



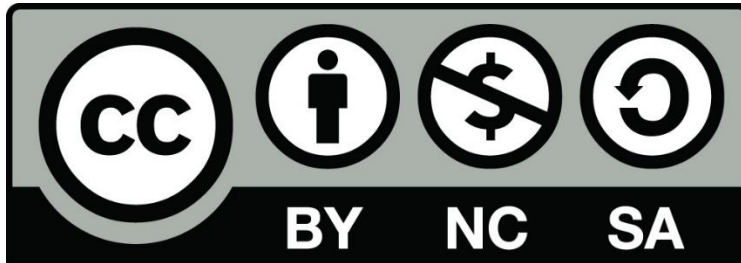
UNIVERSIDAD
TORCUATO DI TELLA

DOCTORADO EN
ESTUDIOS
INTERNACIONALES
TESIS DOCTORAL

La importancia de ser relevante

Un estudio comparado sobre la Política exterior de 4 países latinoamericanos hacia los Estados Unidos y sus consecuencias durante las primeras dos décadas del siglo XXI a la luz de la teoría del Realismo Periférico

Autor: Mg. Lautaro Nahuel Rubbi
Director: Dr. Luis Castillo Argañaras



Esta obra está bajo una [Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).



Reconocimiento: En cualquier explotación de la obra autorizada por la licencia se debe reconocer la autoría.



No Comercial: La explotación de la obra queda limitada a usos no comerciales.



Compartir igual: La explotación autorizada incluye la creación de obras derivadas siempre que mantengan esta misma licencia al ser divulgadas.

“(...) ya que ustedes saben tan bien como nosotros que el derecho, tal y como va el mundo, sólo está en cuestión entre iguales en el poder, mientras que los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”

Tucídides. Historia de la Guerra del Peloponeso. Siglo IV a.c.

"Las oportunidades se multiplican a medida que se aprovechan"

“Grandes resultados pueden ser alcanzados con fuerzas pequeñas”

Sun Tzu. El arte de la guerra. Siglo V a.c.

Índice de Contenido

Resumen	XVII
Palabras clave	XVII
Abstract	XVIII
Key Words.....	XVIII
1. Introducción	1
1.1. Área temática, problematización y preguntas de investigación	1
1.2. Objetivos de investigación, variables de estudio e hipótesis.....	8
1.3. Relevancia y principales aportes	12
1.4. Estructura del documento	16
2. Estado del Arte	21
2.1. Literatura sobre el poder de los Estados débiles o pequeños a nivel internacional.....	21
2.2. Asimetría, Dependencia y Autonomía en América Latina.....	35
2.3. La autonomía y el valor estratégico en la obra de Carlos Escudé y la literatura sobre el Realismo Periférico	56
3. Marco Teórico	70
3.1 La teoría del Realismo Periférico	70
3.1.1. Introducción al Realismo Periférico	71
3.1.2. Falacia antropomórfica - la ficción del Estado-persona	80
3.1.3. La jerarquía funcional como reemplazo de la falacia de la anarquía.....	85
3.1.4. La definición de intereses de los Estados periféricos	93
3.1.5. La falacia del pensamiento autonomista	97
3.1.6. La falsa autonomía de la esfera política.....	100
3.1.7. Recomendaciones prescriptivas del Realismo Periférico	101
3.1.8. Críticas desde la literatura académica al Realismo Periférico (y algunas respuestas).....	109
3.1.9. Falsa dicotomía – falso solapamiento	122
3.2. Variable contextual: La configuración de poder estática y dinámica del Sistema internacional	133
3.3. Variable interviniente: La teoría detrás del valor estratégico.....	140
3.3.1. El Valor Estratégico como factor relevante del cálculo de Política exterior	140
3.3.2. La relatividad del valor estratégico.....	145

3.3.3. Los componentes del Valor Estratégico	148
3.3.4. La importancia de ser estratégico	164
4. Marco Metodológico	166
4.1. Posición ontológica y epistemológica	166
4.2. Perspectiva metodológica y alcance de la investigación	168
4.3. El proceso dialéctico entre deducción e inducción para el refinamiento de la teoría y la justificación de un diseño metodológico híbrido.....	171
4.4. Conceptualización de las variables de estudio	174
4.4.1. Variable independiente	176
4.4.2. Variable dependiente	186
4.4.3. Variable interviniente moderadora o condicional.....	188
4.4.4. Variable contextual	194
4.5. Hipótesis	195
4.6. Temporalidad.....	197
4.7. Diseño de investigación y metodología.....	198
4.8. Métodos de recolección y análisis de datos.....	202
4.9. Unidades de análisis, universo y justificación de la muestra	204
4.10. Definiciones conceptuales	211
4.11. Citación.....	214
5. La configuración del sistema internacional en las primeras décadas del Siglo XXI	216
5.1. La transición del sistema internacional: el ascenso del resto	216
5.2. Una transición incompleta	219
5.3. Una transición compleja y diferente; apolaridad y entropía.....	224
5.4. Conclusiones: un tablero tridimensional que fuerza al equilibrio, la flexibilidad y la prudencia	226
6. La política exterior de los países periféricos hacia Estados Unidos	230
6.1 Brasil (2003 – 2016)	232
6.1.1. Introducción	232
6.1.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional	250
6.1.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas	259
6.1.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	268

6.1.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas	280
6.1.6. Conclusiones	288
6.2. Venezuela (1998 – 2018).....	292
6.2.1. Introducción	292
6.2.2. Discursos de apertura de ciclo legislativo ante la Asamblea Legislativa Nacional	304
6.2.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas	315
6.2.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	322
6.2.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas	329
6.2.6. Conclusiones	336
6.3. Colombia (2002 – 2018).....	339
6.3.1. Introducción	339
6.3.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional	346
6.3.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas	353
6.3.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	360
6.3.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas	370
6.3.6. Conclusiones	377
6.4. Argentina (2003 – 2015).....	380
6.4.1. Introducción	380
6.4.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional	397
6.4.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas	401
6.4.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	411
6.4.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas	418
6.4.6. Conclusiones	424
6.5. Comparación entre casos y conclusiones	428
7. El valor estratégico de los casos de estudio	436
7.1. Los intereses estratégicos de los Estados Unidos.....	437
7.1.1. Seguridad nacional.....	439
7.1.2. Prosperidad económica	440
7.1.3. Ciudadanos americanos y seguridad fronteriza	440
7.1.4. Cumplimiento de la ley	441
7.1.5. Respuesta humanitaria	441

7.1.6. Asuntos globales 442

7.1.7. Democracia 443

7.1.8. La vinculación entre intereses vitales y valor estratégico percibido..... 444

7.2. Brasil (2003 – 2016)..... 446

7.3. Venezuela (1998 – 2018)..... 456

7.4. Colombia (2002 – 2018)..... 464

7.5. Argentina (2003 – 2015)..... 472

7.6. Comparación entre los casos y conclusiones..... 484

8. La política exterior norteamericana hacia los países periféricos..... 488

8.1. Brasil..... 491

8.1.1 Relaciones político-diplomáticas 492

8.1.2. Relaciones económicas 507

8.1.3. Relaciones estratégico-militares 517

8.1.4. Conclusiones 529

8.2. Venezuela 532

8.2.1. Relaciones político-diplomáticas 534

8.2.2. Relaciones económicas 543

8.2.3. Relaciones estratégico-militares 555

8.2.4. Conclusiones 559

8.3. Colombia 562

8.3.1. Relaciones político-diplomáticas 564

8.3.2. Relaciones económicas 573

8.3.3. Relaciones estratégico-militares 582

8.3.4. Conclusiones 598

8.4. Argentina 602

8.4.1. Relaciones político-diplomáticas 602

8.4.2. Relaciones económicas 608

8.4.3. Relaciones estratégico-militares 618

8.4.4. Conclusiones 623

8.5. Comparación entre casos 625

9. Conclusiones 630

9.1. Objetivos de la investigación y principales resultados.....630

9.2. Evaluación de los resultados y los hallazgos.....639

9.3. Principales aportes.....643

9.4. Limitaciones649

9.5. Futuras líneas de investigación.....652

10. Anexo A: Detalle sobre la coincidencia de votaciones en el Consejo de Seguridaddclix

10.1. Brasil.....dclix

10.1.1. Período 2004-2005.....dclix

10.1.2. Período 2010 – 2011 dclxiii

10.2. Venezueladclxvi

10.2.1. Período 1992 – 1993dclxvi

10.2.2. Período 2015 – 2016..... dclxviii

10.3. Colombia dclxxiii

10.3.1. Período 2001 – 2002 dclxxiii

10.3.2. Período 2011 – 2012dclxxvii

10.4. Argentinadclxxx

10.4.1. Período 2005 – 2006dclxxx

10.4.2. Período 2013 – 2014 dclxxxiii

11. Bibliografía.....dclxxxvi

Índice de tablas

Tabla 1: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2004 – 2005.....	271
Tabla 2: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2010 – 2011.....	277
Tabla 3: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad.....	279
Tabla 4: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 1992 - 1993.....	324
Tabla 5: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2015 - 2016.....	328
Tabla 6: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad.....	329
Tabla 7: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2001 – 2002.....	365
Tabla 8: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2011 – 2012.....	369
Tabla 9: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad.....	370
Tabla 10: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2005 - 2006.....	413
Tabla 11: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2013 – 2014.....	416
Tabla 12: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad.....	418
Tabla 13: Promedios de coincidencia y oposición en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas.....	433
Tabla 14: Intereses Nacionales de los Estados Unidos y sus objetivos (2000-2015).....	438
Tabla 15: Gastos totales para la guerra contra las guerrillas, por períodos presidenciales en millones de dólares (a valor constante) (1999-2014).....	467
Tabla 16: Producción de soja de Estados Unidos y Argentina (en millones de toneladas).....	477

Tabla 17: Síntesis del valor estratégico percibido por Estados Unidos de los casos de estudio ..	486
Tabla 18: Visitas oficiales bilaterales de alto rango entre Brasil y Estados Unidos (2005 – 2016)	495
Tabla 19: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Brasil	510
Tabla 20: Principales inversores de IED en Brasil (2002 – 2016)	511
Tabla 21: Principales vendedores de equipamiento militar a Brasil (2003 – 2016)	518
Tabla 22: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Brasil (2000 – 2018).....	519
Tabla 23: Entrenamientos de tropas brasileñas en Estados Unidos (2000 – 2010).....	525
Tabla 24: Entrenamiento de tropas brasileñas en Estados Unidos (2011 – 2018)	526
Tabla 25: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Venezuela.....	547
Tabla 26: Principales vendedores de equipamiento militar a Venezuela (1998 – 2018)	555
Tabla 27: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Venezuela (1998 – 2018)	556
Tabla 28: Entrenamientos de tropas venezolanas en Estados Unidos (2000 – 2010).....	558
Tabla 29: Entrenamientos de tropas venezolanas en Estados Unidos (2001 – 2018).....	558
Tabla 30: Visitas oficiales bilaterales de alto rango entre Colombia y Estados Unidos (1998 – 2015).....	567
Tabla 31: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Colombia.....	576
Tabla 32: Principales vendedores de equipamiento militar a Colombia (1998 – 2018)	583
Tabla 33: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Colombia (1998 – 2018)	583
Tabla 34: Entrenamientos de tropas colombianas en Estados Unidos (2000 – 2010)	593
Tabla 35: Entrenamientos de tropas colombianas en Estados Unidos (2011 – 2018)	594
Tabla 36: Número de acuerdos suscritos entre Argentina y Estados Unidos (2003 – 2015).....	603

Tabla 37: Temáticas de los tratados bilaterales entre Argentina y Estados Unidos (2003 – 2015)	603
Tabla 38: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de la Argentina (2003 – 2015)	619
Tabla 39: Entrenamientos de tropas argentinas en Estados Unidos (2003 – 2015)	621
Tabla 40: Resultado de la comparación entre los casos estudiados	636
Tabla 41: Tipología de relaciones bilaterales asimétricas entre países periféricos y grandes potencias	638
Tabla 42: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2004 – 2005 (CdeS)	dclix
Tabla 43: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2010 – 2011 (CdeS)	dclxiii
Tabla 44: Resoluciones más relevantes durante el periodo 1992 - 1993 (CdeS)	dclxvi
Tabla 45: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2015 - 2016 (CdeS)	dclxviii
Tabla 46: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2001 – 2002 (CdeS)	dclxxiii
Tabla 47: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2011 – 2012 (CdeS)	dclxxvii
Tabla 48: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2005 – 2006 (CdeS)	dclxxx
Tabla 49: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2013 – 2014 (CdeS)	dclxxxiii

Índice de gráficos

Gráfico 1: Esquema de las relaciones entre grandes potencias y países periféricos desde la perspectiva del Realismo Periférico	3
Gráfico 2: Esquema de la totalidad de relaciones posibles entre grandes potencias y países periféricos	5
Gráfico 3: Modelo explicativo de la política internacional jerárquica según el Realismo Periférico	102
Gráfico 4: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países periféricos	136
Gráfico 5: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos considerando el valor estratégico como variable interviniente moderadora	189
Gráfico 6: Modelo explicativo complejo de la política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos considerando el valor estratégico como variable condicional	189
Gráfico 7: Constitución ontológica del Valor Estratégico de los Países periféricos	191
Gráfico 8: Valor estratégico como variable de clasificación de casos y tipos ideales	193
Gráfico 9: Modelo explicativo complejo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países periféricos incorporando la variable contextual	194
Gráfico 10: Coincidencias de Brasil con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)	280
Gráfico 11: Oposición de Brasil con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)	281
Gráfico 12: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)	283
Gráfico 13: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)	284
Gráfico 14: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)	284
Gráfico 15: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)	285

Gráfico 16: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Brasil y América Latina (2003 - 2016).....	286
Gráfico 17: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Brasil y América Latina (2003 - 2016).....	287
Gráfico 18: Coincidencias de Venezuela con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2000-2016).....	329
Gráfico 19: Oposición de Venezuela con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2000-2016).....	330
Gráfico 20: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016).....	332
Gráfico 21: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016).....	332
Gráfico 22: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016).....	333
Gráfico 23: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016).....	333
Gráfico 24: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Venezuela y América Latina (2000-2016).....	334
Gráfico 25: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Venezuela y América Latina (2000-2016).....	335
Gráfico 26: Coincidencias de Colombia con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2002 – 2016).....	371
Gráfico 27: Oposición de Colombia con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2002 – 2016).....	371
Gráfico 28: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	372
Gráfico 29: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	373
Gráfico 30: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	373

Gráfico 31: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	374
Gráfico 32: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Colombia y América Latina (2002 - 2016).....	375
Gráfico 33: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Colombia y América Latina (2002 - 2016).....	376
Gráfico 34: Coincidencias de Argentina con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 - 2016).....	418
Gráfico 35: Oposición de Argentina con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 - 2016).....	419
Gráfico 36: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	420
Gráfico 37: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	420
Gráfico 38: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	421
Gráfico 39: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016).....	421
Gráfico 40: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina y América Latina (2003 - 2016).....	422
Gráfico 41: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina y América Latina (2003 - 2016).....	423
Gráfico 42: Promedio de coincidencias en votaciones del Consejo de Seguridad de la ONU	430
Gráfico 43: Promedios de coincidencia y oposición en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas	431
Gráfico 44: Comparación bidimensional de políticas exteriores hacia los Estados Unidos	434
Gráfico 45: PBI de Brasil, Colombia y México (en miles de millones de dólares actuales)	447
Gráfico 46: Gasto militar de Brasil, Colombia y México (en miles de millones de dólares actuales).....	448

Gráfico 47: Gasto militar como porcentaje de PBI nacional de Brasil Colombia y México	448
Gráfico 48: Personal total de las Fuerzas Armadas de Brasil Colombia y México (en miles)	449
Gráfico 49: Importaciones de Estados Unidos de Minerales Críticos de Brasil (% sobre total de importaciones).....	452
Gráfico 50: Costo de producción por barril de petróleo crudo (en dólares constantes de 2015) .	457
Gráfico 51: Importaciones de Estados Unidos de Petróleo y Productos Derivados de Venezuela, Arabia Saudita, Canadá, México y Nigeria (% de importaciones totales).....	458
Gráfico 52: Importaciones de Estados Unidos de Petróleo y Productos Derivados de Venezuela (porcentaje sobre importaciones estadounidenses totales).....	459
Gráfico 53: Importaciones de petróleo de Estados Unidos y China (% de importaciones totales mundiales)	460
Gráfico 54: Exportaciones de petróleo de Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia (% sobre el total de exportaciones mundiales).....	460
Gráfico 55: Importaciones de Estados Unidos de Productos Minerales de Colombia (% de importaciones totales)	469
Gráfico 56: Riqueza Natural estimada en Sudamérica al año 2014 (en dólares por habitante) ...	473
Gráfico 57: Porcentaje de exportaciones de Petróleo y Productos Derivados de Argentina sobre el total mundial.....	475
Gráfico 58: Exportaciones de Argentina de Productos Minerales a Estados Unidos (% de exportaciones totales).....	476
Gráfico 59: Importaciones estadounidenses de productos minerales de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (porcentaje sobre total de importaciones estadounidenses de productos Minerales).....	476
Gráfico 60: Gasto Militar Devengado por Factores de Producción de Argentina (en %)	481
Gráfico 61: Relación Gasto de Personal-Gasto de Capital en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela (2004)	481
Gráfico 62: Intercambio bilateral entre Brasil y Estados Unidos en millones de dólares (2002 – 2016).....	508
Gráfico 63: Participación brasileña en el comercio estadounidense (2002 – 2016)	508

Gráfico 64: Comercio entre Brasil y Estados Unidos en millones de dólares (2002 – 2016).....	509
Gráfico 65: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Brasil con Argentina, Colombia y Venezuela en millones de dólares (2003 – 2015)	512
Gráfico 66: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Brasil y en toda Sudamérica en millones de dólares (2003 – 2015)	512
Gráfico 67: Sectores de destino de IED estadounidense en Brasil	513
Gráfico 68: Deuda externa total de Brasil en millones de dólares (2002 – 2016)	514
Gráfico 69: Intercambio bilateral entre Venezuela y Estados Unidos en millones de dólares (1998 – 2018)	543
Gráfico 70: Participación venezolana en el comercio estadounidense (1998 – 2018).....	544
Gráfico 71: Evolución del promedio anual del precio del barril de petróleo en dólares.....	545
Gráfico 72: Exportación de petróleo venezolano a Estados Unidos en miles de barriles.....	545
Gráfico 73: Comercio bilateral entre Venezuela y Estados Unidos en millones de dólares (1998 – 2018).....	546
Gráfico 74: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Venezuela y en toda Sudamérica en millones de dólares (1998 – 2018)	548
Gráfico 75: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Venezuela con Argentina, Brasil y Colombia en millones de dólares (2003 – 2015).....	548
Gráfico 76: Deuda externa total de Venezuela en millones de dólares (1998 – 2018).....	552
Gráfico 77: Intercambio bilateral entre Colombia y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2002 – 2018).....	574
Gráfico 78: Participación colombiana en el comercio estadounidense (2002 – 2018).....	574
Gráfico 79: Comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2002 – 2018)	575
Gráfico 80: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Colombia y en toda Sudamérica, en miles de millones de dólares (2002 – 2018).....	578
Gráfico 81: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Colombia con Argentina, Brasil y Venezuela en millones de dólares (2003 – 2015)	579

Gráfico 82: Estado de la deuda colombiana al 2018.....	580
Gráfico 83: Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en millones de dólares (2009 – 2018).....	581
Gráfico 84: Comparación de la IED de los Estados Unidos en la Argentina y en toda América Latina y el Caribe, en millones de dólares (2003 – 2015).....	610
Gráfico 85: Comparación de la IED de los Estados Unidos en la Argentina con Brasil, Colombia y Venezuela, en millones de dólares (2000 – 2018)	611
Gráfico 86: Participación argentina en el comercio estadounidense (2000 – 2018).....	612
Gráfico 87: Comercio bilateral entre Argentina y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2003 – 2015)	612
Gráfico 88: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países Periféricos.....	632

Resumen

El Realismo Periférico es una teoría de política exterior pensada desde y para los países periféricos que no poseen el poder suficiente para dictar las reglas en el sistema internacional. Según la misma, para no sufrir costos asociados a la confrontación con las grandes potencias, estos Estados deben desarrollar una política de alineamiento hacia los formadores de reglas del sistema. Sin embargo, diversos ejemplos empíricos apuntan a una amplitud diversa en el margen de maniobra de los países periféricos en su relación con los grandes poderes: en tanto algunos ven castigado su comportamiento frente al menor intento de oposición, otros han podido desarrollar políticas exteriores explícitamente confrontativas sin incurrir en costos inmediatos. Cabe preguntarse entonces por la razón explicativa detrás de las distintas respuestas abordadas por los hacedores de reglas del sistema. A partir de un estudio comparado de cuatro casos latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela) y sus relaciones con los Estados Unidos en las primeras décadas del Siglo XXI, este trabajo plantea como hipótesis que el valor estratégico de los países periféricos opera como variable interviniente moderadora o condicional de la relación entre la política exterior de los países periféricos y la respuesta de las grandes potencias. Asimismo, se resalta la importancia explicativa de la variable contextual de la configuración del Sistema internacional en un determinado momento histórico. Se concluye que ambas son variables omitidas por la teoría en su versión original y cuya inclusión sistemática en los análisis desde la misma es fundamental para aumentar su poder explicativo.

