Maestría en Integración y Cooperación Internacional UNR

Revista Integración y Cooperación Internacional

Nº 43

JULIO - DICIEMBRE 2026

Publicación Semestral



revista-mici.unr.edu.ar

REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

ISSN 1852-9798

DIRECTORES
Dra. Camila Abbondanzieri - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina

EQUIPO EDITORIAL
Lic. Diego Larrondo - Universidad Nacional de Rosario. Rosario; Santa Fe; Argentina
Abog. Alicia Pía Morbiducci Ponce - Universidad de Chile; Santiago; Chile
Álvaro Grey - Universidad Nacional de Rosario; Rosario; Santa Fe; Argentina

CONSEJO ASESOR
Dra. María Victoria Álvarez - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dr. Giovanny Cardona Montoya - Institución Universitaria CEIPA, Medellín; Colombia.
Dr. Juan Facundo Carcedo- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires; Tandil, Argentina.
Dra. Miryam Colacrai - Universidad Nacional de Rosario, Santa Fe; Argentina.
Dr. Rafael Domínguez Martín -Universidad de Cantabria, Cantabria; España.
Dr. Roberto Goulart Menezes - Universidade de Brasília, Brasilia; Brasil.
Dra. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Vancouver; Canadá.
Dr. Carlos Juárez Centeno -Universidad Nacional de Córdoba. Córdoba; Argentina.
Dra. Gladys Lechini - Universidad Nacional de Rosario, Rosario; Argentina.
Dra. Patrícia Nasser de Carvalho - Universidad Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil.
Mgtr. Alejandro Mendoza Gantes, Universidad de Panamá, Ciudad de Panamá; Panamá.
Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro; Brasil.
Dr. Esteban Valenzuela Van Treek - Universidad Alberto Hurtado. Santiago de Chile; Chile.

COLABORADORES EDITORIALES
María Bejer de Ustaran- Universidad Nacional de Rosario
Álvaro Grey - Universidad Nacional de Rosario
Aldana Turraca - Universidad Nacional de Rosario

La Revista Integración y Cooperación Internacional es una publicación electrónica, nacida en el ámbito de la Maestría del mismo nombre, que busca fomentar el análisis y la reflexión sobre las cuestiones actuales vinculadas a las relaciones internacionales en general y a la integración y cooperación internacional en particular, desde un enfoque interdisciplinario. Intenta ser un aporte al mundo académico contribuyendo a la difusión de las ideas generadas en la región en torno a las temáticas mencionadas para dar así mayor visibilidad a la producción de los investigadores de nuestras universidades y centros de estudios.

Los contenidos de la *Revista Integración y Cooperación Internacional* son publicados bajo la Licencia Creative Commons **Reconocimiento – Compartir Igual** (*by-sa*), que permite el uso comercial de la obra y de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Los trabajos son sometidos a evaluación de expertos mediante el sistema doble ciego.
Las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan, necesariamente, la de la Revista en Integración y Cooperación Internacional.

CORRESPONDENCIA Y CANJE - ADDRESS OF EXCHANGE
REVISTA INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL
UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO (UNR) - CENTRO DE ESTUDIOS EN RELACIONES INTERNACIONALES DE ROSARIO (CERIR)
Maipú 1065 – 3º piso – oficina 301
2000 ROSARIO (SANTA FE)
REPÚBLICA ARGENTINA
TEL/FAX: +54 341 4201231
Correo electrónico: mici@unr.edu.ar / mici.cerir@gmail.com
Sitio: revista-mici.unr.edu.ar

EDITORIAL

Comprender el presente internacional exige, cada vez más, aceptar la coexistencia de lógicas que hasta hace poco parecían incompatibles: la fragmentación normativa convive con la interdependencia económica, y la disputa por el poder material se combina con nuevas formas de control basadas en datos y algoritmos. Esta convivencia de lógicas dispares, antes que su resolución en una síntesis ordenada, es quizás el rasgo más distintivo del momento histórico que atravesamos.

América Latina no es, frente a estas transformaciones, un espectador pasivo, sino un terreno donde sus efectos concretos se despliegan con particular intensidad. Así, la gobernanza subnacional avanza en simultáneo con la profundización algorítmica del control social, las transiciones energéticas se sostienen bajo esquemas de financiamiento externo con lógicas propias, y las memorias históricas de cooperación regional son revisadas a la luz de nuevas incertidumbres geopolíticas. Pensar la región hoy implica, entonces, sostener varias escalas de análisis a la vez, sin subordinar unas a otras.

El presente número de la Revista Integración y Cooperación Internacional ofrece una selección de trabajos que analizan estas problemáticas desde diversas perspectivas teóricas y empíricas.

En la sección **Artículos**, iniciamos con la contribución de **Emily Katrina Bustillos Tipanta**, titulada "De la amenaza al algoritmo: la dataficación de la protesta social". La autora examina cómo la incorporación de inteligencia artificial en la gestión estatal del disenso ha desplazado el control desde respuestas reactivas hacia una lógica de riesgo preventivo. Su análisis advierte que la traducción de la protesta en datos cuantificables despolitiza el conflicto social y debilita las garantías democráticas bajo una apariencia de neutralidad técnica.

A continuación, **Ge Gao** presenta "Contested Transitions: Chinese Finance and the Political Economy of Renewable Energy in Argentina". A través de una comparación entre los proyectos Cauchari y Kirchner–Cepernic, el artículo analiza cómo las instituciones locales median la interdependencia asimétrica con China. El trabajo destaca que el anclaje provincial y la gestión de la conflictividad socioambiental son factores determinantes para que los proyectos alcancen su finalización en entornos de alta volatilidad.

En una dimensión subnacional, **Tobías Fuentes Llebana** aporta el trabajo "Gobernanza metropolitana e internacionalización subnacional: redes colaborativas en la Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén–Río Negro)". El estudio describe cómo los programas internacionales actúan como catalizadores de redes de gobernanza policéntrica. El autor concluye que la dimensión internacional potencia los procesos de cooperación preexistentes, configurando un carácter internacional multinivel en la gestión metropolitana.

Cerrando esta sección, **Nicolás Ezequiel Salvoni** analiza un episodio clave de la historia regional en "Neutralidad imperfecta y autocontención regional: Brasil ante Malvinas en la transición argentino-brasileña hacia la cooperación". El artículo propone el concepto de autocontención regional para caracterizar la decisión de Brasil en 1982 de no explotar la vulnerabilidad argentina, interpretando esta conducta como una señal de confianza estratégica que facilitó la integración posterior.

En la sección **Comentarios**, presentamos en primer lugar el ensayo de **Natalia Sirica**, "Cooperación internacional y educación para la paz: una deuda pendiente en la formación de las y los decisores. Notas para una pedagogía de la paz". La autora sostiene que la paz no puede reducirse a un resultado técnico, sino que requiere capacidades como la imaginación moral y la comprensión de las violencias estructurales, a menudo ausentes en la formación de las élites globales.

Seguidamente, **Fabricio Espinosa Ortíz** ofrece "Veinte años de política migratoria en México: Criminalización, Contención, y militarización en el tránsito (2006-2026)". El trabajo periodiza las transformaciones de la política migratoria mexicana, señalando cómo ha pasado de esquemas administrativos a una militarización operativa subordinada a la relación bilateral con Estados Unidos.

Finalmente, **Camila Blois** analiza en "La relación Estados Unidos–Israel como factor estructural del conflicto en Gaza (2023–2025)" cómo esta alianza estratégica configura una asimetría sostenida de capacidades y reduce los costos internacionales de las acciones israelíes, limitando las posibilidades de una resolución equilibrada del conflicto.

El número concluye con la **Reseña** de **Sofía Gómez Mansur** sobre la obra "Desoccidentalización. Repensar el orden mundial" de Didier Billion y Christophe Ventura. La reseña destaca la utilidad de la categoría de desoccidentalización para interpretar la erosión de la centralidad occidental en la producción de normas y marcos de legitimidad global.

Los trabajos reunidos en este número coadyuvan a enriquecer el debate sobre los desafíos y actores del nuevo orden global, las problemáticas comerciales, energéticas y geopolíticas de América Latina y las posibilidades de fortalecer la cooperación regional en un contexto de creciente complejidad. Acudiendo a perspectivas teóricas, estudios de caso y estrategias metodológicas diferentes, las contribuciones que componen este número permiten ampliar los marcos interpretativos y de acción para repensar las actuales dinámicas del sistema internacional.

La Revista Integración y Cooperación Internacional reafirma así su compromiso con la producción y difusión de conocimiento orientado a comprender y transformar los procesos que configuran la región y el mundo contemporáneo.

Dra. Camila Abbondanzieri

INDICE

ARTÍCULOS

De la amenaza al algoritmo: la dataficación de la protesta social 08-19
Emily Katrina Bustillos Tipanta

Contested Transitions: Chinese Finance and the Political Economy of Renewable Energy in Argentina 20-39
Ge Gao

Gobernanza metropolitana e internacionalización subnacional: redes colaborativas en la Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén–Río Negro) 40-57
Tobías Fuentes Llebana

Neutralidad imperfecta y autocontención regional: Brasil ante Malvinas y los orígenes de la integración argentino-brasileña 58-73
Nicolás Ezequiel Salvoni

COMENTARIOS

Cooperación internacional y educación para la paz: una deuda pendiente en la formación de las y los decisores 74-83
Natalia Sirica

Veinte años de política migratoria en México: criminalización, contención y militarización en el tránsito (2006 -2026) 84-92
Fabricio Espinosa Ortíz

La relación Estados Unidos–Israel como factor estructural del conflicto en Gaza (2023–2025) 93-101
Camila Blois

RESEÑAS

Desoccidentalización. Repensar el orden mundial. Didier Billion y Cristophe Ventura. 102-105
Sofía Gómez Mansur

Listado de Referees 106

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual (*by-sa*)

De la amenaza al algoritmo: la dataficación de la protesta social[1]

Emily Katrina Bustillos Tipanta [*]

Resumen

La protesta social ha constituido históricamente una forma central de demanda política no estatal mediante la cual actores colectivos interpelan decisiones públicas y visibilizan conflictos estructurales. En las últimas décadas, sin embargo, los Estados han transformado sus estrategias de gestión del disenso, desplazándose desde enfoques predominantemente reactivos hacia racionalidades preventivas sustentadas en narrativas de seguridad. Este artículo analiza cómo la securitización de la protesta social, combinada con procesos de dataficación y el uso de tecnologías de inteligencia artificial, reconfigura la relación entre Estado, ciudadanía y acción colectiva. Desde una perspectiva crítica de la seguridad y las relaciones internacionales, se sostiene que la traducción de la protesta en datos cuantificables posibilita su gobierno bajo una lógica de riesgo, en la cual la anticipación y el cálculo algorítmico sustituyen progresivamente a la deliberación política. El artículo examina los efectos de esta transformación sobre la democracia y los derechos fundamentales, particularmente el derecho a la protesta y la libertad de expresión, destacando los riesgos asociados a la opacidad, los sesgos algorítmicos y la expansión de prácticas de vigilancia preventiva. Finalmente, se argumenta que la gestión algorítmica de la protesta plantea desafíos sustantivos para los marcos normativos democráticos, al despolitizar el conflicto social y reforzar formas de control estatal bajo una apariencia de neutralidad técnica.

Palabras Clave: Protesta social, Securitización, Dataficación, Inteligencia artificial, Seguridad algorítmica.

From threat to algorithm: the datafication of social protest

Abstract

Social protest has historically constituted a central form of non-state political demand through which collective actors challenge public decisions and make structural conflicts visible. In recent decades, however, states have transformed their approaches to managing dissent, shifting from predominantly reactive strategies toward preventive rationalities grounded in security narratives. This article examines how the securitization of social protest, combined with processes of datafication and the deployment of artificial intelligence technologies, reshapes the relationship between the state, citizenship, and collective action. Drawing on critical security studies and international relations, the article argues that the translation of protest into quantifiable data enables its governance through a logic of risk, in which anticipation and algorithmic calculation increasingly replace political deliberation. It analyzes the democratic and human rights implications of this transformation, particularly regarding the right to protest and freedom of expression, emphasizing the risks posed by algorithmic opacity, embedded biases, and the expansion of preventive surveillance

[1] El presente artículo constituye una versión revisada, ampliada y adaptada de la tesis de grado presentada por la autora para la obtención del título de Abogada. El texto ha sido reelaborado sustantivamente con fines de publicación académica.

[*] Abogada, Universidad Central del Ecuador. Maestrante en Derecho Procesal. Correo electrónico: emilykatrinab@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0000-0553-3146

practices. The article concludes that the algorithmic management of protest poses significant challenges to democratic normative frameworks by depoliticizing social conflict and reinforcing forms of state control under a veneer of technical neutrality.

Key Words: Social protest, Securitization, Datafication, Artificial intelligence, Algorithmic security.

TRABAJO RECIBIDO: 11/02/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 08/07/2026

Introducción

La protesta social ha constituido históricamente una forma de demanda política no estatal mediante la cual actores colectivos interpelan decisiones públicas, disputan sentidos de orden y visibilizan conflictos estructurales. En América Latina, este repertorio de acción colectiva ha sido central en la configuración de procesos políticos, tanto en contextos democráticos como autoritarios. Sin embargo, en las últimas décadas, la relación entre protesta y Estado ha experimentado un desplazamiento significativo. Lejos de limitarse a respuestas reactivas, los Estados han incorporado enfoques preventivos de gestión del conflicto, articulados a narrativas de seguridad que proyectan la protesta como una amenaza al orden público, la estabilidad institucional o la seguridad nacional.

Este artículo propone un aporte conceptual específico: entender la protesta como un derecho informacional compuesto, cuya garantía depende estructuralmente del acceso, producción, circulación y defensa de la información (Castells, 2012). A partir de ello, se introduce la noción de securitización informacional como marco analítico para explicar cómo los Estados, bajo el discurso de la seguridad nacional, desplazan el control desde el espacio físico hacia el dominio informacional (Buzan, Wæver & de Wilde, 1998).

Desde una perspectiva de estudios críticos de seguridad, el trabajo se inserta en los debates de relaciones internacionales sobre securitización y gobernanza del riesgo (Bigo, 2002; Foucault, 2006), analizando cómo la opacidad estatal y el control informacional reconfiguran el ejercicio de derechos fundamentales. En este sentido, la gestión estratégica de la información no solo restringe derechos, sino que desarticula los mecanismos convencionales de control, generando una restricción estructural difícilmente impugnable dentro de los marcos jurídicos tradicionales.

Este artículo sostiene que la securitización de la protesta social, combinada con su dataficación mediante sistemas de inteligencia artificial, consolida una forma de gobernanza preventiva basada en el riesgo que amplifica sesgos estructurales y plantea desafíos sustantivos para las garantías democráticas.

La protesta social como objeto de securitización

La protesta social no constituye únicamente un fenómeno de movilización colectiva, sino un espacio de disputa política en el que se confrontan visiones antagónicas sobre el orden, la legitimidad y el ejercicio del poder. En este sentido, la protesta ha sido históricamente una forma de acción política no estatal que desafía narrativas hegemónicas y cuestiona decisiones públicas, especialmente en contextos marcados por desigualdades estructurales (Tarrow, 2011). Sin embargo, su tratamiento por parte del Estado no ha sido uniforme ni estático. En determinados momentos históricos, la protesta ha sido reconocida como una expresión legítima de participación política; en otros, ha sido construida discursivamente como una amenaza que requiere control, neutralización o supresión.

Desde los estudios críticos de la seguridad, este desplazamiento puede analizarse a través del concepto de securitización. De acuerdo con la teoría desarrollada por la Escuela de Copenhague, la securitización es un proceso intersubjetivo mediante el cual un actor con autoridad presenta un fenómeno como una amenaza existencial, legitimando así la adopción de medidas extraordinarias que, en condiciones normales, serían políticamente inaceptables (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). La seguridad no se define únicamente por la naturaleza objetiva del peligro, sino por el éxito de un acto

discursivo que logra instalar una determinada interpretación de la realidad (Wæver, 1995).

Aplicada a la protesta social, la securitización opera mediante la resignificación del disenso como riesgo para el orden público, la estabilidad institucional o la seguridad nacional. Este proceso no requiere necesariamente la existencia de violencia generalizada ni de un conflicto armado. Basta con que la protesta sea asociada a nociones de caos, desestabilización o amenaza interna para que se active un marco de seguridad que justifique intervenciones excepcionales (Balzacq, 2011). En este punto, la protesta deja de ser interpretada como una demanda política y pasa a ser tratada como un problema de seguridad.

En América Latina, los procesos de securitización de la protesta han estado estrechamente vinculados a la construcción histórica del enemigo interno. Durante las dictaduras militares del siglo XX, esta figura se articuló en torno a la subversión y al comunismo. En contextos democráticos contemporáneos, si bien los lenguajes han mutado, la lógica subyacente persiste. Las narrativas antiterroristas, de lucha contra el crimen organizado o de protección de infraestructuras críticas han ampliado el campo de lo securitizable, incorporando a la protesta social dentro de un continuum de amenazas difusas (Pion-Berlin y Trinkunas, 2011; Salazar & Rojas, 2011). Como señala Beltrán Orjuela (2021), en la región andina, el internet y las redes sociales han abierto nuevos espacios de participación, pero también han sido objeto de criminalización por parte de gobiernos que perciben la protesta como una amenaza a la estabilidad institucional.

Este desplazamiento discursivo tiene efectos concretos. Al inscribirse en un marco de seguridad, la protesta se despolitiza y se tecnifica. Las demandas que la originan se tornan secundarias frente a la necesidad de preservar el orden. En consecuencia, las respuestas estatales se orientan menos a la gestión política del conflicto y más a su contención mediante dispositivos de control. La securitización no elimina la protesta, pero redefine las reglas bajo las cuales esta puede ser tolerada (Huysmans, 2006).

Un elemento central de estos procesos es la normalización de la excepcionalidad. A diferencia de los estados de excepción clásicos, en los que la suspensión de garantías se declaraba de manera explícita y temporal, la securitización contemporánea opera de forma gradual y permanente. Las medidas adoptadas en nombre de la seguridad tienden a institucionalizarse, convirtiéndose en prácticas ordinarias de gobierno (Agamben, 2005). De este modo, el control de la protesta deja de ser una reacción excepcional ante situaciones extremas y se transforma en una función rutinaria del Estado.

En este contexto, las narrativas antiterroristas desempeñan un rol clave. Aunque la mayoría de las protestas sociales no guarda relación alguna con actos terroristas, la ambigüedad conceptual del terrorismo permite su uso expansivo como categoría legitimadora. La asociación discursiva entre protesta, violencia y terrorismo no solo amplía el margen de intervención estatal, sino que también contribuye a estigmatizar a determinados colectivos, especialmente aquellos históricamente marginados o racializados (Zedner, 2009). La securitización, así, no opera de manera neutral, sino que reproduce jerarquías sociales preexistentes.

Estos procesos no pueden entenderse únicamente como dinámicas internas. La securitización de la protesta se inscribe en marcos normativos, doctrinarios y tecnológicos de circulación transnacional. Estrategias de seguridad, modelos de control del orden público y discursos antiterroristas se difunden a través de organismos internacionales, cooperación policial y transferencia tecnológica, configurando patrones

regionales de gestión del disenso (Aradau y van Munster, 2007; Demurtas, 2019; Jackson, 2021).

La securitización de la protesta constituye, por tanto, el primer eslabón de una cadena más amplia de transformaciones en la forma en que el Estado gobierna el conflicto social. Al redefinir el disenso como amenaza, se habilita un terreno fértil para la incorporación de racionalidades preventivas y técnicas de anticipación. En este sentido, la securitización no solo justifica el control, sino que prepara el terreno para su sofisticación. Es en este punto donde el tránsito hacia la lógica del riesgo adquiere centralidad, desplazando el foco desde la amenaza existencial hacia la gestión probabilística de futuros posibles, cuestión que se aborda en la sección siguiente.

Del paradigma de la amenaza a la lógica del riesgo

El paradigma clásico de la seguridad se estructura en torno a la identificación de amenazas delimitadas, asociadas a actores reconocibles y a eventos concretos que justifican respuestas excepcionales. En este marco, la protesta social ha sido históricamente incorporada al campo de la seguridad cuando es presentada como un factor de desorden, violencia o subversión del orden institucional. La teoría de la securitización ha demostrado que este proceso no depende de la peligrosidad objetiva del fenómeno, sino de actos discursivos mediante los cuales determinados actores con autoridad logran construir un asunto como una amenaza existencial ante una audiencia relevante (Buzan, Wæver y de Wilde, 1998). Así, la protesta no es inherentemente una amenaza, sino que se convierte en tal a través de narrativas que habilitan medidas extraordinarias.

En América Latina, la securitización de la protesta se ha visto reforzada por la persistencia de doctrinas de seguridad interna que amplían la noción de enemigo más allá de actores armados, incorporando a movimientos sociales, comunidades organizadas y manifestaciones colectivas como potenciales focos de inestabilidad. Este encuadre resulta especialmente visible cuando la protesta cuestiona modelos económicos, proyectos extractivos o regímenes de excepción normalizados, siendo presentada como una amenaza a la gobernabilidad o al desarrollo (Pion-Berlin y Trinkunas, 2011). En este contexto, el conflicto social es desplazado del terreno político hacia el campo técnico de la seguridad.

No obstante, en las últimas décadas se observa un desplazamiento significativo desde esta lógica centrada en la amenaza hacia una racionalidad orientada a la gestión del riesgo. A diferencia de la amenaza, que se funda en la identificación de un peligro concreto y presente, el riesgo opera sobre la probabilidad, la anticipación y la incertidumbre. Como señalan Aradau y van Munster (2007), la gubernamentalidad del riesgo introduce una temporalidad preventiva en la seguridad, legitimando intervenciones estatales no por hechos consumados, sino por escenarios futuros posibles. Bajo esta lógica, el control se activa antes de que el daño ocurra.

Este tránsito transforma profundamente la forma en que la protesta social es percibida y gobernada. La movilización deja de evaluarse exclusivamente por sus acciones efectivas y pasa a ser analizada en función de patrones, tendencias y correlaciones que sugieren una potencial peligrosidad. En este marco, la protesta no se controla por lo que es, sino por lo que podría llegar a ser. Como advierte Zedner (2009), la lógica del riesgo amplía los márgenes de intervención estatal al difuminar la frontera entre prevención legítima y control anticipado, erosionando garantías tradicionales del Estado de derecho.

La literatura especializada ha denominado a esta mutación como "*riskification*" (Corry, 2012). A diferencia de una securitización estrictamente basada en amenazas concretas e inmediatas, la securitización basada en riesgos reconoce que estos no pueden eliminarse completamente, sino que requieren una gestión continua. Este cambio genera tres modificaciones clave: (i) la disociación entre seguridad y amenaza existencial; (ii) el desplazamiento del tema de seguridad como foco central, incorporando aspectos sociales y económicos; y (iii) el reemplazo de criterios de emergencia por políticas de ingeniería social sostenidas en el tiempo (Corry, 2012).

Este desplazamiento se inscribe en lo que Bigo denomina la gubernamentalidad de la inquietud, una forma de gobierno en la cual la seguridad se organiza a partir de la producción permanente de sospecha sobre poblaciones consideradas potencialmente problemáticas (Bigo, 2002). Desde esta perspectiva, el riesgo no constituye únicamente una herramienta de gestión, sino un modo de ejercer poder que normaliza la vigilancia preventiva y expande los dispositivos de control más allá de situaciones excepcionales. La seguridad deja de ser una respuesta puntual para convertirse en una condición permanente.

Aplicada a la protesta social, esta racionalidad produce una transformación sustantiva. Las movilizaciones colectivas son progresivamente absorbidas por dispositivos de seguridad que las traducen en objetos técnicos de gestión, despolitizando sus causas estructurales. Como sostiene Bigo (2002), este proceso desplaza el conflicto desde el espacio de la deliberación democrática hacia un campo experto dominado por saberes policiales, estadísticos y tecnológicos, en el cual las decisiones aparecen como neutrales, aunque estén profundamente cargadas de implicaciones políticas.

En consecuencia, la lógica del riesgo no reemplaza al paradigma de la amenaza, sino que lo reconfigura. La protesta continúa siendo percibida como un peligro, pero ahora bajo una forma probabilística que habilita su vigilancia, clasificación y anticipación sistemática. Este giro resulta fundamental para comprender el papel que adquieren las tecnologías de inteligencia artificial en la gestión contemporánea de la protesta, en tanto ofrecen herramientas para operacionalizar el cálculo del riesgo mediante la producción y el procesamiento masivo de datos. La siguiente sección analiza precisamente este proceso de traducción de la protesta en datos y su integración en sistemas algorítmicos de seguridad.

Datificación de la protesta y tecnologías de inteligencia artificial

La transición desde una lógica de seguridad centrada en la amenaza hacia una racionalidad de gestión del riesgo encuentra en la datificación su principal condición de posibilidad. La datificación puede definirse como el proceso mediante el cual fenómenos sociales complejos son traducidos en datos cuantificables susceptibles de ser almacenados, procesados y analizados algorítmicamente (Mayer-Schönberger y Cukier, 2013). Este proceso no constituye una mera innovación técnica, sino una transformación epistemológica que redefine qué es visible, relevante y gobernable para el Estado. Como señalan Hintz, Denick y Wahl-Jorgensen (2017), la datificación crea una asimetría de poder entre quienes producen datos y quienes los controlan, anulando la paridad necesaria para el ejercicio de los derechos civiles.

Aplicada a la protesta social, la datificación consiste en convertir prácticas políticas colectivas en conjuntos de variables medibles. Movilizaciones, consignas, trayectorias, interacciones digitales, liderazgos informales y patrones de participación son progresivamente descompuestos en datos que alimentan sistemas de análisis

predictivo. Como advierte Beer (2017), este tipo de operaciones no solo describen la realidad, sino que la producen activamente al establecer categorías, jerarquías y correlaciones que estructuran la toma de decisiones públicas.

Las tecnologías de inteligencia artificial desempeñan un rol central en este proceso. A través de técnicas de machine learning, minería de datos y análisis predictivo, los sistemas algorítmicos prometen identificar patrones ocultos y anticipar comportamientos futuros. En el campo de la seguridad, estas herramientas son presentadas como soluciones objetivas y eficientes frente a la incertidumbre inherente al conflicto social. Sin embargo, como sostiene Amoore (2013), los algoritmos no eliminan la discrecionalidad, sino que la desplazan hacia modelos opacos de decisión que operan más allá del escrutinio público.

En este marco, la protesta deja de ser observada como un acontecimiento político situado y pasa a ser tratada como un flujo de datos susceptible de evaluación permanente. La lógica algorítmica no se orienta a comprender las causas estructurales del conflicto, sino a calcular probabilidades de disrupción, escalamiento o violencia. De este modo, la inteligencia artificial se integra en una racionalidad de gobierno que privilegia la anticipación sobre la deliberación y la gestión técnica sobre la negociación política.

Este proceso tiene consecuencias directas sobre la forma en que el Estado clasifica a los sujetos políticos. Como señala Lyon (2018), la vigilancia contemporánea no se dirige únicamente a individuos sospechosos, sino a poblaciones enteras segmentadas en función de perfiles de riesgo construidos algorítmicamente. En el contexto de la protesta social, esto implica que determinados colectivos, territorios o repertorios de acción sean marcados como potencialmente peligrosos, aun en ausencia de conductas ilícitas concretas.

La promesa de neutralidad técnica que acompaña a estas tecnologías resulta particularmente problemática. Diversos estudios han demostrado que los sistemas algorítmicos reproducen y amplifican sesgos existentes en los datos de entrenamiento, reflejando desigualdades sociales, raciales y políticas preexistentes (O'Neil, 2016). En contextos latinoamericanos, caracterizados por altos niveles de desigualdad y criminalización histórica de la protesta, estos sesgos adquieren una dimensión estructural. La dataficación no corrige arbitrariedades, sino que puede institucionalizarlas bajo una apariencia de objetividad.

En la práctica regional, estos desarrollos ya se están materializando. En Perú, la Policía Nacional desplegó drones y cámaras con reconocimiento facial durante las protestas de 2025 con el objetivo explícito de "identificar a quienes cometan actos violentos" (Infobae, 2025). En Argentina y Chile, se han implementado sistemas biométricos en pasos fronterizos que podrían facilitar el rastreo de activistas y defensores de derechos humanos (Perfil, 2025; El Diario Nuevo Día, 2026). En Ecuador, durante las protestas de octubre de 2025, se reportaron cortes de internet en zonas de conflicto como parte de un despliegue de vigilancia digital que acompañó a la militarización de territorios indígenas (Fundamedios, 2025; GK, 2025). Estos casos muestran que la dataficación no es una tendencia abstracta, sino una realidad operativa que combina vigilancia digital, perfilamiento algorítmico y restricción del espacio cívico.

Asimismo, la opacidad inherente a muchos sistemas de inteligencia artificial dificulta la rendición de cuentas. Como advierten Amoore y Raley (2017), los algoritmos de seguridad operan mediante inferencias probabilísticas que no producen

decisiones explícitas, sino recomendaciones, alertas o puntuaciones de riesgo que orientan la acción estatal sin asumir responsabilidad directa. Esta forma de poder difuso complica la identificación de violaciones de derechos y debilita los mecanismos tradicionales de control democrático.

En consecuencia, la dataficación de la protesta no constituye un simple cambio instrumental, sino una reconfiguración profunda de la relación entre Estado, tecnología y ciudadanía. Al traducir la acción colectiva en datos, se redefine el estatuto político de la protesta y se desplaza su gestión desde el ámbito del conflicto democrático hacia el terreno de la seguridad algorítmica. Esta transformación plantea interrogantes fundamentales sobre los límites del poder estatal y la vigencia de los derechos políticos en contextos de vigilancia avanzada, cuestiones que serán abordadas en la siguiente sección.

Impactos democráticos y derechos en contextos de seguridad algorítmica

La incorporación de tecnologías de inteligencia artificial en la gestión de la protesta social tiene implicaciones profundas para la democracia y el ejercicio de los derechos fundamentales. Cuando la acción colectiva es reinterpretada a través de marcos de seguridad algorítmica, se produce un desplazamiento normativo que afecta directamente al derecho a la protesta, la libertad de expresión y la participación política. Este desplazamiento no opera necesariamente mediante prohibiciones explícitas, sino a través de mecanismos preventivos que reconfiguran las condiciones de posibilidad del disenso.

Uno de los efectos más relevantes de este proceso es la expansión de formas de intervención anticipatoria. En contextos de seguridad algorítmica, la acción estatal ya no se activa únicamente frente a conductas ilícitas verificables, sino frente a inferencias probabilísticas sobre comportamientos futuros. Como advierte Zedner (2009), esta lógica preventiva tensiona los principios básicos del Estado de derecho, en particular la presunción de inocencia y la exigencia de legalidad estricta en el uso de la fuerza y la vigilancia. En el caso de la protesta social, ello implica que colectivos enteros puedan ser objeto de monitoreo reforzado o medidas disuasorias en función de su clasificación como "riesgosos", aun cuando sus acciones se inscriban en el ejercicio legítimo de derechos políticos.

La securitización algorítmica también impacta sobre la igualdad en el acceso al espacio público. Diversos estudios han mostrado que los sistemas de vigilancia y análisis predictivo tienden a concentrarse de manera desproporcionada en determinados territorios y poblaciones, reproduciendo patrones históricos de exclusión y criminalización (Lyon, 2018). En América Latina, donde la protesta ha sido protagonizada recurrentemente por sectores indígenas, campesinos, sindicales y estudiantiles, esta dinámica adquiere una dimensión particularmente sensible. La dataficación de la protesta puede reforzar estigmatizaciones preexistentes, convirtiendo desigualdades sociales en variables técnicas aparentemente neutrales.

Otro aspecto central es la opacidad de los procesos de decisión algorítmica. A diferencia de las decisiones administrativas tradicionales, los sistemas de inteligencia artificial operan mediante modelos complejos que dificultan la trazabilidad entre los datos de entrada, los procesos de análisis y los resultados obtenidos. Como señalan Pasquale (2015) y Amoore (2013), esta opacidad debilita los mecanismos de rendición de cuentas y limita la capacidad de los ciudadanos para impugnar decisiones que afectan sus derechos. En el ámbito de la protesta, esto se traduce en obstáculos para cuestionar

prácticas de vigilancia, clasificación o intervención preventiva basadas en criterios algorítmicos no transparentes.

Asimismo, la tecnificación progresiva de la seguridad contribuye a la despolitización del conflicto social. Al traducir la protesta en un problema de gestión del riesgo, se invisibilizan las causas estructurales que la originan y se desplaza el debate desde el terreno de la deliberación democrática hacia el ámbito experto. Bigo (2002) advierte que este desplazamiento refuerza el poder de comunidades profesionales de la seguridad, en detrimento de los espacios de control político y social. La inteligencia artificial intensifica esta tendencia al consolidar un lenguaje técnico que presenta decisiones profundamente políticas como resultados inevitables de cálculos objetivos.

Desde una perspectiva de derechos humanos, este escenario plantea desafíos significativos. Organismos internacionales han advertido que el uso de tecnologías de vigilancia avanzada sin marcos normativos claros puede generar efectos inhibitorios sobre el ejercicio de la protesta y la libertad de expresión. La posibilidad de ser permanentemente monitoreado o clasificado como sujeto de riesgo produce dinámicas de autocensura que afectan la calidad de la participación democrática (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, 2019). Estos efectos, aunque difíciles de medir empíricamente, constituyen una de las consecuencias más insidiosas de la seguridad algorítmica.

En este contexto, la cuestión central no radica únicamente en la regulación técnica de la inteligencia artificial, sino en la redefinición de los límites legítimos del poder estatal. La gestión algorítmica de la protesta interpela directamente a los principios democráticos al priorizar la estabilidad y la previsibilidad sobre el conflicto y la contestación. Reconocer este desplazamiento resulta fundamental para evaluar críticamente las promesas de eficiencia y neutralidad que acompañan a estas tecnologías y para repensar la protección del derecho a la protesta en sociedades crecientemente dataficadas.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este artículo ha mostrado que la gestión contemporánea de la protesta social no puede comprenderse únicamente como una cuestión de orden público o control policial. La progresiva incorporación de narrativas de seguridad, tecnologías de vigilancia y sistemas de inteligencia artificial ha transformado de manera estructural la forma en que los Estados observan, interpretan y gobiernan la acción colectiva. Este desplazamiento no es neutral ni inevitable, sino el resultado de decisiones políticas que reconfiguran los límites del disenso democrático.

En primer lugar, se ha evidenciado que la securitización de la protesta implica un cambio conceptual relevante. La protesta deja de ser entendida como una forma legítima de participación política para ser proyectada como una amenaza o, más recientemente, como un riesgo. Este pasaje del paradigma de la amenaza a la lógica del riesgo, conceptualizado como riskification (Corry, 2012), permite justificar intervenciones preventivas que operan antes de la materialización de cualquier conducta ilícita. En este marco, la seguridad se organiza en torno a la anticipación y la sospecha, ampliando los márgenes de intervención estatal y debilitando los principios clásicos del Estado de derecho.

En segundo lugar, la dataficación emerge como el mecanismo central que posibilita esta transformación. Al traducir fenómenos sociales complejos en datos cuantificables, la protesta social es reconfigurada como un objeto técnico susceptible de

análisis algorítmico. La inteligencia artificial no introduce únicamente nuevas herramientas, sino una nueva racionalidad de gobierno que privilegia el cálculo, la predicción y la gestión del riesgo por sobre la deliberación política. Esta racionalidad tiende a invisibilizar las causas estructurales del conflicto social, desplazando el debate desde el terreno político hacia ámbitos expertos y tecnificados.

Asimismo, el artículo ha mostrado que la promesa de neutralidad y objetividad asociada a los sistemas algorítmicos resulta profundamente problemática. Lejos de eliminar sesgos y arbitrariedades, estos sistemas reproducen desigualdades preexistentes inscritas en los datos que los alimentan. En contextos latinoamericanos, marcados por la criminalización histórica de determinados actores sociales y territorios, la seguridad algorítmica corre el riesgo de consolidar formas de discriminación estructural bajo una apariencia de racionalidad técnica.

Desde una perspectiva democrática, los impactos de estos procesos son significativos. La opacidad de los sistemas de inteligencia artificial dificulta la rendición de cuentas y limita las posibilidades de impugnación de decisiones que afectan derechos fundamentales. Al mismo tiempo, la expansión de prácticas de vigilancia preventiva genera efectos inhibitorios sobre el ejercicio de la protesta y la libertad de expresión, afectando la calidad de la participación política incluso en ausencia de prohibiciones formales. La protesta no es necesariamente reprimida de manera directa, pero sí condicionada, desalentada y gestionada como un riesgo a minimizar.

