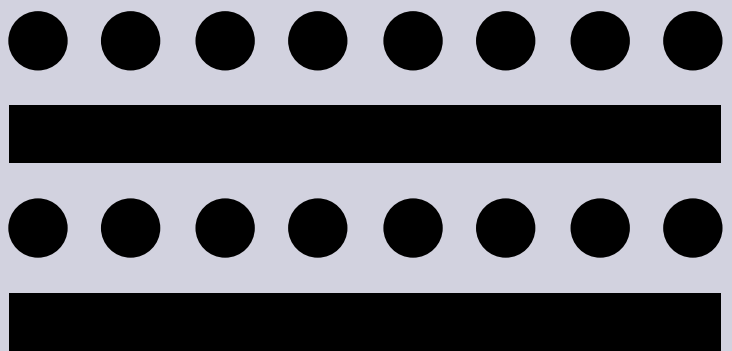


La reconfiguración de la globalización

Estrategias en países del Sur Global
para insertarse en el nuevo tablero
internacional



Política
productiva

Julieta Zelicovich
Martina Zanetto
Martín Schapiro

La reconfiguración de la globalización

Estrategias en países del Sur
Global para insertarse en el
nuevo tablero internacional

Julieta Zelicovich
Martina Zanetto
Martín Schapiro

- Generar riqueza
- Promover el bienestar
- Transformar el Estado



Sobre Fundar

Fundar es un centro de estudios y diseño de políticas públicas que promueve una agenda de desarrollo sustentable e inclusivo para la Argentina. Para enriquecer el debate público es necesario tener un debate interno: por ello lo promovemos en el proceso de elaboración de cualquiera de nuestros documentos. Confiamos en que cada trabajo que publicamos expresa algo de lo que deseamos proyectar y construir para nuestro país. Fundar no es un logo: es una firma.

Nos dedicamos al estudio e investigación de políticas públicas sobre la base de evidencia. Como parte de nuestra política de promover la transparencia y promoción de la discusión pública, disponibilizamos los datos utilizados para nuestros análisis, para que cualquier persona que lo desee pueda replicar los análisis realizados y generar nuevas investigaciones.

Creemos que el lenguaje es un territorio de disputa política y cultural. Por ello, sugerimos que se tengan en cuenta algunos recursos para evitar sesgos excluyentes en el discurso. No imponemos ningún uso en particular ni establecemos ninguna actitud normativa. Entendemos que el lenguaje inclusivo es una forma de ampliar el repertorio lingüístico, es decir, una herramienta para que cada persona encuentre la forma más adecuada de expresar sus ideas.

Trabajamos en tres misiones estratégicas para alcanzar el desarrollo inclusivo y sustentable de la Argentina:

Generar riqueza. La Argentina tiene el potencial de crecer y de elegir cómo hacerlo. Sin crecimiento, no hay horizonte de desarrollo, ni protección social sustentable, ni transformación del Estado. Por eso, nuestra misión es hacer aportes que definan cuál es la mejor manera de crecer para que la Argentina del siglo XXI pueda responder a esos desafíos.

Promover el bienestar. El Estado de Bienestar argentino ha sido un modelo de protección e inclusión social. Nuestra misión es preservar y actualizar ese legado, a través del diseño de políticas públicas inclusivas que sean sustentables. Proteger e incluir a futuro es la mejor manera de reivindicar el espíritu de movilidad social que define a nuestra sociedad.

Transformar el Estado. La mejora de las capacidades estatales es imprescindible para las transformaciones que la Argentina necesita en el camino al desarrollo. Nuestra misión es afrontar la tarea en algunos aspectos fundamentales: el gobierno de datos, el diseño de una nueva gobernanza estatal y la articulación de un derecho administrativo para el siglo XXI.

Cita sugerida

Zelicovich, J., Zanetto, M. y Schapiro, M. (2024). [La reconfiguración de la globalización. Estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional](#). Fundar.

Esta obra se encuentra sujeta a una licencia [Creative Commons 4.0 Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas Licencia Pública Internacional \(CC-BY-NC-ND 4.0\)](#). Queremos que nuestros trabajos lleguen a la mayor cantidad de personas en cualquier medio o formato, por eso celebramos su uso y difusión sin fines comerciales.

Agradecimientos

El equipo autor agradece los comentarios y aportes de Roberto Bouzas, Andrés Malamud, Tomás Bril Mascarenhas, Matías Gutman, Lucía Álvarez y Juan Martín Ianni. Reconoce además la valiosa contribución de los expertos y *policy-makers* entrevistados en la investigación.

Índice

La reconfiguración de la globalización

Estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional

5	Introducción
6	La gran reconfiguración global y los nuevos instrumentos de política económica
7	El orden internacional y la transición de poder
8	Políticas de comercio y de inversión extranjera directa
17	Sectores económicos estratégicos
18	Alcance de la producción
20	La adaptación de las estrategias de inserción internacional en países del Sur Global
36	Comprender los cambios de la reconfiguración global para mejorar nuestra inserción internacional
36	Nuevo escenario internacional y reacción del Sur Global
39	¿Qué significa esto para la Argentina?
41	Bibliografía

Introducción

En el marco de la globalización, el dinamismo del comercio internacional indicaba que la apertura externa y la integración en las cadenas globales de valor eran el sendero que debían seguir los países que buscaran incrementar su desarrollo y mejorar su inserción internacional. Sin embargo, desde la crisis financiera de 2008, comenzaron a percibirse señales de agotamiento. Con la pandemia de 2020 y la guerra en Ucrania en 2022, la economía global adquirió rasgos sustantivamente diferentes a los que presentaba una década atrás. Las dinámicas y las geografías que impulsaron el crecimiento económico global de los años 1990 y comienzos del siglo XXI ya no explican la realidad actual.

La búsqueda de una nueva etiqueta para este nuevo tiempo —surgen términos como “post-hiperglobalización” ([Rodrik, 2022](#)) o “poliglobalización” ([Grynspan, 2023](#))— revela la singularidad del período y la necesidad de volver a mirar al mundo. Esto implica incorporar a las políticas de desarrollo el papel de las estrategias de inserción internacional. En el nuevo escenario internacional se requiere un conjunto de instrumentos que vincule la producción local con los mercados globales, amortigüe los *shocks* externos y genere mecanismos para la resolución de problemas colectivos. Comprender el alcance de la reconfiguración global resulta un insumo imprescindible para esa tarea.

En este documento analizamos cuáles han sido los cambios en las dinámicas de poder, qué instrumentos y sectores estratégicos construyen el nuevo escenario internacional, y qué tipo de respuestas se observan en los países del Sur Global para adaptarse y enfrentar los desafíos de desarrollo e inserción internacional en ese nuevo contexto. Buscamos así comprender cuál es el grado de permisividad del escenario internacional para el desarrollo de políticas autónomas y cuáles son las prácticas dentro del Sur Global. Argumentamos que, aun cuando enfrenten limitaciones, estos países pueden encontrar en el uso estratégico de las herramientas de inserción internacional mecanismos para aprovechar dicha reconfiguración en beneficio de su propio desarrollo, en lugar de adaptarse de manera pasiva al cambio internacional.

Aun cuando enfrenten limitaciones, los países del Sur Global pueden encontrar en el uso estratégico de las herramientas de inserción internacional mecanismos para aprovechar la reconfiguración de la globalización en beneficio de su propio desarrollo, en lugar de adaptarse de manera pasiva al cambio internacional.

La importancia de un buen diagnóstico del sistema internacional y el peso de las capacidades burocráticas son elementos claves que surgen del estudio de la experiencia de Sudáfrica. También el uso de acuerdos internacionales para generar poder y la apuesta por la región como un modo de cubrirse frente al riesgo global. Brasil ofrece un ejemplo de reconfiguración productiva de sectores estratégicos y de fortalecimiento de capacidades nacionales, que se apoya en los acuerdos internacionales y en la diplomacia económica y ambiental para legitimar sus políticas. El caso de Indonesia muestra que ignorar los equilibrios en las relaciones internacionales, especialmente en un contexto global incierto, puede poner en riesgo los objetivos económicos y el margen de maniobra autónomo de un país. Finalmente, la experiencia mexicana revela que la construcción de una posición estratégica en el sistema internacional puede resultar una palanca de poder suficiente para perseguir políticas que difieren de las normas globales, incluso en áreas fundamentales como la energía.

En su conjunto, estos cuatro casos apuntan a entender cómo los cambios en el sistema internacional pueden ser una oportunidad para aquellos países del Sur Global que sepan leer los



espacios de permisividad. Para ello resulta clave el diseño de políticas que articulen, al mismo tiempo, metas productivas y de inserción internacional.

La gran reconfiguración global y los nuevos instrumentos de política económica

No se trata de un proceso de desglobalización, pues la interdependencia e integración en los mercados globales sigue vigente, sino de una reconfiguración en la que cobra fuerza la dimensión geopolítica.

La reconfiguración de la globalización es un proceso acumulativo, que comenzó con los mecanismos de ajuste que siguieron a la crisis de 2008 y tomó forma más claramente tras la pandemia de COVID-19. El Brexit y la primera elección de Donald Trump suelen tomarse como los puntos de quiebre de esta nueva etapa, a mediados de la década de 2010. Cuatro dimensiones —polaridad en el orden internacional, tipo de instrumentos implementados, sectores económicos estratégicos y alcance geográfico— permiten entender la magnitud de una transformación en la que se modifican la relación Estado-mercado y los modos de participación y vinculación en la economía internacional¹. Cabe advertir que no se trata de un proceso de desglobalización, pues la interdependencia e integración en los mercados globales sigue vigente, sino de una reconfiguración en la que cobra fuerza la dimensión geopolítica.

Las cuatro dimensiones que explican el paso de la hiperglobalización a la era de la reconfiguración global

	Hiperglobalización (1989-2015)	Reconfiguración global (desde 2016)
Orden internacional	<ul style="list-style-type: none"> - Primacía de Estados Unidos - Cooperación institucionalizada 	<ul style="list-style-type: none"> - "Multilateralismo competitivo" - Competencia geoeconómica
Políticas de comercio e inversión extranjera directa	<ul style="list-style-type: none"> - Apertura económica, acuerdos de libre comercio y tratados bilaterales de inversión 	<ul style="list-style-type: none"> - Nueva política industrial - Nuevo proteccionismo, incremento de sanciones comerciales y de mecanismos de control en inversión extranjera directa
Sectores económicos estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> - Servicios financieros - Farmacéutica - Manufacturas tecnológicas - Servicios de distribución 	<ul style="list-style-type: none"> - Semiconductores y minerales críticos - Servicios digitales - Equipos de telecomunicación e inteligencia artificial - Insumos farmacéuticos - Equipamiento para transición energética
Alcance de la producción	<ul style="list-style-type: none"> - Cadenas globales de valor: "Hecho en el mundo para ser consumido en el mundo" 	<ul style="list-style-type: none"> - Fragmentación geoeconómica - <i>Friendshoring</i> (por proximidad geopolítica) - <i>Slowbalization</i> (menor ritmo de expansión global)

Tabla 1

Fuente: Fundar.

¹ Entendemos a la globalización como el proceso de incremento de la interdependencia entre los Estados, impulsado por el comercio internacional, los flujos de capital, el conocimiento y la tecnología, y los flujos migratorios. "Hiper-globalización" y "reconfiguración global" son los términos con los que nos referimos a las distintas etapas que presenta este proceso

El orden internacional y la transición de poder

Uno de los componentes del orden emergente es la transición de poder internacional. Mientras que la globalización estuvo asociada al fin de la Guerra Fría y al período de hegemonía estadounidense, el escenario que asoma en la economía internacional refleja otra configuración de fuerzas, plasmada en el ascenso de China y otros países emergentes. Si bien las causas de esta transición exceden lo netamente económico, la crisis financiera de 2008 aceleró los cambios y modificó de manera sustantiva el funcionamiento de la globalización. Con epicentro en los países desarrollados, la crisis produjo un quiebre en las dinámicas de crecimiento global, profundizando las tendencias hacia una menor participación relativa en el Producto Interno Bruto (PIB) mundial de los países del Grupo de los Siete (G7) y un crecimiento sostenido de China como gran jugador.

Según reportes de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 2008 las exportaciones de China superaron a las de Estados Unidos, convirtiéndolo al país asiático en el líder del comercio de bienes a partir del año siguiente. En materia de inversiones, China tuvo una expansión notoria de sus empresas en los mercados globales a partir de 2013, posicionándose como uno de los principales emisores de Inversión Extranjera Directa (IED) global. Con un modelo económico de “capitalismo de Estado” con “omnipresencia del sector público” ([Dussell Peters, 2022](#)), China pasó a ser un competidor de las potencias occidentales en múltiples industrias. Además, comenzó a tener cada vez más incidencia dentro de los marcos de gobernanza económica global, reclamando su voz dentro de las instituciones existentes y promoviendo nuevas organizaciones e instituciones alternativas ([Roberts et al., 2019](#)). Su ascenso y su creciente incidencia sobre los países de la región traccionaron a otras economías emergentes como India, Indonesia, Vietnam, Tailandia ([Baldwin, 2016](#)). Esto desplazó el epicentro económico hacia el Asia Pacífico y marcó el crecimiento de una mayor diversidad en las políticas económicas y modelos de desarrollo².

Rebeca Grynspan, secretaria general de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ha denominado a la geografía emergente como un “multilateralismo competitivo”. Esto implica una difusión relativa del poder, a partir del surgimiento de otros actores que disputan el poder económico internacional frente a la declinante hegemonía estadounidense. Además, supone que, mientras la hiperglobalización ambicionaba una relativa homogeneización entre los modelos de desarrollo, en esta nueva etapa ganan peso países que manifiestan una creciente diversidad de modelos económicos.

En esa diversidad, se dispara además una competencia, en la que ya no pesan tanto las ganancias absolutas —el crecimiento del mercado como un todo—, sino las ganancias relativas, es decir, cómo se distribuye ese crecimiento entre los distintos países. Así, el libre comercio —y el crecimiento total de la economía— deja de ser el factor estructurante de las políticas y se produce un cambio hacia lecturas más proteccionistas ([Roberts et al., 2019](#)). Esto tiene un efecto disruptivo para la globalización: la interdependencia pasa a ser identificada como fuente de vulnerabilidad y crecen las nociones de riesgo³ a medida que hay actores con incentivos para aprovechar esos puntos vulnerables —cuellos de botella, nodos de información— ([Farrell y Newman, 2019](#); [Drezner et al., 2021](#)).

La variable ideológica y/o proximidad geopolítica entre los mercados se volvió crecientemente relevante en la selección de socios económicos —como refleja el término *friendshoring*—. Por su parte, la concepción de seguridad se expandió para incluir la “seguridad económica”.

² Otras dos economías destacadas por su vinculación a los nodos de cadenas regionales de valor son Polonia, en Europa, y México, en América del Norte.

³ El riesgo es entendido como la probabilidad de que ocurra un evento con potenciales efectos negativos sobre las acciones u operaciones de un Estado, empresa o individuo ([Turner, 2023](#)).

La relación sino-americana marca el ritmo de este cambio, concentrando las mayores cuotas de poder y el ritmo de cooperación-competencia-conflicto. Ante el desafío de China, Estados Unidos modificó sus políticas productivas y de inserción internacional. En 2011, desplazó la atención hacia el Pacífico ([Clinton, 2011](#)), modificando el esquema de relaciones imperante. Al asumir la presidencia, Trump definió a la competencia con China como eje prioritario de su política de seguridad nacional⁴ y puso al comercio como herramienta central, con la “guerra comercial” de 2018-2019. Subsidios, aranceles, medidas de defensa comercial o *antidumping*, restricciones a las exportaciones se convirtieron en los instrumentos prioritarios, conduciendo a un paulatino proceso de fragmentación del comercio y de la inversión de acuerdo con alineamientos geopolíticos.

En este marco, la variable ideológica y/o proximidad geopolítica entre los mercados se volvió crecientemente relevante en la selección de socios económicos —como refleja el término *friendshoring* ([Yellen, 2022](#))—. Por su parte, la concepción de seguridad se expandió para incluir la “seguridad económica”.

Debe tomarse en cuenta que este cambio en la dinámica de relacionamiento tiene lugar, además, en un contexto de transformación tecnológica, asociado a la revolución de la industria 4.0, y de tensiones vinculadas al cambio climático y la transición energética. En el nuevo marco global, la densidad de vínculos económicos, el control sobre eslabones estratégicos de las cadenas de valor y sobre tecnologías claves constituyen un componente de poder. Como resultado de estos factores, se incrementaron los riesgos globales, con efectos tanto para los actores privados como para los decisores públicos⁵.

Políticas de comercio y de inversión extranjera directa

En esta reconfiguración, el Estado ha vuelto a ocupar un lugar central en el diseño de las políticas industriales, comerciales y de atracción y regulación de la inversión extranjera directa. Así, se ha ido ampliando el instrumental de políticas con las que los gobiernos intervienen en las relaciones económicas internacionales. Esto implicó un uso más intensivo de instrumentos de políticas comerciales y de inversión existentes, así como su “politización”, al incluir con mayor frecuencia metas no-económicas como la competitividad estratégica, la mitigación del cambio climático, la resiliencia de las cadenas de valor⁶, preocupaciones geopolíticas o de seguridad nacional ([Lamp, 2023](#); [Evenett et al., 2024](#)). Así, la economía quedó enmarcada por objetivos ambientales, sociales y geopolíticos; y se relegitó la intervención de los gobiernos, por medio de un discurso de “nueva política industrial”⁷.

La política comercial en la reconfiguración de la globalización

La política comercial emergente se caracteriza por tres modalidades de intervención:

- un uso estratégico de los flujos de comercio, que contribuye a generar un creciente proteccionismo;
- la negociación de acuerdos comerciales y de nuevos instrumentos de cooperación económica;
- un cambio de enfoque en la gobernanza multilateral, plasmado en el debilitamiento de la OMC.

4 Así lo establece la [Estrategia de Seguridad Nacional de la administración Trump \(Trump, 2017\)](#).

5 Un elemento que ilustra este cambio es la inclusión de las nociones de “riesgos” e “incertidumbre” dentro de los análisis de proyecciones económicas internacionales, tanto de organismos internacionales como de consultoras.

6 El concepto de resiliencia alude a la capacidad de un sistema —en este caso, una cadena de valor— para prevenir las crisis y disrupciones, y enfrentarlas y recuperarse luego de que ocurran. Implica la capacidad de evaluar y gestionar riesgos, y la construcción de habilidades de restablecimiento.

7 La nueva política industrial comprende “intervenciones gubernamentales focalizadas, destinadas a apoyar empresas, industrias o actividades económicas específicas para la persecución de determinados objetivos nacionales (económicos o no económicos)” ([FMI, 2024](#)). Se trata de medidas focalizadas en ciertos sectores, que se distinguen por buscar incrementar la capacidad de control nacional sobre eslabones estratégicos de las cadenas globales de valor y perseguir metas no económicas a través de mecanismos de condicionalidades ([Mazzucato, 2021](#); [Rodrik y Stiglitz, 2024](#)).

Proteccionismo emergente y uso estratégico del poder de mercado

El giro hacia el proteccionismo comenzó tras la crisis de 2008 y experimentó un crecimiento acelerado con la disputa Estados Unidos-China y la pandemia. Como muestra el gráfico 1, se fueron acumulando paulatinamente distintos instrumentos de restricción sobre las importaciones, ascendiendo desde un 0,6% en el contexto de la crisis financiera internacional hasta cubrir el 10% de las importaciones globales para 2023⁸ (OMC, 2023b). Medidas que inicialmente surgían como temporales, se acumularon y prolongaron en el tiempo.

