin embargo, la concentración de capacidad hacia el norte (se estima que, en promedio, el 84 % de la capacidad internacional latinoamericana se dirige a Estados Unidos) muestra que aún persiste un patrón centro-periferia en el que las decisiones de inversión de empresas y Gobiernos extrarregionales siguen siendo determinantes.

Tabla 3. Estrategias comparadas de Estados Unidos y China en conectividad digital sudamericana

Dimensión	Estados Unidos	China
Marco estratégico	Asociación para la Conectividad Digital y la Ciberseguridad (DCCP); pilar de Infraestructura Digital de la PGII	Ruta de la Seda Digital, componente de la Iniciativa de la Franja y la Ruta
Empresas clave	SubCom, Google, Meta, Microsoft, Amazon	HMN Technologies, China Mobile, China Telecom, China Unicom
Mecanismo de control	<i>Team Telecom</i> (revisión de seguridad nacional a inversión extranjera)	Financiamiento estatal vía bancos de desarrollo (Banco de Desarrollo de China, Eximbank de China)
Caso emblemático en Chile	Cable Humboldt: Valparaíso-Sídney, USD 300-550 millones	Chile-China Express: Valparaíso-Hong Kong, 19.800 km
Estado a 2026	En construcción, con respaldo de Washington	Cuestionado bajo el Gobierno de José Antonio Kast

Fuente: elaboración propia con base en Hillman (2026), Departamento de Estado de EE. UU. (2024) y Roca (2026).

6. El no alineamiento activo como enfoque de política exterior

Es en este marco en el que surge la interrogante acerca de cómo los países de América Latina en general y de Sudamérica en particular deben enfrentar el desafío que

implica el imperativo de la conectividad digital en el nuevo siglo. En el caso de lo ocurrido con el proyecto del cable de fibra óptica de China Mobile de Valparaíso a Hong Kong, una de las respuestas fue que, dado que un proyecto de esa índole iba en contra de los intereses estratégicos de EE. UU. (tal como Washington los define), era algo que ni siquiera debió haber sido considerado. En términos más amplios, se ha planteado que, dado lo explicitado en la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU., publicada en noviembre de 2025 (la llamada “doctrina Donroe”), que asigna prioridad al hemisferio occidental y a excluir en todo lo posible la presencia de potencias extrarregionales en las Américas, sobre todo en áreas consideradas estratégicas, los países de la región deberían abstenerse de llevar a cabo proyectos de esta índole con esas potencias, y limitarse al comercio y a la exportación de recursos naturales.

Esta noción, sin embargo, que implica alinearse con EE. UU. no solo en materia digital, sino también en otras actividades económicas de punta, refleja una visión equivocada del funcionamiento de la economía mundial y conlleva renunciar a gran parte de la autonomía de nuestros países y a la toma de decisiones propias, entregándoselas a otros. Y es esto lo que nos lleva a la urgencia de adoptar un enfoque distinto, uno que tome en consideración la actual coyuntura internacional y la nueva configuración de poder en el mundo. Nos referimos al no alineamiento activo (NAA) como doctrina de política exterior.

El NAA surge como propuesta en América Latina en 2019-2020, en ocasión de un triple golpe a la región. El primero de ellos fue la pandemia de la Covid-19, que tuvo un impacto devastador en los países latinoamericanos. Con apenas un 8 % de la población mundial, según las cifras oficiales iniciales, la región tuvo un 28 % de las muertes causadas por el virus, proporcionalmente la más alta de todas las regiones. A su vez, y como resultado directo de lo anterior, según la CEPAL, la economía latinoamericana tuvo la mayor caída en 120 años en 2020, de un 6,6 %, en un año en que el PIB global cayó un 3,3 %. Asimismo, la región se vio sometida a fuertes presiones por parte de la administración Trump para suspender grandes proyectos de infraestructura y conectividad asociados con China. Ello no podía venir en peor momento, dada la recesión en curso y la ralentización de la actividad económica, algo que se vio magnificado por las cancelaciones de proyectos. Fue el caso del cuarto puente sobre el canal de Panamá, del proyecto de un cable de fibra óptica entre Valparaíso y Shanghai y de la exigencia a Ecuador de excluir equipamiento chino de su red de telecomunicaciones.



Ante la magnitud de la crisis y la ausencia de algún tipo de respuesta regional coherente y coordinada, Fortin *et al.* (2021) plantean el NAA. Este recoge algunos de los conceptos clave del Movimiento de Países No Alineados (NOAL) que emerge en los años sesenta y setenta en plena guerra fría, pero los adapta a las realidades del nuevo siglo. Rescata los principios de defensa de la soberanía nacional, de la no intervención, del multilateralismo y del no tomar partido con ninguna de las grandes potencias en pugna. Al mismo tiempo, refleja las enormes diferencias entre el tercer mundo de otrora y el nuevo sur de hoy. En este último, el comercio sur-sur representa más de la mitad del comercio global (a diferencia de la quinta parte que representaba en los años setenta y ochenta), y algo similar puede decirse de los flujos globales de inversión extranjera directa (IED).

Es así que la “diplomacia de la victimización” del tercer mundo y de exigencias como las del Nuevo Orden Económico Internacional (bandera de lucha del NOAL en los años setenta y ochenta), que demandaban transferencias masivas de recursos del norte al sur para compensar la explotación sufrida bajo el colonialismo y el imperialismo, es reemplazada por la “diplomacia financiera colectiva” de entidades como el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII), el Nuevo Banco de Desarrollo (el llamado “Banco de los BRICS”) y el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (la antigua CAF) (Roberts *et al.*, 2018). Estas entidades ponen fin al monopolio ejercido con anterioridad por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en materia de financiamiento multilateral al desarrollo, ampliando las opciones disponibles para los países de África, Asia y América Latina.

7. El no alineamiento activo en la práctica

En este nuevo contexto, el NAA entrega las herramientas para enfrentar los desafíos de un mundo incierto. La gran estrategia del NAA es lo que denominamos “tantear el terreno”. Ello se refiere a un enfoque en el cual los conductores de la política exterior están permanentemente evaluando las opciones que les presentan las grandes potencias y otras naciones, para tomar las decisiones más convenientes para el interés nacional. Ello parte de la premisa de que ambas superpotencias están embarcadas en una competencia por los corazones y las mentes de los Gobiernos y los pueblos del resto de los países, pero especialmente de los del sur global, y que ello abre oportunidades inéditas a estos (Heine *et al.*, 2025, pp. 30-33).



Ha quedado atrás el “momento unipolar” de predominio indiscutido de Estados Unidos y lo que ha surgido es un duopolio de poder, con dos potencias que representan entre ambas un 43 % del PIB mundial. Ello abre un espacio para que los países del sur global negocien las mejores condiciones en materia de comercio, inversiones y financiamiento de proyectos. Y esto se condice, precisamente, con la principal prioridad de estas naciones: el desarrollo. Mientras para las grandes potencias su prioridad es la seguridad y las posibles amenazas a ella por sus rivales, este no es el caso para potencias más débiles, para las cuales el desafío principal es cómo salir de la pobreza y el subdesarrollo. La pugna entre Estados Unidos y China por la primacía global ofrece así interesantes oportunidades para que ellas maximicen beneficios.

A su vez, la táctica del NAA consiste en lo que se llama “buscar cobertura”, o *hedging* (en la expresión en inglés). Este es un término derivado de la actividad bursátil y se refiere a “cuidarse las espaldas” comprando acciones que ofrecen retornos más seguros después de hacerlo con paquetes accionarios de mayor riesgo. En política exterior, ello se traduce en transmitir señales mixtas, no jugándose de lleno por una u otra alternativa sobre la mesa. En una situación de alta incertidumbre internacional, el “poner todos los huevos en la misma canasta” no es recomendable. Ante determinados desafíos, más que pronunciarse de lleno por un lado u otro, el NAA se inclina por una respuesta ambigua, que mantiene las opciones abiertas, esperando ver cómo se desarrollan los acontecimientos (Heine *et al.*, 2025, pp. 33-34).

Las instancias que han puesto en evidencia la necesidad del NAA en América Latina se han dado sobre todo en torno a temas comerciales, como la imposición de aranceles por parte de Estados Unidos, y grandes proyectos de inversión en infraestructura física, como puertos y puentes con participación china, de los cuales los casos del puerto de Chancay en Perú y el cuarto puente sobre el canal de Panamá son ejemplos recientes. Sin embargo, la esfera digital ha sido otro gran campo de batalla entre Estados Unidos y China que reclama la aplicación del NAA (Ryan y Burman, 2024).

8. La paradoja de una diversificación comercial de la mano de un monopolio digital

Una de las principales características de la inserción internacional de Sudamérica en el nuevo siglo ha sido la diversificación de sus lazos comerciales, financieros y de inversión. Durante los primeros 180 años de independencia de la región esos lazos

estuvieron sobre todo orientados a Estados Unidos y a un puñado de países europeos; en el nuevo siglo, con la irrupción de China y de crecientes lazos con otros países asiáticos como Japón, India, Corea del Sur y los del Sudeste Asiático, esto cambió. El comercio de China con América Latina llegaba apenas a los USD 12 mil millones en el año 2000, pero se disparó a los USD 549 mil millones en 2025, un aumento de 45 veces. De hecho, para Sudamérica en su conjunto, China es hoy su socio comercial número uno, desplazando a Estados Unidos y a la Unión Europea, así como lo es individualmente para Brasil, Chile, Perú y Uruguay (Urdinez, 2025).

En materia de flujos financieros a América Latina, hubo años en la segunda década del nuevo siglo en que los provenientes de bancos chinos fueron superiores a los del Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) juntos, aunque estos han decaído desde entonces (Gallagher, 2016). Aunque el stock de las inversiones chinas sigue siendo inferior al de las estadounidenses y europeas, sus flujos no son menores, y estas reflejan una interesante evolución desde las actividades extractivas (que formaban casi la totalidad de los proyectos chinos iniciales) hacia la infraestructura, energía y, en forma incipiente, la industria manufacturera, con un especial énfasis en la transición energética y la economía verde (Radomski *et al.*, 2026).

Sin embargo, se da un notable desfase entre esta diversificación de los lazos económicos de la región y la extrema dependencia digital de Estados Unidos. Como se ha señalado, en plena era digital, en que la conectividad electrónica juega un papel cada vez más decisivo en todo tipo de actividades, la red de cables submarinos de fibra óptica existente tiene hoy una forma radial, en que los países sudamericanos básicamente interactúan con el resto del mundo por medio de Estados Unidos, que hace de nodo central.

Como uno de nosotros ha señalado, esta condición de nodo le permite a quien lo ocupe controlar los flujos de información. Ello significa la posibilidad de sacar datos de la red y realizar espionaje (tal como ocurrió con las prácticas reveladas por Edward Snowden en 2013); promover datos a territorio adversario para efectos propagandísticos (que es lo que alegan funcionarios gubernamentales estadounidenses que haría la aplicación china TikTok); o incluso derechamente cortar las conexiones de individuos o entidades con los cuales Washington tiene diferencias (como ocurrió con el fiscal del Tribunal Penal Internacional, que fue privado de su cuenta de correo electrónico, gestionada por Microsoft) (Heine y Ortiz Freuler, 2026).

En estas circunstancias, las razones para disminuir esta dependencia digital de Estados Unidos y de sus compañías, que manejan parte importante de la red, y de las vulnerabilidades que ella implica, adquieren especial fuerza. Esto se ha hecho evidente en el segundo mandato del presidente Trump con su disposición a actuar en forma unilateral, utilizando el vasto abanico de herramientas a su disposición para imponer sus preferencias tanto en las Américas como en el resto del mundo. Y si esto es cierto en términos generales, lo es especialmente para la conexión entre Sudamérica y Asia.

9. El imperativo de una conexión digital directa Sudamérica-Asia

De ahí la importancia de que Sudamérica disponga de una conexión de Internet directa con Asia, la región más dinámica y de mayor crecimiento en el mundo de hoy, con un 60 % de la población mundial. Y cabe añadir la paradoja de que, si bien hay una treintena de cables de fibra óptica que cruzan el Pacífico Norte y comunican a Asia con Norteamérica, no hay ninguno que cruce el Pacífico Sur y conecte a Asia con Sudamérica. De hecho, entre los cables que cruzan el Pacífico Norte, hay varios que comunican a China/Hong Kong directamente con Estados Unidos, como el Trans-Pacific Express (TPE), en servicio desde 2008, y el EAC-C2C, lo que hace aún más cuestionable la oposición de Washington a la instalación de un cable entre Valparaíso y Hong Kong.

Fue esa realidad la que llevó a Chile a lanzar en 2014 el primer plan nacional de infraestructura de telecomunicaciones para remediar ese vacío en el Pacífico Sur. Este partía de la base de que, en el nuevo siglo, invertir en cables submarinos, anillos de fibra, centros de datos y marcos regulatorios estables es clave no solo para la conectividad doméstica, sino también para la proyección internacional del país y la región. La infraestructura digital, al igual que los puertos o los pasos fronterizos, es geografía que se decide construir. De ahí el proyecto original de un cable Valparaíso-Shanghái presentado por el Gobierno de Chile a China en enero de 2016. Esto condujo a la firma de un memorando de entendimiento entre ambos países y varios estudios de prefactibilidad, hasta que el proyecto fue abandonado por el Gobierno del presidente Piñera en 2019 ante las presiones de Estados Unidos.

Una década después, lo que queda de esos esfuerzos es el proyecto del cable Humboldt, que unirá Chile con Australia. Es un proyecto conjunto entre el Estado chileno, por medio de una entidad denominada Desarrollo País, y Google. Se trata de un proyecto de 14.000 km de extensión y que entraría en operación a fines de 2026 y ya en pleno



régimen en 2027-2028. Este cable es un paso adelante y aumenta la conectividad de Chile y de Sudamérica con esa parte del mundo. Sin embargo, tiene limitaciones. El cable iría de Valparaíso a Sídney, por lo que su eventual conexión a Asia estaría por verse. Por otra parte, Google es una empresa estadounidense, sujeta a la legislación de ese país, por lo que el Departamento del Tesoro podría exigirle suspender acceso a este en caso de surgir diferencias con países sudamericanos. A su vez, Australia es miembro del grupo Five Eyes, integrado por Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, que coordina sus agencias de inteligencia. Ello significa que un cable que pasa por Australia lo hace vulnerable a la extracción de datos por agencias estadounidenses. De ahí que la urgencia de una conexión digital directa entre Sudamérica y Asia continúe vigente.

10. Conclusión

El que países como Chile y otros países sudamericanos dependan casi totalmente de cables de fibra óptica de Estados Unidos para conectarse con el resto del mundo crea una gran vulnerabilidad y dependencia. Ello deja en manos de Washington un potencial instrumento de presión y coerción con consecuencias insospechadas. El grado en que las economías del mundo de hoy dependen de su conexión digital exige resiliencia, redundancia y diversificación. Ello significa fortalecer la infraestructura de la red conformada por estos cables, aumentar su número y diversificar los proveedores y las nacionalidades de ellos.

En momentos en que la pugna entre Estados Unidos y China por la primacía global se acentúa, y ella se manifiesta en numerosas áreas, incluyendo la comercial y la tecnológica, Sudamérica se encuentra muy expuesta, como se puso de manifiesto con el proyecto del cable Chile-China Express en febrero-marzo de 2026. Para enfrentar este desafío en un mundo marcado por la incertidumbre, un enfoque de no alineamiento activo (NAA), que no se alinea ni con Washington ni con Pekín, sino que prioriza los intereses de nuestros países por sobre los de terceros, es el más recomendable. Parte importante de la aplicación exitosa de un enfoque como el NAA radica en la diversificación de lazos comerciales, financieros y de inversión. Ella reduce las vulnerabilidades derivadas de depender de solo uno o dos socios comerciales. Y esto es doblemente válido para la esfera digital, de la cual hoy depende no solo la actividad económica, sino también las de la salud, la educación, y numerosas otras dimensiones de la vida social.



Y aunque la fragmentación política de la región hoy no lo facilita, ello subraya la necesidad de poner en la agenda regional el fortalecimiento de la conectividad digital internacional de Sudamérica. Un proyecto colectivo de esa índole tendría muchas más posibilidades de resistir presiones externas para bloquearlo que proyectos de países individuales. Así como en materia de conectividad física la necesidad de impulsar los corredores bioceánicos ha estado muy presente en la región, lo mismo debe ocurrir con la conectividad digital con el resto del mundo y, sobre todo, con Asia. Aunando fuerzas de Gobiernos, empresas públicas y operadores de redes troncales, ello significaría construir la geografía del futuro.

Referencias

- Brodsky, P. (28 de abril de 2026). *Building Tomorrow's Internet: A 2026 Update on Cable Investment*. TeleGeography. <https://resources.telegeography.com/building-tomorrows-internet-an-update-on-new-cable-investment>
- Carter, L., Burnett, D., Drew, S., Marle, G., Hagadorn, L. y Bartlett-McNeil, D. (2015). *Submarine Cables and the Oceans: Connecting the World*. UNEP y ICPC.
- Departamento de Estado de EE. UU. (2024). *United States International Cyberspace & Digital Policy Strategy*. <https://2021-2025.state.gov/united-states-international-cyberspace-and-digital-policy-strategy/>
- Fortin, C., Heine, J. y Ominami, C. (Comps.). (2021). *El No Alineamiento Activo y América Latina: Una doctrina para el nuevo siglo*. Catalonia.
- Gallagher, K. P. (2016). *The China Triangle: Latin America's China Boom and the Fate of the Washington Consensus*. Oxford University Press.
- Generación de Cambio de Antofagasta Minerals. (13 de febrero de 2024). *Se hace realidad el cable submarino que conectará a Chile con Australia*. <https://www.generaciondecambio.cl/home/2024/02/13/se-hace-realidad-el-cable-submarino-que-conectara-a-chile-con-australia>
- Gobierno de Chile. (4 de junio de 2025). *Es una realidad: Gobierno firma acuerdo con Google para instalar el primer cable de fibra óptica entre Sudamérica y Oceanía*. <https://www.gob.cl/noticias/que-es-cable-humboldt-de-google-que-unira-sudamerica-oceania/>
- Heijmans, P., Lee, Y., Udemans, C. y Leung, A. (2 de octubre de 2025). *Two cables and the hidden subsea battle between US and China*. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/graphics/2025-us-vs-china-undersea-internet-cables/>
- Heine, J. (18 de enero de 2024). *La odisea del cable al Asia-Pacífico*. La Tercera. <https://www.latercera.com/opinion/noticia/columna-de-jorge-heine-la-odisea-del-cable-al-asia-pacifico/QGWFZYR4P5FSTIXHMWEE2HKFNM/>
- Heine, J. (26 de febrero de 2026). *Chile, meet Donroe: Rubio yanks visas over proposed China deal*. Responsible Statecraft. <https://responsiblestatecraft.org/trump-rubio-chile-china/>
- Heine, J., Fortin, C. y Ominami, C. (2025). *The Non-Aligned World: Striking Out in an Era of Great Power Competition*. Polity Press.

- Heine, J. y Ortiz Freuler, J. (13 de marzo de 2026). *Untethering South America from US Cables After Rubio Pressures Transpacific*. Tech Policy Press. <https://www.techpolicy.press/untethering-south-america-from-us-cables-after-rubio-pressures-chile-in-transpacific/>
- Hillman, J. E. (2026). *War and PEACE on China's Digital Silk Road*. CSIS. <http://www.csis.org/analysis/war-and-peace-chinas-digital-silk-road>
- International Cable Protection Committee. (2023). <https://www.iscpc.org/>
- International Telecommunication Union (ITU). (2023). *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2023*. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/wp-content/uploads/sites/5/2023/11/Measuring-digital-development-Facts-and-figures-2023-E.pdf>
- International Telecommunication Union (ITU). (2025). *Measuring Digital Development: Facts and Figures 2025*. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/facts-figures-2025/>
- International Telecommunication Union (ITU). (s. f.). *More than half of the world's population now covered by 5G*. <https://www.itu.int/itu-d/reports/statistics/2024/11/10/ff24-mobile-network-coverage/>
- Jofré, A. y Albuquerque, A. (20 de febrero de 2026). Humboldt: cómo es el cable submarino de Google que unirá a Chile con Oceanía. *La Tercera*. <https://www.latercera.com/tecnologia/noticia/humboldt-como-es-el-cable-submarino-de-google-que-unira-a-chile-con-oceania/>
- Khanna, P. (2019). *The Future is Asian: Commerce, Conflict and Culture in the 21st Century*. Simon and Schuster.
- Mahbubani, K. (2021). *The Asian 21st Century*. Springer.
- Mauldin, A. (12 de mayo de 2025). *International Bandwidth Demand Surpasses 6.4 Pbps. TeleGeography*. <https://resources.telegeography.com/used-international-bandwidth-reaches-new-heights>
- Monsalve, A. (24 de febrero de 2026). *Cable Humboldt y Chile-China Express: ¿cuáles son las diferencias?* Fastcheck. <https://www.fastcheck.cl/2026/02/24/cable-humboldt-y-chile-china-express-cuales-son-las-diferencias/>
- Perrota, M. J. (2021). *Tannat, cable que conecta Argentina, Uruguay y Brasil, ya está operativo*. Telesemana.com. <https://www.telesemana.com/blog/2021/04/22/tannat-cable-que-conecta-argentina-con-brasil-ya-esta-operativo/>

- Radomski, J., Ray, R., Sanborn, C. y Serrano, S. (2026). *¿De “la maldición de los recursos” a “futuros renovables”? Inversiones chinas y una transición justa en América Latina* (América Latina, China y una Transición Energética Justa: Serie de Documentos de Trabajo). Universidad del Pacífico Centro de Estudios sobre China y Asia-Pacífico, Boston University Global Development Policy Center. <https://doi.org/10.21678/cechap.2026.jet.dtl>
- Rahman, S. (29 de abril de 2024). *The cable ties to China's Digital Silk Road*. Lowy Institute. <https://www.loyyinstitute.org/the-interpret/cable-ties-china-s-digital-silk-road>
- Roberts, C., Armijo, L. y Katada, S. (2018). *The BRICS and Collective Financial Statecraft*. Oxford University Press.
- Roca, M. (24 de marzo de 2026). *Cable submarino Humboldt: el proyecto que conecta a Chile con Australia y tiene el visto bueno de Washington*. DEF. <https://defonline.com.ar/ciencia-tecnologia/cable-humboldt-el-proyecto-que-conecta-a-chile-con-australia-y-tiene-el-visto-bueno-de-washington/>
- Rodotà, S. (2004). *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie*. Laterza.
- Rogério, M. (2023). Cables submarinos: Internet en el fondo del mar. DPL News. <https://dplnews.com/cables-submarinos-internet-en-el-fondo-del-mar/>
- Ryan, M. y Burman, S. (2024). The United States–China ‘tech war’: Decoupling and the case of Huawei. *Global Policy*, 15, 355-367. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13352>
- Starosielski, N. (2015). *The Undersea Network*. Duke University Press.
- Statista. (2026). *Internet users as share of the total population in Latin America and Caribbean countries as of October 2025*. <https://www.statista.com/statistics/726145/latin-america-internet-penetration-countries/>
- TeleGeography. (2026a). *Submarine Cable Frequently Asked Questions*. <https://www2.telegeography.com/submarine-cable-faqs-frequently-asked-questions>
- TeleGeography. (2 de marzo de 2026b). *TeleGeography's 2026 Submarine Cable Map*. <https://resources.telegeography.com/2026-submarine-cable-map>
- Urdinez, F. (2025). *Economic Displacement: China and the End of US Primacy in Latin America*. Cambridge University Press.