Palabras clave

Realismo Periférico; América Latina; Estados Unidos; Política exterior; Valor Estratégico

Abstract

Peripheral Realism is a theory of foreign policy designed from and for peripheral countries that do not possess sufficient power to dictate the rules in the international system. According to it, in order not to suffer costs associated with the confrontation with the great powers, these countries must develop a policy of alignment towards the rule-makers of the system. However, several empirical examples point to a different scope of action for peripheral countries in their relationship with the great powers: while some see their behaviour punished in the face of the least attempt of opposition, others have been able to develop explicitly confrontational foreign policies without incurring in immediate costs. It is worth asking, then, why the answers given by the system's rule-makers are so different. Based on a comparative study of four Latin American countries (Argentina, Brazil, Colombia and Venezuela) and their relations with the United States in the first decades of the 21st century, this paper hypothesizes that the strategic value of the peripheral countries operates as a moderating or conditional variable in the relationship between the foreign policy of the peripheral countries and the response of the great powers. Likewise, the explanatory importance of the contextual variable of the configuration of the International System at a given historical moment is highlighted. It is concluded that both are variables omitted by the theory in its original version and whose systematic inclusion in the analyses is fundamental to increase its explanatory power.

Key Words

Peripheral Realism; Latin America; United States; Foreign Policy; Strategic Value

1. Introducción

1.1. Área temática, problematización y preguntas de investigación

Uno de los silencios más notables de la disciplina de las Relaciones Internacionales durante gran parte de su historia se ha referido a las relaciones asimétricas entre los más poderosos y los más débiles. Esta afonía sobre la periferia se vio reflejada en el hecho de que las principales narrativas del campo que se desarrollan alrededor de conceptos como la anarquía, la soberanía y el balance de poder, tienen una relevancia limitada cuando se aplican al Tercer Mundo (Neuman, 1998, p.2.). Más aún, estas son todavía menos útiles para comprender las relaciones entre este y los grandes poderes que establecen las reglas del sistema.

Como ilustró una serie creciente de autores (Cardoso & Faletto, 1969; Santos, 1973; Jagüaribe, 1979; Puig, 1980; y Escudé, 1995, por sólo nombrar algunos), describir el sistema internacional como anárquico es particularmente controvertido al posicionarse desde la periferia. Por el contrario, en la realidad cotidiana de los más débiles priman las relaciones jerárquicas con origen en consideraciones tanto económicas como militares que limitan su accionar de manera significativa. Existe un importante componente normativo en las relaciones entre los Estados, en tanto algunos están habilitados a mandar, mientras que otros se ven en la mayor parte de las ocasiones obligados a obedecer. Desde tal perspectiva es más fácil reconocer que la política exterior de los países, sobre todo la de aquellos más débiles, no responde únicamente a factores culturales, históricos o religiosos, sino, fundamentalmente, a los incentivos y las limitaciones que impone la estructura del sistema internacional y el lugar que ocupan en ella.

El pensamiento académico de la disciplina en la región latinoamericana buscó comprender mejor estas relaciones, pretendiendo superar las visiones deterministas que resaltaban únicamente el carácter subordinado y dependiente de los más débiles, así como la aplicabilidad limitada de las teorías tradicionales para pensar sus relaciones con los más poderosos. Fue surgiendo y consolidándose así un campo de estudios propios desde las décadas de 1960 y 1970 que partió de la necesidad de reducir los niveles existentes de dependencia política, económica e intelectual y buscó crear una visión autóctona de las Relaciones Internacionales a partir de visiones, instrumentos teóricos y metodológicos, conceptos y propuestas más acordes a la condición de los países de la región.

Por supuesto, una preocupación constante de los autores oriundos de países de menor desarrollo y poder relativo (así como de sus políticos), ha sido lograr comprender y ampliar sus márgenes de maniobrabilidad para actuar en el escenario internacional de acuerdo con las condiciones y oportunidades propias del orden prevaleciente en cierto momento histórico (Colacrai, 2019, p.120). Como reconocen Russell y Tokatlian (2003, p.6), “la autonomía se percibía como una condición de la que carecían los países de América Latina, así como una meta a alcanzar”.

Prestando atención principalmente a la dimensión vertical del poder y reconociendo que el sistema internacional tenía un efecto particularmente negativo en la región, esta serie de autores también reconoció que el mismo ofrecía, en ocasiones, ciertos márgenes de permisividad, que debían ser aprovechados de forma creativa. Ante esto, varios de ellos propusieron diferentes estrategias en términos prescriptivos para aumentar el grado de autonomía nacional sobre la base del uso inteligente de los recursos tangibles e intangibles de poder con el que contarán los países relativamente más débiles en términos materiales.

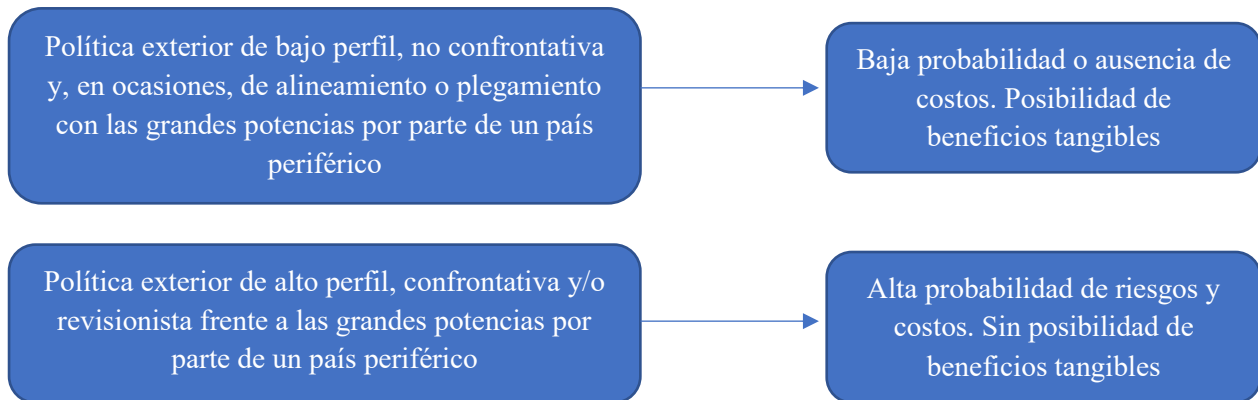
El argentino Carlos Escudé rompió en parte con esta tradición. Su teoría del Realismo Periférico acepta y adopta, en principio, las mismas bases ya comentadas, partiendo del supuesto de que existen reglas no escritas en el orden interestatal en el cual los Estados más poderosos gozan de un papel preponderante para establecer sus normas. En este sentido, la estructura del sistema internacional no es puramente anárquica tal como suponen las corrientes clásicas de la disciplina, sino que la vinculación de cuestiones (principalmente a través de sanciones económicas) por parte de las grandes potencias generan un sistema más bien jerárquico donde el fuerte está habilitado para mandar y el débil está obligado a obedecer, bajo riesgo de sufrir ruinosos castigos en caso contrario (Escudé, 1995, cap.3, p.43).

Sin embargo, desde tal perspectiva, y contrario a la posición que habían tomado sus antecesores académicos al respecto de la autonomía, la teoría desarrollada por Escudé analiza las ventajas que la adopción de una política de bajo perfil acompañada de acciones puntuales de alineamiento con las grandes potencias podría generar para las poblaciones de los países más débiles, así como los grandes costos y riesgos implícitos en desarrollar políticas confrontativas o revisionistas bajo el lema de la autonomía.

En este sentido, Escudé plantea una relación prácticamente directa y de resultados dicotómicos entre el comportamiento de los que él llama los países periféricos (aquellos que no acceden al

estatus de grandes potencias, sin posibilidades para generar normativas y hacerlas cumplir en el plano internacional) y las respuestas de los más poderosos (los formadores de reglas).

Gráfico 1: Esquema de las relaciones entre grandes potencias y países periféricos desde la perspectiva del Realismo Periférico



Fuente: Elaboración propia

A partir de esto, el autor argentino sugiere que el secreto del éxito para aquellos países que no tienen el poder suficiente como para formar las reglas del sistema es no practicar la estéril rebeldía, acatar las normas impuestas por los poderosos y aprovecharse de sus buenas relaciones con aquellos, tal como han hecho Alemania Occidental y Japón luego de la 2da Guerra Mundial, o Australia o Canadá en general a través de su historia (Escudé, 2016). Por el contrario, casos como el de la Argentina luego de la misma guerra y principalmente durante las décadas de 1970 y 1980, demuestran según el autor las ruinosas consecuencias de actuar en contra de las grandes potencias.

Sin embargo, observar un número más amplio de casos permite reconocer que Escudé (o al menos una lectura simplificada de su teoría tal como el autor y la mayor parte de sus adeptos la suele profesar) sobreestimó la correlación entre estas dos variables, en tanto los casos no son necesariamente siempre tan extremos. Esto ocurre fundamentalmente en tanto el autor incurrió a través de sus obras en un sesgo de confirmación al seleccionar sus casos de estudio y de ejemplificación sobre la variable dependiente (la respuesta de las grandes potencias mediante el castigo o el no castigo) (Collier & Mahoney, 1996, p.62). Escudé toma casos extremos de ambas situaciones, pero selecciona los mismos a partir de sus consecuencias (negativas o positivas) para recién luego analizar sus políticas, en vez de describir distintos tipos de políticas para luego

observar las consecuencias de tales comportamientos. El camino de Escudé es el inverso al recomendado por la literatura metodológica para abordar la lógica explicativa.

Más aún, mientras que el autor argentino apenas menciona los casos que él considera “exitosos” (Canadá, Alemania Occidental, Corea del Sur o Japón), sus estudios en profundidad se avocan únicamente sobre aquellos casos de ruinosos castigos, fundamentalmente el caso de la Argentina y, en menor medida, el de Venezuela en años más recientes. En este sentido, incurre en un sesgo de confirmación por el problema de la no-varianza, al estudiar únicamente casos que comparten el mismo valor de la variable dependiente (Achen y Snidal, 1989; Geddes, 2003). El autor analiza y estudia en profundidad casos de países “castigados”, pero sin profundizar sobre aquellos que no lo fueron. Sin embargo, como reconocen King, Keohane y Verba (1994, p.129), “cuando las observaciones se seleccionan en base a un valor particular de la variable dependiente, no se puede aprender nada en absoluto sobre las causas sin tener en cuenta otros valores”. Esto ocurre porque las relaciones entre causas y efectos que parecen existir en una pequeña muestra seleccionada sobre la variable dependiente podrían desaparecer (o incluso invertirse) cuando se analizan casos que abarcan todo el rango de valores de tal variable (Geddes, 2003, p.129).

Cabe destacar que esta estrategia de selección de casos deliberadamente sobre un solo valor extremo es a veces útil, por ejemplo, para analizar un resultado de interés excepcional sobre el que se pretende centrar la atención con la esperanza de lograr la comprensión del fenómeno en sí mismo y de sus causas. Este tipo de estudios son ideales para indagar en detalle cómo se producen los fenómenos e identificar variables causales plausibles, sacando a la luz anomalías que las teorías convencionales no logran explicar. Al hacerlo, estos estudios contribuyen a construir y revisar las teorías existentes (Collier & Mahoney, 1996, p.72; Geddes, 2003, pp. 132-133).

En este sentido, tal como reconoce Battaleme (2016, p.29), Escudé sacrificó la expansión en términos de casos y redujo las áreas de explicación a los efectos de poder formar una teoría que, además de explicar, cambiara las condiciones en las que la política internacional se aprecia en los países periféricos. Sin embargo, tal aproximación deja de lado casos interesantes de estudio y abre la puerta a una serie de interrogantes.

Gráfico 2: Esquema de la totalidad de relaciones posibles entre grandes potencias y países periféricos

Respuesta por parte de las grandes potencias

		No castigo	Castigo
Política exterior desarrollada hacia las grandes potencias	Alineamiento, plegamiento o bajo perfil	Alemania Occidental, Japón, Corea del Sur, Australia luego de la 2GM	¿?
	Confrontación, revisionismo, oposición	¿?	Argentina post 2GM; Argentina en la década de 1980; Venezuela en la década de 2010

Fuente: Elaboración propia

Tal como puede observarse en el cuadro anterior, en verdad el Realismo Periférico únicamente explica dos de los 4 tipos de relaciones asimétricas posibles entre países periféricos y grandes potencias. Frente a esto, cabe preguntarse si existen casos históricos de “ruinosos castigos” por parte de los poderosos hacia los más débiles a pesar de contar con el apoyo y el alineamiento de estos. Sin embargo, resulta más interesante aún preguntarse sobre aquellos posibles casos en los que políticas de confrontación, revisionismo u oposición no encontraron castigos como respuesta.

Las distintas consideraciones que los gobiernos norteamericanos han tenido sobre diversos Estados islámicos es un buen ejemplo al respecto. Cabe advertir, por ejemplo, que mientras que tanto Afganistán como Arabia Saudí y Pakistán han apoyado diversos grupos terroristas con fines amplios, Washington no incluye a los últimos dos entre las listas de Estados exportadores de terrorismo, incluso cuando la complicidad del servicio de inteligencia paquistaní en atentados terroristas en la India está comprobada. El doble estándar de esta práctica ha sido reconocido por múltiples analistas¹ (Escudé, Mioni y de las Gracias Bazán, 2013, p.71).

¹ Véase, por ejemplo, Bale, J. M. (2012). Terrorists as State Proxies: Separating Fact from Fiction. *Making Sense of Proxy Wars: States, Surrogates & the Use of Force*, edited by, 1-29. P.21.

Tal hecho es únicamente explicable desde el reconocimiento de la necesidad de la cooperación paquistaní en el control de las facciones yihadistas que operan principalmente en Afganistán, cooperación que, al mismo tiempo, ha sido esquiva (algunos temen incluso que, ante el cese de la presión norteamericana y el retiro de tropas, Islamabad se mostrará incluso más tolerante frente a estos populares grupos, que buscan desestabilizar a la India desde hace décadas). Mientras que la India enfrenta los peligros fomentados desde Pakistán cotidianamente, y al tiempo que Washington demanda al gobierno paquistaní que reprima a los cómplices de los talibanes afganos en su territorio, este alega que es incapaz de limitar el accionar de diversas organizaciones islamistas que operan en territorios tribales y en algunas zonas poco accesibles del país. El argumento ha sido comúnmente que si se lanza contra todos estos grupos se enfrentaría a una insurrección popular masiva que podría perjudicar también los intereses norteamericanos.

La diplomacia y el círculo político norteamericano han mirado de reojo constantemente esta discriminación de Islamabad entre los distintos grupos, en tanto varios de los que Pakistán tolera son justamente los enemigos acérrimos de Estados Unidos en Afganistán. Más aún, antes de los atentados del 11S, Pakistán era uno de los únicos tres países que apoyaban al régimen talibán en Afganistán. Luego de los mismos, si bien (bajo extrema presión) Islamabad accedió al pedido norteamericano de utilizar su territorio contra los talibanes, en paralelo el gobierno no pudo (o no quiso) impedir el establecimiento de campos de entrenamiento de Al-Qaeda en zonas fronterizas. Además, en los últimos años se ha desarrollado un acercamiento creciente entre Islamabad y Moscú, con variadas visitas de Estado (de diplomáticos y militares) desde el 2012. Eso sin mencionar que sus antecedentes en materia de proliferación nuclear son catastróficos (Escudé, Mioni y de las Gracias Bazán, 2013, pp. 142-147).

Sin embargo, por necesidad antes que por gusto, la diplomacia norteamericana se ha limitado a intentar mantener los lazos de cooperación con el gobierno de Islamabad dado el valor estratégico que representa su proximidad geográfica para el combate del terrorismo yihadista. En breve, a pesar de un comportamiento marcadamente irredento y contrario a los intereses norteamericanos, el país islámico no sufrió las ruinosas consecuencias que predeciría una versión simplificada de la teoría del Realismo Periférico.

Cabe recordar que la operación militar que terminó con la vida de Osama Bin Laden, aunque no contó con la aprobación (o siquiera el aviso previo) del gobierno paquistaní, partió desde su

territorio. Además, Pakistán cuenta con poder nuclear, lo que lo convierte a un actor que debe ser tratado “con guantes blancos”. El valor estratégico de Pakistán jugó un rol crucial en su relación con Washington, que no debería pasar desatendido por ninguna teoría que aspire a altos niveles de alcance explicativo.

El caso de Pakistán, así como tantos otros, llama la atención desde la perspectiva del Realismo Periférico. Desde la lógica planteada por Escudé, así como las políticas exteriores de bajo perfil, acompañadas de actitudes de plegamiento selectivas, evitan costos y podrían incluso generar beneficios, el comportamiento confrontativo es prácticamente una causa suficiente para sufrir sanciones ruinosas. Sin embargo, en la realidad del sistema internacional las relaciones de acción y reacción entre las actitudes y políticas propuestas por los más fuertes y las respuestas de los más débiles son menos directas y más complejas. Como reconoce Puig (1971, p.62), “tal como sucede con los metales y metaloides que raras veces se encuentran en la naturaleza en estado puro, es prácticamente imposible que se den en la realidad situaciones totales de dependencia o autonomía”.

El ejemplo de Pakistán expone así algunas de las limitaciones de la teoría, en tanto las buenas teorías deberían explicar, idealmente, al menos de forma aproximada, el resultado de todos los casos dentro de la población (Mahoney & Goertz, 2006, p.230). Para ello, el único camino posible en el desarrollo y la prueba de teorías es la selección de casos de manera que no se menoscabe la lógica de la explicación. En otros términos, es menester estudiar en profundidad tanto casos de castigos tangibles como de ausencia de castigos, a fin de dar cuenta de las diferencias entre ambos.

Además, como marca Landman (2014, p.63), seleccionar los casos de estudio sin variación en la variable dependiente puede llevar a dar más importancia a un conjunto de variables explicativas, así como también a pasar por alto la relevancia de otras variables, extrayendo inferencias falsas y explicaciones espurias a partir del sesgo de la variable omitida. Esto produce, por ejemplo, que a una misma causa (políticas confrontativas o revisionistas) correspondan distintos resultados (tanto de castigo como de no castigo), lo que implica una importante limitación explicativa en términos teóricos².

² Desde esta perspectiva podría decirse que, a pesar de sus críticas hacia el mismo, Escudé comparte ciertos rasgos teórico-metodológicos con Kenneth Waltz (1979), en tanto, si bien no parte de la anarquía del sistema, sino del supuesto contrario, se limita a observar la distribución de poder en términos materiales entre los Estados, para extraer luego conclusiones de forma directa sobre sus comportamientos a partir de tal base. Sin embargo, como reconoce el propio Waltz, para estructurar una adecuada teoría de política

Todo pareciera indicar entonces que, aunque la autonomía como condición y el margen de maniobra de los Estados más débiles están estrechamente relacionados con su posición en la estructura de poder internacional, otros múltiples factores afectan cada vez más las relaciones entre los más fuertes y los más débiles. En particular, cabe mencionar las normas e instituciones que los vinculan, las características propias de estos Estados y, en última instancia, la forma en que utilizan sus propios recursos de poder (Russell & Tokatlian, 2003, p.13).

A partir de estas cuestiones surge así una serie de interrogantes altamente relevantes para el estudio de las Relaciones Internacionales, pero normalmente desatendidas. ¿Por qué algunos países periféricos se ven más castigados que otros, incluso por el mismo tipo de políticas y actitudes ante los grandes poderes?³ En otras palabras, mientras que Escudé se preguntó por qué los Estados Unidos castigaron a la Argentina, es igualmente relevante preguntarse por qué los Estados Unidos no castigaron a Venezuela o a Brasil con la misma contundencia. Esto lleva a indagar en qué condiciones un país periférico aumenta su margen de maniobra y evita ser castigado. ¿Acaso reciben los mismos costos aquellos Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de una gran potencia que aquellos que no lo son? ¿Qué hace que algunos países sean más relevantes para las grandes potencias que otros? Más aún, ¿cuál es el umbral de permisibilidad que admiten las políticas contrarias a las grandes potencias por parte de estos Estados antes de incurrir en costos serios? En suma, ¿qué tan importante es ser importante?

Este tipo de preguntas guían esta investigación. Mediante su respuesta en esta tesis doctoral se aspira a obtener el título de Doctor en Estudios Internacionales por parte de la Universidad Torcuato Di Tella.

1.2. Objetivos de investigación, variables de estudio e hipótesis

A fin de responder la serie de interrogantes planteados, esta tesis avanza sobre el estudio de 4 casos particulares de relacionamiento entre países periféricos y una gran potencia en particular, a través del método comparado. Específicamente, se analizan las relaciones bilaterales entre la Argentina, Brasil, Venezuela y Colombia frente a los Estados Unidos durante las primeras dos

exterior, es necesario mirar otras cuestiones más allá de los condicionantes sistémicos, reconociendo, por ejemplo, las diferencias internas de los Estados.

³ Apelando a los conceptos propios de la teoría, ¿por qué el mismo tipo de acciones ejecutadas por distintos actores implica distintos niveles de “consumo” de autonomía?

décadas del presente siglo. Este estudio retrospectivo de una serie de casos pretende lograr una mejor especificación sobre la teoría del Realismo Periférico e indagar la influencia de ciertas variables explicativas dentro del modelo teórico para explicar mejor los resultados de estas relaciones, reconociendo la necesidad de estudios más amplios y con mayor número de casos en el futuro⁴.

Como respuesta a los interrogantes planteados este trabajo propone una hipótesis multivariada y compleja, superadora de la relación bivariada y de resultados prácticamente dicotómicos planteada por la teoría en su versión original. Se reconoce que el comportamiento en términos de política exterior de los más débiles no es lo único que define su destino, sino que la respuesta de los más poderosos en realidad también se encuentra condicionada por las características particulares del sistema internacional en un determinado momento (variable contextual) y por el valor estratégico percibido que el más débil representa para los más fuertes (variable interviniente moderadora o condicional). Ambas variables ejercen un efecto moderador entre el comportamiento de este país periférico hacia una gran potencia (variable independiente) y la respuesta de esta (variable dependiente).