Alcance de las medidas restrictivas en el comercio internacional sobre las importaciones mundiales. Cantidad de medidas restrictivas sobre importaciones en vigor acumuladas desde 2009 y porción de las importaciones mundiales afectadas (%) (2009-2023)

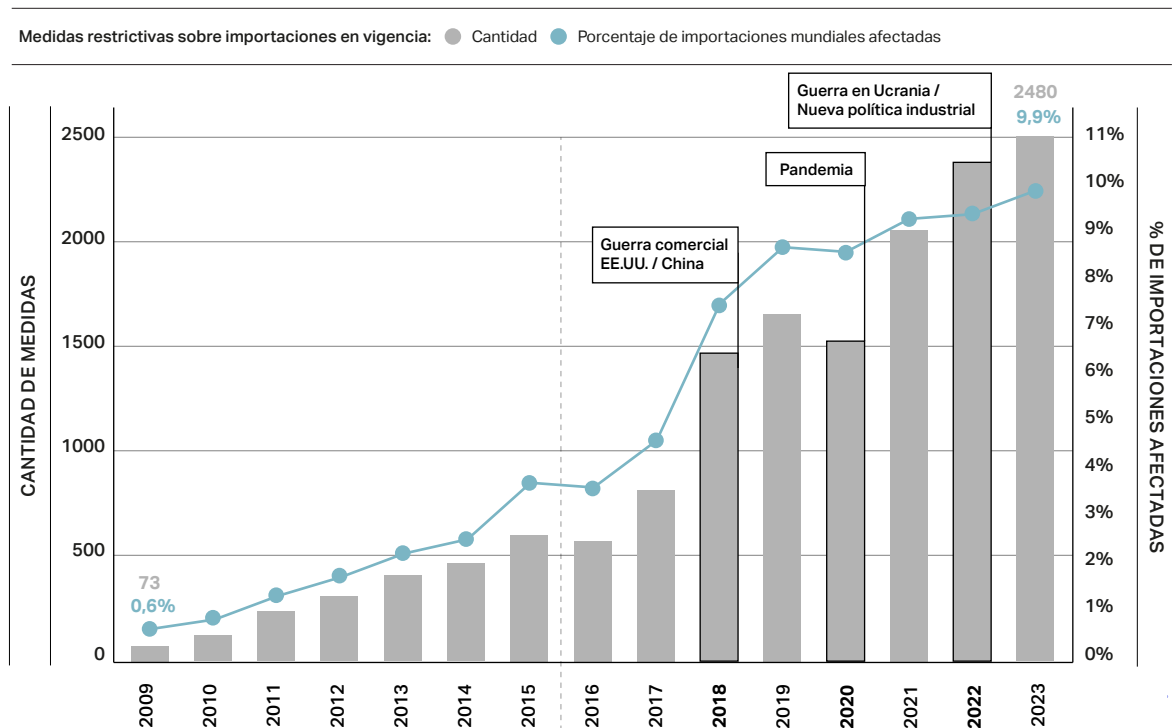


Gráfico 1

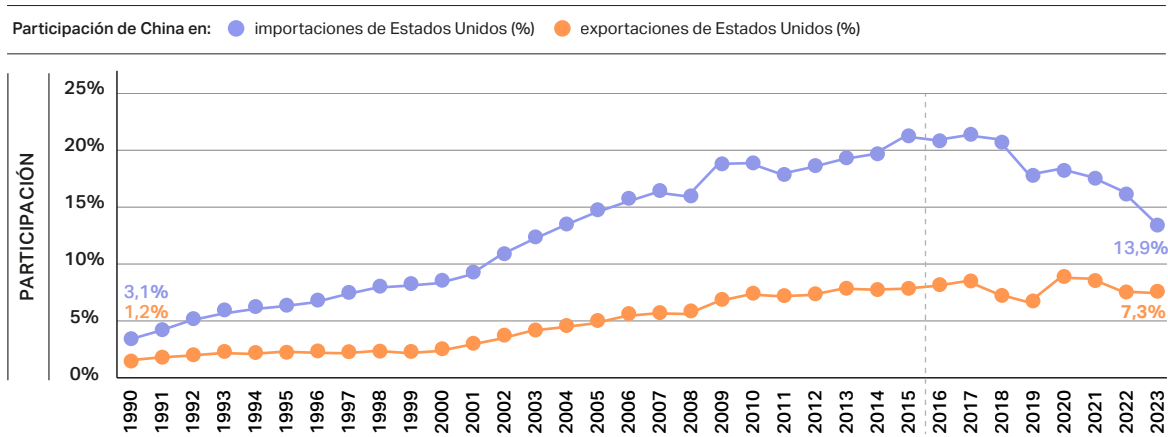
Fuente: Fundar, con base en el [Informe anual de la Directora General del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales](#) (OMC, 2023b).

La guerra arancelaria entre Estados Unidos y China configuró un punto disruptivo en este nuevo escenario. Entre 2018 y 2021, Washington y Beijing implementaron medidas de salvaguardia, aranceles y cuotas arancelarias con tarifas adicionales que oscilaron entre el 10% y el 25% —con picos de hasta el 200%— para más de la mitad del comercio bilateral, respectivamente (Bown, 2021; Fajgelbaum et al., 2023). Esto afectó los flujos comerciales en miles de millones de dólares y desencadenó un proceso de desacople entre ambas economías, que aún se sostiene. Como muestra el gráfico 2, la participación de China en el total de las importaciones de Estados Unidos se redujo del 21,5% (2017) al 13,8% (2023). La direccionalidad de las medidas implementadas en estos años y el volumen de comercio abarcado diferencian el uso de aranceles de esta etapa de los precedentes.

⁸ De acuerdo con la OMC, se consideran medidas e instrumentos restrictivos sobre las importaciones los aranceles, las restricciones cuantitativas (tanto cuotas como prohibiciones totales), los requisitos de licencias (tanto automáticas como no automáticas), los precios de referencia sobre importaciones y las tasas, impuestos u otros recargos aplicados exclusivamente sobre importaciones (OMC c). La cantidad de medidas en vigor se registra desde 2009 en la Base de Datos de Vigilancia del Comercio de la OMC. La fuente de los datos sobre el valor de las importaciones globales es UN Comtrade (OMC, 2023b).

Relevancia de China como socio comercial de Estados Unidos. Participación de China en las importaciones y exportaciones estadounidenses (%) (1990-2023)

Gráfico 2

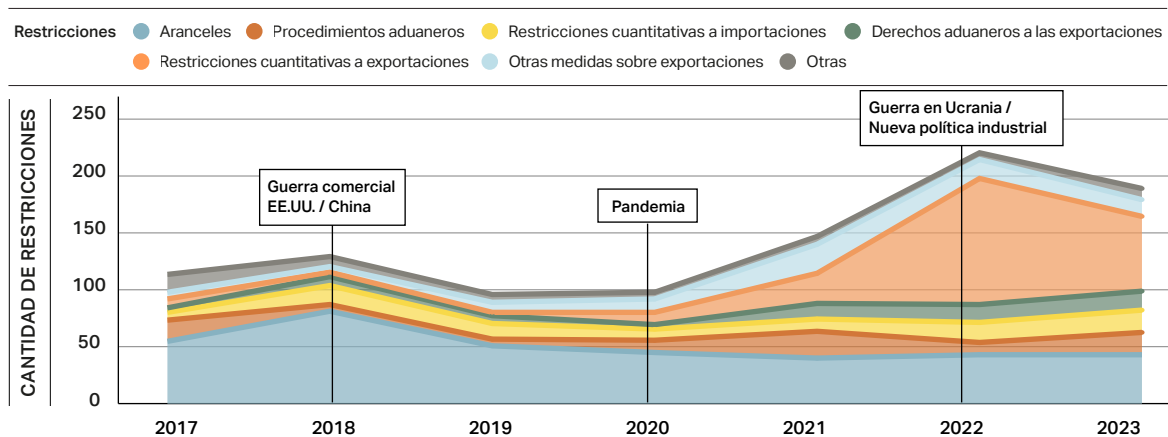


Fuente: Fundar, con base en datos de la [Oficina de Censos de Estados Unidos](#).

El giro geoeconómico y la competencia en sectores tecnológicos llevaron también a un incremento de las restricciones sobre las exportaciones en Estados Unidos, la Unión Europea (UE) y China, tanto de bienes de uso dual como de bienes tecnológicos. Por otro lado, se identifica un impacto asociado a los distintos paquetes de sanciones unilaterales implementadas contra Rusia por la UE y Estados Unidos en 2022 y 2023, en el marco de la guerra en Ucrania ([OMC, 2023a](#)). De hecho, en el último semestre de 2023 las nuevas medidas implementadas en materia de restricciones a las exportaciones superaron a las que limitan las importaciones⁹ (gráfico 3).

Medidas restrictivas al comercio aplicadas anualmente. Cantidad de medidas restrictivas registradas por año en la Base de Datos de Vigilancia del Comercio de la OMC (2017-2023)

Gráfico 3



Fuente: Fundar, con base en datos del [Informe anual de la Directora General del Órgano de Examen de las Políticas Comerciales](#) (OMC, 2023b).

Este escenario distorsivo exhibe también un incremento en el volumen y alcance de los subsidios a distintos sectores e industrias ([Banco Mundial, 2023](#)). Según [Global Trade Alert](#) (GTA), los subsidios

⁹ Las restricciones a la exportación consistieron principalmente en la imposición de restricciones cuantitativas y en aumentos de los derechos de exportación. Las restricciones a la importación incluyeron aumentos de los aranceles de importación y, en menor medida, reglamentaciones aduaneras más estrictas y la imposición de restricciones cuantitativas.

representan el 42,7% de las medidas implementadas desde 2008, con un pico notorio de crecimiento a partir de 2017. Las notificaciones de medidas compensatorias¹⁰ son coincidentes con esos aumentos, registrando picos entre 2017 y 2020 y volviendo a incrementarse en 2023 ([OMC, 2023c](#)).

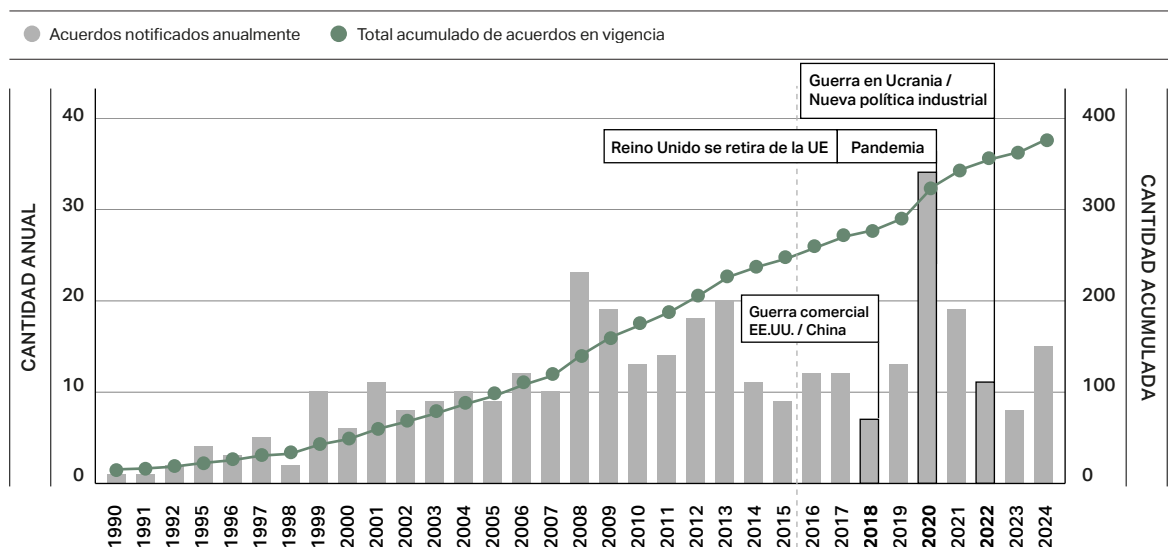
Un último componente de este marco es la aplicación unilateral de regulaciones con alcance extraterritorial. Estas han priorizado tanto metas ambientales como el control sobre eslabones productivos considerados estratégicos. Por ejemplo, el Departamento de Comercio de Estados Unidos emitió una resolución en 2024 ampliando las regulaciones de las prácticas *antidumping* ([Administración de Comercio Internacional de Estados Unidos, 2024](#)): la autoridad aduanera puede implementar aranceles extraordinarios contra aquellos productos que, a criterio de dicho país, aventajen a la industria nacional por tener regulaciones laborales, ambientales, de derechos humanos o de protección de la propiedad intelectual más "débiles" o diferentes a las de Estados Unidos, independientemente de otros lineamientos contenidos en acuerdos multilaterales o que hayan sido negociados entre las partes. La UE, por su parte, a través de la agenda verde, ha recurrido a diversos instrumentos comerciales con efecto extraterritorial para la proyección de sus estándares y preferencias, sin haberlos negociado con las contrapartes, tales como el Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM) ([Calvo et al., 2024](#)).

Acuerdos comerciales bajo el giro geoeconómico

En este giro también se observa un incremento en la celebración de acuerdos comerciales. Un 31% de los acuerdos de libre comercio en vigor corresponde al período 2017-2024, tal como muestra el gráfico 4. A diferencia de otros períodos, estos tendieron a concentrarse entre países con afinidad geopolítica y/o ideológica, incluyeron formas más flexibles de cooperación e incorporaron metas no-comerciales. El comercio y/o poder de mercado fue usado como un medio para promover la adopción de determinadas reglas y estándares mediante nuevos acuerdos.

Tendencias en la firma de acuerdos de libre comercio. Cantidad anual y acumulada de acuerdos de libre comercio notificados ante la OMC (1990-2024)

Gráfico 4



Fuente: Fundar, con base en datos de la [Organización Mundial del Comercio \(OMC b\)](#) actualizados al 18 de septiembre de 2024.

¹⁰ Son las medidas aplicadas por el país importador, en forma de un aumento de los derechos, con el objetivo de contrarrestar las subvenciones de otro país.

A diferencia de otros períodos, los acuerdos de libre comercio tendieron a concentrarse entre países con afinidad geopolítica y/o ideológica, incluyeron formas más flexibles de cooperación e incorporaron metas no-comerciales. El comercio y/o poder de mercado fue usado como un medio para promover la adopción de determinadas reglas y estándares mediante nuevos acuerdos.

En ese marco, se destaca especialmente la ampliación y profundización de los capítulos destinados a la protección del ambiente. En Estados Unidos, el gobierno de Joe Biden reposicionó las cuestiones ambientales en las negociaciones comerciales, incluyendo las medidas de descarbonización, la coordinación de políticas ambientales a nivel doméstico con sus principales socios comerciales y la exclusión de recursos cuya extracción no es sustentable de las cadenas globales de suministro¹¹.

En 2022, la UE aprobó una revisión de los lineamientos para la firma de acuerdos comerciales, disponiendo una mayor relevancia de los capítulos dedicados al desarrollo sostenible ([Comisión Europea, 2023a](#)). Los nuevos lineamientos buscan evitar que se produzca una "carrera a la baja" en los estándares regulatorios de los regímenes de comercio y de inversión. También incluyen el fomento a la explotación sostenible de recursos naturales, la promoción de la economía circular, la responsabilidad social empresaria y el combate contra la deforestación. En estos lineamientos, la UE incluye además: "liberalizar el comercio de materias primas y bienes energéticos para la transición climática"; "promover la contratación pública sostenible", y "eliminar los obstáculos al comercio y la inversión en energías renovables". Estas medidas contrastan con las posiciones en negociaciones concretas, sobre todo en los acuerdos Norte-Sur, donde suelen preservarse cuotas y otras restricciones de mercado, replicando una lectura más mercantilista.

Por fuera de los Tratados de Libre Comercio (TLC), se han desarrollado otras herramientas de cooperación para la resiliencia en las cadenas de valor. Estos instrumentos, sin embargo, no incluyen mecanismos vinculantes como los TLC. El Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF), por ejemplo, contiene un pilar específico sobre resiliencia, en el cual se institucionaliza un mecanismo de coordinación entre las partes a través de un Consejo dedicado a la revisión de planes nacionales de acción y de una Red cuya principal función es la respuesta a crisis y emergencias en cadenas globales de valor, entre otros instrumentos.

Otros tipos de acuerdos de cooperación identificados han sido los llamados "*mini-deals*", promovidos tanto en la UE ([Cernat, 2023](#)) como en Estados Unidos ([Claussen, 2022](#)). Se trata de acuerdos típicamente bilaterales que introducen marcos regulatorios sobre un aspecto delimitado de la política comercial, como una barrera técnica, sin alcanzar la complejidad de un acuerdo de libre comercio. Al ser instrumentos acotados, tienen además un proceso de negociación y ratificación institucional más sencillo que el que implica un acuerdo de libre comercio. Esta tendencia hacia mecanismos *ad hoc* de cooperación contrasta con las prácticas de los años 1990 y 2000. Su uso, especialmente en el sector de minerales críticos, llama a una mayor creatividad —y flexibilidad— en el diseño de las estrategias de inserción internacional.

¹¹ Esto se ha materializado en acuerdos multilaterales, tales como el [Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity](#) (IPEF, 2022) y bilaterales, como la [Iniciativa EEUU-Taiwán para el comercio en el siglo XXI](#) (2022).

Política comercial y estrategias predominantes en cadenas de valor de minerales críticos

La transición hacia fuentes de energía bajas en emisiones ha impulsado una mayor demanda de minerales. El litio, el cobre, el níquel, el cobalto y las tierras raras se convierten en insumos críticos y estratégicos ([CEPAL, 2023](#)). Esta tendencia ha llevado a Estados Unidos y a la Unión Europea, junto con otros países desarrollados, a adoptar estrategias específicas de políticas productiva y exterior para garantizar su seguridad económica y diversificar las cadenas de suministro.

En Estados Unidos, los análisis de riesgo de las cadenas de suministro llevaron al lanzamiento de programas de fortalecimiento nacional, como la [Ley Bipartidista de Inversión en Infraestructura y Empleos](#) y la [Ley de Reducción de la Inflación](#) (IRA). También se implementaron restricciones para ciertos países ([Foreign Entities of Concern](#)), considerando no sólo el origen de la producción, sino también la composición del capital empresario sin importar dónde se ubique la producción. La UE, por su parte, diseñó un plan centrado en la resiliencia, sustentabilidad y autonomía estratégica "abierta", que incluye diversificación, localización y circularidad de las cadenas de minerales críticos. Creó la [Alianza Europea para las Materias Primas](#) y aprobó el [Reglamento de Materia Primas Fundamentales](#), que establece puntos de referencia vinculantes, tanto para las capacidades nacionales a lo largo de la cadena de suministro de materias primas estratégicas como para diversificar el suministro de la UE hasta 2030. Tanto Estados Unidos como la UE reforzaron estas estrategias con la participación en el [Mineral Security Partnership](#) (Asociación para la Seguridad de los Minerales, MSP), un foro que busca catalizar proyectos e inversiones en la cadena de valor de los minerales con un enfoque en estándares ambientales, sociales y de gobernanza (Environmental, Social, and Governance, ESG).

Box 1

Resulta llamativo el crecimiento a nivel global de los Memorandos de Entendimiento (MOU, según la sigla en inglés) que buscan resguardar la transparencia y la resiliencia en las cadenas de minerales críticos, apostando a mecanismos blandos de cooperación. También se han incluido regulaciones relativas a energía y materias primas en algunos acuerdos de libre comercio. Un relevamiento de estos instrumentos (gráfico 5), en el que complementamos los datos de la [Agencia Internacional de la Energía \(IEA\)](#) con información de sitios web oficiales y portales de noticias, arroja un total de 43 Memorandos de Entendimiento sobre minerales críticos firmados desde enero 2017 hasta noviembre de 2024 por 29 países y la UE (la cual ha firmado 11 MOU como bloque regional).

Evolución de la firma de Memorandos de Entendimiento (MOU) sobre minerales críticos. Cantidad de MOU firmados anualmente (2017-2024)

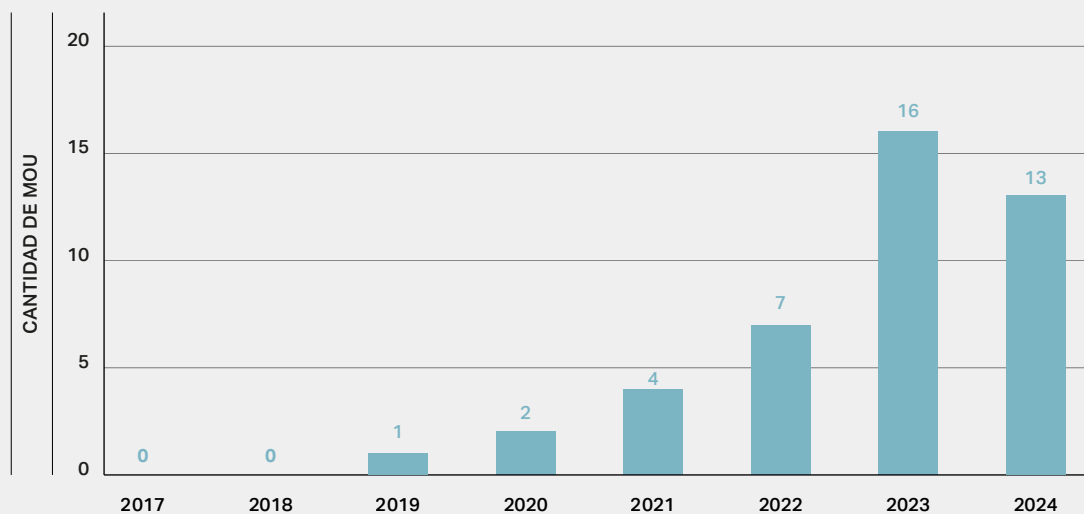


Gráfico 5

Nota: El dato de 2024 contempla hasta el mes de noviembre.
Fuente: Fundar.

Multilateralismo debilitado, acciones unilaterales

Otro cambio de la política comercial en la reconfiguración global es el avance de acciones unilaterales y plurilaterales, dada la pérdida relativa de capacidad de la OMC para moldear las conductas de los Estados. Este debilitamiento del multilateralismo se refleja tanto en la función negociadora del organismo —han sido pocos y limitados los acuerdos comerciales multilaterales concluidos en el siglo XXI— como en la parálisis del Órgano de Apelación.

El fracaso de la Ronda de Doha¹² fue el primer indicio de cómo las dinámicas de gobernanza de las políticas comerciales que habían funcionado durante la hiperglobalización no lograban producir resultados bajo un multilateralismo competitivo. Dos décadas después sólo se alcanzó la firma de acuerdos específicos¹³ parciales y menos “profundos” ([Zelicovich, 2019](#)). Simultáneamente, se ha desarrollado una agenda de negociaciones plurilaterales. Temas estratégicos como el comercio electrónico y la facilitación de las inversiones o la regulación doméstica de servicios son acordados sólo por algunos miembros. Como resultado, se vuelve menos esperable una regulación homogénea en el sistema del comercio multilateral.

El debilitamiento del multilateralismo se retroalimenta además con las otras tendencias del giro proteccionista de la política comercial: tienden a incrementarse las acciones unilaterales, con efectos extraterritoriales, que complejizan las relaciones comerciales.

Al mismo tiempo, se incrementó la incertidumbre regulatoria. El rechazo de Estados Unidos al nombramiento de árbitros en el Órgano de Apelación de la OMC ha llevado a la disolución *de facto* de esta instancia. Frente a una controversia, los países pueden acudir a una solución mutuamente acordada o recurrir a la conformación de un grupo especial. Si alguna de las partes no acuerda con el reporte del grupo especial puede “apelar” la medida, sin que exista un ente que recoja dicha apelación. A mediados de 2024 se acumulaban 31 apelaciones sin resolver por la falta de funcionamiento del órgano.