- Velandia, J. (10 de octubre de 2024). *Conectividad en Latinoamérica: el aumento de la demanda de ancho de banda internacional*. LACNIC. <https://blog.lacnic.net/conectividad-en-latinoamerica-el-aumento-de-la-demanda-de-ancho-de-banda-internacional/>
- Xu, H. (22 de octubre de 2025). *Undersea Alliances: Japan, the U.S., and the Geopolitics of Submarine Cable Security*. The Henry M. Jackson School of International Studies. <https://jsis.washington.edu/news/undersea-alliances-japan-the-u-s-and-the-geopolitics-of-submarine->

Transformación del orden mundial y de la política exterior argentina: un análisis crítico de la complacencia de Milei ante los síntomas mórbidos

Transformation of the World Order and Argentine Foreign Policy: A Critical Analysis of Milei's Complacency in the Face of Morbid Symptoms

Anabella Busso³

Resumen: El orden internacional enfrenta una transformación estructural. La realidad de nuestros días está cruzada por cambios, mudanzas, mutaciones de gran intensidad que lucen como nuevas y alarmantes para la humanidad en su conjunto. En ese marco, pensar la relación entre la transformación del orden y la política exterior argentina involucra un doble ejercicio. Por una parte, una mirada que descifre los cambios estructurales del orden internacional y, por la otra, un análisis sobre cómo el gobierno de Javier Milei interpreta, valora y aborda dichos cambios. Por ello, en este artículo proponemos revisar los debates existentes sobre la transformación del orden, explicitar porqué entendemos que uno de dichos debates indica de manera más adecuada lo que está aconteciendo y, finalmente, mostrar que la Política Exterior Argentina en el gobierno de Milei realiza una lectura antigua sobre el orden y apuesta a los rasgos más patológicos del mismo identificados aquí como “síntomas mórbidos”, en concordancia con el concepto gramsciano.

Palabras clave

Orden, interregno, síntomas mórbidos, política exterior, Milei

Abstract: The international order is undergoing a structural transformation. The reality of our times is marked by changes, shifts and profound transformations that appear new and alarming to humanity as a whole. Within this framework, examining the relationship between the transformation of the international order and Argentina's foreign policy

³ Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario y máster en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Profesora Titular de Política Internacional y Política Internacional Latinoamericana en la Universidad Nacional de Rosario. Directora del Centro de Investigación en Política y Economía Internacional en la misma universidad, Investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.



involves a two-pronged exercise. On the one hand, it requires an analysis that unpicks the structural changes in the international order; on the other, an examination of how Javier Milei's government interprets, assesses and addresses these changes. Therefore, in this article we propose to review the existing debates on the transformation of the international order, to explain why we believe that one of these debates best captures what is currently taking place, and, finally, to demonstrate that Argentina's foreign policy under the Milei government adopts an outdated interpretation of the international order and focuses on its most pathological features—identified here as 'morbid symptoms'—in line with Gramsci's concept.

Keywords

Order, interregnum, morbid symptoms, foreign policy, Milei

1. Introducción

El orden internacional no está transitando una crisis de coyuntura, sino una transformación estructural. En la cotidianidad de nuestros días aparecen cambios, mudanzas, mutaciones de gran intensidad. Algunos cambios muestran similitudes históricas con otras instancias donde se produjo el paso de un orden a otro, pero, simultáneamente, varias metamorfosis actuales lucen como nuevas y alarmantes para la humanidad en su conjunto.

En ese marco, pensar la relación entre la transformación del orden y la política exterior argentina (PEA) involucra un doble ejercicio. Por una parte, una mirada que observe y descifre los cambios estructurales del orden internacional y, por la otra, un análisis sobre cómo el Gobierno de Javier Milei interpreta, valora y aborda dichos cambios.

Consecuentemente, en este artículo nos proponemos revisar de manera general los debates existentes sobre la transformación del orden, explicitar por qué entendemos que uno de dichos debates indica de manera más adecuada lo que está aconteciendo y, finalmente, mostrar que la PEA en el Gobierno de Milei realiza una lectura antigua sobre el orden y apuesta a los rasgos más patológicos de este, identificados aquí como “síntomas mórbidos”, en concordancia con el concepto gramsciano de interregno.

2. Los debates en torno al orden mundial

Existen miradas diferentes en torno a la reconfiguración del orden mundial. Una de ellas enfatiza el nuevo escenario de polaridad entre Estados Unidos y China como el único y principal cambio. En ese marco, también se resalta que en la escena global están surgiendo nuevas zonas de influencia. La sumatoria de polaridad y zonas de influencia restituye una narrativa de Guerra Fría que, por acontecer en el siglo XXI, es titulada Nueva Guerra Fría. Desde nuestra perspectiva, esta lectura que cruza parte de la producción académica y de los análisis periodísticos (Spektor, 2025; Burkhalter, 2026; Latham, 2022), inspirada en los análisis del norte global y también en documentos relevantes, como la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de la administración Trump (2025), destaca un factor necesario, como la disputa China-Estados Unidos, pero no suficiente para explicitar la transformación estructural del orden. En cierta forma, es una lectura simplista y *statuquista* que acentúa la lógica de los grandes poderes estatales y desvaloriza la metamorfosis devenida actualmente de actores antaño ubicados en la



periferia y hoy caracterizados como poderes emergentes y, en ocasiones, agrupados en foros como BRICS. Además, pone en pie de igualdad el objetivo geopolítico de ciertos actores estatales (como el caso de Estados Unidos) de restablecer esferas de influencia rígidas acordadas con otros actores como China y Rusia con la presencia efectiva de estas a nivel global. Desde nuestra perspectiva, la persistencia de acoplamientos comerciales, productivos y tecnológicos entre Washington y Bejín, más allá de las políticas que, desde 2018, priorizan el desacople; la expansión global de la presencia China en más de 150 países a través de vínculos comerciales y de inversión; el surgimiento de poderes emergentes, y la aparición de hechos como el rol de los empresarios tecno-utópicos (Bremmer, 2021) y del fenómeno del tecno-feudalismo (Varoufakis, 2024) limitan la idea de esferas de influencia rígidas.

Finalmente, y solo con fines de precisión conceptual en el campo de las relaciones internacionales, la noción de “nueva guerra fría” ya fue utilizada para describir la etapa de la Guerra Fría transcurrida en la década de los ochenta del siglo pasado en la cual Estados Unidos, bajo el liderazgo de Ronald Reagan, en alianza con Margaret Thatcher, planteó la restauración de la hegemonía estadounidense a través de la primacía basada en el uso de la fuerza (Insulza, 1986). Neoconservadurismo político y neoliberalismo económico fueron el sustento teórico de aquella etapa, mientras que las propuestas de recuperación del liderazgo político, el incremento de la confrontación con la URSS y el rearme fueron los instrumentos elegidos para conservar la hegemonía. Si bien a lo largo del tiempo siempre hay elementos en común, vale la conocida afirmación de Marx (2023) en *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* sobre que la historia ocurre primero como tragedia y después como farsa. Es claro que en la actualidad debemos desprendernos de la nostalgia de aquel orden de Guerra Fría, hondamente injusto pero estable, y comenzar a articular la riqueza conceptual del pasado con los nuevos datos y definiciones del presente. Reconocemos que esta tarea es muy compleja para quienes investigamos y enseñamos en Latinoamérica durante la segunda administración Trump. La decisión en la nueva ESN de aplicar el corolario Trump de la doctrina Monroe impuso la coerción como instrumento cotidiano y la aceleración como criterio temporal para consolidar su esfera de influencia sobre el continente americano (hemisferio occidental en términos del Departamento de Estado). Sin embargo, sus éxitos transitorios pueden ser relevantes en términos tácticos de corto plazo, pero no necesariamente en términos estratégicos de largo plazo, sobre los cuales se propone recrear un nuevo orden hegemónico estadounidense.

Otra mirada es la planteada por Russell y Tokatlian (2025), quienes destacan que transitamos un orden internacional “no hegemónico” y que esta condición se prolongará en el tiempo. Para analizar la configuración y la naturaleza cambiante del orden, los autores rastrean dos perspectivas diferentes: la teoría de la transición de poder introducida por Organski (1958, citado por Russell y Tokatlian, 2025) y posteriormente desarrollada por Gilpin (1981, citado por Russell y Tokatlian, 2025); y el enfoque del interregno anclado en las ideas de Gramsci (1992, citado por Russell y Tokatlian, 2025). Estas posturas tienen diferencias y semejanzas, pero ambas comparten una similitud: su punto final es el advenimiento de una nueva hegemonía.

En cambio, el enfoque de los autores propone una comprensión integral,

[e] intenta describir un orden en el que ningún estado o coalición de estados y fuerzas sociales podrá imponer una hegemonía plena con alcance mundial. También se asume que es muy improbable que exista una única potencia hegemónica global de amplio alcance en el futuro. Una redistribución fluida y compleja del poder y los recursos entre los estados limita el mantenimiento o la consolidación de una hegemonía global. [Postulan] que un orden no hegemónico es una característica sistémica constante que nos acompañará durante mucho tiempo, no un fenómeno temporal que producirá un resultado definitivo (Russell y Tokatlian, 2025, p. 1).

La argumentación en favor de la existencia de un orden no hegemónico se centra en cuatro rasgos clave: (1) la llegada de un mundo desconocido; (2) la formación de dos ejes globales de poder; (3) las fisuras centrales del sistema; y (4) la creciente disputa entre los principales protagonistas de ambos ejes (Russell y Tokatlian, 2025, pp. 1-2).

El primero de ellos pone el foco no solo en la finalización de la pos Guerra Fría como patrón de corto plazo, sino en el final de uno de largo plazo como fue el dominio occidental iniciado a mediados del siglo XVIII, que comenzó a mostrar signos de debilidad ya en los años setenta del pasado siglo.

En este punto del análisis existen coincidencias con lo planteado por Sanahuja (2020) en torno al interrogante sobre el surgimiento de una nueva bipolaridad. Para este autor,

cabe observar que el sistema internacional está atravesando una etapa de cambio estructural hacia formas no hegemónicas, una etapa entendida como crisis de la globalización en la modalidad que adoptó a finales del siglo XX. En esa crisis se entrecruzan los procesos de cambio de poder generados por la propia

globalización; el agotamiento del ciclo económico y tecnológico de la transnacionalización productiva; los límites sociales y ecológicos del modelo, que ilustra, en particular, el cambio climático, y sus fallas de gobernanza, tanto en el ámbito nacional, como en el plano internacional (Sanahuja, 2020, p.82) ... En definitiva, la crisis del orden internacional liberal, como señaló John Ikenberry, no es una “crisis E. H. Carr” que pueda entenderse en clave de política de poder. Es una “crisis Karl Polanyi” que exige a los internacionalistas una mirada que trascienda el limitado análisis de la polaridad y el equilibrio entre potencias: la globalización y su crisis ha significado brechas sociales crecientes y al tiempo, menor capacidad de los Estados para atenderlas, que alientan un movimiento contrario de autoprotección de la sociedad, como en su momento analizó Polanyi, del que se nutren nuevas fuerzas nacionalistas y de extrema derecha (p. 84).

El segundo rasgo que destacan Russell y Tokatlian (2025) es que este orden no hegemónico muestra una configuración en los asuntos globales con dos núcleos principales de poder que mantienen vínculos de competencia y rivalidad a los que denominan Norte 1 y Norte 2. El Norte 1 abarca a los países ubicados en el norte global o Gran Occidente, mientras que el Norte 2, tiene un actor importante, China, con un liderazgo al que aún consideran difuso. Una nota distintiva del Norte 2 es que rechaza el universalismo y defiende el particularismo histórico, cultural y civilizacional. En su campo de influencia, el Norte 2 está evolucionando y podría incluir otros Estados clave insatisfechos en Asia y Oriente Medio que Occidente ha ignorado, agravado y humillado, mientras que ambos Nortes tratarán de incluir distintos países del sur, ubicados en diferentes escenarios geopolíticos.

El tercer rasgo involucra fisuras en el campo del desarrollo. Por una parte, simultáneamente a la profundización de la rivalidad entre ambos Nortes, crece una segunda división entre el Norte 1 y un Sur heterogéneo proveniente de las numerosas experiencias históricas y críticas del sur global en América Latina, Asia y África hacia Occidente, en general, y hacia Estados Unidos, en particular. Por la otra, los autores destacan que en general, el sur global no se alinea plenamente con Pekín. A modo de ejemplo, señalan que el ascenso de la India puede ser un factor que dificulte el liderazgo de China en tanto no siempre se identifican los intereses entre Pekín y Nueva Delhi (Russell y Tokatlian, 2025).

Un último rasgo del orden no hegemónico es el agravamiento de la disputa entre ambos Nortes: China y Estados Unidos (Russell y Tokatlian, 2025).

Este enfoque si bien acentúa distintas dimensiones de la disputa entre Washington y Pekín complejiza el análisis al abordar ese vínculo más allá del perfil de una nueva polaridad y avanza —en términos de predicción académica— sobre la caracterización futura del orden como no hegemónico.

Una tercera mirada es la que recupera el pensamiento de Antonio Gramsci y Robert Cox aplicado al campo de las relaciones internacionales y, muy especialmente, al análisis del orden internacional en nuestros días. Estos estudios identifican la situación actual con la idea de “interregno”. Esta última postura es la que consideramos más adecuada para el análisis que realizamos en este artículo.

Una primera consideración importante es el concepto de hegemonía de Cox (1987) y las condiciones que deben darse para la existencia de un orden internacional hegemónico. El autor argumenta que ni la fuerza ni las reglas son fundamentales para generar orden. Para él, lo relevante son la ideología y la congruencia de fuerzas políticas y sociales que conforman un bloque histórico, el cual utiliza el poder hegemónico desde el aparato político del Estado y también desde la sociedad civil (Cox, 1987). Esto es así porque, para Cox (1987), a diferencia de otras corrientes teóricas de las relaciones internacionales, el orden debe entenderse como una construcción histórica de fuerzas políticas y sociales que contribuyen a su mantenimiento o transformación, así como a la de las estructuras sociales, económicas y políticas asociadas a él.

En ese marco, sostiene que un orden es hegemónico cuando logra acoplar “poder (capacidades materiales), ideas e instituciones” que sean capaces de dar respuesta a las demandas y generar consensos internacionales. Cuando esa relación se interrumpe o se daña, el orden ya no será hegemónico, en tanto el bloque histórico deberá recurrir a la coerción para imponer sus ideas e intereses y, en numerosas ocasiones, no lo logrará (Cox, 1987). Perceptiblemente, aquí subyace la noción de hegemonía gramsciana, que articula “poder y consenso” y nos permite afirmar que, en la actualidad, estamos asistiendo a una crisis de hegemonía relativa de quien, desde la segunda posguerra, primero en el orden de Guerra Fría y luego de la pos Guerra Fría, representó el poder, estableció las ideas estructurantes del orden y creó las instituciones internacionales: Estados Unidos de Norteamérica. Ante este escenario, los instrumentos de coerción ocupan el centro de la política exterior estadounidense, con mayor énfasis desde la segunda administración Trump.



En consonancia con el pensamiento de Cox, autores como Sanahuja (2022), Pezzini (2022) y Babic (2020) han recuperado la visión gramsciana para describir la situación actual del orden internacional, argumentando que el orden de pos Guerra Fría finalizó a partir de la crisis financiera de 2008, que no tenemos aún una nueva hegemonía y que, desde entonces, estamos en un “interregno”. Ese concepto fue utilizado por Antonio Gramsci para describir la crisis política interna e internacional del período entre guerras, especialmente, después de la crisis de 1929. En aquel momento Gramsci (1999) escribió que “la crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer: en ese interregno se verifican los fenómenos mórbidos más variados” (citado por Sanahuja, 2022, p. 86).

Aquellos años mostraron la caída del orden anterior en función de múltiples crisis, como la bursátil de 1929/30, la crisis social y política de las democracias liberales y también las dificultades del orden internacional que se intentó construir después de la primera posguerra basado en el capitalismo de *laissez faire*, los conceptos del idealismo wilsoniano e instituciones como la Sociedad de Naciones (Sanahuja, 2022). Dicho de otra manera, el poder, las ideas y las instituciones del orden hegemónico estaban en crisis, no pudieron dar respuesta a las demandas políticas y sociales ni generar nuevos consensos. Estos recién llegarían después de la Segunda Guerra Mundial con un nuevo orden hegemónico como fue el de Guerra Fría. La etapa entre guerras fue, efectivamente, un período de “interregno” donde surgieron múltiples fenómenos mórbidos, entre los que se destacan el nazismo, el fascismo y el militarismo japonés (Sanahuja, 2022).

Este concepto es útil para comprender el presente tanto por sus características como por los datos empíricos que lo avalan. En cuanto a sus características la literatura especializada subraya que “el interregno” no es una mera etapa entre la transición de un orden a otro, sino un período prolongado en el tiempo con sus propias particularidades. Este dato es central para cualquier país que desee planificar su política exterior, en tanto debe pensar cómo actuar durante el interregno y, simultáneamente, comprometerse en la construcción de un orden futuro. Dicha tarea implica comprender lo que acontece desde una mirada profesional y, a la vez, alejarse de los fanatismos ideológicos que impiden entender el proceso de cambio estructural que involucra el tránsito entre un orden hegemónico que pierde esa condición y otro que aún no la ha adquirido (Busso, 2025).

Si pensamos en términos de poder, ideas e instituciones, el orden de pos Guerra Fría inaugurado en los 90 se basó en el poder de Estados Unidos como ganador de la Guerra Fría; las ideas liberales, como democracia, globalización neoliberal y financiera, mientras

que buscó refugio en distintas instituciones multilaterales heredadas del orden internacional liberal para atender las cuestiones de paz y seguridad internacionales.

A inicios del siglo XXI, el orden de pos Guerra Fría comenzó a deteriorarse, pero sin dudas este proceso es mucho más claro a partir de la crisis financiera de 2008. Como sostiene Babic (2020), esta crisis demostró la ruptura de las bases económicas, sociales, institucionales y normativas de la globalización neoliberal en los ámbitos internos y globales, así como el surgimiento de nuevos actores que se alimentan del descontento social y cuestionan los discursos, normas e instituciones existentes.

Consecuentemente, para la mayoría de quienes adhieren a esta lectura a partir de 2008 ingresamos a un período de “interregno” cargado de fenómenos mórbidos. Estos se manifiestan a nivel nacional e internacional e incluyen, entre otros, el deterioro de la hiperglobalización neoliberal, el incremento del proteccionismo y el nacionalismo, los nuevos escenarios de guerra entre Estados y la continuidad de las guerra intraestatales, las disputas geopolíticas entre Estados Unidos y China, la precariedad del multilateralismo occidental, la aceleración del cambio climático, la aparición de fenómenos como el tecno-utopismo y el tecno-feudalismo, el impacto de la revolución industrial 4.0 sobre las modalidades laborales, las pandemias, la crisis de representatividad de las democracias liberales, el crecimiento de las derechas extremas, entre otros.

Una particularidad de los diversos síntomas mórbidos es que se dan en simultáneo generando crisis superpuestas y forjando lo que se ha denominado “policrisis”. En este sentido, durante la reunión del Foro de Davos en 2023 se avanzó sobre la idea de policrisis, se consideró que esta afecta —y afectará— a todo el planeta, que tiene un carácter inminente y que se produce por la combinación de factores como el cambio climático, el peso creciente de la inflación, la polarización política y social, las tensiones geoeconómicas y la crisis de materias primas, entre otros (Markovitz y Heading, 2023).

3. Milei: su visión sobre el orden internacional y su complacencia ante los síntomas mórbidos

Imaginar el futuro orden internacional desde la perspectiva de interregno habilita, al menos, dos posibilidades: el surgimiento de un nuevo orden hegemónico que puede adquirir formas diferentes o la persistencia de la situación de interregno con un

incremento de los síntomas mórbidos. Cualquiera de las dos alternativas exige una lectura adecuada de quienes tienen a su cargo el diseño de la política exterior.

En este marco, como señalamos al inicio de este artículo, entendemos que la PEA durante el gobierno de Milei tiene, entre muchas otras, dos características: realiza una lectura antigua sobre el orden y apuesta a sus rasgos más patológicos, identificados aquí como “síntomas mórbidos”.

3.1. Una lectura antigua

Con respecto a la mirada económica, Milei actúa, a nivel nacional e internacional, desde una perspectiva neoliberal (propia del orden imperante en los años noventa) y anarcocapitalista. De esta manera, las propuestas de apertura comercial, desregulación de la economía, privatización de las empresas públicas, reducción del gasto público, liberalización financiera, reformas tributarias a favor de los sectores más concentrados y también del fomento de la inversión extranjera directa son algunas de las políticas que priman en la Argentina. Estas se contraponen a las tendencias proteccionistas, nacionalistas e industrialistas que imperan en numerosos países de Occidente, incluidos algunos gobernados por las derechas extremas, que hacen de su postura antiglobalización el *leitmotiv* de su acción económica internacional.

Por otra parte, la postura anarcocapitalista y la propuesta del presidente de convertirse en el “topo que viene a destruir el Estado desde adentro”⁴ no solo provocan un nivel de desmantelamiento del Estado sin antecedentes en la Argentina redemocratizada, sino que anulan la posibilidad de “agencia” para futuros Gobiernos que, por opción de la sociedad argentina, quieran corregir parte de este rumbo. Además, esta postura genera contradicciones en la conducción de los asuntos externos, como lo muestran el desmantelamiento de programas y dependencias de las políticas ambientales, por una parte, y la firma del acuerdo UE-MERCOSUR, que incluye compromisos ambientales, por el otro.

En cuanto a la dimensión política, la carga ideológica y religiosa también conduce a lecturas parciales sobre el orden internacional. En este marco, se destaca el alineamiento

⁴ La frase corresponde a la entrevista que el presidente Javier Milei le concedió a la periodista estadounidense Bari Weiss para su medio *The Free Press* en junio de 2024, durante su gira por Estados Unidos (Infobae, 2024).

irrestricto y totalmente concesivo del Gobierno ante Estados Unidos e Israel. En referencia a este punto, entendemos conveniente realizar algunas consideraciones.

En primer lugar, si bien esta política se inserta en la llamada “batalla cultural” para defender los valores de occidente, termina siendo un alineamiento selectivo con dos países que de ninguna manera representan al conjunto de occidente y que, como máximo, solo permite la convivencia con otros Gobiernos inscriptos en la derechas extremas que apoyan las gestiones de Trump y Netanyahu, actitud que no es generalizada en tanto varios Gobiernos han mostrado sus disidencias por el tipo e intensidad de las acciones militares israelíes en Gaza o la guerra de Washington y Tel Aviv con Irán. Además, como revela una encuesta reciente de Pew Research Center (Wike *et al.*, 2026), la valoración social a nivel internacional sobre la confiabilidad de Estados Unidos y de la administración Trump como socio, como país que respeta las libertades individuales, como líder para el manejo de los asuntos internacionales, entre otras cuestiones, ha disminuido.