En otras palabras, no todos los momentos históricos ni todos los países periféricos son iguales. Existe una serie de factores que los hace intrínsecamente diferentes, así como a los contextos en los que estas relaciones operan. Si bien se tratan de factores complejos, cambiantes y relativos, propios de cada momento histórico, comprender tales variables, describirlas y analizarlas es fundamental para lograr explicar las peculiaridades de las relaciones asimétricas. Con la incorporación de estas nuevas variables, el modelo explicativo y predictivo de la teoría del Realismo Periférico adquiere una nueva forma, más completa y ajustada a las complejas realidades del panorama internacional.

En consecuencia, esta investigación plantea como objetivo general explicar la influencia del valor estratégico percibido de los países periféricos en su relación bilateral con las grandes potencias. Más específicamente, en este estudio en particular se pretende explicar la influencia de

⁴ Como reconoce el propio Escudé (1995, cap. 3, p.43), la comprensión de los problemas interestatales, fundamentalmente aquellos originados en la periferia, requiere de estudios profundos sobre las políticas exteriores de países específicos, tal como el que aquí se presenta, en contraposición del análisis sistémico y generalista de muchas teorizaciones, incluso por momentos, la del propio autor argentino.

tal variable en las relaciones bilaterales entre Brasil (2003-2016), Venezuela (1998-2018), Colombia (2002-2018) y la Argentina (2003-2015), frente a los Estados Unidos (definido como la gran potencia de referencia para aquellos durante tales períodos)⁵. Para alcanzar tal fin, se esbozaron como objetivos específicos describir las políticas exteriores de estos países, analizar los distintos componentes presentes o ausentes de su valor estratégico y, por último, comparar la respuesta de Washington hacia tales actores. En paralelo, y a fin de contextualizar el marco en el que se dieron estas complejas relaciones bilaterales, se aborda la descripción del contexto internacional en el que las mismas operaron, contexto marcado fundamentalmente por la transición y la difusión de poder en múltiples ámbitos, así como su influencia sobre estas relaciones.

La selección de casos se desarrolló a partir del método comparado de los casos más similares (o método de la diferencia), además de considerar casos extremos en alguna de sus variables y desviados de las expectativas teóricas del Realismo Periférico. Las variables se operacionalizaron en múltiples dimensiones a fin de lograr su comprensión en toda su complejidad y se recurrió principalmente al estudio de análisis documental sobre fuentes nacionales a internacionales (incluyendo no sólo archivos históricos, sino también videos y transcripciones de distintos discursos presidenciales y bases de datos estadísticas sobre cuestiones como votaciones en la Organización de las Naciones Unidas y diversos indicadores económicos). Los detalles al respecto se desarrollan en el marco metodológico (capítulo 4)⁶.

Reconociendo la dificultad de medir los efectos de la variable contextual, a su vez dependiente de su valor de otros múltiples factores, se pretendió dejar de lado su influencia mediante una selección de casos similares en sus condiciones externas, desarrollados durante un mismo período histórico y dentro de la misma región. A pesar de la necesidad de abordar teóricamente esta variable y describir sus características en términos generales durante el período estudiado, no se plantearon hipótesis de trabajo empíricamente comprobables al respecto en el diseño de este estudio.

⁵ La estrategia de seleccionar casos extremos, en el caso de Escudé, le fue útil para construir teoría y advertir el contexto jerárquico del sistema internacional. En la presente investigación en cierta forma, se vuelven a escoger casos extremos dentro de la región y el período temporal especificado, lo que ha permitido advertir nuevas variables omitidas por análisis anteriores (Collier y Mahoney, 1996, p.71).

⁶ Si bien el estudio de las relaciones bilaterales entre estos países resultó factible a partir de tales fuentes, tal como se reconoce en las conclusiones, otro tipo de insumos (como entrevistas a los principales decisores) podría elevar la fortaleza de las conclusiones abordadas.

Igualmente, el estudio empírico de las condiciones estructurales durante este período permitió reconocer que el contexto de percibido declive relativo de los Estados Unidos, junto con una transición de poder y creciente multipolaridad, aunque sin una competencia rígida y tensa entre las dos principales potencias durante el período estudiado y acompañado de una desatención de Washington hacia la región, habría ampliado el margen de maniobra de los países latinoamericanos en algunas agendas. Estos habrían contado con nuevas opciones posibles de relacionamiento (fundamentalmente con la República Popular China) y una falta de voluntad de la potencia norteamericana de incurrir en costosos castigos militares que hubieran significado fuertes rechazos (internos y externos) y, seguramente, el re-perfilamiento de los países de la región hacia otras esferas de influencia de forma aún más marcada. Es de esperar que estos condicionantes sistémicos, si bien exceden a las características propias de los actores analizados en el modelo, hayan afectado sus relaciones de forma directa.

En lo que respecta a la variable condicional propuesta, se plantea como hipótesis que, a mayor valor estratégico percibido sobre un país periférico, menor la probabilidad y/o magnitud de castigos por parte de una gran potencia frente a comportamientos confrontativos, irredentos o revisionistas de este. Por el contrario, a menor valor estratégico percibido, mayor la probabilidad y/o magnitud de estos castigos, incluso frente a comportamientos ligeramente confrontativos.

Es decir, el comportamiento irredento, confrontativo o revisionista de un país periférico no es suficiente para que se desarrolle una respuesta de castigos por parte de la gran potencia, en tanto tales escarmientos podrían implicar futuros costos bajo una hipotética retaliación por parte de estos países de menor poder relativo en términos materiales pero que cuentan con algún tipo de poder relacional frente a los grandes poderes⁷.

⁷ Es importante reconocer que la hipótesis planteada, así como la investigación desarrollada, se estructuran fundamentalmente desde la perspectiva del modelo 1 (modelo del actor racional) de análisis de política exterior de Graham Allison (1971), al aceptar al Estado como un actor unitario y racional que estructura sus decisiones a partir de una serie clara de objetivos y los medios disponibles para alcanzarlos, con tiempo e información suficientes para tomar los mejores cursos de acción posibles para el cumplimiento de tales fines. Tal como se reconoce en las conclusiones, otras aproximaciones (como la perspectiva del modelo burocrático – organizacional o el modelo del conflicto político) podrían ayudar a mejorar la comprensión sobre las decisiones adoptadas por los actores.

Este estudio permite advertir que las hipótesis emanadas a partir de la teoría del Realismo Periférico en su versión más simple no se corroboran en una serie de casos particulares. En este sentido, la comparación permitió reconocer a los casos de Brasil y de Venezuela (al menos durante la primera parte del período estudiado) como casos desviados de las expectativas teóricas en términos de los valores empíricos de sus resultados observados, indicando que el poder explicativo de la teoría es, por lo menos, discutible (Van Evera, 2002, p.26). Podría decirse que la teoría en su forma más simple no logra pasar la “prueba del aro” de su aplicación a estos casos particulares, lo que lleva necesariamente a su revisión.

Por el contrario, la inclusión sistemática de las variables sugeridas permite explicar adecuadamente tales resultados, sin alterar el poder explicativo sobre tantos otros. Es así como el método comparado sobre sistemas más similares (o método de la diferencia) ha sido útil en este caso no sólo para la puesta a prueba de la teoría en su forma original, sino también para la construcción y optimización teórica. Como reconocer Timmermans y Tavory (2012) y Huberman y Miles (1994), incluso en estudios cualitativos que parten de un marco teórico extensa y profundamente desarrollado desde el inicio, se busca identificar fenómenos no anticipados y refinar las teorías existentes, considerando la relación dialéctica dada entre los datos y las generalizaciones analíticas a fin de dar cuenta de tales hallazgos. En tal sentido, si bien la inclusión de más variables podría reducir la parsimonia del modelo, la elevación de su nivel explicativo, tal como queda demostrado a partir de la corroboración de la hipótesis planteada en este trabajo, parece justificar su inclusión.

1.3. Relevancia y principales aportes

Cabe reconocer, tal como menciona Kassimeris (2019, p.87), que a pesar del esfuerzo de los autores latinoamericanos y de otros varios estudiosos fuera de la región sobre las relaciones asimétricas y las capacidades de los actores más débiles (pertinentemente comentados en la revisión de la literatura), el estudio de la política exterior de los países débiles sigue siendo un área infrarrepresentada dentro de la literatura de las Relaciones Internacionales. Mientras que la misma ha acumulado gran cantidad de estudios sobre las grandes potencias, es menester considerar mejor la contribución de los actores más débiles o pequeños, porque estos Estados siguen siendo una

parte integral del sistema internacional, sin importar cuán incómodo pueda resultar su papel (para ellos mismos o incluso, como aquí se propone, para los más fuertes). Diversas cuestiones sobre esta área temática aún permanecen sin ser estudiadas en profundidad y con la rigurosidad teórica y metodológica que ameritan.

Tal como se detalla en las conclusiones de este trabajo, los interrogantes planteados son altamente relevantes en términos teóricos, a fin de especificar mejor la teoría y mejorar su aplicación al mundo real. Sin embargo, sus respuestas también pueden ser muy útiles para la praxis política, al poder ayudar a la formulación de políticas exteriores autónomas, con objetivos amplios y diversos, que aprovechen de forma eficiente los recursos disponibles para el logro de los objetivos planteados, pero que, a su vez, no incurran en riesgos o costos innecesarios por la falta de prudencia.

Las visiones más realistas sobre las relaciones asimétricas entre fuertes y débiles (como sería la de Escudé, que se analizará en profundidad más adelante) en general tendieron a limitar el papel de los países periféricos, constreñidos y subordinados ante un escenario internacional anárquico en su esencia, pero jerárquico en su práctica. En tal contexto, diversas teorías sugirieron que los más débiles debían buscar la autonomía mediante la prudencia y el bajo perfil, siempre atentos de no confrontar demasiado con los centros establecidos de poder, bajo riesgo de recibir ruinosas consecuencias. Sin embargo, tal como plantea este trabajo, diversos actores que esta corriente calificaría como débiles y subordinados se las han ingeniado para llevar adelante estrategias revisionistas de alto perfil sin incurrir en las tan temidas consecuencias. Si bien el hincapié de la corriente realista (y del Realismo Periférico en particular) sobre la estructura de poder es una buena base para analizar las relaciones asimétricas entre estos actores, fue incompleta para explicar algunos de los casos más llamativos y resonantes de la región.

Cabe advertir igualmente que este trabajo no pretende deslegitimar la teoría del Realismo Periférico, sino que aspira a profundizar sobre una variable hasta ahora poco atendida y estudiada, proponiendo que toda relación proto jerárquica dentro del Sistema Internacional debe ser pasada por el tamiz de esta dimensión fundamental, proceso que podría elevar el poder explicativo de la teoría.

Más aún, tal como se reconoce en las indagaciones preliminares, el propio Escudé hace mención de estas cuestiones en diversas ocasiones, como cuando plantea que:

Uno de los motivos de la virulencia del boicot norteamericano contra la Argentina es que éste es un país relativamente irrelevante para los intereses vitales de los Estados Unidos. En general, la historia enseña que cuanto menos relevante es un país para sus intereses, mayor la arbitrariedad con que Estados Unidos castiga sus presuntas transgresiones (Escudé, 2009, p.10).

Sin embargo, el autor argentino hace uso de estos factores con cierta arbitrariedad, dedicándole apenas una corta mención teórica en una de sus principales obras (Escudé, 1995), e incluso sin menciones en futuras revisiones de su entramado teórico. Por otra parte, la aplicación de la misma resulta, por lo menos, esporádica. Igualmente, tal como se comenta en el mismo apartado, diversos autores han comentado la existencia de “factores estratégicos” que otorgarían mayores márgenes de maniobra a los Estados más débiles. Sin embargo, el tema ha sido generalmente pasado por alto en la literatura, sin estudios sistemáticos sobre la cuestión.

Al mismo tiempo, avanzar sobre esta serie de interrogantes permite, de forma tangencial, responder al cuestionamiento de por qué diversos países reconocidamente débiles a veces deciden enfrentarse políticamente a las grandes potencias. El propio Escudé justifica este comportamiento por la voluntad de poder de las elites dirigentes y admite su existencia únicamente a causa de la insensibilidad a los costos externos (especialmente a aquellos relacionados con el bienestar de su propia población) de los regímenes menos democrata-liberales y más autoritarios o dictatoriales (Escudé, 1995, cap.1, p.13; Escudé, 2012B, p.19, 41).

Este trabajo, por el contrario, asigna un peso importante a las creencias que estas elites suelen tener sobre su margen de maniobra en base a sus propios recursos de poder relacional. En muchos casos, estas creencias no son únicamente infundadas por cuestiones relacionadas a la cultura y el sistema educativo, sino que responden a recursos o condiciones que otorgan efectivamente algún tipo de valor estratégico al Estado en cuestión, confiriéndole alguna especie de poder en la relación a pesar de su marcada asimetría. A sabiendas de esto, los líderes de estos países suelen ser más tendientes a adoptar políticas exteriores riesgosas y no alineadas con los planteos de las grandes potencias. Si bien la posesión de alguna clase de valor estratégico no necesariamente explica este comportamiento, es una variable importante a tener en cuenta, en tanto habilita (y puede inducir) al mismo. En resumidas palabras, la clave del comportamiento irredento de algunos Estados no reside únicamente en la búsqueda de poder de las elites y las características del complejo Estado –

Sociedad Civil, sino que a veces se comportan de tal forma sencillamente porque pueden⁸, en tanto son menos vulnerables y sensibles a diversos tipos de costos dado su propio valor estratégico frente a los más poderosos.

La inclusión de estas variables al análisis de las relaciones asimétricas entre fuertes y débiles también permite complejizar su estudio y evitar caer en falacias y sesgos emanados de su omisión. Así, por ejemplo, autores como Doval (2013, p.122) reconocen la política exterior de Brasil durante la presidencia de Lula Da Silva como una oposición limitada, que planteó un acercamiento a los países del Sur y un aumento del margen de maniobra mediante la formación de coaliciones, al mismo tiempo que pretendió no alejarse de los países del Norte y confrontar directamente con Washington. Sin embargo, un estudio detallado de los discursos y las acciones brasileras (fundamentalmente de sus votaciones en los distintos órganos de las Naciones Unidas), permite advertir una política exterior de alto revisionismo y fuerte confrontación en múltiples ámbitos. Frente a esto, reconocer la importancia del valor estratégico de Brasil en la región permite suponer que las relaciones con Washington se mantuvieron fuertes por consecuencia de tal relevancia y no a raíz de una política prudentemente planeada y ejecutada por parte del país sudamericano.

Finalmente, tal como se comenta en el marco teórico (capítulo 3), esta investigación permite otro tipo de razonamientos sobre la temática de la vinculación de cuestiones que, se estima, es más probable que se desarrolle en casos de escasa relevancia estratégica. Podría decirse, en este sentido, que esta investigación plantea un análisis del Realismo Periférico, pero desde la perspectiva de las grandes potencias. No se plantea un análisis únicamente sobre las políticas exteriores de los más débiles, infiriendo las respuestas de los más fuertes a partir de los supuestos teóricos. Por el contrario, se estudiaron específicamente estas respuestas en términos empíricos y se pretendió su comprensión a partir de la diversidad de factores considerados.

En conclusión, la relevancia y justificación del presente estudio recae en el abordaje de una temática actual, con fuerte incidencia en las relaciones cotidianas entre los distintos países (y sus gobernantes y sus poblaciones). Los aportes esperados no solamente implican el perfeccionamiento del andamiaje teórico para la mejor explicación del fenómeno abordado sobre la base de variables

⁸ O creen que pueden, lo cual es un punto central, que no debe pasar desatendido para analistas u otros líderes políticos.

comúnmente desatendidas, sino también ayudar a la toma de decisiones y al diseño de políticas con beneficios tangibles sobre la sociedad (Sautu, Dalle y Elbert, 2005, p.67).

1.4. Estructura del documento

En lo que respecta a la estructura de la presente tesis doctoral, la misma se divide en dos grandes partes. Por un lado, se desarrolla un extenso abordaje teórico-metodológico sobre el fenómeno investigado, que incluye la revisión de la literatura académica sobre el mismo, el marco teórico planteado para su comprensión y el marco metodológico propuesto para su investigación. A continuación, se desarrolla la investigación empírica propiamente dicha, a través del análisis y la comparación sistemática de los casos de estudio en sus distintas variables. Finalmente, ambas partes se combinan para dar lugar a las conclusiones sobre la respuesta a las preguntas de investigación planteadas, los principales aportes, las limitaciones del estudio y las futuras líneas de investigación propuestas.

En mayor nivel de detalle, luego de la presente introducción se aborda un análisis de la literatura concerniente al tema de investigación abordado desde el campo académico a fin de advertir la forma en que fue explorado, las distintas corrientes teóricas reconocidas al respecto y las diferentes metodologías empíricas desarrolladas para dar cuenta de este. El fin de tal apartado consiste en advertir la vacancia y la factibilidad de la investigación propuesta.

En primer lugar, se profundiza sobre la literatura concerniente a los Estados débiles, pequeños o periféricos en términos generales, con especial énfasis en los escritos referentes a la posibilidad de estos países para desarrollar y ejercer algún tipo de poder en el Sistema Internacional. Seguidamente se abordó la literatura sobre el tema desarrollada desde autores latinoamericanos quienes han abordado la cuestión de la dependencia y la autonomía desde mediados de la década de 1960, habiéndose desarrollado múltiples corrientes teóricas, aunque todas bajo el reconocimiento de la asimetría propia de sistema. Finalmente, este apartado indaga sobre las distintas ocasiones de aplicación del Realismo Periférico en la literatura académica, tanto por el propio Carlos Escudé como por parte de otros autores. Asimismo, se hace mención a la utilización de los conceptos de “valor estratégico” y “síndrome de irrelevancia” en la obra del autor argentino. Tal recuento demuestra una evocación reiterada de tal concepto, aunque sin una aproximación

sistemática al mismo, que dé cuenta de su complejidad teórica ni de su relevancia fundamental para comprender las relaciones entre grandes potencias y países periféricos.

A continuación, se desarrolla el marco teórico propuesto para investigar y explicar el desarrollo de tales relaciones. Primeramente, se plantea una extensa revisión de la teoría del Realismo Periférico tal como ha sido planteada por su autor original en distintos textos de diverso tipo (libros, capítulos de libros, papers académicos, presentaciones en congreso y documentos de trabajo, entre otros), descomponiendo su entramado de conceptos para abordar un examen profundo de cada uno. Se destacan los supuestos planteados por el autor (como la existencia de una jerarquía o proto-jerarquía en el Sistema Internacional), las falacias por él advertidas en distintas teorías clásicas de la disciplina (la falacia antropomórfica, la falacia sobre la autonomía de la esfera política y la falacia del interés definido en términos de poder) y las prescripciones emanadas de tales argumentaciones para el comportamiento de los países periféricos.

Se destacan también diversas críticas propuestas por otros autores a la teoría de Escudé junto con algunas respuestas (propias y del autor) a estas. Asimismo, se incorpora una serie de críticas o advertencias propias sobre la teoría a fin de elevar su poder explicativo. A partir de las mismas se desarrollan teóricamente las otras dos variables principales analizadas en esta investigación, la variable contextual de la configuración del sistema internacional y la variable interviniente moderadora o condicional del valor estratégico percibido de los países periféricos. De esta última se destaca su importancia, su influencia, su comportamiento, sus características y sus componentes y dimensiones.

En el tercer apartado de esta primera parte (cuarto capítulo en el recuento total) se desarrolla el marco metodológico que da lugar a la investigación empírica. En el mismo se establece la posición ontológica y epistemológica del estudio, la perspectiva metodológica y el alcance propuesto, la conceptualización de las variables y se explicita la hipótesis. Finalmente, se analiza el diseño de la investigación al esbozar la metodología propuesta (estudio comparado), los métodos de recolección y análisis de datos, el universo, las unidades de análisis y la justificación de la muestra, así como una serie de definiciones conceptuales útiles a fin de clarificar ciertos conceptos controvertidos y polisémicos dentro de la disciplina, reiteradamente utilizados a lo largo del documento.

Luego se procede a la parte empírica de la investigación propuesta, mediante el análisis de las variables indicadas y los casos de estudio abordados.

En primer lugar, en el capítulo 5 se analizan las características de la variable contextual, es decir, de la configuración del sistema internacional al momento del desarrollo de los distintos casos analizados. En tanto se escogió una muestra de casos que permitiera la comparación controlada mediante método de la diferencia (o método de máxima similitud o de los sistemas más similares, según el autor), las distintas relaciones analizadas se desarrollan aproximadamente en un mismo marco temporal y espacial, por lo que es esperable que las presiones y las oportunidades provistas por el contexto internacional en tal momento hubieran sido iguales para todos. Esto permite descartar la influencia de tales efectos sobre los distintos resultados encontrados en los distintos casos y descontar los mismos análisis comparado. Sin embargo, es menester desarrollar el contexto en el que estas relaciones se desarrollaron, por sus características particulares y para diferenciarlo de otros posibles escenarios internacionales que pudieran estudiarse en el futuro para analizar los tratos entre estos actores.