En este sentido, el problema central no radica únicamente en la regulación técnica de la inteligencia artificial, sino en la necesidad de repensar los marcos normativos y políticos que delimitan su uso en contextos de seguridad. La gestión algorítmica de la protesta interpela directamente a los fundamentos democráticos al priorizar la estabilidad y la previsibilidad por sobre el conflicto y la contestación, elementos constitutivos de toda sociedad democrática. Reconocer esta tensión resulta indispensable para evitar que la tecnología funcione como un dispositivo de despolitización y clausura del disenso.

El aporte principal de este trabajo es doble. Por un lado, ofrece un marco analítico integrado que conecta la teoría crítica de la securitización con los estudios críticos de datos, mostrando cómo la riskification (Corry, 2012) habilita la vigilancia algorítmica como técnica de gobierno. Por otro lado, demuestra, a través de ejemplos de Perú, Ecuador, Argentina y Chile, que este fenómeno no es abstracto sino una realidad concreta en América Latina, donde la dataficación de la protesta y el cálculo algorítmico del riesgo reemplazan progresivamente a la deliberación política. Como plantea Beltrán Orjuela (2021), si la democracia no puede tolerar la protesta social sin reducirla a un problema de gestión técnica, entonces se trata de una democracia vacía de contenido.

Finalmente, este artículo sostiene que la discusión sobre inteligencia artificial y protesta social debe inscribirse en un debate más amplio sobre el poder estatal, la seguridad y los derechos políticos en sociedades dataficadas. La pregunta no es únicamente qué pueden hacer los algoritmos, sino qué tipo de orden político se construye cuando el conflicto social es traducido en datos y gestionado como riesgo. Recuperar el carácter político de la protesta frente a su reducción algorítmica constituye un desafío central para la teoría crítica de la seguridad y para la defensa de la democracia en el siglo XXI.

Referencias bibliográficas

AGAMBEN, G. (2005). Estado de excepción. Buenos Aires: Adriana Hidalgo Editora.

AMOORE, L. (2013). The politics of possibility: Risk and security beyond probability. Durham: Duke University Press.

AMOORE, L., & RALEY, R. (2017). Securing with algorithms: Knowledge, decision, sovereignty. *Security Dialogue*, 48(1), 3–10.

ARADAU, C., & van MUNSTER, R. (2007). Governing terrorism through risk: Taking precautions, (un)knowing the future. *European Journal of International Relations*, 13(1), 89–115.

BALZACQ, T. (2011). Securitization theory: How security problems emerge and dissolve. Londres: Routledge.

BEER, D. (2017). The social power of algorithms. *Information, Communication & Society*, 20(1), 1–13.

BELTRÁN ORJUELA, N. (2021). ¿Protesta social antidemocrática? Hacia nuevas formas de participación ciudadana a través del internet en el marco de las recientes movilizaciones en Colombia. *American University International Law Review*, 36(2).

BIGO, D. (2002). Security and immigration: Toward a critique of the governmentality of unease. *Alternatives*, 27(Special Issue), 63–92.

BUZAN, B., WÆVER, O., & DE WILDE, J. (1998). Security: A new framework for analysis. Boulder: Lynne Rienner Publishers.

CASTELLS, M. (2012). Redes de indignación y esperanza: Los movimientos sociales en la era de Internet. Madrid: Alianza Editorial.

CORRY, O. (2012). Securitisation and 'riskification': Second-order security and the politics of climate change. *Millennium*, 40(2), 235–258.

DEMURTAS, A. (2019). Veinte años de la teoría de la securitización: puntos fuertes y débiles de su operacionalización. *Análisis Político*, 173.

EL DIARIO NUEVO DÍA. (2026, 13 de enero). Magallanes aprueba sistema de identificación biométrica para pasos fronterizos. El Diario Nuevo Día. https://www.eldiarionuevodia.com.ar/regionales/magallanes-aprueba-sistema-de-identificacion-biometrica-para-pasos-fronterizos/

FOUCAULT, M. (2006). Seguridad, territorio, población. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FUNDAMEDIOS. (2025). Se denuncian cortes de energía, bloqueo de señal y represión en Imbabura. Fundamedios. https://fundamedios.org.ec/alertas/se-denuncian-cortes-de-energia-bloqueo-de-senal-y-represion-en-imbabura/

GK. (2025, 22 de septiembre). Así avanza el paro Ecuador 2025: protestas, vías cerradas y detenidos. GK. https://gk.city/2025/09/22/asi-avanza-paro-ecuador-2025-protestas-vias-cerradas-detenidos/

HINTZ, A., DENICK, L., & WAHL-JORGENSEN, K. (2017). Digital citizenship and surveillance society: Introduction. *International Journal of Communication*, 11, 731–739.

HUYSMANS, J. (2006). The politics of insecurity: Fear, migration and asylum in the EU. Londres: Routledge.

INFOBAE. (2025, 27 de septiembre). PNP desplegará cámaras con reconocimiento facial y drones para identificar a quienes cometan actos violentos en marchas. Infobae. https://www.infobae.com/peru/2025/09/27/pnp-desplegara-camaras-con-reconocimiento-facial-y-drones-para-identificar-a-quienes-cometan-actos-violentos-en-marchas/

JACKSON, N. J. (2021). The securitisation of foreign disinformation. *International Affairs*, 97(5), 1431–1449.

LYON, D. (2018). The culture of surveillance: Watching as a way of life. Cambridge: Polity Press.

MAYER-SCHÖNBERGER, V., & Cukier, K. (2013). Big data: A revolution that will transform how we live, work, and think. Londres: John Murray.

O'NEIL, C. (2016). Weapons of math destruction: How big data increases inequality and threatens democracy. Nueva York: Crown.

PERFIL. (2025). Pasos fronterizos: se implementarán nuevos controles por reconocimiento facial. Perfil. https://www.perfil.com/noticias/politica/pasos-fronterizos-se-implementaran-nuevos-controles-por-reconocimiento-facial.phtml

PASQUALE, F. (2015). The black box society: The secret algorithms that control money and information. Cambridge: Harvard University Press.

PION-BERLIN, D., & TRINKUNAS, H. (2011). Latin America's growing security gap. *Journal of Democracy*, 22(3), 39–53.

RELATORÍA ESPECIAL PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN. (2019). Protesta y derechos humanos: estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social. OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19.

SALAZAR, R., & ROJAS, I. Y. (2011). La securitización de la seguridad pública: una reflexión necesaria. *El Cotidiano*, mar-abr, 33–38.

TARROW, S. (2011). Power in movement: Social movements and contentious politics (3ª ed.). Cambridge: Cambridge University Press.

WÆVER, O. (1995). Securitization and desecuritization. En R. D. Lipschutz (Ed.), *On security*. Nueva York: Columbia University Press, 46-86.

ZEDNER, L. (2009). Security. Londres: Routledge.

Cómo citar:

BUSTILLOS TIPANTA, E. K. (2026). De la amenaza al algoritmo: la dataficación de la protesta social. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43 (Jul-Dic), 08-19

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Contested transitions: Chinese finance and the political economy of renewable energy in Argentina

Ge Gao *

Abstract

Why do Chinese-financed renewable energy projects that draw on similar sources of finance and operate within the same volatile national environment follow sharply divergent delivery trajectories? This article addresses that puzzle through a paired, most-similar comparison of two Chinese-financed projects in Argentina, namely the Cauchari solar park in Jujuy and the Kirchner–Cepernic hydroelectric complex in Santa Cruz. Drawing on critical international political economy and the concept of asymmetric interdependence, and integrating a project-resilience framework built around exposure, absorption, recovery, and adaptation, it traces how political, financial, and socio-environmental shocks were transmitted into each project between 2014 and 2025. The analysis shows that divergence was produced not by the shocks themselves, which both projects faced, but by the institutional configurations through which those shocks were absorbed or amplified, above all the governance locus, the structure of financial risk allocation, and the mode of socio-environmental embedding. Cauchari's provincial anchoring, rule-based revenue guarantees, and contained social conflict allowed it to reach completion, whereas Kirchner–Cepernic's executive concentration, cross-default lock-in, and deferred rights conflicts left it trapped in a stop-start cycle. These findings suggest that host-country institutions do not neutralize structural asymmetry but mediate how asymmetric interdependence is translated into project-level outcomes, thereby shifting the analytical focus from why China invests to how its project is governed.

Key Words: Argentina, Chinese Development Finance, Renewable Energy, Infrastructure Governance, Project Resilience

Transiciones en disputa: el financiamiento chino y la economía política de la energía renovable en Argentina

Resumen

¿Por qué proyectos de energía renovable financiados por China, que recurren a fuentes de financiamiento similares y operan en un mismo entorno nacional de alta volatilidad, siguen trayectorias de ejecución marcadamente divergentes? Este artículo aborda ese interrogante mediante una comparación pareada de sistemas similares entre dos proyectos financiados por China en Argentina, el parque solar de Cauchari, en Jujuy, y el complejo hidroeléctrico Kirchner-Cepernic, en Santa Cruz. A partir de la economía política internacional crítica y del concepto de interdependencia asimétrica, e integrando un marco de resiliencia de proyectos articulado en torno a la exposición, la absorción, la recuperación y la adaptación, se rastrea cómo los choques políticos, financieros y socioambientales se transmitieron a cada proyecto entre 2014 y 2025. El análisis

* Doctoranda en Ciencias Humanas: Geografía, Antropología y Estudios de África y Asia en el Centro de Estudios de Asia Oriental de la Universidad Autónoma de Madrid. Sus líneas de investigación se centran en los estudios latinoamericanos, las relaciones internacionales, la política exterior china, la cooperación China–América Latina, la transición energética y las energías renovables. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5465-9183 . Correo electrónico: ge.gao@estudiante.uam.es

muestra que la divergencia no fue producto de los choques en sí, que ambos proyectos enfrentaron, sino de las configuraciones institucionales a través de las cuales esos choques fueron absorbidos o amplificados, ante todo el locus de gobernanza, la estructura de asignación del riesgo financiero y el modo de inserción socioambiental. El anclaje provincial de Cauchari, sus garantías de ingresos basadas en reglas y la contención del conflicto social le permitieron alcanzar su finalización, mientras que la concentración ejecutiva de Kirchner-Cepernic, el bloqueo derivado de la cláusula de incumplimiento cruzado y el aplazamiento de los conflictos de derechos lo dejaron atrapado en un ciclo de interrupciones y reinicios. Estos hallazgos sugieren que las instituciones del país receptor no neutralizan la asimetría estructural, sino que median la forma en que la interdependencia asimétrica se traduce en resultados a nivel de proyecto, desplazando el foco analítico desde por qué invierte China hacia cómo se gobierna su proyecto.

Palabras Clave: Argentina, Financiamiento chino para el desarrollo, Energía Renovable, Gobernanza de Infraestructuras, Resiliencia de Proyectos

TRABAJO RECIBIDO: 02/05/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 10/07/2026

1. Introduction

Against the backdrop of the energy transition, recurrent currency crises, chronic inflation, limited access to long-term financing, and frequent regulatory adjustments have created a highly uncertain investment environment for large-scale infrastructure projects (Buera & Nicolini, 2018; OECD, 2025), thereby further complicating the coordination of long-tenor investments such as renewable energy infrastructure.

For Argentina, the country faces pressure to expand its renewable energy capacity to meet decarbonization targets, diversify its energy matrix, and reduce dependence on fossil fuel imports. Achieving these objectives requires a rapid mobilization of capital at a scale that domestic financial markets are unable to provide. While international financial institutions and private investors have supported renewable energy development through auction schemes and blended finance mechanisms, their participation remains constrained by macroeconomic instability, currency risk, and regulatory uncertainty. As a result, Argentina's energy transition is characterized by a structural tension between ambitious policy goals and limited financing capacity (Barrera et al., 2022).

Within this constrained environment, external sources of infrastructure finance have become increasingly central to the expansion of Argentina's energy sector. Among these, Chinese policy banks, state-owned enterprises, and equipment suppliers have played a growing role since the mid-2010s, participating in renewable energy, hydropower, and grid-related projects through a combination of bilateral agreements and market-based mechanisms (Montoya et al., 2019; Gao, 2025). However, the availability of external finance does not eliminate underlying structural challenges. Evidence from Argentina suggests that renewable energy projects, even when backed by similar sources of financing and operating within the same national context, can follow markedly different trajectories. While some projects reach completion and achieve stable operation, others become entangled in delays, legal disputes, and renegotiation processes. This divergence raises an important analytical question regarding the role of institutional configurations in shaping project-level outcomes.

To address this question, the study employs a paired comparative case design centered on two Chinese-financed renewable energy projects that experienced contrasting delivery trajectories. Both cases involve Chinese development finance and Chinese SOEs in construction. By holding constant Argentina's macroeconomic volatility, the comparison focuses on how differences in institutional configuration, including governance architecture, stakeholder alignment across state levels, financing risk allocation, and socio-environmental contestation, shape exposure to coercive pressures and ultimately influence delivery outcomes. Temporally, the analysis spans the decade between the projects' contractual origins and the present (2014–2025). The starting point is anchored in the 2014 Comprehensive Strategic Partnership between China and Argentina (Boletín Oficial de la República Argentina, 2014) and the launch of the RenovAr programme under Law 27.191 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2015) and Resolution 136/2016 (Boletín Oficial de la República Argentina, 2016), which together established the financing and regulatory architecture for both cases. The endpoint extends to 2025, thereby capturing two divergent trajectories, the suspension of one project's planned expansion and the renewed activity surrounding another project.

The analysis previews two core expectations. First, projects with clearer multilevel coordination mechanisms (linking national agencies, provincial authorities,

regulators, and affected communities) and more coherent financial risk allocation are likely to display greater resilience under volatility. Second, projects that rely primarily on high-level political endorsement but lack robust institutional embedding are more vulnerable to litigation, compliance disputes, and implementation breakdowns even when financing is secured. These dynamics contribute to broader debates on how transnational infrastructure performance is mediated through host-country governance systems. While much of the existing literature concentrates on the motivations behind China's overseas investment, whether framed in geoeconomic, strategic, or developmental terms (Brautigam, 2020; Hillman, 2020), less attention has been paid to the governance mechanisms that shape delivery outcomes over time. By shifting the analytical focus from the question of why China invests to the processes through which projects are implemented, stabilized, and contested within volatile institutional environments, this study refines prevailing accounts and situates infrastructure performance within the political economy of host-country governance structures.

The remainder of the article proceeds as follows. Section 2 develops the theoretical framework and sets out the case selection and data collection. Section 3 reconstructs how the two projects were initially assembled, presenting each case in turn and then comparing their configurations across the three dimensions. Section 4 follows these configurations into motion, tracing how political, financial, and socio-environmental shocks were transmitted into each project once construction began and how each field responded. Section 5 concludes by returning to the framework, setting out the policy implications for managing infrastructure delivery under volatility.

2. Analytical Framework and Research Design

2.1 Global Infrastructure Governance under Political, Financial, and Socio-Environmental Volatility

The delivery of large-scale infrastructure projects represents a persistent challenge in development economics and global political economy. A substantial interdisciplinary literature converges on the empirical observation that projects embedded in volatile environments face heightened risks of delay, cost overruns, renegotiation, and, in extreme cases, cancellation (Flyvbjerg, Holm, & Buhl, 2002; Flyvbjerg, 2014; Guasch, 2004). A central driver of this pattern is political and regulatory instability, which increases contractual uncertainty and raises the probability of ex post renegotiation, particularly in infrastructure sectors requiring long-term capital commitment (Guasch, Laffont, & Straub, 2008). From a broader institutional perspective, weakly institutionalized governance environments amplify transaction costs and undermine credible commitment mechanisms, thereby affecting investment performance and project continuity (North, 1990). If institutional weakness sets the general conditions for failure, the more proximate question is through which channels volatility is transmitted to, and ultimately shapes, the stability of infrastructure projects.

The first is political-administrative. Historical institutional research suggests that political systems characterized by credible veto players, separation of powers, and constrained executive authority tend to provide more predictable environments for long-term investment (North & Weingast, 1989; Henisz, 2000; Tsebelis, 2002). In such contexts, policy reversals are institutionally costly, and regulatory commitments are more difficult to overturn. The second is economic-financial. Macroeconomic volatility typically reaches projects through financial channels: monetary tightening, widening sovereign spreads, and shifts in global risk perception raise the cost of capital and restrict access to long-term credit (Eichengreen & Hausmann, 1999; Reinhart & Rogoff,

2009), with transmission especially uneven in emerging economies marked by banking sector fragility, inflation expectations, and balance sheet constraints (Calvo, 1998；Kaminsky, Reinhart & Végh, 2004). A third channel is socio-environmental. The social amplification of risk occurs when technical or financial disturbances interact with collective perceptions, transforming localized challenges into broader political crises (Kasperson et al., 1988; Renn, 2008). Energy projects are particularly susceptible to socio-environmental contestation. Although public support for decarbonization may be high at the national level, local opposition frequently emerges due to perceived distributive injustice, lack of procedural inclusion, or the reproduction of extractivist patterns in new green forms (Avila, 2018; Sovacool & Dworkin, 2015).

2.2 Asymmetric Interdependence and the Political Economy of Chinese Development Finance

The project-level framework outlined above specifies how host-country institutions mediate volatility, but it operates within a structurally asymmetric relationship that must now be made explicit in this study. The Latin American tradition of dependency analysis, from its classic formulation (Cardoso & Faletto, 1979) to contemporary readings of the region's relationship with China, interprets such asymmetry not as a transient market condition but as a structural feature of centre–periphery relations (Slipak, 2014; Ghiotto & Slipak, 2019). From this perspective, the deepening of Sino-Argentine ties through commodity demand, infrastructure lending, and equipment supply risks consolidating a pattern of reprimarization and technological dependence rather than dissolving it (Svampa & Viale, 2014; Fornillo, 2019).

Reframing this asymmetry in international political economy terms, China's growing role as a creditor and financier confers a form of structural power, understood as the capacity to shape the terms, options, and risk allocation within which borrowing states operate, beyond the outcome of any single transaction (Strange, 1996). In the renewable-energy domain specifically, a growing body of work documents how Chinese overseas finance accelerates capacity expansion while embedding dependence on imported modules, turnkey engineering-procurement-construction contracts, concessional but conditionality-laden lending, and limited technology transfer (González Jáuregui, 2021; Gélvez Rubio & González Jáuregui, 2022). Asymmetry, in other words, enters the analysis not as an inert background but as a concrete configuration of bargaining power and risk that the host country must govern.

This article does not claim that host-country institutions neutralize structural asymmetry. Rather, it argues that they mediate how asymmetric interdependence is translated into project-level outcomes. The same structural relationship can yield a ring-fenced, locally embedded project that is delivered despite volatility, or an executive-dependent megaproject that stalls when political and financial conditions shift. What varies is not the underlying asymmetry itself, but the institutional and relational architecture through which that asymmetry is absorbed, contested, or amplified, including governance embedding, multilevel coordination, and socio-environmental legitimation. Situating the resilience and actor-coupling framework within this critical political-economy reading clarifies its analytical scope.

2.3 Project Resilience, Actor Coupling, and the Translation of Macro-Level Volatility into Delivery Outcomes

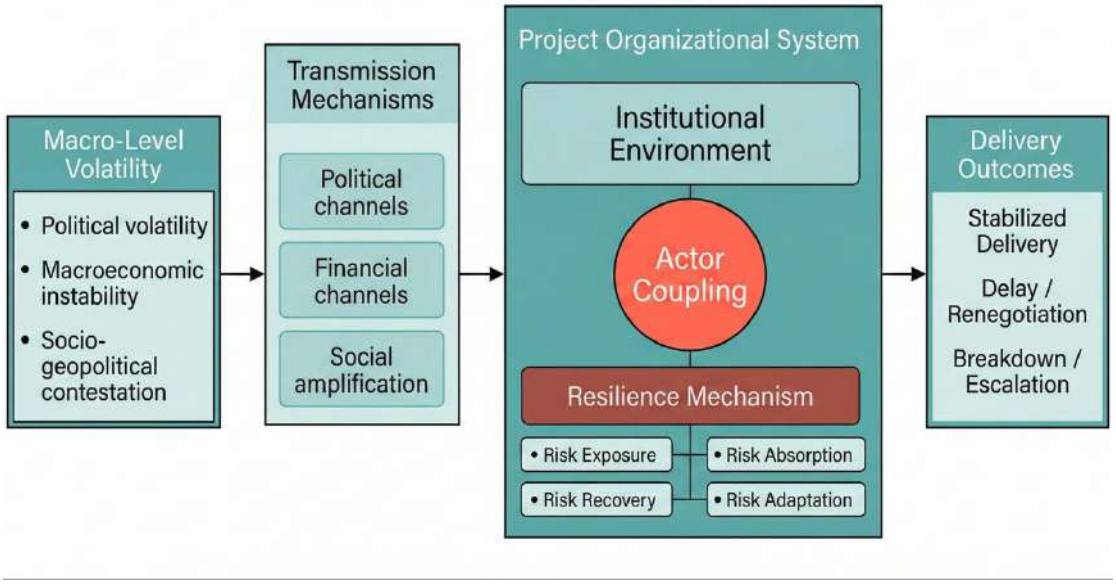
To move beyond deterministic interpretations of volatility, this article introduces resilience as the integrating mechanism linking macro risk and project outcomes.

Resilience is understood not as static robustness but as a dynamic capacity encompassing exposure management, absorption, recovery, and adaptation (Folke, 2006; Boin, Comfort, & Demchak, 2010). Exposure refers to the degree of pre-existing vulnerability to external shocks. Absorption captures the ability to withstand disruptions without systemic failure, often facilitated by financial redundancy, diversified funding structures, or political risk insurance. Recovery concerns the restoration of operational stability following disruption. Adaptation involves more fundamental transformation, allowing the project organization to adjust institutional arrangements, stakeholder relations, or technical configurations in response to evolving risk conditions.

To render these dimensions analytically tractable rather than purely descriptive, each is operationalized through observable project-level indicators. Exposure is observed through the financing instrument's sensitivity to sovereign risk, specifically whether disbursement and debt-service schedules are contractually anchored through fixed-rate, pre-crisis closure or instead float with sovereign spreads and executive discretion. Absorption is observed through the presence or absence of liquidity backstops and payment guarantees, such as standardized power purchase agreements or multilateral credit lines, that decouple project cash flow from macroeconomic repricing. Recovery is observed through the speed and continuity with which coordination is restored after a shock, proxied by the length of suspension and restart cycles and by the interval between disruption and renewed disbursement or works. Adaptation is observed through documented changes in institutional arrangements, risk allocation, or stakeholder relations, including renegotiated loan structures, redesigned technical configurations, or new benefit-sharing agreements undertaken in response to evolving conditions.

These indicators describe resilience as a capacity of the project organization, yet that capacity is exercised relationally. The four dimensions operate through the coupling among the actors responsible for delivery, including national agencies, provincial authorities, regulators, financiers, and affected communities, whose aligned commitments hold a project together between shocks. As Figure 1 shows, it is the durability of this coupling that is tested when macro-level transmission mechanisms intensify. Crisis phases emerge not simply because shocks occur, but because coordination capacity becomes overstretched. Early signals often go unrecognized due to nonlinear escalation across political, financial, and social arenas, where feedback effects amplify uncertainty and obscure causal attribution. Stabilization then depends on whether actors can re-synchronize commitments and reconstruct working relationships. In renewable energy projects, where long-term operational viability hinges on social legitimacy, the restoration of coupling is particularly critical. Informal trust networks and locally embedded partnership structures can lower transaction costs during renegotiation and facilitate coordinated recovery. Variation in resilience outcomes therefore reflects variation in coupling dynamics rather than differences in resource endowment alone. It is this coordination process that forms the core focus of the comparative analysis.

Figure 1. Theoretical framework for infrastructure delivery under volatility



Source: Author's own elaboration.

2.4 Case Selection and Data Collection: Cauchari Solar and Kirchner–Cepernic Hydropower

Within the broader universe of Chinese-financed energy projects in Argentina, this study selects two cases: the Cauchari-Olaroz Solar Photovoltaic Park (hereinafter Cauchari) in the province of Jujuy, and the Cóndor Cliff and La Barrancosa hydropower stations, collectively known as the Kirchner-Cepernic complex (hereinafter Kirchner-Cepernic), on the Santa Cruz River in the province of Santa Cruz. These cases are selected because both are financed by Chinese policy banks. Cauchari received a loan from the Export-Import Bank of China (CHEXIM), while Kirchner-Cepernic was financed through a joint arrangement between China Development Bank (CDB) and CHEXIM.

Furthermore, both projects also involved Chinese state-owned enterprises as major engineering, procurement, and construction actors. The Cauchari solar project was implemented with the participation of PowerChina and Shanghai Electric as EPC contractors, while key equipment was supplied by Chinese firms such as Talesun Solar and Huawei. The Kirchner-Cepernic hydropower complex was contracted to a consortium led by China Gezhouba Group Corporation, in association with Electroingeniería S.A., an Argentine construction company. This involvement of Chinese SOEs means that both project fields are subject to similar organisational cultures, diplomatic logics, and Chinese state interests in project completion.

Crucially, both projects belong to the electricity generation sector, which provides a common sectoral referent for comparison. The Cauchari solar plant was incorporated into Argentina's renewable-energy expansion under the RenovAr framework, while the Kirchner-Cepernic was presented as strategic baseload infrastructure intended to reduce energy imports, strengthen grid stability, and promote territorial integration (Presidencia de la Nación Argentina, 2019;Presidencia de la Nación Argentina, 2014). Both were authorized or framed as priority energy infrastructure projects by the Argentine national

government and were linked to national energy-security and energy-sovereignty narratives.

Moreover, both projects are located in Argentina's peripheral provinces. Cauchari is situated in Jujuy in the northwest, while Kirchner-Cepernic is located in Santa Cruz in the far south. Both provinces possess significant natural resource endowments and substantial indigenous populations, creating comparable baseline conditions of socio-environmental sensitivity and territorial contestation.

2.5 Data Collection

Evidence for the process-tracing exercise was collected primarily through semi-structured interviews conducted between 2023 and 2024. The study draws on ten interviews with participants directly or indirectly involved in the design, financing, implementation, oversight, or contestation of the two projects. Interviewees span a range of institutional positions and include national government officials from the Ministries of Economy and Energy, provincial government representatives from Jujuy and Santa Cruz, staff of Argentine environmental and indigenous rights organizations active in the two project areas, legal professionals who participated in the environmental litigation related to the Santa Cruz dams, and academic researchers specializing in Argentine energy policy, Chinese investment, and indigenous rights. Interviews lasted between forty-five minutes and ninety minutes and were conducted in Spanish, either in person in Buenos Aires, Jujuy city, and Río Gallegos, or via video conference. Interviews were semi-structured: a set of questions and themes organized around the three analytical dimensions of the framework was prepared in advance, but conversations were not limited to these, allowing respondents to introduce narratives and actor relationships not anticipated in the framework. Most interviewees requested anonymity given the politically sensitive nature of the projects, and interview data is handled accordingly throughout the analysis.

Simultaneously, interview data is further triangulated with an extensive body of secondary documentation, including intergovernmental agreements, concession contracts, environmental impact assessment reports, provincial and national legislative records, Supreme Court rulings, and regulatory decisions from Argentina's Secretaría de Energía. Financing data are drawn from the AidData 3.0 Global Chinese Development Finance Dataset, the China Overseas Finance Inventory, and publicly available or freedom-of-information-disclosed loan documentation. For the socio-environmental dimension, the analysis draws on court dossiers from the Supreme Court litigation over Kirchner-Cepernic, reports by FARN, and press archives from Argentine national and provincial outlets. Argentina has a relatively open and active media environment, and both projects have been extensively covered in national and regional press, providing a rich documentary record that complements and cross-checks interview testimony.

3. Initial Configuration: How the Two Projects Were Assembled

3.1 Cauchari Solar Park

Cauchari's financial architecture was distinctive because it combined Chinese policy-bank lending, subnational borrowing, and auction-backed electricity revenues. The main source of financing was a US$331.5 million preferential buyer's credit from the Export–Import Bank of China, which covered approximately 85 percent of the EPC contract. The loan had a fixed interest rate of around 3 percent, a 15-year tenor, and a 5-year grace period. However, because Jujuy was a province rather than a sovereign

borrower, the loan required a sovereign guarantee from Argentina's federal government, which then on-lent the funds to the province (Juste, 2024). This structure created a dual financial logic. On the one hand, the project was presented as a provincial development initiative. Jujuy, through JEMSE, was the institutional promoter and expected beneficiary of the project. On the other hand, the province could not independently access Chinese policy-bank finance without the Argentine federal state. The federal guarantee was therefore not a minor technical requirement; it was a core mechanism through which a subnational project became financially bankable. The second component of the financial architecture was Jujuy's issuance of a US$210 million green bond in international capital markets. This bond was described as Argentina's first green bond and was explicitly tied to the financing of a renewable-energy project. The bond had a five-year maturity and an 8.625 percent coupon, and it was strongly oversubscribed, indicating that Cauchari could be framed not only as an infrastructure project, but also as a green-finance asset. The IISCAL report identifies the green bond as one of the project's core financing sources and notes that it attracted investors from Europe, Asia, Latin America, and the United States (Lucci & Garzón, 2019). Furthermore, the third pillar of Cauchari's financial architecture was the 20-year PPA obtained under RenovAr. JEMSE won the Cauchari I, II and III solar projects in RenovAr Round 1, each with a capacity of 100 MW, forming a combined 300 MW project in Jujuy. The project secured a 20-year PPA with CAMMESA at an average price of approximately US$60/MWh, providing the dollar-denominated revenue stream that underpinned its bankability.

Cauchari's governance logic originated primarily in Jujuy's provincial development strategy rather than in a purely federal executive initiative. Governor Gerardo Morales used his political position within the Cambiemos coalition to build direct links with Chinese financiers and contractors, including repeated visits to China, the reception of Chinese delegations, and exchanges with PowerChina and CHEXIM representatives. This subnational diplomatic activity allowed Jujuy to position itself as the main political promoter of the project, while JEMSE provided the institutional vehicle through which the province coordinated external engagement. JEMSE prepared the bid for the RenovAr auction, secured the PPAs, contracted with Chinese firms, and acted as the provincial entity responsible for managing the project's relationship with both national and foreign actors.

The project's occupation of high-altitude steppe land raised questions about long-term ecological effects and the carrying capacity of the Puna environment (FARN, 2020), but these remained largely uncontested at the time of project approval. The Jujuy provincial government presented Cauchari as a case of prior and informed consultation, at this stage, the procedural framework appeared, at least in formal terms, to meet the requirements of participatory governance, as consultations had been conducted, community representatives had been engaged, and an economic agreement had been reached (JEMSE, 2020). At the time of project preparation and approval, organized opposition and public protest had not yet materialized.

3.2 Kirchner-Cepernic Hydroelectric Dams

The Kirchner-Cepernic's financing structure was assembled around a configuration of extreme concentration. The entire USD 4.713 billion project cost was covered by Chinese state bank loans from CDB, the Industrial and Commercial Bank of China, and the Bank of China. No multilateral, bilateral non-Chinese, or commercial co-financing was secured. The loan was structured at LIBOR plus 3.8 per cent, with a five-year grace period on repayment contingent on project completion (Lucci, 2017). The

most analytically consequential feature of the financial architecture was the cross-default clause linking the Kirchner-Cepernic loan to the separately financed Belgrano Cargas railway upgrade of USD 2 billion, under which any Argentine decision to cancel, suspend, or significantly restructure either project would automatically trigger default on the other (Gelpern et al., 2022). Procurement reinforced this concentrated logic: the EPC+F contract was awarded to the Represas Patagonia consortium under a procedure that drew substantial criticism for a contested re-bid arrangement alleged to reflect Electroingenieria's proximity to the Kirchner political network (Mora, 2018).

The governance architecture of the Kirchner-Cepernic project was largely shaped at the level of the Argentine federal executive. Although the project had initially been managed within the provincial sphere, the cancellation of the previous tender process enabled its transfer to national jurisdiction, where the Ministry of Federal Planning became central to its reconfiguration. President Cristina Fernández de Kirchner revived the long-dormant dam proposal and publicly presented it as a symbol of Argentine developmental sovereignty and South-South cooperation. The decision to name the dams after Néstor Kirchner and Jorge Cepernic, both closely associated with Santa Cruz and the broader Kirchnerist political tradition, further embedded the project within the symbolic and institutional repertoire of Kirchnerismo. Under Julio De Vido, who headed the Ministry of Federal Planning from 2003 to 2015, project authorization, procurement, and intergovernmental coordination were concentrated within a federal political channel (Lucci & Garzón, 2019). The institutional interface between the Argentine state and Chinese financiers was primarily mediated through ENARSA, Energía Argentina S.A. However, ENARSA's ability to perform the complex technical, regulatory, and financial management functions required by a project of this scale was constrained by the structural discontinuities of Argentina's energy-sector bureaucracy (Haro Sly, 2025).

As a result, the project's governance structure was marked by a high degree of executive concentration, weak inter-institutional contestation, and limited independent oversight. At the procedural level, these weaknesses were reflected in the preparation and review of the environmental impact assessment. The EIA for the Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz was prepared by Serman y Asociados in 2015, yet FARN later questioned the consultancy's independence from the companies awarded the project and criticized the broader assessment process for failing to provide sufficient conditions for effective public participation (Serman y Asociados, 2015; FARN, 2016). In particular, the public hearing was convened only fourteen days after its announcement, including merely six administrative working days, a period that FARN described as "sumamente exiguo" for meaningful participation. Subsequent technical assessments by IANIGLA-CONICET further questioned the adequacy of the glacier-impact analysis, noting that the studies had not sufficiently evaluated the dams' potential effects on glaciers and the broader glacial system connected to Lago Argentino (IANIGLA-CONICET, 2021).

At the right level, the Santa Cruz River basin overlaps with the ancestral territory of Mapuche-Tehuelche communities. Civil society sources identify at least fourteen Mapuche communities affected by the project's advance over ancestral territory without prior consultation (BiodiversidadLA, 2020). Nevertheless, no Free, Prior and Informed Consent process was conducted during the project's construction, as consultation process began only after litigation and after project works had already advanced, with Indigenous representatives explicitly demanding reparation for the absence of prior consultation (Borse, 2019).

3.3 Comparing the Two Configurations across Three Dimensions

From the perspective of financial architectures, the main difference between the two lies less in the institutional setting into which that financing was placed. In the Kirchner-Cepernic, Chinese state-bank credit was channeled through a purely bilateral sovereign framework, with repayment deferred to a post-completion grace period and the entire debt-servicing logic contingent on sustained national executive support. This structure left the financing arrangement acutely sensitive to construction delays, political change, and disruptions in central government commitment. A national economy official with direct knowledge of the loan terms would be positioned to observe this dynamic from the inside:

> "The cross-default clause made us deeply uncomfortable at the Treasury. It was not a technical provision…it was a political instrument. It meant that any future government reviewing the dams would face a fiscal cost extending well beyond the energy sector, making exit prohibitively expensive regardless of the project's individual merits." I2 (National Economy/Finance Official).

The Cauchari operated on a structurally different logic. Chinese policy-bank lending was combined with provincial bond financing and a twenty-year PPA with CAMMESA, anchoring repayment to contractual electricity revenues rather than to a single political or construction-related condition. Critically, the Cauchari benefited from the institutional architecture of the RenovAr programme, which significantly reinforced the bankability of its PPA obligations. RenovAr established a dedicated guarantee trust (FODER), required to maintain at least twelve months of PPA payments on deposit at all times; should FODER's funds prove insufficient, Argentina's Ministry of Finance bore an obligation to replenish the account.

This difference in locus was reinforced by the divergent incentive structures embedded in each project's institutional vehicle. ENARSA operated according to a national political logic in which lines of accountability ran toward the governing coalition and executive priorities. This insulation from external discipline meant that ENARS's institutional behavior was shaped primarily by political rather than financial or electoral constraints, rendering project continuity vulnerable to shifts in federal prioritization. JEMSE's position was structurally different. Embedded in a provincial fiscal logic, its institutional behavior was conditioned by the need to mobilise financial resources, preserve the credibility of the power-purchase arrangement, meet repayment obligations to creditors, and justify project outcomes to provincial constituents. This configuration allowed financial and electoral pressures to operate simultaneously as disciplinary mechanisms (Guerrero et al., 2022).

The same concentration of authority that shaped financing and governance also governed how each project handled its social and environmental obligations at the outset. At Kirchner–Cepernic, the compression of the EIA reflected a deliberate governance choice to prioritize authorization speed over procedural legitimacy (Mora, 2018). By compressing the authorization timeline and bypassing indigenous consultation, the Kirchner-Cepernic governance architects not only generated legal vulnerability, but also eliminated the institutional space in which community interests might have been incorporated into the project's operational logic. On the other side, Cauchari's remote location and comparatively contained ecological footprint limited contestation in the initial configuration. By contrast, in the Kirchner-Cepernic project,

the intervention of the Supreme Court transformed socio-environmental opposition into a formal legal constraint, thereby suspending project implementation.