En segundo lugar, el alineamiento basado en la concesión total, sin defensa alguna, de los intereses nacionales argentinos ha generado que, a nivel de las políticas tanto interna como externa, el país haya retrocedido en el campo de los derechos humanos, laborales, de género, de salud, ambientales, entre otros, y se aleje de temas relevantes en la agenda internacional de nuestros días. A esto se suma la aquiescencia tanto en la concesión de recursos estratégicos como en el ámbito estratégico militar con Estados Unidos primero e Israel en segundo lugar. Un listado de ejemplos confirma esta tendencia: la aprobación de una ley de modernización laboral regresiva y lejana a las normas de la Organización Mundial del Trabajo; el desmantelamiento de las dependencias y programas que atendían cuestiones de género y la postura contraria a esta temática en los organismos multilaterales; el desfinanciamiento de la salud pública y el retiro de la Organización Mundial de la Salud; el desconocimiento de la crisis ambiental y su anulación como tema de agenda de la PEA; la aprobación de regímenes de promoción de inversiones extranjeras directas destinados a recursos estratégicos excesivamente beneficiosos para los inversores (RIGI y Super RIGI) por 30 años; la firma del Acuerdo de Comercio Recíproco e Inversión con Estados Unidos, que se caracteriza por sus asimetrías; la participación del ministro de Defensa argentino el 5 marzo de 2026, cuando el secretario de Guerra de Estados Unidos, Peter Hegseth, anunció la nueva política de la “Gran Norteamérica”, que propone abarcar desde Groenlandia a Ecuador y desde Alaska a Guyana, mientras que al sur del Ecuador plantea un avance de Estados Unidos en la

defensa del Atlántico Sur y del Pacífico Sur para la protección de infraestructuras y recursos críticos; el ingreso de Argentina a la coalición anticarteles bajo el llamado “Escudo de las Américas” y la declaración de Milei presentándose como el “presidente más sionista del mundo” (CNN Español, 2026). De forma manifiesta, estas decisiones inscriben la PEA en lo que Tokatlian (2026) define como neoprotectorado por invitación, y Busso (2024), como una política exterior identificada, en términos de Puig (1988), con el concepto de dependencia paracolonia. Ninguna de estas alternativas ofrece la flexibilidad necesaria para abordar las transformaciones del orden internacional, sino que colocan a la Argentina en un camino lineal de sumisión a las decisiones tomadas por Trump y Netanyahu.

En tercer lugar, el alineamiento selectivo e irrestricto con Estados Unidos e Israel anula la posibilidad de diversificación de vínculos tanto con numerosos actores estatales política y económicamente importantes como con los poderes emergentes en el orden internacional de nuestros días. Esto significa que existe una parte del mundo, en plena expansión, que Argentina no mira. Dicha práctica no solo abarca las tensiones entre ideología y pragmatismo en los vínculos con China, sino también la decisión de no ingresar al foro de BRICS plus, la ignorancia del sur global o la permanencia de discursos políticos confrontativos con países importantes de Latinoamérica, como Brasil y México.

Si bien el ascenso de los BRICS no escapa a los desafíos del mundo actual y tampoco a las disparidades dentro del grupo, desde una perspectiva general, el foro ha fomentado una gobernanza global más inclusiva y representativa, agregando más peso a las voces que se desvían de las políticas formuladas por occidente vía el G7 (Busso, 2023). La ampliación de 2024 mostró que representaba el 37 % del PIB global y el 46 % de la población mundial, mientras que la de 2025 vía la categoría de “estados socios”⁵ llevó esos números al 40 % de PIB global y el 51 % de la población mundial. Además, el Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS se constituyó en una alternativa de financiamiento para el sur global. Actualmente, el Foro plantea entre sus objetivos mantener la apertura del grupo a los países del Sur, continuar con las inversiones en la lucha contra el cambio climático, el hambre y la pobreza, así como facilitar a los países en desarrollo el acceso a

⁵ A partir de la Cumbre de Johannesburgo en 2023, los BRICS aprobaron la ampliación del bloque con la creación del BRICS +, que autorizaba a partir del 1 de enero de 2024 el ingreso de Argentina, Egipto, Irán, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita y Etiopía. El único país que desistió de su ingreso fue Argentina bajo el gobierno de Javier Milei. Desde el 1 de enero de 2025, los BRICS cuentan con una nueva categoría: la de “Estados socios”, cuya creación se aprobó en la cumbre de Kazán de octubre de 2024. Por el momento, hay nueve países en esta categoría (Bielorrusia, Bolivia, Indonesia, Kazajistán, Cuba, Malasia, Tailandia, Uganda y Uzbekistán), pero podría ampliarse aún más.



vacunas y medicamentos (El Grand Continent, 2025), una agenda ante la cual Argentina muestra indiferencia.

Además, los análisis de exportaciones e importaciones de Argentina (CEI, 2026) muestran que, aunque Estados Unidos y la Unión Europea están dentro de los 10 primeros socios comerciales, también son parte de ese grupo países como Brasil, China, India, Vietnam que, con distintas categorías, son parte de BRICS. Ni estas ni otras naciones del Asia Pacífico y el Indo Pacífico —áreas en plena expansión económica— son visitadas por Milei, en contraste con los 17 viajes realizados a Estados Unidos y los 3 efectuados a Israel.

Finalmente, la idea de presentarse como el más alineado con Trump y Netanyahu puede generar limitaciones futuras en el marco de las alianzas con las derechas extremas que, aunque parte de la internacional reaccionaria (Tokatlian, 2023), también tienen diferencias entre ellas. A modo de referencia, desde la llegada al poder de Milei se han observado tensiones entre Trump y Zelensky por la guerra en Ucrania, a la par que Zelensky fue un invitado especial a la asunción del presidente argentino, quien lo presentó como un gran socio; surgieron tensiones entre Trump y Netanyahu —ambos ídolos para Milei— por el cumplimiento de los puntos incluidos en la negociación del acuerdo de paz con Irán, y entre Trump y Giorgia Meloni —amiga selecta de Milei— por las declaraciones de Trump sobre la primera ministra italiana.

3.2. El fomento de los síntomas mórbidos

En el segundo supuesto de este trabajo afirmamos que Milei no trabaja para acotar los efectos negativos de los síntomas mórbidos, sino que los identifica como positivos y los fomenta a través de la PEA. Por ello, nos interesa subrayar el entrelazamiento entre las ideas propuestas por el presidente Milei y los síntomas mórbidos, tomando como punto de partida la estrecha relación existente entre las políticas internas y la política exterior. Consecuentemente, la condición interméstica (Manning, 1977) de la política exterior es relevante en dos sentidos: primero, por su característica de política pública que navega permanentemente entre condicionantes internos e internacionales y, segundo, porque los síntomas mórbidos vigentes durante el interregno se manifiestan tanto a nivel nacional como internacional. Consecuentemente, un conjunto de políticas nacionales son parte del fomento de los síntomas mórbidos y se constituyen en el sustento de una política exterior que los sostiene a nivel internacional.

Si bien ya hemos mencionado ejemplos actuales de síntomas mórbidos, es útil recordar que el adjetivo *mórbido*, tal cual lo explicita la Real Academia Española, refiere a algo o alguien que padece una enfermedad o la ocasiona. Otros adjetivos similares son: patológico, enfermizo, malsano, insano, nocivo. Trasladado al análisis del orden internacional, los síntomas mórbidos muestran un orden internacional que padece varias patologías peligrosas que deberían tratar de sanarse a través de un conjunto de instituciones y políticas, incluida la política exterior, para el bien de la humanidad y de los Estados. Lamentablemente, eso no ocurre en nuestro país, situación que queda en evidencia si analizamos algunos ejemplos, a saber: la reivindicación de las derechas extremas; la concesión a los empresarios tecno-utópicos y el rechazo al multilateralismo.

En la actualidad, uno de los síntomas mórbidos más trabajados por la ciencia política es el crecimiento de las “derechas extremas” y el deterioro que estas conllevan para las democracias occidentales. Milei no solo se identifica con estas, sino que encarna sus peores prácticas. Por una parte, adhiere a la *ALT-Right* y su propuesta de uso de redes sociales y de un lenguaje políticamente incorrecto y agresivo⁶ contra el *establishment* (la casta, en el caso argentino) y el denominado Estado profundo (las estructuras burocráticas, científicas, educativas, etc.) y, por otra, enarbola una “batalla cultural” en defensa de la civilización occidental y en contra de la herencia cultural marxista. Dicha batalla lucha contra la llamada “agenda woke”, o agenda progresista, que identifica como enemigos a las cuestiones de género, los estudios que confirman la existencias del cambio climático, las políticas públicas ligadas a la justicia social (la cual es descrita como una aberración), la política de derechos humanos, los organismos multilaterales como la ONU; mientras que, simultáneamente, defiende posturas xenófobas, aplica acciones de mano dura contra las manifestaciones sociales, identifica al oponente político como alguien al que hay que destruir y acepta prácticas autocráticas que perturban la división de poderes y la institucionalidad democrática, como el uso excesivo de decretos de

⁶ La agresividad del lenguaje de Milei fue caracterizada por Mario Riorda (2024) como “brutalismo comunicativo”. De acuerdo con el autor, “el brutalismo comunicativo de Milei tiene una idea redentora de reconstrucción (nacional) pero instalada en el marco de un lenguaje ultra radical de pretensión internacional. Es difícil discernir entre el fondo y la forma comunicativa. El brutalismo necesitó de un tiempo histórico para imponer un estilo polémico y agresivo. Milei aprovecha una época de protestas perpetuas y un contexto propiciado por un entramado digital ilimitado sin pretensión de verdad. Hacerse ver, nunca pasar desapercibido, ni antes ni ahora. Atípico, singular. De él siempre se espera más y más, de quienes lo aman y de quienes lo desprecian”. Este tipo de comunicación tiene cinco principios: electoralización total de su comunicación gubernamental; desprecio estatal total; incivilidad y descortesía; el *shock* en todo; hiperpersonalismo desmedido.



necesidad y urgencia,⁷ el no cumplimiento de las leyes aprobadas por el Congreso, la crítica permanente al periodismo y la instalación de prácticas que limitan la libertad de prensa, entre otras. En ese marco el análisis de Levitsky y Way (2025) sobre cómo la administración de Donald Trump se encamina hacia lo que denominan "autoritarismo competitivo", un sistema donde los votos y las elecciones aún existen, pero el aparato estatal es utilizado para atacar a opositores y silenciar a la prensa o críticos, es trasladable a la Argentina.

Internacionalmente, la batalla cultural se articula en el ámbito de la Conferencia Política de Acción Conservadora⁸ (CPAC), donde la figura de Trump es central, y se proyecta como un actor importante en la llamada internacional reaccionaria. A esto debemos sumar que el Gobierno de Trump interviene, a través de diversos mecanismos, en los procesos electorales de América Latina y el Caribe con el objetivo de fomentar el triunfo de sus aliados. En el caso argentino, esa política quedó en evidencia en las elecciones de mitad de mandato, cuando tanto el presidente Trump como el secretario del Tesoro, Scott Bessent, armaron un salvataje financiero. Ciertos análisis políticos y académicos valoraron este hecho como un éxito para Argentina, posición que no compartimos en tanto Washington no lo pensó en términos de beneficio para nuestro país, sino exclusivamente para sostener políticamente a Milei y beneficiar económicamente a Estados Unidos. Dicho de otra manera, que sea bueno para Milei no es sinónimo de que sea bueno para Argentina en la medida en que muchas de estas acciones consolidan la dependencia de Washington.

Otro síntoma mórbido fomentado por el Gobierno de Milei es el empoderamiento de los empresarios tecno-utópicos sin control estatal. Esta afirmación conlleva algunas consideraciones previas. Tal como lo subrayan Laporte y Corigliano (2025),

dos puntos de la política exterior de Milei se pueden conectar con los postulados del libertarianismo global: el rol de un Estado minimalista y el valor del comercio como única prioridad entre los países. De aquí el empresario-centrismo y el

⁷ El decreto de necesidad y urgencia (DNU) es una herramienta prevista en la Constitución nacional que le permite al jefe de Estado legislar en circunstancias "excepcionales", aunque su uso está prohibido en materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos. Está legislado en el artículo 99 de la Constitución Nacional.

⁸ La Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC) es un foro político organizado por la Unión Conservadora Estadounidense (ACU), una asociación conservadora de los Estados Unidos. Fundado en 1964, es conocido por ser el foro conservador más antiguo del país norteamericano. Según explica su sitio web oficial, la organización tiene como objetivos "preservar y proteger los valores de la vida, la libertad y la propiedad de todos los estadounidenses". El evento se realiza al menos una vez al año y busca reunir en cada edición a líderes conservadores y representantes electos de Estados Unidos (Leis Montero, 2024).

minimalismo como características de esta política: el empresario como sujeto principal de la sociedad y un Estado mínimo que no debe entorpecer sus actividades (p. 10).

Sin embargo, conforme la gestión de gobierno fue avanzando, la idea del empresariado como sujeto principal de la sociedad dejó de ser amplia, excluyendo a las pequeñas y medianas empresas y otorgando ese rol exclusivamente a las grandes corporaciones locales y aquellas vinculadas al alineamiento con Estados Unidos, donde se destacan las empresas nucleadas en la American Chamber of Commerce in Argentina (AmCham), lo que termina reproduciendo viejas experiencias de dependencia (Míguez, 2025).

En este marco se inscribe un conjunto de políticas internas y acciones externas de Milei que promueven un mundo dominado por los empresarios tecno-utópicos (Bremmer, 2021) y consolidan un escenario de tecno-feudalismo (Varoufakis, 2024)⁹ fomentando uno de los síntomas mórbidos más preocupantes del presente.

Los empresarios tecno-utópicos —dueños y CEO de las grandes corporaciones tecnológicas (*Big Tech*)— han incrementado su influencia sobre el orden internacional en los últimos años mientras que, paralelamente, mutaron sus alianzas políticas. De ser defensores del liberalismo político y mantener la coalición de Silicon Valley con el partido demócrata mientras fomentaban el neoliberalismo económico, optaron por ser parte del movimiento *Make America Great Again* (MAGA), financiar la campaña política de Trump, fijar posturas filosóficas sobre el futuro del orden y de la humanidad en su conjunto y, en algunos casos, manifestar sus preferencias por las derechas extremas. Además, varias de estas empresas se han consolidado en los desarrollos de la inteligencia

⁹ Otro análisis sobre esta cuestión es la obra *Tecno-feudalismo. El sigiloso sucesor del capitalismo*, de Yanis Varoufakis (2024). Si bien el autor reconoce que el capitalismo sigue existiendo y está presente en los parlamentos, órganos de gobierno, medios de comunicación, bancos centrales y todas las organizaciones mundiales poderosas, destaca que estamos ante una gran transformación donde la expresión tecno-feudalismo representa conceptualmente una etapa posterior al capitalismo y, por ello, rechaza conceptos como hipercapitalismo o capitalismo de plataformas. Las razones por lo que esto ocurre se vinculan al desvanecimiento de dos componentes básicos del capitalismo, como son el beneficio y el mercado y su reemplazo por el predominio de la renta (el pago por el uso de la nube) y la abolición de los mercados libres, bajo el dominio de “los nublitas”, esto es, de los multimillonarios dueños de las corporaciones que dominan el mundo digital.

artificial (IA) aplicada al campo de la defensa,¹⁰ las actividades espaciales¹¹ y el uso de las estrategias digitales para la comunicación política y la influencia electoral a través del *marketing* político digital, incrementando su poder sobre los Estados y las sociedades nacionales.

En el marco de esta evolución, primero aparecieron las propuestas incipientes que argumentaban que la tecnología no era solo una oportunidad de negocios globales, sino también una fuerza con potencial revolucionario en los asuntos humanos (Bremmer, 2021). En ese momento, lo más relevante para el tema que estamos analizando era la mirada tecnopolar sobre un presente donde el paradigma del Estado-nación que dominó la geopolítica desde el siglo XVII estaba siendo reemplazado por algo diferente. Consecuentemente, entendíamos que los tecno-utópicos apostaban por un orden internacional “posestatal” y que Elon Musk era el líder de estas ideas.

Sin embargo, en pocos años este grupo de ultramillonarios sumó nuevos objetivos proponiendo un mundo liderado por ellos en defensa de sus intereses, lo que intentan conseguir, en términos de Bremmer (2025, párr.1), a través de “la aterradora fusión del poder tecnológico y el poder estatal”. La idea ahora no es destruir el Estado, sino capturarlo. Dicha captura les permite reutilizar el poder público para promover las ambiciones privadas.

Vale aclarar que la idea de capturar el Estado no solo es pragmática, sino también ideológica.

Varias figuras tecnológicas prominentes, sobre todo Musk y Thiel, han adoptado una visión del mundo antidemocrática. Consideran que el gobierno estadounidense (y el gobierno republicano en general) está irremediablemente roto, y que su pluralismo, sus controles y equilibrios y su servicio civil profesional son errores, no características. Estas figuras quieren que el gobierno de EE. UU. sea manejado como una empresa emergente, con un “CEO nacional”

¹⁰ Las compañías de IA que se vinculan con el sector de la defensa brindan distintos tipos de servicios. Entre las que aportan servicios en la nube, procesamiento de datos, producción de chips, se destacan Microsoft, Google, Amazon Web (AWS), NVIDIA y Oracle. Por otra parte, entre las que aportan distintos componentes de *software* de defensa se encuentran Palantir, Anthropic, OpenAI, Reflection AI, Anduril Industries.

En abril de 2026 el Departamento de Guerra de Estados Unidos firmó acuerdos con siete empresas líderes de tecnología para incorporar IA en operaciones militares (SpaceX, OpenAI, Google, NVIDIA, Reflection, Microsoft y Amazon Web Services). Por otra parte, rompió su relación con Anthropic como consecuencia de las discrepancias sobre las restricciones éticas propuestas por la empresa en torno al uso de su tecnología en “vigilancia masiva” y “armas autónomas letales”. Tras el desacuerdo, otras firmas, como OpenAI y Palantir, avanzaron en la firma de nuevos convenios (Infobae, 2026a).

¹¹ La empresa SpaceX de Elon Musk se destaca en las actividades aeroespaciales.

no electo que ejerza un poder concentrado en nombre del progreso tecnológico. En su opinión, el control del Estado —y del futuro— debería pasar a manos de las autoproclamadas tecnoélites que son aptas para dirigir el país a través de una era de cambio exponencial. Thiel declaró en 2009 que ya no creía que “la libertad y la democracia sean compatibles”. En 2023, Musk pidió un “Sila moderno”, refiriéndose al dictador romano a cuyo reinado se le atribuyó el colapso de la república (Bremmer, 2025, párr. 24).

Claramente, el poder tecnológico concentrado plantea riesgos para la democracia y la libertad individual. Bremmer (2025) cierra su análisis afirmando: “En 2021, escribí que ‘el eclipse del Estado-nación por parte de las grandes tecnológicas no es inevitable’. Pero parece que el eclipse de la democracia a manos de las grandes tecnológicas, al menos, ya ha comenzado” (párr. 39).

Este cambio tan acelerado de los objetivos planteados por los empresarios tecno-utópicos; sus ambiciones en el dominio de tierra y energía para los centros de datos; la propuesta que los Estados compartan los datos de sus ciudadanos con dichas empresas para que estas puedan realizar sus actividades no transparentes de comunicación política; la solicitud de grandes privilegios impositivos; las visiones negativas sobre la humanidad y, en algunos casos, la invocación a avanzar hacia experiencias transhumanas; el accionar discrecional sobre la guerra vía el uso de armas sin control humano; los proyectos para realizar gran cantidad de tareas vía la IA generando desocupación e, incluso, la idea de avanzar en la creación de empresas no humanas más la propuesta de gobernar ciudades o territorios sin intervención del Estado¹² generaron reacciones en contrario de gran envergadura.

En este marco se inscriben la encíclica del papa León XIV *Magnifica Humanitas*, presentada el 25 de mayo de 2026, y la carta elevada al presidente Trump por Steve Bannon con más de 60 firmas titulada *Humans First* (Laruelle, 2026), en la cual le solicitan que regule la IA y las acciones de estas empresas, consolidando una ruptura al interior de MAGA entre los sectores conservadores/nacionalistas y los tecno-utópicos.

A pesar de este escenario, Milei decidió convertir a nuestro país en un *test case* para la experiencia tecnopolar. Esta postura se canaliza a través de múltiples vías y todas implican grandes concesiones de soberanía nacional.

¹² Esta experiencia ya se vive en la ciudad-empresa llamada Próspera en Honduras. La situación plantea claramente un límite de la soberanía hondureña (Cremaschi, 2026).

Desde una perspectiva política, Milei siempre apostó a este modelo, que coincide con su visión anarcocapitalista. Buena parte de sus viajes a Estados Unidos involucraron encuentros con empresarios tecno-utópicos y, como veremos más adelante, varias decisiones de su Gobierno van en defensa de los intereses de ese sector, pero sin dudas el proceso se aceleró con la llegada al país de Peter Thiel, el CEO de Palantir. Abogado y filósofo, Thiel combina una visión de negocios ultramillonarios con sus creencias transhumanísticas y su descrédito por la democracia y comparte gran parte de las opiniones volcadas en el “Manifiesto de Palantir” (Miranda y Gressani, 2026), un hilo de 22 puntos publicado en X el 18 de abril de 2026, que resume los principios del libro *La República Tecnológica: Poder duro, creencia blanda y el futuro de Occidente*, escrito por Alex Karp, otro CEO socio de Thiel en Palantir.

Las decisiones políticas que facilitan las acciones de las grandes corporaciones de IA abarcan tantos decretos como leyes y proyectos de ley que deben ser analizados en su conjunto para comprender la dimensión de las acciones del Gobierno en favor de las *big tech*. Una de ellas se vincula con las relaciones entre la Agencia Federal de Inteligencia y estos grupos, canalizada a través del asesor presidencial Santiago Caputo, quien mantiene lazos cercanos con los tecno-utópicos y se reunió con Thiel (Bossi, 2026). Sobre finales de diciembre de 2025, el Gobierno estableció a través del DNU 941/2025 el marco normativo que generó la integración de bases de datos de distintos organismos estatales al Sistema de Inteligencia Nacional. Este decreto de necesidad y urgencia modificó la Ley de Inteligencia Nacional (N.º 25.520) y estableció la creación de la Comunidad de Inteligencia Nacional (CITN). El detalle central es que el decreto faculta a la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) a solicitar información e integrar bases de datos de más de 15 organismos públicos (Poder Ejecutivo de la Nación, 2025). Dicho decreto no solo avanza sobre la libertad individual de los argentinos, sino que habilita la posibilidad de concentrar toda la información en una dependencia de inteligencia que está, políticamente hablando, bajo la influencia del asesor Caputo muy cercano de Thiel. Por su parte, el CELS (2026) caracterizó el Acuerdo sobre Inversiones y Comercio Recíproco (AICR) que el Gobierno argentino firmó en febrero de 2026 con el de Estados Unidos como una decisión de alto riesgo porque cede soberanía sobre la información personal de la población y erosiona garantías básicas, como la protección del derecho a la privacidad y la autonomía informativa.