Tal capítulo plantea que el contexto en el que se desarrollaron las relaciones analizadas estuvo caracterizado por una transición internacional de poder, bajo el declive relativo del poder norteamericano, fundamentalmente frente al ascenso de la República Popular China, pero también de otras potencias. Sin embargo, se destaca el carácter incompleto y marcadamente complejo de tal transición, que no se dio a la misma velocidad ni con las mismas características en las distintas agendas y ámbitos de interacción. En este sentido, se puede hablar de un contexto incierto, cambiante y fluctuante, que no terminaba de salir de la unipolaridad, pero que se comportaba en ciertos aspectos como un sistema bipolar, multipolar o, incluso, apolar. Se argumenta que tales complejidades, junto con una competencia entre grandes potencias que aún no alcanzaba altos grados de tensión y el desinterés de Washington sobre la región latinoamericana frente a una serie compleja de compromisos e intereses en otras partes del mundo, habría dado a los países de la misma un margen de maniobra relativamente mayor en el desarrollo de sus políticas exteriores que otros contextos históricos (u otros países ubicados en otras latitudes durante este período), aunque exigiendo importantes cuotas de prudencia.

Seguidamente, en el capítulo 6 se desarrolla la variable independiente de la investigación; es decir, se describe con un alto nivel de detalle las políticas exteriores de los 4 países latinoamericanos estudiados hacia Estados Unidos. Luego de abordar tales relaciones en términos generales, destacando diversos hechos históricos de relevancia, así como la percepción general de

los expertos académicos sobre las mismas, tal descripción se aborda principalmente desde dos grandes dimensiones, la discursiva y la práctica. La primera se desarrolla a partir del análisis de los discursos presidenciales en la apertura de sesiones legislativas a nivel nacional y de sus discursos en la apertura de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas a nivel internacional. Por el lado práctico, se describen en términos cualitativos y cuantitativos las votaciones de estos países en el Consejo de Seguridad de tal organismo, así como también en la Asamblea General.

En conjunto, esta serie de dimensiones e indicadores permite obtener un buen panorama de las intenciones de estos diversos actores y del tipo de acciones llevadas a cabo para ejecutarlas. En breves palabras, se advierte un revisionismo extremadamente marcado por parte de Venezuela durante todo el período estudiado, un revisionismo y una política de oposición también muy alta, aunque más moderada por parte de Brasil, una oposición mucho más limitada (de alto perfil en lo discursivo pero mucho más templada en lo práctico, con mayores niveles de coincidencia en votaciones) en el caso de la Argentina y, finalmente, una posición de mayor alineamiento por parte de Colombia, aunque con ciertas divergencias en cuanto a sus votaciones, reservándose cierto espacio de comportamiento autónomo y tratándose de un plegamiento mucho menos automático de lo que generalmente se cree.

En el capítulo 7 se aborda la variable de interés central de este estudio, el valor estratégico percibido de los distintos países analizados frente a las grandes potencias. En tanto se han considerado sus relaciones con Estados Unidos, antes de profundizar sobre cada caso, se desarrollan los intereses vitales de la potencia norteamericana durante este período. Posteriormente se examina cada caso considerado en sus distintas dimensiones (recursos naturales, posición geográfica, inestabilidad local, desarrollo de bienes peligrosos y valor estratégico geopolítico), procediendo luego a una comparación entre ellos.

A partir de este análisis se advierte que, mientras que Brasil, Colombia y Venezuela contaban con recursos o se encontraban en una situación particular que los hacía altamente relevantes para los intereses de Washington durante el período estudiado (aunque, en el caso de Venezuela, tal interés decayó a lo largo del tiempo), la Argentina sufrió durante prácticamente la totalidad de este de aquello que Escudé denominó “síndrome de irrelevancia”. Según la hipótesis planteada, estas características son esenciales para comprender y explicar las relaciones bilaterales entre cada uno de estos países y la gran potencia norteamericana. Las distintas combinaciones de componentes y

la proyección de percepción a futuro representan instancias fundamentales a la hora de definir la política exterior del Estado central hacia los periféricos, pudiendo otorgar a algunos de estos países un mayor margen de maniobra en su actuar internacional, evitando castigos mayores, aun desarrollando políticas no necesariamente alineadas con las propuestas por Washington e incluso, en ocasiones, fuertemente confrontativas con aquellas.

Considerando esto y habiendo ya desarrollado las políticas exteriores de los países periféricos, en el capítulo 8 se analizan y comparan las respuestas a tales políticas desde la perspectiva de Washington. Este capítulo permite cerrar el círculo de las relaciones bilaterales entre ambos actores al estudiar la reacción norteamericana a las políticas exteriores de los Estados periféricos. Tal como plantea la hipótesis propuesta, Estados Unidos mantuvo relaciones con un tono mucho más benevolente hacia Colombia, Brasil y Venezuela, incluso ante sus fuertes políticas revisionistas y confrontativas, que hacia la oposición limitada de la Argentina. Los primeros no solamente no vieron castigos a su actitud irredenta mientras mantuvieron su calidad de relevancia estratégica para los intereses norteamericanos, sino que incluso se vieron beneficiados de su relación con la gran potencia, en términos económicos en el caso de Venezuela, en términos militares en el caso de Colombia, y en ambas dimensiones en el caso de Brasil, a los que se les sumó además un fuerte respaldo político y diplomático.

El capítulo 9 aborda las conclusiones de la investigación y del análisis comparado, reconociendo la corroboración de la hipótesis. Se destacan además los principales aportes del estudio, dividiéndolos en aportes teóricos, aportes en términos empíricos y aportes para la praxis política. Se reconocen también las limitaciones de la investigación llevada a cabo y, a partir de estas, se plantean futuras líneas de investigación que podrían ser abordadas.

Finalmente, el trabajo concluye con un anexo con el detalle de las votaciones más importantes en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en los distintos períodos en el que los actores estudiados formaron parte de este como miembros no permanentes y sus niveles de coincidencia con Estados Unidos y con el apartado bibliográfico con la totalidad de las referencias citadas a lo largo del documento.

Habiendo planteado las preguntas y los objetivos de investigación, así como la estructura del presente documento, se procede a continuación con el estado de la cuestión sobre la temática abordada.

2. Estado del Arte

2.1. Literatura sobre el poder de los Estados débiles o pequeños a nivel internacional

La teoría de las Relaciones Internacionales por lo general se ha enfocado específicamente en las relaciones entre las grandes potencias. El campo de investigación ha estado limitado durante mucho tiempo por el paradigma realista de cuño anglófono que hace que la acción de los grandes Estados sea la única base del sistema internacional (Clerc, 2004). Desde el Realismo en sus vertientes clásica y estructural, en tanto la política internacional es una lucha constante por el poder (entendido principalmente como capacidades materiales), del que los Estados más débiles carecen, estos no merecían atención en términos teóricos (Galal, 2019, p.47). Como reconocen Neumann y Gstöhl (2006, p.19), “los Estados pequeños a menudo son tratados como objetos, no como sujetos de las Relaciones Internacionales”.

Desde esta línea se ha afirmado que, a diferencia de las grandes potencias y como consecuencia de su incapacidad para imponer su voluntad a otros actores, los más pequeños son más vulnerables a factores externos, como la disposición de las grandes potencias o las tendencias globales de la economía (Väyrynen 1971) y, por tanto, necesariamente deben mantener una mentalidad defensiva y centrarse casi exclusivamente en su propia supervivencia (Aron, 1966, p.83). Estos países simplemente no podrían tener agendas sólidas frente a otros Estados porque carecen de poder para hacerlo, y su principal característica compartida sería la dependencia y la marginalidad. Como lo expresó Raeymaeker (1974, p.18):

La política exterior de los Estados pequeños, por lo tanto, tiene como objetivo resistir la presión de las grandes potencias, salvaguardar su integridad territorial e independencia y asegurar la adhesión continua a los valores e ideales nacionales. Una pequeña potencia es un estado a la defensiva, un estado sediento de seguridad.

Desde esa perspectiva, las naciones más pequeñas son sólo accesorios en el escenario internacional, no actores independientes y, resultaban de poco interés para el estudio académico, lo que condujo a que se realizara muy pocos trabajos sistemáticos sobre las políticas exteriores de los Estados más débiles durante los primeros años de la disciplina (Keohane, 1969, p.292). Por

mucho tiempo esta área de estudio ha sido descuidada y los pocos estudios que surgieron fueron esporádicos (Kassimeris, 2009, p.86).

Sin embargo, lentamente, la literatura sobre la política exterior de los Estados más pequeños o débiles del sistema ha adquirido una creciente atención a lo largo de las últimas décadas, en tanto la notoriedad de estos actores ha ido en aumento, a pesar de una creciente disparidad militar entre estos y las grandes potencias. Según Keohane (1969, p.291), utilizando diversas herramientas a su alcance, a nivel bilateral y multilateral, los Estados pequeños han ganado prominencia e incluso poder. Los países más débiles han comenzado a formular políticas exteriores cada vez más efectivas y se han transformado, en algunos casos, en líderes regionales o líderes en algunas agendas particulares, aprovechando los regímenes multilaterales que les permitieran ejercer mayores niveles de influencia en la política mundial, hechos que la teoría realista en sus formas más clásicas no podía explicar (Galal, 2019, p. 40). Este comportamiento ha llevado a un aumento del interés por el comportamiento de estos y a diversos intentos por explicarlo.

Tal como advierte Maass (2009, p.65), “los Estados pequeños existen en gran número y, por lo tanto, no solo son miembros prominentes de la sociedad internacional de Estados, sino que también son una unidad de estudio empíricamente relevante para la disciplina de las relaciones internacionales”. Para la Ciencia Política comparada los estudios de Estados pequeños, su política exterior y sus relaciones a nivel internacional tienen el potencial de generar enormes beneficios intelectuales, así como también recomendaciones prácticas tangibles para la política de estos mismos actores (Veenendaal y Corbett, 2015, p.527; Thorhallsson y Steinsson, 2017).

Frente a todo esto, diversos estudios se han hecho alrededor de estos actores, los factores que orientan, ordenan y definen su política exterior (Elman, 1995; Morris, 2008; Gavalía, 2013; Galal, 2019) y el papel que han desempeñado al unirse a organizaciones internacionales (Goetschel, 1998; Thorhallsson, 2010; Panke, 2011), propagar normas (Ingebritsen, 2002; He, 2016), dar forma a las negociaciones climáticas globales (Deitelhoff y Wallbott, 2012; Benwell, 2011; Jaschik, 2014) y ejecutar diplomacia creativa (Cooper y Shaw, 2009).

Esta serie de estudios sobre distintos tipos de acciones ha llevado a cuestionar el núcleo del argumento de que los Estados menores actúan de una manera particular que es única para ellos como grupo, únicamente en relación a buscar su supervivencia. Por el contrario, un análisis

detallado lleva a la conclusión contraria, resaltando la dificultad de hablar de un comportamiento específico propio de los Estados que no son grandes potencias (Christmas-Moller, 1983, p.40). Además, se advirtió que muchas veces no es poder *per se* lo que los generalmente considerados Estados pequeños carecen, sino la oportunidad de desplegarlo. Por todo esto, sus políticas exteriores merecen algún tipo de atención (Kassimeris, 2009, p. 85).

Frente al creciente rol de los Estados pequeños en distintos ámbitos internacionales, gran parte de la literatura se ha abocado a discutir la propia definición de Estado Pequeño⁹. Según diversos autores, la propia falta de claridad sobre cómo comprender y delimitar el objeto central de estudio ha obstaculizado la construcción de teorías, complicado la comparación y acumulación, y ha ofuscado la conversación con la teoría de las Relaciones Internacionales de manera más amplia¹⁰.

La mayor parte de las definiciones en la literatura tienen en cuenta variables que se refieren al tamaño de la población, el territorio, la economía y el ejército, considerándose especialmente el número de habitantes (Kuznets, 1960; Vital, 1967; Jalan, 1982; Ross, 1983; Katzenstein, 1985, 1987; Armstrong y Read, 2000; Easterly y Kraay, 2000). Otros autores, como Thorhallsson (2006), reconocen que estos factores son una medida de poder obsoleta en el sistema internacional moderno, proponiendo incorporar una franja más amplia de factores relevantes, incluyendo las aspiraciones de sus elites en influir en el sistema internacional. Otros piensan en el tamaño como un concepto relativo, siendo los Estados pequeños simplemente aquellos que son muy inferiores a las grandes potencias o modestamente inferiores a las potencias medias en términos de influencia en un momento dado (Morgenthau, 1972, pp. 129-130; Handel, 1981).

Long (2017A), por su parte, propone que no es el tamaño lo que importa, sino las relaciones entre los distintos actores, por lo que, en lugar de hablar de Estados pequeños y grandes, sería más efectivo dejar estas categorías analíticas detrás y pensar en términos de la dinámica de las relaciones simétricas y asimétricas. Así, por ejemplo, si bien ciertamente tendría poco sentido

⁹ Para una revisión exhaustiva del debate sobre estas definiciones ver Maass (2009), Kassimeris (2009, pp. 87-96), Hey (2003c), Neumann y Gstöhl (2006) y Steinmetz y Wivel (2010).

¹⁰ Para evitar recaer en esta complejidad conceptual, esta investigación plantea un objeto de estudio bien claro y delimitado, los países periféricos y sus relaciones con las grandes potencias hacedoras de reglas del sistema internacional. Ambos conceptos se clarifican en detalle en el marco teórico según las definiciones de Carlos Escudé.

definir a México como un país pequeño, sus relaciones con los Estados Unidos son claramente asimétricas (Selee y Díaz-Cayeros, 2013).

En esta línea, tal como han propuesto diversos autores, es importante notar que el diferencial de poder material medido en términos de recursos como la población, el territorio o los equipos militares no siempre logra los resultados esperados, incluso cuando la asimetría siga siendo una parte indeleble de una determinada relación (Aspinwall y Reich, 2016). Las experiencias norteamericanas recientes, así como diversos estudios al respecto, destacan lo difícil de convertir los recursos de poder convencionales en resultados efectivos (Maoz, 1989). Por el contrario, lograr la victoria en las demandas de una relación bilateral, incluso en situaciones de conflicto armado, no depende solamente de los recursos, sino también de los objetivos, la determinación de las partes, las estrategias empleadas y el contexto.

Curiosamente, se ha propuesto que en algunos conflictos asimétricos la disparidad de recursos materiales no sólo no determina el resultado, sino que podría incluso llevar a algunos de los problemas que conducen al fracaso (Sullivan, 2007). Haun (2015), por ejemplo, plantea que la ventaja de Estados Unidos en términos de recursos es tan grande que tiende a exigir demasiado, insistiendo en concesiones que pondrían en riesgo la existencia misma del Estado con el que interactúa. Esto explicaría la razón de los Estados débiles a menudo resisten a la coerción de los más fuertes y la razón por la cual esta estrategia funcionara sólo en la mitad de los casos en los que el gobierno norteamericano intentó aplicarla, llevando muchas veces a los más débiles a optar por el conflicto militar.

Además, las asimetrías materiales podrían ser compensadas parcialmente mediante las disparidades en la atención, la voluntad política y las percepciones, con efectos tangibles sobre los resultados de una negociación, un conflicto o una relación de largo plazo (Womack 2016; Shin, 2016; Darnton, 2012). En este sentido, en un contexto donde los asuntos internacionales han cambiado, la influencia real de los Estados más pequeños ya no está determinada principalmente por su escaso poder “duro” en términos militares, pudiendo ejecutar políticas exteriores exitosas en torno a sus objetivos a pesar de sus limitaciones (Rothstein, 1968, pp. 3-4 y 21).

En cuanto a las estrategias que les han permitido obtener influencia y superar sus deficiencias de recursos, el foco de la mayor parte de los autores ha sido el interés de este tipo de actores en

unirse a mecanismos de cooperación internacional, como acuerdos y regímenes multilaterales, como un medio de salvaguardarse frente a la voluntad cambiante de las grandes potencias y como su mecanismo preferido de expresión. Se han hecho numerosos estudios sobre las estrategias de estos actores para sacar el máximo provecho de estos entornos institucionalizados, como la acción colectiva, la concentración de capacidades en temas específicos, la dirección de reuniones y comisiones, la participación en el establecimiento de la agenda, y el aprovechamiento de su imagen como neutrales y pacíficos y hasta de “intermediarios honestos” (Nye, 1990; Hey, 1993; Thorhallsson, 2000, 2012; Neumann & Gstöhl, 2006; Björkdahl 2008; Jakobsen 2009; Panke, 2010, 2011 y 2012; Grøn y Wivel 2011, Bailes, et. al., 2016; Smed y Wivel, 2017; Thorhallsson y Steinsson, 2017;). Asimismo, parte de la literatura europea sobre integración, como Laurent Goetschel (1998; 2000), Olav Knudsen (2002), Roderick Pace (2002), Lee Moosung (2004), Magnette y Nikolaidis (2005) y Archer y Nugent (2006) se ha centrado en las estrategias utilizadas por algunos países de la Unión Europea para aprovechar su posición en los asuntos mundiales.

Esta serie de investigaciones muestran que los Estados más débiles en términos materiales suelen tener una preferencia por las organizaciones multilaterales como ámbitos institucionalizados porque les permiten reducir las asimetrías de poder, compensando las limitaciones de su tamaño y logrando algún tipo de influencia en la política mundial, siempre que utilicen las estrategias adecuadas y, sobre todo, cuando las reglas de toma de decisiones se basan en consensos mayoritarios. Sin embargo, implícita o explícitamente, esta literatura acepta como punto de partida que un Estado pequeño solo rara vez puede cambiar su entorno externo por la fuerza, pero debe depender de medios diplomáticos de influencia y persuasión (Archer et al., 2014).

Además, ninguno de estos estudios es útil para analizar las relaciones asimétricas que se desarrollan únicamente entre dos actores. Más aún, tampoco abordan la válida pregunta de cuál es la reacción de las grandes potencias al accionar de los actores de menor poder relativo, sobre todo cuando la voluntad de influir en las decisiones internacionales de estos últimos significa manifestar algún tipo de confrontación antes los más poderosos.

Otra importante serie de estudios ha analizado la subordinación de los más débiles a los Estados dominantes como forma de aumentar su propia seguridad (Weber, 2000; Cooley, 2005; Donnelly, 2006). En general suelen ser los autores del Norte quienes se concentran en las dinámicas de supra y subordinación que se originan, desarrollando sus conceptualizaciones, por ejemplo, sobre las

categorías de imperio informal, intervención, jerarquía y relaciones cliente – patrón (Shoemaker y Spanier, 1984; Abernethy 1986, pp. 105-107; Carney, 1989; Klare 1989, p.103; Wendt y Friedheim 1995, p.701; Lake, 1996 y 2009, p.45; Donnelly, 2006; Mumford 2013, p.18).

Kassab (2017), por ejemplo, plantea que las relaciones mutuas de dependencia se generan por interés de ambas partes: mientras que los débiles y subdesarrollados buscan desarrollarse para sobrevivir y disminuir su vulnerabilidad, así como fuentes externas de seguridad, los fuertes necesitan de la confianza del resto para lograr el prestigio que una gran potencia necesita, fundamentalmente mediante apoyo en instituciones internacionales y foros de gobernanza global. Este intercambio daría lugar a una suerte de neo-imperios en forma de grandes redes de apoyo político basado en una gran dependencia en términos económicos y de seguridad.

Como puede advertirse, esta literatura, por lo general, mantiene una perspectiva dependiente sobre los Estados más débiles, como si fueran piezas de ajedrez cuyo único objetivo es sobrevivir en el sistema, negándoseles en gran medida el poder de agencia de la parte más débil (Long 2015, pp. 13-18). Es así que, al momento de analizar las relaciones entre actores asimétricos desde los autores del mundo desarrollado, la indagación en general parece haber sido unidireccional.

Por el contrario, fueron pocos los autores como Rothstein (1968), Keohane (1971, pp. 162-167), Morrow (1991), Desch (1993), Risse-Kappen (1995), Mearsheimer y Walt (2007) y Shin et. al. (2016) que han indagado sobre la influencia que pueden tener los Estados más pequeños dentro de las alianzas sobre sus aliados más fuertes, presionándolos a nivel nacional e internacional. Sin embargo, estos autores se han centrado en relaciones muy particulares (como la de Israel y Estados Unidos), sin generar esquemas sistemáticos más amplios que permitan explicar los factores o recursos a disposición de los Estados más débiles para generar influencia. Además, se han concentrado principalmente en las relaciones en el marco de alianzas (políticas o militares), sin considerar que esta no es una condición necesaria para que los más débiles tengan algún tipo de poder o influencia sobre el comportamiento de los más fuertes.

Son escasos los autores que han abordado en profundidad la posibilidad de que los actores más débiles cuenten con elementos de poder propio para ejercer algún tipo de influencia o resistir a las presiones de los más fuertes. Su íntima relación con lo planteado en este trabajo amerita otorgarles un mayor nivel de profundidad a los casos más destacados dentro de esta literatura.

Uno de los trabajos más reconocidos en esta línea es aquel de Fox (1959) en el que se analiza el éxito de tres Estados europeos (Turquía, España y Suecia) y el fracaso de otros dos (Noruega y Finlandia) en mantener algo parecido a la neutralidad durante la 2da Guerra Mundial. Según la autora, la capacidad de utilizar la violencia (el poder material medido en términos de recursos) no determina por sí sola el curso de la política mundial. Más aún, el análisis del comportamiento de los pequeños países en una época donde esta capacidad pareciera todavía mucho más fundamental permitiría observar con excepcional claridad otros medios del poder político que, en determinadas circunstancias, pueden resultar eficaces para ejercer influencia o resistir la coacción. Tanto los Estados grandes como los pequeños pueden emplear métodos económicos, ideológicos y diplomáticos, así como medidas militares. Ambos pueden comprar el consentimiento con bienes y servicios, ganar amigos e influir en las personas con maniobras psicológicas, negociar el intercambio de ventajas y ganar fuerza mediante alianzas apropiadas (Fox, 1959, p. 2).