4. Configurations under Volatility: Shock Transmission and Field-Level Responses

4.1 Cauchari: Completion Through the Crisis as the Rights Conflict Escalated

Cauchari advanced precisely during Argentina's period of highest volatility. Ground was broken in earnest in 2018 as the peso entered free fall; the three plants were completed by the end of 2019; and the complex was connected to the national grid on 26 September 2020, mid-pandemic, entering commercial operation shortly afterwards. This is striking because implementation was not insulated from macroeconomic stress, yet the project kept moving from construction to operation.

The decisive stabilizer was the revenue architecture. Cauchari's income, projected at USD 25–50 million annually for the province, was secured through a dollar-denominated offtake contract. This did not eliminate exposure: the peso devaluation made Jujuy's dollar-coupon green bond more burdensome to service, and reliance on imported equipment tied implementation to external supply and financing. But it changed how volatility operated. Because the income stream was contractually protected, macroeconomic stress translated mainly into a repayment burden rather than an interruption of the project's revenue logic.

This distinction was also recognized by officials involved in provincial implementation, who understood Cauchari's resilience as a function of how its obligations had been contractually organized. I4, a representative of the provincial vehicle JEMSE, located the difference in the locus of control, stressing that Cauchari remained governable because the province retained institutional ownership over both the project and its expected revenues:

> "Governments changed in Buenos Aires, but the panels were in Jujuy, the offtake was with CAMMESA, and the responsibility was ours. A national government cannot cancel a province's project the way it can cancel its own…which is why Cauchari crossed the finish line." I4 (JEMSE Representative)

However, the limits of Cauchari's resilience appeared when it moved from operation to expansion. At the 2018 G20 summit in Buenos Aires, Argentina and China agreed to add two 100 MW plants, Cauchari IV and V, which would have raised connected capacity from 300 to 500 MW, with China Eximbank associated with a preliminary package of about USD 170 million, roughly 85 per cent of cost. Yet the agreement never matured into effective project finance. On paper the expansion reproduced the first phase's coalition. What had changed was the environment in which they had to assemble a new project. The first plants had been made bankable within RenovAr, but by the time IV and V were negotiated, that window had narrowed.

The December 2023 change of government weakened origination further. Milei froze public works, distanced Argentina from China, and reduced the credibility of the federal backing of a sovereign-guaranteed loan required. Provincially, the replacement of Gerardo Morales by Carlos Sadir did not end Jujuy's commitment. However, the incoming leadership signaled a more diversified external strategy, with greater openness to European partnerships in lithium and energy. This pluralization weakened the previously exclusive coupling between Jujuy and Chinese finance and, combined with the national shift, increased uncertainty around future financing.

The same contrast between durability and constraint appeared in social and environmental governance. The Puesto Sey community received a 2 per cent profit share and pledges of employment and local development, yet the community on whose land nearly a million panels powered an estimated 160,000 households elsewhere remained off the national grid, dependent on diesel generators. The project thus distributed revenue without dismantling infrastructural exclusion, folding the community into a compensatory scheme while leaving intact the asymmetry between the territory hosting generation and the urban consumers receiving its power. Provincial Law 5915, which regulates administrative easements for energy production and transmission, deepened this asymmetry: it authorized the occupation of community land without formal expropriation and limited communities' capacity to contest the works. The legal framework governing consultation had itself been enacted without prior consultation, placing it in tension with ILO Convention 169 and constitutional protections of Indigenous territory. Mobilisation through the Qullana Aymara Parliament and repeated repeal petitions therefore indicates that the project's social license was assembled within an uneven institutional setting rather than secured through symmetrical consent (Espósito, 2023).

4.2 Kirchner–Cepernic: Litigation, Partisan Turnover, and Financial Lock-in

Once construction began, the first channel through which volatility entered the project was not financial or technical but judicial. A suit brought in 2014–2015 by the Argentine Association of Environmental Lawyers of Patagonia and the Fundación Banco de Bosques warned that the works would damage the glaciers of the UNESCO-listed Los Glaciares National Park and the habitat of the endangered Hooded Grebe. The incoming Macri government issued a stop-work order in December 2015, and on 21 December 2016 the Supreme Court ordered the works suspended until the environmental impact assessment and public hearing required under Law 23,879 had been carried out (Mora, 2018). A new assessment and a July 2017 public hearing lifted the precautionary measure on procedural grounds, but litigation over the substantive adequacy of the studies continued, and in October 2020 the Court required technical opinions from IANIGLA-CONICET, the National Institute for Seismic Prevention, and the National Parks Administration (Corte Suprema de Justicia de la Nación, 2020).

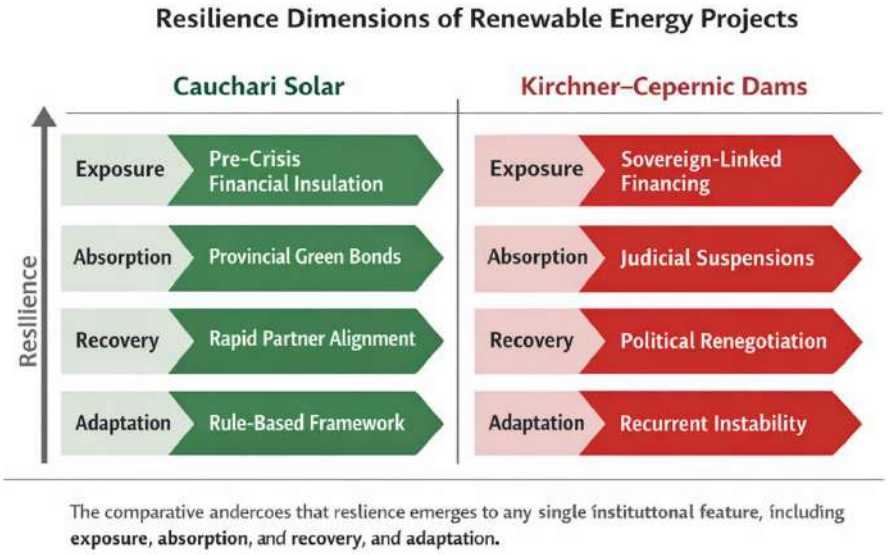
On the other side, by 2016, cancellation was no longer a purely political decision, because the project's financial architecture had already turned withdrawal into a systemic cost. Owing to the cross-default arrangement, the Chinese banking consortium stated in a confidential letter to the Argentine government on 10 March 2016 that "delays or cancellations will result in an event of default under the dam facility agreement and will trigger the cross-default clause in the Belgrano Cargas facility agreement" (Ámbito Financiero, 2016). Exit was therefore priced into a wider bilateral package that included disbursed funds repayable upon cancellation and, indirectly, the currency swap supporting Argentina's macro-financial position. Abandonment became politically and financially unaffordable. Faced with this situation, Macri's government opted for rescaling rather than cancellation, as the complex was reduced from 1,740 MW to 1,310 MW across the second half of 2017, the number of turbines was cut, a transmission line to Buenos Aires was added, and the schedule was extended, while the lower operating level was invoked to justify lifting the precautionary measure.

This logic was also reflected in elite-level accounts of the decision-making process. I2, an official responsible for the national accounts, framed the continuation of the dams not as a policy preference, but as a constrained response to the financial penalties embedded in the contractual structure:

> "We did not keep the dams alive because we believed in them. We kept them alive because the cost of stopping them had been wired into the contracts…the cross-default, the swap, the funds that would have to be returned. Every exit door had a price tag the country could not afford." I2 (National Economy/Finance Official)

Rescoping removed the immediate legal blockage but did not stabilize the project. The scientific dispute remained open, and the dams' political standing was reopened with each electoral cycle. Under Fernández (2019–2023) the works were revived as an emblem of developmental sovereignty, and Argentina's entry into the Belt and Road Initiative in February 2022 embedded them in a broader geopolitical narrative; under Milei, from December 2023, the trajectory was reversed and the works halted again. The problem was not simply that governments changed but that each change redefined what the dams meant. Its continuity depended less on bureaucratic routine than on whether each administration would claim ownership of it. The most revealing episode came at the end of this sequence. Despite Milei's hostility toward Beijing and Washington's pressure to curb Chinese investment, his administration reactivated the works. A US-aligned libertarian government thus revived a Kirchnerist megaproject through a rival-party provincial governor in the days before a midterm election.

Figure 2. Comparative Mapping of Project-Level Resilience Dimensions



Source: Author's own elaboration based on the comparative analysis developed in the manuscript

Finally, if politics determined when the dams stopped and restarted, the financing structure determined what each interruption cost. It was dollar-denominated, completion-contingent, and tied to an asset that could only generate repayment capacity once operational. Over time, the project was trapped in a stop–start rhythm in which political volatility was translated into financial accumulation. The disbursement record captures this rhythm. Outstanding principal remained around USD 850 million during the 2015–2016 suspension, rose to roughly USD 1.35 billion after the 2017 resumption,

and then fell again in 2020–2021 as the pandemic reinforced the standstill. When the Milei government suspended the works in December 2023 over a funding shortfall, construction crews were dismissed. Read as a financial trace of political interruption, each suspension froze implementation without cancelling the principal already drawn, and each resumption required further disbursement into structures that remained incomplete and non-revenue-generating. Across the decade, therefore, the loan grew against an asset that was not yet capable of producing the income on which repayment had been premised.

Conclusion

This article began from a puzzle: why do Chinese-financed renewable energy projects, drawing on similar sources of finance and operating within the same volatile national environment, follow such divergent delivery trajectories? Holding constant Argentina's macroeconomic volatility and a common reliance on Chinese development finance, the paired comparison of Cauchari and Kirchner–Cepernic shows that the divergence was not produced by the shocks themselves, which both projects faced, but by the institutional configurations through which those shocks were transmitted and absorbed.

Reading through the framework developed in Section 2, this divergence can be understood as a relational difference in resilience, with the two projects mapping onto the framework's four dimensions in almost exactly opposite ways. On exposure, Cauchari closed its financing before the crisis and insulated it from sovereign risk, whereas Kirchner–Cepernic's sovereign-linked financing left it exposed to executive discretion at every stage. On absorption, Cauchari's provincial green bonds and the FODER guarantee decoupled its cash flow from macroeconomic repricing, so that shocks became a manageable repayment burden; Kirchner–Cepernic, by contrast, absorbed shocks as judicial suspensions that halted the works outright. On recovery, Cauchari restored coordination quickly through aligned provincial, regulatory, and contractor commitments, while Kirchner–Cepernic could re-enter implementation only through political renegotiation that reopened the project with each electoral cycle. And on adaptation, Cauchari adjusted within a rule-based framework that consolidated what already worked, whereas Kirchner-Cepernic's adaptations amounted to recurrent instability, since each adjustment rewrote the project without stabilizing it.

Across the three institutional dimensions, the comparison locates the decisive contrast in the governance locus, understood as the spatial distribution of authority over the project. Cauchari's locus was anchored in the provincial state and in a completed, revenue-generating asset, which allowed continuity to become a shared interest across national administrations. Kirchner-Cepernic's locus was concentrated in, and personalized around, the national executive, which left it open to political re-adjudication at every change of coalition. Crucially, governance locus was not a variable competing with financial architecture but its mutually constitutive counterpart, since the instruments that allocated capital simultaneously located authority. The socio-environmental dimension followed the same logic. The compression of the environmental assessment at Kirchner-Cepernic deferred rights conflicts into the construction phase, where they acquired judicial force and operated as a standing tax on efficiency. At Cauchari, comparable conflicts were contained, incorporated through participation-as-compensation and foreclosed by easement law, without ever acquiring the capacity to block implementation.

Moreover, the three dimensions do not operate as independent determinants but converge on a single underlying logic. Financial architecture, governance locus, and socio-environmental embedding were mutually constitutive: the instruments that allocated capital also fixed where authority resided, and the locus of authority in turn determined whether rights conflicts were absorbed early or deferred into costly contestation. Resilience, on this account, was less a property that either project possessed than an effect of how these dimensions were aligned.

Theoretically, the study shifts the analytical focus in the political economy of Chinese overseas finance from why China invests to how host-country institutions mediate what that investment becomes. It does not claim that institutions neutralize structural asymmetry. The dependence on imported equipment, single-channel external finance, and lock-in provisions persisted in both cases; what the institutional configuration governed was how that asymmetry was absorbed, contested, or amplified at the project level. The dimensions developed here therefore explain variation in delivery within a shared condition of dependence, not an exit from it.

Finally, a two-case design supports analytical rather than statistical generalization. It specifies a plausible mechanism, namely how institutional and relational configurations mediate asymmetric interdependence, rather than establishing its frequency or net effect across the universe of Chinese-financed projects. The contrast between Cauchari and Kirchner–Cepernic also covaries with sector, scale, and the intensity of socio-environmental conflict, meaning that the design cannot fully disentangle the effect of provincial coordination from these correlated differences. The findings should therefore be read as theoretically grounded propositions to be tested on a larger and more varied sample, while the provincial-led model should be treated as a contingent configuration rather than a portable formula for securing autonomy under conditions of structural dependence.

References

ÁMBITO FINANCIERO (2016, April 4). La Argentina acordó con China ante amenaza de cross default. Recuperado de ámbito.com. https://www.ambito.com/edicion-impresa/la-argentina-acordo-china-amenaza-cross-default-n3933726

AVILA, S. (2018). Environmental justice and the expanding geography of wind power conflicts. *Sustainability Science, 13*, 599–616. https://doi.org/10.1007/s11625-018-0547-4

BARRERA, M. A., ET AL. (2022). Macroeconomic barriers to energy transition in peripheral countries: The case of Argentina. *Energy Policy*, 168.

BIODIVERSIDADLA. (2020, July 29). Una red para defender el Río Santa Cruz. https://www.biodiversidadla.org/Documentos/Una-Red-para-defender-el-Rio-Santa-Cruz

BOIN, A., COMFORT, L. K., & DEMCHAK, C. C. (2010). The rise of resilience. *Public Administration Review, 70*(3), 417–422. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2010.02162.x

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2014). Declaración conjunta sobre el establecimiento de la Asociación Estratégica Integral entre la República Argentina y la República Popular China. Buenos Aires, Argentina.

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2015). Ley N.º 27.191. Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía

destinada a la Producción de Energía Eléctrica. Boletín Oficial de la República Argentina, 15 de octubre de 2015.

BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2016). Resolución 136/2016. Programa RenovAr (Ronda 1): Convocatoria abierta nacional e internacional para la contratación en el Mercado Eléctrico Mayorista de energía eléctrica de fuente renovable. Boletín Oficial de la República Argentina, 25 de julio de 2016.

BORSE, L. (2019, April 24). Comenzó el proceso de consulta a comunidades indígenas por las represas del río Santa Cruz. Indymedia Argentina. https://argentina.indymedia.org/2019/04/24/comenzo-el-proceso-de-consulta-a-comunidades-indigenas-por-las-represas-del-rio-santa-cruz/

BRAUTIGAM, D. (2020). *Will Africa feed China?* Oxford University Press.

BUERA, F., & NICOLINI, J. P. (2018). *The Monetary and Fiscal History of Argentina, 1960–2017* (Working Paper).

CALVO, G. A. (1998). Capital flows and capital-market crises: The simple economics of sudden stops. *Journal of Applied Economics*, *1*(1), 35–54.

CARDOSO, F. H., & FALETTO, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. University of California Press.

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. (2020, October 22). Fundación Banco de Bosques para el Manejo Sustentable de los Recursos Naturales c/ EN–PEN–M. Planificación Federal, Inversión P y S y otros s/ incidente de apelación (CAF 84273/2016/3/CA2-CS1).

EICHENGREEN, B., & HAUSMANN, R. (1999). Exchange rates and financial fragility. In *New challenges for monetary policy* (pp. 329–368). Federal Reserve Bank of Kansas City.

ESPÓSITO, G. (2023, June 21). Territorios indígenas, reforma y represión. *Revista Anfibia.* https://www.revistaanfibia.com/jujuy-territorios-indigenas-reforma-y-represion/

FARN. (2016). Represas sobre el río Santa Cruz: Impactos y derechos vulnerados. FARN. https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Represas-r%C3%ADo-Santa-Cruz-Enero-2016.pdf

FARN. (2020). La agenda sinoargentina después del G20 de Buenos Aires. Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). https://farn.org.ar/wp-content/uploads/2020/06/FARN-La-agenda-sinoargentina-despue%CC%81s-del-G20-de-Buenos-Aires-1.pdf

FLYVBJERG, B. (2014). What You Should Know about Megaprojects. *Project Management Journal*, 45(2), 6-19.

FLYVBJERG, B., HOLM, M., & BUHL, S. (2002). Underestimating Costs in Public Works Projects. *Journal of the American Planning Association*, 68(3), 279-295.

FOLKE, C. (2006). Resilience: The emergence of a perspective for social–ecological systems analyses. *Global Environmental Change, 16*(3), 253–267. https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2006.04.002

FORNILLO, B. (Coord.). (2019). Litio en Sudamérica: Geopolítica, energía y territorios. Buenos Aires: Editorial El Colectivo / CLACSO.

GAO, G. (2025). A Silent Monopoly? China's Growing Influence on Latin America's Energy Transition. *East Asia*, 43, 161–178. https://doi.org/10.1007/s12140-025-09465-z

GÉLVEZ RUBIO, T., & GONZÁLEZ JÁUREGUI, J. (2022). Chinese Overseas Finance in Renewable Energy in Argentina and Brazil: Implications for the Energy Transition. *Journal of Current Chinese Affairs*, 51(1) https://doi.org/10.1177/18681026221094852

GHIOTTO, L., & SLIPAK, A. (2019). América Latina en la Nueva Ruta de la Seda: El rol de las inversiones chinas en la región en un contexto de disputa (inter)hegemónica. *Cuadernos del CEL*, 4(7), 26–55.

GONZÁLEZ JÁUREGUI, J. (2021). *How Argentina Pushed Chinese Investors to Help Revitalize Its Energy Grid*. Washington. Carnegie Endowment for International Peace.

GUASCH, J.L. (2004). *Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions*. World Bank.

GUASCH, J. L., LAFFONT, J. J., & STRAUB, S. (2008). Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. *International journal of industrial organization*, 26(2), 421-442.

GELPERN, A., HORN, S., MORRIS, S., PARKS, B., & TREBESCH, C. (2022). How China lends: A rare look into 100 debt contracts with foreign governments. *Economic Policy*, 37(110), 345–416

GUERRERO, O. A., CASTAÑEDA, G., TRUJILLO, G., HACKETT, L., & CHÁVEZ-JUÁREZ, F. (2022). Subnational sustainable development: The role of vertical intergovernmental transfers in reaching multidimensional goals. *Socio-Economic Planning Sciences*, 83, 101155. https://doi.org/10.1016/j.seps.2021.101155

HARO SLY, M. J. (2025). When development fails (or succeeds): Chinese energy finance and local developmental state capacity. *Sociology of Development*. Advance online publication. 12 (1), 65–100. https://doi.org/10.1525/sod.2025.2670003

HENISZ, W. J. (2000). The institutional environment for economic growth. *Economics & Politics, 12*(1), 1–31. https://doi.org/10.1111/1468-0343.00066

HILLMAN, J. E. (2020). *The emperor's new road: China and the project of the century*. Yale University Press. https://doi.org/10.2307/j.ctv15pjxqt

IANIGLA-CONICET. (2021). Respuesta del IANIGLA-CONICET a la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre los estudios de impacto ambiental de las represas del río Santa Cruz. Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales. https://brotemedia.sfo3.cdn.digitaloceanspaces.com/winfo/uploads/2022/01/Respuesta-IANIGLA-a-la-Corte-2.pdf

JUJUY ENERGÍA Y MINERÍA SOCIEDAD DEL ESTADO (JEMSE). (2020). Solar Cauchari: se puso en marcha el parque más grande de la región. JEMSE.

https://jemse.gob.ar/2020/12/04/solar-cauchari-se-puso-en-marcha-el-parque-mas-grande-de-la-region/

JUSTE, S. M. (2024). China's Role in the Reconfiguration of Latin American Peripheries: A Case Study of the Argentine Provinces. *World Affairs*, 187(3): 277–289. https://doi.org/10.1002/waf2.12029.

KAMINSKY, G. L., REINHART, C. M., & VÉGH, C. A. (2004). When it rains, it pours: Procyclical capital flows and macroeconomic policies. In M. Gertler & K. Rogoff (Eds.), *NBER Macroeconomics Annual 2004*, 19 11–82. MIT Press.

KASPERSON, R. E., RENN, O., SLOVIC, P., BROWN, H. S., EMEL, J., GOBLE, R., KASPERSON, J. X., & RATICK, S. (1988). The social amplification of risk: A conceptual framework. *Risk Analysis, 8*(2), 177–187. https://doi.org/10.1111/j.1539-6924.1988.tb01168.x

LUCCI, J. (2017). Is it Possible to Say No to China? The Case of the Kirchner–Cepernic Dams in Argentine Patagonia. *Leadership Academy for Development Case Study*. Stanford CDDRL.

LUCCI, J., & GARZÓN, P. (2019). *China y Argentina: inversiones, energía y sustentabilidad–el caso del Parque Solar Cauchari*. IISCAL.

MONTOYA, M. A., LEMUS, D., & KALTENECKER, E. (2019). The Geopolitical Factor of Belt and Road Initiative in Latin America. *Latin American Journal of Trade Policy*, 2(5), 6–21. https://doi.org/10.5354/0719-9368.2019.56349

MORA, S. (2018). Resistencias sociales a la cooperación de China en infraestructura: las represas Kirchner-Cepernic en Argentina. *Colombia Internacional*, (94), 53-81.

NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Washington University.

NORTH, D. C., & WEINGAST, B. R. (1989). Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth-century England. *The Journal of Economic History, 49*(4), 803–832. https://doi.org/10.1017/S0022050700009451

OECD. (2025). *OECD Economic Surveys: Argentina 2025 – Towards a better business environment*. https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-argentina-2025_27dd6e27-en.html

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA. (2019, October 1). Largest solar park in South America inaugurated in Jujuy, northern Argentina. Retrieved from https://www.casarosada.gob.ar/international/latest-news/46364-largest-solar-park-in-south-america-inaugurated-in-jujuy-northern-argentina

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA(2014, July 18). Argentina y China suscribieron un acuerdo de Asociación Estratégica Integral. Retrieved from https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/27725-argentina-y-china-suscribieron-un-acuerdo-de-asociacion-estrategica-integral

REINHART, C. M., & ROGOFF, K. S. (2009). *This time is different: Eight centuries of financial folly*. Princeton University Press.

RENN, O. (2008). *Risk governance: Coping with uncertainty in a complex world*. Earthscan.

SERMAN Y ASOCIADOS. (2015). Estudio de impacto ambiental: Aprovechamientos hidroeléctricos del río Santa Cruz, Presidente Dr. Néstor C. Kirchner y Gobernador Jorge Cepernic. Capítulo 1: Introducción. Gobierno de la Provincia de Santa Cruz. https://www.santacruz.gob.ar/ambiente/audiencia_publica/Rio_Santa_Cruz/Cap.%2001%20-%20Introducci%C3%B3n/%281%29%20EIA%20PRESAS%20SC%20-%20Cap.%2001%20Introducci%C3%B3n%20-%20Rev1.pdf

SLIPAK, A. M. (2014). Un análisis del ascenso de China y sus vínculos con América Latina a la luz de la Teoría de la Dependencia. *Realidad Económica*, 282, 99–124.

SOVACOOL, B. K., & DWORKIN, M. H. (2015). Energy justice: Conceptual insights and practical applications. *Applied Energy*, *142*, 435–444. https://doi.org/10.1016/j.apenergy.2015.01.002

STRANGE, S. (1996). *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

SVAMPA, M., & VIALE, E. (2014). *Maldesarrollo: La Argentina del extractivismo y el despojo*. Katz Editores.

TSEBELIS, G. (2002). *Veto players: How political institutions work*. Princeton University Press.

Cómo citar:

GAO, G. (2026). Contested Transitions: Chinese Finance and the Political Economy of Renewable Energy in Argentina. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43 (Jul-Dic), 20-39

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Gobernanza metropolitana e internacionalización subnacional: redes colaborativas en la Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén–Río Negro)

Tobías Fuentes Llebana*

Resumen

El abordaje de la gobernanza multiactor y multinivel se focaliza en comprender la cooperación entre entidades correspondientes a diferentes niveles de gobierno, creando así diferentes redes de jerarquías entrelazadas que cooperan para la resolución de problemáticas complejas. Por otra parte, el estudio de la gobernanza metropolitana permite comprender a este fenómeno no solo como la constitución de un espacio, sino como una herramienta de gestión política. De este modo, el objetivo del siguiente artículo se centra en analizar de manera descriptiva el proceso de constitución del área metropolitana bi-provincial de Confluencia, dando cuenta de los diferentes procesos de vinculación regional con agentes y eventos correspondientes a la esfera internacional. El análisis permite observar la emergencia de vínculos colaborativos entre actores heterogéneos, articulados en una red colaborativa articulada alrededor de diferentes foros de coordinación colectiva.

Palabras Clave: Gobernanza Metropolitana, Gobernanza Multinivel, Eventos, Redes, Policentricidad

Metropolitan governance and subnational internationalization: collaborative networks in the Metropolitan Region of Confluence (Neuquén–Río Negro)

Abstract

The multiactor and multilevel governance approach focuses on understanding cooperation among entities operating at different levels of government, thereby giving rise to diverse networks of overlapping hierarchies that collaborate in addressing complex problems. Moreover, the study of metropolitan governance makes it possible to conceptualize this phenomenon not only as the constitution of a spatial entity, but also as a tool of political management. Accordingly, the objective of this article is to descriptively analyze the process of formation of the bi-provincial metropolitan area of Confluencia, accounting for the various processes of regional linkage with actors and events pertaining to the international sphere. The analysis highlights the emergence of collaborative ties among heterogeneous actors, articulated within a collaborative network structured around different forums for collective coordination.

Key Words: Metropolitan Governance, Multilevel Governance, Events, Networks, Polycentricity

TRABAJO RECIBIDO: 14/05/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 13/07/2026

* Licenciado en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba, actualmente maestrando en Estudios Internacionales en la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Investigador y docente adscripto en la Facultad de ciencia política y relaciones internacionales en la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y la Universidad Empresarial Siglo XXI (UES21). Mail: 2102167@ucc.edu.ar ORCID: 0009-0009-6177-6981

Introducción

Los procesos de globalización e interdependencia han atravesado a las diferentes esferas gubernamentales de los Estados alrededor del mundo. El surgimiento de nuevos vínculos entre actores transfronterizos ha traído consigo el surgimiento de nuevas dinámicas asociativas entre agentes, tanto gubernamentales como no gubernamentales, para hacer frente a estos nuevos desafíos, dando lugar al desarrollo de territorialidades superpuestas en favor de lograr atravesar los desafíos y oportunidades propias de la actualidad (Jessop, 2004). En términos similares, los estudios sobre gobernanza metropolitana han concebido a dicho fenómeno como procesos de coordinación, cooperación y competencia de característica multiactoral, para la resolución de problemáticas complejas de incidencia colectiva (Mazzalay, Giménez & Griguol, 2022; Vera, Toro & Mashini, 2024).

No obstante, una gran parte de la literatura ha decidido abordar los estudios sobre el fenómeno de lo metropolitano y la coordinación intergubernamental desde una perspectiva predominantemente subnacional, sin focalizar en el rol de los eventos y actores de la esfera internacional en el desarrollo de estas redes. En este contexto, existe un limitado abordaje sobre cómo los mecanismos de cooperación impulsados desde agentes internacionales contribuyen a la configuración de redes de gobernanza policéntrica, así como también el entendimiento del rol que ocupan estos actores transaccionales. Por ende, es menester interpretar de manera complementaria los aportes teóricos de la gobernanza metropolitana, con los estudios de paradiplomacia aplicada como instrumento de gestión pública, con el fin de interpretar de mejor manera las realidades contemporáneas que afectan las regiones subnacionales.

Frente a esta circunstancia, el objetivo de este artículo se centra en analizar de manera descriptiva los procesos de constitución y emergencia de las redes colaborativas, presentes en los procesos de metropolización de la región de Confluencia, compuesta por municipios correspondientes a las provincias de Neuquén y Río Negro, situadas en la Patagonia argentina. De este modo se buscará comprender de qué manera los foros, eventos y actores provenientes de la esfera internacional contribuyeron a la configuración de las redes de gobernanza colaborativa. A diferencia de otros aportes académicos, este trabajo integra el rol de los programas, eventos y agentes internacionales, que operan como catalizadores de redes colaborativas dentro de la arena subnacional. El interés analítico se centra no en evaluar resultados o impactos, sino en identificar los actores involucrados y los tipos de foros y eventos que impulsaron la emergencia de estos nexos.

Desde este artículo, se plantea como hipótesis que la implementación de programas y foros con incidencia de agentes internacionales, resultan en mecanismos de activación institucional que refuerzan y fortalecen a las redes colaborativas de la región metropolitana. Frente a ello, se buscará identificar la tipología el trasfondo de aquellos eventos y problemáticas complejas que dieron lugar a los procesos de articulación dentro de la red, diferenciado problemáticas y eventos internos con eventos externos propios de la esfera internacional.

En primera instancia, se procede a realizar una descripción del marco teórico, analizado las interpretaciones de la gobernanza metropolitana y la paradiplomacia como marco analítico. Luego se pasará a explicar el diseño metodológico, el objeto de estudio y la composición de la estructura de red y los vínculos entre cada uno de los nodos.

1. Marco teórico: Interpretaciones de la gobernanza metropolitana, Re-escalamiento y regionalismo transnacional

El desarrollo de los procesos de coordinación y vinculación transnacional de la región Confluencia puede ser abordado desde diferentes perspectivas complementarias.

Jessop (2004, 2008, 2013) interpreta un proceso de Re-escalamiento a escala institucional, económica y social, donde el Estado nación pierde su posición como articulador central de los vínculos societarios. De esta manera y producto de los acelerados procesos de globalización e interdependencia, las regiones subnacionales toman un rol preponderante en los procesos de actividad económica y productiva. Las regiones se transforman en espacios sustantivos de actividad económica real, articulándose con agentes tanto públicos como privados de la arena internacional.

Las regiones ocupan un rol central, no solo como nodos de interacción social o como simples territorios económicos naturales de generación espontánea, sino como agentes políticos con intereses específicos (Jessop 2000, 2013). De este modo, las regiones transnacionales adoptan un rol activo dentro de las redes de interacción. Asimismo, Jessop (2013) diferencia entre la concepción de "Gobernanza multinivel" y "Gobierno multinivel": La concepción de gobierno se refiere a una mecánica de gobierno que establece una jerarquía de mando reproducida en todos los diferentes niveles sociales. Por otro lado, la gobernanza multinivel es descrita como una dinámica de jerarquías entrelazadas, la cual genera diferentes grados de interdependencia entre agentes gubernamentales y no gubernamentales.

Como aporte adicional, ciertos autores han desarrollado el concepto de "Gobernanza Urbana Moderna", en el marco de los debates sobre la descentralización de las responsabilidades estatales, la coordinación multinivel y los fenómenos de relaciones transnacionales entre entidades subnacionales. Sassen (2006) y Kosovacs y Pejic (2021) explican la rearticulación del rol de las ciudades en el escenario internacional.

Las ciudades pasan a ocupar una posición protagónica en las redes de gobernanza, no solo como el proveedor de servicios públicos anclados a la gestión de problemáticas locales, sino como agentes con capacidad de incidencia efectiva para la consecución de objetivos globales colectivos (Sassen, 2006; Kovacs & Pejic, 2021). Bajo esta perspectiva, se constituyen clústeres o coaliciones entre entidades tanto públicas como privadas, bajo la premisa de maximizar los resultados y superar las dificultades prácticas, logísticas y financieras que los atraviesan. Las ciudades adoptan el papel de actores estratégicos dentro del sistema internacional, participando en foros estratégicos y vinculándose con diferentes entidades gubernamentales o privadas.

Por otro lado, se apoyó en el concepto de Gobernanza Metropolitana, porque nos da un marco conceptual para comprender la dinámica de redes presente en el caso neuquino. Jessop (2016) y Mazzalay (et. al 2022, 2026) dan cuenta de dos maneras de interpretar el fenómeno de lo metropolitano. Lo metropolitano como un "instrumento de gobernanza", como una manera de responder ante problemáticas complejas, mediante la constitución de redes colaborativas entre actores autónomos (Ostrom et. al, 1961; Ostrom et. al 1978; Ostrom et. al 2010; Ostrom, 1999; Mazzalay et.al 2022, 2026). Por otro lado, se puede interpretar a lo metropolitano como espacio de gobernanza, constituido y materializado producto de los vínculos entre los actores que integran estas redes. En ambas concepciones, la emergencia de redes colaborativas define el modo de gobernanza mediante los tipos de mecanismos de coordinación y los modos de vinculación entre entidades públicas y privadas (Mazzalay et. al 2022, 2026).

Para comprender el motivo de la articulación en red de parte de los actores, Fischer y Jasny (2017) describen tres factores independientes que condicionan las relaciones entre los actores. En primera instancia, los autores definen el concepto de homofilia, como la tendencia a la asociación entre agentes que presentan mayores similitudes entre sí. Luego, en segunda instancia se encuentra la búsqueda de recursos, en donde los actores se vinculan con aquellos agentes que disponen de recursos valiosos para la obtención de sus intereses particulares. Por último, los autores reconocen a los mandatos institucionales como un fenómeno de incidencia directa en la emergencia de vínculos asociativos. De esta manera, enfatizan en el rol de agentes externos que incentivan la asociación dentro de la red, mediante la implementación de una serie de incentivos, tanto materiales como normativos-institucionales (Fischer & Jasny, 2017; Retamal-Soto, Arias-Yurisch & Ramos-Fuenzalida, 2023).

Asimismo, la interpretación de la gobernanza metropolitana da cuenta de la existencia de vínculos de coordinación interna con agentes internacionales, habilitando procesos de vinculación transnacional. La consolidación de las áreas metropolitanas como espacios estratégicos de gestión pública implica su inserción en redes internacionales de cooperación y competencia, articuladas mediante foros o proyectos multilaterales. Es en este punto que el artículo se vincula con los estudios sobre paradiplomacia y regionalismo transnacional, entendiendo que los vínculos transnacionales no siempre se materializan mediante acuerdos diplomáticos explícitos. En numerosos casos, estos surgen de manera funcional y programática, mediante diferentes instrumentos de cooperación y gobernanza multinivel (Aldecoa & Keating, 1999; Sajić, 2019; Jessop, 2016; Trebucq, 2024a).

1.1 La paradiplomacia como marco analítico

Los estudios sobre paradiplomacia y regionalismos transnacionales han entrado en auge con el desarrollo de la globalización y la interdependencia compleja de los sistemas contemporáneos. Estos vínculos producen una descentralización de las funciones estatales hacia los gobiernos subnacionales, quienes toman nuevas medidas para lograr sus intereses particulares (Aldecoa & Keating, 1999; Jessop, 2004).

La paradiplomacia puede ser comprendida como la participación de agentes gubernamentales subnacionales en la esfera internacional, mediante su articulación con entidades tanto públicas como privadas (Aldecoa & Keating, 1999; Blatter, Kreutzer & Thiele, 2006; Sajić, 2019; Trebucq, 2024a). Kincaid (2003, 2010) enfatiza en la naturaleza institucional de los actores, al comprender a la paradiplomacia como un componente central de la estrategia diplomática del Estado-nación. No siendo meros vínculos aislados entre agentes autónomos, sino una articulación entre entidades gubernamentales que constituyen al Estado nación. De manera complementaria con esto último, Cornago (1999, 2010, 2013) hace referencia a la paradiplomacia, no como un proceso de descentralización y erosión de las capacidades de los gobiernos centrales, sino como una herramienta de gestión de los gobiernos locales. Una práctica institucionalizada y correctamente delimitada por las normas constitucionales que reafirman constantemente las jerarquías gubernamentales.

Por otro lado, la paradiplomacia ha sido abordada desde diferentes ópticas, referidas a los procesos históricos que experimentaron cada estructura de nuestro sistema internacional. Los estudios académicos que analizan la paradiplomacia desde el Norte Global tienden a enfatizar en el análisis de la construcción institucional y normativa de “macrorregiones” supranacionales con capacidad efectiva de incidir en la toma de decisión de los Estados nacionales. De este modo, aluden a un proceso de

erosión de las soberanías nacionales y dan especial interés a los espacios institucionales que surgen como resultado de estos procesos (Aldecoa & Keating, 1999; Jessop, 2000, 2004, 2008; Blatter, Kreutzer & Thiele, 2006; Sajić, 2019).

