

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

ESTRATEGIAS FRENTE A LA TENSIÓN GEOESTRÁTICA DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA



HACIA LA BUSQUEDA DE RESILIENCIA ESTRATÉGICA:

cómo América Latina responde a la rivalidad
entre Estados Unidos y China



NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

FICHA TÉCNICA

**"AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA: ESTRATEGIAS FRENTE A LA TENSION
GEOESTRATEGICA DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA".**

CENTRO DE ESTUDIOS NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

nuevapoliticaexterior.cl

Con apoyo de

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

ENCARGADA DE PROYECTO E IDEA ORIGINAL

Daniela Sepúlveda Soto

ENCARGADO ADMINISTRATIVO

Sebastián Vielmas Rodríguez

EDITOR GENERAL DOCUMENTOS

Andrés Villar Gertner

DISEÑO E IMAGEN DE MARCA

Alejandro Délano Águila

ASISTENTE DE COMUNICACIONES Y DIFUSIÓN

Mariana Araya Labarca

ASISTENTE DE PROYECTO

Antonia von Dessauer Allamand

INSCRIPCIÓN REGISTRO

Servicio Nacional del Patrimonio Cultural de Chile

No: XXXXXXXXXXXXX

Documento original elaborado para el Centro de Estudios Nueva Política Exterior (2026).

El uso comercial del contenido depositado en este documento y otros materiales editados y publicados por el Centro de Estudios Nueva Política Exterior está prohibido sin previa autorización escrita del Centro de Estudios Nueva Política Exterior.

Las opiniones expresadas en este documento no representan necesariamente las del Centro de Estudios Nueva Política Exterior. Los autores son responsables del contenido y datos de sus documentos.

Autores que contribuyen en esta colección: *Alondra Arellano, Sébastien Dubé, Julieta Zelicovich, Fausto Carbajal, Bruna Soares, Sebastián Depolo.*

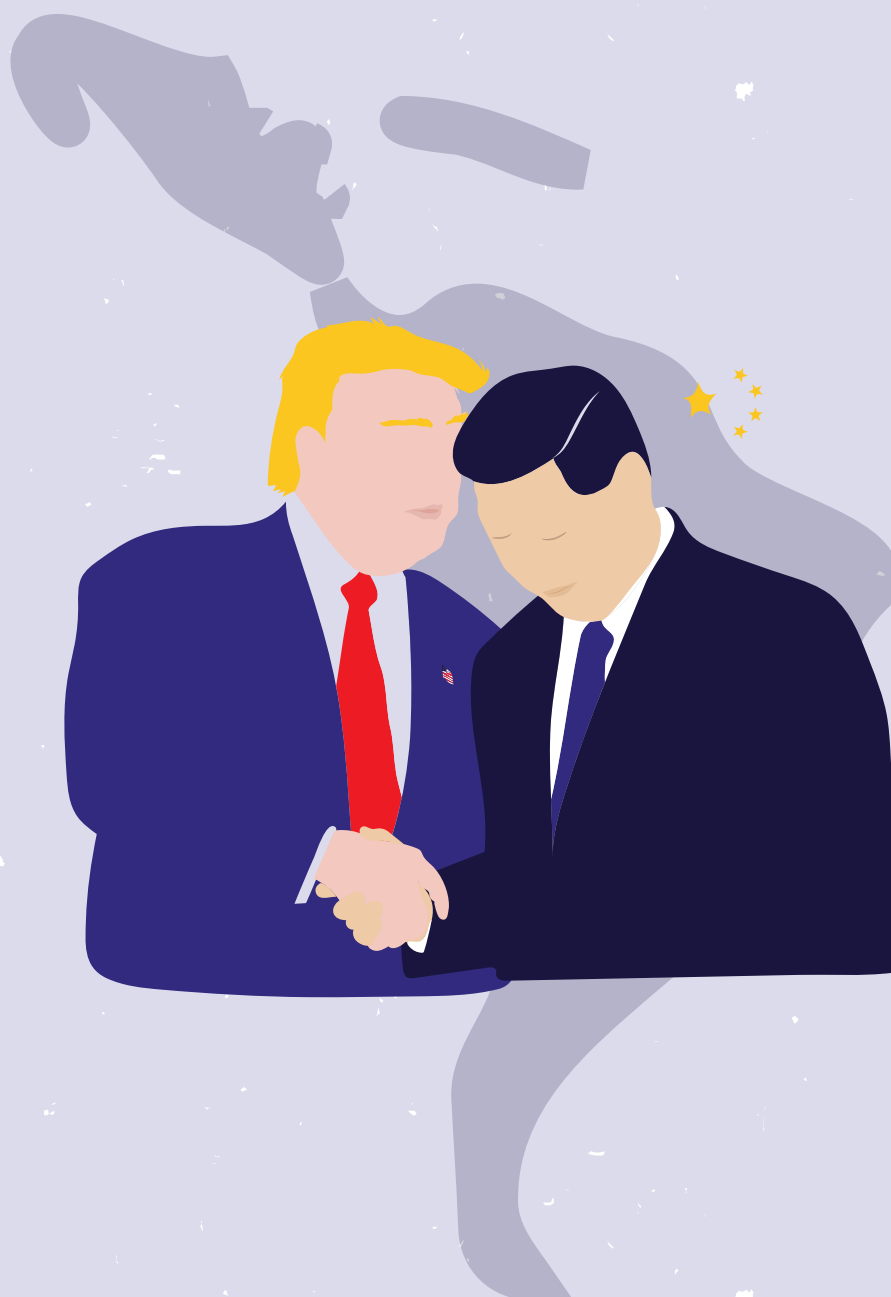
RESUMEN

Este artículo analiza cómo han respondido los países latinoamericanos al recrudecimiento de la competencia geoestratégica entre Estados Unidos y China en el período postpandemia. Se sostiene que la capacidad de los países latinoamericanos para reducir su vulnerabilidad económica y exposición al riesgo geopolítico ha dependido de la combinación de tres variables internas y una externa: (i) el reconocimiento temprano de los procesos de cambio, (ii) el grado de diversificación productiva, comercial y financiera, y (iii) la orientación político-estratégica hacia la autonomía en el modelo de desarrollo; junto con (iv) la variación en la rigidez de la competencia a nivel sistémico. A partir de un análisis comparado, se identifican respuestas heterogéneas que oscilan entre la improvisación, la aceptación y la innovación. Los hallazgos muestran que las estrategias basadas únicamente en alineamientos políticos o mecanismos de cobertura resultan insuficientes frente a la creciente securitización de la interdependencia. En contraste, la construcción de capacidades económicas domésticas emerge como condición necesaria para alcanzar una resiliencia estratégica sostenible.



Autora **JULIETA ZELICOVICH**

Julieta Zelicovich es Doctora en Relaciones Internacionales, por la Universidad Nacional de Rosario, y Magíster en Relaciones Comerciales Internacionales, por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina. Se desempeña en investigación y docencia en el campo de las relaciones comerciales internacionales. En la actualidad es investigadora adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y profesora en la Universidad Nacional de Rosario y en la Universidad de San Andrés. Es autora de publicaciones académicas nacionales e internacionales, en temas como geoeconomía, globalización, comercio internacional, política comercial externa e integración regional..



Índice

GLOSARIO	6
Introducción	7
Tres transformaciones de la globalización geoeconómica	8
América Latina frente al cambio global	9
Argentina	10
Brasil	11
Colombia	12
México	13
Panamá	14
Una evaluación del policy mix de una región heterogénea	16
Conclusiones	18
ANEXO METODOLÓGICO	19
Referencias bibliográficas	21



GLOSARIO

Agencia: En Relaciones Internacionales, se refiere a la capacidad de un Estado para actuar de manera independiente y tomar decisiones soberanas en el sistema internacional.

Alineamiento (en política exterior): Acción de un Estado para coordinar su política exterior y sus decisiones estratégicas con los intereses de una gran potencia, a menudo sacrificando márgenes de maniobra.

Balanceo: Estrategia de política exterior que busca equilibrar el poder de una potencia mediante el fortalecimiento de sus capacidades o de alianzas con otros actores.

Belt and Road Initiative (BRI): Conocida como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta”, es el megaproyecto de China para expandir su presencia global mediante inversiones en infraestructura y comercio.

Blindaje político: Situación en la que un país fortalece sus herramientas para enfrentar riesgos geopolíticos, pero sigue siendo vulnerable debido a su dependencia económica estructural.

Hedging: Estrategia de política exterior de cobertura, mediante la cual los Estados buscan maximizar su autonomía y beneficios económicos vinculándose con múltiples potencias en competencia, evitando alinearse exclusivamente con una de ellas para amortiguar shocks externos. Suele incluir medidas como evitar alineamientos rígidos, adoptar estrategias en espejo con las distintas potencias para contrarrestar riesgos y buscar opciones alternativas frente a la incertidumbre.

De-risking: Estrategias destinadas a reducir la dependencia económica en las cadenas globales de valor en sectores críticos o estratégicos para minimizar riesgos, sin llegar a una ruptura total del comercio.

Nearshoring: Relocalización de la producción y cadenas de suministro a países cercanos geográficamente al mercado principal (como México respecto a Estados Unidos) para reducir riesgos y costos logísticos.

Reshoring: Estrategia de incentivo a la producción en cadenas globales de valor, centrada en buscar el retorno de la producción industrial al territorio nacional del país de origen.

Resiliencia estratégica: Capacidad de un Estado para prevenir, prepararse, afrontar y recuperarse de crisis internacionales, combinando el fortalecimiento económico y geopolítico para reducir su exposición al riesgo global.