El debilitamiento del multilateralismo se retroalimenta además con las otras tendencias del giro proteccionista de la política comercial. Tienden a incrementarse las acciones unilaterales, con efectos extraterritoriales, que complejizan las relaciones comerciales. Como se verá en la sección de análisis de casos, esto incrementa la vulnerabilidad de los países de ingresos medios, pero también genera algunos nichos de oportunidad.

Inversión extranjera directa: *friendshoring*, control e influencia

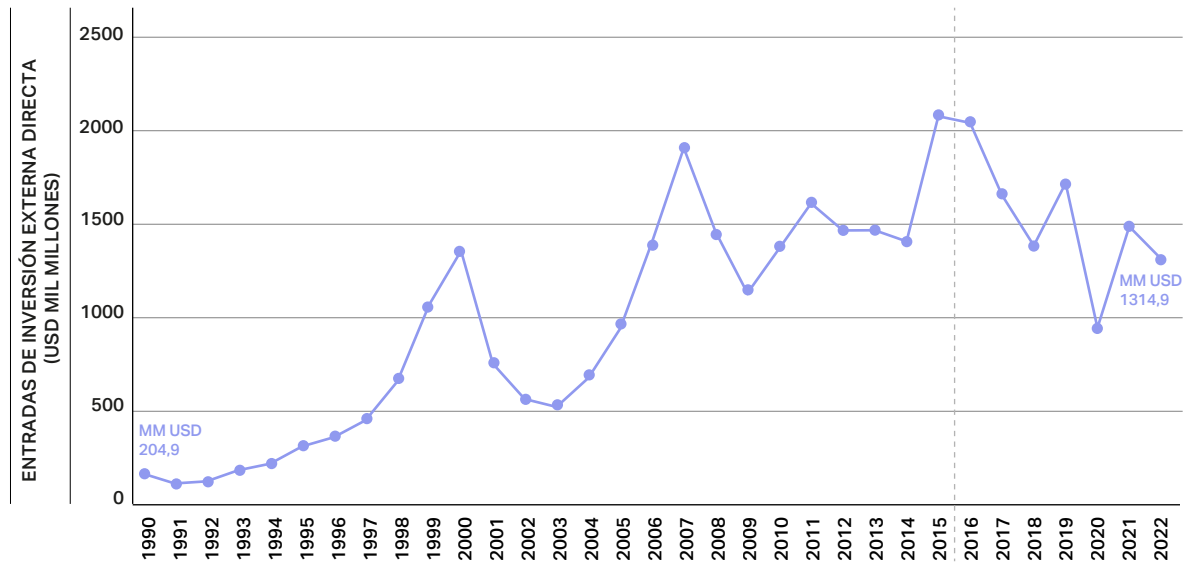
El contexto de reconfiguración global llevó a empresas y gobiernos a revisar sus estrategias de internacionalización. En los últimos años, el crecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) fue mucho más lento y volátil que en décadas anteriores, tal como muestra el gráfico 6. Muchos Estados modificaron sus lineamientos de políticas para la captación de capitales y el control sobre la emisión de IED, priorizando la resiliencia en las cadenas de valor. De acuerdo con datos de la UNCTAD, en 2022 hubo un uso mucho más intenso de las medidas implementadas en materia de IED ([UNCTAD, 2023](#)). En este marco de mayor intervencionismo e incertidumbre, la IED a nivel mundial se redujo.

¹² Había sido lanzada en 2001 como gran apuesta para modernizar el corpus regulatorio del comercio internacional tras la Ronda Uruguay (1986-1994).

¹³ [Acuerdo sobre Facilitación del Comercio](#) (2013); [Acuerdo para la eliminación de las subvenciones a la exportación de productos agropecuarios](#) (2015), y [Acuerdo sobre Subvenciones a la Pesca](#) (2022).

Evolución de los flujos globales de Inversión Extranjera Directa (IED). Valor de los flujos entrantes de IED a nivel global (USD Mil Millones) (1990-2022)

Gráfico 6



Fuente: Fundar, con base en datos de la [UNCTAD](#).

Podemos distinguir tres tipos de estrategias ligadas a la IED que contrastan con las prácticas de atracción de capitales previas a la pandemia:

- Políticas de atracción de capital guiadas por motivos geopolíticos y estratégicos: *reshoring*, *nearshoring* y *friendshoring*.
- Incorporaciones de controles y prohibiciones sobre la inversión.
- Uso de la inversión extranjera directa como instrumento de incidencia geopolítica.

Reshoring, nearshoring y friendshoring

Los términos *reshoring* (relocalización nacional o repatriación de la producción), *nearshoring* (regionalización o reubicación de los capitales por proximidad geográfica) y *friendshoring* (por proximidad geopolítica) se popularizaron en la pospandemia y reflejan los cambios acaecidos en las políticas de inversión asociadas a las cadenas globales de valor.

Ante la vulnerabilidad que experimentaron los territorios durante la pandemia y los cambios en las estructuras de costos amparadas por el salto tecnológico, comenzó a fortalecerse el posicionamiento de los territorios nacionales en las cadenas de valor, especialmente en sectores estratégicos. Los elementos geográficos y geopolíticos cobraron peso en estas acciones, en muchos casos imbuidas de un enfoque de "seguridad económica".

Estados Unidos fue el país que impulsó las políticas de *reshoring*. En 2021, sancionó la [Executive Order on America's Supply Chains](#), en la que identificó cuatro áreas estratégicas para atraer IED: semiconductores, baterías para vehículos eléctricos (VE), minerales críticos y productos farmacéuticos y reactivos. El gobierno federal, en el marco de un discurso nacionalista, recurrió a incentivos fiscales, subsidios condicionados a contenido local, y mejoras en la infraestructura nacional, moldeando la estrategia de *reshoring*.

Posteriormente, la Ley de CHIPS y Ciencia ([CHIPS and Science Act](#)) de 2022 fomentó el desarrollo de nuevas inversiones, con el objetivo de asegurar la competitividad de la industria nacional, la protección de la fuerza laboral estadounidense y la resiliencia en las cadenas globales de suministros. La legislación cuenta con un presupuesto de USD 52,7 mil millones para desarrollo de inversiones, infraestructura e incentivos fiscales vía créditos impositivos, para un tipo delimitado de semiconductores altamente innovador. El acceso a estos incentivos, sin embargo, está condicionado por ciertos requisitos: los beneficiarios tienen prohibido concretar cualquier transacción significativa (+USD 100.000) para la expansión de sus operaciones en países críticos, tales como China.

La UE sancionó su propia [Ley de Chips](#), vigente desde el 21 de septiembre de 2023. Esta incluye una erogación de EUR 11,15 mil millones del presupuesto de la UE y de sus Estados Miembros para fomentar la inversión privada y la relocalización de operaciones en territorio europeo.

Estos planes son, en parte, una reacción al programa “Made in China 2025”, lanzado por Beijing en 2015, cuya meta es dominar los sectores de alta tecnología. Este plan se apoyó fundamentalmente en subsidios y regulaciones a la propiedad intelectual que “facilitaron” la transferencia de tecnología, antes que en políticas de atracción de IED. Sin embargo, no puede desconocerse que el *nearshoring* y el *reshoring* no serían tales sin este antecedente en el gigante asiático.

La incorporación de controles y prohibiciones sobre las inversiones

La expansión del concepto de seguridad a la esfera económica dio lugar a un cambio en la forma de abordar la IED. En 2018, Estados Unidos sancionó la [Foreign Investment Risk Review Modernization Act](#), que fortaleció las capacidades de monitoreo del impacto de la IED sobre la seguridad nacional, especialmente en las inversiones relacionadas con determinadas tecnologías críticas o estratégicas, infraestructuras claves y recolección de datos personales sensibles.

Desde entonces se produjo una expansión global de las prácticas de monitoreo de la IED —tanto de la recepción de flujos como de la salida de capitales—, que implican una mayor capacidad burocrática de control e incluso la prohibición de determinadas operaciones ([Bauerle Danzman y Meunier, 2021](#)). Los controles se concentran en los sectores tecnológicos estratégicos, con el objetivo de limitar las capacidades de otros países de ganar ventaja en la competencia tecnológica. Por ejemplo, la CHIPS and Science Act incluye entre las condicionalidades aplicadas a quienes acceden a los fondos provistos por el programa la prohibición de desarrollar transacciones (incluida mediante IED) que puedan conducir a ampliar las capacidades de países como China, Rusia, Corea del Norte o Irán en materia de semiconductores durante la próxima década. La Unión Europea, por su parte, incorporó en 2019 un mecanismo de monitoreo de IED orientado a infraestructura y tecnología crítica, insumos como energía, información sensible y libertad de prensa.

A fines de 2023, treinta y siete países habían incorporado controles sobre la IED por motivos de seguridad nacional, alcanzando el 68% del total de IED global ([UNCTAD, 2023](#)).

El uso de la inversión como instrumento en la competencia geopolítica

Otra tendencia es la promoción de la emisión de IED mediante grandes programas de cooperación y/o infraestructura, como la [Iniciativa de la Franja y la Ruta \(BRI\)](#), liderada por China, o el [Build Back Better World \(B3W\) Partnership](#), impulsado por Estados Unidos y los países del G7. Estos programas no pueden ser analizados fuera del contexto de competencia geopolítica.

La BRI fue lanzada por China en 2013, con base en inversiones en infraestructura, el incremento de relaciones de interdependencia comercial y un enfoque de priorización de los vínculos con la región próxima. Inicialmente centrado en Asia Pacífico, desde 2017 se fue expandiendo hasta transformarse en una iniciativa global. Para diciembre de 2023, 146 países, es decir, casi el 75% de los países del

mundo, habían firmado memorandos de entendimiento con China en el marco de esta iniciativa. El volumen de inversiones habría superado los USD 950 mil millones acumulados ([Nedopil, 2023](#)).

Estados Unidos y los países del G7 también buscan expandir sus capacidades de IED hacia terceros mercados. Mediante la asociación B3W establecieron pautas comunes en materia de competencia estratégica con China, coordinando la movilización de capital de actores que convergen en torno a los valores democráticos ([The White House, 2021](#)). Se lanzaron mecanismos de promoción y financiamiento como la [Asociación para la Infraestructura e Inversión Mundiales](#) (PGII, según su sigla en inglés) y el [Fondo Internacional de Seguridad e Innovación Tecnológica](#) (ITSI).

En Europa se destaca la iniciativa [Global Gateway](#), un mecanismo de la UE para impulsar vínculos —apoyados en financiamiento para la IED y créditos— en los sectores digital, energético, de transporte, salud, educación e investigación, a nivel global, sobre la base de los valores y la estrategia comunitaria europea —entre los que se incluyen aspectos políticos, ambientales y geoestratégicos—. Si bien las inversiones por ahora han sido más modestas, el proyecto ambiciona movilizar hasta EUR 300 mil millones entre 2021 y 2027 ([Comisión Europea, 2024](#)).

Sectores económicos estratégicos

El paso de la hiperglobalización a la reconfiguración global también implicó un cambio en la priorización estratégica de sectores económicos y productivos, asociada a factores de oferta y demanda, así como a los cambios de los objetivos no-económicos. Mientras que, de 1990 a 2015, la economía internacional tuvo como sectores prioritarios los servicios financieros, la farmacéutica, las manufacturas tecnológicas y los servicios de distribución ([Spence y Leipziger, 2010](#)), la reconfiguración global da lugar a nuevas prioridades.

En primer lugar, las industrias asociadas al aprovisionamiento energético, incluidos los minerales críticos, las energías tradicionales y las tecnologías bajas en carbono. En efecto, la agenda de mitigación del cambio climático ha permeado en las estrategias de política económica redefiniendo los sectores claves ([IPCC, 2022](#)). El énfasis en la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, que conduce a la electrificación y a la mejora de la eficiencia energética, configura un nuevo paradigma en el que minerales como el litio, el cobre, el níquel, el cobalto y las tierras raras se convierten en insumos estratégicos. Sobre estos sectores se ha desarrollado una sensibilidad geopolítica, y los gobiernos han buscado ganar control sobre su cadenas de valor, priorizando a sus socios como proveedores y concentrando los últimos eslabones en su industria nacional ([CEPAL, 2023](#)). Por su parte, eventos como la guerra en Ucrania pusieron de relevancia la importancia crítica tanto de fuentes convencionales como no convencionales. De hecho, hacia 2023, su demanda creció hasta alcanzar niveles prepandémicos ([IEA, 2023b](#)).

Un segundo grupo de sectores estratégicos se encuentra asociado al acelerado ritmo de la innovación tecnológica, que implica la sofisticación de un amplio conjunto de productos y sus componentes. Destacan los semiconductores, por integrar desde vehículos para transporte de pasajeros o mercancías, hasta aeronaves, armamento, dispositivos de defensa y equipos informáticos varios, entre otros. Un factor de peso adicional, que da relevancia a los semiconductores, es la concentración de las capacidades productivas en unos pocos países. Esto genera una mayor vulnerabilidad ante las interrupciones. A ello se suma el potencial de generación de empleo y de valor agregado que tiene la fabricación de estos componentes.

Vinculadas al primero y segundo grupo de sectores, se encuentran las industrias que eslabonan sobre ambas transformaciones. Un caso destacado es el de la electromovilidad ([Rubio et al., 2024a](#)). Por una parte, las baterías de los vehículos eléctricos se componen de combinaciones sofisticadas de minerales críticos como el litio, el níquel y el cobalto ([IEA, 2023a](#)). Por otra parte, los últimos modelos de automóviles eléctricos contienen de 3 a 10 veces más semiconductores en comparación con los modelos tradicionales de combustión interna ([Rho Motion, 2024](#)).

La reconfiguración global también profundizó la servificación del comercio internacional, es decir, el crecimiento del comercio de servicios y la integración de servicios en las cadenas globales de valor¹⁴. En particular, la pandemia tuvo un efecto importante en la redefinición del peso estratégico de estas industrias, acelerando la expansión de los servicios digitales ([Banco Mundial y OMC, 2023](#)). Las proyecciones de crecimiento han conducido a expertos como Dani Rodrik y Joseph Stiglitz ([2024](#)) a jerarquizarlas en las recomendaciones de políticas productivas de los países en desarrollo, señalando que serán las que generen empleos en los próximos años.

Este acento en el sector servicios va de la mano también de una mayor importancia de los datos como "factor productivo". Los datos han adquirido importancia en la producción intensiva en conocimiento, y su control y procesamiento apuntan a constituir un diferencial en la competitividad internacional ([OCDE, 2022](#)). Entre otros derivados de los datos, las plataformas digitales, las tecnologías logísticas y el procesamiento de datos, donde el software es uno de los activos claves ([Rubio, et al., 2024b](#)), se consideran subsectores estratégicos para el comercio y la inversión internacional ([Lund et al., 2019](#)). La automatización y el uso de la Inteligencia Artificial (IA) son otras de las tecnologías disruptivas, aunque en estos casos es preciso advertir que el volumen y direccionalidad del impacto en los territorios está sujeto a la preparación en materia de infraestructura digital, políticas sobre capital humano y el mercado laboral, innovación e integración económica, y regulación y cuestiones éticas ([Georgieva, 2024](#)). Además de la sensibilidad que estas tecnologías generan sobre la productividad y el empleo, son también relevantes en clave geopolítica, en función de sus usos asociados a la defensa.

Asimismo, la dinámica de la competencia entre Estados Unidos y China también ha llevado a elevar la relevancia de los bienes y tecnologías que admiten un uso tanto civil como militar (bienes de uso dual), incluyendo electrónicos, de telecomunicaciones, de navegación, láseres y sensores, entre otros. Estos suelen ser objeto de regulaciones específicas en las políticas comerciales y de inversión.

Finalmente, la pandemia llevó a jerarquizar el control de los Estados sobre los bienes críticos, entendidos como aquellos en los cuales la falta de suministro puede causar pérdidas humanas y consecuencias no-económicas severas ([Pisani-Ferry et al., 2024](#)). En particular, los sectores de insumos médicos y farmacéuticos han sido destacados en las evaluaciones de riesgo de Estados Unidos y la Unión Europea, conformando un grupo adicional de sectores estratégicos en la reconfiguración global.

En pocas palabras, aquello que denominábamos estratégico hasta hace poco no es lo mismo que lo que se considera estratégico en el mundo pospandemia. Los instrumentos de políticas de comercio e inversión que distinguen esta reconfiguración global se centran precisamente en estos sectores.

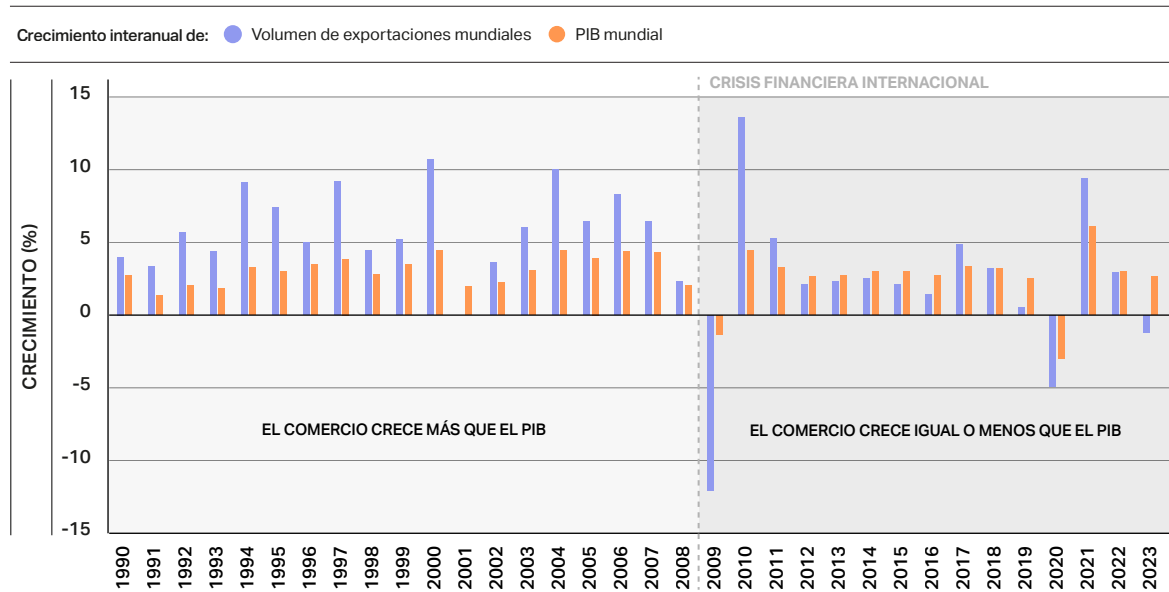
Alcance de la producción

El crecimiento del comercio y de las inversiones fue más lento que en décadas anteriores, dando lugar a una etapa de *slowbalization* ([The Economist, 2019](#)). Entre 2008 y 2023, el comercio creció menos que el Producto Interno Bruto (PIB) Global, revirtiendo la relación que ambas variables habían tenido en décadas anteriores, como muestra el gráfico 7. La relación entre Inversión Extranjera Directa (IED) y PIB tuvo una evolución semejante, ralentizándose: pasó de un ratio de 3,4% previo a la crisis de 2008, a uno de 2,5% durante los años posteriores ([Gopinath et al., 2024](#)).

14 Los servicios, si se miden en función del valor añadido, representan el 50% del comercio mundial.

Crecimiento relativo del comercio internacional y del PIB mundial. Evolución del comercio internacional y del PIB mundial (% variación interanual) (1990-2023)

Gráfico 7



Fuente: Fundar, con base en datos de la [OMC](#) (OMC a) y del [Banco Mundial](#).

El comercio y la inversión no sólo crecen más lento que el PIB global, sino que varían en función de nuevos factores. La conjunción de medidas restrictivas del comercio, instrumentos distorsivos en materia de IED y subsidios a la producción está moldeando una "fragmentación geoeconómica" de la globalización. En concreto, se estima que el comercio entre países que comparten un alineamiento geopolítico próximo, plasmado entre otros en un patrón semejante en las votaciones ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, ha crecido más intensamente que el comercio entre países con diferencias geopolíticas, y que esta tendencia se profundizará en los próximos años ([Gopinath et al., 2024](#); [Aiyar et al., 2023](#)). Este es un componente relevante en la configuración del escenario internacional para los países del Sur Global.

Esta diferencia entre el volumen de comercio en el interior de los grupos que tienen un alineamiento geopolítico semejante y entre estos grupos entre sí es por ahora marginal, pero reconoce mecanismos políticos y económicos sólidos que hacen esperable su extensión. Los estudios indican que el comercio entre países "afines" creció tan sólo un 4,2% más que el comercio entre países que tienen distinto posicionamiento geopolítico ([Blanga-Gubbay y Rubínová, 2023](#)). En materia de inversiones, se estima que los proyectos de IED de creación de nuevos establecimientos productivos ("*greenfield*") entre países distantes en materia geopolítica se redujeron en 10 puntos porcentuales entre 2013 y 2022, pasando del 23% al 13% del total de proyectos relevados ([UNCTAD, 2024](#)).