Entre los factores fundamentales para el logro de estos objetivos, reconoce Fox, un componente importante residía en los requisitos estratégicos de los beligerantes, que llevó a cuestiones como la geografía o el control de un recurso escaso y de importancia crítica para la conducción de la guerra (como el cromo de Turquía, el níquel de Finlandia, el hierro de Suecia, el wolframio de España o el transporte marítimo en el caso de Noruega) a debilitar o, en la mayor parte de los casos, reforzar la posición negociadora del país. En palabras de la autora (1959, p.8):

Lo que es impresionante es la variedad de circunstancias bajo las cuales el poder de un estado pequeño, cuando se enfrenta a una demanda no deseada de una gran potencia, resulta ser mucho mayor de lo que sugeriría cualquier inventario de sus recursos internos”.

Por otra parte, tal como se defiende en este trabajo, Fox reconoce que los principales límites de acción para los países más débiles están establecidos por el contexto internacional específico en un momento dado. En situación de conflicto bélico, cuanto más numerosas son las grandes potencias implicadas y más intensa es la competencia entre ellos, mayor será la capacidad de maniobra de aquellos pequeños países que pretenden mantenerse neutrales.

Teniendo en cuenta todo esto, Fox plantea que no era probable que las grandes potencias presionasen demasiado para obtener una concesión si una o más de las siguientes consecuencias

indeseables parecían probables: la gran potencia exigente podía verse privada de bienes o servicios valiosos sobre los cuales el neutral tenía control; el enemigo respondería directa o indirectamente tan severamente que contrabalancearía cualquier ventaja concebible emanada de la presión al más débil o el Estado neutral se volvería proclive a pasarse al bando enemigo en retaliación (1959, p.9).

Si bien el estudio de Fox sobre el poder de los más débiles en relaciones asimétricas es en extremo interesante y certero, mantiene algunas limitaciones. La principal se relaciona con el marco temporal extremadamente particular en el que fue llevado a cabo el estudio. Si bien estudiar la capacidad de los Estados pequeños para mantenerse neutrales en el caso de confrontaciones bélicas a nivel internacional, cabe preguntarse si las estrategias y los elementos de poder resaltados por la autora son igualmente válidos en tiempos de paz.

Por otra parte, y como una conclusión también derivada propiamente del marco temporal del estudio, según Fox, la capacidad de mantener la neutralidad de los más pequeños se derivaba en gran medida de la existencia de una competencia tensa entre los grandes Estados. La principal fuente de la fuerza de los actores más débiles al tratar con las grandes potencias era el conocimiento, abierto a ambas partes, de que detrás del más pequeño había una o más grandes potencias con potencial de otorgarles respaldo, a pesar de la ausencia de una alineación explícita al momento de la negociación. Esta fuerza del más pequeño estaba, pues, “condicionada por otros” y, por tanto, era en realidad inestable, dependiendo de las relaciones existentes con y entre las grandes potencias. La cuestión clave para los líderes de los Estados más débiles era cómo aprovechar lo mejor posible ese poder derivado y cómo influir en las expectativas de las grandes potencias interesadas.

Sin embargo, el presente estudio plantea que el poder de los países más pequeños no siempre está necesariamente derivado de su relación con otra gran potencia, sino que puede ser un poder autónomo, ejercido únicamente en el marco de la relación bilateral con una gran potencia en particular y únicamente con referencia a ella. Como se verá a lo largo de este trabajo, aunque el rol del contexto internacional es muy importante, el valor estratégico de los Estados más pequeños no necesariamente necesita estar mediado por la presencia de otra gran potencia.

Otra de las obras más reconocidas y completas sobre el poder de los Estados más pequeños corresponde a Handel (1990), que aspira a presentar una descripción equilibrada de las debilidades y la vulnerabilidad de los más débiles, así como de las capacidades positivas que pueden desarrollar

para compensar sus deficiencias, es decir, aquellas condiciones en las que su seguridad está en peligro y aquellas bajo las cuales mejora (p.7). Desde esta perspectiva, el autor resalta en primer lugar el rol de la geografía, considerada muchas veces una de las principales limitaciones para la supervivencia de estos actores dado la dificultad de encontrar una variedad grande y bien equilibrada de recursos en territorios pequeños, lo que tiene impacto sobre su economía y su dependencia del exterior. Asimismo, reconoce que los Estados que controlan sólo un espacio pequeño de territorio son en general más vulnerables a los ataques (p.70). Por otra parte, Handel advierte el importante rol de la ubicación geográfica, marcando que “los Estados débiles que se encuentran en la periferia del sistema internacional (o en su propio subsistema) están en una posición mucho mejor que los que están ubicados en el centro de su sistema relevante, es decir, en el medio o "en el camino de" las grandes potencias” (Handel, 1990, p. 72)¹¹.

Asimismo, en relación con la ubicación de un Estado débil está la cuestión de su importancia estratégica para otros Estados, especialmente las grandes potencias. Así, por ejemplo:

El control de Finlandia de algunas islas y territorios que podrían bloquear las rutas marítimas a Leningrado, así como la proximidad de su frontera con Leningrado (dentro del alcance de la artillería), la ha convertido en objeto del deseo ruso. Finlandia es típico de un estado débil que no representa una amenaza directa para una gran potencia, pero que puede representar una amenaza *indirecta* debido a su incapacidad para evitar la ocupación de una segunda gran potencia, por un estado que podría amenazar a la primera gran potencia (Handel, 1990, pp. 72-73).

Similar condición asumieron en algunos momentos históricos Bélgica (como la mejor ruta para invadir Francia, lo que la convirtió en víctima de la maquinaria de guerra alemana) y Portugal (por su importancia para el control de las rutas marítimas hacia Gran Bretaña).

Por otra parte, advierte Handel, los Estados débiles han sido hábiles para obtener el respaldo de otros más fuertes para lograr sus propios fines en el marco de alianzas formales e informales, generalmente sin comprometer su independencia. En sus palabras, “a menudo sucede que los

¹¹ En parte, este trabajo discierne de tal perspectiva. Hay actores en ubicaciones geográficas periféricas que se vuelven estratégicamente relevantes, en sentido negativo o positivo, por ejemplo, por su vinculación con otros países vecinos o por su ubicación estratégica en términos comerciales o militares.

Estados débiles manipulan un Gran poder en la dirección de sus intereses, más que de la forma inversa. De hecho, a veces no está claro si la cola no está moviendo al perro” (pp.129-130). Sin embargo, otras tantas veces la relación puede tomar una forma menos favorable desde el punto de vista del más débil, cuando la protección o la ayuda necesaria en tiempos de necesidad llega a cambio de prestar servicios que limitan considerablemente su libertad de acción y decisión en una gran variedad de asuntos internacionales, debiendo complacer a la Gran potencia de forma continua, por pedido o por iniciativa propia (pp. 131-132)¹².

Finalmente, reconoce Handel, la creciente renuencia de las grandes potencias a utilizar su poderío militar contra los más débiles (y entre ellas mismas) ha trasladado el conflicto interestatal a la arena económica y ha enfatizado, quizás más que nunca, la dimensión económica de las relaciones internacionales. Esto ha otorgado un poder inaudito a algunos Estados más débiles. Si bien la mayoría de ellos suelen dedicar sus esfuerzos a la producción de una pequeña gama de bienes (lo que podría considerarse una seria desventaja), su posición depende en verdad de la naturaleza de los productos que exporta y de los mercados en los que se venden. De esta forma, las condiciones oligopólicas del mercado petrolero y la vulnerabilidad de la mayor parte de los países en el corto plazo a la falta de este bien han beneficiado a los productores de este bien y los han colocado en una posición única frente a los Estados consumidores, en términos de su relación de intercambio y, en algunos casos, de su poder político. Otros países débiles exportadores de otras materias primas, como cobre, estaño, bauxita, caucho y café, han considerado medidas oligopólicas similares a las adoptadas por la OPEP (pp.217-230).

Con todo esto, si bien la obra de Handel es de las más completas y profundas sobre el tema, desatiende algunos factores fundamentales. En primer lugar, excepto por el último elemento desarrollado, su punto de vista sobre el tema responde fundamentalmente a la relación entre estos actores en términos de seguridad, desconociendo que los actores más débiles podrían tener otro tipo de objetivos más allá de la mera supervivencia. Prácticamente todos los elementos analizados por el autor (poder militar, ubicación geográfica, población, recursos naturales, etc.) son analizados

¹² Igualmente, cabe advertir, que si los intereses de una potencia y los de un Estado débil coinciden, el segundo puede beneficiarse considerablemente de su colaboración con el primero. Si, por ejemplo, en el caso de una alianza militar el Estado más débil aporta muy poco o nada a la defensa común, como suele ser el caso, puede desarrollarse una situación de explotación de este sobre el más poderoso (Handel, 1990, p. 152).

desde el valor que aportan a estos actores a la fortaleza o (en la mayor parte de los casos) o debilidad y vulnerabilidad frente a posibles ataques o en contextos de incertidumbre y conflicto.

Esta posición de cuño propiamente realista, que vincula el poder de los Estados a los recursos disponibles para el conflicto armado, tiene un impacto claro sobre el margen de maniobra admitido de los más débiles, llevando a Handel a reconocer que, “aunque los Estados débiles pueden lograr mucho en la conducción de su política exterior mediante la movilización de fuentes internas, su potencial de fuerza relativamente bajo limita claramente su maniobrabilidad” (p.120) y, más aún, “los hace altamente vulnerables a la presión externa en tiempos de guerra” (p.103).

Por otra parte, al comentar sobre los factores de poder que podrían mejorar su posición, en coincidencia con Fox (1959), este autor nuevamente interpreta que este poder es más bien un derivado tercerizado de su relación con otras grandes potencias, entendiendo que para fortalecer su fuerza y mejorar su posición frente a otros Estados, los más débiles deben apoyarse en fuentes externas de fuerza. En sus palabras, “los Estados débiles deben aprender a “aprovechar” o “tomar prestada” la fuerza de otros Estados. Intentarán manipular y comprometer, si pueden, la fuerza de otros Estados (en su mayoría grandes potencias), para asegurar sus propios intereses” (Handel, 1990, p. 120). De forma similar, el autor reconoce hacia el final de su obra:

A diferencia de las grandes potencias, gran parte de la fuerza de los Estados débiles es más derivada que intrínseca. El arte diplomático de los estados débiles es obtener, comprometer y manipular, en la medida de lo posible, el poder de otros Estados más poderosos en sus propios intereses. Los Estados débiles a veces pueden manipular y liderar una gran potencia, casi en contra de su propia voluntad. Esto ha llevado a algunos observadores a exagerar su poder real y su impacto en el sistema internacional (Handel, 1990, p. 257).

Por su parte, en otro importante estudio sobre el poder de los Estados más débiles, Long (2017B, p.2), plantea complejizar la relación asimétrica entre actores grandes y pequeños y conectar el estudio de estos últimos con concepciones más diversas del poder, reconociendo las vías más amplias de influencia, abiertas a muchos Estados, pero particularmente relevantes para los más pequeños. Sostiene así que estos cuentan principalmente con poder derivado (retomando la propuesta de Handel), basado en la relación con un gran poder con poder colectivo, que implica la

construcción de coaliciones de apoyo, a menudo a través de instituciones, y con poder intrínseco, que se basa en los activos propios del Estado más débil que pretende influir sobre una gran potencia y el más relevante en el marco de esta investigación.

Desde esta perspectiva, Long pretende superar la definición de Estado pequeño en referencia a la posesión de recursos materiales (que considera fundamental en un mundo donde la coerción militar ya no domina claramente la jerarquía del poder) y plantear una lógica relacional del poder, entendida como la capacidad de cambiar el comportamiento de los demás y de resistir las presiones para cambiar el comportamiento propio, capacidad que puede variar drásticamente según las áreas temáticas (Keohane & Nye, 1977). Por supuesto, esta concepción es más bien propia de la corriente liberal, fundamentalmente de la teoría de la interdependencia compleja, situación política que, por definición, aumenta la influencia y la maniobrabilidad de los Estados pequeños.

La lógica de poder derivado de Long está en sintonía con lo planteado por Handel (1990) y por Fox (1959) y responde al nivel de influencia que pueden tener los actores más débiles si logran convencer o influenciar a otros Estados más grandes de emprender acciones que impulsen sus propios intereses. Descrito por Keohane (1971) como “la gran influencia de los pequeños aliados”, esto ha sido visto a menudo como la principal opción de los Estados pequeños (por ejemplo, en la apelación al celo misionero estadounidense o al cortejo de intereses burocráticos particulares).

Sin embargo, esta perspectiva adolece de dos problemas. Por un lado, en la práctica, reconocer el poder derivado requiere abordar el contrafáctico implícito de que, sin la influencia del Estado pequeño, la gran potencia no habría tomado el curso de acción que eligió, un hecho difícil de corroborar empíricamente. Por otra parte, tal como fuera dicho, esta concepción derivada del poder niega la propia autonomía del actor más pequeño, asumiendo implícitamente que sólo mediante la triangulación con una gran potencia podrá lograr sus objetivos. Cabe preguntarse, como plantea este estudio, cuáles son las consecuencias cuando los intereses y el comportamiento del más débil van en contra de los propios intereses de la gran potencia de forma explícita.

Por su parte, el poder colectivo, en sintonía con lo ya planteado por la mayor parte de los académicos que analizan el accionar de los Estados más débiles del sistema, refiere a los efectos que puede tener una coalición importante de actores pequeños, fundamentalmente en entornos institucionalizados. Sin embargo, como fuera dicho, esta literatura no aborda las respuestas de las

grandes potencias a este accionar ni en las consecuencias que puede tener una actitud revisionista de los actores más pequeños fuera de estos entornos.

En lo que es el aspecto más relevante de la teorización de Long para este estudio, el autor propone que el poder intrínseco refiere a recursos propios que se vuelven prominentes en algún sentido para la política mundial, recursos que en general no son percibidos hasta que se da el contexto necesario y se aplican al logro de un objetivo específico mediante los medios adecuados. El poder intrínseco de los Estados más débiles es estrictamente contextual y el valor de estos recursos dependen del valor que les asignen, en última instancia, las grandes potencias en un momento determinado. Long ejemplifica esta idea refiriéndose al poder de los países poseedores de petróleo y gas, dentro y fuera de la OPEP (como es el caso de Trinidad y Tobago según Braveboy-Wagner, 2010) y a la posición geográfica estratégica de Panamá (Long, 2014) y de Singapur. Sin embargo, Long reconoce que contar con estos recursos no es suficiente, sino que a estos países les ha costado décadas de arduo trabajo diplomático lograr algún tipo de influencia sobre las políticas de los grandes poderes.

Cabe advertir que, si bien un insumo importante para abordar el rol del valor estratégico de los Estados más débiles, el trabajo de Long es más bien teórico, sin abordar las consecuencias empíricas de contar con esta fuente de poder. Asimismo, si bien el autor refiere a los ejemplos mencionados, no indaga (como en general tampoco lo hace ningún otro autor) sobre las posibles consecuencias de los Estados débiles de plantear políticas confrontativas o revisionistas frente a las grandes potencias. Es decir, la propuesta de Long (2017B) aborda únicamente una dirección de la relación, los intentos de influencia de los más débiles sobre los más fuertes, pero no aborda la respuesta de los segundos sobre los primeros, foco principal del presente estudio.

En línea con el concepto de poder intrínseco de los Estados más pequeños, algunos académicos chinos han reconocido la relevancia de los países pequeños para la política exterior de China, sobre todo de aquellos “con importancia estratégica”. Según esta literatura, se tratarían de pequeños países con cierto “poder de propiedad” relacionado con recursos naturales o con una posición geográfica propicia por incidir sobre las intersecciones clave del sistema de comercio global, o por encontrarse cerca de otras grandes potencias o de mercados mayores. Este sería el caso para China de, por ejemplo, la ciudad-Estado de Djibouti (en el cuerno de África y parte de la ruta comercial crucial entre el Golfo de Adén y el Canal de Suez), o de Qatar (la tercera mayor reserva mundial

de gas natural). Otros autores chinos mencionan el rol de aquellos pequeños países con “poder sistémico” por su voz global y su influencia sobre la diplomacia internacional más allá de su tamaño o con “poder fundamental”, considerados esenciales en el panorama estratégico regional (Boon y Ardy, 2017, pp. 124-125).

La idea de fondo en esta literatura es que habría Estados pequeños con atributos particulares que, mediante una adecuada gestión de las relaciones bilaterales, podrían tener un efecto multiplicador en la persecución de los objetivos estratégicos de la política exterior china. Casos como el de Cabo Verde, la pequeña nación de Mauricio, Maldivas, Seychelles, Trinidad y Tobago y las Bahamas han sido testigos del creciente interés de China en reforzar lazos con este tipo de países pequeños con valor estratégico, interés que no ha pasado desapercibido para otras grandes potencias (Boon y Ardy, 2017, pp. 124-125).

Sin embargo, aunque diversos trabajos se han escrito sobre la creciente influencia de China en estos países, no se han abordado las relaciones bilaterales desde la perspectiva de los más débiles ni se ha analizado la capacidad de resistirse a las presiones del gigante asiático. Cabe también resaltar que, en contraste con los autores chinos, las investigaciones desde la academia occidental sobre conceptos como el valor estratégico, el poder de propiedad, el poder sistémico o el poder fundamental de los países más pequeños y su relación con las grandes potencias, en general ha brillado por su ausencia. Estos conceptos, si bien en ocasiones mencionados al pasar, sencillamente no han recibido la atención suficiente en términos empíricos ni una conceptualización sistémica adecuada en términos teóricos. Papadakis y Starr (en Hermann et al. 1987, p.426), por ejemplo, reconocen explícitamente que:

La posesión de una fuente importante de materias primas, como el petróleo, y su ubicación estratégica son fundamentales. En términos generales, una pequeña potencia que interesa a una gran potencia puede incrementar sus capacidades ejerciendo influencia sobre esta última con la intención de satisfacer sus propios intereses. Tal presión puede referirse a "amenazas" del lado del más pequeño para alinearse con alguna otra gran potencia.

Sin embargo, los autores no profundizan sobre esta idea, sus límites y sus consecuencias más allá de tal comentario.

De la misma forma, diversos autores han reconocido de forma pasajera y tangencial el concepto de “valor estratégico” y su importancia en algún sentido para distintas agendas de las relaciones bilaterales entre grandes potencias y países más débiles, pero sin abordar la cuestión con la profundidad suficiente y adoptando, en cambio, indicadores poco convincentes para analizar tal concepto. Así, por ejemplo, Thrall, Cohen y Dorminey (2020), advierten en su estudio sobre el comercio internacional de armas que “hay buenas razones para esperar que las consideraciones estratégicas jueguen un papel importante” en la determinación del destino de las principales ventas de armas convencionales de Estados Unidos (p.105). Sin embargo, los propios autores reconocen que, siendo difícil medir de forma simple un concepto tan complejo como valor estratégico, decidieron adoptar un enfoque más modesto, partiendo de la suposición de que “las ventas de armas a los aliados son más valiosas estratégicamente que las ventas a los no aliados, siendo otras cosas iguales” (p.109).

Habiendo confirmado su hipótesis mediante un análisis cuantitativo, páginas más adelante los propios autores reconocen que el indicador adoptado es, como mínimo, simplista y problemático. Tal indicador no sólo no considera otros posibles actores estratégicamente relevantes que no mantienen el estatus de aliados, sino que entiende como estratégicamente relevantes algunos aliados que no necesariamente lo son. Como si esto fuera poco, asignar valor estratégico a una venta de armas sólo porque el cliente es un aliado también es problemático (Thrall, Cohen y Dorminey, 2020, p.117). En resumen, si bien los autores reconocen la importancia de este concepto, admiten que su forma de medirlo ha sido ineficiente, lo que probablemente haya tenido un impacto sobre los resultados de su estudio, ameritando una investigación más en profundidad al respecto.

2.2. Asimetría, Dependencia y Autonomía en América Latina

En paralelo con los diversos estudios mencionados que analizaron a nivel internacional las relaciones entre los más poderosos y los más débiles, en América Latina se desarrolló una creciente literatura a nivel regional que pretendió indagar desde un enfoque propio estas relaciones asimétricas¹³. Esto tiene sentido en tanto para los países latinoamericanos, aunque los efectos de la

¹³ Temas como el desarrollo económico, el papel de las empresas transnacionales en sus economías, la defensa de la democracia, el fortalecimiento del derecho internacional y la promoción de la justicia han sido objeto de debate e interés recurrentes en la región (Briceño Ruiz y Simonoff, 2017, p.51). Como sugiere Tickner (2003), estas problemáticas más vinculadas al desarrollo económico y social que a la problemática de la guerra y la paz han llevado a que los pensamientos e investigaciones hayan sido más eclécticos y se

anarquía revisten cierta preocupación en su interpretación de los asuntos internacionales, la misma no es la única ni la mayor fuente de inquietud. Por el contrario, como ilustran Cardoso y Faletto (1969), Dos Santos (1973), Jaguaribe (1979), Puig (1980, 1984) y Escude (1995), entre tantos otros, retratar el sistema internacional como anárquico es muy controvertido desde la perspectiva del Tercer Mundo. Las nociones de anarquía y soberanía que supuestamente generan horizontalidad en las relaciones interestatales son para estos autores ficciones que en realidad encubren la existencia de relaciones asimétricas (Tickner, 2003, p.331).