Sin embargo, los académicos de la paradiplomacia desde el Sur Global difieren con respecto a sus pares occidentales. La producción académica desde el Sur Global se ha caracterizado por su enfoque descriptivo, centrado en el estudio de la paradiplomacia aplicada a la Economía Política Internacional. De este modo, centran sus estudios en las ventajas reales y potenciales que traen consigo los contextos contemporáneos para las regiones subnacionales (Mazzalay 2011; Dilla Alfonso & Breton Winkler, 2018; Trebucq, 2024a, 2024b; Arias Yursich, Retamal Soto & Ramos-Fuenzalida, 2019; Arias Yursich, Retamal Soto, Ramos-Fuenzalida & Espinosa-Rada, 2024).

Los análisis desde una perspectiva latinoamericana también difieren en términos metodológicos y descriptivos. Mientras que los académicos del Norte comprenden a la paradiplomacia como una práctica normalizada e institucionalizada bajo una estructura de mando jerárquica, en Latinoamérica dan cuenta de componentes estructurales que caracterizan a los Estados y complejizan los vínculos de carácter multinivel. Aquí, la fragmentación institucional, la cultura política caudillista y las condiciones socioeconómicas que enfrentan los Estados latinoamericanos generan una dinámica tanto de cooperación como de competencia por recursos valiosos (Trebucq, 2024a, 2024b; Berardo, Fischer & Hamilton, 2020; Arias Yursich, Retamal Soto, Ramos-Fuenzalida & Espinosa-Rada, 2024).

1.2 Enfoques analíticos sobre lo metropolitano en América Latina

Los estudios orientados a comprender el fenómeno de lo metropolitano han sido abordado y estudiado desde diferentes perspectivas. En un principio, los estudios giraban en torno a comprender lo metropolitano desde una perspectiva urbanística, centrado en comprender el funcionamiento de los grandes aglomerados urbanos, así como también de las problemáticas que se desenvuelven dentro de los mismos (Costa et al., 2022; Mazzalay, Giménez & Griguol, 2022; Mazzalay 2026a). Sin embargo, podemos hacer alusión a diferentes formas de comprender el concepto de "lo metropolitano".

Por un lado, se puede concebir a lo metropolitano como un instrumento de gobernanza, comprendida como una herramienta para la resolución de problemáticas o asuntos complejos de incidencia colectiva (Mazzalay, Giménez & Griguol, 2022; Mazzalay, 2026, en prensa; Arias, Retamal Mazzalay, en prensa; Berardo et.al., en prensa). Aquí toma una gran relevancia el concepto de "gobernanza policéntrica" planteado por Ostrom (2010). Allí se constituyen diferentes redes de gobernanza orientadas a la resolución de problemáticas comunes y organizacionales, caracterizadas por una creciente policentralidad; es decir, múltiples centros de toma de decisiones vinculados entre sí. En relación con esto, Berardo & Lubell (2016,) plantean el enfoque de la "Ecología de los juegos" para comprender los modos en los que se resuelven estas problemáticas complejas. Este enfoque plantea que los sistemas policéntricos se caracterizan por estar compuestos por múltiples foros o espacios donde interactúan una pluralidad de actores (tanto gubernamentales como no gubernamentales), caracterizados por una creciente interdependencia y por una estructura institucional y normativa dentro de cada foro (Shesthra et al., 2014 ; Berardo & Lubell, 2016; Berardo, Fischer & Hamilton, 2020).

Por otro lado, podemos comprender a lo metropolitano desde una perspectiva territorial. La articulación entre diferentes agentes provenientes de diferentes escalas implica la construcción de un nuevo espacio, caracterizado por sus propias jerarquías y por una compleja interdependencia (Cravacuore & Clemente, 2006; Brenner, 2002, 2003, 2011; Jessop, 2013, 2016; Mazzalay et.al 2022, 2026a, en prensa).

Por ende, podemos definir a las áreas metropolitanas como una conjugación de sistemas policéntricos, caracterizados por una multiplicidad de centros de toma de decisiones, yuxtapuestos entre sí. Cabe aclarar que cada uno de estos centros cuenta con su respectiva autonomía, relacionados mediante procesos de cooperación o competencia (Ostrom, Tiebout & Warren, 1961; Mazzalay et.al 2022, 2026, en prensa).

Desde una perspectiva latinoamericana, este fenómeno fue abordado por Arias-Yurisch, Retamal-Soto y Ramos-Fuenzalida (2023) y Arias-Yurisch, Retamal-Soto, Ramos-Fuenzalida y Espinosa-Rada (2024) estudiando el caso de Santiago y Los Lagos (Chile), así como también desde un apartado teórico-descriptivo, enfatizando en los desafíos que atraviesa la región de cara a la articulación de redes de gobernanza colaborativa. Las autoras enfatizan el grado de incidencia que genera la desigualdad socioeconómica relativa entre las diferentes entidades gubernamentales, al identificar la dependencia excesiva de los gobiernos locales hacia los recursos provenientes de los gobiernos centrales. Esto puede llegar a ser positivo, dado que incentiva a la cooperación intergubernamental, pero podría llevar a que los agentes con mayores recursos puedan tomar roles protagónicos dentro de la red. Complementariamente con lo expuesto por Fischer y Jancy (2017), los autores identifican la incidencia de agentes externos, quienes mediante una serie de incentivos institucionales logran fomentar la asociación dentro de la red:

> La participación en foros obligatorios tiene un efecto expansivo en las redes de gobernanza intermunicipal. Al participar en espacios provinciales, los gobiernos locales tienen incentivos para participar en foros adicionales que brindan más oportunidades para establecer sus prioridades políticas, incluso cuando estos foros puedan implicar mayores costos de transacción (Arias-Yurisch, Retamal-Soto, Ramos-Fuenzalida & Espinosa-Rada, 2024, p. 15).

De cara al caso argentino, podemos recoger lo expuesto en Mazzalay (2015, 2026a, 2026b) y en Mazzalay, Giménez y Griguol (2022). En estos estudios, se analizan los procesos de articulación de redes policéntricas, coordinadas ante la ausencia de una autoridad institucional central. Los autores describen el surgimiento de un sistema multinivel, caracterizado por la intervención de entidades correspondientes a diferentes niveles gubernamentales, tal y como lo expone Jessop (2013). Sin embargo, la coordinación dentro de la red se encuentra impulsada en ciertos casos por agentes locales con un mayor grado de complejidad institucional. Centros urbanos de mayor tamaño y mayores recursos que impulsan los procesos, pero enmarcados en una red de agentes autónomos con interdependencia funcional, no una imposición jerárquica (Mazzalay, Giménez & Griguol, 2022).

2. Diseño metodológico

El presente trabajo es un análisis de caso de gobernanza colaborativa en regiones metropolitanas. Para esto, adoptamos un enfoque de análisis de redes, para describir y comprender las estructuras de relaciones colaborativas que emergen en los procesos de

gobernanza metropolitana. Desde este enfoque, se enfatiza en los patrones de interacción entre los nodos, a la par que se observa el posicionamiento estructural de cada uno dentro de la red (Borgatti et.al, 2018). En concordancia con esto, este estudio se apoya en el concepto de la "Institutional Collective Action", interpretando a la gobernanza metropolitana como el resultado de la interacción estratégica entre entidades autónomas (Feiock, 2009, 2013).

Desde esta articulación teórico-metodológica, el análisis se orienta a comprender la estructura de la red, analizando sus componentes y prestando atención al rol de los programas, foros y actores provenientes de la esfera internacional. Concentrándose directamente en lograr una descripción de la lógica relacional que da forma a la red metropolitana.

3. La Región Metropolitana de Confluencia como objeto de estudio

El área metropolitana de Confluencia emerge como un caso relevante dentro del campo de estudio de lo metropolitano. Por un lado, se configura como un espacio metropolitano bi-provincial, compuesto por entidades gubernamentales correspondientes a las provincias de Río Negro y Neuquén. Asimismo, esta se constituye como el principal centro logístico para la provisión de servicios públicos en el norte de la Patagonia argentina (Giuliani & Barrera, 2023). Caracterizada por contar con un fuerte núcleo demográfico urbano en la ciudad de Neuquén capital, a la par que se encuentra atravesada por una pluralidad de recursos hidrocarburíferos valiosos. Adicionalmente, el área metropolitana de Confluencia se compone de 12 municipios (Gobierno de la provincia de Neuquén, 2023, 2026; Gobierno de la provincia de Río Negro, 2026).

Históricamente, la región se caracterizó por estar atravesada por la industria agrícola, específicamente la fruticultura. Sin embargo, el descubrimiento de Vaca Muerta como fuente de recursos hidrocarburíferos incentivó un desplazamiento de la fruticultura hacia un rol secundario. En esa misma línea, generó un fuerte impacto demográfico, traducido en nuevas demandas de infraestructura edilicia para la vivienda, servicios públicos y la llegada de nuevas problemáticas complejas. En el año 2013, el acuerdo de explotación hidrocarburífera firmado por el gobierno nacional con la empresa petrolífera Chevron, incentivó directamente el desarrollo industrial en la región, siendo uno de los casos fundamentales que afectaron de manera exponencial a las redes metropolitanas (Giuliani & Barrera, 2023).

El proceso de desarrollo institucional del área metropolitana fue influenciado en gran medida por la aplicación del programa DAMI y DAMI II durante la segunda década del siglo XXI. Sin embargo, la región ya había iniciado un proceso de coordinación intermunicipal bajo la figura de la Asociación de Municipios de la Región de los Valles y la Confluencia (AMRVC), creada en marzo del año 2008 (Asociación de Municipalidades de la Región de los Valles y la Confluencia, 2008). Esta se organizó con el objetivo de lograr soluciones colectivas mediante la cooperación de los gobiernos locales. De esta manera, en esta investigación se interpreta al DAMI como un mecanismo que estimula el desarrollo de la gobernanza metropolitana, no como un evento sectorial aislado.

3.1 Incidencia del BID mediante el programa DAMI en los procesos de gobernanza metropolitana

El programa Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior (DAMI), se trató de una iniciativa financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), conjuntamente con el gobierno nacional y los gobiernos provinciales amparados dentro del acuerdo. Su funcionamiento se basó en el financiamiento de programas y proyectos por parte del BID, para institucionalizar y fortalecer los vínculos de coordinación metropolitana (U.P.E.F.E., 2023).

Durante la aplicación del primer proyecto DAMI en diciembre del año 2011, se estructuró una primera fase de metropolización ubicada únicamente en la provincia de Neuquén, integrada por los municipios de Neuquén, Centenario, Plottier y Senillosa. Esta fase inicial se centró en construir lazos de confianza y en comenzar la institucionalización de los vínculos interjurisdiccionales. A la par, se implementó un Plan Estratégico Metropolitano (PEM), en donde se llevaron a cabo proyectos de obra pública en las localidades que componían el aglomerado. Según los informes técnicos sobre la implementación del programa DAMI se observan las siguientes obras (ver Tabla 1).

Tabla 1. Implementación de programas dentro de los municipios partícipes del programa DAMI I

Localidad	Obras Públicas Desarrolladas	Año de ejecución (DAMI I)
Senillosa	Desarrollo del camping municipal de carácter recreativo y deportivo, un mirador de uso temporal y la zona Balnearia La Balsa de uso recreativo.,	2013 - 2016,
Plottier	Desarrollo de un área de equipamiento de recreación y deportivo, un mirador de uso temporal y la zona del Balneario La Herradura de uso recreativo.,	2013 - 2016,
Neuquén capital	Construcción de miradores con 3 sectores a 3 niveles para el uso recreativo y paisajístico de la ribera del río Neuquén.,	2013 - 2016,
Centenario	Puesta en valor del balneario municipal con el desarrollo de un área de recreación, área de equipamiento e infraestructura deportiva.,	2013 - 2016

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos presentados por U.P.E.F.E. (2013) y Gobierno de la provincia de Neuquén y Ministerio del Interior y Transporte (2014)

Durante el año 2017 hasta el 2022 se llevó a cabo la segunda etapa del proyecto DAMI, abarcando municipios correspondientes a las dos provincias. En el transcurso de esta etapa, cobraron relevancia 5 espacios institucionalizados, encargados de nuclear la articulación interjurisdiccional (ver Tabla 2).

Tabla 2: Espacios institucionalizados dentro del programa DAMI II

Entidad / Espacio Institucional	Descripción y Función
Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM)	Foro conformado por los 12 intendentes y funcionarios de planificación provinciales para consensuar la agenda metropolitana y validar proyectos.
Mesa Ejecutiva (ME)	Ente técnico integrado por representantes de cada municipio y de las unidades ejecutoras provinciales para elaborar proyectos con formato BID.
Oficina Administrativa de la RMC	Ente administrativo encargado de articular a los agentes técnicos responsables de cada localidad; contaba con personal financiado por el BID.
Subcomisión de Desarrollo Urbano	Foro de trabajo técnico específico para temas de ordenamiento territorial, dependiente de la Mesa Ejecutiva.
Agencia Metropolitana de Transporte (AMETRAC)	Organismo encargado de la planificación y coordinación regional de transporte interurbano.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información proporcionada en Gobierno de la Provincia de Neuquén y Ministerio del Interior y Transporte (2014)

A diferencia de la primera etapa, esta se basó en fortalecer el apartado institucional mediante la realización de foros y eventos cooperativos, con el objetivo de formalizar la coordinación interjurisdiccional (Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, 2017, 2018, 2021, 2022). Sin embargo, se desarrollaron diferentes obras orientadas a favorecer la infraestructura de transporte en la región. Podemos destacar los siguientes (ver Tabla 3):

Tabla 3. Foros y eventos colaborativos desarrollados en el marco del programa DAMI II

Foros y eventos /Proyectos de políticas públicas	Descripción	Año de realización/entrega
Agenda de Prioridades Metropolitanas	Foro técnico, orientado a la identificación de las problemáticas y proyectos prioritarios para los 12 municipios.	2017
Acta Compromiso de Trabajo Coordinado	Evento que institucionalizó la coordinación interjurisdiccional, al tratarse de un acuerdo formalizado entre los 12 municipios para trabajar bajo una mirada ecosistémica regional.	2017 (diciembre)
Proyecto Apoyo a la Mejora de la Gestión Ambiental*	Proyecto de gestión pública, orientado a la elaboración de planes de manejo para el valle irrigado, servicios sanitarios y prevención de riesgos.	2018
Capacitaciones en	Foros técnicos, orientados a incentivar	2018

Gestión Metropolitana	la coordinación interjurisdiccional entre agentes locales.	
Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte	Plan integral para organizar la conectividad vial, el Tren del Valle y sistemas de BRT en toda la región.	2022
Habilitación Autovía tramo Plottier*	Proyecto de política pública, orientado a la mejora de la infraestructura vial de alto impacto metropolitano finalizada durante el proceso del programa.	2022

Fuente: Elaboración propia, con * se encuentran marcados aquellos proyectos que no fueron descontinuados luego de la reasignación presupuestaria producto de la pandemia del COVID-19 y del cambio de gobierno tras las elecciones presidenciales del año 2019 (Garay et al., 2017; Giuliani & Barrera, 2023)

La aplicación del programa DAMI operó como catalizador de vínculos transnacionales para la región metropolitana de Confluencia. Incentivando a la coordinación mediante una serie de incentivos tanto financieros como políticos, se buscó que los gobiernos locales comenzaran a implementar a la coordinación interjurisdiccional como herramienta de gestión pública para la resolución de problemáticas complejas. El financiamiento internacional no solo demanda la creación de nuevos espacios institucionales que fortalezcan a las redes colaborativas, sino que inserta una nueva lógica de gestión pública desde una perspectiva global alentada por el BID (Vera et.al, 2024). Al estimular la coordinación mediante foros mandatados por entidades gubernamentales de mayor jerarquía (gobiernos provinciales-nacionales) y por agencias que estimulan estos espacios por medio de financiamiento externo (caso BID), los vínculos dentro de la red se promueven y fortalecen (Fischer & Jasny, 2017; Berardo et.al, 2020).

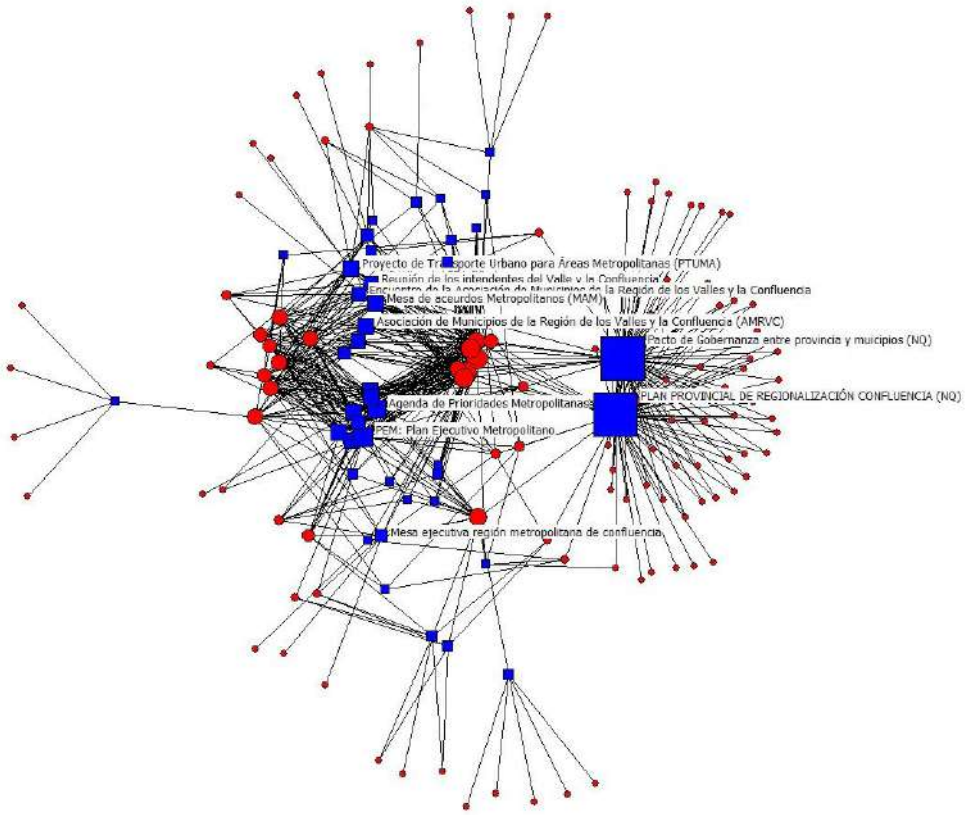
4. Análisis del grafo

En la Figura 1 podemos observar la estructura de red colaborativa, organizada a partir de la interacción entre los nodos. En la misma se da cuenta de una configuración policéntrica, articulada en función de cuatro eventos centrales: Por un lado, el Plan Ejecutivo Metropolitano (PEM), la Agenda de Prioridades Metropolitanas, ambos dentro del programa DAMI. Por otro lado, el Plan Provincial de Regionalización Confluencia y Pacto de Gobernanza Provincia–Municipios (NQ), de incidencia provincial. Estos espacios actúan como puntos de convergencia entre actores que difieren en sus respectivos niveles de gobierno y tipologías institucionales. De manera complementaria, se observa cómo los programas incentivados por agentes internacionales operan como mecanismos externos de activación relacional.

De este modo, la evidencia empírica permite observar la articulación de redes de gobernanza configuradas en una dinámica policéntrica. La coordinación interjurisdiccional no depende únicamente de la autoridad central, sino de la interacción sostenida entre agentes autónomos (Mazzalay, et.al.,2022; Berardo, et.al., 2016, 2020).

En la figura 1 se representa una red bimodal compuesta por nodos circulares de color rojo (actores institucionales), nodos cuadrados de color azul (eventos/foros) y los vínculos entre cada uno de los nodos. El tamaño de cada nodo es proporcional al nivel de centralidad dentro de la red, indicando su relevancia relativa a nivel estructural.

Figura 1: Estructura de red correspondiente a la RMCON



Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados por Mazzalay y Fuentes (2026)

4.2 Datos

El diseño y la base empírica de la siguiente investigación se construyó a partir de la matriz de datos publicada por Mazzalay y Fuentes (2026), donde se sistematiza información proveniente de fuentes oficiales, normativas, acuerdos jurisdiccionales, informes técnicos y registros periodísticos. El relevamiento se realizó entre marzo y mayo del año 2026. Mediante el uso del software UCINET 6.1 (Borgatti et al., 2002) para el procesamiento y cálculo de las métricas requeridas, se constituyó una red bimodal "actor-evento" de carácter dicotómico. Esta matriz asociativa permite modelizar a la red de manera gráfica, capturando la coparticipación de los actores en distintos foros y eventos colaborativos, posibilitando la reconstrucción de la red.

El análisis de redes se basa en comprender una estructura compuesta por actores y eventos. Para este diseño, se aplicó como escala de valores: 1= participación del nodo; 0 = ausencia, lo que modeliza la red como un sistema asociativo (Mazzalay & Fuentes, 2026).

Se define a los actores como entidades con capacidad de agencia dentro de las redes de gobernanza metropolitana, siendo concebidos como nodos que interactúan estratégicamente en contextos de acción colectiva (Borgatti et.al, 2018; Feiock, 2009, 2013). Los eventos y foros son definidos como espacios institucionalizados de interacción. Una estrategia similar fue utilizada en el estudio de Mazzalay et. al, 2022.

En cuanto a las variables representadas, se trata de una red de tipo Bimodal, donde se representan dos tipos de nodos con diferentes atributos estructurales, los cuales nos permiten identificar a los nodos dentro de la red (Borgatti et.al, 2018). Las medidas de centralidad son las siguientes:

- **Grado:** Nivel de participación de un actor o evento en la red.
- **Cercanía:** Accesibilidad estructural dentro de la red.
- **Intermediación:** Capacidad de actuar como interlocutor entre actores y eventos/foros.

4. Actores y eventos en la gobernanza metropolitana de Confluencia

En la Tabla 4 observamos a los actores con valores más altos, que indican su participación y capacidad de articulación:

Tabla 4. Atributos estructurales de los actores dentro de la RMCON

Actor	Escala	Grado	Cercanía	Intermediación
Gobierno Provincia de Neuquén (GP-NQ)	Provincial	**0.587**	**0.747**	**0.144**
Gobierno Provincia de Río Negro (GP-RN)	Provincial	**0.370**	**0.541**	**0.071**
Municipalidad de Neuquén	Local	**0.522**	**0.732**	**0.057**
Municipalidad de Plottier	Local	**0.522**	**0.725**	**0.053**
Municipalidad de Senillosa	Local	**0.522**	**0.732**	**0.057**
Municipalidad de Centenario	Local	**0.457**	**0.714**	**0.044**
Municipalidad de Cinco Saltos	Local	**0.391**	**0.539**	**0.010**
UPEFE – Neuquén	Provincial	**0.457**	**0.697**	**0.129**
COPADE – Neuquén	Provincial	**0.152**	**0.630**	**0.009**
UPCEFE – Río Negro	Provincial	**0.239**	**0.518**	**0.010**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en Mazzalay y Fuentes (2026)

En este caso, los gobiernos provinciales son aquellos que presentan valores más altos de grado y cercanía, lo que refleja su papel como nodos articuladores dentro de la red. Se destacan los casos de los municipios centrales (Neuquén, Plottier, Senillosa y Centenario), quienes combinan altos valores de grado y cenaría, evidenciando su

participación sostenida en foros/eventos colaborativos y el papel estructurante que tuvo el DAMI como habilitante de dichas instancias. Las unidades técnicas provinciales (UPEFE y UPCEFE) presentan valores altos de intermediación, dando cuenta de su rol como interlocutores dentro de la red.

Por otro lado, en la Tabla 5 se observan los valores referidos a los eventos/foros que integran la red:

Tabla 5. Atributos estructurales de los foros y eventos dentro de la RMCON

Evento / Foro	Escala	Grado	Cercanía	Intermediación
Plan Provincial de Regionalización Confluencia (NQ)	Provincial	**0.545**	**0.584**	**0.326**
Pacto de Gobernanza Provincia–Municipios (NQ)	Provincial	**0.545**	**0.550**	**0.282**
PEM – Plan Ejecutivo Metropolitano	Metropolitana	**0.203**	**0.487**	**0.058**
Agenda de Prioridades Metropolitanas	Metropolitana	**0.179**	**0.481**	**0.028**
Mesas Técnicas de Planificación Participativa	Metropolitana	**0.154**	**0.474**	**0.021**
Mesa de Acuerdos Metropolitanos (MAM)	Metropolitana	**0.146**	**0.450**	**0.036**
Acta de Compromiso y Respaldo al PEM	Metropolitana	**0.146**	**0.472**	**0.018**
Proyecto Apoyo a la Gestión Ambiental (RMC)	Internacional	**0.154**	**0.474**	**0.029**
Programa DAMI II	Nacional / Internacional	**0.057**	**0.450**	**0.005**
Programa DAMI I	Nacional / Internacional	**0.049**	**0.417**	**0.001**
Acuerdo YPF–Chevron (Loma Campana)	Internacional	**0.041**	**0.397**	**0.035**

Fuente: elaboración propia a partir de los datos publicados en Mazzalay y Fuentes (2026)

En este caso, si bien se observa cómo los programas provinciales concentran los valores más altos, los foros metropolitanos operan como nodos organizadores que fomentan la interconectividad dentro de la red. De esta manera, se aprecia la incidencia del programa DAMI como mecanismo externo de activación institucional.

Partiendo de los datos recolectados, se observa cómo los actores y programas internacionales activan y estabilizan la red mediante una serie de incentivos, teniendo un efecto estructurante y expansivo dentro de la red (Feiock, 2009, 2013; Berardo et. al., 2016, 2020).

Conclusión

Los resultados permiten matizar la hipótesis planteada. En este caso de estudio, los programas con incidencia de agentes internacionales — específicamente el programa DAMI mediante el financiamiento del BID — operaron como mecanismos de fortalecimiento institucional, estabilizando las dinámicas de coordinación y formalizando los vínculos preexistentes.

La evidencia empírica muestra que los actores con mayor centralidad corresponden a niveles subnacionales — municipales y provinciales —. Sin embargo, los programas internacionales cumplen un rol clave al introducir incentivos, recursos y formatos de interacción que amplían la densidad de la red (Fischer & Jancy, 2017). El análisis permite concluir que la gobernanza colaborativa de la región metropolitana de Confluencia se encuentra influida por eventos/foros financiados e incentivados por agentes externos. El programa DAMI tuvo una incidencia central en la estructura de la red. De esto da cuenta la centralidad de los eventos promovidos a partir del financiamiento del BID mediante el programa DAMI.

En este sentido, la dimensión internacional no sustituye las dinámicas internas, sino que actúa como catalizador que potencia procesos de cooperación preexistentes, configurando un carácter internacional multinivel de la gobernanza metropolitana.

En términos teóricos, el artículo contribuye al estudio de la gobernanza metropolitana en América Latina, haciendo énfasis de la incidencia internacional en estos procesos que se desenvuelven en la arena subnacional.

Referencias bibliográficas

ALDECOA, F., & KEATING, M. (Eds.). (1999). Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments. Londres, Reino Unido: Routledge.

ARIAS-YURISCH., RETAMAL-SOTO, K. & RAMOS-FUENZALIDA,C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública, 53*(3), 575-591. https://doi.org/10.1590/0034-761220180042

ARIAS-YURISCH., RETAMAL-SOTO, K. & RAMOS-FUENZALIDA, C. (2023). Redes de gobernanza intermunicipal: aplicación de modelos de grafos aleatorios exponenciales en la región de Los Lagos, Chile. *Revista de Administração Pública, 57*(2), e2022-0271. http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220220271

ARIAS-YURISCH, K., RETAMAL-SOTO, K., RAMOS-FUENZALIDA, C., & ESPINOSA-RADA, A. (2024). Participation in multiple policy venues in governance of Chile's Santiago Metropolitan Region: When institutional attributes can make the difference. *Policy Studies Journal, 52*(1), 1–20. https://doi.org/10.1111/psj.12527

ARIAS, K., RETAMAL, K. & MAZZALAY, V. (EN PRENSA). The complex governance of metropolitan areas. In R. Berardo, T. Heikkila & K. Ingold (Eds.). Handbook of Complex Policy Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES DE LA REGIÓN DE LOS VALLES Y LA CONFLUENCIA. (2008). Estatuto de la Asociación de Municipalidades de la Región de los Valles y la Confluencia.

BERARDO, R., & LUBELL, M. (2016). Understanding what shapes a polycentric governance system. *Public Administration Review*, 76(5), 738–751. https://doi.org/10.1111/puar.12532

BERARDO, R., FISCHER, M., & HAMILTON, M. (2020). Collaborative Governance and the Challenges of Network-Based Research. *The American Review of Public Administration*, 50(8), 898–913. https://doi.org/10.1177/0275074020927792

BERARDO, R., HEIKKILA, T. & INGOLD, K. (EN PRENSA). The study of complexity in policy making systems. En R. Berardo, T. Heikkila & K. Ingold (Eds.). Handbook of Complex Policy Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

BLATTER, J., KREUTZER, M., RENTL, M., & THIELE, J. (2006). The Foreign Relations of European Regions: Competences and Strategies. *West European Politics*, 29(1), 1–30.

BRENNER, N. (2002). Decoding the Newest "MetropolitanRegionalism" in the USA: A Critical Overview. *Cities: International Journal of Policy and Planning*, *19*(1), 3-21. https://doi.org/10.1016/S0264-2751(01)00042-7

BRENNER, N. (2003). Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary western Europe. *European Urban and Regional Studies*, *10*(4), 297-325. https://doi.org/10.1177/09697764030104002

BRENNER, N. (2011). The urban question and the scale question: some conceptual clarifications. En A. C.-S. (Eds.), *Locating Migration: Rescaling Cities and Migrants*. Cornell University Press, 23-41.

BORGATTI, S. P., EVERETT, M. G. & FREEMAN, L. C. (2002). UCINET for Windows (Versión 6.1) [Software para computadora]. Analytic Technologies. https://sites.google.com/site/ucinetsoftware/home

BORGATTI, S. P., EVERETT, M. G., & JOHNSON, J. C. (2018). Analyzing social networks (2nd ed.). SAGE Publications.

CRAVACUORE, D., & CLEMENTE, A. (2006, 7–10 de noviembre). El proceso reciente de asociativismo intermunicipal en Argentina. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.

COSTA, M. A., LUI, L., & TAVARES, S. R. (Orgs.). (2022). Gobernanza Metropolitana en América Latina: un panorama de las experiencias contemporáneas desde una perspectiva comparada. CEPAL; Ipea.

CORNAGO, N. (1999). Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation. En F. Aldecoa

& M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Sub-National Governments* (pp. 40–57).

CORNAGO, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, *5*(1), 11–36. https://doi.org/10.1163/187119110X12574289877326

CORNAGO, N. (2013). Plural Diplomacies: Normative Predicaments and Functional Imperatives. Martinus Nijhoff Publishers

DILLA ALFONSO, H., & BRETON WINKLER, I. (2018). Las regiones transfronterizas en América Latina. *Polis, Revista Latinoamericana*, 17(51), 15–37. https://doi.org/10.32735/S0718-6568/2018-N51-1348

FEIOCK, R. C. (2009), Metropolitan Governance and Institutional Collective Action. *Urban Affairs Review*, 44(3), 356-377. https://doi.org/10.1177/1078087408324000

FEIOCK, R.C. (2013), Institutional Collective Action Framework. Policy Stud J, 41: 397-425. https://doi.org/10.1111/psj.12023

FISCHER, A., & JASNY, L. (2017). Capacity to adapt to environmental change: evidence from a network of organizations concerned with increasing wildfire risk. *Ecology and Society*, 22(1),

GARAY, A. M., & MADOERY, O. (2017). *Lineamientos Estratégicos para la Región de la Confluencia - Informe final*. Consejo Federal de Inversiones

GIULIANI, A., & BARRERA, C. I. (2023). Ideas fuerza para el desarrollo y consolidación de la Región Metropolitana Confluencia. *Cuyonomics. Investigaciones en Economía Regional*, 7(12), 41–64. https://doi.org/10.48162/rev.42.056

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN. (2026). Constitución de la Provincia del Neuquén (Cuarta Parte: Régimen Municipal).

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE RÍO NEGRO. (2026). Constitución de la Provincia de Río Negro.

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DEL NEUQUÉN. (2023). Región Confluencia: Ficha de caracterización regional. COPADE

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE NEUQUÉN Y MINISTERIO DEL INTERIOR Y TRANSPORTE. (2014). Agenda de Prioridades Metropolitanas de Neuquén (APMN)

JESSOP, B. (2000). The crisis of the national spatio-temporal fix and the tendential ecological dominance of globalizing capitalism. *International journal of urban and regional research*, 24(2), 323-360.

JESSOP, B. (2004). The Crisis of the National Spatio-Temporal Fix and the Tendential Ecological Dominance of Globalizing Capitalism. *International Journal of Urban and Regional Research*, 2(24), 323-360. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00251

JESSOP, B. (2008). State Power. Polity Press.

JESSOP, B. (2013). Hollowing Out the “Nation-State” and Multi-Level Governance. En P. K. (Ed.), A Handbook of Comparative Social Policy. Edward Elgar, 11-26.

JESSOP, B. (2016). Territory, Politics, Governance and Multispatial Metagovernance. Territory, *Politics, Governance, 4*(1), 8–32. https://doi.org/10.1080/21622671.2015.1123173

KINCAID, J. (2003). Foreign Relations of Sub-national Units, Constituent Diplomacy in Federal Systems, Scientific Background: Subtheme Papers. In R. Blindenbacher & A. Koller (Eds.) Federalism in Changing World,

KINCAID, J. (2010). Comparative Observations on the International Activities of Constituent Governments. In F. Requejo (Ed.). Foreign Policy of Constituent Units

KOSOVACS, A., & PEJIC, D. (2020). Y ahora, ¿qué? Nuevas formas de diplomacia de ciudades y gobernanza urbana global. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (126), 91-100

MAZZALAY, V. (2011). Subnational Regionalisation in Argentina: The Effects of Subjective Interdependence and the Relationships between Actors on Intermunicipal Cooperation. *Bulletin of Latin American Research,* 30(4), 453–472

MAZZALAY, V. (2015). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicæ,* (36), 5-36. https://revistas.bibdigital.uccor.edu.ar/index.php/SP/article/view/633

MAZZALAY, V., GIMENEZ, B., & GRIGUOL, D. (2022). Gobernanza Metropolitana en el Sur Global. Coordinación Multinivel y Policéntrica en la Región Metropolitana de Córdoba, Argentina. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 20(39), 75–107. https://doi.org/10.5354/0717-8980.2022.70357

MAZZALAY, V. (2026a) Gobernanza metropolitana, enfoques conceptuales y agendas de investigación. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Año XIV, Núm. 26.

MAZZALAY, V. (en prensa) (2026b) Exploring the Heterogeneous Influence of Homophily on Collaborative Networks: Experiences from Metropolitan Governance in Argentina. International Journal of Public Administration.

MAZZALAY, V, H. & FUENTES, T. (2026): Redes Colaborativas Región Metropolitana de Confluencia. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. (dataset). http://hdl.handle.net/11336/288180

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT. (2017). *Plan de Ejecución Metropolitano para la Región Metropolitana de Confluencia – Provincia de Neuquén y Provincia de Río Negro*

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT. (2018). *Proyecto Apoyo a la Gestión Ambiental en la Región Metropolitana de Confluencia*

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT. (2021). Reglamento Operativo: Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior II (DAMI II). Préstamo BID 3780/OC-AR. República Argentina.

MINISTERIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y HÁBITAT. (2022). Estudio Reorganización del Sistema de Movilidad y Transporte de la Región Metropolitana Confluencia RMC. Tomo 0 Introducción y Resumen Ejecutivo

OSTROM, E. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *American Economic Review*, 100(3), 641-72. https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641

OSTROM, V., TIEBOUT, C., & WARREN, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, 55(4), 831-842. https://doi.org/10.2307/1952530

OSTROM, E., PARKS, R., & WHITAKER, G. (1978). Patterns of Metropolitan Policing. Ballinger Publishing Company.

OSTROM, E., & PARKS, R. (1999). Neither Gargantua nor the Land of Lilliputs: Conjectures on Mixed Systems of Metropolitan Organization. En Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis. University of Michigan Press.

PROVINCIA DEL NEUQUÉN. (2023). Región Confluencia: Ficha de caracterización regional. Secretaría de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADE).

RETAMAL-SOTO, K., ARIAS-YURISCH, K., & RAMOS-FUENZALIDA, C. (2023). Redes de gobernanza intermunicipal: aplicación de modelos de grafos aleatorios exponenciales en la región de Los Lagos, Chile. *Revista de Administração Pública*, 57(2), e2022-0271. https://doi.org/10.1590/0034-761220220271

SAJIĆ, N. (2019). Understanding External Relations of Federated Units and Regions. *Politeia*, 9(18), 67–87.