No obstante, es importante hacer dos precisiones. Por un lado, la interconexión de la economía global sigue siendo fuerte; la reconfiguración global no implica desglobalización. La disputa entre los gobiernos es por el control de las cadenas globales: buscan reducir la vulnerabilidad —especialmente en sectores claves— antes que diseñar estrategias autárquicas. Por otro lado, esta reconfiguración tiene un alcance diferente según el sector económico y geográfico. Estas tendencias son más fuertes en los sectores estratégicos y entre quienes protagonizan actualmente las disputas geopolíticas. Se trata principalmente de países o bloques que tejieron vínculos interdependientes durante la hiperglobalización que ahora los morigeran (aunque no rompen), como Estados Unidos-China o UE-Rusia. En cambio, son menos acentuadas en los Estados del Sur Global, donde incluso surgen nuevos tipos de posicionamientos.



Es interesante observar el rol de los “conectores”, entre los que se menciona a Vietnam, Polonia, Marruecos, México e Indonesia. Se trata de países del Sur Global, con posicionamientos geopolíticos equilibrados, que, en el marco de esta disposición de los flujos comerciales y de inversiones, triangulan el comercio y la inversión entre actores geopolíticamente distantes. Un incremento en un 1% de las importaciones provenientes de Estados Unidos en estos países está asociado con un incremento de exportaciones del 1,6% hacia China ([Gopinath et al., 2024](#)). Así, estos países, que suelen tener regímenes comerciales abiertos y apertura de la cuenta de capital ([Aiyar y Ohnsorge, 2024](#)), absorben parte de los costos sistémicos de la fragmentación global.

La interconexión de la economía global sigue siendo fuerte; la reconfiguración global no implica desglobalización. La disputa entre los gobiernos es por el control de las cadenas globales: buscan reducir la vulnerabilidad —especialmente en sectores claves— antes que diseñar estrategias autárquicas.

Como resultado se va conformando una globalización multinivel: con sectores económicos en los que sigue primando una lógica de interdependencia de alcance mundial y sectores donde el comercio y la inversión se fragmentan en clave geopolítica.

La adaptación de las estrategias de inserción internacional en países del Sur Global

En búsqueda de la inserción internacional

El nuevo contexto internacional obliga a repensar las políticas de desarrollo y las estrategias de inserción internacional ([Rodrik y Stiglitz, 2024](#)). En la literatura económica y en los organismos internacionales predominan las recomendaciones relativas al desarrollo orientado por las exportaciones. Estas suponen un escenario internacional con ausencia de riesgos geopolíticos para la deslocalización de la producción y la conformación de un mercado con características globales, con baja intervención de los Estados (*fair play*) y baja o nula disrupción asociada a factores climáticos. Factores que ya no resultan esperables en el escenario global. De allí la necesidad de redefinir los mecanismos para la inserción internacional.

Existe una diferencia importante entre la posibilidad de respuesta a dicho imperativo de los países desarrollados y la de los países del Sur Global. El poder de mercado, la capacidad regulatoria y fiscal de los países desarrollados han sido fundamentales para su adaptación y para moldear las tendencias de desacople de las cadenas de valor y las corrientes de inversión de acuerdo a la afinidad geopolítica (*friendshoring*). Los riesgos globales han ido en ascenso, lo cual podría sugerir un contexto fuertemente restrictivo para los países del Sur Global. Sin embargo, la evidencia empírica preliminar indica que algunos de estos países están desarrollando estrategias diferenciadas para insertarse en la reconfiguración global, sugiriendo cierta permisividad internacional.

Por ejemplo, los países del Sur Global explican el 25% del total global de medidas de nueva política industrial registradas desde 2022 ([Evenett et al., 2024](#)), aunque con un conjunto de instrumentos distintos al de los países desarrollados. En los países del Sur Global hay un mayor uso de restricciones sobre las importaciones e incentivos fiscales que en los países del Norte Global, donde predomina el uso de subsidios y créditos directos (gráfico 8). Esto marca un modo propio y particular de uso de las herramientas de políticas productivas y de inserción internacional.

Uso de los instrumentos de nueva política industrial medidos según grupos de países (%) (2022-2023)

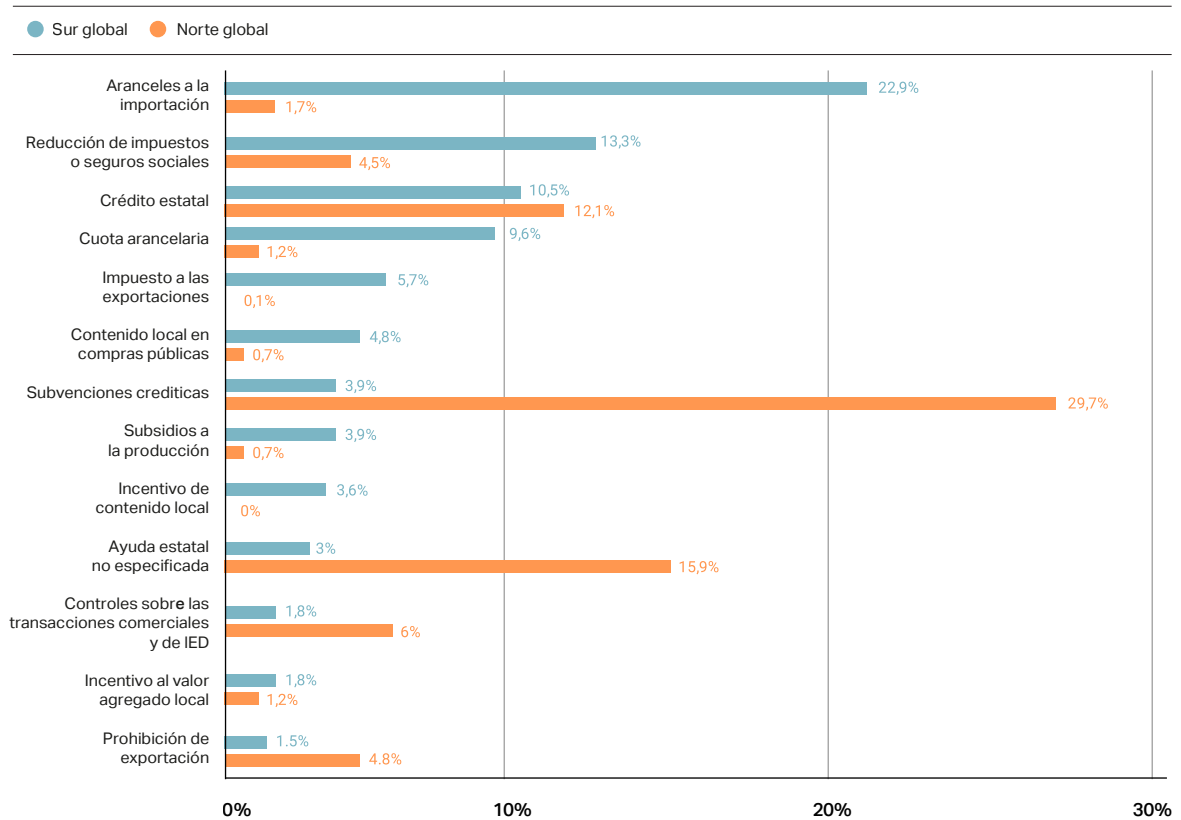


Gráfico 8

Fuente: Fundar, con base a datos de [Evenett et al. \(2024\)](#).

En esta sección analizamos las experiencias de cuatro países de ingresos medios¹⁵ del Sur Global que aplicaron cambios y ajustes en las políticas comerciales y/o de atracción y regulación de la Inversión Extranjera Directa (IED) en sus estrategias de inserción internacional. Se trata de países que buscan salir de la “trampa de los ingresos medios” ([Bril Mascarenhas et al., 2020](#)), cuando la brecha que los separa respecto de los países desarrollados se profundiza.

Comparamos el desarrollo de la diplomacia económica asociada a la política industrial de Sudáfrica; los instrumentos y capacidades introducidos en la nueva política industrial de Brasil, vinculados a la agenda ambiental y la transición energética; las restricciones a las exportaciones de níquel en Indonesia, y la estrategia de soberanía energética de México. Se trata de países del Sur Global que hacen un uso activo de la política industrial, y cuyas experiencias indican un camino de políticas para otros países en desarrollo y las competencias requeridas para aprovecharlo.

La selección de los casos analizados da cuenta de la diversidad de experiencias del Sur Global, combinando factores económicos y políticos que los hacen potencialmente relevantes para Argentina. Se trata de cuatro países de ingresos medios, con estructuras productivas que combinan tanto sectores agrícolas y mineros con el desarrollo de algunas industrias de tecnología media. Los cuatro hacen además un uso activo de las denominadas “nuevas políticas industriales” ([Evenett, et al., 2024](#)). Por su parte, los casos mantienen diversidad geográfica, lo que supone distintos grados de exposición a la competencia geopolítica.

15 De acuerdo a la clasificación del [Banco Mundial](#).

Casos seleccionados. Principales indicadores y su comparación con Argentina

Tabla 2

	PIB	Complejidad económica	Apertura externa	TLC con EE.UU.	TLC con China	Integración regional
	M USD	Puesto en ranking mundial	(Expo+Impo)/PIB	Sí / No	Sí / No	Principal acuerdo
Sudáfrica	405.705	68	28,9%	Sí *	No	AfCFTA
Brasil	1.924.134	70	18,2%	No	No	Mercosur
Indonesia	1.318.807	64	19,5%	No	Sí	ASEAN
México	1.414.101	22	42,1%	Sí	No	TMEC
Argentina	632.241	74	15,8%	No	No	Mercosur

Fuente: Fundar, con base en [Banco Mundial, Atlas de Complejidad Económica de Harvard](#) y [Organización Mundial de Comercio](#).

*: se trata del African Growth and Opportunity Act (AGOA).

Indagamos cómo responden estos países a los cambios internacionales y cuál es la relevancia de los instrumentos relativos al comercio exterior, la IED y la diplomacia económica en las respuestas desarrolladas. En esta línea, afirmamos que los países de ingresos medios del Sur Global pueden sacar provecho de esta reconfiguración y no quedar limitados a ser meramente tomadores de reglas o ajustarse de manera pasiva al cambio de contexto. No existe una única vía para alcanzar este objetivo, pero, en todos los casos, los instrumentos relativos a la inserción externa que ordenan el modo de vincular el mercado doméstico con el sistema internacional resultan estratégicos para lograrlo.

Las estrategias de inserción internacional han combinado componentes tradicionales de política exterior en clave geopolítica —alineamiento o seguimiento con la potencia, y/o balanceo, entendido como acciones de contrapeso entre la potencia hegemónica y la potencia ascendente— con instrumentos propios de la economía internacional destinados al reposicionamiento en las cadenas de valor. Estas estrategias buscan, en su conjunto, vincular la producción local con los mercados globales, incorporando los requerimientos surgidos de la reconfiguración global y aprovechando las oportunidades que también se producen. Al mismo tiempo, intentan amortiguar los riesgos externos y generar mecanismos para la resolución de problemas colectivos, reconociendo la mayor vulnerabilidad que exhibe el orden económico internacional contemporáneo.

Los países de ingresos medios del Sur Global pueden sacar provecho de esta reconfiguración y no quedar limitados a meros tomadores de reglas. No existe una única vía para alcanzar este objetivo, pero, en todos los casos, los instrumentos relativos a la inserción externa resultan estratégicos para lograrlo.

[Aggarwal y Kenney \(2023\)](#) sintetizan en tres conjuntos las acciones de inserción internacional que se presentan como respuestas al cambio en el escenario global por parte de las potencias emergentes. Primero, el fortalecimiento de las capacidades nacionales (*self-reliance*), por ejemplo, implementando instrumentos de apoyo en sectores estratégicos como el tecnológico y energético. Segundo, el desarrollo de estrategias de cobertura (*hedging*), combinando acciones hacia Estados Unidos y China, con la incorporación de mecanismos de diversificación de riesgos comerciales y de inversión, que contribuyan a la creación de resiliencia. Tercero, el aprovechamiento de los marcos institucionales, con la construcción de regímenes y mecanismos de cooperación internacional junto con la integración económica y la coordinación de políticas en el marco del reequilibramiento global.

Sobre esa base definimos tres estrategias: fortalecimiento de las capacidades nacionales; cobertura, diversificación de riesgos y construcción de resiliencia, y aprovechamiento de acuerdos internacionales. Cada una de estas estrategias expresa un balance de las percepciones de riesgos y de oportunidades ligadas a la reconfiguración global, en función de los recursos disponibles, el equilibrio entre seguridad geopolítica y desarrollo económico, y las preferencias domésticas. Las estrategias no son alternativas excluyentes sino que se presentan combinadas. Algunos países dan un rol más prominente a alguna estrategia —como Sudáfrica y la estrategia de diplomacia económica— mientras que otros optan por una combinación más simétrica y equilibrada de alternativas —como es el caso de Indonesia—.

Estrategias de adaptación a la reconfiguración global. Casos seleccionados

	Estrategias de adaptación a la reconfiguración global			Instrumentos destacados	Sectores estratégicos
	<i>Fortalecimiento de las capacidades nacionales</i>	<i>Diversificación de riesgos y construcción de resiliencia</i>	<i>Aprovechamiento de acuerdos internacionales</i>		
Sudáfrica Diplomacia económica	- Apalancamiento de programas de industrialización con acuerdos internacionales (e.g. Auto Masterplan 2021-2035)	- Multilineamiento - Priorización de la región africana y BRICS	- Plataformas múltiples - Apalancamiento en mecanismos regionales y multilaterales - Sudáfrica como promotor de reglas (<i>rule-maker</i>) - Institucionalización de los vínculos bilaterales	- TLC y cooperación - Diplomacia económica - Subsidios - Atracción de IED	- Manufacturas (automóviles) - Economía verde - Minerales críticos - VE.
Brasil Reindustrialización	- Recuperación industrial con redefinición de sectores estratégicos - Política de misiones con enfoque en la sostenibilidad ambiental	- Sin preocupación por balanceo geopolítico pero sí por legitimidad de las medidas	- Diplomacia ambiental - Renegociación de Mercosur-UE - Brasil como promotor de reglas (<i>rule-maker</i>)	- TLC - Diplomacia económica - Subsidios (fiscales y crediticios) - Atracción de IED	- Cadenas agroindustriales - Salud - Infraestructura - Digitalización - Bioeconomía - Defensa
Indonesia Nacionalismo de recursos	- Prohibición de exportaciones de níquel, apoyada con política industrial (acero, baterías para VE).	- Predominio de China - Esfuerzos por diversificación de destinos de exportación y de origen de IED	- Diplomacia económica - Acuerdos bilaterales - Abordaje de minerales críticos en múltiples plataformas	- Restricciones a las exportaciones - Incentivos fiscales - Promoción de IED - Diplomacia económica	- Minerales críticos - Acero inoxidable - Baterías de VE - Electromovilidad
México Soberanía energética	- Fortalecimiento de la capacidad nacional de producción petrolera y de refinería - Cambios en las políticas de permisos de explotación (incluye IED)	- Primacía de EE.UU. - Uso estratégico de la interdependencia vía TMEC	- Reactivo y menos relevante - Diplomacia permitió resolver las demandas de terceros afectados	- Restricción de la IED - Control de mercado - Diplomacia económica	- Sector energético no renovable

Tabla 3

Sudáfrica y la diplomacia económica

En el contexto de transición de la economía global, Sudáfrica priorizó la diplomacia económica exterior¹⁶ como componente clave de su política industrial. Su estrategia consiste en materializar las prioridades nacionales mediante la diplomacia, identificando instrumentos que amplifiquen los esfuerzos de desarrollo domésticos en los mercados externos y preservando, a la vez, la autonomía y capacidad de resiliencia en el contexto global ([DIRCO, 2020](#)). Si bien la diplomacia económica no es nueva en la tradición de política exterior de Pretoria, sí resulta notorio su uso como parte de la estrategia de adaptación al nuevo escenario. Tomando como base la posición de Sudáfrica en múltiples acuerdos y plataformas de gobernanza, Pretoria buscó mejorar su posición en relaciones claves —como con Estados Unidos—. A la vez que impulsó la diversificación de riesgos —apostando fuertemente a la región y a los BRICS—.

Los acontecimientos del sistema internacional del período 2020-2023 tuvieron para Sudáfrica un efecto disruptivo sobre su estrategia económica, conduciendo a un diagnóstico de “poli-crisis” del contexto externo ([DTIC, 2024](#)). En ese marco, la reevaluación de los lineamientos de la “Estrategia Industrial Reimaginada” (Reimagined Industrial Strategy) que había sido lanzada en 2019, reconoció la necesidad de fortalecer la resiliencia y la capacidad de adaptación a los *shocks* como capacidades estratégicas del Estado ([DTIC, 2024](#)). Este cambio orientó la acción gubernamental pospandemia: se ponderó el uso estratégico de la diplomacia económica, sostenido en la diversificación de plataformas, socios, canastas e instrumentos. Se trata de una estrategia de cobertura (*hedging*), combinada con el desarrollo de capacidades nacionales y el despliegue de soportes institucionales.

Uno de los puntos distintivos del accionar sudafricano es el “multilineamiento” ([Klingebiel, 2023](#)): Sudáfrica sostiene la diversificación de sus vínculos, institucionalizando mecanismos estructurados de diplomacia económica en forma balanceada entre los distintos polos de poder, complementándolos con un ejercicio activo en los foros multilaterales. Despliega una estrategia que tiene agendas focalizadas y específicas para cada espacio geográfico y/o contraparte, y, al combinarlas, busca generar efectos positivos sobre la autonomía y resiliencia del país.

Los lineamientos estratégicos de Sudáfrica para las relaciones bilaterales y la diplomacia comercial bilateral tienen cuatro características:

- Se apoyan en instrumentos institucionalizados, ya sean acuerdos de libre comercio, acuerdos de cooperación o mecanismos de diálogo estructurado;
- Hay un objetivo de mercado diferenciado según cada relación específica;
- Conjugan un multilineamiento, siendo la diversificación de espacios una de las claves del apalancamiento internacional de Sudáfrica;
- Los instrumentos de diplomacia económica se vinculan con políticas y programas de desarrollo industrial, generando fuertes sinergias entre lo doméstico y lo internacional.

Estas acciones se conjugan además con una activa diplomacia multilateral. Sudáfrica sostiene un entendimiento estratégico según el cual al posicionarse como formadora de reglas en los ámbitos multilaterales, en un contexto global guiado por la competencia geopolítica, puede maximizar su capacidad de proyectar su interés nacional.

El continente africano, y en particular el Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano (AfCFTA, según su sigla en inglés) es el espacio prioritario en esta estrategia. La región es percibida en los

¹⁶ Este término se refiere al ejercicio de acciones de política exterior y de diplomacia centradas en las relaciones económicas y comerciales del país, desde la realización de misiones comerciales a la promoción de determinadas reglas en los organismos económicos internacionales.

documentos oficiales como un espacio central para la resiliencia del país frente a la fragmentación geoeconómica imperante. La diplomacia económica apunta a acciones de política exterior que le permitan al país obtener las máximas ventajas del acuerdo de integración que entró en vigor en 2019. Sudáfrica busca proyectarse en la región a través del crecimiento de sus productos con mayor valor agregado, lo que le permitiría sustentar una diversificación de su producción económica. Asimismo, se identifican acciones destinadas al posicionamiento estratégico de la región. Por ejemplo, la promoción de un marco de entendimiento de la región africana para la cadena de minerales críticos junto con la creación de la Comisión de Minerales.

Respecto de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y China, Sudáfrica ha buscado mantener los principios de no-alineamiento, conjugados con una nutrida agenda de cooperación institucionalizada con cada actor. Estas agendas, además, se utilizaron para reforzar programas nacionales de promoción de industrias sectoriales. Recientemente, Sudáfrica buscó construir un discurso para posicionarse como un Estado “conector” o “articulador” en las cadenas globales de valor, en un escenario de fragmentación geoeconómica y desacople de la globalización ([DTIC, 2024](#)).

En el caso de la relación con Estados Unidos, si bien el vínculo político ha sufrido vaivenes en función del no-alineamiento sudafricano, Pretoria ha obtenido un importante respaldo en la dimensión económica. Sudáfrica es el principal socio de Estados Unidos en la región. El mecanismo principal que media en la relación bilateral es la Ley de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA, según su sigla en inglés), un instrumento unilateral de carácter regional sancionado por el Congreso estadounidense. Esta ley otorga preferencias arancelarias a países de la región hasta septiembre de 2025¹⁷, incluyendo el 18% de las exportaciones de Sudáfrica a ese país.

El aprovechamiento de esta ley se apalancó con la política industrial sudafricana. El [Programa de Producción y Desarrollo Automotriz](#) (APDP, según su sigla en inglés), primero, y el [South Africa's Automotive Masterplan 2021-2035](#), luego, vincularon al AGOA con la promoción de inversiones asociadas al comercio y brindaron certidumbre al sector automotriz ([Arnoldi, 2023](#)). Como resultado, Sudáfrica expandió sustancialmente sus capacidades de mercado: entre 2001 y 2022, las exportaciones de automóviles a Estados Unidos crecieron 447% y las importaciones 671% ([Consejo de Exportaciones de la Industria Automotriz, 2023](#)). Estas políticas generaron derrames también hacia el resto del mundo: las exportaciones hacia terceros destinos pasaron de USD 2096 millones a USD 12.669 millones, conforme a los datos del [International Trade Center](#). Como resultado, desde 2007 Sudáfrica se transformó en exportador neto de vehículos y para 2023 había alcanzado un superávit comercial de USD 4355 millones en el sector. Pueden apreciarse rápidamente los efectos positivos de haber vinculado la diplomacia económica exterior con el plan de industrialización doméstico.