Securitización (Weaponization de la interdependencia): Proceso por el cual los vínculos económicos y la interdependencia (comercio, finanzas, tecnología) se transforman en herramientas de seguridad nacional o en “armas” de presión política y coerción.

Vulnerabilidad crítica: Condición en la que un país carece de mecanismos para reducir su dependencia económica y, al mismo tiempo, está altamente expuesto a presiones o shocks geopolíticos externos.

Introducción

El recrudescimiento de la tensión geoestratégica entre Estados Unidos y China impulsa la necesidad de rediseñar las estrategias de política externa de los países latinoamericanos. La reconfiguración de la globalización pone en cuestión la capacidad de los patrones de interdependencia económica heredados de la hiperglobalización para sostener estrategias de desarrollo y autonomía, así como de los ejes que organizaron las relaciones bilaterales de América Latina con Washington y Beijing en las décadas precedentes (Aggarwal y Kenney 2023; Rodrik y Stiglitz 2024). Incluso pueden dejar expuestos a los países latinoamericanos a situaciones de vulnerabilidad frente a shocks en las dimensiones productivas, comerciales y financieras, o ante las dinámicas de competencia hegemónica, configurando un riesgo de carácter geopolítico.

En este documento analizo cómo han respondido los países latinoamericanos al recrudescimiento de la competencia geoestratégica entre Estados Unidos y China en el período postpandemia. Sumado a ello, ¿en qué medida sus estrategias de política exterior han logrado reducir su vulnerabilidad económica y exposición al riesgo geopolítico en el contexto de la reconfiguración de la globalización? Nos centramos en Argentina, Brasil, Colombia, México y Panamá, cinco países que ejemplifican la heterogeneidad y complejidad del escenario latinoamericano, pues poseen economías de diferentes tamaños, distintas especializaciones productivas y tradiciones diplomáticas diversas —especialmente en la relación con Washington y Beijing—. Comparten, sin embargo, un lugar periférico en el orden internacional, pues son sociedades políticas crecientemente polarizadas y están expuestas a los desafíos de un mismo contexto global de cambios acelerados.

Sostengo, en primer lugar, que la región latinoamericana manifestó respuestas heterogéneas frente a la reconfiguración global, que variaron entre la improvisación, la aceptación y la innovación. En segundo lugar, argumento que la capacidad de los países latinoamericanos para diseñar e implementar estrategias de política exterior resilientes, que reduzcan su vulnerabilidad económica y exposición al riesgo geopolítico, ha dependido de la combinación de tres variables internas y una externa: (i) el reconocimiento temprano de los procesos de cambio, (ii) el grado de diversificación productiva, comercial y financiera, y (iii) la orientación político-estratégica hacia la autonomía en el modelo de desarrollo; junto con (iv) la variación en la rigidez de la competencia a nivel sistémico.

Mientras la tensión geoestratégica entre Estados Unidos y China es moderada, los países que internalizan las percepciones de cambio externo pueden maximizar su autonomía mediante estrategias de cobertura o hedging. Sin embargo, ante una securitización más agresiva de la interdependencia por parte de Washington (2025-2026), solo aquellos Estados que han construido capacidades estatales previas logran sostener márgenes de maniobra, mientras que los estados con alta dependencia y bajo reconocimiento del cambio sufren una degradación de su agencia hacia el alineamiento o la vulnerabilidad crítica.

El artículo se organiza de la siguiente manera. En primer lugar, se describen las transformaciones geoeconómicas recientes. Luego, se analizan las respuestas de los países seleccionados a partir de una matriz de desempeño que distingue entre vulnerabilidad crítica, fortaleza económica aislada, blindaje político y resiliencia estratégica. Finalmente, se discuten los hallazgos y recomendaciones del documento.



Tres transformaciones de la globalización geoeconómica

El cambio en el escenario internacional es parte sustantiva de por qué las estrategias de política exterior de América Latina necesitan revisiones. En el escenario pospandemia, la política comercial se ha reconfigurado como herramienta de seguridad nacional. El proteccionismo y la política industrial ganaron centralidad, erosionando los principios y marcos regulatorios que habían estructurado el comercio y la inversión internacionales desde la posguerra fría. Si bien los niveles de interdependencia propios de la globalización se sostienen —medidos como la importancia del comercio en el PBI global—, hay reglas, ritmos y centros de poder sustancialmente distintos a los que primaban dos décadas atrás. Tres grandes transformaciones sintetizan esta reconfiguración de la globalización en clave geoeconómica.

La primera transformación expresa el pasaje de “la cooperación a la competencia” como eje estructurante de la relación entre Estados Unidos y China. El ascenso económico chino —como principal exportador mundial y actor central de la inversión extranjera directa a fines de los 2000 y comienzos de los 2010— alteró la dinámica con la que Washington se vinculaba con el resto del mundo. La cooperación, que sostenía el “made in the world”, fue dando lugar a estrategias de “desacoplamiento selectivo” (de-risking) y propició una lógica de reciprocidad específica —“ojo por ojo”— en el accionar de Estados Unidos.

El primer gobierno de Donald Trump dio los puntapiés iniciales con la “guerra comercial”, que priorizó la arena comercial para expresar la competencia internacional. Junto a esta, las dimensiones tecnológicas y de infraestructura también se volvieron críticas. En consecuencia, desde 2017 la presencia económica china en América Latina comenzó a leerse en clave de amenaza, consolidando una dinámica hemisférica de competencia, visible en sectores sensibles como telecomunicaciones e infraestructura portuaria (Zelicovich y Yamin 2024; Urdinez 2026).

La segunda transformación se sitúa en el plano de las ideas y redefine la política económica: de herramienta técnica y reglada pasa a concebirse como instrumento estratégico y politizado. En 2009 apenas el 0,5% del comercio mundial estaba afectado por medidas restrictivas. En 2025 la cifra alcanzó el 19,7% (World Trade Organization, 2025). La pandemia, la guerra en Ucrania y la rivalidad hegemónica posicionaron al Estado en el centro de la política económica, alterando el equilibrio Estado-Mercado de la hiperglobalización. En un contexto de debilitamiento de la OMC (Hopewell 2025), ello se tradujo en la expansión de aranceles, controles a las exportaciones y subsidios, muchos justificados en términos de la competencia geopolítica. Paulatinamente se consolidó una lógica de “nueva política industrial” (Evenett et al. 2024), sustentada en el uso ampliado del concepto de “seguridad económica”. Para América Latina esto significa el incremento de la incertidumbre en la gobernanza global del comercio, con mayores chances de disrupción de los intercambios.

Finalmente, una tercera transformación, simultánea a las dos anteriores, ocupa las cadenas globales de valor y la forma de producción, pasando “del just-in-time” al “just-in-case” y priorizando el control sobre eslabones estratégicos. El incremento de percepciones relativas al riesgo global ha repercutido en la organización de la producción a nivel global, desplazando o complementando la primacía de la eficiencia económica (Turner 2023).

La resiliencia, entendida como la capacidad de un sistema de prevenir, prepararse, afrontar y recuperarse de shocks y crisis (World Trade Organization 2021), se transformó en un activo intangible de las empresas, elemento crítico para el nuevo escenario. Se buscó ganar control sobre eslabones de las cadenas de valor que otrora estaban ordenados por el libre mercado, siendo los esfuerzos de reshoring y nearshoring sobre el capital internacional, y las estrategias de alianzas y diversificación de proveedores de minerales críticos dos ejemplos recientes evidentes respecto de estos cambios. En este marco, se consolidó la jerarquización de sectores considerados críticos y una reconfiguración de los vínculos entre empresas y Estados, así como de las relaciones intra-cadena donde la geopolítica es cada vez más importante (Choer Moraes y Wigell 2022; Pohl y Wigell 2024).

Entre enero de 2025 y comienzos de 2026 estas tres tendencias se aceleraron y profundizaron. La dinámica de competencia llevó al planteo de un corolario Trump a la Doctrina Monroe, también conocido como Doctrina “Donroe”, con uno de sus momentos más distintivos en la intervención sobre Venezuela y la captura de Nicolás Maduro, en enero de 2026. El creciente proteccionismo se vio fortalecido por los aranceles del “Liberation Day” y el recurrente uso de los aranceles como instrumento de amenaza en todos los ámbitos de las relaciones internacionales, haciendo de la securitización —weaponization— de la interdependencia un fenómeno cada vez más recurrente. La producción en el just in case y la identificación de nuevos modos de producción en sectores críticos, por su parte, se manifestaron en anuncios de planes estratégicos y políticas de monitoreo en los segmentos de minerales críticos y de vehículos eléctricos.

Podemos distinguir, en consecuencia, una etapa de reconfiguración global más acotada y distendida entre 2021 y 2024, y una segunda, más rígida y confrontativa, con más “palos” que “zanahorias”, en 2025 y 2026.

América Latina frente al cambio global

Los países de América Latina manifestaron un bajo grado de internalización de las tres transformaciones globales y pocas respuestas innovadoras frente a estos cambios. Entre los discursos y comunicaciones del período 2021-2025 de los líderes latinoamericanos, hay más “aceptación” e “improvisación”¹ (Katzenstein y Seybert 2018) que respuestas innovadoras al nuevo escenario, aun dentro de un panorama regional heterogéneo (tabla 1). Estas distintas lecturas acarrearán diversos tipos de acciones estratégicas, desde acciones de alineamiento y aquiescencia hasta el desarrollo de opciones autonómicas en el marco de iniciativas de no alineamiento activo, cobertura (hedging), balanceo y fortalecimiento de capacidades nacionales.