SASSEN, S. (2006). Cities in a world economy (3rd ed.). Pine Forge Press.

SHRESTHA, M., BERARDO, R., & FEIOCK, R. C. (2014). Solving Institutional Collective Action Problems in Multiplex Networks. *Complexity, Governance & Networks*, 1(1), 49–60. https://doi.org/10.7564/14-CGN7

TREBUCQ, F. (2024a). Economía Política Internacional y Paradiplomacia: evolución, debates y convergencia. *Relaciones Internacionales*, 33(66), 65–87. https://doi.org/10.24215/23142766e186

TREBUCQ, F. (2024b). La Paradiplomacia como campo de estudio: concepto, debates y limitaciones. *Studia Politicæ*, 63, 48–73.

U.P.E.F.E. (2013). Plan de Ejecución Metropolitana – PEM NEUQUÉN. Gobierno de la Provincia de Neuquén. Programa de Desarrollo de Áreas Metropolitanas del Interior DAMI (BID 2499/OC-AR)

VERA, F., TORO, F., & MASHINI, D. (Eds.). (2024). Lo Metropolitano: escala, complejidad y gobernanza. Banco Interamericano de Desarrollo.

Cómo citar:

FUENTES LLEBANA, T. (2026). Gobernanza metropolitana e internacionalización subnacional: redes colaborativas en la Región Metropolitana de Confluencia (Neuquén–Río Negro). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43, (Jul-Dic), pp.40-57

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Neutralidad imperfecta y autocontención regional: Brasil ante Malvinas en la transición argentino-brasileña hacia la cooperación

Nicolás Ezequiel Salvoni*

Resumen

Este artículo analiza la conducta brasileña durante el Conflicto del Atlántico Sur de 1982 y su lugar en la transición argentino-brasileña desde la rivalidad hacia la cooperación. A partir de un enfoque histórico-interpretativo, propone el concepto de autocontención regional como categoría analítica de alcance medio para caracterizar la decisión de un actor con superioridad relativa de no explotar la vulnerabilidad coyuntural de un vecino. El argumento sostiene que Brasil mantuvo una neutralidad formal inclinada hacia Argentina, acompañó posiciones diplomáticas favorables en el ámbito interamericano y no capitalizó bilateralmente la derrota argentina en agendas sensibles. Sin afirmar que Malvinas haya causado la integración posterior, el artículo ubica la conducta brasileña de 1982 dentro de una trayectoria más amplia de distensión e institucionalización progresiva.

Palabras clave: Brasil, Argentina, Malvinas, Autocontención Regional, Mercosur.

Imperfect neutrality and regional self-restraint: Brazil in the Malvinas War and the Argentine-Brazilian transition toward cooperation

Abstract

This article examines Brazil's conduct during the 1982 South Atlantic conflict, and its place in the Argentine-Brazilian transition from rivalry to cooperation. Drawing on a historical-interpretive approach, it proposes the concept of regional self-restraint as a middle-range analytical category to characterize the decision of an actor with relative superiority not to exploit a neighbour's conjunctural vulnerability. The argument holds that Brazil maintained a formally neutral but pro-Argentine position, supported favorable diplomatic initiatives in the inter-American arena, and did not bilaterally capitalize on Argentina's defeat in sensitive areas. Without claiming that the Malvinas War caused later integration, the article situates Brazil's 1982 conduct within a broader trajectory of détente and progressive institutionalization.

Key words: Brazil, Argentina, Malvinas, Regional Self-restraint, Mercosur.

TRABAJO RECIBIDO: 15/05/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 06/06/2026

* Magíster en Estudios Internacionales (UCEMA). Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Mail: nsalvoni@gmail.com. ORCID 0009-0004-9999-8874

Introducción

La integración argentino-brasileña se construyó sobre una relación modelada por ciclos de tensión y distensión. En palabras de Candeas (2017), la trayectoria bilateral fue "de la rivalidad estratégica a la integración, alternando etapas de cordialidad, obstrucción y cooperación" (p. 35, traducción propia). La relación estuvo marcada por disputas en áreas sensibles como la energía, la influencia regional (Gardini, 2006) y la competencia nuclear, en un contexto de desconfianza recíproca (Dunlap, 2021). El proceso integrador que se abrió tras la reunión entre el presidente argentino Raúl Alfonsín y el presidente brasileño José Sarney en 1985 cobra entonces particular relevancia, tanto por su alcance como por su capacidad de torcer un sendero histórico de cautela y recelo mutuo (Candeas, 2017). Las narrativas habituales sobre el acercamiento bilateral tienden a concentrarse en los factores visibles desde mediados de los ochenta como retorno democrático, crisis de deuda, diplomacia presidencial, convergencia productiva, institucionalización de áreas sensibles, todos ellos decisivos. Pero la transición desde la rivalidad hacia la cooperación, una vez agotadas las dictaduras, estuvo cargada de incertidumbre y requirió señales concretas capaces de reducir un recelo de larga data.

Este artículo examina un episodio anterior a la arquitectura institucional madura de la integración: la conducta brasileña durante el conflicto del Atlántico Sur[1] de 1982 entre Argentina y el Reino Unido. Malvinas resulta relevante para analizar una dimensión específica del acercamiento posterior porque, en una coyuntura de extrema vulnerabilidad argentina, Brasil tuvo margen para capitalizar esa debilidad, o al menos para preservar una equidistancia estricta que dejara a Buenos Aires aún más aislada. Optó, en cambio, por una neutralidad formal inclinada hacia Argentina acompañando en los foros interamericanos la demanda de una solución pacífica, reafirmando el principio de soberanía territorial frente a una potencia extrahemisférica y absteniéndose de transformar la debilidad argentina, primero derivada del esfuerzo bélico y luego de la derrota, en instrumento de presión bilateral.

La pregunta que guía este artículo es: ¿cómo puede caracterizarse la conducta brasileña durante la guerra de Malvinas frente a la vulnerabilidad argentina y qué lugar limitado ocupa ese episodio en la trayectoria posterior de acercamiento argentino-brasileño? La hipótesis sostiene que, en un contexto de asimetría regional y vulnerabilidad coyuntural argentina, la conducta brasileña de 1982 puede interpretarse como una señal de autocontención regional. En este artículo, se entiende por autocontención regional una categoría analítica propia de alcance medio, construida a partir de aportes sobre señales costosas, confianza estratégica y autocontención del poder en la construcción de órdenes estables (Fearon, 1997; Kydd, 2005; Ikenberry, 2001). El término alude a la conducta por la cual un actor regional con superioridad relativa limita el uso inmediato de su ventaja frente a un vecino cuando esa explotación era políticamente viable. En el caso analizado, esa conducta se expresó a través de una neutralidad formal inclinada hacia Argentina, un apoyo diplomático acotado y la ausencia de presión bilateral inmediata sobre agendas sensibles. La posible reducción de incertidumbre y la creación de condiciones políticas más favorables para el acercamiento posterior se tratan aquí como implicaciones plausibles de alcance limitado, y no como efectos causales demostrados.

[1] En Argentina, la denominación oficial del conflicto es "Conflicto del Atlántico Sur". La guerra se desarrolló entre el 2 de abril y el 14 de junio de 1982. En este artículo se utiliza "Malvinas" como denominación abreviada a lo largo del texto.

Esta lectura no imputa altruismo a la posición brasileña. Por el contrario, interpreta la conducta de Brasil como una forma de prudencia compatible con el cálculo nacional, la búsqueda de autonomía frente a potencias extrarregionales y el interés en preservar la estabilidad del entorno regional. La posición brasileña durante Malvinas ha sido caracterizada como una forma de neutralidad imperfecta: Gardini (2006) retoma de Moniz Bandeira la definición de neutralidad imperfecta para describir una neutralidad formal que, en la práctica, se inclinó hacia Argentina mediante simpatía diplomática y apoyo acotado, sin dejar de responder a una lógica de interés nacional brasileño. La literatura contemporánea ya había señalado la relevancia de Malvinas en el clima del acercamiento bilateral: Selcher (1985) sostuvo que "Malvinas y sus consecuencias" aceleraron "la tendencia a la cooperación" y que la postura brasileña fue, "en general, bien recibida por los argentinos" (p. 274, traducción propia). Este artículo retoma ese antecedente, pero desplaza el foco hacia una conceptualización específica: interpretar la conducta brasileña de 1982 como una instancia de autocontención regional frente a una oportunidad de explotación asimétrica. La contribución consiste entonces en precisar el significado relacional de esa conducta.

El artículo se organiza en cinco secciones y unas conclusiones. La primera presenta el marco teórico-conceptual del trabajo: primero reconstruye aportes sobre señales costosas, confianza estratégica y autocontención del poder en la construcción de órdenes estables; luego define la autocontención regional como una categoría analítica propia y precisa sus dimensiones observables para el análisis del caso. La segunda reconstruye la rivalidad y la distensión previas a 1982. La tercera analiza la posición brasileña ante Malvinas, atendiendo a la neutralidad imperfecta, el cálculo de interés nacional y la prudencia estratégica. La cuarta examina la conducta brasileña como una señal de autocontención regional frente a una oportunidad de explotación asimétrica. La quinta sitúa esa conducta en la secuencia posterior de acercamiento bilateral luego de la Declaración de Iguazú, el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE), la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS) y el Mercado Común del Sur (Mercosur), sin atribuirle por sí sola un efecto causal suficiente. La conclusión sintetiza el aporte conceptual del artículo y sus límites empíricos.

1. Método, posicionamiento teórico-conceptual, fuentes y alcance del argumento

El trabajo adopta una estrategia de análisis histórico-interpretativo con el fin de identificar una secuencia analítica donde la conducta diplomática, en un marco de crisis, dio indicios de no explotación de la vulnerabilidad coyuntural argentina, en una relación bilateral marcada por la competencia estratégica. La conducta brasileña de 1982 se lee aquí como un caso empíricamente relevante para conceptualizar una forma de autocontención regional. El argumento no pretende imputar causalidad entre la postura brasileña durante el conflicto del Atlántico Sur y la integración posterior con Argentina, ni reemplazar explicaciones como la democratización, la crisis económica, la diplomacia presidencial o la institucionalización de áreas sensibles. Por el contrario, pretende complementar esas lecturas identificando un momento adicional dentro de la secuencia de hechos que enmarcaron la construcción gradual de confianza.

El posicionamiento teórico parte del realismo defensivo, entendido como una perspectiva que permite explicar por qué un Estado puede considerar más conveniente limitar ganancias inmediatas cuando la maximización de ventajas genere costos de seguridad, reputación o estabilidad superiores a los beneficios esperados. En esta línea,

Taliaferro (2000) distingue el realismo defensivo del realismo ofensivo al señalar que el sistema internacional no incentiva siempre la expansión, sino sólo bajo determinadas condiciones; Jervis (1978), por su parte, muestra que la cooperación bajo dilema de seguridad depende de la forma en que los actores evalúan los costos de explotar o ser explotados por el otro. En el caso analizado, esta perspectiva permite interpretar la conducta brasileña como una posición prudente frente a los costos potenciales de transformar la vulnerabilidad argentina en presión bilateral inmediata.

El argumento se apoya además en la literatura sobre señales costosas y confianza estratégica. Fearon (1997) permite pensar cómo los Estados comunican intereses e intenciones bajo incertidumbre a través de señales que resultan creíbles porque implican costos, restricciones o riesgos para quien las emite. Kydd (2005) vincula la formación de confianza con la posibilidad de que un actor revise sus creencias sobre la disposición cooperativa del otro. En este artículo, la señal brasileña se entiende como una conducta observable de no explotación al no convertir la derrota argentina ni su vulnerabilidad posterior en una oportunidad inmediata de coerción bilateral.

Esta lectura dialoga también con la literatura sobre autocontención del poder y construcción de órdenes estables. Ikenberry (2001) sostiene que los actores con mayor poder pueden contribuir a órdenes más duraderos cuando aceptan restringir el uso unilateral de sus ventajas y hacer su poder menos amenazante para otros actores. A partir de esa discusión, este artículo utiliza la noción de orden en sentido acotado: como un patrón regional de expectativas, jerarquías y límites aceptables al uso del poder entre vecinos. Desde ese punto de partida, el concepto de autocontención regional propuesto en este artículo se inscribe en esa familia conceptual, pero la específica en alcance y contexto de ocurrencia. Mientras la autocontención del poder remite a la limitación del poder en la construcción de órdenes más amplios del sistema internacional, la autocontención regional designa una conducta más específica y acotada: la decisión de un actor regional con superioridad relativa de no explotar la vulnerabilidad coyuntural de un vecino convirtiéndola en presión bilateral inmediata. La existencia de autocontención regional no supone altruismo, neutralidad plena ni abandono del interés nacional. Para que exista autocontención regional deben concurrir cuatro condiciones: una relación regional asimétrica, una situación de vulnerabilidad de carácter coyuntural sobre alguno de los vecinos, la oportunidad plausible de explotación de esa debilidad y la conducta observable de no explotación por parte de quien pudiera beneficiarse de ella.

La dimensión regional del concepto no alude sólo a una escala geográfica menor. Remite a relaciones asimétricas entre Estados vecinos, donde la interacción recurrente puede generar expectativas de amenaza, prudencia o cooperación según el modo en que el actor más fuerte administre su ventaja relativa. La literatura sobre asimetría permite precisar este punto: las diferencias de poder no producen automáticamente relaciones de dominación, sino que abren un campo de interacción donde la percepción de amenaza, las capacidades y la administración política de la desigualdad resultan factores relevantes (Womack, 2016). En el plano regional, Womack (2013) advierte que, en relaciones asimétricas, “el riesgo es una preocupación más vívida que la ganancia” y que “una mayor asimetría implica mayor exposición” (p. 925, traducción propia). Desde esta perspectiva, la autocontención regional se distingue de la autocontención del poder en órdenes internacionales amplios: no describe la arquitectura institucional de un orden sistémico, sino una conducta situada de no explotación en una relación regional desigual.

En cuanto a la posición brasileña durante el conflicto, la literatura ha utilizado el concepto de neutralidad imperfecta: una forma de neutralidad formal que, en la práctica, se inclinó hacia Argentina mediante simpatía diplomática y apoyo acotado. Gardini (2006) retoma de Moniz Bandeira (2011) esa caracterización y la coloca dentro de una política brasileña en la que la cooperación con Buenos Aires resultaba compatible con objetivos propios de desarrollo, seguridad y proyección internacional. Esto no confronta con el concepto de autocontención regional. Mientras la neutralidad imperfecta describe la posición de Brasil frente al conflicto, la autocontención regional interpreta el significado relacional de esa conducta en la relación bilateral asimétrica con Argentina.

La noción de autonomía también resulta relevante para nuestro caso. Russell y Tokatlian (2013) distinguen entre lógicas de autonomía y aquiescencia en la política exterior latinoamericana. Para los autores "la autonomía no implica oposición sistemática a una gran potencia. Supone, en lo más básico, diferencia de intereses en un marco de asimetría" (2013, p. 175). En este contexto, la conducta brasileña durante Malvinas puede leerse como compatible con una búsqueda de margen frente a potencias extrarregionales, sin que ello implicara alineamiento pleno con Argentina ni ruptura directa con Reino Unido o Estados Unidos. La autonomía ayuda a comprender por qué Brasil evitó una subordinación automática a las preferencias de las potencias centrales.

La unidad de análisis es la conducta diplomática brasileña durante la guerra y su inscripción en la secuencia de acercamiento argentino-brasileño entre fines de los años setenta y comienzos de los noventa. El período cubierto se concentra en 1979-1991. El punto inicial se justifica por el Acuerdo Tripartito de Itaipú-Corpus y por los primeros avances de cooperación nuclear, que modificaron parcialmente el clima de rivalidad. El punto final es 1991, año en que la firma del Tratado de Asunción y del Acuerdo bilateral para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear institucionalizó dos dimensiones centrales de la nueva confianza: la integración económica y el control recíproco en un área estratégica.

El corpus combina cinco grupos de fuentes: bibliografía especializada sobre el acercamiento bilateral y la política exterior brasileña; documentos multilaterales de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), en especial las resoluciones de abril y mayo de 1982; documentos bilaterales de integración como la Declaración de Iguazú, el Acta para la Integración Argentino-Brasileña y el Tratado de Asunción; instrumentos relativos a la cooperación nuclear y al Atlántico Sur, entre ellos el Acuerdo argentino-brasileño de 1991, la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), documentación del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la resolución que creó la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZOPACAS); y fuentes argentinas sobre Malvinas, posguerra y política exterior, en particular Cisneros y Escudé (1999), García del Solar (1997), Herrero (2015), y Russell y Tokatlian (2013). Este conjunto permite observar posiciones diplomáticas, continuidad institucional posterior y reconocimientos documentales limitados de la actuación brasileña, sin que ello permita probar una recepción argentina sistemática ni una relación causal directa con la integración posterior. En términos de uso, el corpus documental cumple una función delimitada: permite reconstruir el contenido y la cronología de las posiciones diplomáticas a partir de resoluciones multilaterales, declaraciones presidenciales y acuerdos bilaterales, mientras que la interpretación de su significado relacional se apoya en el diálogo entre esas fuentes públicas y la literatura especializada. El trabajo no realiza, por lo tanto, un análisis sistemático de archivo

inédito o documentación desclasificada, sino una lectura histórico-interpretativa de fuentes documentales públicas en diálogo con la bibliografía existente.

Para evaluar la conducta brasileña se distinguen dimensiones analíticas y evidencias observables. En el plano multilateral, la neutralidad formal sin equidistancia práctica se observa en el mantenimiento del marco jurídico de no beligerancia, combinado con el acompañamiento brasileño a las resoluciones de la OEA de abril y mayo de 1982 favorables a una solución diplomática compatible con la posición argentina. El respaldo diplomático limitado a Argentina se examina a partir del lenguaje de esas resoluciones, que reconoció la gravedad de la situación en el Atlántico Sur, deploró las acciones militares británicas y solicitó el levantamiento de medidas coercitivas contra Argentina, así como a partir de la representación brasileña de los intereses argentinos ante el Reino Unido tras la ruptura de relaciones. En el plano bilateral, la ausencia de presión inmediata se evalúa a partir de la falta de evidencia, en el corpus revisado, de una política brasileña de castigo, bloqueo o endurecimiento sistemático en agendas sensibles como Itaipú-Corpus, cooperación nuclear o coordinación regional frente a la vulnerabilidad argentina. Por último, la prudencia regional frente a la posibilidad de fijar una jerarquía asimétrica más dura se observa en la combinación entre apoyo diplomático acotado hacia Buenos Aires, preservación de vínculos con el Reino Unido y Estados Unidos, y preocupación por evitar una desestabilización regional más amplia. La secuencia institucional posterior —Iguazú, el Programa de Integración y Cooperación Económica, la ABACC, la ZOPACAS y el Mercosur— se utiliza como contexto de continuidad diplomática y reconocimiento limitado, y no como demostración causal de la integración posterior.

Esta caracterización tiene condiciones de refutación empírica. La lectura de la conducta brasileña como autocontención regional debería desestimarse si apareciera evidencia documental de que Brasil, durante el período de mayor vulnerabilidad argentina —1982-1984—, capitalizó efectivamente esa debilidad en lugar de abstenerse. Esa evidencia podría consistir, entre otros elementos, en endurecimiento de posiciones brasileñas en las mesas técnicas de Itaipú-Corpus, presión sobre la agenda nuclear bilateral, envío de notas de protesta o adopción de medidas diplomáticas de presión en agendas sensibles abiertas, o capitalización diplomática ante el Reino Unido y Estados Unidos a costa de profundizar el aislamiento argentino. La ausencia de tales hallazgos en el corpus revisado no equivale a probar su inexistencia, pero delimita qué tipo de evidencia invalidaría la interpretación propuesta y orienta la búsqueda futura hacia fuentes primarias aún no sistematizadas, como actas de comisiones técnicas, cables diplomáticos del período y registros de cancillería.

2. Rivalidad, distensión y vulnerabilidad: Argentina-Brasil antes de 1982

La rivalidad argentino-brasileña tiene raíces más antiguas que las dictaduras del siglo XX. Como ya fue señalado, Candeas (2017) periodiza la relación como una trayectoria desde la rivalidad estratégica hacia la integración, con etapas intermedias de cordialidad, obstrucción y cooperación. En su periodización, la década de 1980 marca el ingreso a una fase de construcción de estabilidad estructural a través de la vía cooperativa. Esa periodización deja ver algo importante: el acercamiento no nació de una decisión aislada de Alfonsín y Sarney, aunque la diplomacia presidencial democrática haya sido decisiva para darle forma.

Durante los años setenta, el conflicto por el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos de la Cuenca del Plata condensó buena parte de esas tensiones. La disputa en torno a Itaipú y Corpus, más allá de las cuestiones técnicas, implicaba control de recursos,

autonomía energética, influencia sobre Paraguay y reconfiguración del equilibrio regional. Gardini (2006) advierte que el problema no puede reducirse a una obra hidroeléctrica: detrás de la controversia operaban cambios relativos de poder económico y visiones geopolíticas simplificadas que atravesaban a ambos regímenes militares. De ahí la importancia del Acuerdo Tripartito de 1979 como punto de partida de una secuencia de confianza.

Spektor (2002) muestra que la decisión de destrabar el contencioso hidroeléctrico comenzó antes del cambio democrático y estuvo vinculada a una modificación en la política exterior del gobierno Geisel y a los contactos de alto nivel entre ambas diplomacias. La constatación importa para la hipótesis: ayuda a no sobredimensionar Malvinas, pero no vacía de relevancia la conducta brasileña de 1982. Al momento de la guerra, algunos obstáculos ya habían empezado a superarse —Itaipú-Corpus, diálogo nuclear, reconocimiento creciente de que la competencia permanente tenía costos superiores a sus beneficios—, aunque la desactivación de las hipótesis de conflicto con los países vecinos, incluido Brasil, sería todavía un proceso posterior, asociado a las definiciones de política exterior y defensa adoptadas desde el retorno democrático argentino y al cambio gradual de las relaciones entre las Fuerzas Armadas de ambos países (Eissa, 2013; Lafferriere & Soprano, 2015).

Candeas (2017) sitúa esa etapa como el inicio de una construcción de estabilidad estructural por la vía de la cooperación. En ese sentido, Malvinas no inaugura la distensión argentino-brasileña, sino que opera como un episodio situado en una transición todavía incompleta desde la rivalidad hacia la cooperación.

3. Brasil ante Malvinas: neutralidad imperfecta, cálculo de interés nacional y prudencia estratégica

La posición brasileña durante Malvinas puede caracterizarse como una política de neutralidad imperfecta: Brasil mantuvo el marco jurídico de no beligerancia y evitó romper con el Reino Unido, pero su conducta diplomática se inclinó hacia Argentina. La expresión, asociada originalmente a Moniz Bandeira (2011), permite capturar esa ambivalencia: Brasil no actuó como aliado militar argentino, pero tampoco se comportó como observador indiferente de una guerra entre una potencia extrahemisférica y un vecino sudamericano.

La conducta diplomática de Itamaraty muestra el tenor de esa inclinación. Brasil acompañó la convocatoria de la Vigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, y votó a favor en las dos resoluciones principales junto con otros Estados sudamericanos, cuyo lenguaje reafirmaba los derechos argentinos de soberanía sobre Malvinas y reclamaba el levantamiento de las medidas coercitivas británicas. La resolución del 28 de abril de 1982 invocó el TIAR, reconoció la gravedad de la situación planteada en el Atlántico Sur y llamó a una solución pacífica (Organización de los Estados Americanos, 1982a, Res. I). La resolución del 29 de mayo, ya en contexto de ofensiva británica, deploró las acciones militares del Reino Unido y solicitó a Estados Unidos el levantamiento de medidas coercitivas contra Argentina (Organización de los Estados Americanos, 1982b, Res. II).

En el plano operativo, Brasil ofreció gestos discretos pero significativos. Candeas (2017) y Néris y Teixeira (2021) documentan que la representación argentina en Londres pasó a estar bajo custodia diplomática brasileña tras la ruptura de relaciones.

La guerra fue también un evento de aprendizaje estratégico. Alves y Campos (2012) muestran que el Ejército brasileño siguió el conflicto con atención y que sus

efectos excedieron la coyuntura diplomática. Svartman (2022) sintetiza ese aprendizaje al sostener que Malvinas "reforzó la estrategia de búsqueda de autonomía y de instrumentos que disuadieran la presencia de las grandes potencias en la región" (p. 96, traducción propia). En su análisis, ese refuerzo se expresó tanto en la continuidad de programas domésticos de armamentos como en iniciativas diplomáticas de concertación regional, entre ellas la ZOPACAS. Battaglino (2023) ubica ese impacto en un marco comparativo: cada país procesó Malvinas desde debates previos de defensa y estrategia militar. Para Brasil, la experiencia expuso los límites del sistema interamericano, jerarquizó al Atlántico Sur como espacio estratégico, mostró la centralidad de capacidades propias y subrayó la necesidad de reducir la dependencia respecto de proveedores externos.

La búsqueda de autonomía operó en el plano diplomático. Apoyar parcialmente a Argentina permitía marcar distancia frente a Washington y Londres sin asumir los costos de una confrontación directa. Monteiro (2021) agrega un elemento de política interna: el gobierno de João Figueiredo y su equipo habrían actuado bajo la creencia de que "una derrota humillante" argentina podía abrir espacio al "fortalecimiento de las izquierdas" y amenazar el orden interno brasileño (p. 341, traducción propia). Esa lectura permite entender la prudencia brasileña no solo como cálculo externo, sino también como preocupación por los efectos domésticos y regionales de una desestabilización argentina.

En conjunto, la conducta brasileña combinó neutralidad formal, inclinación diplomática hacia Argentina, preservación de vínculos con el Reino Unido y Estados Unidos, y preocupación por la estabilidad regional. Sobre esa base, la sección siguiente examina si esa conducta puede interpretarse como una señal de autocontención regional frente a una oportunidad de explotación asimétrica.

4. La conducta brasileña como señal de autocontención regional

La noción de neutralidad imperfecta describe la forma diplomática de la conducta brasileña. La sección anterior reconstruyó la posición brasileña durante Malvinas clasificándola como una neutralidad formal pero no equidistante en favor de Argentina, aunque con apoyo diplomático acotado, cálculo de interés nacional y prudencia estratégica. A partir de las condiciones definidas en el marco teórico-conceptual, esta sección examina si esa conducta puede ser leída como una forma de autocontención regional. Para ello, el análisis considera cuatro elementos: la existencia de una relación regional asimétrica, la vulnerabilidad coyuntural argentina durante y después del conflicto, la presencia de oportunidades plausibles de explotación de esa debilidad y la conducta observable de no explotación por parte de Brasil.

Los dos primeros elementos fueron establecidos en las secciones previas. La relación bilateral arrastraba una historia de competencia estratégica, disputas en áreas sensibles y asimetrías relativas, mientras que la guerra colocó a Argentina en una situación de aislamiento diplomático, desgaste militar y posterior debilitamiento político. Sobre esa base, el análisis se concentra aquí en los dos elementos restantes: las oportunidades de explotación abiertas por esa vulnerabilidad y la conducta observable por parte de Brasil.

En el plano multilateral, Brasil mantuvo una neutralidad formal, pero no equidistante: acompañó posiciones favorables a Argentina en el ámbito interamericano, sostuvo la necesidad de una solución pacífica y respaldó fórmulas que reconocían los derechos argentinos de soberanía sobre Malvinas. Si bien esa conducta no puede ser

equiparable a una alianza militar ni a una ruptura con el Reino Unido o Estados Unidos, sí impidió que la neutralidad brasileña operara como una forma de aislamiento adicional para Buenos Aires (Organización de los Estados Americanos, 1982a, Res. I; 1982b, Res. II; Gardini, 2006).

En el plano bilateral, la vulnerabilidad argentina de 1982 podía haber ofrecido a Brasil una oportunidad para endurecer posiciones en agendas sensibles abiertas desde fines de los años setenta, especialmente Itaipú-Corpus, la cooperación nuclear y la disputa por influencia regional. Sin embargo, en el corpus revisado no se identifican evidencias de una política brasileña de castigo bilateral, bloqueo diplomático o capitalización sistemática de la derrota argentina. La conducta brasileña fue compatible, más bien, con la preservación de una distensión todavía incipiente, iniciada antes del cambio democrático, pero no plenamente consolidada al momento de la guerra (Spektor, 2002; Candeas, 2017; Eissa, 2013).

En el plano regional-estratégico, Brasil podría haber utilizado la crisis para presentarse como interlocutor sudamericano privilegiado ante el Reino Unido y Estados Unidos, reforzando una jerarquía regional más dura frente a una Argentina debilitada. Por el contrario, la posición tomada fue una combinación de apoyo diplomático limitado hacia Buenos Aires, preservación de vínculos con las potencias occidentales y preocupación por evitar una desestabilización regional más amplia. Esa combinación resulta consistente con una conducta de autocontención: Brasil no renunció a su interés nacional, pero limitó el uso inmediato de una ventaja coyuntural (Monteiro, 2021).

Es pertinente mencionar que la secuencia posterior de acuerdos —Iguazú, el PICE, la ZOPACAS, la ABACC y el Tratado de Asunción— no prueba por sí sola que la conducta brasileña de 1982 haya producido la integración argentino-brasileña. Pero su relevancia, más acotada, permite ubicar a la actitud respecto a la Argentina durante y después de Malvinas dentro de una trayectoria más amplia de reducción gradual de desconfianza, en la que la no explotación brasileña de la vulnerabilidad aparece como un episodio compatible con la cooperación posterior.

La relevancia analítica de la abstención brasileña se aprecia mejor frente a desenlaces opuestos registrados por la historia regional. La Guerra de la Triple Alianza y la Guerra del Pacífico muestran que las crisis interestatales sudamericanas podían traducirse —y de hecho lo hicieron— en reordenamientos territoriales y jerárquicos, especialmente cuando la derrota o vulnerabilidad de un actor abrió márgenes de imposición para los vencedores (Doratioto, 2002; Sater, 2016). Esos precedentes indican que la explotación de la asimetría no era un curso de acción excepcional ni inverosímil en la región, sino una posibilidad históricamente disponible. Sobre ese trasfondo, la decisión brasileña de no convertir la vulnerabilidad argentina de 1982 en presión bilateral adquiere su significado: no describe una inacción trivial, sino la no actualización de una opción que el repertorio histórico regional volvía plausible.

En conjunto, estos elementos permiten interpretar la conducta brasileña durante Malvinas como una señal de autocontención regional: frente a la asimetría abierta por la coyuntura, Brasil dispuso de una oportunidad de explotación y no la utilizó. La relevancia analítica del episodio está en mostrar que Brasil evitó convertir una vulnerabilidad coyuntural en presión bilateral inmediata, en un momento en que la transición desde la rivalidad hacia la cooperación todavía estaba abierta.

5. Malvinas en la secuencia posterior de cooperación: valoración acotada e institucionalización

Una vez examinada la conducta brasileña de 1982 como posible señal de autocontención regional, corresponde situarla en la trayectoria posterior de acercamiento argentino-brasileño. El objetivo de esta sección no es demostrar que Malvinas haya causado la institucionalización posterior ni reconstruir un mecanismo causal de recepción argentina de la señal brasileña. Su propósito es más acotado: identificar valoraciones documentadas de la actuación brasileña vinculada a Malvinas y ubicar ese episodio dentro de una trayectoria más amplia de distensión e institucionalización de áreas sensibles.

La literatura contemporánea al proceso ya había advertido la relevancia de Malvinas en el clima del acercamiento bilateral. Selcher (1985) sostuvo que "Malvinas y sus consecuencias" aceleraron "la tendencia a la cooperación" y que la postura brasileña fue, "en general, bien recibida por los argentinos", aunque esa valoración convivió con reservas frente a la cautela brasileña y a la preservación de vínculos de Brasil con el Reino Unido (pp. 274-275). Este artículo retoma ese antecedente con alcance limitado: no como prueba de que la dirigencia argentina haya recibido la conducta brasileña como una señal causalmente decisiva, sino como evidencia secundaria de una valoración favorable acotada.

La Declaración de Iguazú de 1985, firmada por Raúl Alfonsín y José Sarney, ofrece el principal anclaje documental de esa valoración. El documento expresa la voluntad de profundizar la cooperación bilateral, dar continuidad al diálogo político y avanzar en áreas económicas y tecnológicas sensibles. Pero, además, incluye una referencia explícita a Malvinas: Sarney reiteró el apoyo brasileño a los derechos argentinos de soberanía sobre las islas y Alfonsín, "manifestando su satisfacción por esta posición", expresó el reconocimiento de su gobierno por la actuación de Brasil como potencia protectora de los intereses argentinos ante el Reino Unido (República Federativa del Brasil y República Argentina, 1985, párr. 14). Este pasaje no permite afirmar que el gobierno argentino haya interpretado retrospectivamente toda la conducta brasileña de 1982 como una señal de autocontención regional en sentido estricto. Sí permite sostener, con mayor prudencia, que la actuación brasileña vinculada a Malvinas —en particular la representación de los intereses argentinos ante Londres— recibió una valoración oficial explícita por parte del gobierno argentino en el marco del acercamiento bilateral de 1985.

Candeas (2017) interpreta Iguazú como un salto político en la relación bilateral: el acuerdo ordenó la cooperación alrededor de consultas regulares, apertura sudamericana, coordinación externa y desarrollo de sectores tecnológicos sensibles. Estos elementos muestran que, pocos años después del conflicto, ambos gobiernos democráticos decidieron traducir la distensión acumulada en una arquitectura política más estable. No prueban una relación causal directa entre Malvinas y la institucionalización posterior, pero sí permiten observar que la cuestión Malvinas y la valoración de la actuación brasileña quedaron incorporadas al lenguaje político del nuevo acercamiento bilateral.

La literatura sobre el acercamiento bilateral coincide en que 1985-1986 fue un momento de aceleración. Carasales (1995) ubica la reunión de Foz de Iguazú como un punto de inflexión: allí los presidentes de Argentina y Brasil "iniciaron un proceso de integración económica y estrecha cooperación política" y, en paralelo, la cuestión nuclear pasó a formar parte de la nueva relación bilateral como una dimensión "integral pero diferenciada" (p. 41, traducción propia). El Acta para la Integración Argentino-Brasileña de 1986 creó el PICE, estableció principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio, y organizó la cooperación en protocolos sectoriales (República Argentina y República Federativa del Brasil, 1986, decisión 2, pp. 2-3; decisión 9, p. 5). Por su parte

Guzmán (2020) reconstruye el tránsito de rivalidad y desconfianza hacia cooperación en el campo nuclear argentino-brasileño y subraya el lugar de la ABACC dentro de ese proceso.

Un elemento contextual adicional debe tratarse con cautela. Candeas (2017) señala que Argentina desplazó hacia Malvinas unidades militares originalmente ubicadas junto a la frontera con Brasil. Ese dato puede ser leído como un indicio de distensión operacional, aunque no como prueba suficiente de confianza argentina ni de recepción sistemática de una señal brasileña. También pudo responder a necesidades militares inmediatas del teatro de operaciones. Por eso, su valor en este artículo es limitado: contribuye a mostrar que la relación bilateral no estaba dominada por una expectativa inmediata de explotación brasileña, pero no constituye evidencia autónoma de causalidad.

Otro elemento de continuidad remite a los canales diplomáticos utilizados en las negociaciones posteriores al conflicto. Durante la gestión radical ya se habían ensayado intercambios indirectos con el Reino Unido sobre temas de pesca, con intervención estadounidense y uso de non papers (Cisneros & Escudé, 1999). En el proceso posterior de restablecimiento de relaciones, la diplomacia argentina conservó parte de esa metodología, incluyendo la representación brasileña de los intereses argentinos ante Londres, el uso de non papers y la fórmula del "paraguas de soberanía" (García del Solar, 1997; Herrero, 2015). Este punto no prueba autocontención regional por sí mismo, pero muestra que el papel brasileño no fue un episodio diplomático irrelevante ni enteramente discontinuo en la gestión argentina del conflicto con el Reino Unido.

La dimensión nuclear fue la prueba más exigente de la nueva confianza bilateral. La secuencia institucional siguió un patrón gradual: la Declaración de Foz de Iguazú de 1985 creó el grupo de trabajo conjunto en materia nuclear; la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear de Brasilia de 1986 avanzó en cooperación tecnológica; las visitas presidenciales recíprocas a Pilcaniyeu y a Iperó tuvieron carácter simbólico y técnico; y la Declaración sobre Política Nuclear Común de Foz de Iguazú de 1990 preparó el terreno para Guadalajara. Allí se firmó, en 1991, el Acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, que creó la ABACC y estableció el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC). La Ley argentina 24.046 aprobó ese Acuerdo, reafirmando compromisos asumidos desde Foz de Iguazú, Brasilia, Viedma e Iperó (República Argentina, 1991, art. 1). En una relación atravesada por competencia tecnológica y desconfianza mutua, someter el área nuclear a reglas comunes implicaba convertir un espacio antes asociado a la rivalidad en un mecanismo verificable de cooperación.