De esta forma, la visión de un sistema internacional jerárquico e inequitativo orientó el interés de la región hacia la búsqueda de la autonomía, un concepto clave para explicar el lugar de la región en el mundo y una preocupación histórica de las políticas exteriores de los países de América Latina (Russell y Tokatlian, 2003; Vigevani y Cepaluni, 2007; Burges, 2009)¹⁴. Como reconocen Russell y Tokatlian (2003, p.6):

En América Latina, el alto grado de interés académico que tradicionalmente ha suscitado la cuestión de la autonomía se explica principalmente por la posición de la región en el sistema internacional como una de las "desposeídas". La autonomía se percibía como una condición de la que carecían los países latinoamericanos y como una meta a alcanzar.

Este concepto de autonomía ofreció una óptica distinta para pensar sobre la política exterior y la política internacional, distinta de aquellas disponibles en las corrientes principales de las Relaciones Internacionales (Tickner, 2014, p.75) y adoptadas por la mayor parte de los autores comentados hasta el momento.

alejaron con frecuencia de las corrientes tradicionales, aunque, en ocasiones, adoptaran algunos de sus conceptos como insumos.

¹⁴ Russell y Tokatlian (2003, p.7) reconocen que la cuestión de la autonomía fue más bien un tema sudamericano que latinoamericano. En el norte de la región (México y los países de América Central y el Caribe), el acento académico y político estaba más bien puesto sobre la cuestión de la soberanía, en tanto tales territorios habían sido históricamente objeto de diversos usos de la fuerza por parte de Estados Unidos (conquista y anexión de territorios, invasión e intervención militar y operaciones encubiertas, entre otros), mientras que en América del Sur (y sobre todo en el Cono Sur), el margen de maniobra diplomático, comercial y cultural respecto de Washington era relativamente mayor.

La autonomía significa fundamentalmente autogobierno, autorregulación o autodominio. En esencia, implica el control de los propios asuntos, para lo que se requiere contar con un nivel adecuado de desarrollo que otorgue libertad y permita tal control sin estar a merced de las decisiones de actores externos y una autoconciencia de que se actúa con referencia a propósitos y metas propias. Por tanto, no se es autónomo cuando se está manipulado por otros o se es forzado a realizar alguna acción contra la propia voluntad (Tokatlian y Carvajal, 1995, p.8).

En términos generales, esta literatura considera que para reducir la relación de dependencia o alivianar la relación asimétrica, el país periférico puede aprovechar los espacios dejados por la potencia central para adquirir mayor autonomía en algunas áreas específicas de bajo interés estratégico. Esto requiere, como mínimo, de la posesión de determinado nivel de recursos y de una actuación prudente y razonada por parte de las elites dirigentes. Otra ruta consiste en la continuación o la profundización del esquema dependiente, entendiendo que la falta de poder del débil no admite otro tipo de política para manejar la asimetría o que la misma es, de alguna forma (o para algunos grupos específicos), conveniente. Finalmente, se plantea la posibilidad de una ruptura abrupta con el más fuerte, mediante un desafío concreto a su autoridad y su poder, aunque con posibles consecuencias tangibles.

Sin embargo, como bien advierten Tokatlian y Carvajal (1995) y Santana y Bustamante (2013, p.737), así como la necesidad de contar con autonomía junto con la necesidad de alcanzar el desarrollo económico son de los argumentos más reiterados en la vasta literatura sobre política exterior latinoamericana, el significado de estos conceptos ha variado, tanto académica como políticamente, de acuerdo con el marco de acción predominante en cada momento histórico dado. Esto tuvo como consecuencia una amplia gama de definiciones, prácticamente en correlato con la abundancia de trabajos emprendidos. La polisemia conceptual ha llevado a generar una amplia gama de respuestas y matices ante algunos de los principales interrogantes que aborda esta literatura: ¿cuáles son las variables que definen la autonomía?, ¿qué requisitos se necesitan para ser autónomo?, y más aún, ¿es siquiera esto posible o deseable?

Frente a estos interrogantes, la teoría de la independencia propia de los años 60 y 70, que resultó en parte del creciente compromiso intelectual de las elites latinoamericanas con el cambio social, político y económico radical, así como con el autoritarismo y con el creciente intervencionismo norteamericano, fue celebrada por muchos como el primer enfoque genuinamente desde la periferia

para analizar (y optimizar) el desarrollo y la inserción internacional. Como reconoce Tickner (2003, pp. 327-329), en términos generales, los diversos autores agrupados bajo esta etiqueta buscaron explicar el subdesarrollo económico de la región latinoamericana (y de la periferia en general) como el producto de la naturaleza específica del capitalismo global y del rol de la dependencia externa, que había moldeado los procesos internos de manera que reforzaban la exclusión, la desigualdad y el conflicto de clases.

Con base en los trabajos de Raul Presbich y los técnicos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), que fueron la fuente primigenia del enfoque dependientista, los teóricos de esta corriente entendieron que la desigual distribución del progreso técnico derivaba en un deterioro de los términos de intercambio de la periferia. Esto, a su vez engendraba un orden jerarquizado según la función desempeñada por distintas economías del centro y de la periferia en la división internacional del trabajo. Esta asimetría entre el núcleo y la periferia explicaba la falta de desarrollo de América Latina (Cardoso y Faletto, 1969, p.23).

O'Donnell y Linck (1973), por ejemplo, argumentaron que la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación y dependencia y la industrialización de los países periféricos (mediante sustitución de importaciones y crecimiento “hacia adentro”) era la única estrategia que podía cambiar las condiciones de intercambio asimétrico y debilitar las estructuras generadoras de la dependencia mediante una mayor participación en los beneficios del avance tecnológico. Esto muchas veces necesitaría de la transformación radical del sistema interno de dominación y la instauración de lógicas socialistas¹⁵.

La dependencia era entonces entendida como el resultado de la explotación monopólica, la acumulación tecnológica de los países centrales, el mantenimiento de determinados patrones de consumo y el desempleo estructural provocado por la incorporación de tecnologías que pretenden el ahorro de mano de obra, entre otras razones. Como notan Tokatlian y Carvajal (1995, p.12), desde tal interpretación, eran las empresas multinacionales las que representaban los actores

¹⁵ La revolución cubana, la vía chilena al socialismo y la adhesión de algunos países al Grupo de no Alineados fueron procesos guiados en parte por estas estrategias de autonomía tradicional

centrales del poder que explicaban la situación dependentista bajo una lógica que era de cuño económico¹⁶.

Sin embargo, por otra parte, aunque los autores de la dependencia no se enfocaron per se en la política exterior, “proporcionaron pistas importantes para repensar las relaciones internacionales de la región, dado su conocimiento sobre temas relacionados con el estado, el desarrollo nacional y la soberanía, entre otros” (Tickner, 2003, p.329). Desde su perspectiva, los términos nacionales e internacionales creados por el capitalismo global limitaban a los países periféricos a dos cursos de acción: una ruptura de tipo revolucionaria con el centro o la permanencia bajo relaciones asimétricas y dependientes que coartaban el desarrollo nacional y la propia autonomía. Por tanto, la dependencia no sólo se reproducía a través de la especialización técnica, sino también por las relaciones internas y externas de dominación económica y política en las que esta se fundamenta (Cardoso y Faletto, 1969), por lo que un entendimiento comprensivo de este fenómeno exigía analizar tanto las fuerzas internacionales relacionadas con el sistema capitalista como las configuraciones de clase y el tipo de Estado que emergían como consecuencia (Packenham, 1992). Así, la lógica de la dependencia ha servido de base para algunas reflexiones específicas desde el estudio de la política exterior (Singer, 1972; Moon, 1983; Biddle y Stephens, 1989; Hey 1993; Braveboy-Wagner, 2003).

Ciertamente la corriente dependentista fue tornándose anacrónica con el paso de las décadas y la realidad de un mundo más interconectado. A su vez, no sería útil para explicar relaciones que excedieran el intercambio económico y fueran merecedoras de un enfoque de tipo político. Por otra parte, más allá de sugerir estrategias de rompimiento contundente, no reconoció otras alternativas menos conflictivas llevadas a cabo por otros actores de la región (en algunos casos con relativo éxito), ni examinó los factores, situaciones o elementos que podrían facilitar el comportamiento autonomista o una transición hacia lógicas de menor dependencia estructural. Al igual que otras

¹⁶ Por otra parte, en una línea similar, Fernando Cepeda (1988), argumentó que era posible para un país alcanzar autonomía en su política exterior siempre que se contara con recursos de “respaldo” autonómico (p.77), aunque el autor identificó estos factores principalmente en el plano económico. Tales recursos, argumentó, eran fundamentalmente de dos tipos: una cierta diversificación del comercio exterior para ser cada vez menos dependiente de un único centro hegemónico y, por otra parte, el mantenimiento de cuantiosas reservas internacionales respecto del propio país y de la región. Es decir, las aspiraciones autonómicas dependen fundamentalmente del sustento económico para respaldarlas. Desde tal perspectiva, entonces, primero se debería alcanzar la autonomía económica para luego aspirar a extenderla a la esfera política y diplomática.

tantas corrientes que analizarían estas relaciones asimétricas, estos autores incurrieron en el error de considerar a todos los actores periféricos como actores similares, posicionados ante las mismas dificultades y con los mismos instrumentos a disposición. Ciertamente la experiencia histórica ha demostrado los peligros de esta suposición.

Sin embargo, si bien el pensamiento de la CEPAL y la corriente de la dependencia no fueron estrictamente teorías propias de las Relaciones Internacionales ni pretendieron abordar con rigidez la política exterior, contribuyeron a identificar algunos conceptos fundamentales para comprender las relaciones internacionales desde la periferia, especialmente desde América Latina. Al buscar explicar los vínculos entre las estructuras sociales y económicas y entre las políticas internas y la lógica capitalista global, estos autores aportaron elementos para generar perspectivas propias desde la región para pensar la inserción internacional y las relaciones de la región con el resto del mundo.

Junto con algunos supuestos del Realismo (que aportó nociones sobre el Estado, las elites, el poder y el interés nacional) y de la interdependencia (que suministró ideas sobre la importancia de las cuestiones económicas y sociales, los actores transnacionales, la multiplicidad de agendas y la desagregación del poder), la teoría de la dependencia nutrió la literatura sobre la autonomía, propia de fines de los 70 y mediados de los 80, que pretendería una mirada más abarcadora sobre las relaciones asimétricas entre el centro y la periferia en términos políticos y sobre las posibilidades de ejercer algún tipo de comportamiento autonomista sin necesariamente romper relaciones con el centro industrializado (con los consecuentes costos que esto podría significar).

La corriente autonomista, como su antecesora, la teoría de la dependencia, se preocuparía por la construcción del Estado y la nación y por su desarrollo en un contexto que también interpretaba como jerárquico. Sin embargo, los escritos sobre autonomía sumaron el objetivo de defender ciertos intereses en el plano internacional y no solamente en el interno. Con esto, la autonomía adquirió un carácter esencialmente político, distinto del de dependencia, que tenía por fin último el de proteger la soberanía nacional y el desarrollo, controlar la actividad y a los actores transnacionales y mejorar las propias capacidades de negociación internacional. La literatura autonomista, que encontró sus principales referentes en el brasilero Helio Jaguaribe y en el

argentino Juan Carlos Puig, dio surgimiento a un híbrido latinoamericano que se tornó esencial para el análisis de los problemas globales en muchos países de la región¹⁷.

Por empezar, esta nueva corriente adoptó del Realismo su preocupación por el poder, aunque reemplazándolo por un concepto más adecuado para la región: la autonomía. Sin embargo, tal concepto también adoptó un entendimiento distinto del de las corrientes anglosajonas. Desde el Realismo estructural, la autonomía, propia de las grandes potencias, implicaba la posibilidad de actuación holgada y afirmativa, con fines propios y sin interferencias ni constreñimientos. El poder propiamente dicho era lo que otorgaba los medios para mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir. En este sentido, la autonomía sería ejercitable sólo por actores con vastos atributos en términos de recursos.

Los autores de la periferia, en cambio, advirtieron que ante la ausencia de poder entendido en términos clásicos (como recursos para emprender la guerra), a los Estados latinoamericanos les correspondería racionalizar pragmáticamente su falta de autonomía y capitalizar al máximo las escasas posibilidades de inserción no subordinada y dependiente de la política mundial (Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 9). La autonomía era necesariamente un ejercicio relativo y relacional, que debía tener en cuenta principalmente los vínculos con las grandes potencias en la cúspide de la jerarquía internacional y, sobre todo, regional. Mientras que el concepto de poder del Realismo clásico sirve para influenciar las acciones de otros para cumplir con los intereses propios (Morgenthau, 1968, p.9), la autonomía se constituyó conceptualmente como un instrumento para defender la propia soberanía nacional y el desarrollo, optimizar las capacidades de negociación internacional y defender los intereses internos frente a los actores más fuertes del sistema.

Igualmente, también emanada desde la corriente realista, fue popular durante cierto tiempo la apreciación del Estado como un actor racional y unitario que definía (o debía definir) el interés nacional y luchar para garantizar su predominio y seguridad. Esta perspectiva, si bien relajada por

¹⁷ Cabe advertir que, a diferencia de las contribuciones de la CEPAL y la corriente de la Dependencia, que tuvieron cierto éxito en viajar hacia el resto de América Latina e incluso hacia los países desarrollados, el autonomismo fue durante muchos años un enfoque poco conocido fuera de América del Sur, restringiéndose la mayor parte de trabajos y reflexiones a esta área en particular.

diversos autores que harían hincapié en el papel de las elites dirigentes, nunca dejó de estar presente en el pensamiento latinoamericanista¹⁸.

Por otra parte, como resalta Tickner (2014, p.80), el enfoque de la interdependencia, especialmente el trabajo de Keohane y Nye (1977), se incorporó con facilidad al debate latinoamericano sobre la autonomía dada su apertura hacia los problemas sociales y económicos y al reconocimiento que otorgaba a los actores transnacionales y no estatales (Keohane, 1984) en el particular contexto propio de la post Guerra Fría.

Según estas teorías, el surgimiento de una agenda internacional marcada fundamentalmente por asuntos económicos y de cooperación habilitaba la posibilidad de definir el interés nacional en otro sentido que no fuera únicamente el de la seguridad, habilitando más abiertamente la agenda del desarrollo. Asimismo, este cambio de contexto contribuía a destacar la utilidad de las instituciones internacionales para que los Estados, grandes y pequeños por igual, alcancen una cooperación estable y contemplen la búsqueda de ganancias absolutas a lo largo del tiempo, dificultando el comportamiento unilateral favorable a los intereses individuales de un solo hegemón. Tal visión del poder y la autonomía en términos relacionales (marcada por la participación activa de los Estados no hegemónicos en las instituciones internacionales) podía favorecer a los más desposeídos de otro tipo de recursos.

En este sentido, al relativizar el concepto de poder en términos de múltiples fuentes, actores y agendas en un contexto internacional que los autores identificaban como nuevo y cambiante, la interdependencia daba un aire optimista a la posibilidad de los países periféricos, particularmente a aquellos que poseían recursos naturales, económicos o políticos y/o efectivas habilidades de negociación. Tal como reconocen Tokatlian (1996, p.29) y Tokatlian y Carvajal (1995, p.10), desde esta perspectiva, la integración puntual de ciertos actores del tercer mundo a una economía

¹⁸ Cabe destacar que el papel de las elites no es un elemento extraño para la corriente realista, si bien ha profundizado sobre este en términos más sistemáticos recién en las últimas décadas. El Realismo Neoclásico, que complementa al estructural con el clásico tradicional al incorporar variables domésticas, se preocupa por papel de las élites dirigentes y el nivel de autonomía que dispone frente a las presiones y demandas de la sociedad. Desde esta perspectiva, el Estado opera con una orientación autonomista diagnosticada y calculada, la cual, a su vez, garantiza la defensa y promoción de un presunto interés nacional que se asume generalmente uniforme y rígido (Tokatlian y Carvajal, 1995, p. 9). Diversos autores latinoamericanos, frente a la propia realidad nacional, han discutido en ocasiones ese alineamiento entre las elites y la sociedad.

capitalista internacionalizada y bajo un creciente liderazgo múltiple permitiría que la gravitación estratégica de algunos países menores (por su ubicación geopolítica, por la posesión de recursos altamente valiosos para las economías centrales o por su influencia subregional, entre otras razones), junto con la capacidad de las respectivas elites internas para establecer estrategias adecuadas de vinculación temática permitiera el crecimiento de los márgenes de maniobra y negociación de estos¹⁹.

Integrando elementos de todas estas teorías, la corriente de la autonomía propuso una nueva forma de entender las relaciones de la región con el resto del mundo. Los representantes de esta nueva corriente vieron en la autonomía una condición protectora de los efectos nocivos de la dependencia a nivel local y un instrumento para la defensa de sus intereses en el nivel internacional (Tokatlian y Carvajal 1995; Tokatlian 1996; Tickner 2003).

En línea con los planteos dependentistas, tanto Puig como Jaguaribe partieron del supuesto de que la división internacional del trabajo y las dinámicas capitalistas que de ella emanaban, junto con sus manifestaciones internas a nivel local, se conjugaban para negar el libre ejercicio de la soberanía de los países periféricos, erosionando también su potencial de desarrollo. Ambos reconocieron que el sistema internacional es esencialmente jerárquico, caracterizado por la diferenciación de funciones en torno a la posesión de poder. Desde su perspectiva, los Estados ocupan diversas posiciones en la estructura mundial, las que dependen no solamente de sus fuerzas productivas, sino también de su nivel de autodeterminación y de capacidad de sancionar a otros actores dentro del sistema.

Sin embargo, a diferencia de los dependentistas, ambos autores reconocieron ciertos márgenes de “permisibilidad” que estos países podían aprovechar si actuaban de forma creativa e inteligente. Frente a la relativa ausencia de poder material, ambos autores plantearon una teoría normativa, fuertemente orientada a la acción política, mediante la que pretendieron, en alguna medida,

¹⁹ Cabe resaltar que, según este enfoque, el nuevo contexto internacional habilitaba que países con elites suficientemente eficientes y las características adecuadas a nivel interno elevaran sus posibilidades de acción *vis a vis* el resto del mundo, fundamentalmente, frente a las grandes potencias. Sin embargo, a pesar de lo prometedor de esta perspectiva, y de la constante mención a estos factores internos, sorprende la ausencia de estudios sistemáticos que indagaran en profundidad cuáles eran estos elementos que otorgarían valor estratégico a determinadas países periféricos. Si bien se advirtió la importancia de los mismos, no hubo estudios que profundizaran en términos generales sobre este aspecto, refiriéndose a los mismos más bien en términos *ad hoc* y tangenciales, según la ocasión.

identificar algunas fuentes potenciales, así como las mejores posturas, mecanismos y estrategias para aumentar y ejercer la propia autonomía, reduciendo la dependencia (Russell y Tokatlian, 2003, p.6). En tal sentido, la jerarquía ya no era un problema esencialmente económico, sino, fundamentalmente, de política exterior. La autonomía se así interpretó como un instrumento para reducir la vulnerabilidad, afirmar los intereses regionales en el plano internacional y optimizar los mecanismos de inserción al sistema, dando un halo de optimismo a la posibilidad para la acción internacional autónoma por parte de estos países, que habían sido comúnmente relegados desde el análisis teórico a un lugar marginal en el escenario mundial (Tickner, 2003, p.330; Lechini, 2009, p.64).

En este sentido, a diferencia de las escuelas del Realismo clásico y estructural, ambos autores pusieron su foco de atención en la dimensión vertical del poder y recurrieron a la variable externa (fundamentalmente el accionar de Estados Unidos) no sólo como la principal limitación, sino también como la principal explicación de las políticas exteriores latinoamericanas, tratando de evaluar los márgenes de maniobra o de dependencia de la región y cómo respondían ante estos (Covarrubias y Domínguez, 2014, p.4). Sin embargo, a diferencia de los autores dependentistas (y más aún de los marxistas ortodoxos), si bien compartieron con ellos la caracterización de la dependencia de la región como un conjunto de interrelaciones entre factores internos y externos, acentuaron mucho más que las cuestiones y procesos internos que podrían permitir afrontar estas relaciones de asimetría (Russell y Tokatlian, 2003, p.8).

Por su parte, como pionero de la corriente, el brasilero Helio Jaguaribe (1979), describió el sistema surgido luego de la 2da Guerra Mundial como un sistema internacional con un orden diferenciado y estratificado, comprendido por cuatro posiciones distintas, cada una caracterizada por distintos niveles decrecientes de integridad territorial y autodeterminación:

- las naciones con primacía general, que cuentan con inexpugnabilidad de su territorio y la capacidad de ejercer una supremacía mundial considerable;
- aquellas con primacía regional, con habilidad para ejercer algún tipo de hegemonía en algunas áreas y actuar preponderantemente en otras);
- las que cuentan con autonomía, que a pesar de no poder garantizar la inexpugnabilidad de su territorio tienen los recursos para imponer severas penalidades a eventuales agresores y

un margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente. A nivel interno, la autonomía es la base de la viabilidad nacional, entendida como la capacidad del Estado para ejercer sus funciones políticas, económicas, militares, tecnológicas y culturales

- aquellas dependientes, la mayoría de las naciones del mundo que, a pesar de contar nominalmente con el estatus de soberanía, su actuación se encuentra condicionada por factores y decisiones externas) (pp. 91-93).

Ante tal estructura, para este autor la autonomía significa esencialmente la disponibilidad de condiciones que permitan la libre toma de decisiones por parte de los individuos y los organismos representativos del sistema, así como la deliberada decisión de ejercer tales condiciones. En otras palabras, la autonomía implica un margen de autodeterminación en los asuntos domésticos, así como la capacidad y la determinación de actuación internacional independiente, teniendo en cuenta las condiciones externas e internas y los medios de acción de los cuales se dispone (Jaguaribe et al. 1969, p.66; Jaguaribe, 1979, pp. 96-98).