Tabla 1. Percepción de las transformaciones
geoeconómicas y patrones de respuesta en
América Latina

	T1: “de la cooperación al Conflicto”	T2: “de lo técnico a lo político”	T3 “del just in time al just in case”	Tipo de respuesta
Argentina	Medio	Bajo	Medio	De innovación a improvisación
Brasil	Alto	Alto	Alto	Innovación
México	Medio	Bajo	Medio	Aceptación
Colombia	Medio	Medio	Bajo	De aceptación a innovación incipiente
Panamá	Alto	Alto	Bajo	De innovación a aceptación

Fuente: Elaboración propia

1 Katzenstein y Seybert (2018) conceptualizan las respuestas frente a la incertidumbre en aceptación, improvisación, rechazo e innovación. La primera implica reconocer los cambios globales y, desde una posición de debilidad, adoptar una forma de aquiescencia frente a la nueva estructura de poder. La improvisación ocurre cuando los gobiernos aplican esquemas previos a un entorno transformado, generando respuestas reactivas ante el fracaso inicial. El rechazo implica una estrategia activa orientada a restaurar el status quo. La innovación, en cambio, supone redefinir metas en un contexto de incertidumbre, apostando por la adaptabilidad como vía para generar poder



Argentina

Tras el fin de la pandemia, Argentina vio fortalecido el rol del Estado como articulador en la relación Estado-Mercado, desplegando iniciativas de política que buscaban diversificar sus exportaciones, fortalecer el desarrollo estratégico de sectores críticos —como el minero— y desplegar estrategias de cobertura y redes internacionales que le permitieran amortiguar shocks externos. Durante el gobierno de Alberto Fernández (2019-2023), Argentina exhibió intentos de respuestas adaptativas frente al cambio global, manifestados en discursos que reconocían la competencia hegemónica y la fragmentación geoeconómica como condicionantes sistémicos relevantes, y en la jerarquización del sector de minerales críticos e hidrógeno verde en las políticas productivas. Por ejemplo, esto llevó a que la negociación de un Memorándum de Entendimiento con Estados Unidos se diera simultáneamente al ingreso a la iniciativa china Belt and Road Initiative (BRI). La búsqueda de fortalecimiento del Mercosur, el impulso de acuerdos comerciales y la invitación a ingresar a BRICS dan cuenta de otras iniciativas de política que postulaban aprovechar el contexto para mejorar la posición del país en el mundo.

Sin embargo, estas metas quedaron limitadas frente a los constreñimientos derivados del endeudamiento externo y las debilidades macroeconómicas nacionales (Zelcovich 2025). Con el cambio de gobierno de Alberto Fernández a Javier Milei, se produjo un giro refundacional en la política exterior, anunciando la administración Milei una nueva “doctrina” para la política exterior argentina (Frenkel 2024). En el período 2024-2025 los ejes del gobierno fueron la desregulación de la economía y la apertura comercial y económica. En términos geopolíticos, se dejaron atrás estrategias de cobertura para profundizar el alineamiento con Estados Unidos. En sus discursos, Milei pregonoó por una “visión de apertura, economía de mercado y libertad” en la que no se incorpora ninguna de las tres transformaciones del escenario internacional. Este contraste sugiere, en los términos de Katzenstein y Seybert (2018), una dinámica de improvisación que aplica esquemas previos a un entorno transformado.

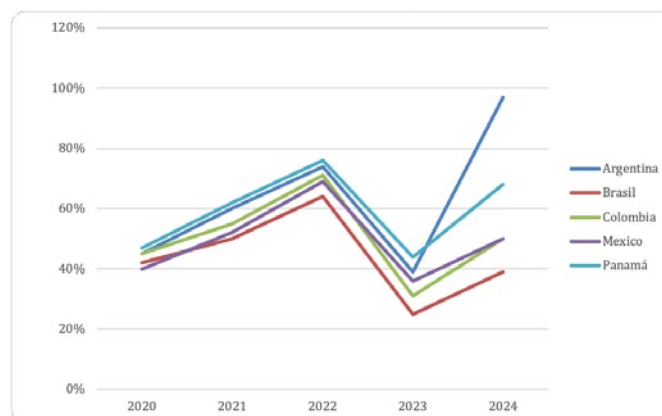
En ese marco, Argentina finalmente no ingresó a BRICS, reconfiguró su posicionamiento hacia el Mercosur mediante una retórica crítica y una menor densidad de interacción con los socios regionales. El Régimen de Incentivo para Grandes Inversiones (RIGI) creado por la Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (2024), fortaleció a los capitales extranjeros otorgando estabilidad fiscal y jurisdicción externa a cambio de inversiones en áreas que priorizaron las industrias extractivas basadas en recursos naturales. Como resultado, se profundizó una estrategia de posicionamiento global con dependencia de recursos naturales sin condicionamientos relativos a la transferencia tecnológica ni a la diversificación de mercados.

Sin haber alcanzado una diversificación productiva, comercial y financiera, ante el recrudescimiento de las tensiones geoestratégicas, Argentina resultó vulnerable. Terminó suspendiendo la licitación de la hidrovía Paraná-Paraguay —donde participaban capitales chinos— y firmó un convenio que permite la presencia de ingenieros militares de Estados Unidos sobre dicho curso fluvial. Asimismo, canceló los proyectos de capitales chinos para el desarrollo del puerto de Ushuaia y aprobó la creación de una Base Naval Integrada de cooperación conjunta con el Comando Sur en Tierra del Fuego. La tensión geoestratégica condicionó el desarrollo de inversiones en infraestructura, y Argentina no pudo —o no quiso— sostener posiciones autonómicas ni de cobertura en

estos sectores.

El alineamiento con Washington —plasmado en un 98% de coincidencia en votos importantes de la Asamblea General de la ONU (figura 1)— no evitó que Argentina enfrentara nuevos aranceles ni facilitó que en las negociaciones bilaterales se tuvieran en cuenta los reclamos del país para el acceso al mercado norteamericano, como por ejemplo en acero y aluminio. Sí, en cambio, tuvo Argentina acceso a un swap de US\$ 20.000 millones en octubre de 2025 y fue beneficiada con una cuota para la exportación de carnes para el año 2026, en el marco del acuerdo comercial “recíproco” —afectado luego por un fallo de la Corte Suprema de Justicia. Estos resultados ilustran la combinación de incentivos y restricciones que caracterizó el vínculo bilateral durante el período.

Figura 1. Coincidencia de voto con Estados Unidos en la Asamblea General de la ONU en votaciones definidas como importantes según el Departamento de Estado.



Fuente: elaboración propia en base a reporte del Departamento de Estado de Estados Unidos

Respecto de China, los límites de la estrategia argentina se manifestaron ante la presión de Beijing en la dimensión financiera —renovación del swap en 2024— que limitó la retórica diplomática de Milei. A pesar de haber tenido un posicionamiento adverso a China en su campaña electoral y en sus primeras enunciaciones públicas, el gobierno de La Libertad Avanza terminó aceptando esos límites que señalizó el gigante asiático, sosteniendo un fuerte vínculo comercial con ese país.

Argentina adoptó un alineamiento con Washington que dio algunas ganancias en el corto plazo capturando las pocas “zanahorias” disponibles. La estrategia, sin embargo, incrementó la exposición del país ante shocks y presiones coercitivas, al haber reducido las capacidades de diversificación. La combinación de dependencia económica y un menor reconocimiento explícito de los cambios se tradujo en un desplazamiento hacia estrategias de alineamiento que no permitieron sostener márgenes de maniobra frente a presiones externas.

Brasil

La respuesta de Brasil, en contraste, se acercó más a la categoría de innovación de Katzenstein y Seybert (2018). Brasil reconoció el cambio en curso y buscó aprovechar los nuevos espacios para generar poder y ganar visibilidad. Brasil incorporó en su lectura del mundo las tres transformaciones de la reconfiguración global. En sus discursos reconoció que el fin del just-in-time y la politización de la economía no son fallas temporales, sino un nuevo paradigma que requiere un «Estado activo» y donde la incertidumbre configura el tablero de juego. El presidente Lula da Silva proyectó una imagen de Brasil como un país con capacidades materiales e institucionales para convertir esa incertidumbre en oportunidad estratégica, apoyándose en integración regional, multilateralismo y política de desarrollo con fuerte intervención estatal (Presidencia de Brasil 2026).

En efecto, desde 2023, uno de los pilares de la política brasilera ha sido el fortalecimiento de capacidades nacionales, con foco en sectores estratégicos. Para esto se ha valido del Plan Nova Industria que, aprovechando el espacio de políticas generado para la transición energética, busca reimpulsar la política industrial en cadenas de valor como la de vehículos eléctricos y semiconductores. Además de recurrir a subsidios sectoriales —legitimados como política ambiental—. También ha promovido la captación de inversiones en estas industrias. En este contexto, ha permitido un papel creciente de los capitales chinos, destacando las inversiones en el segmento de vehículos eléctricos de BYD. En minerales críticos, además, Brasil ha buscado impulsar mecanismos de cooperación a nivel regional, aunque no ha logrado resultados.