El OIEA resaltó luego que el Acuerdo Bilateral fue complementado por el Acuerdo Cuatripartito firmado por Argentina, Brasil, la ABACC y el OIEA el 13 de diciembre de 1991, y que la ABACC administraría el SCCC (Marzo et al., 1994). La institucionalización nuclear revela el tipo de confianza que se estaba construyendo. Las partes no abandonaron sus capacidades ni sus intereses; aceptaron, en cambio, observarse mutuamente bajo reglas pactadas.

La creación de la ZOPACAS en 1986 agrega otra pieza. La resolución 41/11 de la Asamblea General de Naciones Unidas declaró al Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, exhortó a reducir tensiones, preservar la región de rivalidades ajenas y limitar la presencia militar de potencias externas (Naciones Unidas, 1986). Svartman (2022) sintetiza ese aprendizaje al sostener que Malvinas "reforzó la estrategia de búsqueda de autonomía y de instrumentos que disuadieran la presencia de las grandes

potencias en la región" (p. 96, traducción propia). En ese marco, la ZOPACAS puede leerse como una derivación diplomática de esa preocupación brasileña por limitar la presencia de potencias extrarregionales y construir mecanismos de concertación en el Atlántico Sur.

El Tratado de Asunción de 1991 agregó una capa económica y comercial a esa trayectoria de acercamiento. Su objetivo declarado fue constituir un mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, ampliando las dimensiones de los mercados nacionales y promoviendo una inserción internacional más competitiva (Mercosur, 1991, art. 1). La motivación inmediata del Mercosur remite a liberalización comercial, complementariedad productiva, crisis de los modelos nacionales de desarrollo, adaptación a la globalización y liderazgo presidencial.

En suma, la secuencia permite ubicar la no explotación brasileña de la vulnerabilidad argentina dentro de una trayectoria posterior de reconocimiento diplomático, regulación de áreas sensibles y cooperación institucional. Si bien Malvinas no explica por sí sola Iguazú, el PICE, la ABACC, la ZOPACAS ni el Mercosur, su no consideración dentro de la secuencia de distensión resultaría insatisfactoria a la hora de comprender cómo una relación marcada por rivalidad, sospechas nucleares y competencia regional pudo transitar hacia formas verificables de cooperación.

Conclusión

Este artículo examinó la conducta brasileña durante el conflicto del Atlántico Sur de 1982 para proponer una lectura conceptual específica: interpretarla como un caso de autocontención regional frente a una oportunidad de explotación asimétrica. El argumento sostiene que, en una coyuntura de vulnerabilidad argentina, Brasil evitó convertir su ventaja relativa en presión bilateral inmediata, aun cuando existían oportunidades plausibles para capitalizar diplomática, bilateral o simbólicamente la derrota argentina.

Bajo una política de neutralidad imperfecta Brasil no rompió relaciones con el Reino Unido ni actuó como aliado militar argentino, pero inclinó su posición hacia Buenos Aires. La incorporación de la autocontención regional al análisis nos permite precisar su significado relacional: en una relación marcada por competencia estratégica, asimetrías relativas y antecedentes de desconfianza, Brasil limitó el uso inmediato de su ventaja frente a un vecino debilitado. En ese sentido, el caso brasileño reúne las condiciones analíticas definidas en el marco teórico: relación regional asimétrica, vulnerabilidad coyuntural del vecino, oportunidad plausible de explotación y conducta observable de no explotación.

Esta interpretación no reemplaza las explicaciones existentes sobre la posición brasileña durante Malvinas. La solidaridad latinoamericana, el rechazo a la intervención de una potencia extrahemisférica, el cálculo autonomista, la prudencia estratégica y la preocupación por la estabilidad regional ayudan a explicar la conducta de Brasil. Tampoco compite con las explicaciones más robustas del acercamiento argentino-brasileño posterior, centradas en la democratización, la crisis económica, la diplomacia presidencial, la convergencia productiva y la reformulación de la inserción internacional de ambos países. La contribución del artículo consiste en agregar una capa analítica que permita mostrar que, antes de la institucionalización madura de la cooperación, la asimetría regional pudo ser administrada sin coerción bilateral inmediata frente a una coyuntura que ofrecía esa posibilidad.

La secuencia posterior de cooperación permite ubicar el episodio en una trayectoria más amplia de distensión, valoración diplomática acotada e institucionalización progresiva, pero no debe leerse como prueba causal suficiente. La Declaración de Iguazú, el PICE, la cooperación nuclear culminada en la ABACC, la ZOPACAS y el Mercosur respondieron a múltiples factores políticos, económicos, estratégicos e institucionales. Malvinas no los explica por sí sola. Su relevancia es más precisa y permite observar que la conducta brasileña de 1982 no agregó un agravio bilateral a una relación que venía saliendo gradualmente de la rivalidad y que luego avanzó hacia formas verificables de cooperación en áreas sensibles.

El principal límite empírico reside en el alcance de la valoración argentina de esa conducta. La evidencia disponible permite identificar valoraciones acotadas de la actuación brasileña vinculada a Malvinas, especialmente en la literatura contemporánea y en la Declaración de Iguazú, pero no permite reconstruir de manera concluyente su peso en los cálculos decisorios argentinos posteriores. Por eso, este artículo no afirma que la dirigencia argentina haya decidido cooperar con Brasil debido a la conducta brasileña durante Malvinas. Sostiene que esa conducta constituye un caso empíricamente relevante para conceptualizar una forma de no explotación de la asimetría regional.

La utilidad del concepto de autocontención regional reside precisamente en su alcance medio al designar una conducta específica: la decisión de un actor regional con superioridad relativa de limitar el uso inmediato de su ventaja frente a la vulnerabilidad coyuntural de un vecino. En el caso analizado, Brasil actuó con cautela, preservó sus vínculos externos, sostuvo márgenes de autonomía y evitó transformar la derrota argentina en instrumento de presión bilateral. Esa combinación permite comprender mejor un episodio que no explica por sí solo la integración posterior, pero sí ayuda a precisar una modalidad de conducta regional bajo condiciones de asimetría y vulnerabilidad.

Referencias bibliográficas

ALVES, V. C., & CAMPOS, M. T. (2012). A Guerra das Falklands/Malvinas e o Exército brasileiro. Tensões Mundiais, 8(14), 257–278. https://doi.org/10.33956/tensoesmundiais.v8i14.568

BATTAGLINO, J. (2023). La Guerra de Malvinas y sus efectos en la política de defensa de Brasil, República Popular China, Estados Unidos y Gran Bretaña. Perspectivas Revista de Ciencias Sociales, 7(14), 780–801. https://doi.org/10.35305/prcs.v7i14.681

CANDEAS, A. (2017). A integração Brasil-Argentina: história de uma ideia na "visão do outro" (2.ª ed.). Fundação Alexandre de Gusmão. https://funag.gov.br/loja/download/683-A-INTEGRACAO-BRASIL-ARGENTINA_30_01_2017_V_7.pdf

CARASALES, J. C. (1995). The Argentine-Brazilian nuclear rapprochement. The Nonproliferation Review, 2(3), 39–48. https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/npr/carasa23.pdf

CISNEROS, A., & ESCUDÉ, C. (Dirs.). (1999). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Parte III: Las relaciones exteriores de la Argentina subordinada, 1943–1989. Tomo XII: La diplomacia de Malvinas, 1945–1989. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales;

Nuevohacer Grupo Editor Latinoamericano. https://cari.org.ar/archivo_historico_digital/recursos/hgrreera.html

DORATIOTO, F. (2002). Maldita guerra: Nova história da Guerra do Paraguai. Companhia das Letras.

DUNLAP, C. (2021). Rethinking nuclear cooperation in Argentina's and Brazil's competition for prestige, 1972–1980. Latin American Research Review, 56(2), 385–399. https://doi.org/10.25222/larr.713

EISSA, S. G. (2013). Redefiniendo la defensa: posicionamiento estratégico defensivo regional. Revista SAAP, 7(1), 41–64. https://www.scielo.org.ar/pdf/rsaap/v7n1/v7n1a02.pdf

FEARON, J. D. (1997). Signaling foreign policy interests: Tying hands versus sinking costs. Journal of Conflict Resolution, 41(1), 68–90. https://doi.org/10.1177/0022002797041001004

GARCÍA DEL SOLAR, L. (1997). El paraguas de la soberanía en la actualidad. En A. E. Argüelles (Comp.), Islas Malvinas y soberanía (pp. 75–77). Estudios de la Academia Nacional de Ciencias de Buenos Aires, Instituto de Estudios Interdisciplinarios en Ciencia y Tecnología.

GARDINI, G. L. (2006). Making sense of rapprochement between Argentina and Brazil, 1979–1982. European Review of Latin American and Caribbean Studies, 80, 57–71. https://doi.org/10.18352/erlacs.9655

GUZMÁN, M. F. (2020). De rivales a socios: el camino de Argentina y Brasil para llegar a la Cooperación Sur-Sur en energía nuclear. Revista Integración y Cooperación Internacional, (32), 58–71. https://doi.org/10.35305/revistamici.v0i32.68

HERRERO, L. A. (2015). El papel del Poder Ejecutivo, las Fuerzas Armadas y el Congreso argentino en las negociaciones sobre Malvinas y el restablecimiento de las relaciones con el Reino Unido (1989–1990) [Tesina de grado, Universidad Nacional de Rosario]. RepHipUNR. http://hdl.handle.net/2133/8834

IKENBERRY, G. J. (2001). After victory: Institutions, strategic restraint, and the rebuilding of order after major wars. Princeton University Press.

JERVIS, R. (1978). Cooperation under the security dilemma. World Politics, 30(2), 167–214. https://doi.org/10.2307/2009958

KYDD, A. H. (2005). Trust and mistrust in international relations. Princeton University Press.

LAFFERRIERE, G., & SOPRANO, G. (2015). La cooperación de los Ejércitos Argentino y Brasileño desde fines del siglo XX. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, 2(1), 154–167. https://rbed.abedef.org/rbed/article/download/50193/35226/242363

MARZO, M. A., BIAGGIO, A. L., & RAFFO, A. C. (1994). Cooperación nuclear en América del Sur: El sistema común de salvaguardias brasileño-argentino. Boletín del OIEA, 36(3), 30–35. https://www.iaea.org/sites/default/files/36304793035_es.pdf

MERCOSUR. (1991). Tratado de Asunción para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay. https://www.mercosur.int/documento/tratado-asuncion-constitucion-mercado-comun

MONIZ BANDEIRA, L. A. (2011). Brasil-Estados Unidos: A rivalidade emergente (1950–1988) (3.ª ed. rev. e ampl.). Civilização Brasileira.

MONTEIRO, T. (2021). Brazil in the Falklands War: Re-discussing the motivations of the João Figueiredo government's "imperfect neutrality" policy (1982). Sapienza: International Journal of Interdisciplinary Studies, 2(1), 341–360. https://doi.org/10.51798/sijis.v2i1.59

NACIONES UNIDAS. (1986). Resolution 41/11: Declaration of a zone of peace and co-operation of the South Atlantic. Asamblea General de las Naciones Unidas. https://digitallibrary.un.org/record/123188/files/A_RES_41_11-ES.pdf

NÉRIS, M. S. de O., & TEIXEIRA, R. de M. (2021). A política externa brasileira na Guerra das Malvinas. O Cosmopolítico, 8(1), 26–43. https://periodicos.uff.br/ocosmopolitico/article/view/54441

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1982a). Resolución I de la Vigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Grave situación planteada en el Atlántico Sur. Aprobada el 28 de abril de 1982. https://www.oas.org/consejo/meetings%20of%20consultation/Actas/Acta%2020.pdf

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS. (1982b). Resolución II de la Vigésima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores: Grave situación planteada en el Atlántico Sur. Aprobada el 29 de mayo de 1982. https://www.oas.org/consejo/meetings%20of%20consultation/Actas/Acta%2020.pdf

REPÚBLICA ARGENTINA. (1991). Ley 24.046: Apruébase un acuerdo suscripto con la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear. Boletín Oficial de la República Argentina. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=445

REPÚBLICA ARGENTINA y REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL. (1986). Acta para la Integración Argentino-Brasileña. Programa de Integración y Cooperación Económica. https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?caso=pdf&id=maWn&tipo=kg%3D%3D&tratados_id=kqOol5Y%3D

REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL y REPÚBLICA ARGENTINA. (1985). Declaración de Iguazú. https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985

RUSSELL, R., & TOKATLIAN, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. Revista CIDOB d'Afers Internacionals, (104), 157–180. https://raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/271193

SATER, W. F. (2016). Tragedia andina: La lucha en la Guerra del Pacífico, 1879–1884 (C. Labarca, Trad.). Centro de Investigaciones Diego Barros Arana.

SELCHER, W. A. (1985). Relaciones entre Brasil y Argentina en la década del 80: De una cautelosa rivalidad a una competencia amistosa. Estudios Internacionales, 18(70), 270–301. https://doi.org/10.5354/0719-3769.1985.15825

SPEKTOR, M. (2002). O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo Ernesto Geisel (1974–1979). Revista Brasileira de Política Internacional, 45(1), 117–145. https://www.scielo.br/j/rbpi/a/vN9cJPHzgjsQ4gmBRzSwcXn/

SVARTMAN, E. M. (2022). A guerra das Malvinas/Falklands e o pensamento militar brasileiro: em busca da autonomia e da dissuasão. Pasado Abierto, 15, 1–26. https://fh.mdp.edu.ar/revistas/index.php/pasadoabierto/article/view/5526

TALIAFERRO, J. W. (2000). Security seeking under anarchy: Defensive realism revisited. International Security, 25(3), 128–161. https://doi.org/10.1162/016228800560543

WOMACK, B. (2013). Beyond win–win: Rethinking China's international relationships in an era of economic uncertainty. International Affairs, 89(4), 911–928. https://doi.org/10.1111/1468-2346.12052

WOMACK, B. (2016). Asymmetry and international relationships. Cambridge University Press.

Cómo citar:

SALVONI, N. E. (2026). Neutralidad imperfecta y autocontención regional: Brasil ante Malvinas en la transición argentino-brasileña hacia la cooperación. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43, (Jul-Dic), pp.58-73

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Revista Integración y Cooperación Internacional, nº 43, julio-diciembre 2026, pp. 74-83
ISSN 1852-9798

COMENTARIO

Cooperación internacional y educación para la paz: una deuda pendiente en la formación de las y los decisores

Natalia Sirica*

Resumen

La cooperación internacional suele presentarse como una herramienta para promover la paz, la estabilidad y el desarrollo sostenible. Sin embargo, esta narrativa convive con una debilidad estructural poco discutida: la escasa centralidad de la educación para la paz en la formación de las élites globales. Este ensayo sostiene que muchas limitaciones de la cooperación internacional no derivan sólo de su arquitectura institucional, sino también de las disposiciones éticas, cognitivas y relacionales de quienes la diseñan y gestionan. Desde un enfoque crítico, se argumenta que la paz no puede reducirse a un resultado técnico ni a un indicador transversal, sino que requiere capacidades específicas como comprensión de las violencias estructurales, competencia intercultural crítica, ética del cuidado e imaginación moral. La ausencia de estas capacidades favorece formas de cooperación técnicamente sofisticadas pero éticamente frágiles. Finalmente, el ensayo propone reconsiderar el aula internacional como un espacio estratégico para la educación para la paz y reorientar la formación en cooperación internacional hacia modelos más justos y humanos.

Palabras clave: Cooperación internacional, Educación para la paz, Formación de élites, Educación superior internacional, Justicia global, Interculturalidad Crítica.

International Cooperation and Peace Education: An Unsettled Debt in the Training of Global Elites. Notes Toward a Pedagogy of Peace

Abstract

International cooperation is often framed as a tool for promoting peace, stability, and sustainable development. Yet this discourse coexists with an overlooked structural weakness: the limited role of peace education in the training of global elites. This essay argues that many limitations of international cooperation stem not only from institutional structures, but also from the ethical, cognitive, and relational dispositions of those who design and manage it. From a critical perspective, the text contends that peace cannot be reduced to a technical outcome or a cross-cutting indicator. Instead, it requires specific capacities such as understanding structural violence, critical intercultural competence, ethics of care, and moral imagination. The absence of these capacities contributes to forms of cooperation that are technically sophisticated yet ethically fragile. Finally, the essay proposes reconsidering the international classroom as a strategic space for peace education and reorienting international cooperation training toward more just and humane models.

Key words: International cooperation, Peace Education, Elite formation, International higher education, Global justice, Critical interculturality.

TRABAJO RECIBIDO: 02/01/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 25/03/2026

* Departamento de Lengua, Culturas y Civilizaciones Hispánicas, ESCP BS París. Correo electrónico: nsirica@escp.eu. ORCID: https://orcid.org/ 0009-0000-8924-819X.

Introducción. La paz antes de la política: la cuestión formativa

En los foros, conferencias, cumbres donde se decide el destino de programas de desarrollo, acuerdos climáticos, préstamos condicionados, estrategias de "estabilización" o agendas regionales de integración, la palabra paz suele aparecer con la compostura de lo incuestionable. Se la invoca como horizonte, como axioma compartido, como destino moral de la cooperación internacional. Sin embargo, basta observar los mecanismos reales de decisión, sus inercias, su gramática, sus prioridades, para advertir una contradicción persistente: la paz se proclama, pero raramente se forma.

Este Comentario parte de una intuición simple y, al mismo tiempo, soslayada, y es que una parte sustantiva del déficit actual de la cooperación internacional no reside únicamente en la arquitectura institucional, que ciertamente es imperfecta, sino en las disposiciones éticas, cognitivas e imaginarias de quienes la practican. Cabe preguntarse si parte de este déficit no guarda relación con el modo en que se ha formado a quienes toman decisiones, en trayectorias educativas orientadas prioritariamente a la competencia, la optimización y la resolución técnica de problemas, más que a la comprensión profunda de sus causas, implicaciones y dimensiones humanas.

En otras palabras, no basta con preguntarse qué instituciones necesitamos para cooperar mejor, hay que preguntarse qué tipo de sujetos estamos formando para sostener esa cooperación cuando el escenario se vuelve adverso, cuando los incentivos empujan al cinismo, cuando el cálculo rápido reemplaza la escucha, cuando el dolor ajeno se convierte en cifra.

No se trata de un reproche moral a individuos concretos. Se trata de una lectura estructural. Sostenemos que las élites globales, en el sentido amplio de quienes ocupan posiciones con capacidad de decisión o influencia transnacional, en gobiernos, organismos internacionales, grandes empresas, consultoras, bancos multilaterales, think tanks o diplomacias, se forman, por lo general, en instituciones que premian la eficacia, la velocidad, la ingeniería institucional y el control del riesgo. Esa formación produce perfiles extraordinariamente competentes para operar instrumentos, pero con frecuencia insuficientemente preparados para sostener el fundamento humano de los fines que declaran perseguir.

La educación para la paz, en su tradición más sólida, no se reduce a exhortaciones bienintencionadas ni a la cortesía del diálogo. Implica comprender que los conflictos se inscriben en estructuras sociales, en imaginarios culturales y en relaciones históricas de poder. En este sentido, Johan Galtung mostró tempranamente que la violencia no se limita a actos visibles, sino que puede adoptar formas estructurales y culturales que se naturalizan en las instituciones y en las prácticas sociales (Galtung, 1969; 1990). Esta ampliación conceptual permitió pensar la paz no sólo como ausencia de guerra, sino como transformación de las condiciones que producen desigualdad y exclusión.

Desde otra tradición pedagógica, Paulo Freire insistió en que toda educación es una práctica política, porque a través de ella aprendemos a nombrar el mundo y, al hacerlo, también a interpretarlo, cuestionarlo o reproducirlo (Freire, 2021). La educación para la paz supone entonces formar sujetos capaces de leer críticamente la realidad en la que participan.

En el campo específico de los estudios sobre construcción de paz, John Paul Lederach propuso comprender la paz no como un resultado técnico derivado de acuerdos institucionales, sino como un proceso relacional que exige reconstruir vínculos, reconocer la humanidad del otro y desarrollar lo que denomina "imaginación moral" en contextos atravesados por conflictos (Lederach, 1995; 2005).

Si aceptamos estas premisas, resulta difícil no concluir que hay una deuda pendiente: la cooperación internacional se ha sofisticado en dispositivos, pero no ha cultivado con la misma intensidad las capacidades éticas y relacionales necesarias para la paz positiva. Y esa deuda,

argumentaremos, se vuelve especialmente grave cuando se observa la formación de quienes, por su posición, serán arquitectos del orden global.

Este Comentario no pretende ofrecer una revisión exhaustiva del campo de la cooperación internacional en su conjunto. El foco se sitúa específicamente en la dimensión formativa de quienes diseñan, gestionan o influyen en las políticas de cooperación internacional. En particular, se examinan los procesos educativos que tienen lugar en instituciones de educación superior altamente internacionalizadas —escuelas de negocios, programas de política pública y formación diplomática— donde se forman parte de las élites decisoras que posteriormente participan en organismos internacionales, agencias de cooperación, organismos multilaterales o redes globales de gobernanza.

1. La cooperación internacional y su inclinación tecnocrática: cuando la paz se vuelve un "indicador"

En este texto se entiende por cooperación internacional el conjunto de políticas, programas e instrumentos mediante los cuales Estados, organizaciones internacionales, organismos multilaterales, agencias de desarrollo y actores no estatales colaboran para abordar problemas globales o promover objetivos compartidos, entre ellos el desarrollo sostenible, la estabilidad institucional o la prevención de conflictos. Estas formas de cooperación se despliegan en múltiples niveles, desde la ayuda oficial al desarrollo hasta iniciativas multilaterales de gobernanza global, y dependen, en gran medida, de profesionales formados en instituciones educativas que preparan a futuros decisores y gestores de políticas internacionales.

En la segunda mitad del siglo XX y lo que va del XXI, la cooperación internacional se ha profesionalizado. La gestión por resultados, los marcos lógicos, la evaluación de impacto, la trazabilidad presupuestaria, los mecanismos de rendición de cuentas y la planificación basada en evidencia han contribuido a reducir improvisaciones y a dotar de cierta racionalidad a proyectos complejos. El problema no es la técnica, el problema es cuando la técnica coloniza el sentido.

Una crítica clásica, y aún vigente, es que la cooperación, bajo determinadas condiciones, puede convertirse en una forma de gobierno a distancia, donde los lenguajes del desarrollo y la seguridad se entrelazan en un régimen de intervención permanente sobre poblaciones definidas como "vulnerables" (Duffield, 2007). Mark Duffield (2007) analizó cómo estas prácticas producen un campo de gestión permanente de crisis en el que las poblaciones destinatarias de la ayuda quedan inscritas en categorías administrativas que orientan las formas de intervención. En una línea complementaria, Barnett y Finnemore (2004) mostraron de qué modo las organizaciones internacionales, aun persiguiendo fines normativos, desarrollan burocracias que producen categorías, prioridades y cegueras, con efectos concretos sobre las sociedades a las que pretenden asistir.

Desde esta perspectiva, la cooperación internacional no sólo moviliza recursos o programas de desarrollo, sino también marcos interpretativos que influyen en la manera en que se definen los problemas globales y las poblaciones que requieren intervención.

En este marco, la paz corre el riesgo de transformarse en un "componente transversal", un capítulo de estrategia o un indicador en matrices de seguimiento. Pero la paz, en su dimensión positiva, no se deja domesticar por la misma lógica que mide resultados cuantificables. Requiere capacidad de escucha, paciencia histórica, lectura de contextos, cuidado de lo simbólico, comprensión de traumas, imaginación política y sensibilidad hacia injusticias no siempre cuantificables. Exige, también, reconocer que la cooperación internacional opera sobre terrenos marcados por asimetrías poscoloniales y por desigualdades epistémicas: quién define el problema, desde qué lenguaje, con qué categorías, con qué legitimidad (Spivak, 1988; Santos, 2014).

Cuando estas dimensiones quedan relegadas, la cooperación puede alcanzar altos niveles de eficiencia sin dejar por ello de producir violencia estructural. La mejora de determinadas métricas no impide, en esos casos, que se refuercen relaciones de dependencia, se silencien voces o se legitimen formas de exclusión. Bajo esta lógica, es posible hablar de construcción de

capacidades sin que ello se traduzca en dignidad, e incluso invocar la paz mientras se reproduce, de manera más o menos inadvertida, la gramática del poder.

2. Decidir el mundo: formación de élites y responsabilidad

Hablar de élites incomoda, quizá, porque suena a una sociología del privilegio. Pero es precisamente esa incomodidad la que conviene sostener, sin caricatura. Las élites globales no son un grupo homogéneo, son un conjunto de trayectorias formativas y redes de legitimación que convierten ciertos modos de hablar, razonar y decidir en norma.

Bourdieu mostró cómo las instituciones de excelencia producen y reproducen capital cultural, social y simbólico, consolidando un "sentido de lo posible" que define qué opciones son pensables y cuáles quedan fuera del horizonte (Bourdieu, 1989). En términos de cooperación internacional, esto significa que la formación de élites no sólo enseña contenidos, sino que también enseña un estilo de mundo. Enseña qué vidas cuentan, qué riesgos importan, qué daños se aceptan como costo, qué dolores se consideran colaterales.

En escuelas de negocios y programas de política pública, especialmente en contextos altamente internacionalizados, se entrena a estudiantes para negociar, liderar, tomar decisiones bajo presión, diseñar estrategias y optimizar recursos. Todo ello es valioso. Pero la pregunta decisiva es: ¿para qué se los forma? Y, más todavía: ¿con qué antropología subyacente? En muchos casos, estos procesos formativos responden a una lógica centrada en la eficiencia, la competitividad y la optimización de decisiones bajo condiciones de incertidumbre. Aunque estas competencias son indispensables, rara vez se acompañan de una reflexión sistemática sobre las implicaciones éticas, culturales y humanas de las decisiones que afectan a sociedades enteras. Si el ser humano aparece reducido a actor racional maximizador, si la cooperación aparece como instrumento de estabilidad o reputación, si el "otro" aparece como variable cultural a gestionar, entonces la paz queda subordinada a un pragmatismo que puede volverse cínico.

Amartya Sen (1999) y Martha Nussbaum (2011), al desarrollar el enfoque de las capacidades, ofrecieron una alternativa al señalar que el desarrollo no es solo crecimiento; es expansión de libertades reales para vivir una vida digna. Trasladado a la formación de élites, ello implica que la excelencia no debería medirse solo por habilidades operativas, sino por la capacidad de sostener la dignidad como criterio. Del mismo modo, Iris Marion Young (1990) y Nancy Fraser (2008) han insistido en que la justicia no se agota en redistribución; incluye reconocimiento y representación: quién es visible, quién es escuchado, quién puede participar en la definición del marco. Formar élites para la cooperación internacional sin estas lentes es, en el mejor de los casos, formar gestores; en el peor, formar administradores de desigualdades.

3. La arquitectura de la educación para la paz

La educación para la paz, concebida como un proyecto formativo exigente, no puede reducirse a un conjunto de exhortaciones morales ni a la promoción genérica del diálogo. Implica el desarrollo de capacidades intelectuales, éticas y relacionales que permitan comprender los conflictos en su complejidad histórica y actuar frente a ellos con responsabilidad. Diversas tradiciones teóricas han insistido en que la paz positiva no es simplemente un estado de ausencia de violencia, sino una construcción social que exige competencias específicas para identificar, interpretar y transformar las condiciones que generan desigualdad, exclusión o dominación.

Las capacidades que se presentan a continuación no pretenden constituir una lista exhaustiva, sino señalar algunos núcleos formativos particularmente relevantes para quienes participarán en la formulación y gestión de políticas de cooperación internacional.

A) Alfabetización en violencia estructural y cultural

Reconocer la violencia estructural exige comprender cómo instituciones, mercados, políticas públicas o marcos jurídicos pueden producir daño sin necesidad de un agresor visible. En su formulación clásica, Johan Galtung distinguió entre violencia

directa, estructural y cultural para mostrar que los conflictos no se explican únicamente por actos violentos, sino también por estructuras sociales que reproducen desigualdades sistemáticas (Galtung, 1969; 1990). Esta perspectiva resulta especialmente pertinente para la cooperación internacional, ya que permite identificar cómo determinadas políticas aparentemente técnicas, como regímenes de deuda, políticas migratorias o modelos de desarrollo, pueden contribuir a perpetuar condiciones de vulnerabilidad si no se examinan críticamente sus efectos sociales y culturales. Sin esta alfabetización, buena parte de las intervenciones terminan operando sobre los efectos visibles, mientras las condiciones que los generan permanecen, en gran medida, intactas.

B) Competencia intercultural crítica

En contextos de cooperación internacional, la interacción entre actores provenientes de diferentes tradiciones culturales es constante. Sin embargo, la interculturalidad no puede limitarse a la gestión diplomática de diferencias culturales ni a la mera promoción de la tolerancia. Michael Byram propuso comprender la competencia intercultural como una capacidad que integra conocimientos culturales, habilidades de interpretación y una conciencia crítica que permita examinar las propias categorías de comprensión del mundo (Byram, 1997; 2008). Esta dimensión crítica resulta esencial en escenarios donde las asimetrías de poder, las herencias coloniales y las desigualdades epistemológicas influyen en la manera en que se definen los problemas y las soluciones.

Desde la perspectiva de Claire Kramsch (1998), el lenguaje desempeña un papel central en estos procesos, ya que no solo comunica significados, sino que también organiza posiciones de autoridad, legitima determinados discursos y excluye otros. En este sentido, la competencia intercultural crítica implica también la capacidad de reconocer cómo el lenguaje, los marcos conceptuales y las categorías analíticas participan en la construcción de las jerarquías simbólicas que atraviesan las relaciones internacionales. Supone, además, desarrollar una disposición reflexiva capaz de interrogar las propias interacciones interculturales mediante preguntas fundamentales: ¿qué desigualdad atraviesa este encuentro?, ¿qué historia colonial resuena en esta relación?, ¿qué lengua o qué marco conceptual impone su norma en la definición de los problemas y de las soluciones? (Kramsch, 1998). Cuando esta conciencia crítica no se desarrolla, las prácticas de cooperación pueden deslizarse, casi sin advertirlo, hacia formas de paternalismo o hacia la reproducción de estereotipos culturales.

C) Ética del cuidado y responsabilidad global

Las reflexiones sobre justicia global también han subrayado que la cooperación internacional requiere una concepción del ser humano que reconozca la interdependencia entre las personas y las sociedades. En el marco del enfoque de las capacidades, Martha Nussbaum ha defendido que la educación debe contribuir a formar ciudadanos capaces de imaginar la vida de otros seres humanos y de reconocer su dignidad como fundamento de la acción política (Nussbaum, 1997; 2011). Esta sensibilidad hacia la vulnerabilidad ajena encuentra resonancias en las éticas del cuidado desarrolladas por autoras como Carol Gilligan y Joan Tronto, quienes han mostrado que las relaciones humanas se sostienen en redes de dependencia mutua que las teorías políticas centradas exclusivamente en la autonomía individual tienden a invisibilizar (Gilligan, 1982; Tronto, 1993).

Incorporar esta perspectiva en la formación de quienes participarán en la cooperación internacional permite desplazar la mirada desde una lógica puramente instrumental hacia una comprensión más humana de las responsabilidades globales. Sin esta sensibilidad, la neutralidad deja de ser un principio y se vuelve, a veces, una forma de no implicación frente a las desigualdades y vulnerabilidades del

mundo contemporáneo.

D) Imaginación moral y transformación del conflicto

Finalmente, la educación para la paz exige cultivar lo que John Paul Lederach denomina "imaginación moral", la capacidad de sostener paradojas, reconocer humanidad en el adversario y crear soluciones no previstas por el repertorio habitual (Lederach, 2005). No es lirismo, es una habilidad política. Para Lederach, la construcción de la paz no consiste únicamente en alcanzar acuerdos formales, sino en reconstruir relaciones deterioradas y abrir espacios donde actores enfrentados puedan reconocer su humanidad compartida. En escenarios complejos como los que atraviesa la cooperación internacional esta capacidad de imaginar alternativas relacionales se vuelve tan estratégica como cualquier herramienta técnica de policy.

Estas capacidades no aparecen de forma espontánea. Se cultivan. Requieren pedagógicas deliberadas, experiencias de confrontación reflexiva con la alteridad, ejercicios de lenguaje y escucha, análisis de casos con dimensión ética, y espacios donde el conflicto simbólico no se evite, sino que se trabaje con rigor.

4. Un punto ciego: la paz como asunto de "otros" y la externalización moral

Existe un mecanismo habitual, casi inconsciente, en la formación de élites globales: la paz se enseña como problema ajeno, situado "en otras geografías". La violencia aparece localizada en países "inestables"; la paz, como objetivo de intervención. Este gesto, aparentemente neutro, produce una externalización moral donde el centro se piensa a sí mismo como agente de orden y la periferia, como lugar de conflicto.

Las lecturas poscoloniales han mostrado cómo esta narrativa puede reproducir jerarquías epistémicas determinando quién tiene autoridad para definir la paz, quién es objeto de pacificación, quién es sujeto de historia (Said, 1978; Santos, 2014). Si la educación superior internacional no problematiza esta externalización, forma profesionales capaces de diseñar programas impecables en papel, pero incapaces de reconocer el modo en que sus categorías ya son parte del conflicto.

La paz, entonces, se vuelve un discurso de legitimación. Se "hace paz" mediante protocolos, fondos y misiones, sin tocar el régimen global que produce desigualdad. El énfasis en el diálogo y la integración no impide que persistan jerarquías en la definición de agendas y prioridades, del mismo modo que la retórica de la cooperación convive con asimetrías poco cuestionadas. Incluso se proclama sostenibilidad, pero se perpetúan cadenas de suministro que desplazan costos humanos y ecológicos.

En ese punto ciego, la cooperación difícilmente alcanza a reconocerse como parte de aquello que pretende transformar.

5. El aula internacional: donde la paz deja de ser concepto y se vuelve experiencia

Hay un lugar, modesto y decisivo, donde estas tensiones se vuelven visibles: el aula internacional. En ella conviven lenguas, acentos, herencias coloniales, identidades en tránsito, privilegios, heridas, cicatrices, aspiraciones. No es un santuario, es un laboratorio humano; y, precisamente por eso, puede convertirse en una escuela de paz.

La educación lingüística y cultural posee una potencia particular dado que trabaja con lo que sostiene el mundo social, que es el lenguaje. Kramsch insistió en que la lengua no solo comunica; posiciona, incluye, excluye, autoriza (Kramsch, 1998). En un aula multicultural, cada interacción es un micro-acto de diplomacia cotidiana: quién interrumpe, quién pide la palabra, quién define el marco, qué narrativas se legitiman como "racionales", qué emociones se consideran impropias.

Cuando el aprendizaje se orienta hacia una interculturalidad crítica, el aula permite reconocer algo fundamental para la cooperación internacional, que la paz no es la ausencia de tensión, es la capacidad de tramitarla sin deshumanización. La educación para la paz no elimina conflictos de valores, enseña a habitarlos con lucidez y responsabilidad.

En este sentido, la formación de élites decisoras en contextos internacionales debería incorporar deliberadamente experiencias pedagógicas donde se practique:

- la argumentación ética y no sólo estratégica;
- el análisis de dilemas reales (migración, deuda, energía, extractivismo, derechos laborales);
- la escucha intercultural como competencia política;
- la reflexión sobre el lugar propio en las asimetrías globales.

Estas prácticas pedagógicas, orientadas a cultivar la deliberación ética, la escucha intercultural y la conciencia de las asimetrías globales, dialogan con tradiciones educativas que han concebido la formación como un proceso profundamente humano y relacional. En esta línea, el pensamiento pedagógico de José Martí subrayó ya la necesidad de una educación capaz de formar sujetos conscientes de la diversidad cultural y de su responsabilidad hacia los otros. Para Martí, educar implicaba desarrollar una sensibilidad ética que permitiera comprender al otro no como objeto de intervención, sino como interlocutor legítimo dentro de una humanidad compartida. Esta concepción humanista de la educación, que insiste en el reconocimiento mutuo y en la formación moral de los ciudadanos, anticipa preocupaciones presentes en los debates contemporáneos sobre interculturalidad crítica y educación para la convivencia entre pueblos (Rondón Matos, Rodríguez Moll & Agüero Fournier, 2026).