El Congreso de la Nación también viene siendo escenario de presentación de leyes por parte del Poder Ejecutivo funcionales a los intereses de los tecno-utópicos. Algunas

de estas leyes ya fueron aprobadas y otras se están tratando, pero todas apuntan en la misma dirección. El proyecto de ley de Defensa de la Propiedad Privada modifica de manera indirecta a la Ley de Tierras en tanto altera el límite de tierras que pueden ser comprados por extranjeros, el cual en el presente es del 15 % tanto sobre el conjunto del territorio nacional como sobre el territorio particular de cada provincia. Así, la idea de los tecno-utópicos de comprar importantes extensiones de tierra, especialmente en la Patagonia, se facilita. Este esquema legislativo se completa con la ley conocida como Súper RIGI con grandes concesiones impositivas a largo plazo a ese sector y con el proyecto de ley para otorgarle personería jurídica a empresas no humanas.¹³ Estos últimos proyectos fueron formulados y negociados por el Ministerio de Economía y el Ministerio de Desregulación, cuyos representantes asistieron, incluido el presidente Milei, a distintas reuniones con Thiel.

Finalmente, la Cancillería anunció que Argentina se sumaba a la *Pax Silica*, una coalición liderada por Estados Unidos destinada a garantizar recursos estratégicos y a reforzar la provisión de insumos para la IA y las tecnologías avanzadas (El Litoral, 2026) y, recientemente, propuso la idea de pasaporte dorado. De acuerdo con el *Financial Times*, este proyecto otorgaría ciudadanía a cambio de USD 500.000 o la compra de un bono por USD 1 millón. El periódico señala que Peter Thiel es descripto como “embajador” del programa, que atraería “decenas de miles de millones” de dólares y aclara que no habría requisito de residencia (Infobae, 2026b). Por su parte, el Ministerio de Capital Humano anunció que aplicaría el programa “gemelos digitales”, uno de los productos de Palantir. Si, como dice el dicho, “para muestra, basta un botón”, está claro que al Gobierno de Milei le sobran botones que muestran su compromiso con de utilizar a la República Argentina como *test case* del proyecto tecno-utópico.

Otro síntoma mórbido que fomenta Milei es el rechazo a las instituciones multilaterales herederas del orden internacional liberal, en especial las Naciones Unidas

¹³ La propuesta fue anunciada por Milei y Sturzenegger en una nota publicada en el *Financial Times* el 3 de junio de 2026 bajo el título “Argentina invites AI to free itself”. Esta postura abrió un debate internacional ya que fue criticada por el historiador israelí Yuval Noah Harari (2026), quien le respondió en otra columna del mismo diario y sostuvo: “Los países que otorguen personalidad jurídica a las IA corren el riesgo de convertirse en algo para lo que la historia no ofrece analogía alguna: no un Estado corporativo, sino un Estado de IA; un país cuyos habitantes podrían, en la práctica, ser gobernados por corporaciones no humanas, contra las cuales podría resultar aún más difícil rebelarse. Milei espera convertir Buenos Aires en una nueva Ámsterdam. Corre el riesgo de convertirla en una nueva Batavia [...]. Con sus capacidades analíticas superiores, las corporaciones de IA estarán en posición de convertirse en maestras de los vacíos legales y el arbitraje regulatorio. Y no será fácil disuadirlas de participar en actividades directamente ilegales, porque la sanción definitiva que disuade a ejecutivos y empleados humanos —la cárcel— es irrelevante para las IA”.

y sus organismos especializados, mientras que también muestra indiferencia hacia los espacios de concertación política e integración regional, como el caso de la CELAC y el MERCOSUR. Si bien la crisis del multilateralismo occidental responde a múltiples causas, y las políticas de algunas de sus instituciones como FMI o el Banco Mundial no siempre fueron positivas para Argentina, lo que explica la postura del Gobierno son otras razones: el alineamiento irrestricto con Estados Unidos e Israel, la batalla cultural contra la “agenda woke” y la baja valoración del regionalismo.

Las dos primeras causas han contribuido a un cambio muy significativo del perfil de voto en Naciones Unidas. Como afirma Actis (2025),

Las votaciones en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) son un indicador para ver los cambios sobre los intereses y objetivos de la política exterior argentina desde diciembre de 2023. De acuerdo con los datos del *Global & LAC Datahub del Georgetown Americas Institute* (GAI) hay que remontarse a 1962 (contexto de Revolución cubana) para encontrar un nivel tan alto de *vote equal* de Argentina en AGNU con EEUU (66% en 2024). Para contextualizar el dato, el pico de coincidencias en los votos durante los años noventa en las denominadas “relaciones carnales” del gobierno de Carlos Menem fue de 40%. Asimismo, el *vote equal* con China cayó de 70% a 20%, un guarismo nunca visto desde el establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, en 1972. Cabe destacar que al ser parte del G-77 + China, históricamente Argentina y China votan con posiciones similares en AGNU en muchas agendas multilaterales, aspecto que parece quebrarse con el gobierno de Javier Milei (p. 11).

El alineamiento con Estados Unidos e Israel también se evidenció en algunas votaciones sobre temas muy sensibles vinculadas a la cuestión Palestina y a la defensa de los derechos humanos. Argentina votó negativamente en AGNU: para la admisión de Palestina (A/RES/ES-10/23), para establecer el fin de la ocupación territorial en ese país (A/RES/ES-10/24) y para defender la Solución de Dos Estados. También se opuso al proyecto de resolución para Prohibición de la Tortura (A/Comisión III (11/25) y la resolución para la Reparación por Esclavitud (A/80/L.48). En cuanto a posturas contra la “agenda woke”, uno de los ejemplos más significativos fue el rechazo presidencial ante la AGNU del documento “El Pacto por el Futuro y la Agenda 2030, un marco global integral para el desarrollo sostenible enfocado en personas, planeta y prosperidad”.

Otra decisión inscripta en lógica de alineamiento con Trump fue el retiro de Argentina de la OMS en marzo de 2026. La justificación se basó en las “profundas diferencias” con la gestión del organismo, especialmente por su manejo de la pandemia de COVID-19 y las recomendaciones de confinamiento. Desde la administración nacional se argumentó que la salida busca recuperar la plena soberanía del país para definir sus propias políticas sanitarias y evitar injerencias supranacionales. En ningún momento el Gobierno tomó en cuenta que las recomendaciones de la OMS no son vinculantes y que la decisión nos aísla de los mecanismos de cooperación en torno a los problemas de salud global. Fue, sin dudas, una decisión ideológica por sobre la salud de las y los argentinos.

En el campo del rechazo a los espacios multilaterales regionales, podemos mencionar su ausencia de Milei en la 68.^a Cumbre de Jefes de Estado del MERCOSUR y Estados Asociados, realizada el 30 de junio de 2026 en Paraguay, mientras que asistió ese mismo día a la Embajada de Estados Unidos a los actos organizados para festejar la independencia de ese país.

Además, el Gobierno argentino muestra una conjugación de indiferencia y oposición a la CELAC. En mayo de 2025 se desarrolló la IV Reunión Ministerial del Foro CELAC-China en Pekín. La República Argentina estuvo ausente del Plenario Ministerial y no participó en la adopción del documento final, el cual fue firmado por el resto de los países miembros de la CELAC y China. El Gobierno argumentó su decisión sosteniendo que el texto “contenía referencias críticas, aunque sutiles, hacia Estados Unidos” (Ríos, 2025).

En el caso de la Cumbre CELAC-UE, Argentina envió funcionarios de menor jerarquía y rechazó varios puntos del documento final. Entre ellos, estaba el punto 10, que versaba sobre “los esfuerzos en curso para alcanzar la paz en la región” y destacaba

el proceso de paz en Colombia, con el respaldo de la comunidad internacional y de las Naciones Unidas [...], la importancia de la seguridad marítima y de la estabilidad regional en el Caribe [...] y el pleno cumplimiento del derecho internacional, incluso en la lucha contra el crimen organizado transnacional y el tráfico ilícito de drogas.

Tampoco se apoyó el punto 15, que subrayaba el reconocimiento “del acuerdo alcanzado sobre la primera fase del Plan Integral para poner fin al conflicto en Gaza”; ni el punto 18, que hablaba sobre “la necesidad de poner fin al embargo económico, comercial y financiero impuesto contra Cuba”. Tampoco el 42, sobre la promoción de

“una inteligencia artificial segura, protegida y fiable, así como su gobernanza ética, con un enfoque responsable e inclusivo”, ni el 44 sobre “la necesidad de abordar y contrarrestar la desinformación y la información errónea, así como los discursos de odio, incluidos aquellos que perpetúan la violencia y la discriminación por razón de género, particularmente en los entornos digitales” (Ámbito Financiero, 2025).

Estas causas también se han reflejado en la conducta del Ejecutivo sobre los funcionarios de la Cancillería. Basta recordar que en 2024 la canciller Diana Mondino fue removida de su cargo porque Argentina votó junto a otros 187 países para solicitar el fin del embargo a Cuba. Además, en octubre de ese mismo año, Milei envió una comunicación oficial a todos los embajadores y altos funcionarios del Servicio Exterior en el que exige total alineamiento a las posiciones que él expresó en Naciones Unidas (ONU), contrarias a la Agenda de Desarrollo 2030, y advirtió que “quienes no se encuentren en condiciones de asumir los desafíos que depara el rumbo adoptado en defensa de las ideas de la libertad deberán dar un paso al costado” (La Nación, 2024).

4. A modo de cierre

Desde una perspectiva general, concluimos que la política exterior actual es funcional a los síntomas mórbidos y disfuncional a la construcción de un orden internacional más justo y plural. No aporta a la defensa de los intereses de la sociedad argentina, sino solo a un sector muy reducido; se encuentra inmersa en un alineamiento ideológico/religioso que no le permite observar los grandes cambios internacionales; plantea un desgranamiento del Estado que anula cualquier idea de soberanía y no logra una adecuada inserción del país en el contexto global, consolidando para Argentina situaciones propias del siglo XIX, como la dependencia para colonial y las prácticas propias de un neoprotectorado.

En referencia a los tres síntomas mórbidos abordados en este artículo, entendemos que los principales efectos de la aplicación de prácticas propias de las derechas extremas son la pérdida de calidad democrática, el avance de acciones autocráticas y el planteo de una batalla cultural que pretende eliminar al oponente político, degradar la política y fomentar un discurso de odio. Por otra parte, las concesiones desmedidas a los empresarios tecno-utópicos consolidan un modelo plutocrático en manos extranjeras y permiten la captura del Estado por un grupo de multimillonarios, condición que, como sostuvimos, les permite reutilizar el poder público para promover las ambiciones privadas



tomando a nuestro país como *test case* de un proyecto que intenta dominar el mundo o, al menos, a Occidente desde una perspectiva filosófica donde “la humanidad” ocupa un lugar secundario. Finalmente, la oposición al multilateralismo en Naciones Unidas es utilizada como espacio internacional para oponerse a derechos de distinta índole (de género, humanos, ambientales, etc.) y para complacer en su totalidad las posturas de Estados Unidos e Israel. La desconsideración de los espacios de integración y concertación regional no solo involucra la oposición a ciertos temas de agenda, sino un desconocimiento de los problemas regionales y una facilitación para que Trump logre concretar su corolario a la doctrina Monroe.

Este panorama parcial se complejiza si sumamos aquellos análisis que toman otros síntomas mórbidos, como el desconocimiento del cambio climático, la indiferencia ante la desigualdad, la renuncia a la cooperación vinculada a los problemas de salud global, la postura favorable ante cualquier escenario de guerra que planteen Estados Unidos e Israel, entre otros. En un mundo caracterizado por la complejidad, una política exterior tan ideologizada y tan alejada de las necesidades, problemas e intereses de la mayoría de la sociedad argentina parece estar destinada a diseñar un país para pocos, sin espacios para los motores de un desarrollo inclusivo que, con errores, supieron ser una nota distintiva de la República Argentina y parte de su modelo de inserción internacional.

Referencias

- Actis, E. (2025). *La Política Exterior Argentina hacia el Multilateralismo bajo el gobierno de Javier Milei (2023-2025)*. Fundación Friedrich Ebert. <https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/22324>
- Ámbito Financiero. (10 de noviembre de 2025). *Argentina no envió al Canciller a la cumbre de la CELAC-UE y no aprobó puntos del documento final*. <https://www.ambito.com/politica/argentina-no-envio-al-canciller-la-cumbre-la-celac-ue-y-no-aprobo-puntos-del-documento-final-n6212358>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de mayo de 2024). *Admisión de nuevos miembros en las Naciones Unidas: Estatuto de Palestina en las Naciones Unidas (A/RES/ES-10/23)*. <https://docs.un.org/es/A/RES/ES-10/23>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (18 de septiembre de 2024). *Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las consecuencias jurídicas derivadas de las políticas y prácticas de Israel en el Territorio Palestino Ocupado, incluida Jerusalén Oriental, y de la ilegalidad de la presencia continuada de Israel en el Territorio Palestino Ocupado (A/RES/ES-10/24)*. https://digitallibrary.un.org/record/4062853/files/A_RES_ES-10_24-ES.pdf?ln=es
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (10 de septiembre de 2025). *Respaldo a la Declaración de Nueva York sobre el Arreglo Pacífico de la Cuestión de Palestina y la Implementación de la Solución Biestatal (A/80/L.1/Rev.1)*. <https://digitallibrary.un.org/record/4087913?ln=es&v=pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (12 de septiembre de 2025). *Actas oficiales de la Asamblea General, 80.º período de sesiones: 2.ª sesión plenaria, viernes, 12 de septiembre de 2025, Nueva York [Registro de votación de la 80.ª sesión plenaria] (A/80/PV.2)*. <https://digitallibrary.un.org/record/4127720?ln=es&v=pdf>
- Asamblea General de las Naciones Unidas. (16 de septiembre de 2025). *Legal analysis of the conduct of Israel in Gaza pursuant to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide: conference room paper of the Independent International Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory*,

including East Jerusalem, and Israel (A/HRC/60/CRP.3).
<https://digitallibrary.un.org/record/4089577?ln=es&v=pdf>

Asamblea General de las Naciones Unidas. (25 de noviembre de 2025). *Declaración sobre la Calificación de la Trata de Africanos Esclavizados y la Esclavitud Racializada de Africanos como el Crimen de Lesa Humanidad más Grave* (A/RES/80/250).
https://digitallibrary.un.org/record/4107547/files/A_RES_80_250-ES.pdf

Asamblea General de las Naciones Unidas. (25 de marzo de 2026). *Declaración sobre la Calificación de la Trata de Africanos Esclavizados y la Esclavitud Racializada de Africanos como el Crimen de Lesa Humanidad más Grave* (A/80/L.48).
<https://digitallibrary.un.org/record/4106588?ln=es&v=pdf>

Babic, M. (2020). Let's talk about the interregnum: Gramsci and the crisis of the liberal world order. *International Affairs*, 96(3). <https://doi.org/10.1093/ia/iiz254>

Bossi, J. (25 de abril de 2026). La pregunta clave del millonario que monitorea el “experimento libertario”. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/pregunta-clave-millonario-monitorea-experimento-libertario_0_tTGPIZs3nd.html

Bremmer, I. (2021). The technopolar moment: How digital powers will reshape the global order. *Foreign Affairs*, 100(6), 112-128.
<https://es.scribd.com/document/1006478831/Bremmer-I-2021-the-Technopolar-Moment-How-Digital-Powers-Will-Reshape-the-Global-Order-Foreign-Aff-100-112>

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

Burkhalter, D. (17 de febrero de 2026). *Regreso de las “esferas de influencia”: claves y consecuencias*. SWI swissinfo.ch. <https://www.swissinfo.ch/spa/ginebra-internacional/regreso-de-las-esferas-de-influencia-claves-y-consecuencias/90951838>

Busso, A. (2023). La inserción de Argentina en un mundo convulso: Una mirada política. *Revista FIDE Coyuntura y Desarrollo*, (415), 6-15.

- Busso, A. (4-6 de diciembre de 2024). *La política exterior de Milei y su huella sobre las políticas de defensa y seguridad* [Ponencia]. XII Jornadas de Sociología “La Sociología frente a las apuestas de destrucción de lo común”, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Ensenada, Argentina.
- Busso, A. (2025). *Orden internacional en la tercera década del siglo XXI y política exterior argentina: Reflexiones iniciales* (Disertación de Doctorado Honoris Causa). Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba. CEA, 9(19). <http://hdl.handle.net/11086/556453>
- Centro de Economía Internacional. (marzo de 2026). *Intercambio comercial argentino*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. <https://cancilleria.gob.ar/es/cei/actualidad/intercambio-comercial-argentino-primer-bimestre-2026>
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (14 de mayo de 2026). *El acuerdo sobre transferencia de datos va contra principios constitucionales*. <https://www.cels.org.ar/web/2026/05/el-acuerdo-sobre-transferencia-de-datos-va-contra-principios-constitucionales/>
- CNN Español. (10 de marzo de 2026). “*Me siento orgulloso de ser el presidente más sionista del mundo*”, dijo Milei desde Nueva York. <https://cnnespanol.cnn.com/2026/03/10/argentina/milei-sionista-discurso-nueva-york-iran-eeuu-israel-orix>
- Cox, R. W. (1987). *Production, power, and world order: Social forces in the making of history*. Columbia University Press.
- Cremaschi, M. (abril de 2026). Próspera, la ciudad-empresa libertaria que tensiona la soberanía hondureña. *Nueva Sociedad*. <https://nuso.org/articulo/libertarios-prospera-isla-thiel-honduras-zedes/>
- El Grand Continent. (2 de enero de 2025). *Los BRICS se amplían: El grupo representa ahora el 51% de la población mundial y el 40% del PIB mundial*. <https://legrandcontinent.eu/es/2025/01/02/los-brics-dan-la-bienvenida-a-9-nuevos-estados-socios-el-grupo-representa-ya-el-51-de-la-poblacion-mundial-y-el-40-del-pib-global-1/>

- El Litoral. (2026). *Qué es Pax Silica, el acuerdo sobre minerales críticos que Argentina firmó con Estados Unidos*. https://www.ellitoral.com/politica/paxsilica-minerales-quirno-inteligenciaartificial-argentina-estadosunidos-recursos_0_0xE9v0OONt.html
- Financial Times. (3 de junio de 2026). *Argentina invites AI to free itself*. <https://www.ft.com/content/f93022fe-43f7-437d-abd8-06c457c0a43c>
- Gramsci, A. (1999). *Cuadernos de la cárcel* (Vol. 2). Ediciones Era.
- Harari, Y. N. (8 de junio de 2026). We must not grant AI agents legal personhood. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/b8cc4bf4-6d3c-4974-8428-9a091983c473>
- Infobae. (6 de junio de 2024). *Javier Milei: “Soy el topo que destruye el Estado desde adentro”*. <https://www.infobae.com/politica/2024/06/06/javier-milei-soy-el-topo-que-destruye-el-estado-desde-adentro/>
- Infobae. (1 de mayo de 2026a). *El Pentágono cerró acuerdos con siete empresas de inteligencia artificial: “El liderazgo en IA es indispensable para la seguridad nacional”*. <https://www.infobae.com/estados-unidos/2026/05/01/el-pentagono-cerro-acuerdos-con-siete-empresas-de-inteligencia-artificial-el-liderazgo-en-ia-es-indispensable-para-la-seguridad-nacional/>
- Infobae. (27 de junio de 2026b). *“Pasaporte dorado”: Según Financial Times, Milei lo lanzaría este año para captar divisas, atraer millonarios y cancelar deuda*. <https://www.infobae.com/economia/2026/06/27/pasaporte-dorado-segun-financial-times-milei-lo-lanzara-este-ano-para-captar-divisas-atraer-millonarios-y-cancelar-deuda/>
- Insulza, J. M. (1986). La política exterior de Estados Unidos en los años ochenta y su impacto en el sistema internacional. *Cuadernos Semestrales*, (19), 115.
- La Nación. (19 de octubre de 2024). *Javier Milei advirtió a todo el cuerpo diplomático que quien no acate la línea que él fijó en la ONU debe renunciar*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/javier-milei-advirtio-a-todo-el-cuerpo-diplomatico-que-si-no-acata-la-linea-que-el-fijo-en-la-onu-nid18102024/>

- Laporte, J. P. y Corigliano, F. (2025). La política exterior de Javier Milei (2023-2025): Una política exterior minimalista y empresario-céntrica. *STUDIA POLITICÆ*, (66).
- Laruelle, M. (19 de mayo de 2026). El documento fundacional de la insurrección nacional-populista contra la IA. *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2026/05/19/documento-fundacional-de-insurreccion-nacional-populista-contra-ia/>
- Latham, A. (26 de septiembre de 2022). *Spheres of influence in a multipolar world*. Defense Priorities. <https://www.defensepriorities.org/explainers/spheres-of-influence-in-a-multipolar-world/>
- Leis Montero, E. (4 de diciembre de 2024). *¿Qué es la CPAC, la conferencia política que llega a la Argentina con Javier Milei como anfitrión?* Chequeado. <https://chequeado.com/el-explicador/que-es-la-cpac-la-conferencia-politica-a-la-que-viaja-javier-milei-para-encontrarse-con-donald-trump/>
- Levitsky, S. y Way, L. (11 de febrero de 2025). The path to American authoritarianism: What comes after democratic breakdown. *Foreign Affairs*. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/path-american-authoritarianism-trump>
- Manning, B. (1977). The congress, the executive and intermestic affairs: Three proposals. *Foreign Affairs*, 5(2).
- Markovitz, G. y Heading, S. (11 de enero de 2023). *Informe sobre Riesgos Globales 2023: Esto es lo que debemos hacer según los expertos*. World Economic Forum. <https://es.weforum.org/stories/2023/01/riesgos-globales-2023-que-los-expertos-dicen-que-podemos-hacer-al-respecto/>
- Marx, K. (2023). *El dieciocho brumario de Luis Bonaparte* (H. Tarcus, introd. y notas). Siglo XXI.
- Míguez, M. C. (2025). La política exterior de Javier Milei y los actores socioeconómicos predominantes: El caso de Amcham. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (33), 1-26. <https://doi.org/10.48162/rev.48.108>

- Miranda, A. y Gressani, G. (21 de abril de 2026). El manifiesto de Palantir para la dominación. *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2026/04/21/el-manifiesto-de-palantir-para-la-dominacion/>
- Pezzini, M. (26 de mayo de 2022). Nuevas alianzas para salir del interregno. *El Grand Continent*. <https://legrandcontinent.eu/es/2022/05/26/nuevas-alianzas-para-salir-del-interregno/>
- Poder Ejecutivo de la Nación. (31 de diciembre de 2025). Decreto 941/2025: Modificación de la Ley de Inteligencia Nacional N.º 25.520. *Boletín Oficial de la República Argentina*. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/337032/20260102>
- Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Instituto de Altos Estudios de América Latina; Universidad Simón Bolívar.
- Riorda, M. (2024). El brutalismo comunicativo de Milei. *Revista Anfibia*. <https://www.revistaanfibia.com/el-brutalismo-comunicativo-de-milei/>
- Ríos, L. (8 de julio de 2025). El “ausentismo” argentino en el Foro CELAC-China: ¿Ideología o pragmatismo? Observatorio de Política Exterior Argentina. <https://www.opeargentina.org/post/el-ausentismo-argentino-en-el-foro-celac-china-ideolog%C3%ADa-o-pragmatismo>
- Russell, R. y Tokatlian, J. G. (9 de abril de 2025). A non-hegemonic order: A view from Latin America. *Latin American Policy*. https://www.researchgate.net/publication/391784612_A_Non-Hegemonic_Order_A_View_From_Latin_America
- Sanahuja, J. A. (2020). ¿Bipolaridad en ascenso? *Foreign Affairs Latinoamérica*, 20(2), 76-84.
- Sanahuja, J. A. (2022). Interregno: La actualidad de un orden mundial. *Nueva Sociedad*, (302). https://static.nuso.org/media/articles/downloads/8.TC_Sanahuja_302.pdf
- Spektor, M. (5-7 de noviembre de 2025). *La apuesta de Trump en América Latina* [Conferencia]. VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, FLACSO, Buenos Aires, Argentina.