Otro pilar de la estrategia brasilera ha sido ganar reputación en agendas emergentes, siendo este un mecanismo complementario a la diversificación económica. Por ejemplo, en materia climática, Brasil ha buscado convertirse en un referente global. Durante 2023 incluyó este tema en la agenda de sus relaciones con Estados Unidos y con la Unión Europea. Y en 2025, ganó relevancia a partir de la gestión del Amazonas y de la organización de la Conferencia de las Partes (COP) de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático realizada en Belém, en noviembre de 2025. En materia geopolítica, Brasil buscó tener un perfil de mediador en la guerra en Ucrania en 2023 y 2024, así como referenciarse como actor clave en la defensa del multilateralismo. Al fortalecer su reconocimiento externo, Brasil buscó reducir su vulnerabilidad.

La diversificación de los vínculos externos y el hedging, o cobertura, entre Estados Unidos y China han completado los esfuerzos de Brasilia por adecuar su estrategia de política exterior al nuevo contexto de competencia hegemónica. Entre otros, puede mencionarse la diplomacia en foros plurilaterales, con equilibrio geopolítico, siendo Brasil miembro fundacional del BRICS y del G20, o bien, ejerciendo la presidencia del Nuevo Banco de Desarrollo (vinculado a China), y a la vez siendo sede de la primera oficina en la región de la U.S. International Development Finance Corporation.

Respecto de la relación entre Washington y Beijing, Brasilia ha desarrollado relaciones económicas y políticas con ambas potencias, balanceando un vínculo comercial y de inversiones cada vez más denso con China y una inclinación hacia Occidente en temas de seguridad estratégica (Zelicovich y Actis 2025). Un ejemplo de esta dualidad es que, mientras el presidente Lula visitaba China en 2023

para profundizar vínculos económicos, los altos mandos militares brasileiros se reunían con el Comando Sur de los Estados Unidos. En este contexto, se abordaron temas como agricultura, infraestructura, energía, innovación tecnológica y desarrollo sostenible con Beijing, reafirmando la “asociación estratégica integral”; en tanto que se renovaron los marcos de cooperación militar bilateral y se acordó la realización de entrenamientos militares conjuntos entre el Jefe de las Fuerzas Armadas Brasileñas y la comandante general Laura Richardson.

El país, no obstante, no pudo escapar a las tensiones geopolíticas. Cuando Bolsonaro buscó un alineamiento más cercano a Washington, la interdependencia comercial con China expresó límites, obligando al balanceo. La licitación de 5G fue otro tema álgido en la relación, del cual Brasil pudo salir airoso pero no sin fricciones con el gobierno norteamericano. Sin embargo, de todo el período, el test-case más importante para Brasil en términos de riesgos geopolíticos globales tuvo lugar en 2025. A finales del mes de julio de ese año, el gobierno de Trump emitió una orden ejecutiva en la cual aplicaba aranceles a productos brasileiros como café, carne, azúcar y productos forestales, en rechazo al juicio contra el expresidente Bolsonaro, además de sanciones personales a funcionarios de gobierno y jueces.

Lejos de replegarse, Brasil amenazó con aplicar aranceles recíprocos a los Estados Unidos; Lula se abstuvo de intervenir en el proceso judicial y desplegó medidas de contingencia frente a los sectores económicos afectados. Finalmente, motivado por presiones domésticas, Trump dio marcha atrás con la medida en el mes de noviembre. Brasil pudo sostener su autonomía política, demostrando resiliencia estratégica: entre enero y diciembre de 2025, Brasil tuvo un incremento interanual de 3,5% de sus exportaciones, llegando a un valor récord de US\$ 348,7 billones.

El costo de esa estrategia, no obstante, fue una profundización de la interdependencia con China, que comenzó a traducirse también en mayores condicionantes para la inserción internacional de Brasil. Cabe notar que este mercado representa más del 26% del total de las exportaciones de Brasil (tabla 2). En este contexto, la decisión de Beijing de establecer en enero de 2026 un cupo para las importaciones de carne bovina brasileña, inferior al volumen comercializado en 2025, puso de manifiesto las vulnerabilidades de Brasilia. Esto señaló la necesidad de diversificar mercados, y de allí que dio empuje, entre otros, al despliegue de estrategias para la celebración de acuerdos con la Unión Europea y otros destinos, a fin de sostener un posicionamiento internacional resiliente.

Tabla 2. Nivel de interdependencia económica medido según la participación de exportaciones e importaciones bilaterales de China y Estados Unidos en el comercio total de los países seleccionados (en porcentaje) y según la participación bilateral anual en flujos netos de IED sobre el total (en porcentaje)

País	Socio	Participación bilateral en el comercio total					Participación bilateral en flujos netos de IED		
		2020	2021	2022	2023	2024	2022	2023	2024
Argentina	Estados Unidos	7,94%	7,74%	9,92%	10,15%	9,03%	51.50%	15.31%	56.28%
	China	14,30%	13,95%	14,46%	13,99%	12,54%	9.36%	19.84%	30.55%
Brasil	Estados Unidos	13,54%	14,20%	14,72%	13,02%	13,68%	25.21%	25.62%	28.89%
	China	27,87%	27,10%	24,78%	27,13%	26,34%	0.08%	0.67%	0.74%
Colombia	Estados Unidos	26,94%	25,34%	25,52%	26,80%	27,86%	29.66%	32.45%	39.34%
	China	17,53%	18,15%	15,49%	14,27%	16,11%	1.55%	0.97%	1.10%
México	Estados Unidos	62,33%	60,74%	60,70%	61,32%	60,68%	55.53%	37.68%	37.29%
	China	10,16%	11,01%	10,95%	10,36%	11,16%	1.56%	0.44%	0.64%
Panamá	Estados Unidos	14,89%	13,88%	12,97%	9,83%	15,44%	2.75%	-2.17%	25.45%
	China	15,47%	19,29%	16,83%	28,88%	17,58%	2.47%	3.55%	1.85%

Fuente: elaboración propia con base en datos comerciales del International Trade Center y datos sobre flujos anuales netos de IED del Banco Central de la República Argentina; Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços de Brasil; Banco Central de Colombia; Gobierno de México; Banco Central de Panamá.

Colombia

Colombia, por su parte, mostró inicialmente una posición de aceptación y alineación con Estados Unidos, consistente con su patrón histórico de inserción externa, hasta la llegada al poder de Gustavo Petro en 2022. A partir de entonces, los discursos oficiales incorporan un diagnóstico de crisis sistémica internacional, en el que la erosión de la cooperación y del multilateralismo profundiza los riesgos sociales y ambientales, y donde Estados Unidos aparece como principal condicionante externo de la política regional. En ese marco, Colombia se presenta como un país de capacidades materiales limitadas, pero con dos activos estratégicos: su biodiversidad y un acervo de principios normativos —paz, justicia climática y defensa de la vida— que el gobierno busca proyectar como recursos de posicionamiento internacional (Petro 2025).

El gobierno de Colombia buscó dar un giro hacia una política exterior “más autónoma y multilateral” (Rodríguez Albor y Luquetta Cediel 2025), aunque sin romper con Estados Unidos. Se desplegaron acciones para ganar autonomía política, acordes con la lectura de las transformaciones globales: fortalecimiento del vínculo con China, mayor involucramiento en la integración regional y despliegue de una política principista especialmente en derechos ambientales, biodiversidad, multilateralismo y paz. Colombia incrementó su participación en foros multilaterales, con un fuerte énfasis en Naciones Unidas, en COP climáticas y espacios vinculados a la agenda ambiental y de paz. A nivel regional, relanzó su involucramiento en CELAC y promovió instancias de diálogo sudamericano, en contraste con el bajo perfil regional de años previos.

Sin embargo, dadas las limitaciones en el plano económico donde la preeminencia de Washington ha sido muy fuerte (revisar tabla 2), el país terminó limitando el alcance de su estrategia en términos de reducir la vulnerabilidad económica y la exposición al riesgo geopolítico. Colombia inició tardíamente esfuerzos por la diversificación de mercados, no logrando una estrategia de cobertura geoeconómica, sino más bien política y discursiva, mediante la construcción de legitimidad internacional a partir de agendas globales.

Al igual que en el caso argentino, Colombia encontró limitaciones en las licitaciones de infraestructuras estratégicas en el contexto de la competencia geopolítica. El país pudo sostener el avance de la obra del Metro de Bogotá con el consorcio chino CHEC, pero no las de la Línea 2, donde el financiamiento del BID excluyó de la licitación a empresas estatales chinas. Colombia intentó balancear su política exterior con ambos poderes globales, pero terminó sufriendo la parálisis del proyecto cuando la dinámica de competencia hegemónica recrudeció.

Otro episodio que evidenció la debilidad de Colombia fue la crisis con Estados Unidos a comienzos de 2025. Tras la negativa inicial del gobierno de Petro a recibir vuelos con migrantes deportados, la Casa Blanca anunció un arancel general del 25% a todas las importaciones colombianas, amenazando con subirlo al 50%. Colombia terminó aceptando los vuelos para evitar el arancel. Petro tampoco logró la renegociación buscada del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos de 2012, y el país fue objeto de aranceles extraordinarios por parte de Washington en el contexto del “Liberation Day”, a pesar de tener dicho acuerdo en vigor. Por su parte, en su política frente al narcotráfico y terrorismo, la convergencia de la crisis doméstica y la

presión norteamericana terminó condicionando las decisiones del gobierno, obligando a Petro a retomar fumigaciones con glifosato en zonas de cultivo de coca.