Bell hooks llamó a esto una pedagogía comprometida, donde el aula se vuelve un espacio de presencia, vulnerabilidad y pensamiento crítico (Hooks, 1994). Sin esa experiencia formativa, la cooperación difícilmente puede sostener algo más que procedimientos.

6. El *Umbral de Transformación Axiológica (UTA)*: cuando la experiencia deviene desplazamiento ético

Si el aula internacional puede convertirse en un espacio donde la paz deja de ser una noción abstracta para encarnarse en experiencia, es porque en ella tienen lugar ciertos momentos difíciles de anticipar y aún más difíciles de medir, pero decisivos en sus efectos. No se trata simplemente de adquirir nuevas competencias ni de ampliar marcos de referencia culturales. Hay ocasiones en que algo se desplaza en un nivel más profundo: una incomodidad que no se resuelve del todo, una pregunta que persiste, una certeza que deja de serlo. En términos del aprendizaje transformador (Mezirow, 1997) estos momentos pueden leerse como rupturas en los marcos de referencia desde los cuales interpretamos la experiencia.

Para nombrar ese tipo de experiencias, frecuentes en la práctica docente, pero escasamente conceptualizadas, proponemos el concepto de Umbral de Transformación Axiológica (UTA), desarrollado en el marco de una investigación en curso sobre la dimensión ética del aprendizaje de lenguas (Sirica, 2025). El UTA no designa un resultado ni un objetivo pedagógico programable, sino un momento de inflexión hermenéutica en el que el encuentro con la alteridad —lingüística, cultural, histórica— provoca una reconfiguración, a veces sutil, a veces decisiva, del horizonte de valores del aprendiente. Como ha señalado Kramsch (1998), el lenguaje no sólo comunica significados, sino que configura posiciones, identidades y formas de relación con el mundo.

En el contexto del aula internacional, estos umbrales pueden emerger cuando una discusión deja de ser meramente argumentativa y se vuelve implicación; cuando una palabra en otra lengua nombra algo que no tenía lugar en la propia; cuando una experiencia ajena deja de ser “caso” y se vuelve interpelación. No es la información la que transforma, sino el modo en que esta entra en relación con la biografía, la sensibilidad y las categorías de quien aprende.

En este sentido, el UTA permite precisar algo que en este capítulo se ha venido sugiriendo y es que la educación para la paz no se reduce a la adquisición de capacidades, por más necesarias que estas sean, sino que implica también procesos de desplazamiento interior, en los que el sujeto revisa, sin garantías ni cierre definitivo, su manera de comprender lo justo, lo deseable o lo posible.

Este desplazamiento no ocurre en el vacío. Depende de condiciones pedagógicas concretas como la calidad del vínculo en el aula, la posibilidad de sostener el desacuerdo sin deslegitimar al otro, la apertura a la incomodidad, incluso el tipo de preguntas que se habilitan. En otras palabras, el UTA no se enseña, pero puede ser cultivado. No responde a una lógica de resultados, sino a una ética de la atención (Hooks, 1994; Gilligan, 1982).

En el campo de la cooperación internacional, esta categoría introduce una inflexión en la manera de pensar la formación de quienes tomarán decisiones en contextos globales. Porque si la paz, como se ha argumentado, no puede reducirse a un indicador ni a un dispositivo técnico (Galtung, 1990), tampoco puede formarse únicamente mediante la transmisión de marcos analíticos o herramientas de intervención. Requiere experiencias en las que el sujeto se vea afectado en su propia posición, en consonancia con una comprensión del desarrollo centrada en la expansión de capacidades humanas y éticas (Nussbaum, 2011).

El aula internacional, precisamente por su densidad simbólica y su heterogeneidad constitutiva, ofrece un terreno privilegiado para ello. En ella, el lenguaje no solo describe el mundo sino que también lo produce, lo disputa y lo reconfigura. Y es en ese espacio donde puede ocurrir que la cooperación deje de pensarse exclusivamente como gestión de problemas ajenos y comience a experimentarse como responsabilidad compartida, incorporando una conciencia crítica de las asimetrías que atraviesan las relaciones globales (Santos, 2014).

Nombrar estos momentos como Umbrales de Transformación Axiológica no busca fijarlos ni convertirlos en una nueva prescripción pedagógica. Apunta, más bien, a hacer visible una dimensión del aprendizaje que suele permanecer en los márgenes de lo decible, pero que resulta central si tomamos en serio la idea de que la paz, antes que un resultado, es una forma de relación que se aprende.

Conclusión: una paz que se aprende o se vacía

La cooperación internacional necesita instituciones más justas, marcos normativos más coherentes y mecanismos de coordinación menos reactivos, sin duda. Pero sería un error pensar que la arquitectura, por sí sola, puede corregir aquello que es también, y quizá, sobre todo, una cuestión de formación. Buena parte de las tensiones, ambigüedades y fragilidades que atraviesan hoy la cooperación no remiten únicamente a fallas técnicas, sino a la manera en que se ha educado a quienes toman decisiones y sostienen, o erosionan, en la práctica cotidiana, sus orientaciones y prioridades.

Como se ha ido mostrando a lo largo del ensayo, particularmente en el análisis de las capacidades formativas necesarias para una educación orientada a la paz, la cooperación internacional no puede sostenerse únicamente sobre dispositivos técnicos o institucionales. Requiere también una formación que incorpore alfabetización en violencia estructural, competencia intercultural crítica, ética del cuidado e imaginación moral como parte del horizonte formativo de quienes participan en su diseño y ejecución.

Cuando se habla de “déficit de cooperación”, el diagnóstico suele centrarse en problemas de diseño, financiamiento o gobernanza; mucho menos visible resulta otra carencia, más silenciosa y persistente que es la dificultad para escuchar, para reconocer al otro como interlocutor legítimo, para asumir la responsabilidad que implica decidir en contextos atravesados por desigualdades históricas. Estas disposiciones no aparecen de forma espontánea en la vida profesional; se aprenden, o no, en trayectorias educativas concretas, en espacios donde se modelan el juicio, el lenguaje y la relación con el mundo.

En este sentido, la paz no puede seguir ocupando el lugar de una palabra cómoda, invocada con solemnidad en documentos y discursos, pero desplazada hacia los márgenes de la formación. Entendida como paz positiva, no se reduce a la ausencia de violencia ni a la gestión equilibrada de intereses. Es una construcción histórica y relacional que exige sostener tensiones sin deshumanizar, reconocer asimetrías sin naturalizarlas y orientar la acción por criterios de justicia que no se agotan en la eficacia. Pensarla así implica aceptar que la paz no es solo un objetivo político, sino una capacidad que se cultiva, una forma de estar en el mundo que se aprende con otros. Como recuerda Martha C. Nussbaum, la educación no es una preparación para la vida; es una forma de vida (Nussbaum, 1997), y es precisamente en esa forma de vida donde se juegan las posibilidades, o los límites, de una cooperación auténticamente humana.

De ahí que la deuda pendiente en la formación de las élites decisoras no pueda saldarse con cursos aislados ni con declaraciones institucionales sobre valores. Lo que está en juego es la capacidad de la educación superior internacional para asumir que formar líderes es, en última instancia, formar mundo. Esto implica reconocer que la formación no transmite sólo competencias técnicas, sino también una determinada manera de mirar, de escuchar y de asumir responsabilidad. Cuando se enseña a negociar sin aprender a escuchar, se producen habilidades eficaces pero frágiles, así como cuando se aprende a gestionar sin reconocer las tramas humanas implicadas, se normalizan lógicas en las que ciertas vidas quedan expuestas como costo; y, sobre todo, cuando se decide sin interrogar las consecuencias, la cooperación corre el riesgo de convertirse en una administración sofisticada de desigualdades más que en una práctica orientada a la justicia.

Hay, además, un motivo adicional para insistir en esta transformación hoy, un tiempo donde la cooperación internacional se ve tensionada por repliegues soberanistas, por la competencia tecnológica y por el estrés sistémico de la crisis climática. Hoy las soluciones puramente instrumentales tienden a volverse cortas, porque no alcanzan a sostener la confianza, la legitimidad, la sensibilidad histórica y la responsabilidad que el presente exige. De esta manera, cuando la paz se reduce a un eslogan, la cooperación puede producir programas y dispositivos, pero difícilmente construye vínculos o dignidad.

El desafío, entonces, no consiste en añadir la paz como si fuera un componente más, sino en reordenar los procesos formativos para que deje de ser una promesa externa y se convierta en un principio interno de acción. La pregunta decisiva ya no es únicamente qué acuerdos se firmarán o qué agendas se adoptarán, sino qué concepción del ser humano orientará su implementación. Y esa pregunta, a la vez política e íntima, remite inevitablemente a la pedagogía; a la manera en que educamos el juicio, la atención y la responsabilidad de quienes tendrán en sus manos la delicada tarea de cooperar sin deshumanizar.

Referencias bibliográficas

BARNETT, M., & FINNEMORE, M. (2004). Rules for the world: International organizations in global politics. Cornell University Press.

BOURDIEU, P. (1989). La noblesse d'État: Grandes écoles et esprit de corps. Minuit.

BRYAM, M. (1997). Teaching and assessing intercultural communicative competence. Multilingual Matters.

BRYAM, M. (2008). From foreign language education to education for intercultural citizenship. Multilingual Matters.

DUFFIELD, M. (2007). Development, security and unending war: Governing the world of peoples. Polity Press.

FRASER, N. (2008). Escalas de justicia: Reimaginar la justicia en un mundo globalizado. Herder.

FREIRE, P. (2021). Pedagogía del oprimido. Siglo XXI. (Obra original publicada en 1970)

GALTUNG, J. (1969). Violence, peace, and peace research. *Journal of Peace Research*, *6*(3), 167–191.

GALTUNG, J. (1990). Cultural violence. *Journal of Peace Research*, *27*(3), 291–305.

GILLIGAN, C. (1982). In a different voice: Psychological theory and women's development. Harvard University Press.

HOOKS, B. (1994). Teaching to transgress: Education as the practice of freedom. Routledge.

KRAMSCH, C. (1998). Language and culture. Oxford University Press.

LEDERACH, J. P. (1995). Preparing for peace: Conflict transformation across cultures. Syracuse University Press.

LEDERACH, J. P. (2005). The moral imagination: The art and soul of building peace. Oxford University Press.

MEZIROW, J. (1997) Transformative Learning: Theory to Practice. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 74, 5-12.

NUSSBAUM, M. C. (1997). Cultivating humanity: A classical defense of reform in liberal education. Harvard University Press.

NUSSBAUM, M. C. (2011). Creating capabilities: The human development approach. Harvard University Press.

RONDÓN MATOS, L., RODRÍGUEZ MOLL, S., & AGÜERO FOURNIER, M. (2026). La perspectiva intercultural martiana: su inserción en la enseñanza de la historia. *Maestro y Sociedad, 23*(1), 205–210.

SAID, E. (1978). Orientalism. Pantheon Books.

SANTOS, B. de S. (2014). Epistemologies of the South: Justice against epistemicide. Routledge.

SEN, A. (1999). Development as freedom. Oxford University Press.

SIRICA, N. (2026). Traverser le seuil: les langues comme espaces de transition axiologique. En BISCHOFF, J-L & VIVRE LE GOT, C. (Eds.), 86 regards sur les transitions. Publibook, collection Connaissances et Savoirs, 176-178.

SPIVAK, G. C. (1988). Can the subaltern speak? En NELSON, C. & GROSSBERG, L. (Eds.), Marxism and the interpretation of culture. University of Illinois Press, 271–313.

TRONTO, J. (1993). Moral boundaries: A political argument for an ethic of care. Routledge.

YOUNG, I. M. (1990). Justice and the politics of difference. Princeton University Press.

Cómo citar:

SIRICA, N. (2026). Cooperación internacional y educación para la paz: una deuda pendiente en la formación de las y los decisores. Notas para una pedagogía de la paz. *Revista Integración y Cooperación Internacional,* 43, (Jul-Dic), pp.74-83

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

COMENTARIO

Veinte años de política migratoria en México: Criminalización, Contención, y militarización en el tránsito (2006 -2026)

Fabricio Espinosa Ortíz*

Resumen

La política migratoria del Estado mexicano ha atravesado cambios sustantivos en los últimos veinte años, estrechamente vinculados a las transformaciones recientes de la movilidad humana a escala global. Dichos cambios no solo han modificado la intensidad y composición de los flujos migratorios, sino también las condiciones bajo las cuales las personas migrantes logran insertarse —o reinsertarse— en los territorios que atraviesan o en los que permanecen, con consecuencias directas sobre el ejercicio efectivo de sus derechos humanos. México ha sido tradicionalmente considerado un país de origen de los migrantes, siendo su principal destino Estados Unidos. Sin embargo, el constante aumento de las deportaciones y retornos forzosos ha obligado a plantear funciones asociadas a un país de destino. Cabe agregar que durante la última década México se ha consolidado como una zona central de tránsito para personas provenientes de Centroamérica, el Caribe y Sudamérica, así como de regiones más lejanas como África y Asia. Esta serie de cambios ha presentado al Estado mexicano problemas muy complejos para los cuales se han aplicado diferentes acciones y políticas gubernamentales. Desde esta perspectiva, en el texto se periodiza, a la vez que se reflexiona críticamente sobre la migración de tránsito por México, las formas en que el gobierno intenta abordarla y los rumbos que guían la política migratoria del Estado mexicano.

Palabras clave: Política migratoria; Migración en tránsito; Derechos humanos; Integración de migrantes; Movilidad global.

Twenty years of migration policy in Mexico: Criminalization, Containment, and militarization in transit (2006-2026)

Abstract

Over recent decades, Mexico's migration policy has undergone substantial transformations closely linked to broader changes in global patterns of human mobility. These shifts have altered not only the scale and composition of migratory flows but also the conditions under which migrants can integrate or reintegrate, with direct implications for the effective enjoyment of their human rights. Long perceived primarily as a country of origin for migrants heading to the United States, Mexico has been compelled to reconsider its role in response to the growing number of deportations and forced returns, increasingly taking on characteristics associated with destination countries. At the same time, over the past decade, Mexico has become a central transit

* Doctor en Geografía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Especialista en Migración Internacional por el Colegio de la Frontera Norte (COLEF). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores e Investigadores nivel II. Investigador por México adscrito al Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial A.C. (CentroGeo). Correo electrónico: fespinosa@centrogeo.edu.mx. ORCID: https://orcid.org/0000-0001-5414-4366

space for migrants originating mainly from Central America, the Caribbean and South America, as well as from more distant regions such as Africa and Asia. This evolving situation has posed significant challenges for the Mexican state, which has responded through a variety of institutional measures and policy instruments. From this perspective, the text traces key periods in transit migration through Mexico, critically examining how the government has sought to address it and the policy directions guiding the Mexican state's migration agenda.

Keywords: Migration Policy, Transit Migration, Human Rights, Migrant Integration, Global Mobility.

TRABAJO RECIBIDO: 01/02/2026- TRABAJO ACEPTADO: 06/04/2026

Introducción

Las razones de la migración de tránsito por México son múltiples y estructurales: pobreza, desempleo, inestabilidad política, problemas ambientales y desastres naturales en los países de origen. A ello se le suma la violencia extrema- homicidios, secuestros, narcotráfico, trata de personas y extorsión-, que ha obligado a miles de personas a abandonar sus hogares (Diaz de León, 2023).

Por su ubicación geográfica, México es paso obligado para miles de personas migrantes en su mayoría centroamericanas, que buscan llegar a Estados Unidos. Sin embargo, pese a los avances normativos - como la Ley de Migración de 2011-, la protección efectiva de sus derechos humanos ha sido limitada en la práctica. Esta brecha ha generado grandes desafíos como la violencia, los robos asaltos, abusos sexuales, riesgos de captura por grupos criminales, y además hambre, deshidratación y transporte inseguro, todo con efectos severos en la salud física y mental, en ocasiones mortales (Pradilla, 2019; Huerta Peruyero, 2019).

En este contexto, analizar las condiciones del tránsito exige observar no solo los factores de expulsión del país de origen, sino también la forma en que el Estado mexicano ha gestionado la movilidad en su territorio. Es decir, la vulnerabilidad de las personas migrantes no se explica únicamente por causas externas, sino también por cambios en los enfoques de política pública, los dispositivos de control y la relación bilateral con Estados Unidos.

Por ello, resulta pertinente proponer una periodización que permita identificar continuidades y rupturas en la política migratoria mexicana durante los últimos 20 años. Obviamente, la política migratoria mexicana es de larga data, pero este periodo se justifica porque en estas dos décadas la política migratoria mexicana ha pasado de esquemas predominantemente administrativos a lógicas de securialización, contención y militarización más intensas, en consonancia con transformaciones recientes de la movilidad humana a escala regional y global.

Bajo este marco analítico, el primer corte temporal de esta etapa de dos décadas corresponde al periodo (2006 – 2012), cuando gobernaba el expresidente Felipe Calderón Hinojosa. El segundo corresponde al Gobierno del ex-presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) y el tercero del Gobierno del expresidente López Obrador (2018 - 2024) al presente.

1. Gobierno de Felipe Calderón (2006-2012): Guerra contra el crimen organizado y criminalización de la migración

En este periodo, la política migratoria mexicana se reconfiguró bajo una lógica de seguridad nacional en el marco de la "guerra contra el narcotráfico". La migración en tránsito por México comenzó a asociarse con el crimen organizado, como parte de una narrativa de amenaza nacional que justificó el endurecimiento de los controles migratorios. En esta etapa surge la Iniciativa Mérida (2008), mediante la cual México recibió apoyo técnico y económico de los Estados Unidos para fortalecer las capacidades policiales y militares para enfrentar al crimen organizado, incluyendo acciones relacionadas con el control migratorio (Senado de la República, 2010; Velázquez y Schiavon, 2009).

Este giro tuvo efectos en la forma de gestionar la movilidad. La migración irregular dejó de entenderse prioritariamente como un fenómeno social y económico, para tratarse cada vez más como un problema de seguridad nacional. En consecuencia,

crecieron las prácticas de vigilancia y contención de rutas de tránsito migratorio, con impactos en los derechos de las personas (Diaz de León, 2023).

En 2011 se promulgó la Ley de Migración, que incorporó un enfoque de derechos humanos para las personas migrantes. Sin embargo, en la práctica persistió una orientación de contención y control migratorio. Esta coexistencia entre un discurso normativo garantista y una práctica de implementación securitaria, generó una brecha entre lo que establece la ley y lo que ocurre efectivamente en el terreno (Castilla Juárez, 2014).

La violencia extrema fue otro rasgo definitorio de este periodo. El caso más emblemático fue la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010. Este hecho mostró de manera dramática la vulnerabilidad de las personas migrantes frente a los criminales, pero también frente a la débil protección estatal en los corredores de tránsito migratorio (Hernández, 2025).

2. Gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018): Contención de la frontera sur de México

Durante este periodo se mantuvo y profundizó el enfoque de criminalización y contención de la migración, con énfasis territorial en la frontera sur de México. En este contexto, en julio de 2014 se lanza la Estrategia Integral de atención a la Frontera Sur (2014), la cual reforzó la presencia de las Fuerzas Armadas, la policía federal y el Instituto Nacional de Migración (INM), para tareas de contención, detección y control de personas migrantes. En términos políticos, este periodo consolidó la imagen de México, como un muro de contención de los flujos de migrantes que buscaban llegar a los Estados Unidos (Torre, 2021; Huerta, 2019).

Un aspecto distintivo de este periodo fue la territorialización de la contención, es decir, la contención se expandió a las fronteras sur y norte de México, en la busca de detección temprana y control de rutas desde la frontera sur, antes de que las personas migrantes avanzaran al centro y norte de México. Esta lógica de contención fortaleció la función de México como filtro migratorio en el corredor mesoamericano (Torre Cantalapiedra, 2021). En paralelo, la ampliación de operativos y presencia de fuerzas armadas elevó el número de detenciones y dificultó el acceso a mecanismos de protección internacional. Para muchas personas migrantes, esto se tradujo en mayor riesgo de devolución, incertidumbre jurídica, y precariedad durante el tránsito (Huerta, 2019; Torre Cantalapiedra, 2021).

Hacia el final del período emergió otro fenómeno clave: el surgimiento de las caravanas migrantes como forma de autoprotección colectiva. Desde 2018 se volvieron más visibles y numerosas, integradas por hombres, mujeres, niñas, niños, población LGBTIQ+, adolescentes, y otros grupos en condición de vulnerabilidad (Pradilla, 2019; Huerta Peruyero, 2019; Torre Cantalapiedra, 2021) En algunos casos, estas caravanas alcanzaron cifras de hasta 15000 personas (Forbes Staff, 2022).

Las caravanas no surgieron de manera espontánea, sino como respuesta a las condiciones estructurales de la migración: la violencia en los países de origen, pobreza, desempleo, inestabilidad política, desastres naturales, etc. Viajar en grupo ha permitido a los migrantes reducir costos, ganar visibilidad pública y brindar una sensación entre los migrantes de más seguridad al transitar juntos (Valenzuela Arce, 2019; Martínez, 2019; Gandini, Fernández de la Reguera y Narváez Gutierrez, 2020).

3. Gobierno de López Obrador (2018 – 2024): Migratización de la política exterior y militarización operativa hasta la actualidad.

Ya en el 2019, la política migratoria mexicana entró en una fase de reconfiguración profunda. Aunque al inicio del gobierno de López Obrador se planteó un discurso de derechos humanos, en la práctica el eje de la política migratoria continuó y fortaleció el enfoque de contención migratoria. El punto de inflexión fue en junio de 2019, cuando la amenaza de aranceles por Estados Unidos aceleró el control intensivo de la gestión migratoria (Mars, 2019, junio 8).

El giro no fue sólo discursivo, sino también operativo e institucional. En los hechos, la Guardia Nacional de México comenzó a funcionar como un dispositivo de contención en ambas fronteras sur y norte, y a finales de 2019 contaba con 13305 elementos; para el 2020 aumentó a 22615 y en 2021 hubo 20430 elementos que realizaban tareas de vigilancia, inspección documental, control de rutas migratorias y resguardo de estaciones migratorias (Cárdenas, 2023).

En paralelo, ocurrió un desplazamiento institucional relevante, parte de la gestión migratoria se movió hacia la Secretaría de Relaciones Exteriores, cuando tradicionalmente estas funciones estaban más concentradas en la Secretaría de Gobernación. Este proceso es descrito como “migratización” de la política exterior y muestra que el fenómeno migratorio dejó de tratarse únicamente como asunto interno de gobernabilidad y comenzó a utilizarse como instrumento de negociación bilateral y diplomática (Masferrer y Pedroza, 2022). En otras palabras, la política migratoria mexicana pasó a estar más estrechamente subordinada a la relación con Estados Unidos.

Al mismo tiempo, el país cambió su perfil migratorio. México no sólo continuó siendo territorio de tránsito, sino que se consolidó también como país de destino, espera y permanencia involuntaria. Para el año de 2021, se estimó que cerca de 230.000 personas se encontraban en México buscando protección internacional, sumando las aplicaciones ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), los inscritos en Migrant Protection Protocols (MPP), conocidos también como los protocolos "Remain in Mexico" (Quédate en México), y los que se estaban en listas metering para entrar a los Estados Unidos (Masferrer y Pedroza, 2022).

En este período también podemos añadir la persistencia de daños humanitarios de alta intensidad, que evidencia los límites del modelo vigente, como la tragedia de diciembre de 2021 en Tuxtla Gutiérrez, en la cual murieron 55 migrantes y 105 resultaron heridos (Reina y García, 2021). En 2022, la tragedia en San Antonio, Texas, donde 53 migrantes murieron a causa del calor extremo dentro de un tráiler (BBC News Mundo, 2022). El incendio en el Centro de Detención de INM en Ciudad Juárez que, en 2023, dejó 39 muertos y 27 heridos (Ferri, 2023, 28 de marzo; Enríquez, 2023, 14 de agosto).

La falta de protección y el trato inhumano a los migrantes que transitan por México contradicen el discurso oficial sobre protección de derechos humanos, así lo evidencian reportes de perfilamiento racial, uso excesivo de la fuerza, trato degradante en operativos que fortalecen además la imagen del migrante como amenaza (Rebollar Cortes y Reyes Ortiz, 2024). A esta dimensión se añade la precarización administrativa, ya que las instituciones responsables de la gestión de la migración en México, como el INM y la COMAR, operan con capacidad limitada y con procedimientos poco claros, lo que provoca retrasos en la asistencia. Un ejemplo recurrente es el de las largas demoras en la emisión de las Tarjetas de Viaje Humanitario (TVRH), e incertidumbre sobre la situación de estancia legal de las personas migrantes en México, durante los cuales

enfrentan carencias de alimentos, de agua, de aseo, de atención médica y muchas veces de un lugar donde resguardarse durante su estancia (Forbes Staff, 2023; El Economista, 2023).

Los datos de 2024 ilustran la escala del problema, ya que de enero a mayo el INM reportó 590401 casos de "situaciones de inmigración ilegal", el término que utilizan para describir las detenciones. Esto significa que en solo 5 meses se procesaron diariamente casi 4000 personas por falta de documentos. Además, en junio de 2024, la canciller Alicia Bárcena afirmó que México mantiene una "visión progresista" en la gestión migratoria, aunque el número de visas humanitarias emitidas ha disminuido significativamente, con solo 1243 visas emitidas entre enero y mayo de 2024 en comparación con 68 284 visas en el mismo período del año anterior (Vaquero, 2024).

En este contexto, la evidencia muestra que la política migratoria mexicana se encuentra atravesada en un proceso de securatización, que prioriza la contención sobre los derechos humanos, lo que se traduce en violaciones sistemáticas, uso excesivo de la fuerza y limitaciones al debido proceso (Favila Tello, Lara López y Lizárraga, 2025). Por otro lado, estudios sobre migración laboral interna, muestran que la movilidad humana responde a lógicas estructurales, vinculadas a la búsqueda de mejores oportunidades económicas, evidenciando que los desplazamientos no son fenómenos aislados, sino procesos condicionados por el mercado de trabajo y la distribución desigual del desarrollo regional (Lara López, Vázquez Morán y Manríquez García, 2024).

En este escenario, caracterizado por la tensión entre un enfoque de securatización y las causas estructurales de la migración, los más de 300 proyectos de atención humanitaria que operan en México, -incluidos albergues, casas del migrante y comedores- desempeñan un papel fundamental como mecanismos de contención social y apoyo inmediato. Sin embargo, su capacidad de respuesta resulta insuficiente frente a la magnitud del fenómeno migratorio. Estos espacios gestionados en su mayoría por organizaciones de la sociedad civil, enfrentan importantes limitaciones operativas, derivadas de la escasez de recursos, herramientas e infraestructura, así como de su alta dependencia de donaciones nacionales e internacionales que muchas veces no logran satisfacer todas las necesidades de atención a los migrantes (Hernández, 2025). De este modo, se evidencia una transferencia de responsabilidades desde el Estado hacia actores no estatales, lo que profundiza las brechas en la garantía efectiva de los derechos humanos de las personas en movilidad.

De hecho, las situaciones señaladas anteriormente, han contribuido a percibir a las personas migrantes como delincuentes potenciales, que deambulan por las calles con la supuesta intención de cometer algún delito, más que como titulares de derechos (Diaz de León, 2023). Bajo esta lógica, el uso de la fuerza y la implementación de medidas restrictivas están políticamente justificados. El resultado es un círculo vicioso de exposición al abuso, la exclusión y la violencia, que afecta directamente a la población migrante y, al mismo tiempo, debilita la credibilidad del propio Estado mexicano respecto de su compromiso de defender los derechos humanos. Este escenario se ve agravado por el hecho de que México ha asumido un papel cada vez más activo como un "muro" para Estados Unidos (Beauregard, 2025).

Reflexión final

La interacción entre México y Estados Unidos en materia migratoria evoluciona en un marco de tensiones persistentes caracterizadas por los intereses de seguridad de

Washington y los esfuerzos del Estado mexicano por mantener su autonomía. En realidad, la agenda bilateral se ha centrado en gran medida en fortalecer los controles fronterizos y frenar el flujo de migrantes, mientras que la protección de sus derechos humanos es claramente secundaria.

Sin embargo, la presión de los organismos internacionales, así como la continua intervención de las organizaciones de la sociedad civil, ha contribuido a la introducción de instrumentos específicos para proteger a los migrantes. Sin embargo, estas medidas son insuficientes y tienen un alcance limitado. Además, hay una falta de políticas de integración adecuadas – especialmente en términos de acceso al empleo formal, a la educación, a la vivienda y a los servicios de salud integral – que limitan las oportunidades de los migrantes y prolongan su vulnerabilidad.

El análisis del fenómeno migratorio en tránsito por México revela varios desafíos centrales vinculados, principalmente al arribo de personas provenientes de Centroamérica, quienes son la mayoría de los flujos, lo que ha consolidado a México no sólo como un país de tránsito, sino también como destino por varias razones, como el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos, que han propiciado que muchas de las personas migrantes busquen la alternativa de establecerse en México. A ello se suma la posibilidad de acceder a programas de regularización o estatus humanitario que, aunque son limitados y tienen sus deficiencias de operación, ofrecen una opción de estancia legal frente a la incertidumbre que implica continuar el tránsito hacia los Estados Unidos o regresar a sus países de origen. Otra de las razones son las oportunidades de trabajo en construcción, servicios y agricultura, aunque muchas veces en condiciones precarias (Sánchez-Montijano y Zedillo Ortega, 2022).

Por todo lo anterior, se vuelve indispensable replantear las políticas migratorias desde un enfoque que atienda no solo a la gestión de flujos de personas, sino también a las causas estructurales que impulsan la movilidad, como la violencia, la desigualdad, la crisis climática y la educación, el desempleo, etc. Es necesario adoptar un enfoque humanista que atienda la migración como un fenómeno interconectado, en el que los países de origen, de tránsito y de destino participen en estrategias conjuntas. Dichas estrategias deben garantizar la gestión eficiente de los flujos migratorios, el desarrollo económico, el acceso al empleo, a la vivienda, a la salud, a la educación, y a la integración social de las personas migrantes, asegurando la protección de sus derechos humanos para responder a los desafíos actuales de la migración.

Referencias bibliográficas

BBC NEWS MUNDO (2022, 29 de junio) Tragedia en San Antonio: qué se sabe de los 53 migrantes que murieron de calor dentro de un camión en Texas. *BBC*. https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61962981

BEAUREGARD, L, P. (2025, 27 de abril). El terror de Trump silencia la frontera con México. *El País*. https://elpais.com/internacional/2025-04-27/el-terror-de-trump-silencia-la-frontera-con-mexico.html

CÁRDENAS, A.N. (2023). La militarización de la política de disuasión migratoria en México *Estudios Fronterizos, 24*. https://doi.org/10.21670/ref.2315126

CASTILLA JUÁREZ, K. A. (2014). Ley de Migración mexicana: Algunas de sus inconstitucionalidades. *Migración y desarrollo, 12*(23), 151-183.

DIAZ DE LEÓN, A. (2023). *Walking Together. Central Americans and Transit Migration Through Mexico.* Tucson: University of Arizona Press.

EL ECONOMISTA (2023, 10 de diciembre) Solicitudes de refugio en México cerrarán 2023 con récord histórico. *El Economista*. https://www.eleconomista.com.mx/politica/Solicitudes-de-refugio-en-Mexico-cerraran-2023-con-record-historico-20231208-0101.html.

ENRÍQUEZ, Á. O. (2023, 14 de agosto). Dinero no alcanzará para 'olvidar' tragedia en el INM: De la Peña. *NetNoticias.mx*. https://netnoticias.mx/estatal/dinero-no-alcanzara-para-olvidar-tragedia-en-el-inm-de-la-pena

FAVILA TELLO, A., LARA LÓPEZ, F., y LIZÁRRAGA, O. (2025). *Migración en un contexto de securitización: análisis de las recomendaciones de la CNDH México 2023*. Migraciones Internacionales, 16. https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.3134

FERRI, P. (2023, 28 de marzo) Encerrados y carbonizados: la muerte de decenas de migrantes en México revela la crudeza de la crisis migratoria en Estados Unidos. *El País*. https://elpais.com/mexico/2023-03-29/encerrados-y-calcinados-la-muerte-de-decenas-de-migrantes-en-mexico-revela-la-crudeza-de-la-crisis-migratoria-con-estados-unidos.html

FORBES STAFF (2022, 7 de junio) Caravana de 15,000 migrantes supera primer día buscando regularse en México. *Forbes Centroamérica***.** https://forbescentroamerica.com/2022/06/07/caravana-de-15000-migrantes-supera-primer-dia-buscando-regularse-en-mexico

FORBES STAFF (2023, 5 de diciembre) Solicitudes migratorias de refugio en México tienen nuevo histórico. *Forbes México.* https://www.forbes.com.mx/solicitudes-migratorias-de-refugio-en-mexico-tienen-nuevo-historico/

GANDINI, L., FERNÁNDEZ DE LA REGUERA, A. y NARVÁEZ GUTIÉRREZ, J. C. (2020) *Caravanas,* Ciudad de México: UNAM.

HERNÁNDEZ, R. A. (2025). Procesos migratorios y redes de albergues en México. *Encartes*, 15, 121-149. https://doi.org/10.29340/en.v8n15.437

HUERTA PERUYERO, R. (2019). De la migración humanitaria al despliegue de la Guardia Nacional en la frontera con Centroamérica. *Justicia Posible, 1(2),* 9-25.

LARA LÓPEZ, F., VÁZQUEZ MORÁN, I., y MANRÍQUEZ GARCÍA, N. (2024). Migración por motivos laborales al interior de la república mexicana: un análisis geoespacial para la población de Mazatlán, Sinaloa. *Revista Internacional de Estudios Migratorios, 14(2),* 61–94. https://doi.org/10.25115/riem.v14i2.10151

MARS, A. (2019, 8 de junio). Trump llega a un acuerdo migratorio con México y retira la amenaza de aranceles. *El País.* https://elpais.com/internacional/2019/06/08/estados_unidos/1559954214_505851.html

MARTÍNEZ, C. (2019). *Juntos, todos Juntos. Crónica del primer intento colectivo de saltar la frontera estadounidense.* Logroño. Pepitas de Calabaza

MASFERRER, C., Y PEDROZA, L. (Eds.). (2022). *The intersection of foreign policy and migration policy in Mexico today*. El Colegio de México. https://migdep.colmex.mx/wp-content/uploads/foreign-migration-policy-report.pdf

PRADILLA, A. (2019). *El Camino del Exceso: Rutas Peligrosas y el Crimen Organizado en la Migración Centroamericana.* México: Ediciones Proceso.

REBOLLAR CORTES, M. F. y REYES ORTIZ C. (2024) *Militarización de la política migratoria en Mexico,* (Informe). Mexico Unido contra la Delincuencia

REINA, E., Y GARCÍA, J. (2021, 9 de diciembre). Al menos 55 migrantes muertos tras volcar el camión en el que viajaban hacinados en México. *El País.* https://elpais.com/mexico/2021-12-10/al-menos-54-migrantes-muertos-tras-volcar-el-camion-en-el-que-viajaban-hacinados-en-mexico.html

SÁNCHEZ-MONTIJANO, E., y ZEDILLO ORTEGA, R. (2022). Migration in Mexico: complexities and challenges. UNDP Latin America and the Caribbean POLICY DOCUMENTS SERIES, *Nº 30.* https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2022-10/PNUDLAC-working-paper-30%20Mexico-EN.pdf

SENADO DE LA REPÚBLICA (2010, 9 de diciembre). *Punto de acuerdo que presenta la senadora María Elena Orantes López* (Gaceta LXI/2PPO-195-948/28064). *Gaceta del Senado*. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/28064

TORRE CANTALAPIEDRA, E. (2021). *Caravanas: Sus protagonistas ante las políticas migratorias.* Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.

VALENZUELA ARCE, J.M. (2019) *Caminos del éxodo humano. Las caravanas de migrantes centroamericanos.* México: Gedisa

VAQUERO, S J. (2024, 8 de julio). México acelera más de un 200% la detención de migrantes. *El País*. https://elpais.com/mexico/2024-07-09/mexico-acelera-mas-de-un-200-la-detencion-de-migrantes.html

VELÁZQUEZ, R. y SCHIAVON, J. (2009). "La iniciativa Mérida en el marco de la relación México - Estados Unidos", *Documentos de Trabajo del CIDE,* no. 186, CIDE, junio 2009, p. 13 y 14. https://repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/1116?show=full

Cómo citar:

ESPINOSA ORTÍZ, F. (2026). Veinte años de política migratoria en México: Criminalización, Contención, y militarización en el tránsito (2006 -2026). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43, (Jul-Dic), pp.84-92

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Revista Integración y Cooperación Internacional, 43, julio-diciembre 2026, pp. 93-101
ISSN 1852-9798

COMENTARIO

La relación Estados Unidos–Israel como factor estructural del conflicto en Gaza (2023–2025)[1]

Camila Blois[*]

Resumen

El presente trabajo analiza el rol de Estados Unidos en la guerra de Gaza durante el período 2023–2025, en el marco del conflicto palestino-israelí. Se parte de la hipótesis de que la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel constituye un factor estructural del conflicto, al configurar una asimetría sostenida de capacidades militares, políticas y diplomáticas, y al reducir los costos internacionales de la acción israelí. Desde un enfoque realista de las Relaciones Internacionales, se examinan las dimensiones militar, estratégica y diplomática del apoyo estadounidense, así como el papel de factores domésticos en su continuidad. Asimismo, se aborda el impacto humanitario del conflicto y las tensiones con el derecho internacional. Se concluye que el respaldo estadounidense limita las posibilidades de una resolución equilibrada y condiciona la dinámica del conflicto.