En el contexto actual, frente a un diagnóstico de debilidad relativa por el vencimiento del AGOA, el gobierno de Cyril Ramaphosa ha desplegado una diplomacia hacia actores claves en Estados Unidos buscando apalancarse en la relación bilateral desde su lugar de proveedor relevante de minerales críticos. Esto llevó a la firma de una serie de principios compartidos con Estados Unidos ([Departamento de Estado de EE.UU., 2023](#)) y también a la recurrencia de misiones diplomáticas de alto nivel en el sector ([Departamento de Estado de EE.UU., 2024](#); [Bavier, 2024](#)) que, en vistas de la eventual renovación del AGOA, podrían obrar en favor de la permanencia de Sudáfrica dentro del mecanismo ([Usman y Csanadi, 2023](#)).

Por su parte, en la última década, la relación bilateral con China se fortaleció significativamente. En este caso, la diplomacia económica se centró en misiones comerciales y Memorandos de Entendimiento en áreas como la economía verde, la economía azul y la industrialización digital. Sudáfrica se integró a la

¹⁷ Este instrumento está condicionado al cumplimiento de una serie de requisitos en materia de Estado de Derecho, respeto de los derechos humanos y derechos laborales y la política exterior del país en cuestión. El hecho de que el AGOA esté próximo a su vencimiento ha llevado a reforzar la diplomacia hacia actores claves en Estados Unidos ([Naumann, 2023](#)).

Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI) y firmó una veintena de memorandos con China¹⁸. Recientemente, ambos países firmaron acuerdos para financiar inversiones en sectores clave como dispositivos médicos, economía verde, vehículos eléctricos, hidrógeno y Zonas Económicas Especiales ([DTIC, 2023b](#)). Nuevamente, se replica la sinergia entre los planes de promoción económica domésticos y los instrumentos de incentivo negociados en el plano externo, así como el “multialineamiento” respecto de los socios. Además, se destaca una priorización de sectores estratégicos que corresponden a los núcleos económicos considerados más dinámicos en la reconfiguración global.

Con la Unión Europea (UE) la diplomacia económica se ha canalizado mediante mecanismos institucionalizados como el Acuerdo de Asociación Económica (AAE). Particularmente, en junio de 2016, la UE y Sudáfrica, junto con Botsuana, Lesoto, Mozambique, Namibia y Suazilandia, firmaron el Acuerdo de Asociación Económica de la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional (AAE SADC, según su sigla en inglés), que regula el comercio de mercancías entre las dos regiones. Además Sudáfrica y la UE desarrollaron una asociación estratégica para el período 2021-2027 en el marco de la cual planean acciones que refuerzan puntos estratégicos del plan industrial sudafricano, además de los compromisos ambientales de Sudáfrica ([Comisión Europea, 2022](#)).

Dado que la matriz energética de Sudáfrica tiene una amplia base de consumo de carbón, este ha sido un tema especialmente relevante. Estudios oficiales estimaron que la aplicación de las medidas unilaterales del [Pacto Verde Europeo](#) impactan en las exportaciones del país por USD 1,5 mil millones y que el comercio con la UE podría reducirse en un 4%. La diplomacia económica se utilizó contra el “proteccionismo verde” del [Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono](#) (CBAM, según su sigla en inglés)¹⁹. Entre otras cosas, las autoridades consideraron presentar una nota formal de protesta al tiempo que iniciaron acciones en el plano multilateral ([Roelf y Abnett, 2024](#)). A la vez, desarrollaron una iniciativa para autos eléctricos, Electric Vehicles White Paper ([DTIC, 2023a](#)) en la que buscan seguir los lineamientos de la UE y el Reino Unido para el sector, mostrando otra articulación adicional entre la política industrial y la diplomacia económica.

El último componente de la estrategia es la diplomacia en foros multilaterales y plurilaterales. Sudáfrica ha buscado posicionarse como referente en el desarrollo regulatorio del Sur Global y como un actor con un rol “constructivo” en los foros multilaterales²⁰. Sudáfrica reconoce que aun cuando estas acciones diplomáticas no generen un efecto económico inmediato, son críticas para crear un entorno que favorezca los objetivos nacionales ([DIRCO, 2020](#)). Su enfoque incluye la protección del espacio de políticas de los países del Sur Global necesario para promover la industrialización y enfrentar desafíos climáticos, además de defender un sistema multilateral basado en reglas en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta perspectiva se replica en el BRICS y en el G20, identificados como piezas claves que complementan la estrategia de reposicionamiento global de Sudáfrica²¹. Se destaca la especial atención puesta en sectores estratégicos, por ejemplo, promoviendo la creación de una Panel sobre Minerales Críticos para la Transición Energética en Naciones Unidas o desarrollando estrategias de cobertura ante riesgos emergentes en los sistemas de pagos²², con el [Sistema Panafricano de Pagos y Liquidación](#) (PAPSS, según su sigla en inglés) y el BRICS Pay.

En suma, lo interesante del caso sudafricano es que los instrumentos de diplomacia económica no han sido considerados como piezas excluyentes una de la otra, sino como un todo que refuerza el apalancamiento del país en los mercados globales. Observamos un uso intensivo de los instrumentos de diplomacia económica como mecanismos de balanceo y diversificación de riesgos, que se complementa con una diplomacia multilateral que busca velar por paraguas regulatorios afines a los intereses de Sudáfrica. En los documentos oficiales, el gobierno distingue dos tipos de objetivos (*targets*) con

¹⁸ China considera a Sudáfrica un socio estratégico bajo la figura del Comprehensive Strategic Partnership ([Consulado General de la República Popular China en Johannesburgo, 2023](#)).

¹⁹ M. Qobo, comunicación personal, 28 de junio de 2024; y G. De Carvalho, comunicación personal, 28 de junio de 2024.

²⁰ M. Qobo, comunicación personal, 28 de junio de 2024.

²¹ M. Qobo, comunicación personal, 28 de junio de 2024.

²² G. De Carvalho, comunicación personal, 28 de junio de 2024.

estrategias diferenciadas: por un lado, una aproximación hacia África; por otro, una estrategia para los mercados emergentes —BRICS incluidos—.

Asimismo, el gobierno de Sudáfrica vincula explícitamente los espacios de política generados por la diplomacia económica con los planes de desarrollo industrial, promoviendo sinergias entre la esfera doméstica y la internacional. La diplomacia económica da escala a iniciativas locales. Sostiene un esfuerzo que busca “construir plataformas para generar oportunidades prácticas para el crecimiento industrial”. La diplomacia económica exterior, la política industrial y la política comercial son entendidas en Sudáfrica como tres componentes vinculados que se refuerzan y retroalimentan entre sí, “como un círculo”²³.

El caso favorece el argumento de que la diplomacia y la política exterior pueden ser componentes medulares de las estrategias de política industrial y de inserción internacional en el contexto actual. Sugiere también que una inserción internacional basada en múltiples plataformas puede convertirse en un mecanismo de apalancamiento para generar capacidades frente a los *shocks* externos.

Brasil y la estrategia de reindustrialización

La estrategia de Brasil aborda simultáneamente la necesidad de revertir el proceso de desindustrialización relativa y adaptarse a las obligaciones y oportunidades derivadas de la transición energética. Este enfoque no sólo justifica decisiones de política económica interna, también orienta la política exterior para fortalecer el posicionamiento político de Brasil. Para ello acentúa el fortalecimiento de las capacidades nacionales en articulación con la diplomacia económica y utiliza, aunque en menor medida, el apalancamiento en las instituciones y organismos internacionales.

Desde el inicio del tercer gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, a comienzos de 2023, Brasil buscó recuperar los lineamientos de su política exterior tradicional, asociada a la autonomía, la diversificación y la pertenencia al Sur Global, a la vez que intenta revertir el proceso de primarización económica y desindustrialización precoz ([Alckmin, 2023](#)). Brasil centra sus esfuerzos en fortalecer asociaciones con países emergentes, especialmente a través del BRICS, y en revisar la gobernanza internacional, se trate de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, de la OMC o de las instituciones financieras internacionales. Lula también ha destacado su compromiso con la lucha contra el cambio climático y la sustentabilidad: la dimensión ambiental representa un factor de legitimación doméstica e internacional, a partir del contraste con el expresidente Jair Bolsonaro²⁴.

En este marco, el gobierno de Lula lanzó en enero 2024 el plan Nova Indústria Brasil, para enfrentar una desindustrialización precoz, la primarización de la estructura productiva, la fragilización y acortamiento de los eslabones de las cadenas de valor, y la baja complejidad de las exportaciones, que limitan las ganancias del comercio ([MDICS, 2024a](#)). La estrategia adopta el enfoque por misiones ([Mazzucato, 2021](#)) y define una serie de objetivos y herramientas que deberían impulsar el desarrollo productivo brasileño. Las seis misiones son:

- **Misión 1:** Cadenas agroindustriales sostenibles y digitales para la seguridad alimentaria, nutricional y energética.
- **Misión 2:** Complejo económico industrial sanitario resiliente para reducir las vulnerabilidades del Sistema Unificado de Salud y la ampliación del acceso a la salud.
- **Misión 3:** Infraestructura, saneamiento, vivienda y movilidad sostenibles para la integración productiva y el bienestar en las ciudades.

²³ M. Qobo, comunicación personal, 28 de junio de 2024.

²⁴ Brasil tiene una tradición de diplomacia ambiental, que incluye la celebración de la Cumbre de la Tierra, en 1992. Asimismo, el país tiene notorias fortalezas materiales y productivas: la generación eléctrica del país se explica casi en un 90% por energías renovables ([IEA, 2024](#)), mientras que las tecnologías de biocombustibles en las motorizaciones automotrices convirtieron a Brasil en el primer país del mundo con un programa de biocombustibles capaz de funcionar sin subsidios permanentes ([Kageyama y Dos Santos, 2011](#)).

- **Misión 4:** Transformación digital de la industria para aumentar la productividad.
- **Misión 5:** Bioeconomía, descarbonización y transición y seguridad energéticas para garantizar recursos para las generaciones futuras.
- **Misión 6:** Tecnologías de interés para la soberanía y la defensa nacional.

El objetivo es fortalecer las capacidades nacionales, apalancadas con la diplomacia económica asociada al aprovechamiento de los acuerdos internacionales. La dimensión externa ocupa un papel relevante para entender este plan, al igual que los mecanismos utilizados por Brasil para justificar las medidas implementadas, reducir la vulnerabilidad externa y generar mecanismos de apalancamiento. Las prioridades dan cuenta de una lógica que busca aprovechar la tendencia global hacia una nueva política industrial, a la vez que se propone minimizar problemas de coordinación entre agencias gubernamentales²⁵.

Por otra parte, en sintonía con las tendencias de política comercial y de inversiones de la reconfiguración global, la dimensión ambiental y de sustentabilidad aparece como un factor fundamental de las políticas industriales brasileñas en su condicionamiento a metas no-económicas. Su inclusión es a su vez una respuesta estratégica a las políticas y requisitos de acceso a mercados aplicados por Estados Unidos y la Unión Europea.

La agenda de sustentabilidad constituye un factor de legitimación de las políticas industriales del nuevo gobierno de Brasil, y se repite en las definiciones y formulación de prioridades de la agenda de reindustrialización, tanto de responsables políticos como en los documentos oficiales ([Alckmin, 2023](#); [MDCIS, 2024a](#)). Su utilización como factor de legitimación no sólo opera en el plano internacional, sino también a nivel interno, donde muchas de las críticas a la política industrial por parte de economistas y políticos liberales vinculan esta motivación no-económica a una mirada anacrónica de la política económica. Así, el foco en la sostenibilidad busca otorgar un ropaje de modernidad a la estrategia de política pública²⁶.

La estrategia industrial adopta un enfoque de desarrollo sostenible en su triple faceta —ambiental, social y económico—, en los términos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, y define las metas de las seis misiones ([MDICS, 2024a](#)). Las herramientas transitan entre las tendencias dominantes a nivel internacional y las estrategias de desarrollo tradicionales brasileñas, como el crédito público subsidiado.

En sintonía con las tendencias de política comercial y de inversiones de la reconfiguración global, la dimensión ambiental y de sustentabilidad aparece como un factor fundamental de las políticas industriales brasileñas en su condicionamiento a metas no-económicas.

El Plan de Acción del Nova Indústria Brasil privilegia tres tipos de herramientas para el desarrollo de la política industrial. En primer término, contempla instrumentos financieros tradicionales como líneas de crédito, subvenciones y subsidios gubernamentales por USD 55 mil millones (BRL 300 mil millones) hasta 2026, e incentivos fiscales, equivalentes a alrededor del 3% del PIB de 2023²⁷. A estos se suman instrumentos menos tradicionales, vinculados a las finanzas sostenibles y alineados con las tendencias en la materia a nivel global. Se incluye el desarrollo de la taxonomía verde y la emisión de bonos

²⁵ R. Castilho, comunicación personal, 1 de agosto 2024.

²⁶ R. Castilho, comunicación personal, 1 de agosto 2024.

²⁷ Se operativizan a través de instituciones como el [Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social](#) (BNDES), la [Empresa Brasileña de Investigación e Innovación Industrial](#) (Embrapii) y la [Financiera de Estudios y Proyectos](#) (FINEP).

de carbono en el marco de un mercado regulado, ambas iniciativas avanzadas durante 2023 por el Ministerio de Hacienda. En segundo lugar, el programa prevé medidas dedicadas a la mejora del entorno empresarial y la competitividad del sector productivo nacional, incluyendo capacitación y formación de recursos humanos, promoción en el exterior y reducción de ineficiencias regulatorias del país en áreas como propiedad intelectual, metrología, tributación, infraestructura y comercio exterior. En tercer lugar, el plan prioriza el desarrollo de herramientas de compras públicas, tanto de la Administración Central como de las empresas estatales y las Fuerzas Armadas.

A diferencia de lo que se observa en el caso sudafricano, así como en los de Indonesia y México —en los que la región ocupa un lugar prioritario—, ni la estrategia diplomática brasileña ni su Plan de Acción específico de Nova Indústria mencionan al Mercosur como un elemento relevante para su política productiva o para la agenda exportadora ([MDICS, 2024a](#)). Esto se explica tanto por el declive del comercio intrazona y el cambio de preferencias brasileñas²⁸ como por la ponderación de sectores que no incluyen productos destinados a los encadenamientos productivos regionales ni a la demanda de los demás países miembros del bloque.

En línea con las definiciones de las políticas industriales de los países desarrollados, y con los criterios ambientales y de sostenibilidad, los objetivos aparecen vinculados con criterios de resiliencia e incluyen definiciones sobre sectores estratégicos. La preservación de la agricultura familiar y la biodiversidad —objetivos ambientales— aparece vinculada con la producción de maquinaria agrícola, el desarrollo de biomateriales nacionales y el aumento de la participación de los biocombustibles en la matriz de transporte. El foco en la transformación digital incluye entre sus prioridades la fabricación nacional de semiconductores; la mención a la transición energética se asocia a la producción doméstica de bienes de capital para energías renovables, mientras que la misión destinada al desarrollo en el ambiente urbano se enfoca en la producción nacional de bienes ligados a la electromovilidad. El foco en los biocombustibles supone una elección nacionalista, basada en las fortalezas de Brasil en el área y su (mucho) mayor utilización relativa en su propio mercado automotriz, a contramano del resto del mundo. Así, aun desprovista de los objetivos de participación nacional sería una política nacionalista por motivos tecnológicos. Los objetivos de producción nacional también orientan las misiones ligadas a otras áreas vinculadas a las vulnerabilidades de la estructura global, como son la defensa, evidenciada en la guerra en Ucrania, y la salud, en la pandemia.

Si bien es pronto para evaluar sus resultados, la estrategia de política industrial parece tener correlatos claros en las políticas productiva y exterior brasileña. Entre ellos, destacamos algunos hitos relacionados con el sector automotriz, de biocombustibles y semiconductores: en 2023, Brasil eliminó la exención que se aplicaba a las importaciones de autos eléctricos e híbridos, cambiando el enfoque aplicado a la promoción de la electromovilidad. El gobierno restituyó la vigencia del arancel externo común del 35% y puso el foco en la promoción de la inversión en la producción doméstica ([Rittner, 2023](#)). En diciembre de 2023, se aprobó el Programa MOVER, convertido en ley en junio de 2024, que establece incentivos financieros y fiscales por USD 3,5 mil millones (BRL 19 mil millones aprox.) hasta 2028. Se establecieron beneficios fiscales para quienes cumplieran las metas en materia de eficiencia, reciclado y emisiones, así como penalizaciones para quienes no lo hicieran, y se instituyó una emisión de mediciones de ciclo completo, desde la producción de la fuente de energía hasta la disposición, aplicando ese sistema a los combustibles, biocombustibles y baterías eléctricas ([MDICS, 2024b](#)). Los compromisos de fondos para el desarrollo del sector de biocombustibles superan los USD 36,4 mil millones (BRL 200 mil millones) ([Agencia Gov, 2023](#)), a través del proyecto [Combustible del Futuro](#).

El gobierno federal también ha reforzado la estrategia de desarrollo local en materia de semiconductores. Por una parte, revirtió el decreto de cierre de la empresa estatal productora de semiconductores CEITEC S.A., dispuesto por el gobierno de Jair Bolsonaro ([Decreto 11768](#)), mientras

²⁸ Cabe recordar que el comercio intrazona del Mercosur se encuentra en una etapa contractiva y que Brasil ha afianzado sus vínculos comerciales y de inversión extrarregionales, particularmente con China y la región asiática.

que amplió los fondos del [Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico de la Industria de los Semiconductores](#) (PADIS), alcanzando una provisión de fondos por BRL mil millones en 2024 ([Agencia Gov, 2024](#)).

En términos de iniciativas de política exterior también aparecen definiciones alineadas con la nueva política industrial. La Iniciativa Global Conjunta para Promover los Derechos de los Trabajadores Alrededor del Mundo de los gobiernos estadounidense y brasileño llama a convertir la transición energética en un vector de generación de empleo de calidad ([The White House, 2023](#)). El diálogo con la UE incluyó el fondeo para la conservación y el desarrollo sostenible de la economía amazónica, con compromisos de financiamiento de la propia Unión Europea y la promoción de inversiones en hidrógeno verde por USD 2 mil millones, abriendo la posibilidad de movilización de fondos del programa [Global Gateway](#) ([Comisión Europea, 2023b](#)).

En cuanto a las negociaciones internacionales, el nuevo gobierno impulsó activamente el acuerdo del Mercosur con la UE, pero planteó ejes de renegociación adicionales a las exigencias europeas en materia ambiental. Estos están fuertemente alineados con las prioridades de política industrial brasileñas e incluyen financiamiento, medidas de fomento y, particularmente, un margen amplio de autonomía en materia de compras públicas ([Sanahuja y Rodríguez, 2024](#)).

En suma, la transición energética y las necesidades de descarbonización han sido internalizadas en las políticas públicas como un factor de justificación y legitimación de la estrategia de reindustrialización brasileña. Los objetivos de sustentabilidad permiten incorporar o recuperar instrumentos normativos y subsidios destinados a desarrollar la producción nacional, incluyendo metas específicas de participación del contenido local.

El hecho de que las potencias industriales avancen en un mayor activismo industrial le da a Brasil mayor permisividad para la adopción de medidas de subsidios, compras públicas y transferencias tecnológicas, al tiempo que se adoptan nuevos instrumentos como bonos verdes, mercados de emisiones y mediciones de emisiones a lo largo del ciclo de vida. Por último, los programas de estímulo se enfocan muy fuertemente en tecnologías de mayor desarrollo relativo a nivel doméstico, como los biocombustibles y los motores híbridos vinculados a estos, cuyo potencial a nivel nacional supera al de la demanda externa y dificulta su eventual reemplazo. Si bien Brasil no contradice, e incluso abraza las tendencias emergentes de las obligaciones vinculadas a la transición energética y la conservación ambiental, lo hace con la condición de que las políticas adoptadas privilegien la perspectiva de generación de capacidades nacionales.

El acento en las políticas de transición energética y conservación ambiental es, a su vez, un factor relevante en la construcción de la posición internacional brasileña. El país aspira a recuperar un liderazgo vinculado a su posición en el Sur Global y su capacidad de interlocución con las potencias occidentales. Este liderazgo se basa en su participación en foros e instituciones multilaterales, y en la promoción de acuerdos internacionales. Por el contrario, no se refleja en cuestiones como la integración regional, la armonización de mercados o estrategias conjuntas: las políticas industriales prescinden de la demanda regional en su formulación.

El caso ilustra entonces cómo la dimensión externa genera sinergias con la estrategia productiva, al reposicionar sectores estratégicos y actuar en política exterior como mecanismo para ganar legitimidad y reputación internacional, reducir la vulnerabilidad externa e incrementar las capacidades de apalancamiento. La diplomacia económica y ambiental se posicionan como piezas claves de la estrategia de inserción internacional brasileña.

Indonesia y el nacionalismo de recursos

En el marco de la transición global hacia energías bajas en carbono, los países que concentran importantes reservas de minerales críticos utilizados en las cadenas globales de valor cuentan con

una ventaja geoestratégica. Es el caso de Indonesia, que dispone del 42% de las reservas de níquel a nivel global. Ahora bien, la posibilidad de convertir esa ventaja en crecimiento económico y re inserción internacional está sujeta a las políticas que se apliquen.

A principios de 2020, Indonesia prohibió las exportaciones de níquel con el objetivo de desarrollar la industria de acero inoxidable y de baterías para vehículos eléctricos (VE) ([Putera, 2023](#)). Esta medida ilustra la importancia de la articulación entre objetivos de política económica doméstica y exterior. A su vez, marca algunos límites: la política comercial no es en sí misma un motor del desarrollo productivo estratégico desde el punto de vista económico y geopolítico.