Colombia, sin embargo, sí logró sostener una posición autónoma frente al conflicto en Gaza —distanciándose del vínculo tradicional con Israel (Levine-Drizin 2024)— y ante la intervención de Trump en Venezuela, aunque con un margen de maniobra acotado y con escasos resultados. Sumado a ello, la administración de Petro impulsó un programa de gobierno titulado “Colombia, potencia mundial de la vida” en donde se destacan la paz, la no intervención en los asuntos internos y el fortalecimiento de la cooperación con otras naciones (Sánchez 2024), incluso en tensión con la potencia regional. En un esfuerzo por diversificar sus vínculos políticos, el gobierno se unió a la iniciativa china Belt and Road Initiative en 2025, como parte de una nueva estrategia de cobertura. Además, fortaleció vínculos políticos con la Unión Europea, en el marco de la cumbre CELAC-UE y con la Alianza del Pacífico.

En 2025, Colombia fue aceptada oficialmente como miembro prestatario del Nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS. Esto sugiere una construcción de instrumentos para una nueva resiliencia frente al contexto global y que permitirían absorber parte de los costos de acciones autonómicas incluso en contextos de mayor tensión geoeconómica global, pero que a la hora de evaluar su desempeño, no terminan siendo suficientes.

México

México adoptó una lectura de aceptación frente a la reconfiguración geoeconómica. Dada su alta interdependencia con Estados Unidos, el gobierno buscó apalancar las oportunidades derivadas del nearshoring y de la reorganización productiva regional. Si bien inicialmente quiso posicionarse como un “estado conector” —puente entre China y Estados Unidos— (Aiyar y Ohnsorge 2024; Tran 2024), cuando incrementaron las tensiones geoeconómicas, desde el Palacio Nacional se adaptó la estrategia a las nuevas exigencias de seguridad económica de Washington. En línea con esta orientación, Andrés Manuel López Obrador promovió la relocalización productiva continental —“producir en América lo que consumimos”— como respuesta a la disrupción de las cadenas globales, al tiempo que sostuvo en el plano declarativo los principios tradicionales de soberanía, no intervención y autodeterminación (Presidente de México 2021).

Como ejemplo de su lectura del cambio global y del reposicionamiento de sectores estratégicos, en 2024 México lanzó el Plan Sonora, que busca diversificar la canasta exportadora y posicionar al país como jugador clave en sectores estratégicos: energías limpias, infraestructura de punta, minerales estratégicos y talento humano (García-Jiménez et al. 2025). Además de la política energética asociada a la “repetrolización” (Zelicovich et al. 2024), otra acción que puede ilustrar esta búsqueda de autonomía es el impulso a la CELAC en el escenario inmediato postpandemia y la política hacia Cuba, diferenciada de los intereses de Washington.

Sin embargo, al cambiar el contexto internacional hacia condiciones más restrictivas, la capacidad de maniobra de México para sostener estrategias resilientes frente al riesgo geopolítico se redujo. Trump, mediante una política coercitiva arancelaria, forzó compromisos en materia de tráfico de fentanilo y migraciones. La administración de la presidenta Claudia Sheinbaum desplegó estrategias de negociación para posponer y evitar los aranceles, pero tuvo que aceptar nuevas condiciones en su política exterior y económica. Estados Unidos designó a cárteles mexicanos como «organizaciones terroristas», en febrero de 2025, abriendo la posibilidad de incursiones terrestres sobre el territorio nacional. Las inversiones internacionales quedaron en el foco de la competencia hegemónica, y la empresa china BYD, que inicialmente había anunciado importantes inversiones en México, en 2025 paralizó todas las operaciones por el creciente riesgo geopolítico. Washington sumó su apoyo al Plan Sonora para el desarrollo de semiconductores y electromovilidad, pero puso condicionalidades relativas a limitar la presencia china en estas cadenas.

En el contexto de los albores de la revisión del acuerdo comercial USMCA —pautada para julio de 2026—, el gobierno de Sheinbaum se fue alejando de las estrategias de cobertura hacia el alineamiento con Washington. El Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2025 un incremento de aranceles entre el 10% y el 50% para socios con los que México no tiene acuerdos comerciales, siendo China el país más afectado por la medida. Desde Beijing, respondieron denunciando la injerencia norteamericana en la decisión de México y anunciaron el lanzamiento de una investigación por dumping en productos mexicanos exportados a China.

El gobierno de Sheinbaum también se vio obligado a ajustar la política hacia Cuba. México ha defendido la venta de petróleo a La Habana como parte de su política latinoamericana, independiente y

crítica del bloqueo norteamericano. En 2025, México se convirtió en el principal proveedor de crudo de Cuba. Tras la intervención de Trump en Venezuela y en el marco de la “Doctrina Donroe”, las reacciones de Estados Unidos frente a esta política se tensionaron. En enero de 2026, la Casa Blanca emitió un comunicado anunciando la suba de aranceles a aquellos países que vendan crudo a Cuba. A los pocos días, la presidenta Sheinbaum confirmó la suspensión del envío de petróleo mexicano a Cuba, limitando la intervención de México a la ayuda humanitaria.

En definitiva, la estrategia de México no ha logrado reducir su vulnerabilidad al riesgo global. Su éxito en atraer el nearshoring lo vuelve indispensable para Washington, pero esa misma indispensabilidad se traduce en una pérdida de autonomía política cuando el contexto internacional se vuelve más adverso. El caso evidencia cómo en contextos de alta interdependencia económica y creciente rigidez sistémica, las estrategias de política exterior tienden a desplazarse desde esquemas de cobertura hacia formas de alineamiento.

Panamá

Panamá fue el primer país latinoamericano en cambiar su reconocimiento de Taiwán por China y unirse a BRI, en 2017 (tabla 3), sugiriendo el reconocimiento temprano de los cambios en curso y la proyección de acciones de “innovación”. Con el cambio en la tensión geoestratégica, sin embargo, el país viró su política hacia una de aceptación de las líneas rojas de Washington y un intento de minimizar costos.

Tabla 3. Mecanismos formales de vinculación externa de los países latinoamericanos en el eje Estados Unidos – China

País	Año de ingreso a Belt and Road Initiative	Año de Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos (entrada en vigor)
Argentina	2022	— (no tiene TLC. Firmó un Acuerdo de Comercio Recíproco en 2026)
Brasil	— (no es miembro formal)	— (no tiene TLC)
Colombia	— (no es miembro formal)	2012
México	— (no es miembro formal)	1994 / 2020
Panamá	2017	2012

Fuente: Elaboración Propia

Durante siete años, Panamá pudo desplegar una estrategia de cobertura en sus relaciones con Estados Unidos y China. En medio de la competencia entre grandes potencias, logró beneficiarse de los incentivos económicos ofrecidos por ambos países, evitando, al mismo tiempo, sanciones o costos económicos significativos. Panamá fue capaz de combinar los beneficios derivados de las inversiones del BRI en infraestructura con la Alianza para el Desarrollo en Democracia de Estados Unidos y el Diálogo Consultivo sobre Crecimiento Económico y Alianzas en la Cadena de Suministro, lo que ayudó a atraer inversores norteamericanos en los sectores de semiconductores y fertilizantes. Panamá, de hecho, es receptor de fondos estadounidenses destinados a promover el nearshoring de la producción de semiconductores.

Entre 2017 y 2024, Panamá logró, mediante herramientas legales y regulatorias, moldear parte de las ambiciones de las inversiones chinas en el territorio y pudo, a la vez, sortear presiones de los Estados Unidos, tanto respecto del fortalecimiento del vínculo con Beijing como en lo referido a la agenda de políticas migratorias que Washington buscaba condicionar (Zelicovich y Barreto 2025). Panamá

sostuvo el reconocimiento de la neutralidad del Canal de Panamá en la mayoría de las declaraciones diplomáticas de los últimos años, preservando el Canal como una infraestructura global abierta y no alineada, y salvaguardando así tanto su soberanía estratégica como su credibilidad internacional.

En cambio, los límites de la estrategia se manifestaron en dos momentos. Primero, cuando Panamá buscó una agenda diferente a lo que planteaban Washington o Beijing, es decir, cuando quiso impulsar sus propios intereses en vez de ser reactivo a las potencias. No obstante, no pudo prosperar en las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales ni con Estados Unidos ni con China —aunque sí logró incorporarse como miembro asociado a Mercosur, en 2025, como parte de sus esfuerzos de diversificación en el eje Sur-Sur.

En segundo lugar, también se manifestaron los límites de su estrategia cuando recrudecieron las tensiones globales. En 2025, los costos de sostener una posición autónoma fueron aumentando y Panamá tuvo que ceder en varios componentes de su estrategia para salvaguardar su posición respecto del Canal. Ante la presión de Trump, el gobierno del presidente José Raúl Mulino anunció la retirada del país de la BRI y se abstuvo de tener reuniones bilaterales con Xi Jinping en el contexto de la cumbre CELAC-China. Asimismo, se habilitó la adquisición de participaciones mayoritarias por parte de BlackRock en infraestructura portuaria del Canal, otrora en manos de capitales chinos. En enero de 2026, además, la Corte Suprema de Justicia anuló las concesiones de la empresa CK Hutchinson Holdings (Hong Kong) de los puertos de Balboa y Cristóbal, en consonancia con la competencia hegemónica global.

En 2025 Panamá tuvo que conceder tarifas preferenciales y facilidades operativas a los buques de guerra y naves oficiales de los Estados Unidos. Frente a la escalada de amenazas, el país convocó un debate abierto sobre seguridad marítima en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU, pero no logró que prosperaran resoluciones a su favor. De hecho, las discusiones quedaron presas de la dinámica de disputa hegemónica (Lederer 2025).