Como puede advertirse, la autonomía entendida de esta forma no es una conquista estable y permanente, sino que implica necesariamente de voluntad para alcanzarla y aptitud para preservarla, por lo que es una capacidad y un ejercicio que demanda de la concurrencia de un conjunto de elementos básicos para su materialización. Los países periféricos pueden alcanzar efectivamente la autonomía, pero para ellos es necesario contar con una gama de factores o condiciones. Según Jaguaribe, las variables que determinan la posibilidad de un actor para acceder a un determinado nivel de autonomía son de dos clases: estructurales (habilitatorios) y funcionales (ejecutorios).

En primer lugar, la autonomía es una función de las condiciones estructurales que Jaguaribe describe como "viabilidad nacional" (de carácter interno) y "permisibilidad internacional" (de carácter externo) y que, según el autor, son de verificación relativamente fácil. Estas son condiciones que, fundamentalmente, son independientes de las medidas adoptadas por un país, más allá del cierto margen de variación sobre el que pueden impactar determinadas decisiones nacionales sobre cuestiones como la integración sociocultural o su nivel étnico

educacional (1979, pp. 96-98), implican requisitos o condiciones básicas, más no suficientes, para poseer y sostener autonomía.

En lo que respecta a la “viabilidad nacional” este concepto, de carácter puramente interno, implica la disposición de un mínimo crítico de recursos humanos y naturales, así como de la capacidad de intercambio internacional, elementos cuya eficacia como instrumentos autonómicos también depende, en parte, de los niveles de integración sociocultural y los patrones étnico-educacionales de una sociedad determinada. Según el autor brasileño se tratan, en esencia, de los condicionantes internos que permiten (pero no garantizan) el comportamiento autonomista. Estos son fundamentalmente relativos, en tanto varían con las circunstancias históricas y, dentro de ciertos límites, con las circunstancias socioculturales de cada país²⁰. En palabras del autor:

Cuanto más exigentes las condiciones generales de una época, especialmente en lo que se refiere a las tecnologías y a las escalas mínimas de operabilidad que se deriva de tal tecnología, mayores serán las masas mínimas de recursos humanos y naturales necesarios, así como sus características cualitativas. Ese mínimo crítico de recursos humanos y naturales, además de condicionado por las exigencias tecnológicas de cada época, está también condicionado por el grado de integración sociocultural del país respectivo y por el nivel moral y educacional de su población. Altos niveles de integración sociocultural y altos patrones ético-educacionales actúan como multiplicadores de la eficacia de los recursos. A la inversa, en la misma época y con las mismas exigencias tecnológicas, la masa crítica mínima de recursos para sociedades mal integradas, que poseer un bajo nivel general de educación y modestos patrones éticos colectivos, se vuelve apreciablemente mayor (Jaguaribe, 1979, p .96).

El planteo de Jaguaribe en este sentido implica un aporte fundamental para este trabajo. Por una parte, reconoció que lograr la autonomía un país dependía no solamente de su predisposición, sino también de condiciones precursoras que habiliten determinado tipo de comportamientos. En esencia, no todos los países periféricos son iguales y no todos cuentan con los mismos recursos y condiciones para emprender políticas autonomistas, sobre todo si de estas se derivan como

²⁰ Claramente, se consideró que la evolución histórica de los países latinoamericanos bajo distintas condiciones de dependencia había restringido estos factores, tal vez siendo las únicas excepciones México y Brasil.

consecuencia comportamientos revisionistas o confrontativos frente a las grandes potencias. Si bien todos periféricos, algunos sencillamente están más preparados para este emprendimiento que otros.

Por otra parte, el autor reconoció el carácter esencialmente relativo de estos recursos, cuyos mínimos críticos cambian a través del tiempo, tal como se plantea en este trabajo. Sin embargo, no profundizó sobre este fundamental aporte, en tanto no especifica qué tipo de recursos “humanos o materiales” son los que podrían habilitar mayores niveles de autonomía. Jaguaribe logró reconocer el valor de los recursos internos de los países periféricos para relacionarse con los más fuertes, pero su análisis careció de la sistematicidad suficiente sobre esta fundamental variable.

En segundo lugar, apunta el autor, la permisibilidad internacional está relacionada con las posibilidades económicas o militares (incluso en términos de alianzas defensivas internacionales) de un país para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países. Es, sustancialmente, la habilidad para neutralizar amenazas externas, que depende tanto de su situación geopolítica como de sus relaciones internacionales y se alcanza mediante capacidades internas (económicas o militares) o externas (alianzas) (Jaguaribe, 1979, p.93; 1982, p.22)²¹.

Finalmente, Jaguaribe reconoce que estos condicionantes estructurales habilitan, pero no son suficientes para el logro de la autonomía, sino que tales requisitos deben estar complementados con otros de carácter funcional-ejecutivo que son, de fondo, requisitos de agencia. Para ejercer su autonomía, los países que estén dotados de viabilidad nacional y de permisibilidad internacional necesitan, de una suficiente autonomía técnico-empresarial y/o del mantenimiento de relaciones favorables con el núcleo de poder internacional que garanticen términos de intercambio prósperos.

²¹ Años más tarde Miranda (2013) reestructuró este concepto, afirmando que la permisibilidad internacional consistía en “las posibilidades que brinda un contexto externo de un país periférico principalmente mediano para que este desarrolle sus condiciones frente a otros actores, sobre todo cuando tales posibilidades las debe aprovechar frente a grandes potencias”. Un ejemplo de alta permisividad en este sentido sería un contexto de alta demanda y altos precios de las mercancías producidas por tal país, con beneficios claros para el país. En cambio, una permisividad reducida, con pocas posibilidades para la obtención de beneficios, podría ser, por ejemplo, cuando los países latinoamericanos por factores externos no pudieron sostener procesos de integración regional durante el sistema bipolar (Miranda, 2013, p.3). Esta concepción de permisibilidad internacional es mucho más cercana al planteo realizado en este trabajo sobre la variable contextual del sistema internacional.

Sin embargo, el autor exige prudencia frente a estas opciones. El primer requisito implicaría costos en exceso elevados para los países periféricos en un mundo de creciente internacionalización e interdependencia. Más aún, la histórica dependencia latinoamericana había limitado en gran medida tal recurso habiendo imbuido a los países latinoamericanos en una división internacional del trabajo desfavorable. El segundo, que implica una cuidadosa estrategia política que evite traspasar los límites establecidos y las reglas de juego en las relaciones con las grandes potencias a cambio de la equidistancia de estas en asuntos de políticas locales relacionadas al desarrollo nacional, por lo general ha llevado aparejado el fracaso de múltiples proyectos autonomistas. Evidentemente, para el autor brasilero el ejercicio de la autonomía no era una tarea sencilla, justificando posturas cautelosas y moderadas (Tickner, 2014, p. 79)²².

Por su parte, en su esfuerzo por plantear una propuesta autonomista desde la perspectiva realista, el argentino Carlos Puig (1980, 1984, 1987) enfatizó la existencia de un mundo de asimetrías de poder y de intereses contrapuestos entre los Estados poderosos y aquellos débiles y dependientes, los cuáles necesariamente requerían de autonomía para alcanzar su desarrollo, condicionados por las restricciones estructurales propias del mundo bipolar en el que escribía.

Para este autor el sistema internacional no se caracteriza por la anarquía, sino más bien por un régimen jerárquico en el que conviven tres actores diferenciados: los “repartidores supremos”, encargados de tomar las decisiones (por lo general, personificados en los líderes de las grandes potencias; una elite transnacional); los “repartidores inferiores”, que se encargan de hacer cumplir las decisiones de los más fuertes (correspondiendo a los demás Estados del mundo, las elites de las periferias y otros actores transnacionales, como las empresas multinacionales); y los “recipiendarios” o “destinatarios”, que se limitan a obedecer y cumplir las normas y decisiones

²² A lo largo de sus obras, el autor también resaltó en este sentido el fundamental rol de las elites en el ejercicio autonomista, que requiere de una dirección política individual o colectiva con adecuada comprensión de los medios y modos necesarios para la promoción de cambios políticos estructurales orientados al desarrollo (Jaguaribe, 1972, p.166). En otras palabras, alcanzar la autonomía depende de líderes y elites que sean funcionales a tal objetivo. Esto es importante para el autor porque, desde su perspectiva, la relación de dependencia muchas veces (en general) no es impuesta de forma coercitiva por la potencia hegemónica, sino que es aceptada y asumida por las elites locales a cambio de diversas ventajas de clase. De tal forma, ninguna estrategia autonómica puede ejecutarse sin el apoyo de estos grupos, que deben estar comprometidos con tal objetivo e incluso asumir como propia la construcción de estas prácticas.

emanadas de los centros de poder (siendo, en esencia, los ciudadanos del mundo entero) (Puig, 1980, p.141)²³.

En suma, Puig conceptualizó a la comunidad mundial como un sistema social que funciona políticamente como las asociaciones nacionales de una sociedad doméstica. En tal esquema, las nociones de igualdad soberana y de “horizontalidad” en las relaciones internacionales son, de fondo, ficciones que encubren la existencia de relaciones jerárquicas (que fluyen de Norte a Sur), sin consideraciones nacionales o fronteras. Sin embargo, Puig advierte que tal aproximación teórica no descarta la posibilidad de la actuación autonómica entre los Estados menores.

Frente a esta jerarquía, el argentino planteó la autonomía como la máxima capacidad de decisión propia posible, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real, para identificar los objetivos nacionales y permitirle al Estado elegir libremente cómo llevarlos a cabo. Como si en el sistema internacional operara esencialmente un juego de suma cero entre dominantes y dominados, a superar mediante la autonomía, esta implica esencialmente disponer de un mayor margen de maniobra para optar, decidir y obrar por sí mismo, tomando las decisiones que conllevan a los propios objetivos (Puig, 1980, p.145; 1984, p.42).

En tanto todo planteo autonómico implica un contenido estratégico, el autor también advirtió que, para lograrse, previamente debía realizarse un correcto análisis del actor al que se enfrenta,, su magnitud relativa, sus posibles aliados y los medios disponibles para lograr sus objetivos. Además, similar al planteo de Jaguaribe, para Puig, maximizar los niveles de autonomía requería de determinados grados adecuados de viabilidad nacional, una cantidad suficiente de recursos domésticos y, fundamentalmente, un compromiso explícito de parte de las elites “funcionales” a tal fin. La noción de autonomía implicaría necesariamente la movilización de recursos materiales de poder y estrategias como las alianzas regionales, la integración económica y política y la mejora

²³ Se debe reconocer que, si bien Puig incluyó esencialmente la variable de poder como un elemento explicativo del ordenamiento internacional y de las posibilidades de autonomía, el sistema internacional que describe no se basa únicamente en el poder, sino en las relaciones de interdependencia económica y la construcción de normas internacionales. Similar a la teoría de Jaguaribe, para quien el poder militar sí es crucial, pero cuyo marco explicativo incluye elementos como el desarrollo tecnológico (autonomía técnico-empresarial), en ambos autores el poder es una variable necesaria pero no suficiente para explicar el sistema internacional.

de las habilidades de negociación con el fin de contrarrestar la influencia norteamericana en la región (Tickner, 2014, p.79; Tickner, 2003, p.332).

El rol de las elites en el pensamiento del argentino es vital, en tanto la mayor o menor autonomía de los países latinoamericanos no depende únicamente de contar con recursos suficientes, sino, sobre todo, de contar con elites funcionales para emprender el camino de la autonomización y de las estrategias que estas adopten. Ambos factores se conjugarán para dar lugar a uno de los cuatro estadios o fases (pensados por el autor como los distintos períodos históricos por los que ha pasado la región desde su condición como colonia española) en el tránsito desde la dependencia hasta la autonomía, entendidas ambas circunstancias como tipos ideales.

Según Puig, respecto de las grandes potencias, los países periféricos pueden encontrarse en un estado de “Dependencia Paracolonia”, cuando el Estado Periférico goza formalmente de Soberanía e Independencia, pero depende en la práctica de actores y estructuras externas; de “Dependencia Nacional”, cuando las elites instrumentalizan la subordinación en función de sus propios objetivos para sacarle el máximo provecho a la asimetría; de “Autonomía Heterodoxa”, cuando se pretenden maximizar los márgenes de maniobra del país periférico aprovechando los vacíos dejados por la gran potencia, trazándose objetivos propios que no confronten directamente con los intereses vitales de esta; o de “Autonomía Secesionista”, equivalente a la ruptura de lazos con los centros de poder, junto con actos explícitos de desafío de su autoridad.

A pesar de la interesante clasificación en términos descriptivos de Puig, su planteo no termina de explicar las razones por las cuáles un país periférico optaría por una u otra posición o los factores que siquiera habilitarían a tales opciones. Si bien el autor reconoce el importante rol de las elites en este sentido, al igual que Jaguaribe, no termina de advertir taxativamente los elementos de poder nacional que podrían ser utilizados por estas elites para transicionar de un estadio a otro, limitándose a hablar de “recursos domésticos” o de “viabilidad nacional” a nivel interno, sin decir explícitamente qué tipo de recursos está considerando, más allá de la mención de algún ejemplo particular.

Puig, al igual que Jaguaribe, tampoco incurre en la reacción de las grandes potencias frente a la búsqueda de autonomía de los países más pequeños, sobre todo cuando tal búsqueda implica algún tipo de confrontación con las primeras. Con cierto grado de optimismo, ambos autores creyeron

que, bajo el mando de elites predisuestas y capacitadas, la autonomía es simplemente posible para todos y que no ocurren confrontaciones (intencionales o por error) en el proceso de su búsqueda. Aún si lo reconocieran, ninguno consideró explícitamente cuáles podrían ser las reacciones de las potencias. Para estos autores la práctica de la autonomía es esencialmente un ejercicio de un solo carril.

Por otra parte, en lo que algunos autores también consideran como parte de las bases fundacionales de la escuela autonomista, tomando como insumos los trabajos de Puig y Jaguaribe, el austríaco Gerhard Drekonja (1983) advirtió, en lo que es un importante insumo teórico para la presente investigación, que la autonomía implica necesariamente una relación bidireccional que debía tener en cuenta dos variables: el comportamiento de un país frente a la gran potencia establecida en cierto momento histórico, y la interpretación de esta del alcance de la acción de tal país. Desde su perspectiva, la percepción que tiene el poder hegemónico sobre una política exterior es, de fondo, lo que define en determinado momento que una conducta se califique como de mayor o menor autonomía y que sea castigada, tolerada o recompensada por esta potencia.

En otras palabras, lo que se entiende por autonomía en determinado contexto está ligado tanto a la conducta del autor con voluntad autonómica como a la interpretación de su alcance por parte del centro de poder. De esta forma, los países de la periferia deben maniobrar con prudencia (a pasos pequeños y bien implementados) entre el alto y al bajo perfil, buscando la autonomía de manera paulatina y en función de la aparición de contextos propicios para ampliar su capacidad de acción, evitando riesgos y costos en el camino.

Desde tal perspectiva, el autor criticó los comportamientos exteriores de los países latinoamericanos en las décadas previas, por desarrollarse de forma reactiva y errática, sin seguir parámetros sistemáticos de planificación y ejecución que reconocieran en el momento adecuado tal libertad de acción, dando así lugar a una conducta “subordinada clientelista” que renunció, por incapacidad o por pragmatismo, a la actuación autonómica, pretendiendo evitar asumir los costos y riesgos de un alto perfil internacional. Frente a esta especie de autonomía de “lealtad” de alto perfil hacia una potencia hegemónica, el autor favoreció una política exterior semiautónoma de tipo reformista moderada en la que, reconociendo los límites de tolerancia del poder central, el más débil se decida a actuar dentro del sistema establecido, aprovechando oportunidades y coyunturas propicias para aumentar su margen de maniobra. Finalmente, reconoce que también es posible

abocarse una política de desacople, en la que prevalezca la ruptura y la desobediencia secesionista de alto perfil frente al tradicional centro hegemónico, aunque con altas probabilidades de castigo por parte de este último por tales actos de “rebeldía”.

También es importante destacar como otro interesante aporte para la conceptualización de la variable propuesta en esta investigación que para Drekonja, quien con el tiempo asumiría una posición mucho más pesimista sobre las posibilidades de búsqueda de autonomía de la región latinoamericana), temas como el de las drogas ilícitas, la degradación medioambiental y las dificultades de gobernabilidad le darían a la región latinoamericana una suerte de “poderío” o “capacidad caótica” por su efecto negativo para los intereses norteamericanos, lo que llevaría a Washington a tener más en cuenta a la región. Es decir, sería su eventual poder de desestabilización su principal fuente de acción para recuperar la atención internacional, su valor en la política mundial y obtener concesiones por parte de las grandes potencias.

Sin embargo, a pesar de lo prometedor de tal comentario, el autor austríaco no profundizó sobre el mismo en términos sistemáticos ni reconoció de forma explícita otros elementos propios de los países más débiles (negativos o positivos) que pudieran aportar a un reconocimiento de su relevancia estratégica frente a los grandes poderes del sistema.

Finalmente, ya en el nuevo milenio, en un mundo que se vaticinaba multipolar y cambiante, una extensa literatura se propuso revisar la teoría de la autonomía para actualizarla y superar su, según varios autores, anacronismo. Frente a su supuesta pérdida de valor explicativo en un mundo que ya no estaba dominado por el conflicto Este-Oeste ni por la polaridad Norte-Sur, aunque la idea de autonomía en algunos casos se mantuvo, asumió nuevas modalidades distintas a las propuestas por los autores previos. Así, varios académicos comenzaron a plantear descriptivamente lentes conceptuales nuevos, como los de “Autonomía por la distancia” vs. “Autonomía por la participación” (Fonseca Jr., 1998), “Autonomía por la integración” vs. “Autonomía aislacionista” (Lampreia, 1998) o “Autonomía por diversificación” (Vigevani y Cepaluni, 2007).

Entre todas ellas, ciertamente la propuesta más reconocida es aquella desarrollada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian (2000; 2001; 2002; 2003), quienes propusieron la denominada “autonomía relacional”, un nuevo enfoque sobre el concepto, que se define como “la capacidad y disposición [del Estado] para tomar decisiones por voluntad propia, basadas en sus propias

necesidades y objetivos, sin interferencias ni restricciones externas, y para controlar procesos o eventos que ocurren dentro y fuera de sus fronteras” (2000, p.176; 2001, p. 88; 2002, p.162).

En este sentido, los autores abandonaron la idea de Autonomía como “no injerencia” y privilegiaron la colaboración y la cooperación de los Estados latinoamericanos, entre ellos y con el mundo, guiados por la democratización, el regionalismo abierto y el respeto a los Derechos Humanos. Para ellos en el nuevo contexto internacional la defensa y el incremento de la autonomía no puede provenir de políticas de aislamiento, autosuficiencia y oposición (imposibles, improbables o indeseables), sino que debe emanar de la activa participación y cooperación regional e internacional (2000, p.179; 2003, p.13), mediante prácticas como el “multilateralismo vinculante”, la “colaboración selectiva” y la “contención acotada”. La autonomía debe fundarse en la capacidad de obtener beneficios (o reducir costos) a partir de su asociación con otros Estados en distintas temáticas y del poder obtenido mediante la capacidad de participar e influenciar eficazmente en las políticas mundiales (Russell y Tokatlian, 2003, p.16). De esta forma, tal como argumentan los autores:

El nivel de autonomía de las estrategias de política exterior de América del Sur no debe ser evaluada en términos de un mayor o menor grado de oposición a las preferencias de los Estados Unidos. Si la autonomía se define (y mide) como la capacidad de un país para implementar políticas que sirvan a sus intereses manteniendo y ampliando sus grados de libertad, es insignificante que dichas prácticas coincidan o no con los intereses de Estados Unidos o de otros países. Así, casos de grandes grados de autonomía pueden ocurrir en combinación con altos niveles de coincidencia con los intereses estadounidenses. Una vez más, no es un nivel alto o bajo de oposición o la confrontación que caracteriza a la autonomía, sino la propia capacidad de un país para establecer y ejecutar las políticas que mejor sirven a sus intereses nacionales (Russell y Tokatlian, 2003, p.18).

Empero, a pesar de lo novedoso del planteo de los autores argentinos, su planteo relacional no advierte el hecho concreto de que algunos actores pueden tener más autonomía que otros e influencia sobre las políticas mundiales, no solamente por el ejercicio de sus relaciones con el exterior, sino por recursos propios que los habilitan a actuar de tal manera. Desde su perspectiva, el ejercicio de la autonomía es un proceso cotidiano que surge de la interacción con el sistema y

otros actores, propio de las relaciones económicas y, sobre todo, diplomáticas. Sin embargo, su preocupación sobre el proceso de construcción y ejercicio de la autonomía no considera en profundidad los factores estructurales que, en muchos casos, la anteceden.

Por otra parte, los autores argentinos no abordan la incógnita sobre qué pasaría en caso de que las políticas de autonomía implementadas a nivel internacional para mantener o ampliar sus grados de libertad generen conflictos con los Estados Unidos. Si bien plantean la posibilidad de que, en ocasiones una política exterior de tinte autonomista podría tener altos niveles de coincidencia con los intereses norteamericanos, simplemente no abordan qué sucede con la autonomía en el caso contrario. Entendiendo que vivimos en un mundo interconectado e interdependiente, donde el recurso a la violencia ha disminuido, Russell y Tokatlian sencillamente desatienden la posibilidad de castigos y enarbolan una nueva forma de ejercer la autonomía, desconociendo en la práctica la política de poder. Pero las lógicas asimétricas y las posibilidades de represalias siguen existiendo y estando presentes. Las grandes potencias siguen contando con la posibilidad de castigar a los más débiles. De hecho, en ocasiones, aunque no siempre, deciden hacerlo. Como plantea esta investigación, cabe preguntarse qué explica que a veces decidan no actuar de tal forma.