- The White House. (2025). *National Security Strategy of the United States of America*.
<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf>
- Tokatlian, J. G. (15 de febrero de 2023). El avance de la internacional reaccionaria.
Clarín. https://www.clarin.com/opinion/avance-internacional-reaccionaria_0_dccOEbVjI9.html
- Tokatlian, J. G. (18 de febrero de 2026). Estados Unidos: De protectorados a neoprotectorados. *Cenital*. <https://cenital.com/estados-unidos-de-protectorados-a-neoprotectorados/>
- Varoufakis, Y. (2024). *Tecno-feudalismo: El sigiloso sucesor del capitalismo*. Deusto.
- Wike, R., Silver, L., Fagan, M. y Schulman, J. (23 de junio de 2026). *Trump gets negative reviews internationally as fewer say U.S. is a reliable partner*. Pew Research Center. <https://www.pewresearch.org/global/2026/06/23/trump-gets-negative-reviews-internationally-as-fewer-say-u-s-is-a-reliable-partner/>

La influencia de las provincias argentinas en la política exterior: aportes para el análisis

The influence of Argentine provinces on foreign policy: contributions to the analysis

Delfina Campanella¹⁴

Resumen: El presente artículo pretende examinar en qué medida actores subnacionales como las provincias pueden influir en la política exterior argentina (PEA). Para ello, dentro del campo de los estudios de política exterior (PE) se parte de los Análisis de Toma de Decisiones, enfoque que indaga acerca de la vinculación entre la estructura, proceso y los actores de la PE. Seguidamente, se incorporan los análisis vinculados al accionar internacional de los actores subnacionales, retomando los estudios sobre paradiplomacia, así como las variables, mecanismos y modalidades de este accionar. A partir de ello, se presenta un marco para el análisis de la influencia de las provincias argentinas en la política exterior. En suma, el trabajo pretende contribuir empírica y analíticamente al estudio de la PEA, profundizando sobre el alcance y la incidencia de la paradiplomacia provincial

Palabras clave

Política exterior argentina, paradiplomacia, política internacional, actores subnacionales, provincias

Abstract: This article aims to examine the extent to which subnational actors, such as provinces, can influence Argentine foreign policy. Within the field of Foreign Policy Analysis, the study adopts a Decision-Making approach that explores the relationship between structure, process, and actors of foreign policy. Subsequently, it incorporates perspectives related to the international activities of subnational governments, by engaging with the literature on paradiplomacy, as well as the variables, mechanisms, and

¹⁴ Licenciada en Relaciones Internacionales (UNICEN). Magíster en Ciencias Sociales (UNICEN). Integrante del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL-UNICEN-CIC). Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNICEN.



modalities of this type of action. Based on these contributions, the paper proposes an analytical framework for examining the influence of Argentine provinces on foreign policy. Overall, the investigation seeks to contribute empirically and analytically to the study of Argentine foreign policy, by deepening the analysis of the scope and impact of provincial paradiplomacy.

Keywords

Argentine foreign policy, paradiplomacy, international policy, subnational actors, provinces

1. Introducción

En el mundo actual, los análisis de la política exterior han trascendido las perspectivas de la diplomacia tradicional, centrada fundamentalmente en el Estado-nación como único actor de las relaciones internacionales. En las últimas décadas, el sistema internacional ha experimentado cambios relevantes y su carácter predominantemente interestatal se ha puesto en tensión a partir de la emergencia de una multiplicidad de actores que participan y ejercen presiones o influencias en favor de sus objetivos y/o intereses (Bueno, 2010, p. 10).

De esta manera, como resultado de procesos mundiales y locales, desde los años sesenta el campo de las relaciones internacionales comenzó a prestar creciente atención al surgimiento y ampliación de estos actores (Russell, 2010, p. 83). Entre ellos se encuentran empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, medios de comunicación y Gobiernos subnacionales (Carcedo, 2022; Keohane y Nye, 1989), constituyendo estos últimos el foco de análisis. En efecto, los actores subnacionales han ido ganando capacidad de acción externa y grados de injerencia en las decisiones de política exterior (Calvento y Zuccarino, 2022, p. 12), cuestionando el monopolio estatal en la materia.

En este marco de transformaciones, la política exterior —y, particularmente, la política exterior argentina— ya no puede ser comprendida exclusivamente desde los enfoques de la diplomacia tradicional (Bueno, 2010, p. 10). Por el contrario, analizarla implica no solamente reconocer la emergencia de estos nuevos actores, sino también profundizar acerca de sus implicancias tanto empíricas como analíticas para el campo disciplinar. En esta línea, el presente artículo examina la influencia de actores subnacionales como las provincias en la política exterior argentina, con el objetivo de contribuir empírica y analíticamente al estudio de la PEA, profundizando sobre el alcance y la incidencia de la paradiplomacia provincial.

En relación con la metodología, se trata de una investigación documental (Tamayo, 2003) con un enfoque cualitativo, que contempla el análisis bibliográfico (Sautu *et al.*, 2005) y de documentos digitales (Molgaray, 2018).

2. La influencia de los actores subnacionales en la política exterior: aproximaciones conceptuales

Para estudiar la influencia de los actores subnacionales en la política exterior, resulta necesario realizar algunas aproximaciones teóricas y conceptuales a la temática.

Para ello, en primer lugar, se esgrimen algunas consideraciones sobre el concepto de política exterior, ya que no es posible concebir el accionar internacional subnacional al margen de la vinculación y articulación con esta. Se presentan los principales enfoques que la han analizado, con especial referencia a los análisis de toma de decisiones. Finalmente, se incorporan los análisis vinculados al accionar internacional de los actores subnacionales, retomando los estudios sobre paradiplomacia, así como las variables, mecanismos y modalidades de este accionar, a fin de comprender los alcances de la inserción internacional provincial y su influencia en la política exterior argentina.

2.1. La política exterior y los análisis de toma de decisiones

Como se anticipó, la política exterior es un concepto clave para comprender y enmarcar la participación internacional de los actores subnacionales. Si bien no existe una definición unívoca del concepto, para definirla se consideran los aportes de Lasagna (1995); Miranda (2005; 2014), Perina (1988), Tomassini (1987) y Van Klaveren (2021), en cuyos trabajos es posible identificar una serie de elementos comunes. En líneas generales, se la considera como un instrumento estatal que comprende un conjunto de acciones y decisiones desarrolladas hacia el medio externo (Miranda, 2014; Perina, 1988; Van Klaveren, 2021). Asimismo, existe consenso en concebirla como una acción gubernamental y, por tanto, como una política pública (Lasagna, 1995; Tomassini, 1987). De esta forma, en el presente trabajo se entiende a la política exterior como el conjunto de acciones y decisiones desarrolladas por un Estado-nación hacia el medio externo, en tanto acción de política gubernamental y, por ende, de política pública.

En la disciplina de las relaciones internacionales, desde la década de 1950 su estudio ha sido abordado por los análisis de la política exterior (APE). A su vez, al interior del campo es posible distinguir tres grandes enfoques: política exterior comparada, análisis de toma de decisiones y contexto de la política exterior (Míguez, 2020, p. 27). La política exterior comparada se centra en las características y tipologías sobre el comportamiento internacional de los Estados y su vinculación con la política exterior, siendo uno de los trabajos pioneros el de Rosenau (1966). Por su parte, los análisis de toma de decisiones enfatizan en la incidencia de los grupos y actores en el proceso decisorio, destacándose aquí las obras de Snyder, Bruck y Bunton (1962), Allison (1971) y Rosenau (1968). Finalmente, el enfoque sobre el contexto de la PE focaliza en el análisis de factores internos y externos que condicionan el desarrollo de dicha política, siendo relevantes los

trabajos de Harold y Margaret Sprout (1956). Análisis posteriores como los de Allison (1971), Putnam (1988) y Waltz (1979) ampliaron estos enfoques (Míguez, 2020, p. 27; Miranda, 2011, p. 19).

Específicamente, en esta investigación se adscribe a las teorías de toma de decisiones, en tanto se considera que ofrecen herramientas útiles para analizar la influencia de actores subnacionales como las provincias en la política exterior argentina. Según Miranda (2011, p. 15), dicho enfoque pondera la relación entre el sistema internacional y el sistema político nacional, y reconoce tres aristas vinculadas:

- i) los actores, con el propósito de identificar quiénes son los que deciden, como así también los que influyen en la decisión; ii) la estructura, que contiene a esos actores y que por lo tanto a través de ella es posible advertir dónde se ubican o se posicionan los mismos y con qué capacidades cuentan; y iii) los procesos que se activan en torno a la toma de decisiones con el fin de examinar cómo se formula la política exterior (Miranda, 2011, p. 15-16).

Según Simonoff (2007, p. 21), la teoría de toma de decisiones se aleja del rol del Estado asignado por el realismo clásico, y considera que la naturaleza de la decisión no es “absolutamente única y racional”. En este sentido, este enfoque permite identificar los actores intervinientes en el proceso decisorio —entre ellos, los subnacionales— y la estructura o contexto en que desarrollan este accionar, aspectos centrales para analizar la influencia de las provincias argentinas en la política exterior, sobre lo cual se profundiza a continuación.

2.2. Estructura, proceso y actores de la política exterior

En América Latina, los trabajos de Van Klaveren han sido pioneros en los análisis de toma de decisiones. Según el autor, “el análisis de la política exterior requiere un estudio de la estructura o contexto en que se adoptan las decisiones, así como del proceso mediante el cual se adoptan” (Van Klaveren, 2021, p. 98). De esta manera, estructura y proceso se erigen como dos componentes fundamentales: la primera refiere al ámbito externo e interno, y el segundo refiere a los actores, instituciones y grupos que intervienen en el proceso decisorio.¹⁵

En relación con la “estructura”, una de las clasificaciones más conocidas para analizar los comportamientos en política exterior es aquella que distingue factores

¹⁵ En Argentina, Russell (1990) profundizó el análisis de la política exterior a partir de las variables intervinientes en el proceso de toma de decisiones (Miranda, 2011, p. 27).

externos e internos (Van Klaveren, 2021, p. 98). Como sintetiza Zuccarino (2020), las variables internas

refieren a aquellos factores propios o presentes hacia el interior del Estado, y (...) van desde cuestiones generales como el modelo de desarrollo político-económico adoptado por aquél, hasta cuestiones más específicas, como los intereses particulares de los dirigentes políticos que se encuentran a cargo del ejercicio del gobierno en el periodo bajo estudio o actores específicos que operan desde dentro del país planteando sus demandas y ejerciendo su influencia a fin de conseguir sus objetivos. Dentro de este grupo se pueden incluir tanto a organismos públicos (...) como privados o no gubernamentales (p. 3).

Por su parte, las variables externas

son aquellas que influyen la formulación y ejecución de la política exterior desde fuera de los límites territoriales del Estado y también, como las internas, pueden ser de carácter general (estructura y funcionamiento del sistema internacional con su potencia o potencias hegemónica/s de turno, ordenamiento y disputas por la supremacía a nivel continental o regional) o referidas a actores puntuales, como otros Estados nacionales o subnacionales que se relacionan con el Estado objeto de análisis en sus distintos niveles, organizaciones estatales u ONGs internacionales, empresas multinacionales, ciudadanos particulares, entre otros (p. 3).

A los fines del presente trabajo, dicha distinción permite ubicar a los actores subnacionales como una de las variables internas que inciden en la formulación e implementación de la política exterior, sin desconocer que su accionar también se encuentra condicionado por factores externos e internos.

Al mismo tiempo, esta distinción analítica entre variables internas y externas no supone que estas operen de manera independiente, sino que se encuentran estrechamente relacionadas y más aún en países periféricos como la Argentina (Deciancio y Míguez, 2020, p. 96). Como sostiene Rosenau (1997), en un mundo cada vez más interdependiente, concebir los asuntos internos y externos como cuestiones separadas sería un error. En esta línea, se coincide con lo expresado por Gourevitch en Tokatlian y Merke (2014, p. 247), quien plantea que, si bien “las relaciones internacionales y la política doméstica tienen un “carácter interpenetrado”, “las presiones (externas) no suelen ser totalmente determinantes” (Gourevitch, 1996, p. 67)”. Esto supone que la incidencia de las variables domésticas es central “para comprender las opciones y los límites de la política exterior” (Tokatlian y Merke, 2014, p. 247), de allí la importancia de profundizar sobre este análisis.

En cuanto al “proceso” decisorio, este refiere a los actores, instituciones y grupos que intervienen en dicha política. En relación con este punto, existe consenso en señalar la influencia de diversos actores gubernamentales y no gubernamentales en la política

exterior, permitiendo ubicar, dentro de los primeros, a los actores subnacionales. En esta línea, Tokatlian y Merke (2014, pp. 249-250) señalan que “los estados no toman decisiones”, sino que “las decisiones las toman los líderes de gobierno en el contexto de restricciones y ventajas del ambiente internacional pero también en un contexto doméstico poblado por instituciones, actores e ideas que dan forma”. Dentro de estos actores incluyen: “(a) el Ejecutivo; (b) gabinetes y burocracias; (c) las provincias; (d) el Legislativo y los partidos políticos; y (e) elites, opinión pública y minorías”. También Russell (1990, p. 256) entiende que en la toma de decisiones participan actores gubernamentales y no gubernamentales, tanto del país como del exterior. De manera similar, Zuccarino (2020, p. 3) considera tanto a “organismos públicos (Poder Legislativo, estados provinciales y municipales, universidades públicas, empresas estatales) como privados o no gubernamentales (empresas de capital nacional o extranjero operantes en el territorio, organizaciones de la sociedad civil, instituciones de educación privadas, entre otros)”.

En suma, de lo anterior se deduce la incidencia de actores gubernamentales como una de las variables internas de la política exterior, considerando, dentro de estos, a las provincias. Retomando a Van Klaveren (2021, p. 98), el vínculo entre el proceso (actores) y la estructura (variables internas y externas) es complejo y no ha sido explicado de manera satisfactoria por los estudios de política exterior, de allí la contribución que este trabajo busca realizar.

2.3. Los actores subnacionales en la política exterior: aproximación a los estudios de paradiplomacia

En el campo de las relaciones internacionales, el surgimiento y la ampliación de los actores internacionales ha sido objeto de interés desde finales de los sesenta (Russell, 2010, p. 83). Desde entonces, la proliferación de una pluralidad de actores —entre ellos los subnacionales— ha sido producto de procesos globales, regionales y locales. En dicho marco, el enfoque de la interdependencia compleja marcó un punto de inflexión, al sostener que las relaciones internacionales ya no son patrimonio exclusivo de los Estados centrales, sino que involucran a nuevos actores que conforman nuevas tramas de relaciones transnacionales e intergubernamentales (Keohane y Nye, 1989).

Los actores subnacionales han sido definidos como “las unidades institucionales que son componentes de un gobierno de un Estado Nacional: estados, regiones,

provincias, municipios u otros poderes locales” (Fronzaglia, 2005, p. 44, citado por Zuccarino, 2020, p. 5).

Como señala Lara Pacheco (2019), estas entidades se encuentran situadas “entre los niveles nacional y local” y tienen “capacidad y autoridad para la toma de decisiones” (Hooghe *et al.*, en Duran, 2013, citado por Lara Pacheco, 2019, p. 91). Así, se pone en evidencia el vínculo que mantienen con la unidad mayor, el Estado Nacional, de la cual forman parte y tiene a su cargo la formulación de la PE (Zuccarino, 2020, p. 5). En consecuencia,

la formulación y definición de la política exterior fue perdiendo el carácter centralizado que históricamente tuvo en torno a la acción de los ministerios de relaciones exteriores (Maira, 2010), marcando el paso de un concepto basado en la idea de la política exterior construida exclusivamente por un gobierno, a una noción que involucra a un conjunto de nuevos actores que buscan ampliar sus espacios de participación en el proceso decisorio sobre cuestiones externas, interactuando junto al gobierno central en la búsqueda de influir en la política exterior del Estado (Medeiros, citado en Bueno, 2010). En ese sentido, para Jiménez Grotter y Peresutti (2013), la política exterior no sólo estaría condicionada por los acontecimientos internacionales sino también por eventos y actores internos que coexisten con los Estados Nacionales y con quienes mantiene una necesaria interrelación, como son los estados subnacionales (Zuccarino, 2020, p. 6).

Siguiendo a Colacrai y Zubelzú (1994, p. 4), si bien estos actores no tienen competencia para fijar el contenido de la política exterior —el “qué”—, sí tienen capacidad de incidir en los modos de implementación —el “cómo”—, puesto que su accionar se sitúa en el plano de gestión e instrumental. De esta manera, deben ser entendidos como “actores de política exterior *sui generis* es decir, diferenciados de su Estado-nación, con distintos grados de autonomía (...) pero con competencias domésticas para promover acciones internacionales interconectadas con sus políticas públicas” (Rodrigues, 2012, en Ramalho Froio *et al.*, 2023, p. 74).

En línea con lo anterior, en el presente trabajo se entiende por influencia a la capacidad de los actores subnacionales de incidir en la formulación e implementación de la política exterior del Gobierno central, en función de diversos objetivos e intereses y a partir de distintas modalidades de acción (Bueno, 2010; Colacrai y Zubelzú, 1994; Zubelzú, 2006). Estos mecanismos de influencia se presentan y operacionalizan mediante un conjunto de indicadores en el apartado siguiente.

Para referir al accionar externo de estos actores, se han propuesto diferentes conceptos: ‘diplomacia constitutiva’ (Kincaid, 2003); ‘nueva diplomacia regional’ (Keating, 2001); ‘política externa federativa’ (Rodrigues, 2004); ‘protodiplomacia’,

‘paradiplomacia identitaria’ (Paquin, 2004), ‘paradiplomacia’, o ‘gestión externa subnacional’ (Zubelzú, 2008a) y ‘política internacional subnacional’ (Calvento, 2012) para el caso argentino. Si bien no existe consenso académico al respecto, el término ‘paradiplomacia’ acuñado por Duchacek (1986) y Michelmann y Soldatos (1990) ha sido el más utilizado y considerado un ‘paraguas’ que incluye las demás acepciones (Zeraoui, 2016, p. 16).

Duchacek (1990) definió a la paradiplomacia como “las entradas directas e indirectas de los gobiernos no-centrales al campo de las relaciones internacionales” (p. 15), considerando al término “para” como una abreviación de “diplomacia paralela”, es decir “algo asociado en una capacidad subsidiaria o accesorio” (p. 25) a la política exterior del Estado nacional. No obstante, se coincide aquí con Juste (2024, p. 102) en considerar a la paradiplomacia “como una política pública complementaria e instrumentalizadora de la política exterior, refutando las tesis que plantean una posición de carácter separatista del Estado”. En esta línea, se concuerda también con el planteo de Miranda (2005, p. 7), quien define a la paradiplomacia como “la actividad de un actor subnacional” que, lejos de constreñir la política exterior del gobierno central, “ensancha el vínculo mundial del país, moderniza el proceso de toma de decisiones de aquella política” e “integra el desarrollo de la ciudad [o provincia] a los contextos que están más allá de las fronteras nacionales” (Miranda, 2005, p. 7). En este sentido, se adscribe al estudio de la paradiplomacia desde los enfoques de la política exterior y los procesos de toma de decisiones¹⁶ (Oddone, 2016, p. 54).

Por ende, el presente trabajo utiliza este concepto de forma exploratoria para referir a la forma de actuar en términos internacionales de unidades subnacionales como las provincias argentinas, en tanto constituye el término más utilizado dentro de la literatura y se considera también como el más adecuado para operacionalizar los mecanismos de influencia de estos actores en la política exterior. En este punto, vale aclarar que no se retoman las conceptualizaciones acuñadas para el caso argentino por diversas razones. En relación con el término ‘gestión externa subnacional’ desarrollado por Zubelzú (2008a), si bien se recupera como aporte central para comprender las modalidades de acción de las

¹⁶ Tales perspectivas resaltan la creciente “fragmentación (...) de la política exterior en la que participan los distintos poderes (...) en sus múltiples niveles, y un grupo creciente de actores (...) que ocasionan una transformación general de la diplomacia con base en su flexibilización” (Oddone, 2016, p. 55). En este marco, la paradiplomacia comienza a ser entendida “como una suerte de democratización de la política exterior al contemplar las necesidades e intereses de los diferentes niveles al interior de un Estado” (Oddone, 2016, p. 56).

provincias, la propuesta aquí presentada busca profundizar dicho abordaje mediante la identificación de dimensiones e indicadores que permitan operacionalizar su análisis. Del mismo modo, si bien el término ‘política internacional subnacional’ propuesto por Calvento (2012) constituye un marco analítico desarrollado para el estudio de la participación internacional de los municipios (Carcedo y Campanella, 2024, p. 48), se incorporan aportes de su propuesta para la construcción y operacionalización de los indicadores aquí presentados.

Ahora bien, ¿cómo pueden los actores subnacionales incidir en la formulación e implementación de la política exterior? Para dar respuesta a la pregunta cabe retomar algunos desarrollos posteriores que, en base a Duchacek (1990), realizan una clasificación entre paradiplomacia directa e indirecta. La primera “se da cuando la región o subgrupo tiene una actuación directa en la escena internacional y tiene las verdaderas relaciones al exterior”, mientras que la segunda “se usa cuando, desde el interior, se hace presión para moldear las políticas que usara el gobierno central al exterior” (Zeraoui, 2011, p. 80). Siguiendo a Zeraoui (2016, p. 19), Duchacek “separa la acción directa de las entidades intermedias en el sistema internacional y las acciones indirectas a través de los grupos de presión o de interés”. Sobre esta base, el apartado siguiente propone un marco para identificar los mecanismos mediante los cuales las provincias argentinas pueden incidir en la formulación y/o implementación de la política exterior.