Palabras claves: Estados Unidos, Israel, Gaza, Política Exterior, Conflicto palestino-israelí

The United States–Israeli relationship as a structural factor in the conflict in Gaza (2023–2025)

Abstract

This paper analyzes the role of the United States in the Gaza war during the 2023–2025 period within the broader framework of the Israeli-Palestinian conflict. It is based on the hypothesis that the bilateral relationship between the United States and Israel constitutes a structural factor of the conflict, as it shapes a sustained asymmetry in military, political, and diplomatic capabilities while reducing the international costs of Israeli actions. From a realist perspective in International Relations, the study examines the military, strategic, and diplomatic dimensions of U.S. support, as well as the role of domestic factors in sustaining this alignment. It also addresses the humanitarian impact of the conflict and its tensions with international law. The paper concludes that U.S. support limits the prospects for a balanced resolution and conditions the dynamics of the conflict.

Key Words: United States, Israel, Gaza, Foreign Policy, Israeli-Palestinian Conflict

TRABAJO RECIBIDO: 28/04/2026 - TRABAJO ACEPTADO: 10/06/2026

[1] Este trabajo forma parte de un proyecto de investigación en el campo de las Relaciones Internacionales, centrado en el análisis de la política exterior de Estados Unidos y su impacto en conflictos contemporáneos. Una versión preliminar fue presentada en el marco de actividades académicas de grado.

[*] Estudiante de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Tandil, Argentina. Correo electrónico: bloiscamila6@gmail.com. ORCID: https://orcid.org/0009-0004-6075-774X

Introducción

La guerra de Gaza iniciada el 7 de octubre de 2023, tras el ataque de Hamás contra Israel, reactivó uno de los conflictos más prolongados y complejos del sistema internacional contemporáneo. Este episodio no puede comprenderse de manera aislada, sino como parte de una dinámica histórica atravesada por disputas territoriales, identidades nacionales, factores religiosos e intereses geopolíticos que han configurado las relaciones entre los distintos actores involucrados a lo largo de más de un siglo.

En este contexto, el presente Comentario parte de la hipótesis según la cual la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel constituye un factor estructural del conflicto palestino-israelí, en tanto configura una asimetría sostenida de capacidades políticas, militares y diplomáticas, al tiempo que reduce los costos internacionales de la acción israelí. A los fines de este análisis, se entiende por factor estructural un elemento relativamente estable y duradero que condiciona el comportamiento de los actores y contribuye a reproducir determinadas lógicas de poder a lo largo del tiempo. De esta manera, el apoyo estadounidense a Israel no se limita a respuestas coyunturales frente a episodios específicos, sino que constituye un elemento persistente de la configuración regional de poder que influye en el desarrollo y la evolución del conflicto.

Desde un punto de vista teórico, el análisis se inscribe principalmente en los enfoques realistas de las Relaciones Internacionales, los cuales conciben a los Estados como actores racionales orientados a la preservación de su seguridad y a la defensa de sus intereses en un sistema internacional caracterizado por la competencia por el poder (Morgenthau, 1948). Además, las alianzas constituyen instrumentos mediante los cuales los Estados buscan fortalecer su posición estratégica y proteger intereses considerados fundamentales. Desde esta perspectiva, la relación entre Estados Unidos e Israel puede interpretarse como una alianza estratégica de largo plazo que responde a consideraciones de seguridad e influencia regional, más que a criterios exclusivamente ideológicos.

No obstante, sin abandonar este enfoque centrado en los intereses estratégicos de los Estados, el trabajo incorpora aportes complementarios que permiten considerar factores domésticos vinculados a la continuidad de dicha relación. Por ello, los planteos de Mearsheimer y Walt (2007) contribuyen a comprender cómo determinados actores y organizaciones influyen en la formulación de la política exterior estadounidense hacia Israel, reforzando una orientación estratégica que trasciende los cambios de administración y las coyunturas particulares.

A partir de ello, el objetivo del Comentario es analizar de qué manera el respaldo militar, económico, diplomático y político de Estados Unidos contribuye a sostener las condiciones estructurales que caracterizan al conflicto palestino-israelí durante el período comprendido entre octubre de 2023 y 2025.

Contexto histórico del conflicto

El conflicto palestino-israelí posee raíces históricas profundas vinculadas a procesos políticos, religiosos y territoriales desarrollados a lo largo de varios siglos. No obstante, su configuración contemporánea se encuentra estrechamente asociada a los acontecimientos ocurridos entre finales del siglo XIX y mediados del siglo XX. Durante este período, el territorio históricamente conocido como Palestina formaba parte del Imperio Otomano y, tras la Primera Guerra Mundial, quedó bajo administración británica mediante el Mandato Británico de Palestina. En ese contexto emergieron y se consolidaron proyectos nacionales tanto judíos como árabes palestinos, cuyas

aspiraciones políticas y territoriales se fueron tornando crecientemente incompatibles. La Declaración Balfour (1917), mediante la cual el gobierno británico expresó su apoyo al establecimiento de un "hogar nacional judío" en el Mandato Británico de Palestina, se desarrolló en un escenario marcado por compromisos y promesas contradictorias asumidas por el Reino Unido, tanto con líderes árabes como con representantes del movimiento sionista. Estas tensiones, sumadas al incremento de la inmigración judía tras la caída del Imperio Otormano y a las transformaciones políticas impulsadas durante el período del mandato, contribuyeron a profundizar los conflictos entre ambas comunidades (Khalidi, 2020).

La Segunda Guerra Mundial y el Holocausto reforzaron el respaldo internacional a la creación de un Estado judío, proceso que culminó con el Plan de Partición aprobado por las Naciones Unidas en 1947 y la creación del Estado de Israel en 1948. La posterior guerra árabe-israelí dio lugar a importantes transformaciones territoriales y demográficas. Desde la perspectiva palestina, este proceso es conocido como la Nakba ("catástrofe"), en referencia al desplazamiento forzado y la expulsión de cientos de miles de palestinos de sus hogares. Estos acontecimientos marcaron el inicio de una confrontación persistente que redefinió las fronteras regionales y profundizó disputas territoriales, políticas e identitarias que continúan influyendo en el conflicto hasta la actualidad.

Durante las décadas siguientes, el conflicto atravesó diversas etapas marcadas por nuevas guerras, levantamientos palestinos y procesos de negociación. La Guerra de los Seis Días (1967) tuvo especial relevancia, ya que Israel pasó a controlar Gaza, Cisjordania y Jerusalén Este. Posteriormente, los Acuerdos de Oslo de la década de 1990 generaron expectativas de una solución negociada al conflicto mediante la creación de la Autoridad Nacional Palestina y el reconocimiento mutuo entre las partes. Sin embargo, las dificultades para implementar los acuerdos, la persistencia de la violencia y la expansión de asentamientos israelíes contribuyeron al deterioro del proceso de paz.

Un antecedente central para comprender la situación actual de Gaza fue el proceso de desconexión israelí de 2005, mediante el cual Israel retiró sus asentamientos y fuerzas permanentes de la Franja. En los años siguientes, las tensiones entre Hamás y Fatah derivaron en una división política interna palestina que culminó, en 2007, con el control efectivo de Gaza por parte de Hamás. A partir de entonces, Israel estableció un bloqueo terrestre, marítimo y aéreo sobre la Franja, configurando un escenario de creciente aislamiento. Este contexto, sumado a la fragmentación territorial palestina y a la falta de avances significativos en las negociaciones de paz, contribuyó a consolidar una situación de desigualdad estructural caracterizada por profundas asimetrías políticas, territoriales y militares que continúan condicionando las dinámicas del conflicto (Echeverría Jesús, 2025).

La guerra de Gaza (2023–2025)

El 7 de octubre de 2023, Hamás lanzó un ataque contra Israel que incluyó el lanzamiento masivo de cohetes, la toma de rehenes y la infiltración en territorio israelí (Al Jazeera, 2023). En respuesta, Israel declaró el estado de guerra e inició una ofensiva militar de gran escala sobre la Franja de Gaza. Las operaciones incluyeron bombardeos aéreos, incursiones terrestres y restricciones al ingreso de recursos esenciales, lo que derivó en una crisis humanitaria de gran magnitud caracterizada por altos niveles de destrucción de infraestructura civil y un elevado número de víctimas (United Nations Security Council, 2023, 2024; Human Rights Watch, 2025). Diversos organismos

internacionales han advertido sobre la posible comisión de graves violaciones al derecho internacional humanitario por parte de los actores involucrados (Amnesty International, 2025). En este sentido, la guerra no solo constituye un enfrentamiento militar de gran intensidad, sino también una crisis humanitaria y jurídica cuyas consecuencias trascienden el plano estrictamente bélico.

El rol de Estados Unidos Apoyo militar y económico

Estados Unidos ha sostenido un apoyo militar y económico constante a Israel, expresado en la provisión de armamento, asistencia técnica y cooperación estratégica. Este respaldo se enmarca en acuerdos de largo plazo, como el Memorando de Entendimiento (MOU) firmado en 2016 (State Department, 2016).

Durante el conflicto reciente, se aprobaron nuevos paquetes de asistencia que incluyeron municiones de precisión, sistemas defensivos y financiamiento para operaciones militares (State Department, 2025; Government Publishing Office, 2023). Asimismo, diversos informes estiman que el volumen de ayuda se incrementó significativamente desde el inicio de la guerra (Swissinfo, 2025; Brown University, 2025).

Israel constituye, además, el mayor receptor acumulado de ayuda exterior estadounidense desde mediados del siglo XX, siendo predominantemente de carácter militar (Sharp, 2023; Council on Foreign Relations, 2024). Más allá de su impacto inmediato en el campo de batalla, esta asistencia contribuye a sostener una diferencia significativa de capacidades entre Israel y los actores palestinos. Desde esta perspectiva, el apoyo estadounidense no debe entenderse únicamente como una respuesta coyuntural a la guerra iniciada en 2023, sino como un elemento persistente que fortalece la posición estratégica israelí y condiciona las dinámicas de negociación, confrontación y cooperación entre las partes.

En consecuencia, la ayuda militar y económica estadounidense contribuye a reproducir una asimetría estructural que trasciende episodios específicos de violencia y condiciona la distribución de capacidades y las dinámicas de poder que caracterizan al conflicto.

La relación bilateral como interés estratégico

El apoyo estadounidense a Israel responde a una lógica estratégica de largo plazo. En esta línea, Steven Cook (2024) sostiene que la seguridad de Israel constituye un interés estratégico central de la política exterior de Estados Unidos en Medio Oriente. Este interés puede comprenderse a partir de tres dimensiones principales: el mantenimiento de la estabilidad regional, la protección de intereses vinculados a rutas comerciales y recursos energéticos y la preservación de la influencia estadounidense frente a actores que desafían el orden regional promovido por Washington.

En este contexto, la proyección regional de Irán y su respaldo a actores como Hezbollah, Hamás y otros grupos alineados con el denominado “Eje de la Resistencia” han sido percibidos por Estados Unidos e Israel como desafíos relevantes para sus intereses estratégicos. Desde una perspectiva realista, el fortalecimiento de la alianza bilateral puede interpretarse como una forma de contrapesar estas amenazas percibidas y preservar determinados equilibrios de poder en Medio Oriente, posicionando a Israel como un socio estratégico clave para la proyección de influencia estadounidense en una región de alta relevancia geopolítica.

Apoyo político y diplomático

En el plano internacional, Estados Unidos ha desempeñado un rol central mediante el uso de su poder de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Entre 2023 y 2025, vetó diversas resoluciones orientadas a promover un alto el fuego y ampliar los mecanismos de asistencia humanitaria en Gaza (United Nations Security Council, 2023, 2024; Infobae, 2025). Desde esta perspectiva, el respaldo estadounidense no se limita al plano militar, sino que también se manifiesta a través de instrumentos diplomáticos que contribuyen a reducir los costos internacionales de la acción israelí. Al impedir o retrasar la adopción de determinadas resoluciones, Estados Unidos limita la capacidad de los organismos multilaterales para ejercer presión política sobre Israel y condiciona el alcance de las respuestas colectivas frente al conflicto.

Este apoyo diplomático se ve reforzado por las declaraciones de los principales líderes estadounidenses. Tanto la administración de Joe Biden como la de Donald Trump han sostenido el derecho de Israel a la legítima defensa (Reuters, 2023; Middle East Monitor, 2024), mientras que autoridades israelíes han destacado reiteradamente el respaldo estadounidense como un componente fundamental de la relación bilateral (RTVE, 2025). En conjunto, estos elementos reflejan la continuidad de una política de Estado que trasciende los cambios de administración y contribuye a sostener el carácter estructural del apoyo estadounidense a Israel.

El rol del lobby pro-israelí en Estados Unidos

La continuidad del apoyo estadounidense a Israel también puede explicarse a partir de factores internos. Según Mearsheimer y Walt (2007), el lobby pro-israelí constituye una red de organizaciones, grupos de interés e individuos que influyen activamente en la formulación de la política exterior estadounidense hacia Israel. Su accionar se manifiesta en distintos ámbitos, incluyendo la actividad legislativa, el financiamiento de campañas electorales, la producción de análisis especializados y la construcción de marcos discursivos en la opinión pública.

De este modo, la relación bilateral no depende exclusivamente de consideraciones estratégicas vinculadas al sistema internacional, sino que también se encuentra respaldada por dinámicas domésticas que favorecen la continuidad de determinadas orientaciones de política exterior. La capacidad del "lobby" para influir en los debates públicos y en los procesos de toma de decisiones contribuye a mantener un elevado nivel de consenso político en torno al apoyo a Israel dentro de amplios sectores del sistema político estadounidense.

Si bien el alcance y la magnitud de esta influencia constituyen un tema de debate académico, su consideración resulta relevante para comprender por qué el respaldo estadounidense a Israel ha mostrado una notable continuidad a través de administraciones de distinto signo político. Esto evidencia que el alineamiento entre ambos países responde tanto a factores internacionales como a condicionantes internos.

Debate en torno a la dimensión humanitaria

Las consecuencias de la guerra de Gaza han generado un intenso debate internacional en torno al respeto del derecho internacional humanitario y a la protección de la población civil. Diversos organismos internacionales han advertido sobre la gravedad de la situación en la Franja, señalando el elevado número de víctimas, la destrucción de infraestructura civil y las dificultades para garantizar el acceso a bienes y servicios esenciales (Amnesty International, 2025; Human Rights Watch, 2025). En este

contexto, algunos informes han planteado que determinadas acciones desarrolladas durante el conflicto podrían constituir graves violaciones al derecho internacional.

El papel de Estados Unidos también ha sido objeto de discusión. Diversos actores internacionales han cuestionado el alcance del apoyo militar y diplomático brindado a Israel, argumentando que este contribuye a sostener condiciones que dificultan una respuesta más efectiva de la comunidad internacional frente a la crisis humanitaria (Xhemaili, 2025). Desde esta perspectiva, las discusiones sobre las consecuencias humanitarias del conflicto se encuentran estrechamente vinculadas al análisis del rol que desempeñan los actores externos en su desarrollo y prolongación.

Impacto interno en Estados Unidos

El respaldo a Israel también ha tenido repercusiones significativas en la política interna estadounidense. Durante 2024 y 2025 se registraron protestas, movilizaciones y debates públicos en distintos sectores de la sociedad, incluyendo universidades, organizaciones de la sociedad civil y espacios políticos, reflejando diferencias crecientes respecto de la política estadounidense hacia el conflicto (Vidal Liy, 2025).

Estas tensiones evidencian que la relación entre Estados Unidos e Israel no constituye únicamente una cuestión de política exterior. Por el contrario, el conflicto ha adquirido una creciente relevancia dentro del debate político doméstico, influyendo en discusiones vinculadas a la política internacional, los derechos humanos y el papel de Estados Unidos en Medio Oriente. Es así como el apoyo estadounidense a Israel continúa siendo un elemento central tanto de la agenda internacional como de la opinión pública del país, poniendo de manifiesto el alcance y la persistencia de una relación bilateral que trasciende coyunturas específicas.

Conclusión

El análisis desarrollado permite confirmar la hipótesis planteada, según la cual, se estableció que la relación bilateral entre Estados Unidos e Israel opera como un factor estructural del conflicto palestino-israelí, en tanto contribuye a reproducir de manera sostenida determinadas asimetrías políticas, militares y diplomáticas entre las partes. Lejos de constituir una respuesta coyuntural a episodios específicos de violencia, el apoyo estadounidense se manifiesta como un elemento persistente que condiciona el desarrollo y la evolución del conflicto.

Desde una perspectiva realista, este vínculo puede comprenderse como una alianza estratégica orientada a la preservación de intereses de seguridad y de influencia regional. La asistencia militar y económica, el respaldo diplomático en organismos internacionales y la continuidad de la cooperación política entre ambos países refuerzan la posición relativa de Israel dentro del equilibrio regional de poder. En este sentido, la relación bilateral trasciende las afinidades ideológicas o los cambios de administración y responde a una lógica de largo plazo vinculada a consideraciones geopolíticas y estratégicas.

Asimismo, el análisis permitió observar que la persistencia de esta alianza no sólo se explica por variables internacionales, sino también por dinámicas domésticas que contribuyen a sostener determinados consensos dentro del sistema político estadounidense. La influencia de grupos de interés vinculados a la relación bilateral constituye uno de esos factores. Sin embargo, la continuidad del apoyo político, diplomático y militar a Israel, aun frente a crecientes cuestionamientos humanitarios y a sectores de la opinión pública estadounidense cada vez más críticos respecto de la

guerra en Gaza, sugiere que las consideraciones estratégicas continúan ocupando un lugar central en la formulación de la política exterior de Estados Unidos. De este modo, la interacción entre factores externos e internos fortalece el carácter estructural del apoyo estadounidense a Israel y ayuda a comprender su continuidad a lo largo del tiempo.

En consecuencia, cualquier análisis orientado a comprender las dinámicas actuales del conflicto palestino-israelí requiere considerar el papel que desempeñan las alianzas estratégicas y las relaciones de poder en la configuración del escenario regional. Finalmente, futuras investigaciones podrían profundizar el estudio de las transformaciones que esta relación pueda experimentar ante cambios en el equilibrio de poder en Medio Oriente, el papel creciente de actores regionales como Irán o las posibles modificaciones en la opinión pública y la política interna estadounidense frente al conflicto.

Referencias bibliográficas

AL JAZEERA. (2023, 10 de octubre). Biden pledges military aid, political support for Israel amid the Gaza war. https://www.aljazeera.com/news/2023/10/10/biden-pledges-military-aid-political-support-for-israel-amid-gaza-war

AMNESTY INTERNATIONAL. (2025, 4 de junio). USA: Veto of UN resolution on lifting Gaza aid restrictions and release of hostages is shameful and inhumane amid Israel's ongoing genocide. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/06/usa-veto-un-resolution-gaza-aid-inhumane-israels-genocide/

BROWN UNIVERSITY. (2025). U.S. spending on Israel and regional operations since October 2023. Costs of War Project. Watson Institute for International and Public Affairs. https://watson.brown.edu/costsofwar

COOK, S. A. (2024, 29 de mayo). Oil and national security: U.S.-Middle East relations. Council on Foreign Relations. https://www.cfr.org/event/oil-and-national-security-us-middle-east-relations

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. (2024). U.S. aid to Israel in four charts. https://www.cfr.org/article/us-aid-israel-four-charts

ECHEVERRÍA JESÚS, C. (2025).Israel y el futuro de Oriente Medio: una visión panorámica. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, (59), 11-28.

GOVERNMENT PUBLISHING OFFICE. (2023). Declaración del presidente Joe Biden condenando los atentados terroristas en Israel. https://2021-2025.state.gov/translations/spanish/declaracion-del-presidente-joe-biden-condenando-los-atentados-terroristas-en-israel/

HUMAN RIGHTS WATCH. (2025). Israel and Palestine. En World Report 2025. https://www.hrw.org/es/world-report/2025/country-chapters/israel-and-palestine

INFOBAE. (2025). Estados Unidos vetó una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU por una tregua en Gaza. https://www.infobae.com/estados-unidos/2025/09/18/estados-unidos-veto-una-resolucion-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-por-una-tregua-inmediata-en-gaza/

KHALIDI, R. (2020). The hundred years' war on Palestine: A history of settler colonialism and resistance, 1917–2017. Metropolitan Books.

MEARSHEIMER, J. J., & WALT, S. M. (2007). The Israel lobby and U.S. foreign policy. Farrar, Straus and Giroux.

MORGENTHAU, H. J. (1948). Politics among nations: The struggle for power and peace. Alfred A. Knopf.

MIDDLE EAST MONITOR. (2024). Biden reiterates his ironclad commitment to Israel. https://www.middleeastmonitor.com/20241113-biden-reiterates-his-ironclad-commitment-to-israel/

REUTERS. (2023, 18 de octubre). Biden offers Israelis support, Palestinians aid in Tel Aviv. https://www.reuters.com/world/tel-aviv-biden-reassures-israel-addresses-palestinian-suffering-2023-10-18/

RTVE. (2025). Netanyahu elogia a Trump y asegura que es el "mejor amigo que Israel ha tenido nunca". https://www.rtve.es/play/videos/telediario-2/netanyahu-elogia-trump-asegura-mejor-amigo-israel-tenido-nunca/16769251/

STATE DEPARTMENT. (2016). Memorando de Entendimiento (MOU). https://2009-2017.state.gov/documents/organization/265160.pdf

STATE DEPARTMENT. (2025). Military assistance to Israel. https://www.state.gov/military-assistance-to-israel

SHARP, J. M. (2023). U.S. foreign aid to Israel. Congressional Research Service. https://www.congress.gov/crs-product/RL33222

SWISSINFO. (2025, 7 de octubre). EEUU destinó 21.700 millones en ayuda militar a Israel desde inicio de la guerra en Gaza. https://www.swissinfo.ch/spa/eeuu-destin%C3%B3-21.700-millones-en-ayuda-militar-a-israel-desde-inicio-de-la-guerra-en-gaza/90129728

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (2023, 8 de diciembre). Security Council fails to adopt resolution demanding immediate humanitarian ceasefire in Gaza on account of veto by United States (SC/15519). United Nations. https://press.un.org/en/2023/sc15519.doc.htm

UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. (2024, 20 de febrero). Security Council again fails to adopt resolution demanding immediate humanitarian ceasefire in Gaza on account of veto by United States (SC/15595). United Nations. https://www.un.org/unispal/document/security-council-meeting-coverage-20feb2024/

VIDAL LIY, M. (2025, 8 de octubre). La opinión pública de Estados Unidos se aleja de Israel. El País. https://elpais.com/internacional/2025-10-09/la-opinion-publica-de-ee-uu-se-aleja-del-tradicional-apoyo-de-su-pais-a-israel.html

XHEMAILI, A. (2025, abril 30). U.S. policy in the Israel-Hamas conflict: Strategic implications and global reactions (2023–2025). SSRN. https://ssrn.com/abstract=5250551

Cómo citar:

BLOIS, C. (2026). La relación Estados Unidos–Israel como factor estructural del conflicto en Gaza (2023–2025). *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43 (Jul-Dic), 93-101

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Revista Integración y Cooperación Internacional, 43, julio-diciembre 2026, pp. 102-105
ISSN 1852-9798

RESEÑA

Desoccidentalización. Repensar el orden mundial. Didier Billion y Christophe Ventura, 2023, Agone, 164 páginas

La obra *Desoccidentalización. Repensar el orden mundial* (Agone, 2023), de Didier Billion y Christophe Ventura, investigadores del Instituto de Relaciones Internacionales y Estratégicas (IRIS), se inscribe en el núcleo de los debates contemporáneos de las Relaciones Internacionales sobre la transformación del orden global posterior a la hegemonía estadounidense. En un contexto caracterizado por la intensificación de la rivalidad estratégico-sistémica entre Estados Unidos y China, la fragmentación de la gobernanza global y la creciente autonomía relativa del Sur Global, el libro propone una categoría analítica central —la "desoccidentalización"— para interpretar la mutación estructural del sistema internacional. En este sentido, no es menor que la obra haya sido producida en Francia, en el seno de un campo intelectual europeo que históricamente ha mostrado mayor predisposición a cuestionar la pretensión de universalidad del orden liberal occidental y a problematizar las jerarquías implícitas en la gobernanza global.

Lejos de inscribirse en una narrativa declinista clásica, la obra busca evitar tanto el determinismo del "fin de Occidente" como la persistencia del imaginario de un orden liberal universal. Su apuesta es más sutil: comprender la erosión progresiva de la centralidad occidental en la producción de normas, instituciones y marcos de legitimidad global, sin que ello implique la emergencia inmediata de un nuevo hegemón o la estabilización de una estructura multipolar clásica.

1. Desoccidentalización: entre economía política global y crisis de universalidad

El concepto de desoccidentalización constituye el eje estructurante del libro y puede leerse como un intento de renovación conceptual dentro de la tradición crítica de las Relaciones Internacionales. A diferencia de enfoques que privilegian exclusivamente la redistribución del poder material, Billion y Ventura subrayan la dimensión simultáneamente material y normativa del cambio sistémico.

En este punto, su análisis dialoga indirectamente con la tradición de la economía política internacional crítica, especialmente con los aportes de Robert W. Cox, para quien "la teoría es siempre para alguien y para algún propósito", y el orden mundial debe entenderse como una combinación de capacidades materiales, ideas e instituciones. En esta línea, la desoccidentalización no es solo un desplazamiento de poder económico hacia Asia, sino una crisis de la capacidad occidental de universalizar sus categorías de modernidad, desarrollo y gobernanza.

Asimismo, el enfoque puede vincularse con la lectura sistémica de Immanuel Wallerstein, en la medida en que la obra reconoce la historicidad del sistema internacional y la existencia de jerarquías estructurales de larga duración. Sin embargo, a diferencia del estructuralismo más determinista, Billion y Ventura enfatizan la contingencia del momento actual y la apertura del sistema a múltiples trayectorias.

2. Multipolaridad versus apolaridad: precisión conceptual del cambio sistémico

Uno de los aportes más relevantes del libro es la distinción implícita entre multipolaridad y apolaridad, que permite refinar el diagnóstico del orden internacional contemporáneo.

La multipolaridad remite, en su acepción clásica, a un sistema en el que varios polos de poder relativamente estables estructuran el equilibrio internacional. Esta lectura, asociada a tradiciones realistas, presupone cierta estabilidad jerárquica entre grandes potencias. Sin embargo, Billion y Ventura sugieren que el sistema actual no se ajusta completamente a esta definición. Más que una multipolaridad consolidada, observan un escenario de apolaridad relativa, caracterizado por la ausencia de hegemonía estable, la fragmentación de capacidades de influencia, la superposición de niveles de poder (global, regional, sectorial) y la volatilidad de las alianzas estratégicas.

Esta distinción resulta analíticamente fecunda, ya que permite comprender por qué actores como China o Estados Unidos, pese a su centralidad, no logran estructurar un orden global plenamente coherente. La apolaridad no implica ausencia de poder, sino dispersión y desagregación de la autoridad internacional. Sin embargo, esta lectura puede tender a subestimar la persistencia de jerarquías estructurales, en particular el peso aún significativo de Estados Unidos en ámbitos clave, lo que sugiere más una transición incompleta que una verdadera apolaridad consolidada.

3. El "momento contractual" del orden internacional

La obra introduce como planteamiento especialmente novedoso la conceptualización del sistema internacional contemporáneo como un "momento contractual". Con ello, los autores describen un entorno en el que las relaciones entre Estados se vuelven crecientemente condicionales, flexibles y reversibles.

A diferencia del orden bipolar de la Guerra Fría, estructurado por alineamientos rígidos, el sistema actual se caracteriza por la proliferación de estrategias de "no alineamiento" o "multialineamiento". Este fenómeno expresa la voluntad de numerosos Estados del Sur Global de evitar subordinaciones automáticas a cualquiera de los polos dominantes.

Si bien esta noción captura con precisión dinámicas actuales, su carácter novedoso puede relativizarse: las prácticas de alineamiento flexible han estado presentes en distintos momentos históricos, por lo que lo distintivo del presente radicaría más en su generalización que en una ruptura cualitativa absoluta.

4. Sur Global: agencia, heterogeneidad y reconfiguración estratégica

El libro sitúa al Sur Global como un actor dinámico y clave en el proceso de desoccidentalización. No obstante, lo más destacable no es simplemente señalar su ascenso, sino remarcar su diversidad interna y la expansión de su capacidad de acción estratégica.

Los autores subrayan que el Sur Global no constituye un bloque homogéneo, sino un espacio de estrategias diferenciadas que oscilan entre la cooperación con potencias emergentes, la negociación selectiva con Occidente y la búsqueda de autonomía relativa. Este enfoque permite superar visiones dicotómicas que reducen al Sur Global a una posición pasiva dentro del sistema internacional.

Por el contrario, el libro destaca su rol activo en la redefinición de las reglas del juego global, particularmente en ámbitos como comercio, energía, infraestructura y diplomacia multilateral. No obstante, el análisis podría profundizar más en las asimetrías internas del propio Sur Global, que condicionan su capacidad de incidir de manera estructural en el sistema internacional.

5. China, Estados Unidos y la reconfiguración del poder sistémico

El eje estructurante del análisis geopolítico es la relación entre Estados Unidos y China. Los autores interpretan esta relación no como una nueva Guerra Fría, sino como una competencia sistémica de largo plazo por la definición del orden internacional.

China aparece como un actor clave de la desoccidentalización, no porque busque reemplazar directamente a Occidente, sino porque introduce alternativas parciales a los mecanismos tradicionales de gobernanza global. Su influencia en infraestructura, financiamiento y cooperación Sur-Sur contribuye a erosionar la centralidad occidental sin generar necesariamente un nuevo orden hegemónico.

Estados Unidos, por su parte, mantiene una posición dominante, pero enfrenta crecientes restricciones estructurales para sostener su liderazgo global sin costos crecientes. La relación entre ambas potencias no es binaria ni cerrada, sino atravesada por interdependencias complejas. Sin embargo, el análisis privilegia la dimensión transformadora de esta relación por sobre sus continuidades, dejando menos explorado hasta qué punto estas dinámicas reproducen lógicas de poder preexistentes.

6. Europa como excepción estructural

El análisis de Europa constituye uno de los puntos más sugerentes. Según los autores, la Unión Europea aparece como una excepción dentro del proceso de desoccidentalización, en la medida en que mantiene una fuerte dependencia estratégica de Estados Unidos.

Esta situación contrasta con la creciente autonomía de otras regiones y plantea un problema central: la dificultad europea para redefinir su posición en un sistema internacional en transición. La noción de autonomía estratégica europea aparece así como un proyecto incompleto, tensionado entre aspiraciones de independencia y estructuras de dependencia histórica, en línea con debates particularmente presentes en el pensamiento estratégico francés contemporáneo.

7. Contribución teórica y valor analítico

Desde una perspectiva disciplinar, la obra se distingue por un conjunto de aportes que dialogan con algunos de los debates más actuales en Relaciones Internacionales. En primer lugar, introduce la noción de desoccidentalización como categoría analítica innovadora, útil para interpretar las transformaciones del orden global más allá de los marcos tradicionales de hegemonía y polaridad. En segundo término, propone una relectura crítica del sistema internacional que articula economía política, geopolítica y dimensión normativa del poder, evitando tanto lecturas deterministas como simplificaciones excesivas. En tercer lugar, contribuye a una superación parcial del eurocentrismo al reconocer la pluralización de centros de producción de poder y de sentido.

En conjunto, el libro integra de manera sofisticada las dimensiones materiales y normativas del poder, al tiempo que enfatiza la complejidad, la flexibilidad y la heterogeneidad del sistema internacional contemporáneo. Su principal fortaleza

reside en esta articulación, aunque su capacidad de formalización teórica resulta más limitada.

Desoccidentalización. Repensar el orden mundial constituye una contribución conceptualmente sugerente al debate contemporáneo en Relaciones Internacionales. Su principal fortaleza radica en la capacidad de capturar la transición sistémica actual sin recurrir a esquemas interpretativos rígidos ni narrativas declinistas simplificadoras.

La noción de desoccidentalización permite pensar la transformación del orden global como un proceso abierto, caracterizado por la fragmentación del poder, la pluralización de actores y la erosión del monopolio normativo occidental. Al mismo tiempo, su lectura del sistema internacional como un espacio de apolaridad relativa y contractualidad estratégica ofrece herramientas analíticas útiles, aunque no exentas de ambigüedad.

En definitiva, más que ofrecer una teoría cerrada del orden internacional, la obra propone un marco interpretativo fértil que contribuye a ampliar el horizonte analítico de la disciplina frente a las transformaciones del siglo XXI.

Sofía Gómez Mansur, Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad Nacional de Cuyo (UNCuyo). Realizó una especialización en Geopolítica de Medio Oriente en la Universidad Holy Spirit of Kaslik (USEK), en Líbano. Actualmente desarrolla investigaciones vinculadas a la política y las relaciones internacionales con foco en Medio Oriente. Correo electrónico: sofia.gomez@uncuyo.edu.ar ORCID: https://orcid.org/0009-0006-0719-8648

Cómo citar:

GÓMEZ MANSUR, S. (2026). Reseña: Desoccidentalización. Repensar el orden mundial. Didier Billion y Christophe Ventura, 2023, Agone. *Revista Integración y Cooperación Internacional*, 43 (Jul-Dic), 102-105

Esta obra se encuentra bajo la Licencia Creative Commons Reconocimiento – Compartir Igual(by-sa)

Nominata | Reviwers Acknowledgements

La revista Integración y Cooperación Internacional publica artículos que han sido aprobados luego de una evaluación realizada por partes, mediante el sistema de Doble Referato Ciego. En los últimos números participaron los siguientes evaluadores, a quien el Equipo Editorial de la Revista Integración y Cooperación Internacional agradece por su trabajo de excelencia y su contribución a la calidad de la divulgación científica:

Abdelhak Hiri
Adriana Robledo Sánchez
Agostina Salman
Agustina Marchetti
Alexandre Lopez i Borrull
Alicia Pía Morbiducci
Andrea Straziuso
Antonia Navarro
Carla Morasso
Carla Oliva
Carolina Martínez
Carolina Passet
Carolina Pesuto
Christopher Kiessling
Clara Inés Atehortúa Arredondo
Celina Albornoz
Cruz García Lirios
Delfina Vila Moret
Dorotea López
Emilse Calderón
Ezequiel Magnani
Fabián Drisun
Federico De Singlau
Felipe Lara
Florencia Marina
Florencia Prego
Florencia Urbano
Geraldina Dana
Guadalupe Diturbide
Guillermina Elías
Gustavo Eduardo García
Iara Margalit Waisberg
Irene Fernández Molina
Irene Sacco
Jordano Sebastián Cilio Mejía
José Fernández Alonso
Juan Camilo Mesa Bedoya
Juan Carlos Carretero
Juan Cruz Margueliche
Juan Facundo Carcedo
Juan José Vagni
Juan Sebastián Schulz
Julian Bilmes
Julieta Zelicovich
Karla Verónica Félix Jaramillo
Laura Vilosio
Laurita Botero
Lía de la Vega
Lidia Gatti
Lilian Berardi
Luz Amelia Vela
Marcelo Céspedes
Marco Gaiero
María Elena Nogueira
María Luz Falivene
María Noel Dussort
María Ofelia Delvalle Cáceres
Mariana Calvento
Mariana Polito
Mariana Polizzi
Marina Iuzzi Santana
Mario Guerrero
Matías Kholler
Maximiliano Barreto
Micaela Kaplun
Miguel Ángel Sevilla
Miguel Andrade Vásquez
Nahir Isaac
Olga Saavedra
Ornela Fabani
Osvaldo Guzmán Núñez
Oriana Cherini
Paola Zárate
Paula Perea
Rafael Hernández
Reynier Limonta Montero
Roberto Falcón
Rodolfo Cano
Sabrina Olivera
Santiago Liaudat
Santiago Toffoli
Stella Juste
Tatiana Pizzi Reynoso
Tania Porcaro
Tomás Rodoreda
Virginia Zamboni
Wilson Lechón