Si bien el interés por el uso de los recursos mineros o “nacionalismo de recursos” en Indonesia data de hace más de una década, el lugar crítico del níquel en la transición energética potenció este enfoque. Desde 2009, el Poder Ejecutivo impulsó diversas resoluciones para robustecer o flexibilizar el control sobre las exportaciones, hasta que en 2019 anunció una prohibición total a las exportaciones de níquel, originalmente pautada para 2022 ([Reg. del Ministerio de Comercio N° 96/2019](#)).

Esta implementación anticipada se encuadra en una intersección entre preocupaciones asociadas a factores domésticos e internacionales. El gobierno aludió a la creación de empleo y el desarrollo de la industria nacional como objetivos clave de la medida. Señaló la importancia de lograr una inserción estratégica en las cadenas de valor de VE para asegurar la autonomía de la economía nacional como mecanismo de resguardo frente a presiones externas ([KKBP, 2019](#); [SETKAB, 2020](#)), dados los niveles de incertidumbre en el panorama global y el creciente énfasis en energías renovables ([KKBP, 2023a](#); [2023c](#)). En su conjunto, muestra una respuesta que conjuga las necesidades nacionales con los cambios internacionales²⁹, y que se inscribe en la tradicional doctrina indonesia de “independencia y proactividad” (*bebas dan aktif*). Las respuestas frente a las amenazas y oportunidades generadas por la fragmentación geoeconómica reflejan un mix de acciones que simétricamente articulan el fortalecimiento de capacidades nacionales y la cobertura y el aprovechamiento de regímenes internacionales según las agendas temáticas y sus principales interlocutores.

A modo de ejemplo, Indonesia ha reforzado su estrategia tomando un rol activo en negociaciones multilaterales, impulsando disposiciones sobre cooperación en materia de minerales críticos dentro del Pilar I del Marco Económico del Indo-Pacífico para la Prosperidad (IPEF) ([KKBP, 2023b](#); [2023d](#)). Con una lógica similar, en 2022 propuso crear una organización de países productores de níquel al estilo de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) a través de su Ministro de Inversiones ([BKPM, 2022](#)). Indonesia también se ha reposicionado en el Sudeste Asiático, liderando un proceso de expansión del entramado institucional regional conformado por acuerdos de libre comercio con base en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN, por su sigla en inglés) ([Syarip, 2020](#)). Este espacio regional resulta crucial en la estrategia de inserción internacional del país.

La prohibición de las exportaciones de níquel produjo efectos en varias dimensiones. La primera es comercial. Al analizar el período 2020-2022, las cantidades exportadas de los principales productos metálicos derivados del níquel³⁰ aumentaron un 194% ([UN Comtrade](#)), mientras que los ingresos de divisas por estas exportaciones ascendieron de USD 7,3 mil millones a USD 23,7 mil millones —un incremento del 324%—. Indonesia logró exportar una creciente cantidad de productos metálicos derivados del níquel obteniendo un caudal de divisas considerablemente mayor, gracias al valor agregado que tienen los bienes que ahora ofrece al mercado internacional.

Esta evolución responde tanto a la prohibición de las exportaciones como a una estrategia de impulso a la industria doméstica. En 2014, Indonesia ensayó aplicar esta medida comercial sin implementar una promoción productiva y tuvo magros resultados. Con los aprendizajes de esta experiencia, el gobierno

²⁹ Y. Vadila, comunicación personal, 11 de julio de 2024.

³⁰ Ferróníquel, matas de níquel, arrabio y lingotes de acero inoxidable.

de Indonesia relanzó su política comercial en 2020 junto con un intenso programa de promoción de inversiones dirigido a las industrias de procesamiento del níquel, producción de acero inoxidable y fabricación de baterías recargables ([Pandyaswargo et al., 2021](#); [OMC, 2022a](#); [Guberman et al., 2024](#)), en el marco del Plan Nacional para el Desarrollo Industrial 2015-2035 ([KEMENPERIN RI, 2015](#)).

La diplomacia económica bilateral fue parte de este esfuerzo ([Andika, 2016](#)), al igual que la firma de Memorandos de Entendimiento con compañías multinacionales en las industrias de interés ([Junita, 2015](#)). Como consecuencia, la extracción minera creció un 233% de 2020 a 2023 (USGS, [2022](#); [2024](#)), mientras que las instalaciones de fundición de níquel operativas pasaron de 2 en 2014 a 13 en 2020 ([Huber, 2021](#)) y 39 en 2023, con otras 17 en construcción ([BKPM, 2023](#)).

Además, el gobierno de Indonesia logró aprovechar los productos de acero derivados del níquel para realizar una integración progresiva, considerando las capacidades industriales instaladas antes de 2020 ([KEMENPERIN RI, 2014](#)). Así, a la vez que resuelve cuestiones como la provisión del litio necesario para componentes de baterías de VE —por ejemplo, a través de la diplomacia económica con socios como Australia— y la transformación de su industria automotriz en una industria adaptada a las nuevas tendencias de electromovilidad ([Rubio et al., 2024a](#)), el gobierno se asegura un flujo de divisas y un eslabonamiento industrial progresivo ([CREA-CELIOS, 2024](#)). En este sentido, Indonesia gestiona su apertura comercial de forma estratégica, apuntando a expandir sus exportaciones hacia mercados no tradicionales mientras sostiene sus lazos comerciales existentes³¹.

Una última dimensión de análisis refiere a los efectos geopolíticos de la prohibición de exportaciones de níquel. La Unión Europea elevó una consulta al Órgano de Solución de Diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y solicitó la conformación de un panel, denunciando un incumplimiento de las provisiones de la OMC sobre regulaciones comerciales en exportaciones ([Comisión Europea, 2021](#)). Si bien el informe final favoreció a la UE ([OMC, 2022b](#)), el gobierno indonesio cuestionó la decisión ante el Órgano de Apelaciones y no sólo mantiene la prohibición a las exportaciones de níquel, sino que introdujo medidas similares para otros minerales como la bauxita.

De forma progresiva, China se ha posicionado como el principal socio financiero y comercial de Indonesia para la industria del níquel. Por una parte, concentra el 90,53% de la demanda de los principales productos de acero inoxidable actualmente exportados por Indonesia ([UN Comtrade](#)). Por otra parte, los capitales chinos concentran una porción significativa de la Inversión Extranjera Directa (IED) del sector, especialmente en las fundiciones que alimentan su demanda. La evidencia indica que estos resultados fueron en cierta forma buscados por el gobierno del expresidente Joko Widodo a través de un ejercicio de diplomacia económica para los parques industriales ([Yean y Negara, 2020](#); [Tritto, 2023](#); [Michel, 2024](#)) y de acercamiento bilateral con el gobierno de Xi Jinping y grandes inversores chinos ([Chen, 2023](#)).

La estrategia de consolidación de un vínculo comercial y de inversiones no estuvo originalmente dirigida exclusivamente hacia China³². Sin embargo, China se convirtió en un actor central por el desproporcionado peso que tiene este país en la industria del procesamiento del níquel, y el interés —tanto del gobierno chino como de sus líderes industriales— de trasladar parte de sus operaciones de la cadena de valor del acero —e incluso de las baterías de VE— hacia Indonesia³³ ([Foss y Koelsch, 2022](#)). Esto se tradujo en una relación asimétrica de dependencia económica.

Indonesia intenta sostener una posición de neutralidad frente a las disputas entre Estados Unidos y China. Por tanto, en términos geopolíticos, el resultado de la prohibición de exportaciones de níquel

³¹ Y. Vadila, comunicación personal, 11 de julio de 2024.

³² Y. Vadila, comunicación personal, 11 de julio de 2024.

³³ Estos actores apuntan a mantener su posición dominante en la demanda de derivados de níquel —y su consecuente poder geopolítico—, reforzar su control sobre las cadenas de valor de minerales críticos, aprovechando también los bajos precios del mineral de níquel en el mercado local de Indonesia producto de la prohibición de exportaciones y los reducidos costos de producción que genera la integración vertical en un mismo territorio. (K. Gupta, comunicación personal, 29 de mayo de 2024).

no es favorable, puesto que acentuó la dependencia del país hacia China. La reducida autonomía económica resultante para el incipiente sector de la industria del acero matiza los resultados productivos. Además, la proximidad a China y el amplio volumen de financiamiento que este país aporta a la cadena de valor de las baterías de VE limitan las posibilidades de inserción en el mercado internacional y en las cadenas globales, cuando la demanda interna de estos productos es aún baja ([Rubio et al., 2024a](#)).

Por ejemplo, Indonesia ve limitado su acceso al mercado de vehículos eléctricos estadounidense debido a la [Ley de Reducción de la Inflación \(IRA\)](#), que establece como condición para el acceso a los subsidios y beneficios la restricción de los eslabonamientos productivos hacia China y la celebración de acuerdos con Estados Unidos. Estas condicionalidades afectan a Indonesia por la cantidad de empresas chinas dedicadas al procesamiento de níquel, sumado a que algunos proyectos de compañías occidentales en Indonesia cuentan con elevada participación de capitales de ese origen. Hacia julio de 2024, el gobierno de Indonesia habría desplegado una estrategia para diversificar el origen de la IED en la industria del níquel, con el objetivo de mejorar su posición frente a los beneficios ofrecidos por la IRA ([Lakshmi, 2024](#)).

Los procesos productivos que predominan en la industria del procesamiento de níquel utilizan energías tradicionales contaminantes, conllevan prácticas de deforestación ([CREA-CELIOS, 2024](#); [Climate Rights International, 2024](#)) y se sostienen gracias a una frágil política de derechos laborales (Reuters, [2023a](#); [2023b](#); [Business and Human Rights Center, 2024](#))³⁴. Estos aspectos dificultan las proyecciones para un acuerdo de libre comercio en materia de minerales críticos con Estados Unidos, como propuso Indonesia en 2023 ([Falak Medina, 2023](#)). La UE tiene preocupaciones similares, con la disputa ante la OMC como telón de fondo.

En suma, el caso de Indonesia muestra la posibilidad de que los países del Sur Global desarrollen políticas autónomas y heterodoxas en el contexto internacional y, a la vez, advierte sobre la importancia de incorporar la dimensión geopolítica en el diseño de estrategias de inserción internacional.

México y la estrategia de soberanía energética

La estrategia de producción e inserción comercial de México se centra casi íntegramente en la demanda estadounidense, a partir de su membresía en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —reformulado bajo el nombre de T-MEC (USMCA, según su sigla en inglés), en vigor desde 2020—³⁵. En ese marco, México tenía una política anclada en el sector externo para su sector energético. Con reservas de alrededor de 6 mil millones de barriles y una producción promedio de 1,9 millones de barriles en 2022, el petróleo es uno de los elementos basales de la economía mexicana —aunque el 73% del consumo de nafta sea provisto vía importaciones—.

Sin cuestionar íntegramente el modelo de interdependencia económica con Estados Unidos, desde su llegada al gobierno en 2018, el expresidente Andrés Manuel López Obrador, conocido como AMLO, buscó diferenciarse en materia de política exterior. Sorpresivamente, ensayó una estrategia centrada en la “soberanía energética” y la “autosuficiencia”, destinada programáticamente a ganar autonomía. La estrategia incluía consideraciones internas, de política social, económica e industrial —tales como el aumento de la producción petrolera y de la participación estatal en el mercado eléctrico, garantizando la accesibilidad de la energía—, así como externas —reducir la dependencia externa y preservarse de las “hegemonías”— (López Obrador, [2022a](#); [2022b](#); [2024](#)). México pagó

³⁴ Estos aspectos también generan cierta fragilidad a la industria del níquel a nivel doméstico: reticencia de instituciones locales a sostener el desarrollo de la industria de baterías ([Da Costa, 2024](#)), lobby de compañías extranjeras en contra de la prohibición de las exportaciones ([CNN Indonesia, 2024](#)) y problemas de abastecimiento ([Razak, 2023](#)).

³⁵ Entre 2014 y 2022, Estados Unidos explicó al menos el 75% de las exportaciones mexicanas de bienes, una cifra que ronda el 80% si se suma la demanda canadiense ([UN Comtrade](#)). Asimismo, desde la aprobación del TLCAN, México alineó su política exterior a las posiciones de Estados Unidos, en una relación caracterizada estructuralmente por la interdependencia asimétrica.

relativamente pocos costos por tomar estas decisiones de profundización del uso de energías no renovables, aun cuando las mismas resultaban contrarias a las tendencias globales en compromisos ambientales y las preferencias de política pública de los países inversores, recurriendo para ello a su posicionamiento internacional estratégico.

Si bien la política exterior ocupó un lugar modesto en la agenda de gobierno, la idea de una apuesta por la autonomía estuvo muy presente en los discursos y fundamentos presidenciales de la política petrolera. Esto da cuenta de una lectura del sistema internacional que percibe la intensificación de las vulnerabilidades externas en la disputa de poder global³⁶ ([Chivvis y Geaghan-Brenier, 2024](#)).

AMLO impulsó una serie de reformas legales e institucionales, así como acciones destinadas a aumentar la participación del Estado en el sector energético. Estas tuvieron entre sus principales ejes el aumento de la producción petrolera y la capacidad de refinado, en un contexto en el que el mundo reforzaba la apuesta hacia energías renovables y tecnologías bajas en carbono. Dichas reformas significaron una revisión de la estrategia energética del sexenio anterior (2012-2018), bajo la presidencia de Enrique Peña Nieto³⁷.

Previo a 2018, las regulaciones permitían a Pemex, la petrolera nacional, hacer asociaciones y funcionar como empresa productiva (Presidencia de la República de México, 2013). En cuanto al sistema eléctrico, si bien se preservaba el rol del Estado como planificador —a través del control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución—, se le permitió celebrar contratos con particulares para la compra de energía eléctrica. Se creó un ente regulador y se transformó a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) en una empresa productiva. En este marco, se estableció un sistema de licitaciones para compra de energía para el sistema nacional, y se sumaron a la inversión privada existente los contratos de autoabastecimiento de grandes usuarios entonces vigentes ([García Zamora, 2022](#)).

Durante la presidencia de AMLO, las inversiones del gobierno se orientaron al sector hidrocarburo en detrimento del de energías bajas en carbono. En enero de 2019, el gobierno canceló las subastas de provisión de energía de largo plazo con las que se había materializado la provisión de renovables al sistema ([Richard, 2019](#)). El gobierno también restringió los permisos otorgados para autoabastecimiento de grandes empresas, que explicaban gran parte de las inversiones en renovables realizadas en el país ([Solís, 2022](#)). En paralelo, avanzó con una reforma legislativa que modificaba aspectos claves de la reforma encarada por su predecesor³⁸. El principal proyecto renovable, Puerto Peñasco, recibió solo el 2% de la inversión asignada a la refinería Olmeca ([Flannery, 2023](#)). Además, se modernizaron refinerías, rechazadas anteriormente por el sector privado ([Espejo, 2021](#)). Pemex, por su parte, se benefició de transferencias federales y una reducción de impuestos ([Pemex, 2024](#)).

La tónica estatista se aplicó también al hallazgo de recursos litíferos, que fueron nacionalizados por el gobierno. Se creó la empresa estatal LitoMx para ser propietaria de los yacimientos, aunque se mantuvieron los contratos vigentes en la medida en que cumplieran las condiciones de inversión³⁹.

La suma de estos factores, jurídico-políticos y económicos, condujo a que entre 2017 y 2022 la inversión en energías renovables en México disminuyera drásticamente, y la participación de México

³⁶ J. Carrillo, comunicación personal, 8 de julio de 2024.

³⁷ Los gobiernos anteriores se centraron en atraer inversión extranjera para desarrollar la producción energética, especialmente en energías renovables. Tras la COP16 en 2010, México aprobó una meta para lograr 35% de energías limpias para 2024. En 2015, fue el primer país en desarrollo en presentar sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por su sigla en inglés) en el marco del Acuerdo de París. Durante el gobierno de Enrique Peña Nieto, se implementaron reformas energéticas que aumentaron la participación privada para impulsar inversiones y energías renovables.

³⁸ Entre los principales cambios, se modificó el orden de despacho, desde un esquema competitivo, en el que se otorgaba acceso al sistema eléctrico en función del costo ofrecido en licitación, a un esquema de preferencia, con prioridad para CFE. Se otorgaron facultades de revisión y revocación para los permisos de autoabastecimiento, y se permitió otorgar a CFE certificaciones de energía limpia que antes estaban reservadas sólo a proyectos renovables de nueva construcción ([García Zamora, 2022](#)).

³⁹ México no ha podido hasta el momento convertir esos recursos en reservas y la empresa estatal no tiene explotaciones activas de litio.

en la inversión regional en este sector cayera del 35% en 2017 al 7% en 2023 ([Flannery, 2023](#)). Sin embargo, fueron pocas las repercusiones internacionales negativas.

En 2020, en marco de los cambios impulsados para acceder al mercado eléctrico, el presidente mantuvo una disputa con Iberdrola, la empresa española privada con mayor peso en la generación eléctrica mexicana ([López Obrador, 2020](#)). Las críticas se extendieron a otras empresas y al gobierno español, lo que llevó a una “pausa” en las relaciones bilaterales. Las gestiones diplomáticas, permitieron sortear el conflicto, que se resolvió cuando Iberdrola acordó transferir el 55% de sus activos en México al Estado (Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España, [2022a](#); [2022b](#); [Iberdrola, 2024](#)).

Las medidas sobre el mercado eléctrico también generaron tensiones con Estados Unidos y Canadá. En julio de 2022, Washington realizó un pedido de consultas en los términos del mecanismo de resolución de controversias del T-MEC, planteando el posible trato discriminatorio contra las empresas y la producción energética estadounidenses, así como los potenciales retrocesos en los compromisos en materia de emisiones en los términos del Acuerdo de París ([USTR, 2022](#)). Aunque el mecanismo permitía solicitar un panel, no hubo avances significativos desde entonces, y reportes especializados señalan que resulta poco esperable un cambio en el *status quo* para 2024 ([Baker Institute, 2022](#)).

En el plano económico, la reducción de la inversión privada en el sector de energías renovables, e incluso en el sector energético en general, fue una consecuencia necesaria de las políticas llevadas a cabo por el gobierno ([Ramírez y Díaz, 2024](#); [Burrier, 2022](#); [Carrillo et al., 2022](#)). Este parecería ser un costo previsto y aceptable —desde la perspectiva gubernamental— o incluso un objetivo de estas políticas, que buscan otorgar un rol protagónico al Estado y a la inversión pública, otorgando un papel subordinado, en el mejor de los casos, al sector privado.

La dimensión internacional ocupa un lugar relevante en este resultado. Junto con sus acciones a nivel interno, el gobierno de López Obrador encaró sus reformas energéticas con una diplomacia económica activa, tanto en la relación con las empresas inversoras como con sus países de origen. Si bien cabría esperar que el Estado pague ciertos costos cuando sus preferencias domésticas se encuentran desalineadas de los incentivos sistémicos ([Amorim Neto y Malamud, 2015](#)), estos se han ceñido a reducciones de flujos de IED del mismo sector energético y no han impactado en el conjunto de la inserción internacional del país⁴⁰.

Los gestos de autonomía de México en materia de política exterior respecto de Estados Unidos se relacionan con el rol del país como proveedor industrial del mercado estadounidense, en tiempos en que la estrategia política y de seguridad de aquel país alejan de China las decisiones de producción e inversión ([Chivvis y Geaghan-Breiner, 2024](#)). México busca sostener y ampliar su integración como proveedor basal del mercado estadounidense. En 2023, el gobierno mexicano aprobó beneficios fiscales para la inversión destinada a diez sectores exportadores. Por la estructura comercial mexicana, las inversiones apuntadas deberían tener como destino primordial el mercado estadounidense ([Baker Institute, 2023](#)), en una clara apuesta por la relocalización de la producción incentivada por la política y la legislación de ese país.

A esto debería sumarse la importancia de México en una cuestión prioritaria para la política doméstica estadounidense, como lo es la gestión de los flujos migratorios. Así, podemos sugerir que la prioridad que Washington otorga a este último tema tuvo como corolario una política más laxa frente a las medidas adoptadas por AMLO en el sector energético. En efecto, el acuerdo migratorio alcanzado en 2019 entre los gobiernos mexicano y estadounidense da cuenta tanto de la importancia del asunto, como de la capacidad del gobierno estadounidense para imponer decisiones a México ([Bobes, 2019](#)). El hecho

⁴⁰ Por ejemplo, según el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Economía de México, la Inversión Extranjera Directa (IED) alcanzó en 2023 su nivel más alto desde que se tienen registros ([Secretaría de Economía de México, 2024](#)). La IED promedio durante los primeros cinco años de gobierno de López Obrador es superior a la de los seis años de Enrique Peña Nieto.

de que esta lógica de poder no se replique ante las políticas de AMLO en el sector petrolero sugiere la existencia de otras prioridades de carácter estratégico para Estados Unidos. Estas prioridades deberían funcionar como un condicionante de la política exterior mexicana y como una suerte de mitigador que blinde otras decisiones —como el caso energético analizado—, ajustadas a las formulaciones y preferencias de política doméstica.

En suma, el gobierno mexicano adoptó una estrategia energética nacionalista y estatista, centrada en los recursos fósiles no renovables. Esta postura ha frenado significativamente la inversión en energías renovables, afectando la capacidad del país para cumplir con sus compromisos de descarbonización establecidos en el Acuerdo de París. Mediante la construcción de capacidades nacionales, el aprovechamiento de la debilidad del sistema de gobernanza internacional y su particular posicionamiento frente a Estados Unidos, México sostuvo una posición *sui generis* frente a las tendencias predominantes.