Imagen 1. Síntesis del marco para el análisis de la influencia de los actores subnacionales en la política exterior

Análisis de Política Exterior (APE)

Análisis de Toma de Decisiones

Estructura (variables internas y externas), Proceso y Actores de la PE

Actores subnacionales → Provincias

Paradiplomacia

¿Cómo inciden? → Acciones de paradiplomacia directa e indirecta

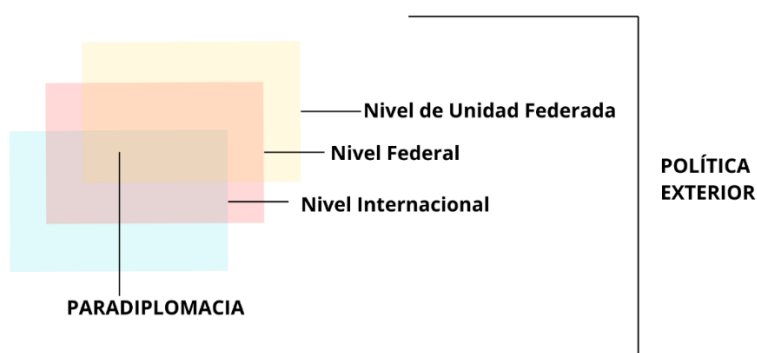
Fuente: Elaboración propia.

3. La influencia de los actores subnacionales en la política exterior argentina

Hasta aquí se abordó la influencia de los actores subnacionales en la política exterior. El presente apartado se orienta a analizar de manera específica los mecanismos mediante los cuales actores como las provincias tienen capacidad para incidir en la política exterior argentina. A tal fin, se recuperan aportes sobre las variables explicativas de la paradiplomacia, particularmente en Argentina y, seguidamente, se propone un marco para el análisis de dichas modalidades de participación e influencia en la política exterior.

Para ello y como punto de partida, resulta pertinente retomar a Soldatos (1990, p. 45), quien identifica tres variables explicativas de la paradiplomacia: 1) nivel internacional —causas externas—; 2) nivel federal —causas internas— y 3) nivel de unidades federadas —causas internas a nivel local—.

Imagen 2. Niveles de análisis de la paradiplomacia



Fuente: Elaboración propia.

En el nivel internacional, la literatura específica enfatiza en los impactos de la globalización, junto con la “conformación de una nueva economía, sociedad y cultura de alta complejidad que se compone de acontecimientos como la revolución científico-tecnológica y el proceso de reestructuración profunda del capitalismo” (Calvento y Zuccarino, 2022, p. 14). También se incluyen las tendencias a la conformación de bloques regionales, la transnacionalización de la economía, procesos de interdependencia y urbanización.

Por otro lado, en el nivel federal, diversos estudios sobre la participación de actores subnacionales en Argentina subrayan la relevancia de la transición a la democracia y los procesos de descentralización experimentados a partir de los años noventa, que

introdujeron transformaciones significativas en el diseño institucional vinculado a la política internacional subnacional (Colacrai y Zubelzú, 1994). Asimismo, se resaltan los impactos de la Reforma Constitucional de 1994 en el sistema federal argentino (Campanella *et al.*, 2023; Zubelzú, 2006). A partir de entonces, el país incorporó una normativa que habilita a las provincias a actuar y comprometerse jurídicamente en el plano internacional, al tiempo que fijó los límites constitucionales dentro de los cuales debe desenvolverse dicho accionar (Campanella *et al.*, 2023, p. 79). En el caso de las provincias, ello quedó plasmado en el artículo 124, que establece:

las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales, en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación, con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

El artículo reconoce tres posibles competencias provinciales: la creación de regiones, la facultad de celebrar convenios y la titularidad del dominio de los recursos naturales (De Marsilio, 2006, p. 4). También se establece que los convenios celebrados no deben comprometer el crédito público nacional “o el alcance de los compromisos de esa índole contraídos por el gobierno federal” (Carbajales y Gasol, 2008, p. 54). Así, la reforma consideró la capacidad de endeudamiento provincial a través de la firma de acuerdos con organismos financieros internacionales (Botto y Scardamaglia, 2010, p. 7).

A su vez, a partir de la incorporación del artículo 123, la reforma también brindó a los municipios la posibilidad de fortalecer acciones propias, consolidar su autonomía y desarrollar gestiones internacionales (Perotti, 2010, p. 7).

Como consecuencia, municipios y provincias comenzaron a desplegar una mayor variedad de acciones en el ámbito externo, incrementando así su protagonismo internacional.

Finalmente, en el nivel de la unidad federada, parte de la literatura ha puesto el foco en el análisis de las capacidades estatales como factores que explican el desarrollo de políticas paradiplomáticas. Estas incluyen “aspectos contextuales del ambiente socioeconómico, político y normativo-institucional” (Pesuto y Nicolao, 2023, p. 138), las vinculaciones con actores públicos y/o privados y “aspectos estrictamente organizacionales como atinentes a los recursos humanos de la administración pública” (Hilderbrand y Grindle, 1994, citados por Pesuto y Nicolao, 2023, p. 143).

En conjunto, estos niveles de análisis permiten comprender los factores que habilitan y delimitan la paradiplomacia de los actores subnacionales en Argentina. En este marco, existe una variedad de acciones que las provincias argentinas pueden realizar en el plano externo. Si bien en los últimos años han proliferado estudios sobre la creciente incidencia de actores subnacionales como los municipios,¹⁷ la producción académica sobre las provincias continúa siendo limitada y carece aún de un marco explicativo. En este sentido, a partir de la revisión de literatura realizada y atendiendo a las particularidades del caso argentino, este trabajo pretende realizar una contribución a dicho abordaje mediante la propuesta de un modelo para el análisis de la paradiplomacia de las provincias argentinas y su influencia en la política exterior.

Para ello, considerando las competencias y limitantes establecidos en el marco constitucional, experiencias empíricas y los aportes de diversos autores,¹⁸ se propone clasificar las acciones paradiplomáticas provinciales a partir de dos dimensiones: político-diplomática y económica (Russell, 1990). A su vez, cada una de estas se desagrega en subdimensiones y herramientas, operacionalizadas mediante un conjunto de indicadores con el fin de analizar el accionar internacional de los Gobiernos provinciales argentinos y su influencia en la formulación y/o implementación de la política exterior.

La dimensión político-diplomática contempla actividades orientadas a la proyección internacional, la generación y consolidación de vínculos con actores gubernamentales (subnacionales, nacionales e internacionales) y no gubernamentales internacionales (cámaras empresarias y sectoriales, empresas) y el desarrollo de iniciativas de cooperación internacional. En función de ello, se distinguen a su interior tres subdimensiones: *representación protocolar*, *vinculación político-diplomática e institucional* y *cooperación internacional*. Al mismo tiempo, cada una de estas se compone de un conjunto específico de herramientas. La subdimensión de *representación protocolar* comprende las visitas oficiales. Por su parte, la subdimensión de *vinculación político-diplomática e institucional* engloba acuerdos con actores internacionales, encuentros y reuniones de trabajo, participación en redes y organismos multilaterales, en mecanismos y grupos de trabajo de carácter fronterizo y en foros y eventos institucionales

¹⁷ Bernacchia, 2021; Calvento, 2012; Calvento y Zuccarino, 2022; Calvento y Nicolao, 2024; Ippolito, 2019; Mesa Bedoya, 2019; Trebucq y Pizarro, 2017.

¹⁸ Calvento, 2016; 2019; Carcedo y De Angelis, 2023; De Marsilio, 2006; Di Meglio, Piersanti, Lorenzo, Domínguez y Mutti, 2023; Ippolito, 2019; Mesa Bedoya, 2019; Russell, 1990; Schiavon, 2010; Silva Soura y Morán León, 2010; Trebucq, 2025.

internacionales. Finalmente, la subdimensión de *cooperación internacional* contempla el desarrollo de iniciativas, proyectos y programas de cooperación internacional.

Por otra parte, la dimensión económica de la paradiplomacia considera actividades orientadas al impulso y promoción del comercio exterior y a la gestión de financiamiento internacional. Se distinguen aquí dos subdimensiones, que contemplan tanto cuestiones *comerciales* como *financieras* (De Marsilio, 2006). La subdimensión *comercial* comprende las políticas de comercio exterior (programas o planes de promoción de exportaciones, misiones comerciales, rondas de negocios, ferias internacionales, programas de capacitación y asistencia técnica a sectores exportadores o potencialmente exportadores), mientras que la subdimensión *financiera* incluye la gestión financiera internacional.

En definitiva, la presente investigación toma en cuenta las siguientes dimensiones e indicadores para el análisis de la paradiplomacia provincial (ver cuadro N.º 1):

Cuadro 1. Dimensiones e indicadores para el análisis de la paradiplomacia provincial

Dimensión	Subdimensión	Indicadores	
Político-diplomática	<i>Representación protocolar</i>	Visitas oficiales	• realizadas • recibidas
	<i>Vinculación político-diplomática e institucional</i>	Acuerdos internacionales (convenios, hermanamientos, memorándums, cartas de intención, etc.)	• con actores gubernamentales (subnacionales, nacionales, internacionales) • con actores no gubernamentales (cámaras, empresas)
		Encuentros y reuniones de trabajo	• con actores nacionales • con actores internacionales
		Participación en redes y organismos multilaterales	• FLACMA • FCCR • ZICOSUR • Mercociudades, entre otras
		Participación en mecanismos y grupos de trabajo de carácter fronterizo	
		Participación en foros y eventos institucionales internacionales	

	<i>Cooperación internacional</i>	Iniciativas y proyectos de cooperación internacional	• con agencias de cooperación u organismos internacionales (JICA, ABC, GIZ, AECID, APC, USAID, CIDCA, ITEC, AGCID, entre otras)
Económica	<i>Comercial</i>	Políticas de comercio exterior	• Programas de promoción de exportaciones • Rondas de negocios • Misiones comerciales • Ferias comerciales internacionales • Programas de capacitación y asistencia técnica para la exportación
	<i>Financiera</i>	Gestión financiera internacional	• con organismos multilaterales de crédito (BID, BIRF, CAF, AIIB, entre otros)

Fuente: Elaboración propia a partir de Calvento (2016; 2019); Carcedo y De Angelis (2023); De Marsilio (2006); Di Meglio *et al* (2023); Ippolito (2019); Mesa Bedoya (2019); Russell (1990); Schiavon (2010); Silva Soura y Morán León (2010); Trebucq (2025).

Asimismo, resulta relevante recuperar el aporte de Zubelzú (2006, p. 151), quien distingue entre acciones propias, coordinadas, de *lobby* y concertadas, en función de cómo y con quiénes interactúan las provincias para llevar adelante sus objetivos en el plano externo. Las acciones propias “surgen como iniciativas generadas y/o efectivizadas por la provincia, sin intervención directa del gobierno nacional (...) ni del sector privado”. En las coordinadas, “la provincia (o varias [...]) y el gobierno nacional, por medio de alguna de sus instituciones, actúan de modo conjunto y consensuado”. En las acciones de *lobby*, “las provincias no gestionan directamente en el plano internacional, sino que más bien ejercen o buscan ejercer presión ante el gobierno nacional para impulsar un proyecto de interés vital para la provincia y que afecta directamente su performance internacional”. Por último, las acciones concertadas se enmarcan “en el ámbito de los Comités de Frontera [...] están inscriptas en una normativa y una rutina que son muy características de ese tipo de comités, y que cuentan con la organización y coordinación del estado nacional” (Zubelzú, 2006, p. 151).

Como plantea Zubelzú (2006) en base a Duchacek (1990), las acciones propias constituyen el equivalente a la paradiplomacia directa y las coordinadas, de *lobby* y concertadas corresponden a la paradiplomacia indirecta. A continuación, se presentan algunos ejemplos que permiten ilustrar estas modalidades de acción y su influencia en la política exterior.

Retomando a Zubelzú (2006), un primer ejemplo de acciones propias lo constituye la misión institucional organizada por Santa Fe a Kuwait y los Emiratos Árabes Unidos en junio de 2010. En dicha ocasión, el gobernador Hermes Binner y los ministros de Economía y Producción mantuvieron reuniones con autoridades gubernamentales y cámaras empresarias “con el objetivo de establecer contactos institucionales, comerciales y científicos” (Fabani, 2018, p. 75). Como señala Fabani (2018, p. 70), si bien Santa Fe desarrolló estas acciones sin intermediación del Gobierno nacional, estas se inscribieron en un proceso de profundización de los vínculos político-diplomáticos y económico-comerciales entre Argentina y los países del Golfo durante la presidencia de Cristina Fernández. De esta forma, los intereses de la provincia han ido “de la mano con los del gobierno nacional, en tantos sus acciones y objetivos revisten plena coherencia con los lineamientos de la política exterior implementada” (Fabani, 2023, p. 379), incluso a pesar de no compartir la misma orientación política (Fabani, 2018, p.74). Así, la influencia provincial se expresa en la profundización y ampliación de la agenda internacional impulsada por el Gobierno nacional.

En la misma línea puede ubicarse el accionar internacional de Jujuy hacia China, actor que ocupa un lugar destacado en la agenda de la paradiplomacia provincial de la última década. Algunos ejemplos de acciones propias lo constituyen la firma de hermanamiento con la provincia de Guizhou en 2018 y la visita realizada por el gobernador Gerardo Morales, junto con autoridades y empresarios del sector de tecnología de la información, en 2019. Tras esta última, el entonces embajador argentino en China, Diego Guelar, ponderó “la vía jujeña” de relacionamiento con el país asiático (Embajada Argentina en China, s.f.). Como sostiene Juste (2024), lo anterior evidencia que el accionar provincial ha sido “complementario y/o subsidiario a la política exterior”, contribuyendo a instrumentalizar los acuerdos bilaterales y a profundizar la vinculación con China promovida por el Gobierno central (p. 96).

Más recientemente, otro caso fue la realización de reuniones de trabajo entre la Provincia de Buenos Aires y el Estado de Pernambuco (Brasil). En mayo de 2020, funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agrario y legisladores de la PBA se reunieron con funcionarios, legisladores y representantes gremiales de Pernambuco, con el objetivo de intercambiar experiencias sobre agricultura familiar y políticas de desarrollo rural (Ministerio Provincial de Desarrollo Agrario, 2020). Esta temática concentró diversas políticas paradiplomáticas de la cartera agraria, dada la relevancia de la producción agroecológica y de alimentos en la provincia. Si bien se trató de una acción propia, resulta



necesario considerar la relevancia de la provincia en la relación comercial bilateral, ya que concentra entre el 50 % y 60 % del total de las exportaciones argentinas hacia Brasil, principal socio comercial del país. Asimismo, desde 2019 Pernambuco se ubicó entre los diez principales destinos de las exportaciones argentinas al país vecino (Sistema Oficial de Extracción de Estadísticas del Comercio Exterior Brasileño de Bienes, s.f). De allí que esta acción no deba interpretarse como una actividad desarrollada al margen de la PE, sino como una iniciativa que, en función de intereses específicos, contribuye al fortalecimiento de los vínculos político-diplomáticos con un actor subnacional relevante para la relación bilateral.

Por otro lado, las provincias también desarrollan acciones coordinadas con el Estado nacional. Ejemplo de ello es la intermediación del Gobierno nacional para facilitar el acceso a créditos otorgados por organismos financieros internacionales. Como analiza Carcedo (2022), entre 1995-1998 el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) otorgó préstamos directos no sólo al Estado nacional sino también a los provinciales (p. 134). Incluso, algunos fueron negociados por el Gobierno nacional pero ejecutados en las provincias, como fue el caso del Plan Trabajar durante el gobierno de Carlos Menem, siendo Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe las que mayores desembolsos recibieron (Botto y Scardamaglia, 2010). Otro ejemplo en esta línea lo constituye la toma de créditos de Santa Fe y Córdoba con el Fondo de Kuwait para el Desarrollo Económico Árabe (KFAED) y otros fondos árabes para la construcción de acueductos, avalados por el Estado nacional en 2020 (Fabani, 2023). En este sentido, estas herramientas de gestión financiera internacional constituyen ejemplos de acciones coordinadas, ya que la celebración de convenios internacionales debe ajustarse a los límites establecidos por la política exterior nacional —no pudiendo las provincias “realizar acuerdos con Estados extranjeros, organizaciones internacionales o entidades supraestatales que no sean reconocidos por el Gobierno Nacional, o con los cuales éste se halle en conflicto” (Cenicacelaya, 2015, citado por Carcedo, 2022, p. 92)— y requiere de la articulación entre el Gobierno nacional y los provinciales.

Asimismo, dentro de las acciones coordinadas se registran actividades de promoción comercial conjunta, tales como la Misión Comercial del Sector Gas y Petróleo realizada en Río de Janeiro, en el marco de la feria Rio Oil & Gas de 2022. En dicha ocasión, empresas de La Pampa, Buenos Aires, Santa Fe, Chubut, Córdoba y la Ciudad de Buenos Aires expusieron sus productos. La actividad fue organizada por la Subsecretaria de Promoción del Comercio e Inversiones de la Cancillería, junto con la



Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional (AAICI) y el Consulado Argentino en Río de Janeiro (Cancillería Argentina, 2022) y contó con la participación de los gobernadores de Chubut, Mendoza y Neuquén. En la misma línea, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos han desarrollado misiones comerciales conjuntas con el Consejo Federal de Inversiones (Sánchez y Trebucq, 2023). Las políticas de comercio exterior mencionadas evidencian que las provincias contribuyen a la implementación de la PE y a la generación de oportunidades comerciales mediante acciones coordinadas con diferentes organismos y actores nacionales.

Otro caso fue la formulación de un proyecto de cooperación entre Buenos Aires y el Estado de San Pablo para el fortalecimiento de capacidades institucionales en ciencia y tecnología, en 2023. Dicha iniciativa fue aprobada en la V Reunión de Comisión Mixta de Cooperación Técnica entre Argentina y Brasil, instancia en la cual ambos países acordaron el programa de cooperación 2023-2025. En este marco, una delegación de San Pablo fue recibida por funcionarios de la PBA y de la Agencia Argentina de Cooperación Internacional y Asistencia Humanitaria-Cascos Blancos en mayo de ese año (Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales, 2023). Se trató así de una acción coordinada que, en el marco de la PEA hacia Brasil, contribuyó a la implementación de la agenda de cooperación en ciencia y tecnología, evidenciando la participación provincial en la ejecución de compromisos acordados entre los socios regionales.

Por otra parte, las provincias también han desplegado acciones de *lobby* frente a la administración nacional. En este punto, Zubelzú (2008a, p. 39) retoma la puja entre Mendoza y Neuquén por el apoyo del Gobierno central para la reactivación de los ferrocarriles con destino a Chile, con el propósito de incorporar estas obras de infraestructura a la agenda nacional, así como la competencia de San Juan por obtener financiamiento para la construcción del Túnel Aguas Negras, frente a otras provincias norteñas que buscaban mejorar los pasos fronterizos. En la misma línea, otro caso paradigmático fue el de las fábricas Ence y Botnia (pasteras) autorizadas para ser instaladas en territorio uruguayo, lo que derivó en el reclamo de Entre Ríos y la consiguiente intervención de la Cancillería, que incorporó la controversia a la agenda bilateral y desembocó en un conflicto diplomático entre 2005 y 2010 (Bueno, 2010; 2013). Más recientemente, la provincia de Mendoza realizó gestiones para la obtención de financiamiento destinado a la modernización de la infraestructura del Sistema Cristo Redentor, principal paso fronterizo con Chile. Ello derivó en la firma de un acuerdo de



cooperación entre provincia y Nación en febrero de 2025 para coordinar la planificación y ejecución de las obras de infraestructura (Prensa Gobierno de Mendoza, 2025; Vicejefatura de Gabinete del Interior, 2025). En estos casos, la influencia provincial se expresa en la capacidad de instalar demandas y ejercer presiones sobre el Gobierno nacional para impulsar proyectos de su interés, logrando, de esta forma, incidir en decisiones vinculadas a temáticas de política exterior.

Finalmente, también existe evidencia sobre acciones concertadas. Un ejemplo es la participación de provincias (y municipios) en los Comités de Integración entre Argentina y Chile, que contribuyen a la gestión conjunta de una frontera de más de 5300 km. En este ámbito, Mendoza y San Juan han ejercido un constante “cabildeo”, para atraer la atención y el compromiso del estado nacional para la realización de obras de infraestructura y conectividad vial” (Colacrai, 2016, p. 91). Como resultado del trabajo desarrollado en los Comités de Integración y en diversas Comisiones Mixtas Binacionales, ambas provincias lograron que el Tratado de Maipú¹⁹ incorporara dos protocolos complementarios: uno relativo al Túnel de Baja Altura-Ferrocarril Trasandino Central y otro vinculado al Túnel Internacional Paso de Agua Negra (Colacrai, 2016, p. 92). Este caso ilustra que, a partir de la participación en mecanismos institucionalizados de carácter fronterizo y en coordinación con el Estado nacional, las provincias tienen capacidad de influir en la formulación e implementación de la política exterior.

Otros ejemplos de cooperación transfronteriza involucran a la provincia de Misiones, dado que integra la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. En este marco, se destaca la cooperación conjunta en torno a la iniciativa Fronteras Abiertas, que se ha proyectado al MERCOSUR e incorporado en espacios institucionales como el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR) y el Grupo de Trabajo de Integración Fronteriza (GTIF) (Rhi-Sausi y Oddone, 2010). A ello se añade la participación sostenida de Misiones en el Comité de Integración Puerto Iguazú-Foz de Iguazú y sus diversas comisiones de trabajo. Específicamente, un ejemplo reciente de las acciones desarrolladas en dicho ámbito lo constituye la creación de la Mesa Trinacional para la Prevención y Lucha contra la Trata de Personas, Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente en la Triple Frontera, en 2023. La provincia tuvo un rol importante en el lanzamiento de la

¹⁹ Este reconoce y regula la actividad de los Comités de Integración y fue firmado en 2009 por las presidentas Cristina Fernández y Michelle Bachelet (Colacrai, 2016, p. 90).



iniciativa que reunió a autoridades provinciales, nacionales y municipales de los tres países y que contó además con el acompañamiento de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Jefatura de Gabinete de Ministros, 2023). En efecto, estos ejemplos dan cuenta de la participación de las provincias en mecanismos de cooperación fronteriza y en espacios multilaterales, ámbitos en los cuales ha desplegado acciones concertadas en articulación con el Estado nacional y los países vecinos, contribuyendo a la formulación de políticas orientadas a abordar problemáticas comunes que trascienden las fronteras nacionales.

En suma, los ejemplos relevados permiten advertir que las provincias argentinas despliegan una amplia variedad de acciones paradiplomáticas, a partir de las cuales tienen capacidad de incidir en la formulación y/o implementación de la política exterior. En este sentido, el presente trabajo procuró operacionalizar dichas herramientas mediante un conjunto de indicadores —englobados en dimensiones y subdimensiones— que permiten analizar la paradiplomacia provincial y su influencia en la PEA. Asimismo, dependiendo de cómo y con qué actores interactúen, dicha influencia se expresa en distintas modalidades de acción, catalogadas como propias, coordinadas, de *lobby* o concertadas. Del mismo modo, los casos presentados evidencian que la paradiplomacia provincial puede comprender una diversidad de temáticas que dan cuenta de prioridades e intereses específicos, incluyendo desde cuestiones tradicionales, como la promoción comercial en el exterior, hasta la cooperación técnica, fronteriza, científico-tecnológica y turística, entre otras (Zubelzú, 2008b, p. 22).