En materia migratoria, Panamá terminó cediendo a la mayoría de las exigencias norteamericanas. Washington desplegó un programa de asistencia financiera para la repatriación de ciudadanos extranjeros, que se sumó a otras medidas del presidente Mulino en la región del Darién.

En tanto, frente al conflicto en Venezuela, el presidente Mulino buscó posicionar a Panamá como articulador de una respuesta regional, convocando una cumbre —fallida— en 2024. Intentó políticas de señalamiento que no lograron modificar el escenario internacional. De manera notoria, sí pudo sostener una posición de neutralidad ante los pedidos de Trump de que se plegara al bloqueo de buques que transportaran petróleo venezolano, demostrando una fortaleza mayor que la de otros socios regionales.

El caso muestra que el reconocimiento temprano de las transformaciones del sistema internacional y la disponibilidad de capacidades —regulatorias, en este caso— permitieron sostener estrategias de cobertura durante períodos de menor rigidez sistémica. Sin embargo, a medida que la competencia geopolítica se intensificó, la combinación de su exposición estratégica por el control de infraestructura crítica global y sus limitaciones de escala redujo sus márgenes de maniobra, conduciendo a un ajuste de su estrategia.

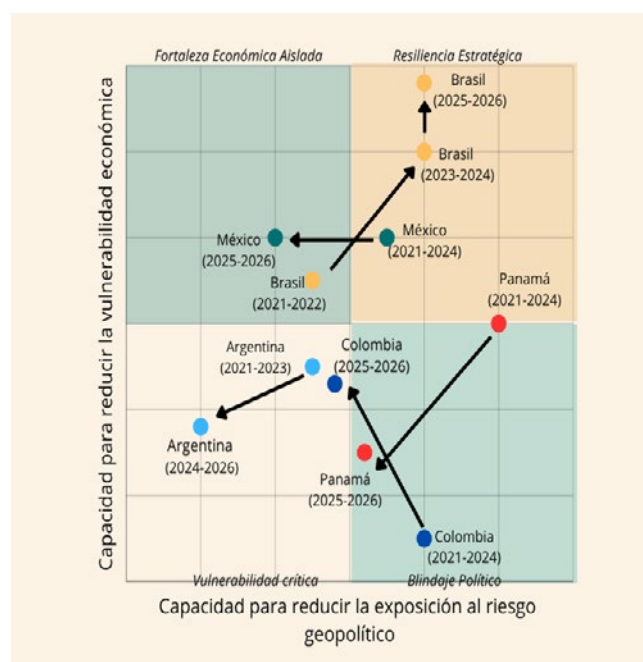
Una evaluación del policy mix de una región heterogénea

¿Cuál es el balance de las estrategias de política exterior de la región? Si se jerarquiza la resiliencia como valor estratégico, el mejor policy-mix sería aquel capaz de reducir la vulnerabilidad económica y política de los países de la región. Aquel que le permita a un país latinoamericano evitar las crisis y absorber los impactos si estas se presentan, de manera de poder sostener sus políticas y lineamientos estratégicos.

Para evaluar las acciones, he creado una matriz de desempeño² en la que la combinación de estas dos metas permite articular cuatro categorías de trayectos de las políticas exteriores y de posicionamiento internacional: “fortaleza económica aislada”, cuando se prioriza el desarrollo de capacidades económicas sin desplegar herramientas para enfrentar el riesgo geopolítico; “vulnerabilidad crítica”, cuando se mantiene dependencia económica y vulnerabilidad frente a los mercados, en conjunto con alta exposición geopolítica; “blindaje político”, cuando se fortalece la reducción del riesgo geopolítico pero carece de mecanismos que puedan incidir en la dependencia económica; y finalmente, “resiliencia estratégica”, combinando fortalecimiento geopolítico y económico para mejorar el lugar que el país ocupa en el mundo y reducir su exposición al riesgo global.

Como muestra la figura 2, los países latinoamericanos tuvieron una adaptación mayormente reactiva y fragmentada al nuevo escenario global. La región no se mueve de manera convergente, sino que presenta trayectorias diferenciadas y resultados desiguales en la construcción de capacidades de resiliencia. Además, se observa que varios países cambian de cuadrante entre períodos, lo que sugiere que la resiliencia no es un stock sino un proceso reversible, influido por el recrudecimiento de la tensión geoeconómica global.

Figura 2. Desempeño comparado de las estrategias de política exterior en América Latina



Fuente: Elaboración propia.

Entre 2021 y 2026, Argentina mantuvo su posición en el cuadrante de vulnerabilidad crítica. No logró generar mecanismos para reducir su vulnerabilidad económica ni el riesgo geopolítico. El alineamiento geopolítico sin capacidades nacionales propias es una estrategia que apuesta a la benevolencia del hegemon —en este caso, Estados Unidos— en un mundo que, paradójicamente, se mueve hacia el nacionalismo económico y el proteccionismo transaccional.

Brasil, en el extremo opuesto, avanzó con la construcción de una estrategia de resiliencia. Sus capacidades económicas y orientación de la política exterior en clave de autonomía sostuvieron una estrategia que permitió hacer frente a los shocks y crisis. La combinación de política industrial, diplomacia climática, diversificación de vínculos y hedging entre grandes potencias posibilitó que Brasil resistiera medidas coercitivas y absorbiera shocks externos sin abandonar sus objetivos estratégicos.

Colombia, por su parte, no logró escapar de sus determinantes estructurales. Su anclaje material e institucional con Estados Unidos

² La matriz de desempeño estima la vulnerabilidad económica a través de un índice aditivo compuesto por seis indicadores dicotómicos: diversificación de mercados, posicionamiento como Estado conector, fortalecimiento de capacidades productivas, estrategia en sectores críticos, amortiguadores frente a crisis y autonomía regulatoria. La exposición al riesgo geopolítico se evalúa operacionalizando estrategias de cobertura (hedging), construcción de redes institucionales externas, resistencia a la coerción, protección de activos estratégicos, participación en foros multilaterales y liderazgo regional. Para una descripción detallada de la operacionalización y criterios de codificación, véase Anexo.

—siendo su principal socio comercial y en materia política y de seguridad— lo hace vulnerable al cambio en la presión internacional. Ante el recrudecimiento de las tensiones globales, Bogotá muestra el trayecto del blindaje político a la vulnerabilidad crítica.

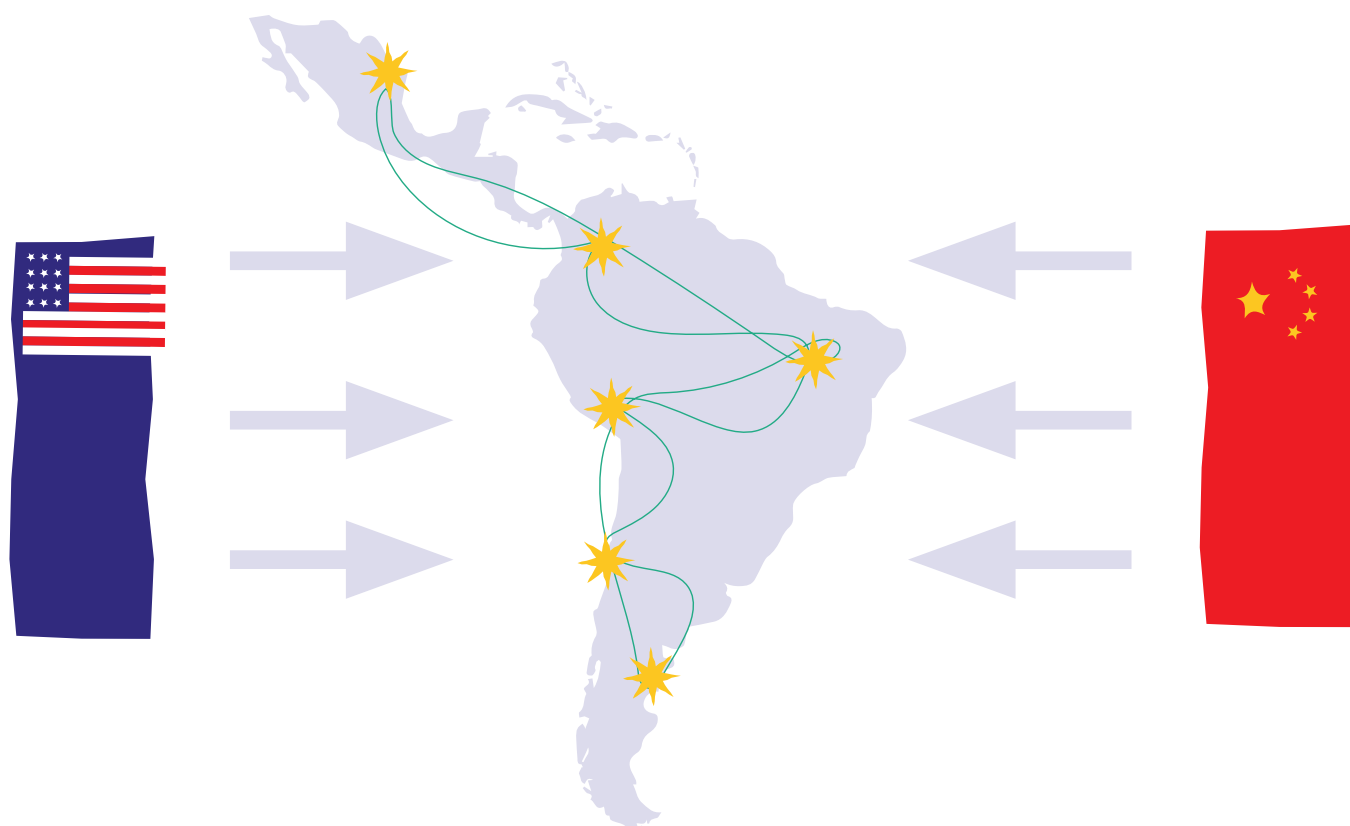
De manera similar, México manifestó limitaciones. Mantuvo una estrategia de aceptación basada en capitalizar el nearshoring bajo el paraguas del USMCA. Sin embargo, cuando la competencia geoeconómica se intensificó, la interdependencia con Estados Unidos condujo a una reducción de su autonomía. Así, terminó en una posición de fortaleza económica aislada, vulnerable en términos geopolíticos.