Aunque la evaluación completa de los efectos de estas políticas aún está pendiente debido a la proximidad temporal, la evidencia empírica sugiere que los costos han sido relativamente bajos —más allá de las consecuencias de inversión energética privada—. La existencia de otras prioridades estructurales en comercio e inversión, de carácter estratégico para Estados Unidos, parece haber permitido mitigar el impacto de este tipo de medidas de corte nacionalista y ambientalmente no sustentable. La relación bilateral con Estados Unidos, que habitualmente podría limitar la autonomía de un país, en este caso ha funcionado de manera inversa. La interdependencia entre las economías estadounidense y mexicana, el rol de México como plataforma productiva alternativa a China y cuestiones de importancia doméstica en Estados Unidos como las migraciones y el tráfico de drogas parecen haber operado como un factor mitigador que permitió blindar las decisiones de política energética.

Así, México pudo aprovechar el espacio que otorga el bajo nivel de *enforcement* del régimen de cambio climático, y en particular, su posicionamiento geopolítico en relación con Estados Unidos para desarrollar una política de carácter autónomo, incluso a contramano de las tendencias globales. El país persiguió una estrategia de priorización de capacidades nacionales (*self-reliance*), complementada por una diplomacia política y económica destinada a afrontar los reclamos de los socios estratégicos, que le permitió reducir los costos eventuales de su accionar. La pertenencia al USMCA, como corolario de una estrategia previa de inserción apoyada en instituciones internacionales e integración regional, contribuyó a otorgarle viabilidad.

El caso de México sugiere la importancia de abordar una lectura con mayores matices respecto de la condicionalidad o permisividad del sistema internacional, sin caer en visiones maniqueas.

Comprender los cambios de la reconfiguración global para mejorar nuestra inserción internacional

Nuevo escenario internacional y reacción del Sur Global

Los factores de competitividad y reglas de las relaciones económicas internacionales ya no son los mismos. La reconfiguración de la globalización implica cambios profundos en las dinámicas de cooperación y competencia en el sistema internacional, que incluyen un reposicionamiento de los sectores económicos considerados estratégicos y la aplicación de distintos instrumentos de políticas.

Este escenario obliga a repensar y adecuar las estrategias de inserción internacional de los países. El *status quo* de la hiperglobalización ya no está en el horizonte del diseño de estas políticas.

Los países desarrollados lideran el ritmo y orientación de estos cambios. Sus capacidades de mercado, técnicas y fiscales les permiten anticiparse y moldear el camino. Tienen el poder de moverse solos y, a diferencia de otros momentos históricos del sistema internacional, recurren a acciones unilaterales antes que a una construcción de gobernanza multilateral que incluya a países con menor poder relativo. Emerge un contexto marcado por la geopolítica, el proteccionismo y la fragmentación geoeconómica, donde el rasgo común es el incremento del riesgo y la incertidumbre.

Sin embargo, los países del Sur Global no son meros espectadores de ese proceso. Los países de ingresos medios usan sus propios instrumentos de política comercial, industrial y de inversiones para insertarse en la globalización y reposicionarse en los mercados globales. Los casos estudiados en este documento —Sudáfrica, Brasil, Indonesia, México— están incorporando en sus políticas de inserción internacional los riesgos y oportunidades del nuevo contexto global, en función de los sectores económicos en los que se especializan, la vulnerabilidad de sus cadenas de aprovisionamiento y las redes de cooperación internacional en las que están insertos.

El momento histórico presenta una ventana de oportunidad para los países de ingresos medios del Sur Global. El debilitamiento de las instituciones y mecanismos regulatorios de la gobernanza económica internacional provoca mayor inestabilidad e incertidumbre, pero también genera nuevos marcos de legitimidad y espacios de acción para instrumentos que, como en el caso de la política industrial, habían dejado de ser contemplados favorablemente, especialmente en los organismos internacionales. Por su parte, la creciente atención hacia recursos ubicados en el Sur Global (minerales críticos) y la interconexión entre geopolítica y relaciones económicas internacionales, le otorgan a estos países mecanismos de incidencia novedosos.

Los instrumentos principales son de tres tipos y se combinan entre sí: fortalecimiento de las capacidades nacionales, diversificación de riesgos y/o construcción de resiliencia y aprovechamiento de acuerdos internacionales y diplomacia económica en organismos internacionales (tabla 4). Los casos evidencian que existe una “agencia” —entendida como capacidad de acción— para los países del Sur Global en el contexto de la reconfiguración global. La clave de cada accionar pasa por la configuración de estrategias que, a la vez, reduzcan la vulnerabilidad externa e incrementen las capacidades nacionales, así como la proyección internacional en sectores estratégicos.

Sudáfrica adoptó la diplomacia económica como componente clave de su política industrial en su estrategia de adaptación. Mediante la articulación de una estrategia de mecanismos de cobertura (*hedging*) y de apalancamiento en las instituciones internacionales, Pretoria busca diversificar socios comerciales, promover el desarrollo industrial a través de acuerdos de libre comercio y de la cooperación internacional, y desarrollar una activa participación en foros multilaterales. El fortalecimiento de capacidades nacionales y la reducción de riesgos se observan especialmente en el desarrollo de una narrativa respecto de su posicionamiento como proveedor de minerales críticos, así como en el desarrollo de sistemas de comercio y de pagos en la región africana. Sudáfrica busca articular la diplomacia económica con su política industrial para potenciar su autonomía y resiliencia frente a la fragmentación geoeconómica, ambicionando ser un Estado “conector”. Su caso ilustra la importancia de un buen diagnóstico del sistema internacional, y el peso de las capacidades burocráticas para la articulación de respuestas. En términos de políticas para reposicionarse en la reconfiguración global señala las oportunidades de un uso estratégico de las redes de acuerdos internacionales, así como de la cobertura frente al riesgo global, para lo cual se jerarquiza especialmente a la región como espacio prioritario de accionar.

Brasil ha implementado una nueva política industrial (Nova Indústria Brasil), con el objetivo de revertir la desindustrialización y promover un desarrollo sostenible. La estrategia se basa en la definición de

seis misiones que priorizan sectores estratégicos como la transición energética, la bioeconomía y la tecnología, decisiones que resultan informadas por el diagnóstico de los cambios en la reconfiguración global. Para estas metas, Brasil combina instrumentos financieros, como subsidios y líneas de crédito, con medidas regulatorias y de compras públicas para impulsar la producción nacional, y busca ganar legitimidad mediante su accionar diplomático exterior. El caso ofrece un ejemplo de reconfiguración de sectores estratégicos producto de los cambios percibidos en el sistema internacional y el consecuente desarrollo de una estrategia de fortalecimiento de capacidades nacionales. Al igual que en el caso de Indonesia, esta se monta en el aprovechamiento de los espacios de política que genera el contexto internacional. Por su parte, a semejanza del caso sudafricano, hace un uso estratégico de los acuerdos internacionales y de la diplomacia económica y ambiental para legitimar sus políticas.

Indonesia, a partir de 2020, implementó una estrategia de fortalecimiento de las capacidades nacionales centrada en la prohibición de las exportaciones de níquel. Esta medida, que buscó impulsar la industria nacional, particularmente la de baterías para vehículos eléctricos mediante la integración vertical de la cadena de valor del níquel, se vio facilitada por un contexto global que jerarquizó la importancia estratégica del sector y se benefició de una gobernanza económica global más permisiva. La estrategia se complementó con la promoción de inversiones en industrias de procesamiento de níquel y la búsqueda de acuerdos de cooperación en materia de minerales críticos, aunque no logró desarrollar —al momento de esta investigación— mecanismos de cobertura (*hedging*) o balanceo, exhibiendo vulnerabilidades frente al crecimiento del poder económico y político chino. Esta experiencia destaca la importancia de considerar la dimensión geopolítica al diseñar cualquier estrategia de inserción internacional. Ignorar los equilibrios en las relaciones internacionales, especialmente en un contexto global incierto, puede poner en riesgo no sólo los objetivos económicos, sino también el margen de maniobra autónomo de un país en el escenario internacional.

México, a diferencia de los demás casos, que buscaron ajustar sus estrategias para lograr un nuevo reposicionamiento externo en base a sus capacidades domésticas, adoptó una estrategia que prioriza la soberanía energética a través de la “repetrolización”, buscando reducir su vulnerabilidad internacional y construir capacidades propias. El país incrementó la participación estatal en el sector energético, privilegiando la producción petrolera y la capacidad de refinería, a pesar de los lineamientos internacionales tendientes a la transición a renovables. El caso refuerza el argumento relativo a la posibilidad de países del Sur Global de desarrollar estrategias autónomas en el contexto estudiado, incluso cuando contrastan con las tendencias sistémicas. Tanto la permisividad de la gobernanza global como la situación de poder relativo que genera para México la interdependencia con Estados Unidos, le abrieron al gobierno de Andrés Manuel López Obrador un espacio para estas acciones. En este sentido, la construcción de una posición estratégica en el sistema internacional puede resultar en una palanca de poder suficiente para llevar a cabo políticas que se desvían de las normas globales, aun en áreas consideradas estratégicas como la energía.

Los cuatro países exhiben una combinación estratégica de acciones destinadas a mejorar la inserción internacional y reducir su vulnerabilidad en la reconfiguración global. Todos adaptan sus estrategias para aprovechar espacios de política que el contexto ofrece. Indonesia, Sudáfrica y Brasil apuntan al fortalecimiento de capacidades nacionales basadas en la redefinición de los sectores estratégicos para el nuevo contexto global, en tanto que México lo hace sobre un sector diferente en función de su autonomía nacional. Indonesia, Sudáfrica y México subrayan la importancia de sus regiones y mecanismos de integración regional para apoyar y ampliar estas elecciones estratégicas. La ausencia total del Mercosur como variable contemplada en los instrumentos utilizados por Brasil, en cambio, constituye un llamado de atención sobre el cambio en la geografía regional. Finalmente, en todos los casos, observamos una búsqueda de aprovechamiento de esa permisividad de la gobernanza económica global para impulsar sus industrias y un uso estratégico de acuerdos internacionales y de la diplomacia económica para apalancar estos proyectos y/o legitimarlos. Si bien la proximidad de los hechos no permite aún tener una evaluación completa de los resultados, sí queda claro que los cuatro casos señalan una “agencia” posible para el Sur Global.

Policy-mix en las estrategias de adaptación a la reconfiguración global

	Estrategia principal	Estrategias complementarias	
Sudáfrica Diplomacia económica	Aprovechamiento de acuerdos internacionales	Diversificación de riesgos y construcción de resiliencia	Fortalecimiento de las capacidades nacionales
Brasil Re-industrialización	Fortalecimiento de las capacidades nacionales	Aprovechamiento de acuerdos internacionales	Diversificación de riesgos y construcción de resiliencia
Indonesia Nacionalismo de recursos	Fortalecimiento de las capacidades nacionales	Aprovechamiento de acuerdos internacionales	Diversificación de riesgos y construcción de resiliencia
México Soberanía energética	Fortalecimiento de las capacidades nacionales	Diversificación de riesgos y construcción de resiliencia	Aprovechamiento de acuerdos internacionales

Tabla 4

Fuente: Fundar.

¿Qué significa esto para la Argentina?

Para Argentina, es urgente conocer estas experiencias y tener una mirada incisiva y proactiva sobre las tendencias de transformación global y las trayectorias de países semejantes. El país atraviesa una de sus más profundas crisis económica, social y político-institucional. Para salir de esta crisis es necesario exportar mucho más de lo que hoy se exporta y tener una orientación clara de inserción internacional — en vez de reiterar la tendencia a que la agenda externa y pro-exportadora quede relegada ante las urgencias macroeconómicas y los estreñimientos de la política monetaria, exhibida en décadas previas⁴¹—.

Partimos de la convicción de que el debate económico actual no cuenta con una lectura adecuada del sistema internacional. Los acontecimientos globales se analizan poco y, cuando sucede, suelen leerse en el marco de una lógica doméstica polarizada y poco informada. Faltan mapas y sin ellos es imposible trabajar en una mejor inserción internacional que permita revertir la larga década perdida en materia de exportaciones. La discusión sobre el modelo económico nacional no puede estar escindida, en este contexto, del diagnóstico del escenario global en el cual busca insertarse el país.

Este documento permite extraer algunas inferencias del contexto de las relaciones económicas internacionales y de los casos estudiados, que resultan relevantes para el debate de la agenda de políticas de desarrollo y de inserción internacional que requiere Argentina. No apuntamos a proveer un recetario de acciones —esfuerzo que supone una evaluación pormenorizada de las capacidades y condiciones de la Argentina que excede el alcance de este documento—, sino que buscamos contribuir a la comprensión del entorno internacional.

El análisis realizado nos permite advertir las ventajas sustantivas de integrar en las políticas productivas las estrategias de inserción internacional de los países del Sur Global. Entendemos que seguir relegando la dimensión externa de las discusiones de la Argentina tiene un costo de oportunidad elevado. En los próximos documentos de esta serie se explorarán las capacidades de inserción internacional de Argentina y los instrumentos requeridos para aprovechar las oportunidades y reducir las vulnerabilidades, sobre la base de los hallazgos y resultados aquí presentados.

Entendidas en estos términos, las **principales conclusiones** de las experiencias de adaptación de las estrategias de inserción de los países del Sur Global pueden ser resumidas de la siguiente manera:

41 Véase, por ejemplo, Bouzas y Gosis (2014), [Zelicovich y Zack \(2020\)](#) y [Hallak \(2023\)](#).

1- Un diagnóstico adecuado de la reconfiguración global es una precondition para la adaptación de las estrategias de inserción internacional.

Es importante no caer en lecturas maniqueas del orden internacional. Existen oportunidades para los países de ingresos medios en esta reconfiguración de la globalización, tanto institucionales y regulatorias (espacios en la OMC, discusión de la nueva política industrial en el FMI) como estratégicas (importancia de minerales críticos, tendencias de relocalización).

Los nuevos acuerdos internacionales pueden potenciar el desarrollo de determinadas industrias en el contexto de reconfiguración global. A la vez, las tendencias regulatorias externas dentro del proteccionismo emergente condicionan la factibilidad de proyección internacional de los productos y servicios nacionales. Es importante tener una mirada balanceada de estos aspectos.

2- Los países del Sur Global tienen “agencia” en la reconfiguración global y pueden generar estrategias para una mejor inserción internacional.

Hay tres tipos de acciones estratégicas que suelen combinarse: el fortalecimiento de las capacidades nacionales, la cobertura (*hedging*) y diversificación de riesgos, y el aprovechamiento de mecanismos internacionales institucionalizados.

La geopolítica y las regulaciones ambientales son componentes relevantes del entorno que requieren ser tenidos en cuenta y contemplados en el desarrollo de las estrategias de adaptación.

Las estrategias requieren además un reposicionamiento de los sectores estratégicos. El nuevo contexto global puede implicar un cambio en las prioridades y preferencias de desarrollo. La redefinición de sectores estratégicos es un aspecto clave en este nuevo contexto, y obra como orientación en las políticas de inserción internacional.

3- La política exterior es más importante que nunca en el desarrollo de las estrategias productivas de los países del Sur Global.

La alineación y las sinergias que se generen entre los objetivos de política económica y de desarrollo industrial, con los instrumentos de política exterior y de diplomacia económica son un componente estratégico en las estrategias de adaptación. Lo doméstico y sistémico constituyen un *continuum* a la hora de diseñar las estrategias de inserción productiva. La experiencia empírica sugiere ventajas de explotar esa vinculación.

El posicionamiento internacional también se revela como importante. Así, un vínculo estratégico o una inserción internacional basada en múltiples plataformas pueden convertirse en mecanismos de apalancamiento para generar capacidades frente a los *shocks* externos. La integración regional ha demostrado ser un pilar fundamental en la estrategia sostenida por tres de los cuatro casos estudiados (desde Argentina no puede dejar de subrayarse la falta de políticas orientadas al Mercosur en la estrategia de Brasil).

4- La coordinación entre las agencias del Estado y la articulación de las agendas de política exterior y de desarrollo económico son capacidades claves para responder al cambio internacional.

El fortalecimiento de las capacidades de diagnóstico y la coordinación entre agencias burocráticas diferencian las capacidades de los Estados para responder al cambio internacional. El nexo entre política económica y política exterior (que en Argentina ha sido errático) tiene implicancias tanto para el diseño institucional de las políticas públicas como para el diseño e implementación de programas específicos —aprovechando las sinergias entre lo externo y lo interno—.

Bibliografía



- Administración del Comercio Internacional de Estados Unidos (22 de marzo de 2024). [U.S. Department of Commerce Updates Trade Enforcement Regulations to Level the Playing Field for U.S. Producers and Workers](#). Comunicado de Prensa, Oficina de Asuntos Públicos.
- Aggarwal, V. K. y Kenney, M. A. T. (Eds.). (2023). [Great Power Competition and Middle Power Strategies: Economic Statecraft in the Asia-Pacific Region](#). Springer International Publishing.
- Agencia Gov. (4 de diciembre de 2023). [Em Dubai, Governo Federal anuncia R\\$ 200 bilhões para o setor de biocombustíveis no Brasil](#). Nota del Ministerio de Minas y Energía (MME) de Brasil.
- Agencia Gov. (20 de junio de 2024). [Câmara renova programa do Governo que alavanca investimentos em semicondutores](#). Nota del Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios (MDIC) de Brasil.
- Aiyar, S., Chen, J., Ebeke, C. H., García-Saltos, R., Gudmundsson, T., Ilyina, A., Kangur, A., Kunaratskul, T., Rodriguez, S. L., Ruta, M., Schulze, T., Soderberg, G. y Trevino, J. P. (2023). [Goeconomic Fragmentation and the Future of Multilateralism](#). FMI, Staff Discussion Notes No. 2023/001.
- Aiyar, M. y Ohnsorge, F. (2024). [Goeconomic Fragmentation and "Connector" Countries](#). MPRA Paper No. 121726.
- Alckmin, G. (2023). [Discurso do vice-presidente Geraldo Alckmin](#). Servicios e Informaciones del Gobierno de Brasil.
- Amorim Neto, O. y Malamud, A. (2015). [What Determines Foreign Policy in Latin America? Systemic versus Domestic Factors in Argentina, Brazil, and Mexico, 1946-2008](#). *Latin American Politics and Society*, Vol. 57, Núm. 4.
- Andika, M. T. (2016). [An Analysis of Indonesia Foreign Policy Under Jokowi's Pro-People Diplomacy](#). *Indonesian Perspective*, Vol. 1, Núm. 2.
- Arnoldi, M. (1 de septiembre de 2023). [Industry bodies unpack importance of continued Aogo access for local automotive industry](#). Engineering News.
- Baker Institute. (2022). [Mexico Country Outlook 2023](#). Rice University's Baker Institute for Public Policies, Center for the United States and Mexico.
- Baldwin, R. (2016). [The World Trade Organization and the Future of Multilateralism](#). *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, Núm. 1.
- Banco Mundial. [Datos de Libre Acceso](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- Banco Mundial. (2023). [Unfair Advantage: Distortive Subsidies and Their Effects on Global Trade](#). Trade, Investment, and Competitiveness: Equitable Growth, Finance & Institutions Insight.
- Banco Mundial y OMC. (2023). [El Comercio de Servicios para el Desarrollo. Promover el Crecimiento Sostenible y la Diversificación Económica](#).
- Bauerle Danzman, S. y Meunier, S. (2021). [The Big Screen: Mapping the Diffusion of Foreign Investment Screening Mechanisms](#). Princeton School of Public and International Affairs. Nota de Investigación.
- Bavier, J. (14 de marzo de 2024). [Africa to play "huge role" in US critical mineral strategy, says Treasury's No. 2](#). Reuters.
- BKPM. Junta Coordinadora de Inversiones de Indonesia. (16 de noviembre de 2022). [Como país hermano rico en productos mineros, especialmente níquel, Bahlil propuso establecer una organización de países productores de níquel como la OPEP \(Organización de Países Exportadores de Petróleo\) para coordinar y unificar las políticas de productos básicos de níquel](#). Red X. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- BKPM. Junta Coordinadora de Inversiones de Indonesia. (13 de agosto de 2023). [Downstreaming Nickel in Indonesia, el Ministerio de Industria Abre la Voz](#). Conferencia de Prensa. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- Blanga-Gubbay, M. y Rubínová, S. (2023). [Is the Global Economy Fragmenting?](#) WTO Staff Working Paper No. ERSD-2023-10.
- Bobes, V. C. (2019). [De las puertas abiertas al "ya no son bienvenidos"](#). *Nueva Sociedad*, Núm. 284.
- Bouzas, R. y Gosis, P. (2014). Institucionalidad y actores de la política comercial argentina. En Acuña, C. (comp). *Dilemas del Estado argentino: política exterior, económica y de infraestructura en el siglo XXI*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bown, C. P. (2021). [The US-China trade war and Phase One agreement](#). *Journal of Policy Modeling*, Vol. 43, Núm. 4.
- Bril Mascarenhas, T., Freytes, C., O'Farrell, J. y Palazzo, G. (2020). [Pensar el desarrollo para la Argentina contemporánea: Qué es el desarrollo y cómo pensarlo](#). Fundar.
- Burrier, G. (24 de marzo de 2022). [Latin America's Laggard: AMLO is Failing Mexico by Postponing a Renewable Energy Transition](#). Global Americans.
- Business and Human Rights Resource Center. (4 de junio de 2024). [Indonesia: Workers and rights organisations call for strong protections in the nickel industry as fatal accidents become more common](#).
- Calvo, J., Mahiques, V. A., Villafañe, M. F., De la Vega, P., Park, L., Sancisi, A. y Gutman, V. (2024). [Argentina ante el pacto verde de la UE: el impacto en las exportaciones](#). *Revista Integración y Comercio*, Núm. 49. BID-INTAL.
- Carrillo, J., Gutierrez, A. B., Hernández, N., Jimenez, N. y Ocampo, O. (2022). [The Energy Reform Bill, North American competitiveness and USMCA](#). Instituto Mexicano para la Competitividad.
- CEPAL. (2023). [Extracción e industrialización del Litio. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe](#).
- Cernat, L. (2023). [The Art of the Mini-Deals: The Invisible Part of EU Trade Policy](#). ECIPE Policy Brief, No. 11/2023.
- Chen, E. (7 de mayo de 2023). [The Nickel Pickle](#). The Wire China.