4. Consideraciones finales

El presente artículo se propuso explorar en qué medida y a través de qué modalidades actores subnacionales como las provincias participan e inciden en la política exterior argentina. En este sentido, se busca aportar a la construcción de un marco que permita analizar la influencia de las provincias en la política exterior, conjugando aportes y conceptos provenientes de diversos enfoques.

Con miras a este objetivo, se recuperaron, dentro de los análisis de política exterior (APE), los enfoques de la teoría de toma de decisiones. En este punto, se considera que la distinción entre estructura, proceso y actores de la política exterior resulta especialmente relevante para analizar la incidencia de los actores subnacionales. Las teorías de toma de decisiones permiten identificar a estos actores como una de las

variables internas de la política externa, a la vez que constituyen actores que participan —directa o indirectamente— en el proceso decisorio. Siguiendo esta línea, se incorporaron los estudios de paradiplomacia, concepto mayormente utilizado para referir al accionar de los Gobiernos no centrales en el campo de las relaciones internacionales.

Seguidamente, se realizó una aproximación a los factores del orden internacional, nacional y local que inciden en el desarrollo de políticas paradiplomáticas para el caso argentino. Tomando en cuenta lo anterior, se propuso una tipología para identificar las distintas modalidades de acción de las provincias en el escenario internacional y su influencia en la política exterior.

A partir de la indagación realizada fue posible identificar que las provincias desarrollan una variedad de acciones paradiplomáticas en el plano externo, a través de las cuales tienen capacidad de incidir en la formulación y/o implementación de la política exterior del Gobierno central. En el presente trabajo se propone clasificar estas acciones en dos dimensiones: político-diplomática y económica. Al mismo tiempo, estas se desagregan en subdimensiones y herramientas que se operacionalizan mediante un conjunto de indicadores. Dentro de la dimensión político-diplomática, se consideran actividades orientadas a la proyección internacional, la generación y consolidación de vínculos políticos con actores gubernamentales y no gubernamentales y el desarrollo de iniciativas de cooperación internacional. Por su parte, la dimensión económica engloba actividades orientadas al impulso y la promoción del comercio exterior y a la gestión financiera internacional. A su vez, dependiendo de cómo y con qué actores interactúen —fundamentalmente, el Estado central—, estas actividades pueden catalogarse como acciones propias, coordinadas, de *lobby* o concertadas. Los casos relevados permitieron evidenciar que dichas modalidades de acción tienden a desplegarse en consonancia con los lineamientos de la política exterior nacional y contribuyen a su formulación y/o ejecución, complementando y profundizando la agenda internacional del Estado nacional antes que configurando actividades paralelas. En este sentido, se pone de manifiesto que las provincias constituyen actores y una variable interna relevante para el análisis de la política exterior.

De esta manera, el marco analítico propuesto procura integrar y profundizar diversos aportes empíricos y conceptuales existentes, focalizando especialmente en los acuñados para el caso argentino, con el fin de operacionalizar un conjunto de indicadores que permitan analizar la diversidad de modalidades de acción de las provincias argentinas y su influencia en la formulación y/o implementación de la PE.

En futuros estudios se pretende profundizar en análisis empíricos, con el objetivo de nutrir el abordaje propuesto. En consonancia con líneas de investigación previas (Campanella, 2023, 2024; Carcedo y Campanella, 2023), se retomará como caso de análisis la provincia de Buenos Aires, procurando indagar en la paradiplomacia desplegada y su influencia en la política exterior argentina hacia Brasil durante el periodo 2019-2023. Para ello, se recurrirá a la triangulación de diversas fuentes de información y técnicas de investigación, combinando enfoques cualitativos y cuantitativos, entre las que se incluyen el análisis bibliográfico, de documentos oficiales y datos estadísticos, la realización de entrevistas semiestructuradas, entre otras.

En suma, el trabajo constituye un punto de partida que pretende contribuir tanto empírica como analíticamente al estudio de la política exterior argentina, profundizando sobre el alcance y la incidencia de la paradiplomacia de las provincias argentinas.

Referencias

- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Little Brown.
- Bernacchia, M. (2021). *La gestión internacional de la Ciudad de Rafaela por medio y en relación con la Secretaría de Desarrollo Económico, Innovación y Relaciones Internacionales en el período 2015-2019* [Tesis de la Licenciatura en Relaciones Internacionales]. Pontificia Universidad Católica Argentina, Paraná.
- Botto, M. y Scardamaglia, V. (2010). *La dimensión subnacional de las negociaciones económicas internacionales. El caso de las provincias argentinas*. V Congreso de Relaciones Internacionales. IRI, Universidad Nacional de La Plata.
- Bueno, M. P. (2010). *Política Exterior y Medio Ambiente en la Argentina. La influencia de los actores subnacionales y no estatales en la toma de decisiones entre 1989 y 2009* [Tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales]. Universidad Nacional de Rosario.
- Bueno, M. P. (2013). La influencia de los actores no tradicionales en los procesos decisionales de la política exterior argentina: los casos pasteras y Pascua Lama. *Conjuntura Austral*, 4(15-16), 49-69. <http://hdl.handle.net/11336/22571>
- Calvento, M. (2012). *La participación internacional de los estados subnacionales: el caso de los gobiernos municipales de tamaño intermedio de la provincia de Buenos Aires* [Tesis de Doctorado en Ciencia Política]. Universidad Nacional de San Martín.
- Calvento, M. (2016). La Política Internacional Subnacional: una propuesta para el abordaje del accionar contemporáneo en Argentina. *Desafíos*, 28(I), 295-332. <http://dx.doi.org/10.12804/desafios28.1.2016.07>
- Calvento, M. (2019). Política internacional subnacional y su medición: debates y propuesta para su abordaje en el caso de los municipios de Argentina. *Perfiles Latinoamericanos*, 27(54). <https://doi.org/10.18504/pl2754-007-2019>
- Calvento, M. y Nicolao, J. (2024). Internacionalización de ciudades intermedias: tendencias actuales en la Provincia de Buenos Aires, Argentina. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 137, 169-196. <https://doi.org/10.24241/rcai.2024.137.2.169>



- Calvento, M. y Zuccarino, M. (2022). La política exterior y la política internacional subnacional: articulación y experiencia en el caso argentino. *Temas y Debates*, (44), 13-36. <https://doi.org/10.35305/tyd.vi44.594>
- Campanella, D. (2023). La política internacional de la Provincia de Buenos Aires durante la gobernación de María Eugenia Vidal (2015-2019). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (37), 53-67.
- Campanella, D. (2024). *Política exterior argentina durante la gestión de Alberto Fernández (2019-2023): un análisis de los vínculos con Brasil* [Tesis de Maestría en Ciencias Sociales]. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Campanella, D., Zuccarino, M. y Cavadini, M. (2023). Marco normativo y proceso de institucionalización de las relaciones internacionales de los gobiernos locales argentinos. En M. Calvento y J. Nicolao (Comps), *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina* (pp. 77-99). Teseo.
- Cancillería Argentina. (29 de septiembre de 2022). Misión comercial presencial en el marco de la Feria Rio Oil & Gas 2022 [Comunicado de prensa]. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. <https://short.do/IUtdyP>
- Carbajales, J. J. y Gasol, C. (2008). La gestión internacional de las provincias en el marco del sistema federal argentino y a la luz de sus propias constituciones. En E. Iglesias E. (Dir.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. PNUD.
- Carcedo, J. F. (2022). *Dinámicas de la gestión financiera internacional y condicionalidad entre organizaciones internacionales y gobiernos subnacionales. Continuidades y rupturas en la relación del BIRF con la provincia de Buenos Aires entre 1994 y 2015* [Tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales]. Universidad Nacional de Rosario, Argentina.
- Carcedo, J. F. y Campanella, D. (2024). La política internacional subnacional de la Provincia de Buenos Aires entre 2011-2019: cambios y continuidades durante las gobernaciones de Daniel Scioli y María Eugenia Vidal. *Colección*, 35(2), 13-55. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/19361>

- Carcedo, J. F. y De Angelis, I. (2023). Posibles cooperantes. Agencias estatales, organismos de crédito y otros actores de la cooperación internacional. En M. Calvento y J. Nicolao (Comps.), *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina* (pp. 173-214). Teseo.
- Colacrai, M. (2016). Cuando la frontera dialoga: Singularidades de la relación argentino-chilena en las últimas décadas. *Estudios Fronterizos*, 17(34), 85-99. <https://doi.org/10.21670/ref.2016.34.a05>
- Colacrai, M. y Zubelzú, G. (1994). *Las provincias y sus relaciones externas. ¿Federalización de la política exterior o protagonismo provincial en las relaciones internacionales?* Serie Documentos de Trabajo N.º 6. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario.
- Constitución de la Nación Argentina (1994). Depalma, Buenos Aires.
- De Marsilio, E. G. (2006). *Aportes teórico-metodológicos para el estudio de las Relaciones Paradiplomáticas. Qué, quiénes, y cómo. Análisis del caso argentino.* Serie Breviario en Relaciones Internacionales. Córdoba, Argentina.
- Deciancio, M. y Míguez, C. (2020). Contribuciones de los estudios globales al análisis de la política exterior: una aproximación metodológica. *Colombia Internacional*, (102), 87-112. <http://journals.openedition.org/colombiaint/3931>
- Di Meglio, F., Piersanti, A., Lorenzo, N., Domínguez, C. y Mutti, A. (2023). Herramientas de internacionalización de los gobiernos locales. En M. Calvento y J. Nicolao (Comps.), *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina* (pp. 101-132). Teseo.
- Duchacek, I. (1986). *Las dimensiones territoriales de las políticas: Dentro, entre y a través de las Naciones*. Westview Press.
- Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. En H. Michelmann y P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.
- Embajada Argentina en China (s.f.). *Jujuy: la provincial que entendió la relación con China*. <https://goo.su/ZjeUR>
- Fabani, O. (2018). El acercamiento de la provincia de Santa Fe a Kuwait y Emiratos Árabes Unidos. Un ejemplo de la activa paradiplomacia santafecina (2007-2017).

Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas, 6(1), 65-86. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2018v6n1p65>

- Fabani, O. (2023). El vínculo de Santa Fe y Córdoba con Emiratos Árabes Unidos y Kuwait y sus implicancias sobre la relación entre estos últimos y el gobierno nacional (2015-2022). *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales (PRCS)*, 7(14), 369-394. <https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.675>
- Fronzaglia, M. (2005). *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004* [Tesis de Maestría], UNICAMP, Campinas, Brasil.
- Gourevitch, P. (1996). Squaring the circle: the domestic sources of international cooperation. *International Organization*, 50(2), 349-373. doi:10.1017/S0020818300028599
- Ippolito, D. (2019). *Relaciones Internacionales de Gobiernos No Centrales: Diagnóstico y modelo explicativo de la actividad paradiplomática en municipios entrerrianos, Argentina. Periodo 2008-2015* [Tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales]. Universidad Nacional de Rosario.
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (24 de febrero de 2023). *Se lanzó la Mesa Trinacional contra la trata de personas en la Triple Frontera*. <https://goo.su/WARk>
- Juste, S. (2024). Os estados argentinos através do vínculo com China (2014-2022): em direção a uma reconfiguração da duplo periferia? *Estudos Internacionais: Revista De relações Internacionais Da PUC Minas*, 11(1), 86-106. <https://doi.org/10.5752/P.2317-773X.2023v11n1p86-106>
- Keating, M. (2001). Paradiplomacia y constitución de redes regionales. *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, 36, 73-98.
- Keohane, R. y Nye, J. (1989). *Poder e Interdependencia. La política mundial en transición*. Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Kincaid, J. (2003). Foreign relations of subnational units. Constituent diplomacy in federal systems. En R. Blindenbacher y A. Koller (Eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other* (pp. 74-96). McGill-Queen's Press.
- Lara Pacheco, R. F. (2019). *La inserción de las ciudades en el medio internacional. Una revisión histórica, teórica y empírica desde las relaciones internacionales*

(Primera edición). Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
Universidad de Guadalajara.

- Lasagna, M. (1995). Las determinaciones internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 111, 387-409.
- Mesa Bedoya, J. C. (2019). *Paradiplomacia y Desarrollo Endógeno. Estudio de caso de la ciudad de Medellín. 2000-2015* [Tesis del Doctorado en Relaciones Internacionales]. Universidad Nacional de La Plata.
- Michelmann, H. y Soldatos, P. (1990). *Federalismo y Relaciones Internacionales: El rol de las unidades subnacionales*. Clarendon Press.
- Míguez, C. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En M. C. Míguez y L. Morgenfeld (Comps.), *Los condicionantes internos de la política exterior*. Teseo Press.
- Ministerio Provincial de Desarrollo Agrario. (24 de agosto de 2020). *Avanza cooperación para generar políticas públicas para la agricultura familiar bonaerense*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <https://short.do/yH65GN>
- Miranda, R. (2005). *Paradiplomacia y gobierno local: indicios de un modo diferente de hacer relaciones internacionales*. Anuario 2005 del Instituto de Relaciones Internacionales.
- Miranda, R. (2011). Una clave en el análisis de la política exterior argentina: su sustentabilidad. En R. Miranda (Coop.), *Política exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina*. Ediciones PIA.
- Miranda, R. (2014). Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias. Latinoamérica. *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 26, 41-67.
- Molgaray, D. (2018). El análisis documental como técnica de investigación en el siglo XXI. En G. Tonon (Comp.), *Nuevas propuestas para estudiar ciencias sociales*. Universidad de Palermo.
- Oddone, N. (2016). La paradiplomacia desde cinco perspectivas: reflexiones teóricas para la construcción de una comunidad epistémica en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 89(2), 47-82. <https://doi.org/10.15359/ri.89-2.2>



- Paquin, S. (2004). *Paradiplomatie et Relations Internationales: Théorie des Stratégies Internationales des Régions Face à la Mondialisation*. Presses Interuniversitaires Européennes.
- Perina, R. (1988). El estado de la política exterior y las relaciones internacionales. En R. Perina y R. Russell (Comps.), *Argentina en el mundo (1973-1987)* (pp. 11-18). Grupo Editor Latinoamericano (GEL).
- Perotti, J. (2010). *La internacionalización de las provincias y municipios argentinos: experiencias e iniciativas del accionar externo desarrollado por las entidades subnacionales*. V Congreso de Relaciones Internacionales. La Plata, Argentina.
- Pesuto, C. y Nicolao, J. (2023). Capacidades para la internacionalización municipal. En M. Calvento y J. Nicolao (Comps.), *Manual para la internacionalización de los gobiernos locales. Una mirada desde Argentina* (pp. 133-148). Teseo.
- Prensa Gobierno de Mendoza. (21 de febrero de 2025). *Mendoza coordinará con Nación la gestión operativa de obras en el paso Cristo Redentor para mejorar la infraestructura*. <https://short.do/tppQ04>
- Putnam, R. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, 42(3), 427-460. <https://www.jstor.org/stable/2706785>
- Ramalho Froio, L., Superti, E. y Souza, G. (2023). Governos subnacionais e a internacionalização de políticas no nordeste brasileiro: uma análise da atuação das secretarias estaduais. *Boletim de Economia e Política Internacional*, 37, 71-89. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/13244>
- Rhi-Sausi, J. y Oddone, N. (2010). Cooperación e integración transfronteriza en el MERCOSUR: el caso de la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 209-258). FLACSO.
- Rodrigues, G. (2004). *Política externa federativa: análise de ações internacionais de estados e municípios brasileiros* [Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales]. Pontificia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

- Rosenau, J. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. En R. Farrell (Ed.), *Approaches to Comparative and International Politics* (pp. 27-92). Northwestern University Press.
- Rosenau, J. (1968). Comparative Foreign Policy: Fad, Fan tasy, or Field? *International Studies Quarterly*, 12(3), 296-329. <https://doi.org/10.2307/3013508>
- Rosenau, J. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University Press.
- Russell, R. (1990). El proceso de toma de decisiones en la Política Exterior Argentina (1976-1989). En Russell, R. (Ed.) *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina* (págs.13-59). Buenos Aires: GEL.
- Russell, R. (2010). El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (Ed.), *La Política Internacional Subnacional en América Latina* (pp. 83-106). Libros del Zorzal.
- Sánchez, N. y Trebucq, F. (2023). Córdoba en el mundo: El devenir de la paradiplomacia provincial y municipal y su participación en redes transnacionales. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, (36), 7-25. <https://doi.org/10.35305/revistamici.vi36.121>
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P. y Elbert, R. (2005). *Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO Libros.
- Schiavon, J. (2010). Las relaciones exteriores de los gobiernos estatales: El caso de México. En L. Maira (Ed.), *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 135-176). FLACSO.
- Silva Soura, E. y Morán, C. (2010). Relaciones subnacionales. El caso de Chile y Argentina. En L. Maira (Ed.) *La política internacional subnacional en América Latina* (pp. 259-304). FLACSO.
- Simonoff, A. (2007). *Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*. Grupo Editor Latinoamericano.
- Sistema Oficial de Extracción de Estadísticas del Comercio Exterior Brasileño de Bienes (Comex Stat). (s.f). *Datos Generales*. <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>

- Snyder, R., Bruck, H. y Burton, S. (1962). Decision making as an approach to the study of international politics. En R. Snyder, H. Bruck y B. Sapin (Eds.), *Foreign Policy Decision Making*. Free Press.
- Soldatos, P. (1990). An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors. En H. Michelmann y P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Clarendon Press.
- Sprout, H. y Sprout, M. (1956). *Man-Milieu Relationship Hypotheses in the Context of International Politics*. Center of International Studies.
- Subsecretaría de Relaciones Internacionales e Institucionales (SRII). (5 de abril de 2023). *Cooperación entre Provincia de Buenos Aires y San Pablo*. Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <https://short.do/LYuXLz>
- Tamayo, M. (2003). *El proceso de la investigación científica. Incluye evaluación y administración de proyectos de investigación*. Editorial Limusa.
- Tokatlian, J. G. y Merke, F. (2014). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En C. Acuña (Ed.), *Dilemas del Estado Argentino*. Siglo Veintiuno.
- Tomassini, L. (1987). Elementos para el análisis de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 20(78). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.1987.15730>
- Trebucq, F. (2025). Perfil y dimensiones de la paradiplomacia económica en la provincia de Córdoba, Argentina. *Comunicación, cultura y política*, 16. <https://doi.org/10.21158/21451494.v16.2025.4086>
- Trebucq, F. y Pizarro, L. (2016). *Política internacional de la provincia de Córdoba: la internacionalización como una estrategia multinivel*. Editorial CEIC.
- Van Klaveren, A. (2021). El análisis de la política exterior: Una visión desde América Latina. En T. Legler, A. Santa Cruz y L. Zamudio González (Comps.), *Introducción a las Relaciones Internacionales. América Latina y la Política Global*. Universidad Iberoamericana.
- Vicejefatura de Gabinete del Interior. (21 de febrero de 2025). *Catalán y Cornejo firmaron un acuerdo marco de cooperación para mejorar la infraestructura del Sistema Cristo Redentor*. <https://goo.su/rG39XT>

- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Random House.
- Zeraoui, Z. (2011). La diplomacia paralela y las relaciones internacionales de las regiones. *Desafíos*, 23(1), 56-96.
<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.1612>
- Zeraoui, Z. (2016). Para entender la paradiplomacia. *Revista Desafíos*, 28(1), 15-34. Universidad del Rosario.
- Zubelzú, G. (2006). *La acción internacional de las provincias argentinas. Reflexiones generales y análisis de algunos perfiles de gestión*. Centro de Estudios Avanzados. Universidad Nacional de Córdoba.
- Zubelzú, G. (2008a). El diseño institucional y los perfiles de gestión externa de las provincias argentinas. En E. Iglesias (Ed.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. PNUD.
- Zubelzú, G. (2008b). Los gobiernos subnacionales en el escenario internacional: conceptos, variantes y alcance. Un marco de análisis para las acciones de las provincias argentinas. En E. Iglesias (Ed.), *Las provincias argentinas en el escenario internacional. Desafíos y obstáculos de un sistema federal*. PNUD.
- Zuccarino, M. (2020). La incidencia de los actores subnacionales en la política exterior: reflexiones para la provincia de Buenos Aires. *Revista Iberoamericana de Gobierno Local*. <https://revista.cigob.net/numero-especial-relaciones-internacionales/articulos/la-incidencia-de-los-actores-subnacionales-en-la-politica-exterior-reflexiones-para-la-provincia-de-buenos-aires/ver-online/>

Argentina como campo de disputa en la guerra del silicio: recursos estratégicos, infraestructura digital y los límites de la neutralidad

Argentina as a Battleground in the Silicon War: Strategic Resources, Digital Infrastructure, and the Limits of Neutrality

Aylen Muriel Rolón Velasquez²⁰

Resumen: En el amanecer del siglo XXI, los semiconductores dejaron de ser componentes técnicos anónimos para convertirse en el eje sobre el cual gira la disputa por la hegemonía global. Este trabajo examina cómo esa “guerra del silicio”, protagonizada por Estados Unidos y China, se traduce en presiones concretas sobre países periféricos como la Argentina, cuya tradición de neutralidad activa se ve tensionada por la disputa en torno a la infraestructura digital crítica y a recursos estratégicos como el litio. A partir del análisis de la cadena de valor de los semiconductores y de casos recientes, entre ellos la controversia diplomática desatada en 2026 por el vínculo entre la cooperativa neuquina CALF y la firma china Huawei, se sostiene que la vulnerabilidad estructural argentina no equivale a la fatalidad: una diplomacia de realismo multidireccional, que segmente niveles de sensibilidad tecnológica y diversifique socios, puede transformar la posición periférica del país en un instrumento de negociación pragmática.

Palabras clave

Geopolítica tecnológica, semiconductores, política exterior argentina, litio, Huawei, neutralidad

Abstract: At the dawn of the 21st century, semiconductors ceased to be anonymous technical components and became the linchpin around which the struggle for global hegemony revolves. This paper examines how this ‘silicon war’, centred on the United

²⁰ Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Ha sido ponente en congresos nacionales y regionales de relaciones internacionales, mentora en Ella Diplomática, y recibió el reconocimiento Honorable Proposal en la final del Global Development Public Policy Youth Innovation Contest, organizado por la Universidad Renmin de China por su propuesta “Cultural Strategic Resilience Framework: A UNESCO Policy Model for Gender-Inclusive Cultural Production”.

States and China, is exerting concrete pressures on peripheral countries such as Argentina, whose traditional policy of active neutrality is being strained by the dispute over critical digital infrastructure and strategic resources such as lithium. Based on an analysis of the semiconductor value chain and recent cases – including the diplomatic row that erupted in 2026 over the link between the Neuquén-based cooperative CALF and the Chinese firm Huawei – it is argued that Argentina’s structural vulnerability does not amount to inevitability: a diplomacy of multidirectional realism, which categorises levels of technological sensitivity and diversifies partners, can transform the country’s peripheral position into a tool for pragmatic negotiation.

Keywords

Technological geopolitics, semiconductors, Argentine foreign policy, lithium, Huawei, neutrality

1. Introducción

Durante buena parte del siglo XX, el petróleo funcionó como la unidad de medida del poder internacional: quien controlaba su extracción, refinación y transporte condicionaba tanto la economía como la seguridad de las naciones dependientes. Un siglo después, ese lugar lo ocupa un material mucho menos visible pero igual de determinante: el silicio, y los semiconductores que se fabrican a partir de él. Presentes en teléfonos, automóviles, sistemas de defensa e inteligencia artificial, los chips se han convertido en la infraestructura invisible de la vida contemporánea, y quienes dominan su diseño o su manufactura ejercen una influencia estructural sobre el resto de las naciones (Opción Sigma, 2025).