Panamá, finalmente, pasó de una posición cercana a la resiliencia estratégica a una de blindaje político con atisbos de vulnerabilidad. Logró salvaguardar parcialmente su autonomía geopolítica, pero quedó comprometida su agenda económica y en última instancia eso fue aprovechado por Washington como mecanismo de coerción.

Este documento, en su conjunto, muestra que el cambio en el contexto de tensiones geopolíticas tuvo un impacto significativo en el trayecto de las estrategias de política exterior. En el escenario pospandemia, fue posible para muchos de los países latinoamericanos sacar provecho de la competencia entre Estados Unidos y China e impulsar acciones hacia un mayor crecimiento económico o fortaleza geopolítica. Sin embargo, con el cambio de contexto, sólo algunas de las estrategias resultaron adecuadas. La mayoría de los casos evidenció dificultades ante un entorno internacional menos permisivo, mientras que únicamente Brasil avanzó hacia una mayor resiliencia, no sin incurrir en costos.

Los países que hasta 2024 estructuraron su política exterior principalmente sobre estrategias de blindaje político —basadas en diversificación diplomática, cobertura multilateral o regulación de activos estratégicos— no lograron resistir plenamente las presiones derivadas de la intensificación del uso coercitivo de la interdependencia. En ausencia de capacidades económicas y tecnológicas más robustas, estos mecanismos de cobertura resultaron insuficientes para amortiguar shocks coercitivos o condicionalidades externas. En otras palabras, la afinidad o el alineamiento político con una potencia no resultó suficiente para garantizar acceso estable a mercados, financiamiento o tecnología en un contexto de cambios globales.

La comparación muestra que la construcción de capacidades económicas domésticas —diversificación productiva, política industrial, desarrollo de sectores críticos y amortiguadores financieros— opera como precondition para estrategias internacionales sostenibles bajo las dinámicas de la reconfiguración global.



Conclusiones

Esta reconfiguración global presenta para América Latina desafíos, especialmente en la vinculación de la geopolítica con el comercio e inversiones y la erosión de las reglas y certidumbre globales. Frente a la pregunta de cómo diseñar estrategias que permitan minimizar los riesgos y aprovechar las oportunidades, este documento sugiere que las estrategias de política exterior para América Latina requieren reconocer el cambio global, observando que las decisiones comerciales, financieras y tecnológicas se han politizado. Desde ese nuevo lugar, evitar esquemas de dependencia concentrada emerge como la recomendación clave, considerando que la evidencia aquí reunida sugiere que el blindaje político resulta insuficiente para evitar situaciones coercitivas.

En contraste, la construcción de capacidades domésticas se posiciona como una precondition de estrategia externa. Una política industrial selectiva, capacidades regulatorias y burocráticas, financiamiento, inteligencia comercial y tecnológica, y gestión de riesgos se transforman en pilares que sostienen la capacidad de los Estados de resistir a los shocks externos y considerar su autonomía. Las acciones internacionales que conduzcan a fortalecer y expandir estas capacidades son el camino a seguir.

La baja densidad de la cooperación regional es, en este sentido, preocupante. Entre los casos estudiados, las experiencias regionales han sido limitadas, primando enfoques centrífugos donde tanto China como Estados Unidos apuestan por modalidades bilaterales de vinculación. La coordinación en sectores estratégicos — minerales críticos, energía, infraestructura, estándares digitales — podría permitir mejorar el poder de negociación, compartir información de riesgo y evitar competencia intrarregional que debilita las posiciones externas, pero estas dinámicas hasta ahora han estado ausentes.

Por último, se requiere una ponderación adecuada de los riesgos. La proyección internacional tiene lugar en un escenario de creciente weaponization. En particular, las contrataciones de infraestructura estratégica — digital, energética, logística, portuaria — se han convertido en espacios de disputa geopolítica. Se requieren marcos de evaluación de riesgo, estándares de seguridad económica y equipos técnicos especializados para sostener la autonomía en esos espacios.

En contextos internacionales flexibles, los países pueden capturar oportunidades mediante estrategias de hedging y diversificación de vínculos; pero cuando la competencia hegemónica se vuelve rígida y la interdependencia es securitizada, la prioridad estratégica pasa a ser la resiliencia. Esto implica invertir de forma sostenida en capacidades estatales, amortiguadores económicos e instrumentos de gestión de riesgo. Esa es la agenda imprescindible para que los países latinoamericanos logren una estrategia de política exterior que permita dejar atrás el mito de Sísifo³, de recurrentes “décadas perdidas” en materia de desarrollo y autonomía.

3 El mito de Sísifo refiere al personaje de la mitología griega condenado a empujar perpetuamente una roca hasta la cima de una montaña para verla rodar nuevamente hacia abajo. De modo semejante, América Latina se enfrenta una y otra vez a los problemas de falta de desarrollo y déficits de autonomía.

ANEXO METODOLÓGICO

Operacionalización de la matriz de desempeño de las estrategias internacionales latinoamericanas

Este anexo presenta la operacionalización empírica de la matriz de desempeño utilizada para evaluar las estrategias de inserción internacional de los países latinoamericanos analizados. La matriz clasifica los casos en función de dos dimensiones analíticas: la capacidad de reducción de la vulnerabilidad económica, la capacidad de reducción de la exposición al riesgo geopolítico. Estas dos capacidades se fundamentan en una extensa discusión teórica en la que destacan trabajos como los de Kuik (2021), Aggarwal y Kenney (2023), Breslin y Nesadurai (2023), Zelicovich et al. (2024), Braveboy-Wagner (2024), Aggarwal y Reddie (2025) y Zelicovich y Actis (2025).

Dimensión I: Vulnerabilidad Económica (VE)

Esta dimensión evalúa la capacidad del Estado para reducir la dependencia estructural y la exposición a shocks externos mediante el fortalecimiento de capacidades productivas, regulatorias y financieras.

Se construye a partir de seis indicadores dicotómicos (0 = ausencia; 1 = presencia):

1. Diversificación de mercados externos: Evidencia de reducción de concentración comercial o ampliación de socios.
2. Posicionamiento como estado conector: Estrategias orientadas a vincular cadenas globales o polos geoeconómicos.
3. Fortalecimiento de capacidades nacionales / política industrial: Implementación de instrumentos de desarrollo productivo y creación de capacidades técnico-burocráticas
4. Estrategia en sectores críticos: Desarrollo de políticas específicas en minerales críticos, energía, tecnología o infraestructura estratégica.
5. Amortiguadores frente a crisis externas: Desarrollo de instrumentos financieros, regulatorios o institucionales destinados a absorber shocks.
6. Capacidad de negociación internacional / soberanía regulatoria: Evidencia de autonomía en la regulación de inversiones, comercio o activos estratégicos.

La suma de estos indicadores genera el índice agregado de Vulnerabilidad Económica (TOTAL VE).

Dimensión II: Resiliencia Geopolítica (RG)

Esta dimensión evalúa la capacidad del Estado para sostener autonomía política frente a presiones externas y gestionar la competencia entre grandes potencias.

Se construye a partir de seis indicadores dicotómicos:

1. Estrategia de cobertura (hedging): Mantenimiento simultáneo de vínculos funcionales con potencias en competencia y desarrollo de acciones de cobertura
2. Construcción de redes institucionales externas: Participación activa en acuerdos, mecanismos financieros o esquemas plurilaterales.
3. Resistencia a la coerción externa: Evidencia de capacidad para sostener decisiones ante presión económica o política.
4. Protección o soberanía sobre activos estratégicos: control regulatorio o político sobre infraestructura crítica.
5. Participación en foros multilaterales: Activismo diplomático en instancias globales o regionales.
6. Liderazgo regional: Capacidad de agenda-setting o articulación regional.

La combinación de ambas dimensiones permite identificar cuatro trayectorias de política exterior:

• **Vulnerabilidad Crítica:** Una estrategia de inserción internacional que sostiene una elevada dependencia económica de sectores no estratégicos y de alta volatilidad de mercados sin incorporar mecanismos contracíclicos de protección y que, a la vez, carece de herramientas para protegerse o amortiguar shocks externos de carácter geopolítico. Se trata de una estrategia que perdura en un rol dependiente y vulnerable en la inserción internacional, con un papel de rule-taker en el derecho internacional y sin capacidades de articular respuestas o generar poder.

• **Blindaje Político:** Es una estrategia de inserción internacional que se centra en la reducción de la exposición al riesgo geopolítico, mediante la diversificación y cobertura, pero que carece de mecanismos de independencia económica. Se prolongan en el tiempo estructuras económicas frágiles y un lugar rezagado en las cadenas de valor, el cual se cubre con diplomacia económica, fundamentalmente.