- Chivvis, C. S. y Geaghan-Breiner, B. (25 de marzo de 2024). [Mexico in the Emerging World Order](#). Carnegie Endowment for International Peace.
- Claussen, K. (2022). [Trade's Mini-Deals](#). *Virginia Journal of International Law*, Vol. 62, Núm. 2.
- Climate Rights International. (2024). [Nickel Unearthed The Human and Climate Costs of Indonesia's Nickel Industry](#).
- Clinton, H. (10 de noviembre 2011). [America's Pacific Century](#). Remarks by the Secretary of State [Discurso]. Departamento de Estado de Estados Unidos.
- CNN Indonesia. (25 de enero de 2024). [Bahliil Tudung Pihak Asing Lobi Capres Buat Setop Hilirisasi \[Bahliil acusa a partidos políticos extranjeros de presionar a los candidatos presidenciales para que detengan la producción aguas abajo\]](#).
- Comisión Europea. (14 de enero de 2021). [EU files WTO panel request against illegal export restrictions by Indonesia on raw materials for stainless steel](#). Comunicado de Prensa.
- Comisión Europea. (2022). [Republic of South Africa. Multiannual Indicative Programme 2021-2027](#).
- Comisión Europea. (2023a). [Sustainable Development in EU Trade Agreements](#). Development and Sustainability.
- Comisión Europea. (11 de junio de 2023b). [Statement by President von der Leyen at the joint press conference with Brazilian President Lula da Silva](#). Conferencia de prensa conjunta.
- Comisión Europea. (2024). [Global Gateway](#). Presentación de la Estrategia Global Gateway.
- Consejo de Exportaciones de la Industria Automotriz de Sudáfrica. (2023). [AGOA and the South African Automotive Industry](#). AIEC.
- Consulado General de la República Popular China en Johannesburgo. (14 de diciembre de 2023). [Remarks By H.E. Ambassador Chen Xiaodong At Reception Marking the 25th Anniversary of the Establishment of Diplomatic Relations Between China and South Africa Forward Together: Into the Golden Era of China-South Africa Relations](#).
- CREA y CELIOS. (2024). [Debunking the value-added myth in nickel downstream industry. Economic & health impact of nickel industry in Central Sulawesi, Southeast Sulawesi, and North Maluku](#). CREA Health Impact Assessment.
- Da Costa, G. (26 de enero de 2024). [Bahliil: Indonesian banks reluctant to finance nickel smelters](#). Indonesia Business Post.
- Departamento de Estado de EE.UU. (7 de febrero de 2023). [Minerals Security Partnership Governments Engage with African Countries and Issue a Statement on Principles for Environmental, Social, and Governance Standards](#). Nota de Prensa.
- Departamento de Estado de EE.UU. (2 de febrero de 2024). [Under Secretary Fernandez's Travel to South Africa](#). Nota de Prensa.
- DIRCO. Departamento de Relaciones Internacionales y Cooperación de Sudáfrica. (2020). [Strategic Plan 2020-2025](#).
- Drezner, D. W., Farrell, H. y Newman, A. L. (Eds.). (2021). [The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence](#). Washington, DC.: Brookings Institution Press.
- DTIC. Departamento de Comercio, Industria y Competencia de Sudáfrica. (2023a). [Electric Vehicles White Paper](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- DTIC. (21 de agosto de 2023b). [Minister Patel Announces Significant MoU Between South Africa and China for Industrial Development Cooperation](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- DTIC. (2024). [Industrial Policy & Strategy Review. Transforming Vision into Action: Charting South Africa's Industrial Future](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- Dussel Peters, E. (2022). [Capitalismo con características chinas. Conceptos y desarrollo en la tercera década del siglo XXI](#). *El trimestre económico*, Vol. 89, Núm. 354.
- Espejo, S. (12 de mayo de 2021). [Pemex to invest \\$2.6 billion at Tula refinery to cut dependence of imported fuels: CEO](#). S&P Global.
- Evenett, S., Jakubik, A., Martín, F. y Ruta, M. (2024). [The Return of Industrial Policy in Data](#). IMF Working Paper No. 2024/001.
- Fajgelbaum, P., Goldberg, P., Kennedy, P., Khandelwal, A. y Taglioni, D. (10 de junio de 2023). [The 'bystander effect' of the US-China trade war](#). Centre for Economic Policy Research (CEPR) - VoxEu.
- Falak Medina, A. (28 de junio de 2023). [Indonesia Proposes Limited FTA with the United States](#). ASEAN Briefing.
- Farrell, H. y Newman, A. L. (2019). [Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion](#). *International Security*, Vol. 44, Núm. 1.
- Flannery, N. P. (23 de mayo de 2023). [Why Is Mexico's President So Hostile To Solar Energy Investment?](#) *Forbes*.
- FMI. (2024). [Industrial Policy Coverage in IMF Surveillance—Broad Considerations](#). IMF Policy Paper No. 2024/008.
- Foss, M. M. y Koelsch, J. (2022). Need Nickel? [How Electrifying Transport and Chinese Investment Are Playing Out in the Indonesian Archipelago](#). Rice University's Baker Institute for Public Policy, Center for Energy Studies.
- García Zamora, R. (2022). [Energías Renovables en México](#). Oficina Económica y Comercial de la Embajada de España en Ciudad de México, ICEX España Exportación e Inversiones, E.P.E.
- Georgieva, K. (2024). [La economía mundial transformada por la inteligencia artificial ha de beneficiar a la humanidad](#). IMF Blog.

- Gopinath, G., Gourinchas, P. O., Presbitero, A. F. y Topalova, P. (2024). [Changing Global Linkages: A New Cold War?](#). IMF Working Paper No. 2024/076.
- Grynspan, R. (2 de noviembre de 2023). [Globalization disrupted: From hyper-globalization to poly-globalization](#). UNCTAD.
- GTA. Global Trade Alert. [Global Dynamics](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- Guberman, D., Schreiber, S. y Perry, A. (2024). [Export Restrictions on Minerals and Metals: Indonesia's Export Ban of Nickel](#). Office of Industry and Competitiveness Analysis, U.S. International Trade Commission (USITC). Working Paper ICA-104.
- Hallak, J. C. (2023). [La necesidad de una orientación pro-exportadora en Argentina](#). *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Vol. 17, Núm. 26.
- Huber, I. (8 de diciembre de 2021). [Indonesia's Nickel Industrial Strategy](#). Center for Strategic and International Studies.
- Iberdrola. (26 de febrero de 2024). [Iberdrola closes the sale of 55% of its business in Mexico for \\$6.2 billion](#).
- IEA. (2023a). [Material content in different anode and cathodes](#).
- IEA. (2023b). [World Energy Outlook 2023](#).
- IEA. (2024). [Brasil, perfil de país](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- IPCC. Panel Internacional sobre el Cambio Climático. (2022). [Climate Change 2022 Mitigation of Climate Change](#). Working Group III Contribution to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.
- Junita, F. (2015). [The foreign mining investment regime in Indonesia: regulatory risk under resource nationalism policy and how international investment treaties provide protection](#). *Journal of Energy & Natural Resources Law*, Vol. 33, Núm. 3.
- Kageyama, P. Y. y Dos Santos, J. D. (2011). [Aspectos da política ambiental nos governos Lula](#). *Revista Faac*, Vol. 1, Núm. 2.
- KEMENPERIN RI. Ministerio de Industria de Indonesia. (2014). [Perfil de la Industria del Acero](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- KEMENPERIN RI. (2015). [Plan Nacional para el Desarrollo Industrial 2015-2035 \(RIPIN\)](#). Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- KKBP. Ministerio Coordinador de Asuntos Económicos de Indonesia. (21 de febrero de 2019). [Incrementar el valor agregado de los minerales brinda amplios beneficios para la sociedad y la industria](#). Nota de Prensa (traducción propia).
- KKBP. (10 de febrero de 2023a). [Al aumentar la competitividad nacional y crear un efecto multiplicador, el gobierno sigue fomentando el desarrollo de la industria transformadora del níquel](#). Comunicado de Prensa (traducción propia).
- KKBP. (27 de mayo de 2023b). [Los países miembros del IPEF apoyan la propuesta de Indonesia de incluir minerales críticos en el Pilar I](#). Comunicado de Prensa (traducción propia).
- KKBP. (14 de septiembre de 2023c). [Ministro coordinador Airlangga: Los minerales críticos hacen que Indonesia esté a la vanguardia en el mundo](#). Comunicado de Prensa (traducción propia).
- KKBP. (5 de octubre de 2023d). [El Ministro Coordinador Airlangga enfatizó la importancia del diálogo de cooperación en materia de minerales críticos en futuras negociaciones del IPEF](#). Comunicado de Prensa (traducción propia).
- Klingebiel, S. (2023). [Geopolitics, the Global South and Development Policy](#). German Institute of Development and Sustainability (IDOS), Policy Brief No. 14/2023.
- Lakshmi, A. A. (25 de julio de 2024). [Indonesia moves to reduce Chinese ownership of nickel projects](#). *Financial Times*.
- Lamp, N. (15 de enero de 2023). [Toward Multipurpose Trade Policy? How competing narratives about globalization are reshaping international trade cooperation](#). International Institute for Sustainable Development.
- López Obrador, A. M. (2020). [Giras de trabajo continuarán con sana distancia](#). Conferencia de prensa.
- López Obrador, A. M. (2022a). [Avances del paquete contra la inflación y la carestía](#). Conferencia de prensa.
- López Obrador, A. M. (2022b). [#ConferenciaPresidente](#). Conferencia de prensa.
- López Obrador, A. M. (2024). [Reforma energética de la 4T procura precios bajos de electricidad](#). Conferencia de prensa.
- Lund, S., Manyika, J., Woetzel, J., Bughin, J., Krishnan, M., Seong, J. y Muir, M. (2019). [Globalization in Transition: the Future of Trade and Value Chains](#). McKinsey Global Institute.
- Mazzucato, M. (2021). [Misión economía. Una guía para cambiar el capitalismo](#). Buenos Aires: Taurus.
- MDICS. Ministerio de Desarrollo, Industria, Comercio y Servicios de Brasil. (2024a). [Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável: Plano de Ação para a Neoindustrialização 2024-2026](#). Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial Brasília [CNDI].
- MDICS. (2024b). [Presidente sanciona lei do Programa Mover](#). Comunicado.
- Michel, T. (2024). [The Prospects of Indonesia's Nickel Boom Amidst a Systemic Challenge from Coal](#). French Institute of International Relations (IFRI), IFRI Papers.
- Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España. (10 de febrero de 2022a). [Comunicado sobre las declaraciones del Presidente de México](#). Comunicado de prensa.

- Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación de España. (16 de diciembre de 2022b). [Comunicado sobre las declaraciones del presidente de México](#). Comunicado de prensa.
- Naumann, E. (2023). [Recent debates around South Africa's future AGOA eligibility and the potential impact on trade](#). Tralac Trade Brief No. S23TB06/2023.
- Nedopil, C. (2023). [Countries of the Belt and Road Initiative \(BRI\)](#). Green Finance & Development Center, FISF, Fudan University.
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2022). [Going Digital to Advance Data Governance for Growth and Well-being](#).
- Oficina de Censos de Estados Unidos. [International Trade Data](#) [Base de datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- OMC. Organización Mundial del Comercio. (a). [WTO Stats](#) [Base de datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- OMC. (b). [Regional Trade Agreements Database](#) [Base de datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- OMC. (c). [The WTO Trade Monitoring Exercise — The Methodology](#).
- OMC. (30 de noviembre de 2022a). [Indonesia — Measures Relating to Raw Materials](#). Report of The Panel No. WT/DS592/R.
- OMC. (30 de noviembre de 2022b). [Dispute Settlement DS592: Indonesia — Measures Relating to Raw Materials](#).
- OMC. (2023a). [Global Trade Outlook and Statistics](#).
- OMC. (2023b). [Revista General de la Evolución del Entorno Comercial Internacional. Informe Anual de la Directora General](#). Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.
- OMC. (2023c). [Iniciación de investigaciones en materia de derechos compensatorios: por país exportador](#).
- Pandyaswargo, A. H., Wibowo, A. D., Maghfiroh, M. F. N., Rezqita, A. y Onoda, H. (2021). [The Emerging Electric Vehicle and Battery Industry in Indonesia: Actions around the Nickel Ore Export Ban and a SWOT Analysis](#). *Batteries*, Vol. 7, Núm. 4.
- Pemex. (2024). [Continúa PEMEX en la ruta de la transformación](#). Comunicado nacional.
- Pisani-Ferry, J., Di Mauro, B. W. y Zettelmeyer, J. (Eds.). (2024). [How to de-risk: European economic security in a world of interdependence](#). Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Presidencia de la República de México. (22 de diciembre de 2013). [10 Puntos clave de la Reforma Energética](#). Publicación de Blog. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- Putera, H. S. (29 de marzo de 2023). [Declaraciones del Subsecretario de Inversiones Estratégicas Downstream del Ministerio de Inversiones de la República de Indonesia Hedy Satrya Putera](#). Webinar "Estrategias para Alcanzar los Objetivos de Inversión de 2023 al Promover la Industrialización".
- Ramírez, C. y Díaz, M. R. (19 de marzo de 2024). [The Mexican Energy Sector after AMLO](#). Wilson Center, Mexico Institute.
- Razak, I. (31 de agosto de 2023). [Indonesia imports nickel from foreign countries despite status as world largest nickel producer](#). Indonesia Business Post.
- Reuters. (24 de febrero de 2023a). [Chinese nickel workers file complaint to Indonesia's rights body over work conditions](#).
- Reuters. (28 de diciembre de 2023b). [Hundreds of Indonesian nickel workers rally to press safety demands](#).
- Rho Motion. (30 de abril de 2024). [Semiconductors in EVs, What you need to know](#).
- Richard, C. (4 de febrero 2019). [Mexico cancels clean energy auction — updated](#). Windpower monthly.
- Rittner, D. (10 de noviembre de 2023). [Brasil reverte tarifa zero para carros eléctricos e vai cobrar 35% sobre importados até 2026](#). CNN Brasil.
- Roelf, W. y Abnett, K. (22 de mayo de 2024). [SAfrica considers complaining to WTO against EU carbon border tax](#). Reuters.
- Roberts, A., Choer Moraes, H. y Ferguson, V. (2019). [Toward a Geoeconomic Order in International Trade and Investment](#). *Journal of International Economic Law*, Vol. 22, Núm. 4.
- Rodrik, D. (2022). [Prospects for global economic convergence under new technologies](#). Qureshi, Z. (ed). *An inclusive future? Technology, new dynamics, and policy challenges*. Global Economy and Development at Brookings.
- Rodrik D. y Stiglitz J. E. (2024). [A New Growth Strategy for Developing Nations](#). IEA-ERIA Project on the New Global Economic Order.
- Rubio, J., Gutman, M., Pérez Almansi, B. y Delbuono, V. (2024a). [Políticas de transición a la electromovilidad en países de ingresos medios: Argentina en perspectiva comparada](#). Fundar.
- Rubio, J., Sidicaro, N., Tacsir, E. y Bril Mascarenhas, T. (2024b). [Software argentino en números: el final de la etapa de crecimiento fácil](#). Fundar.
- Sanahuja, J. y Rodríguez, J. D. (2024). [Unión Europea y Mercosur: cuatro nudos ¿y un desenlace?](#) *Nueva Sociedad*, N° 311.
- Secretaría de Economía de México. (14 de febrero de 2024). [México registra cifra histórica de Inversión Extranjera Directa al cierre de 2023, con más de 36 mil millones de dólares](#). Comunicado.

- SETKAB. Secretaría del Gabinete de la República de Indonesia. (10 de enero de 2020). [Gov't Committed to Stop Raw Material Exports](#). Nota de Prensa.
- Solís, A. (20 de mayo de 2022). [How Mexico Flipped the Switch on Self-Supply Power Generation Plants](#). Bloomberg Línea.
- Spence, M. y Leipziger, D. (Eds.). (2010). [Globalization and Growth: Implications for a Post-Crisis World](#). Banco Mundial, Comisión de Crecimiento y Desarrollo.
- Syarip, R. (2020). [Defending Foreign Policy at Home: Indonesia and the ASEAN-based Free Trade Agreements](#). *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, Vol. 39, Núm. 3.
- The Economist. (24 de enero de 2019). [The steam has gone out of globalisation](#).
- The White House. (12 de junio de 2021). [Fact Sheet: President Biden and G7 Leaders Launch Build Back Better World \(B3W\) Partnership](#).
- The White House. (20 de septiembre de 2023). [Fact Sheet: The United States and Brazil Launch First Joint Global Initiative to Advance Rights of Working People Around the World](#).
- Tritto, A. (2023). [How Indonesia Used Chinese Industrial Investments to Turn Nickel into the New Gold. Carnegie Europe](#).
- Trump, D. (2017). [National Security Strategy of the United States of America](#). The White House.
- Turner, C. (2023). [Global Business Analysis: Understanding the Role of Systemic Risk in International Business](#). Springer International Publishing.
- UN Comtrade. [UN Comtrade Database](#). Recuperado el 15 de julio de 2024.
- UNCTAD. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. [Estadísticas de Inversión Extranjera Directa](#) [Base de Datos]. Recuperado el 1 de agosto de 2024.
- UNCTAD. (2023). [Informe sobre las Inversiones en el Mundo: Invertir en Energía Sostenible para Todos](#).
- UNCTAD. (2024). [Global economic fracturing and shifting investment patterns. A diagnostic of 10 FDI trends and their development implications](#).
- USGS. Servicio Geológico de EE.UU. (2022). [Mineral Commodity Summaries 2022](#). Departamento del Interior.
- USGS. (2024). [Mineral Commodity Summaries 2024](#). Departamento del Interior.
- Usman, Z. y Csanadi, A. (2023). [How Can African Countries Participate in U.S. Clean Energy Supply Chains?](#) Carnegie Endowment for International Peace.
- USTR. Representante de Comercio de EE.UU. (20 de julio de 2022). [United States Requests Consultations Under the USMCA Over Mexico's Energy Policies](#). Comunicado de prensa.
- Yean, T. S. y Negara, S. D. (2020). [Chinese Investments in Industrial Parks: Indonesia and Malaysia Compared](#). ISEAS – Yusof Ishak Institute. Economics Working Paper No. 2020 — 8.
- Yellen, J. (13 de abril de 2022). [Transcript: US Treasury Secretary Janet Yellen on the next steps for Russia sanctions and 'friend-shoring' supply chains](#). Atlantic Council.
- Zelicovich, J. (2019). [La crisis de la OMC y el trilema de las negociaciones comerciales internacionales](#). *Relaciones Internacionales*, Vol. 92, Núm. 1.
- Zelicovich, J. y Zack, G. (2020). [Evaluación Institucional de la Política Comercial Externa. El caso de Argentina](#). BID-INTAL, Nota Técnica Núm. IDB-TN-2039.

Acerca del equipo autoral

Julieta Zelicovich

Investigadora de Política productiva de Fundar

Doctora en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario y magíster en Relaciones Comerciales Internacionales por la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Es investigadora adjunta en el CONICET y profesora en la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario y en la maestría en Política y Economía Internacional de la Universidad de San Andrés. Participa en esta investigación en el marco de un Convenio de Asistencia Técnica entre CONICET y Fundar.

Martina Zanetto

Analista de Política productiva de Fundar

Licenciada en Estudios Internacionales por la Universidad Torcuato di Tella y maestranda en la Maestría en Economía Aplicada en la misma casa de estudios. Trabajó como analista de programas, seguimiento y control de gestión en la Dirección General de Relaciones con el Tercer Sector y Organismos Públicos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y como pasante en la Sección Política de la Embajada de Estados Unidos en Argentina.

Martín Schapiro

Consultor de Política productiva de Fundar

Abogado por la Universidad de Buenos Aires, especializado en Derecho Administrativo y Administración Pública. Maestrando en Relaciones Internacionales por la Universidad Torcuato Di Tella. Fue subsecretario de Asuntos Estratégicos Internacionales de Presidencia de la Nación y asesor en Asuntos Internacionales del Ministro de Desarrollo Productivo. Se desempeña como columnista en temas internacionales en Cenital y Futuröck.

Equipo Fundar

Dirección ejecutiva: Martín Reidó

Dirección de proyectos: Lucía Álvarez

Coordinación editorial: Gonzalo Fernández Rozas

Revisión institucional: Juan Martín Ianni

Corrección: Pablo Stancanelli

Diseño: Jimena Zeitune

Edición de gráficos: Maia Persico

Zelicovich, Julieta

La reconfiguración de la globalización : estrategias en países del Sur Global para insertarse en el nuevo tablero internacional / Julieta Zelicovich ; Martina Zanetto ; Martín Schapiro. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundar , 2024.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-631-6610-38-6

1. Globalización. 2. Países en Desarrollo. 3. Geopolítica. I. Zanetto, Martina
II. Schapiro, Martín III. Título
CDD 327.101

ISBN 978-631-6610-38-6