La disputa por esa supremacía tecnológica, frecuentemente denominada “guerra de los chips” o “guerra del silicio”, ha dejado de ser un asunto exclusivo de las grandes potencias para transformarse en una restricción estructural que alcanza también a los países periféricos e intermedios (El País, 2022). La Argentina no es ajena a esa dinámica: por un lado, alberga en su territorio recursos indispensables para la transición tecnológica, en particular el litio del Triángulo del Litio; por otro, se ve empujada a tomar posición sobre qué proveedores de infraestructura digital (5G, redes eléctricas, telecomunicaciones) resultan aceptables para Washington. El presente trabajo analiza esa doble condición y sostiene que la contienda por los semiconductores reconfigura el margen de maniobra de la política exterior argentina, tensionando su histórica doctrina de neutralidad activa frente a las presiones de alineamiento que ejercen, de modo asimétrico, Estados Unidos y China.

Para sostener este argumento, el trabajo se organiza en cinco apartados. Primero, se reconstruye la lógica técnica y económica que convirtió a los semiconductores en un recurso geopolítico, a partir de la Ley de Moore y la arquitectura fragmentada de su cadena de valor. Segundo, se examina la vulnerabilidad estructural que esa fragmentación genera a escala global. Tercero, se analiza el impacto concreto de esa disputa sobre la Argentina, con especial atención al litio y al caso reciente de la cooperativa CALF de Neuquén frente a Huawei. Cuarto, se aborda la tenaza financiera entre el Fondo Monetario Internacional y el financiamiento chino. Finalmente, se proponen lineamientos de política exterior orientados a preservar el margen de autonomía del país en un escenario de bipolaridad tecnológica.

2. Del transistor al arma geopolítica: la Ley de Moore y el nuevo petróleo

Los semiconductores son materiales, principalmente derivados del silicio, cuya conductividad eléctrica puede modularse mediante la introducción controlada de impurezas, lo que permite fabricar transistores, memorias, sensores y circuitos integrados (Coluccio Leskow, 2026). Esa propiedad, aparentemente modesta, sostiene hoy un mercado que alcanzó los 627.000 millones de dólares en 2024 y que se proyecta supere el billón de dólares hacia 2030, dado que prácticamente ningún sector productivo (informática, telecomunicaciones, salud, defensa) puede prescindir de su suministro.

La escala de esa industria resulta difícil de dimensionar sin recurrir a la predicción que, desde 1965, ordenó su desarrollo: la Ley de Moore. Gordon Moore, cofundador de Intel, observó que el número de transistores que podían integrarse en un chip se duplicaba aproximadamente cada dos años, lo que implicaba una multiplicación exponencial de la capacidad de cómputo a un costo cada vez menor (imec, s.f.). Esa tendencia, sostenida durante más de cinco décadas, obligó a una miniaturización extrema: si en el año 2000 los transistores medían alrededor de 130 nanómetros, hacia 2025 los procesadores de gama alta trabajan con nodos de 3 e incluso 2 nanómetros, un orden de magnitud en el que se manipulan literalmente átomos individuales. Esa hazaña de precisión no puede resolverse con herramientas de propósito general: exige una infraestructura tan sofisticada que solo un puñado de compañías en el mundo está en condiciones de proveerla, y esa concentración es, precisamente, el origen del problema geopolítico.

La cadena de producción de un chip avanzado recorre, en efecto, un circuito global altamente especializado y sin redundancias. Todo comienza con la purificación del silicio para obtener obleas de pureza extrema, un proceso en el que Japón concentra una porción decisiva de la capacidad mundial, sobre las cuales firmas de diseño estadounidenses, como Nvidia o Qualcomm, conciben los planos de los semiconductores sin necesidad de poseer plantas propias. Trasladar esos diseños microscópicos a la materia física requiere, sin embargo, la tecnología de litografía ultravioleta extrema que fabrica en régimen de monopolio la firma neerlandesa ASML. El último eslabón, la manufactura de los procesadores más avanzados, se concentra en Taiwán, a través de TSMC, y en Corea del Sur, mediante Samsung, que en conjunto acumulan cerca del 92 % de la oferta mundial de chips de última generación (imec, s.f.). China, por su parte, ha optado por una estrategia distinta: en lugar de disputar la frontera tecnológica, ha volcado cuantiosos subsidios estatales para dominar la producción masiva de chips comunes, aquellos que

resultan indispensables para la industria automotriz, los electrodomésticos y la infraestructura básica.

El resultado de esta arquitectura es una industria hiperfragmentada, en la que cada eslabón constituye un cuello de botella único e insustituible. Si uno de esos eslabones falla, ya sea por una sanción comercial, un conflicto territorial o un desastre natural, la escasez no golpea únicamente a la industria de la computación, sino que puede paralizar de forma inmediata la manufactura global, el transporte y los servicios esenciales. Esa extrema fragilidad es la que ha transformado a los semiconductores en un asunto de seguridad nacional para Estados Unidos y China, ambos empeñados en disputar el control de un escenario tecnológico que, lejos de ser meramente comercial, define la arquitectura del poder del siglo XXI (Clarín, 2026).

3. La periferia como tablero: la Argentina entre Washington y Pekín

Ubicada en la periferia del sistema internacional, la Argentina no participa del diseño ni de la fabricación de semiconductores, pero queda configurada como un territorio receptivo de presiones cruzadas, en el que ambas potencias despliegan sus herramientas de influencia para disputar recursos naturales, infraestructura crítica y orientación geopolítica. Esa disputa no se libra en abstracto: tiene nombres, fechas y consecuencias económicas concretas.

3.1. El litio y el ocaso del extractivismo pasivo

El primer frente de esa contienda se juega en la materia prima. El norte argentino, como parte del llamado Triángulo del Litio que comparte con Chile y Bolivia, concentra según estimaciones del Servicio Geológico de Estados Unidos cerca de la mitad de las reservas mundiales probadas de este mineral, insumo crítico para las baterías que energizan tanto a los vehículos eléctricos como a buena parte de la electrónica de consumo. El litio, sin embargo, no es el único mineral en disputa: junto al galio, el germanio, el indio y el tantalio, integra un conjunto de materiales estratégicos cuya disponibilidad depende cada vez menos de la geología y cada vez más de quién refina, quién financia los proyectos de extracción y quién puede, llegado el caso, cerrar la canilla comercial cuando la disputa tecnológica sube de temperatura (Infobae, 2026). Mientras las corporaciones chinas han desembolsado inversiones millonarias para asegurar el suministro directo de litio hacia sus cadenas productivas de baterías, Estados Unidos

observa esa presencia como una penetración en un área que históricamente consideró su patio trasero, lo que ha derivado en presiones diplomáticas para condicionar el financiamiento y la tecnología de extracción disponibles para la Argentina.

La pregunta relevante para el país, en ese contexto, no es si posee litio, algo que resulta evidente, sino si puede diseñar un esquema de explotación que capture valor agregado real, en lugar de reproducir el rol tradicional de exportador de mineral bruto (Infobae, 2026). La respuesta a esa pregunta define, en gran medida, si el litio funcionará como una herramienta de negociación activa o como una nueva forma de dependencia.

3.2. El frente 5G: el caso de la cooperativa CALF y Huawei

El segundo frente, mucho más álgido, es el de la infraestructura digital. En agosto de 2026, la disputa entre Washington y Pekín encontró un escenario inesperado en la provincia de Neuquén, cuando la Cooperativa Provincial de Servicios Públicos y Comunitarios (CALF), distribuidora eléctrica que además presta servicios de telecomunicaciones en el área de Vaca Muerta, avanzó en negociaciones con la firma china Huawei para el tendido de su red de fibra óptica (Lerner, 2026). La reacción de la diplomacia estadounidense fue inmediata: el embajador de Estados Unidos, Peter Lamelas, y el agregado de asuntos económicos de su embajada advirtieron a los directivos de la cooperativa que la continuidad del vínculo con Huawei podía derivar en la restricción o revocación de visas para dieciocho de sus autoridades, entre ellas la totalidad de su consejo de administración (Lerner, 2026).

CALF calificó la intervención como una presión indebida sobre una decisión de carácter estrictamente comercial y remarcó que su red es “multiproveedor”, con equipos de origen estadounidense, europeo, brasileño y asiático, seleccionados según criterios técnicos y financieros (Lerner, 2026). La Cancillería china, por su parte, respondió con una declaración especialmente dura, en la que acusó a Washington de haber “avivado deliberadamente la teoría de la amenaza china” y de incurrir en “una grave falta de respeto hacia la soberanía” argentina, además de vulnerar los principios del libre mercado que Estados Unidos dice defender (Niebieskikwiat, 2026; Lerner, 2026). El episodio resultó particularmente incómodo para el Gobierno argentino: como advirtió el internacionalista Esteban Actis, la exigencia de excluir tecnología china encarece uno de los proyectos productivos que la administración de Javier Milei necesita mostrar como éxito económico, lo que configura, en sus términos, “una contradicción entre alineamiento geopolítico y objetivo económico central” de la gestión (citado en Lerner, 2026).

Este caso resulta ilustrativo de un patrón más amplio. La Casa Blanca ha ejercido, en distintos momentos, un intenso cabildeo para lograr la exclusión de Huawei de los procesos de licitación de infraestructura de telecomunicaciones en la región, apelando a la eventual degradación de la cooperación en materia de inteligencia y a la restricción de garantías financieras como mecanismos de disciplinamiento (El País, 2022). Frente a esa injerencia, la Cancillería argentina ha optado, hasta el momento, por el silencio antes que, por la confrontación o la sumisión abierta, dejando que el conflicto se dirima entre actores subnacionales, como la propia CALF, y las corporaciones involucradas. Esa gestión reactiva de la crisis, más que una estrategia activa para transformar la vulnerabilidad estructural del país en una ventaja negociadora, expone los límites de una neutralidad que, en la práctica, se ejerce por omisión.

3.3. Otros frentes: espacio, puertos y energía nuclear

La disputa por la infraestructura crítica no se agota en las telecomunicaciones civiles. La instalación de una estación de espacio lejano china en la provincia de Neuquén, la proyección de puertos multimodales sobre el Atlántico Sur y los proyectos de desarrollo en energía nuclear han sido objeto de un escrutinio sistemático por parte del Departamento de Estado y del Comando Sur de Estados Unidos, que exigen su cese o su supervisión bajo la narrativa de la seguridad nacional, condicionando en ocasiones las negociaciones financieras de la Argentina ante organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional. El resultado es una política exterior atrapada en una tenaza estructural, que se desarrolla a continuación.

4. La tenaza financiera: entre el Fondo Monetario Internacional y el *swap* chino

En última instancia, la política exterior argentina se encuentra atrapada en una tenaza estructural. Por un lado, la presión estadounidense opera mediante la amenaza de aislamiento diplomático, la restricción de financiamiento y la imposición de vetos normativos sobre determinados proveedores tecnológicos. Por el otro, la presencia china se consolida como una necesidad pragmática para sostener el ingreso de divisas, la exportación de materias primas y la continuidad de obras públicas clave, entre ellas el *swap* de monedas que ha funcionado, en distintos momentos, como un colchón de liquidez frente a las condicionalidades del FMI. La pretensión de Washington de imponer una

lógica binaria, o Estados Unidos o China clausura, en los hechos, los márgenes tradicionales de neutralidad del país, y deja a la diplomacia argentina ante la compleja tarea de preservar su margen de decisión soberana sin quedar marginada del acceso al capital de occidente ni romper los lazos con el principal motor de demanda de sus recursos primarios.

5. Hacia un realismo multidireccional: lineamientos de política exterior

Frente a esta encrucijada, la respuesta no puede ser ni la sumisión pasiva a los dictados de Washington ni una apuesta acrítica por el socio asiático. La salida exige lo que aquí se denomina un realismo multidireccional: una estrategia que reconozca la asimetría de poder sin renunciar a la autonomía decisoria, y que se apoye en al menos tres pilares complementarios.

En primer lugar, la Argentina debería abandonar el rol de mera exportadora de mineral bruto y utilizar su posición en el Triángulo del Litio como herramienta de negociación activa. Esto implica condicionar el acceso a las reservas a cláusulas de transferencia tecnológica, industrialización local de baterías y celdas, y diversificación de compradores. Incorporar actores europeos o latinoamericanos, Brasil o Chile, por ejemplo, en consorcios mixtos permitiría diluir la presión del duopolio entre Estados Unidos y China, evitando que el país quede atrapado en una relación de dependencia exclusiva con una de las dos potencias.

En segundo lugar, frente a la presión estadounidense para excluir proveedores chinos de infraestructura, la respuesta más razonable no es la sumisión ni la confrontación abierta, sino la segmentación por niveles de sensibilidad. La Argentina puede aceptar cooperación china en redes de consumo masivo o telecomunicaciones civiles, como en el caso de CALF, mientras resguarda los activos de seguridad nacional propiamente dichos, como bases militares o sistemas de inteligencia, bajo auditorías técnicas independientes y supervisión multilateral. Esta estrategia de “zonas grises” permitiría modernizar la infraestructura sin dinamitar el vínculo comercial con Pekín, ofreciendo a la vez a Washington garantías verificables que mitiguen sus objeciones sin ceder soberanía.

Finalmente, la tenaza financiera exige una diplomacia de diversificación de socios: fortalecer la relación con organismos multilaterales no alineados, como la CAF o el Banco del Sur, explorar acuerdos con India o Medio Oriente, y utilizar el litio como moneda de cambio para acceder a líneas de crédito que no vengan atadas a vetos geopolíticos.

Cuantos más socios estén disponibles, menor será la capacidad de coerción de cada bloque por separado, y mayor el margen de negociación argentino.

6. Conclusión

La guerra del silicio ha develado la nueva arquitectura del poder global: una cadena de valor fragmentada, ultraespecializada y plagada de cuellos de botella, como el silicio japonés, la litografía neerlandesa o la manufactura taiwanesa, que trasladó la competencia internacional del terreno de la eficiencia económica al de la seguridad nacional. En ese escenario, Estados Unidos instrumentaliza esa vulnerabilidad estructural para cohesionar a sus aliados y disciplinar a la periferia, mientras China consolida su presencia mediante inversiones y acuerdos bilaterales que resultan, en la práctica, pragmáticamente irrenunciables para economías como la argentina.

La hipótesis que guio este trabajo queda confirmada: la contienda por los semiconductores no es un fenómeno ajeno y restringido a las grandes potencias, sino una restricción estructural que condiciona directamente el margen de maniobra de los países periféricos. El caso de la cooperativa CALF frente a Huawei, ocurrido en pleno 2026, no es una anécdota aislada sino la evidencia empírica de que la tradicional doctrina de neutralidad argentina ha dejado de ser un escudo eficaz frente a un tablero en el que la inacción o el silencio diplomático se interpretan, de hecho, como un alineamiento tácito, con costos reales en financiamiento, seguridad e inserción internacional.

Sin embargo, la vulnerabilidad no equivale a la fatalidad. El desafío del siglo XXI para un país periférico no consiste en escapar de una guerra tecnológica que lo excede, sino en transformar su posición estructural en un vector de negociación pragmática. Ejercer una diplomacia de realismo multidireccional, diversificando alianzas, fijando condiciones de desarrollo local y segmentando áreas de cooperación, permitiría preservar el máximo margen de autonomía posible sin quedar subordinado a la lógica binaria de una hegemonía bipolar. En definitiva, la guerra del silicio no se gana ni se pierde en el territorio argentino, pero sí se gestiona; y es en esa gestión, inteligente y pragmática, donde reside la posibilidad concreta de una política exterior autónoma en un mundo donde los microchips se han convertido en la nueva gramática del poder.

Referencias

- Clarín. (10 de agosto de 2026). *Silicio: qué es y por qué es tanpreciado como el oro o el petróleo*. https://www.clarin.com/tecnologia/silicio-preciado-oro-petroleo_0_68VkdG03EM.html
- Coluccio Leskow, E. (13 de junio de 2026). *Semiconductores*. Enciclopedia Concepto. <https://concepto.de/semiconductores/>
- El País. (16 de octubre de 2022). *La guerra de los microchips: cómo la tecnología se convirtió en el centro de la geopolítica mundial*. <https://elpais.com/economia/2022-10-16/la-guerra-de-los-microchips-como-la-tecnologia-se-convirtio-en-el-centro-de-la-geopolitica-mundial.html>
- imec. (s.f.). *What is Moore's law?* <https://www.imec-int.com/en/what-we-offer/semiconductor-education-and-workforce-development/microchips/moores-law>
- Infobae. (10 de enero de 2026). *La guerra silenciosa de los minerales que hacen funcionar el mundo tech*. <https://www.infobae.com/economia/2026/01/10/la-guerra-silenciosa-de-los-minerales-que-hacen-funcionar-el-mundo-tech/>
- Lerner, A. (2026, 9 de agosto). Argentina, en medio de la guerra entre EEUU y China por el 5G. *Ámbito Financiero*. <https://www.ambito.com/economia/argentina-medio-la-guerra-eeuu-y-china-el-5g-n6308578>
- Miller, C. (2022). *Chip War: The Fight for the World's Most Critical Technology*. Scribner.
- Niebieskikwiat, N. (6 de agosto de 2026). China rechazó las presiones de EE.UU. a una empresa patagónica que negocia un acuerdo con Huawei. *Clarín*. https://www.clarin.com/politica/china-rechazo-presiones-eeuu-empresa-patagonica-negocia-acuerdo-huawei_0_9grC2ZMq3L.html
- Opción Sigma. (13 de octubre de 2025). *Los chips y el poder: la guerra invisible del silicio*. <https://www.opcionsigma.com/blog/los-chips-y-el-poder-la-guerra-invisible-del-silicio>

Reseña

Unwinnable Peace: Untold Stories of Canada's Mission in Afghanistan

Tim Martin

New Westminster (Canadá): Tidewater Press. 2024. 226 páginas.

Ricardo Arredondo²¹

Canada's longest war, marked by its mission in Afghanistan, pushed the nation's military and civilian institutions to the brink, testing not only logistical capacity but also the resolve of its leaders and citizens. For those on the ground, it was a daily reality of immense pressure, moral complexity, and profound sacrifice, navigating an unforgiving environment and an elusive mission goal.

Tim Martin, a distinguished career diplomat, led in some of the world's most complex geopolitical crises, from Somalia to Kandahar. He opened Canada's Representative Office in Ramallah during the Palestinian peace process, in Nairobi he chaired the Kimberley Process to combat blood diamonds, and served as ambassador to Colombia and Argentina.

Ambassador Martin was the last RoCK (Representative of Canada) in Kandahar, where he directed a joint civilian-military mission, advancing governance, development, and peacebuilding alongside NATO forces. This book, his second (the first was a political thriller titled *Moral Hazards*) is a sort of cathartic experience to exorcise the demons from Afghanistan.

Martin draws on his personal experiences and those of his Afghan and Canadian colleagues to explore Canada's mission in Afghanistan on a deeply human level. Through interviews with key decision-makers and participants—many sharing their perspectives publicly for the first time—*Unwinnable Peace* recounts the immense personal and professional challenges faced by those committed to stabilizing and rebuilding Kandahar province.

Generals, diplomats, aid workers, politicians, police officers, corrections experts, and interpreters are among the individuals whose stories reveal the struggles of reconciling their sacrifices with the objectives and purpose of mission.

²¹ Profesor de Estudios Internacionales, Simon Fraser University, Vancouver, Canadá. Contacto: rarredon@sfu.ca



Tim Martin's compelling work moves beyond the headlines, shedding light on the untold stories of the conflict. As journalist Hannah Thibedeau noted, it is a candid exploration of vulnerability, emotional toll, and the lasting impacts of sacrifice, as those involved—especially Martin—strive to make sense of their efforts in the face of a difficult reality.

The costs of the author and his family started well before he was assigned to this mission. He recalls enjoying his Ambassadorship to Argentina and wanting to extend his term for a further year to no avail (pp 6-10). Global Affairs Canada told him “We want you to go to Afghanistan” and so they did, but previously he and his wife Fatima went to a series of training exercises in what he calls Fakeghanistan, in campus in the US and Canada, to fulfill mandatory rehearsals aimed to test themselves and their equipment for the jobs they would do at Kandahar (Chapter 2).

Canada's longest war (2001–2014) stretched the limits of military, diplomatic, development, and humanitarian organizations. The book is a testimony to the losses that most (if not all) the civilian and military components of the task force experienced during the last year of Canada's mission in Kandahar and illuminates why it ultimately failed.

The author offers a deeply engaging and profoundly human account of his experiences. Through his own reflections and the voices of his colleagues, Martin paints a vivid picture of the immense challenges they faced in pursuing government objectives within an unforgiving and dangerous environment.

From working closely with local Afghan authorities to launching development projects that built schools and critical infrastructure, and from advocating for educational and training opportunities for women and girls to navigating the daily dangers of a war zone, Martin and his team embodied an extraordinary blend of professionalism, compassion, and dedication. Their work was not just about fulfilling mandates; it was about creating real and lasting change in the lives of the Afghan people, despite the constant threats and unimaginable hardships.

Perhaps due to my background, one of the things I most enjoyed from the book was the lessons learned by a seasoned diplomat who takes the time to give “advice” to the readers on some axioms or undeniable truths of the diplomatic life, just like this one: “When you are a diplomat, you never really know where you will end up. There is, of course, a form. The Posting Preference Form has five spaces for postings you would like but, in the final instance, assignments involve positioning, contacts and negotiation” (p 5).



Or this other: “For some ambassadors, the occupational hazard is arrogant self-importance” (p 5).

The narrative pulls no punches, shedding light on the vulnerabilities and emotional toll borne by those on the frontlines. It captures the raw humanity of their experiences—moments of hope, despair, and resilience—as they strove to make a difference in a context where success was often fleeting and sacrifice was a constant companion.

Martin and his colleagues grapple with the complex legacy of their mission, striving to reconcile their tireless efforts and personal sacrifices with the ultimate outcome of a Taliban resurgence. Even years after living through that period, both the author and the individuals he interviewed continue to grapple with contradictory feelings about whether they were truly able to “make a difference” in Kandahar. While their efforts were marked by extraordinary dedication, compassion, and sacrifice, the ultimate resurgence of the Taliban and the region’s continued instability cast a shadow over their achievements. Their reflections reveal a profound struggle to reconcile the impact of their work with the broader outcomes of the mission, highlighting the complexity and ambiguity inherent in such a fraught and challenging endeavor.

The author also honors the courageous and committed Afghans who supported his mission in Kandahar, intertwining their fate with Canada’s. These individuals bear the heavy grief of leaving behind their homes and families. He extends his heartfelt wishes for their success as they navigate the challenging and often bittersweet process of building a new life, expressing his gratitude that they are now proud “fellow Canadians”.

This unvarnished account is both a tribute to their courage and a sobering reminder of the human cost of war. It invites readers to reflect on the enduring impact of those who dared to serve in the most challenging of circumstances, with unwavering commitment and a profound sense of purpose.