- **Fortaleza Económica Aislada:** Esta estrategia de inserción internacional se centra en el desarrollo de capacidades económicas, especialmente en sectores estratégicos clave, pero no logra desarrollar herramientas frente al riesgo geopolítico. Es especialmente vulnerable ante las disputas propias de la competencia hegemónica.
- **Resiliencia Estratégica:** Es la estrategia que combina el fortalecimiento geopolítico y económico que permite mejorar el lugar que el país ocupa en la economía mundial y reducir sustancialmente su exposición al riesgo global.

Unidad de análisis y casos

La unidad de observación es país-período, considerando cinco casos (Argentina, Brasil, Colombia, México y Panamá) para el período 2021-2026. Se codifican distintos momentos temporales al interior de los casos para capturar cambios de trayectoria en las estrategias de inserción internacional.

Relevamiento y análisis de datos

El trabajo empírico se desarrolló mediante una estrategia de investigación cualitativa basada principalmente en fuentes oficiales secundarias y, complementariamente, en literatura especializada y cobertura periodística. Se relevaron y sistematizaron los discursos de los presidentes y ministros de relaciones exteriores de los cinco países analizados. Asimismo, se examinaron indicadores de comercio exterior a partir de las bases de datos del International Trade Center. Para cada caso se analizaron los planes de política productiva vigentes en el período y los documentos estratégicos de política exterior. El seguimiento de noticias en portales web permitió construir un registro de eventos clave vinculados con las variables bajo estudio. El análisis de los datos se realizó mediante una estrategia interpretativa de carácter cualitativo, guiada por los aportes teóricos mencionados anteriormente. La siguiente tabla presenta los valores asignados a cada dimensión tras el análisis interpretativo. Esta tabla es la que sustenta la figura 3.

País y período	Capacidad de reducción de vulnerabilidad económica							Capacidad de reducción de exposición al riesgo geopolítico						
	Diversificación de mercados	Posicionamiento como estado conector	Fortalecimiento de capacidades nacionales	Estrategia de desarrollo en sectores críticos	Implementación de medidas de contención de crisis	Negociación internacional y soberanía regulatoria	Total	Estrategia de cobertura / hedging	Construcción de redes de acuerdos institucionalizados	Resistencia a la coerción económica	Protección soberana sobre activos estratégicos	Participación en foros multilaterales	Liderazgo regional	Total
Argentina 2021-2023	1	0	0	1	1	0	3	1	1	0	0	1	0	3
Argentina 2024-2026	0	0	0	1	1	0	2	0	1	0	0	0	0	1
Colombia 2021-2024	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	1	4
Colombia 2025-2026	1	0	0	0	1	1	3	1	1	0	0	1	0	3
México 2021-2024	0	1	1	1	0	1	4	0	1	1	0	1	1	4
México 2025-2026	0	0	1	1	1	1	4	1	0	0	0	1	0	2
Panamá 2021-2024	1	1	0	0	0	1	3	1	1	1	1	1	0	5
Panamá 2025-2026	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	1	1	0	3
Brasil 2021-2022	1	0	0	0	1	1	3	0	0	1	1	0	0	2
Brasil 2023-2024	1	1	1	1	0	1	5	1	0	0	1	1	1	4
Brasil 2025-2026	1	1	1	1	1	1	6	1	1	1	1	1	0	5

Fuente: Elaboración Propia

Referencias bibliográficas

Aggarwal, Vinod K., and Margaret A. T. Kenney, eds. 2023. *Great Power Competition and Middle Power Strategies: Economic Statecraft in the Asia-Pacific Region. The Political Economy of the Asia Pacific*. Springer Nature Switzerland. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-38024-2>.

Aiyar, Shekhar und Franziska Ohnsorge. 2024. *Goeconomic Fragmentation and "Connector" Countries*. no 121726. <https://doi.org/10.7910/DVN/PGCQVD>.

Choer Moraes, Henrique, y Mikael Wigell. 2022. "Balancing Dependence: The Quest for Autonomy and the Rise of Corporate Geoeconomics". SSRN Scholarly Paper No. 4277125. Social Science Research Network, November 15. <https://papers.ssrn.com/abstract=4277125>.

Evenett, Simon, Adam Jakubik, Fernando Martín y Michele Ruta. 2024. "The Return of Industrial Policy in Data". *The World Economy* 47 (7): 2762–88. <https://doi.org/10.1111/twec.13608>.

Frenkel, Alejandro. 2024. "La doctrina internacional de Milei". *Opinión. Nueva Sociedad*, 17 de abril. <https://www.nuso.org/articulo/la-doctrina-internacional-de-milei/>.

García-Jiménez, Humberto, Edna María Villarreal-Peralta y Jorge Alberto Muñan-Valencia. 2025. "Plan Sonora: lineamientos estratégicos para la competitividad regional en la era del nearshoring y el neoproteccionismo". *Estudios Sociales Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, advance online publication, 21 de abril. <https://doi.org/10.24836/es.v35i65.1619>.

Hopewell, Kristen. 2025. "Unravelling of the trade legal order: Enforcement, defection and the crisis of the WTO dispute settlement system". *International Affairs* 101 (3): 1103–17.

Katzenstein, Peter J., y Lucia A. Seybert. 2018. "Protean power and uncertainty: Exploring the unexpected in world politics". *International Studies Quarterly* 62 (1): 80–93.

Lederer, Edith. 2025. "China and the US Clash at the UN over the Panama Canal, a Focus of Trump's Attention". *AP News*, agosto 11. <https://apnews.com/article/un-us-china-panama-canal-trump-2aafbbfb0d5fdb27ce04c54a0204a10a>.

Levine-Drizin, Gabriel. 2024. "'We Do Not Support Genocides': Gustavo Petro, the Palestinian Solidarity Movement, and Political Backlash in Colombia". *Journal of Palestine Studies* 53 (4): 87–98. <https://doi.org/10.1080/0377919X.2025.2457884>.

Petro, Gustavo. 2025. "Discurso del presidente Gustavo Petro ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (80.º período de sesiones)". *Naciones Unidas*, 23 de septiembre. https://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/80/co_es.pdf.

Pohl, Jens Hillebrand, y Mikael Wigell. 2024. "Corporate Geoeconomics: Reimagining Business in Strategic Capitalism". Available at SSRN 5296509. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5296509.

Presidencia de Brasil. 2026. "Statement by President Lula at the Opening of the International Economic Forum – Latin America and the Caribbean 2026". Planalto. <https://www.gov.br/planalto/en/follow-the-government/speeches-statements/2026/statement-by-president-lula-at-the-opening-of-the-international-economic-forum-2013-latin-america-and-the-caribbean-2026>.

Presidente de México. 2021. "Discurso del presidente Andrés Manuel López Obrador durante la VI Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños". <https://amlo.presidente.gob.mx/discurso-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-durante-la-vi-cumbre-de-la-comunidad-de-estados-latinoamericanos-y-caribenos/>.

Rodríguez Albor, Gustavo y David J. Luquetta Cediell. 2025. "Colombia en el interregno hegemónico global: iniciativa del sur hacia una geopolítica multipolar". *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo* 12 (1): 48–80.

Rodrik, Dani, y Joseph E. Stiglitz. 2024. "A New Growth Strategy for Developing Nations". In *The New Global Economic Order*. Routledge.

Sánchez, Fabio. 2024. "Petro y su política exterior frente a la crisis en Gaza". *Foro Internacional*, abril 1, 427–40. <https://doi.org/10.24201/fo.v64i2.3080>.

Tran, Hung. 2024. "'Connector Economies' and the Fractured State of Foreign Direct Investment". Atlantic Council, 22 de febrero. <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/connector-economies-and-fractured-foreign-direct-investment/>.

Turner, Colin. 2023. *Global Business Analysis: Understanding the Role of Systemic Risk in International Business*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-031-27769-6>.

Urdinez, Francisco. 2026. *Economic Displacement: China and the End of US Primacy in Latin America*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009672238>.

World Trade Organization. 2021. World Trade Report 2021: Economic Resilience and Trade. (Geneva).

World Trade Organization. 2025. WTO Trade Monitoring Update: Latest Trends. Ginebra. https://www.wto.org/english/news_e/news25_e/trdev_03jul25_e.pdf.

Zelicovich, Julieta y Esteban Actis. 2025. "El Sur Global frente a la fragmentación geoeconómica: respuestas estratégicas de Brasil, India, Indonesia y Sudáfrica". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*.

Zelicovich, Julieta y Maximiliano Barreto. 2025. "Panama". In *The Palgrave Geopolitical Atlas*. Palgrave Macmillan, Singapore. https://doi.org/10.1007/978-981-95-1507-3_40.

Zelicovich, Julieta y Patricio Yamin. 2024. "Carrots or Sticks? Analyzing the Application of US Economic Statecraft towards Latin American Engagement with China". *Latin American Politics and Society* 66 (4): 58–77. <https://doi.org/10.1017/lap.2024.9>.

Zelicovich, Julieta, Martina Zanetto y Martín Schapiro. 2024. La reconfiguración de la globalización : estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional. Fundar. https://fundar.ar/wp-content/uploads/2024/11/Fundar_La-reconfiguracion-de-la-globalizacion_CC-BY-NC-ND-4.0.pdf.

Zelicovich, Julieta. 2025. "How Does Trade Policy Respond to the Polycrisis: Analysis of the Argentine Case". *The World Economy*, advance online publication. <https://doi.org/10.1111/twec.13717>.



AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA

ESTRATEGIAS FRENTE A LA TENSIÓN GEOESTRÁTICA DE ESTADOS UNIDOS Y CHINA



NUEVA POLÍTICA
EXTERIOR

nuevapoliticaexterior.cl