Desde otra concepción sobre la cuestión autonomista, Pardo y Tokatlian (2010), por su parte, definieron la autonomía relativa como:

La capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis con otro actor social en un(as) área(s) temática(s) específica(s), asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha(s) área(s) temática(s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer esa capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente (p.94).

De tal definición vale la pena resaltar específicamente dos puntos fundamentales para este trabajo. Por un lado, los autores parecieran tener una visión acotada de la autonomía, la cual no se ejerce de forma global (en nombre de un interés nacional uniforme), sino de modo sectorial, referente a actores, cuestiones y momentos específicos.

En segundo lugar, los autores resaltaron el contenido antes que la forma de la práctica autonómica. No es tan relevante el tipo de perfil de la conducta externa (por ejemplo, moderada o contestataria), sino que lo fundamental es contar con una acumulación suficiente de recursos de poder que permitan asegurar el aumento de la capacidad negociadora de determinado actor. Es decir, Pardo y Tokatlian, reconocieron que no todos los países están igualmente habilitados para el mismo tipo de políticas autonómicas y que el conflicto, que presumen recurrente en aras de ejercitar tal autonomía, puede tener riesgos y costos más altos para algunos que para otros.

Sin embargo, los autores no especifican los “determinados atributos de poder” que mencionan. Más aún, según ellos, tales atributos varían según el área temática siendo tratada. Por el contrario, este trabajo plantea que cabría suponer la existencia de determinados atributos de poder en manos de los Estados más débiles fungibles y aplicables como elemento de presión en distintos tipos de negociaciones bajo múltiples agendas. Determinados factores que asignen cierto valor estratégico relevante a ciertos países podrían serles útiles para ejercer su autonomía en sentido amplio (en múltiples circunstancias y áreas temáticas). Estos autores, si bien reconocieron la importancia de tales factores, atributos o recursos, no ahondan en tal cuestión.

Finalmente, en otra de argumentaciones teóricas sobre la cuestión (que ha decaído en interés académico durante los últimos años), Tokatlian y Carvajal (1995, p.26) advirtieron que la mayor parte de los autores sobre el tema han planteado la posibilidad de mayor o menor autonomía en función de la posesión o falta (como restricción o como recurso) de determinados atributos esencialmente económicos (productivos, financieros, comerciales, tecnológicos). Se preguntaron entonces qué otro instrumento distinto de la riqueza material o la capacidad militar, que muchos países periféricos no detentan de manera significativa, podría brindar cierto poder relativo a los actores más alejados del sistema mundial que eleve sus posibilidades autonómicas.

Los autores respondieron a tal interrogante argumentando que “en el terreno de las "ideas" es probable identificar un territorio no explorado suficientemente por parte de los países periféricos, en particular de Latinoamérica”. Nada mencionan sobre otros recursos que podrían otorgar (incluso a los menos imaginativos de los líderes) cierta cuota de valor estratégico, poder derivado, relacional y relativo y, en última instancia, algún tipo de autonomía en su actuar internacional, evitando costos tangibles por su comportamiento frente a las grandes potencias.

Tal como pudo observarse, la escuela latinoamericana, sobre todo aquella que prosiguió a las teorías dependentistas, abordó con mayor profundidad los condicionantes, así como las fuentes externas e internas, de autonomía frente a un mundo que concibió como fundamentalmente jerárquico, superando el enfoque propuesto desde otras latitudes, que puso el foco principalmente en el poder derivado del relacionamiento mutuo y el aprovechamiento de contextos institucionalizados. Varios autores, como el brasilero Helio Jaguaribe, el austríaco Gerhard Drekonja y los argentinos Pardo y Tokatlian, resaltaron el carácter bidireccional de las relaciones con las grandes potencias y dieron cuenta de la importancia de los factores internos en tal ejercicio. Sin embargo, a pesar de notar la relevancia de tal aspecto, ninguno logró describir o llevar a cabo análisis sistemáticos sobre los elementos internos que habilitarían a un país periférico a adquirir ciertos grados de autonomía y/o a incurrir en costos menores en sus relaciones con las grandes potencias, dejando abierta un área inexplorada en términos académicos y con potencial de aumentar el poder explicativo sobre las relaciones asimétricas a nivel internacional. El valor estratégico de los Estados débiles ha sido, por lo general, un campo teóricamente inexplorado y carente de indagaciones empíricas profundas.

2.3. La autonomía y el valor estratégico en la obra de Carlos Escudé y la literatura sobre el Realismo Periférico

Cabe mencionar que, dentro de la larga lista de autores que han abordado la cuestión de la Autonomía desde América Latina, la obra del argentino Carlos Escudé, analizada en mayor detalle en el Marco Teórico de esta tesis, desató sendos debates en el ámbito académico y político de la región por su controvertida visión, disidente respecto de la literatura previa sobre el tema.

Entre otros aspectos que se desarrollan teóricamente más adelante, Escudé propuso la necesidad de reconceptualizar y redefinir la noción de Autonomía, tomando como marco de referencia la capacidad de confrontación de un país y, sobre todo, los costos derivados de este comportamiento. Mientras que la libertad de acción de un país es, de fondo, ilimitada, el foco debe estar puesto en evitar una autonomía contestaria en forma de gestos y actitudes simbólicas y desafiantes con base en sentimientos propios de un Estado antropomorfizado, como el honor, la dignidad y el orgullo, que frecuentemente incurre en enormes costos para las poblaciones de estos países.

El punto de análisis de Escudé no es la posesión o no de la tan proclamada “autonomía”, sino la utilización que se hace de ella y, por ende, de cómo se mantiene, se incrementa o, en el peor de los casos, se pierde. Para el autor argentino, el mejor uso posible de la autonomía es aquel que, como en los casos de Alemania, Japón e Italia después de la 2da Guerra Mundial, incurre en ganancias materiales, en términos de desarrollo interno con beneficios tangibles para su población. Esta postura de máxima prudencia, que a veces puede recaer en el alineamiento con la potencia dominante, requiere de una visión estratégica y un cálculo utilitarista para determinar el alcance, el sentido, el contenido y la práctica de la política exterior. Esta posición pragmática, que da cuenta de la asimetría y pretende actuar en consonancia con esta (antes que contra esta), requeriría no sólo la voluntad, sino también la capacidad para actuar de esta forma, en términos de la presencia de elites ilustradas, con intereses precisos y un entendimiento absoluto de la realidad internacional.

Sin embargo, poco ha dicho Escudé sobre la necesidad de contar con recursos propios para llevar adelante este tipo de políticas, más allá de la voluntad y la capacidad de las elites. Excepto por algunas menciones puntuales, el autor argentino desconoce en gran medida el rol de las capacidades individuales de los países periféricos para llevar adelante políticas de este tipo, como si las mismas fueran fácilmente ejecutables para todos por igual.

En principio cabe destacar que la cuestión de la relevancia estratégica de los actores periféricos sí es advertida por Carlos Escudé en algunas ocasiones a través de sus obras. Así, por ejemplo, en el primer capítulo de su libro de 1995, el autor anunciaba:

Por cierto, aunque algunas de las conclusiones a las que llegaremos aquí serán aplicables a todos ellos, la mayoría será aplicable sólo a los Estados de países subdesarrollados, y algunas serán aplicables sólo a una categoría especial de países subdesarrollados que será definida más adelante: aquellos que resultan *relativamente irrelevantes para los intereses vitales de las grandes potencias* (Escudé, 1995, cap.1, p.31; cursiva propia).

El autor retoma el asunto en el capítulo 4 de la misma obra (pp. 21 – 25), en donde apunta:

No obstante, debe señalarse que este riesgo [el de costos futuros por la confrontación] normalmente será un factor menor en todos aquellos casos en los que el Estado

periférico tiene una cierta relevancia para el Estado central con el que confronta. Un riesgo significativo de ser eventualmente sancionado aún por confrontaciones menores que se acumulan en una ‘memoria histórica’ negativa emerge sólo cuando el Estado periférico es relativamente irrelevante para los intereses vitales de la gran potencia con la que éste confronta.

En el mismo capítulo dedica una página a plantear algunos indicadores para advertir la relevancia de un Estado periférico, en sentido positivo o negativo, comentando que existe una diferencia adicional “entre los Estados periféricos que son relativamente relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias y aquellos que no lo son” (Escudé, 1995, cap.4, p. 21-24)²⁴. En otra ocasión, haciendo referencia a esto mismo, remarcaba:

Si un país periférico es muy relevante para la superpotencia bajo cuya órbita se encuentra, entonces los “costes indirectos” y los “riesgos de costes eventuales” del miembro derecho de la ecuación son variables menos relevantes. Sólo son importantes los “costes previsibles” de sus confrontaciones, es decir, la primera variable del miembro derecho (Escudé, 2012B, p.107).

En términos de ejemplos prácticos, la cuestión de la relevancia estratégica es advertida por Escudé al momento de plantear el accionar de los Estados Unidos frente a Brasil:

(...) Brasil posee cierta capacidad de extorsión en algunos campos cruciales. El anuncio de que en 2004 comenzará la exportación de uranio enriquecido producido en la planta brasileña de Resende es inquietante porque, aunque Lula respete las normas de la Agencia Internacional de Energía Atómica, se sabe que una vez que existe la posibilidad de exportar, las limitaciones establecidas por los tratados se cumplen o no en función de consensos políticos inestables. ¿Pero qué se puede hacer? Estados Unidos, guardián del orden mundial, no puede darse el lujo de empujar a Brasil hacia el campo de los Estados rufián. (...) A los países capaces de exportar material nuclear hay que tratarlos con guantes blancos (Escudé, 2004, p,4).

²⁴ Estos indicadores son adoptados para la conceptualización de la variable indagada en este trabajo, junto con otros indicadores de desarrollo propio. Ver apartado 3.3.3.

También plantea estos términos al comparar las políticas de tinte revisionista o confrontativo que mantuvo la Argentina frente a aquellas que podrían mantener algunos países de Medio Oriente:

Para Irak, Irán o Libia sería suficiente no llevar a cabo un juego de poder político-militar que es suicida para sus propias poblaciones a la vez que peligroso para todo el resto del mundo. Estos países y sus Estados podrían, sin costos significativos, continuar involucrándose en pequeños antagonismos diplomáticos con Occidente, siempre que el Medio Oriente permaneciera inestable y su petróleo no se agotara: nadie le llevaría el apunte a estas pequeñas confrontaciones si ellos moderaran sus políticas en el frente de la seguridad. Pero para un país como la Argentina el riesgo generado incluso por confrontaciones inocuas es potenciado debido a su irrelevancia relativa para los intereses vitales de las grandes potencias: esta es una hipótesis de sentido común que puede verificarse en el estudio de la historia (Escudé, 1995, cap.4, p.25).

El caso más común citado en sus obras de la cuestión de la irrelevancia es siempre en referencia a la neutralidad argentina durante la 2da Guerra Mundial:

Por cierto, la neutralidad argentina fue duramente castigada, mientras que la española, suiza e irlandesa no lo fueron, por motivos comprensibles. Si Estados Unidos ofendía a Franco, seguramente el dictador español le hubiera permitido a Alemania usar su territorio para operaciones bélicas, lo que podría haber ocasionado la caída de Gran Bretaña. (...) En cambio, a un neutral que se encontraba más cerca del Polo Sur que de los centros del poder mundial se lo podía usar para hacer ostentación de cómo trata el justiciero país del Norte a los Estados que no están a la altura de sus obligaciones morales. Es interesante recordar que en los '40 la Argentina era bastante más desarrollada que España. El hecho implica que, en el análisis de este fenómeno, lo que debe tenerse en cuenta no es el peso específico de cada país, sino su importancia para los intereses específicamente norteamericanos (Escudé, 2009, p.10).

Finalmente, otra referencia práctica a esta dimensión es realizada cuando diferencia la misma respecto del desarrollo de los países, comparando a la Argentina con Turquía y México:

Por ejemplo, aunque durante la mayor parte de la segunda mitad del siglo XX, Turquía y México no fueron países más desarrollados que Argentina, fueron estratégicamente

más relevantes para Estados Unidos. Turquía lo fue debido a su posición geográfica, en el centro de los ejes de los grandes conflictos históricos por el poder mundial. Y México lo fue porque, además de ser contiguo a la superpotencia, produce petróleo que Estados Unidos compra para no agotar su propia reserva estratégica. En cambio, la Argentina es un importante productor de alimentos de clima templado, cosa que es relativamente irrelevante para Estados Unidos (el más importante productor de tales alimentos de todo el planeta). Y para colmo, Argentina está muy lejos de los ejes de competencia entre las grandes potencias. (...) Para Washington, sancionar a Ankara podía ser muy costoso, y sancionar a México podía ser medianamente costoso, mientras los costes de sancionar a Buenos Aires eran nulos o casi nulos (Escudé, 2012B, p.107).

Lo interesante es que, sin embargo, a pesar de estas referencias, Escudé no ahonda en esta variable que, según él, pertenece al “sentido común” (1995, cap. 4, p.25) pero que, tal como se proyecta en este trabajo, tiene un valor fundamental al momento de poder explicar las divergencias de comportamiento de las grandes potencias frente a los países periféricos. Aun así, las citas enumeradas son las únicas encontradas dentro de su vasta producción intelectual. Si bien Escudé reconoce la existencia de esta variable (a veces al inicio de sus obras, como en aquella de 1995, y a veces recién al final, como en su libro de 2012 que plantea una revisión de su teoría), la aísla del resto de su análisis, otorgándole un lugar menor y hasta tangencial dentro de su modelo, dedicándole apenas una o dos páginas en algunas de sus principales obras y apenas pocas oraciones, si es que alguna, en el resto de sus trabajos sobre Realismo Periférico. La variable se comenta, pero no se analiza ni se aplica con rigurosidad, lo que, en ocasiones, lleva a análisis desacertados.

Esto es entendible en tanto el autor argentino pretendía estructurar una teoría (o como reconocería en sus trabajos, “una filosofía”) de política exterior para los Estados más débiles del sistema, haciendo foco en aquellos que tenían más que perder mediante políticas innecesariamente confrontativas. Sin embargo, habiéndose ya consolidado su teoría, es útil ahora seguir expandiendo la misma otorgándole mayor peso a variables como la que aquí se presenta, a fin de elevar su nivel explicativo e incluso, hasta cierto punto, su nivel predictivo.

Mientras que Escudé pretendía una teoría de carácter prescriptivo para los países más débiles y de poca importancia, esta tesis aspira a elevar el poder explicativo del comportamiento de las grandes potencias frente a países débiles, pero “no tan poco importantes”. Más aún, la variable

propuesta tiene un doble poder explicativo, en tanto también permite explicar mejor el comportamiento irredento de las elites de estos países en cierto momento dado. Ser consciente de la posesión de cierto valor estratégico pudo haber otorgado, a los ojos de estos dirigentes, un mayor margen de maniobra frente a los hacedores de reglas del sistema, instándolos a tomar políticas más riesgosas de la que una lógica escudeana hubiera prescripto, en búsqueda de concesiones o guiados por sus cruzadas ideológicas. En este sentido, su comportamiento pudo haber sido mucho más racional (y menos costoso desde un punto de vista ciudadano-céntrico) de lo que admite la teoría original. El comportamiento de estas elites no sólo respondió a la voluntad de poder o a sus cosmovisiones ideológicas, sino a la sencilla creencia de que podían embarcarse en estas políticas sin costos mayores para ellas o sus ciudadanías²⁵.

Si bien, como reconoce Escudé, la advertencia de esta variable responde prácticamente al sentido común, su profundización teórica y empírica puede implicar un aporte importante a la teoría, permitiendo explicar casos, países y momentos históricos que, hasta ahora, la misma ha pasado por alto. Este trabajo propone que sencillamente no pueden comprenderse o explicarse algunas acciones de política exterior de las grandes potencias hacia países considerados periféricos por el constructo teórico escudeano (y viceversa) sin referir de forma directa a esta variable. En este sentido, entre varios ejemplos inexplicables sin la ponderación de esta variable, el propio Escudé reconoce que hasta el rol de la memoria histórica es menor en el caso de aquellos países con un valor estratégico fundamental para los intereses de los hacedores de reglas:

Debe señalarse que este riesgo normalmente será un factor menor en todos aquellos casos en los que el Estado periférico tiene una cierta relevancia para el Estado central con el que confronta. Un riesgo significativo de ser eventualmente sancionado aún por confrontaciones menores que se acumulan en una "memoria histórica" negativa emerge sólo cuando el Estado periférico es relativamente irrelevante para los intereses vitales de la gran potencia con la que éste confronta (Escudé, 1995, cap.4, p.21).

²⁵ De más está decir que este trabajo no pretende justificar o defender las políticas exteriores desarrolladas bajo estas premisas, menos aun las que promovieron mayores niveles de confrontación y revisionismo. Si bien en algunos casos las mismas tuvieron éxito y lograron algún tipo de beneficio tangible, en la mayor parte de ellos las consecuencias fueron ruinosas para estos países y sus ciudadanos, como bien lo demuestra Escudé en el caso argentino. La presente investigación pretende sencillamente explicar mejor estas políticas periféricas y las respuestas (o la falta de ellas) por parte de los hacedores de reglas del sistema.

Sin embargo, algunas páginas más tarde, restando inconscientemente peso a la cuestión del valor estratégico, Escudé termina por sobrevalorizar el rol de la memoria histórica:

Siempre que no sean el resultado de la defensa activa de intereses materiales, las memorias históricas negativas de grandes potencias respecto de Estados periféricos deben ser evitadas por estos últimos, aunque no exista ni el menor riesgo de que en el largo plazo ellas alimenten justificaciones para aplicar políticas discriminatorias del Estado poderoso contra el débil. Este es el caso simplemente porque las memorias históricas negativas también alimentan las percepciones de inversores potenciales, de banqueros, y de los consultores que construyen índices de riesgo-país (Escudé, 1995, cap.4, p.26).

Diversos casos empíricos pueden refutar esta idea en el caso de países que mantienen un valor estratégico de relevancia, a pesar de las macro relaciones negativas propuestas por sus políticas exteriores irredentas. En este sentido, el Brasil de Michel Temer y Jahir Bolsonaro logró revertir de forma sencilla la mala imagen frente a los Estados Unidos proyectada por los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff, mejorando sus relaciones a nivel tanto político como económico, tanto frente al gobierno como frente a los inversores norteamericanos. El rol de la memoria histórica, en este caso, fue relativamente menor.

En el caso de Venezuela, por su parte, podría plantearse que el empeoramiento de las relaciones, el mayor número de sanciones y las crecientes tensiones durante el gobierno de Maduro responden a una disminución de su valor estratégico relativo (frente al auto sustentamiento norteamericano en términos energéticos gracias a los avances tecnológicos en materia de *fracking* y el avance de nuevos socios en la materia como Canadá, que lentamente reemplazaron a Venezuela como proveedores) antes que a la política exterior del nuevo mandatario bolivariano que, a pesar de sus acusaciones y verborragias, representa una amenaza mucho menor para los intereses estratégicos de los Estados Unidos por su falta de atracción, liderazgo y recursos para guiar a otros líderes de la región en una oposición consolidada. Junto con el empeoramiento de las condiciones sociales de la población venezolana, puede postularse que la mayor presión norteamericana sobre Nicolás Maduro responde a una disminución de su valor estratégico (como diría Escudé, una activación del síndrome de irrelevancia) antes que a cuestiones de memoria histórica.

Incluso en el caso de Argentina, país planteado aquí como irrelevante para los intereses estratégicos de Washington, un simple cambio de gobierno alcanzó para revertir la imagen frente a los principales líderes norteamericanos. Si bien, por cuestiones internas, fundamentalmente atadas a cuestiones de política interna y no de política exterior, el esperado flujo de inversiones no llegó, este cambio de imagen alcanzó para lograr el apoyo norteamericano en múltiples organismos multilaterales, siendo el caso del FMI el más importante entre ellos. Incluso en un país de irrelevancia estratégica el rol de la memoria histórica tuvo menor peso que el propuesto originalmente por la teoría. La influencia de esta otra variable debería ser profundizada con mayor rigurosidad empírica más allá del caso argentino durante la 2da Guerra Mundial, ampliamente detallado por Escudé mismo.

En resumen, y retomando la cuestión del valor estratégico, si bien el autor advierte que “para una gran potencia los costos de equivocarse en su política hacia un Estado periférico que es relativamente irrelevante para sus intereses vitales prácticamente equivalen a cero” (Escudé, 1995, cap.4, p.24), la lógica contraria no es indagada en profundidad en sus obras, abriendo un espacio para el examen crítico de la realidad empírica.

En lo que respecta al Realismo Periférico como teoría y su desarrollo en la literatura académica, ciertamente los escritos más amplios y profundos corresponden a los textos en español e inglés del propio Carlos Escudé. Al momento de la redacción de este trabajo Escudé contaba con cerca de 30 libros publicados (de los cuales 7 abordan completamente el RP, aunque la teoría hace aparición marginal en otras tantas de sus obras) y la dirección de una obra colectiva de 15 volúmenes sobre la historia de la política exterior argentina. Algunos de los libros más importantes sobre RP, donde se condensa gran parte de su articulación teórica son *Realismo Periférico: Bases Teóricas para una Nueva Política exterior Argentina* (1992), *El Realismo de los Estados Débiles: La Política exterior del Primer Gobierno Menem frente a la Teoría de las Relaciones Internacionales* (1995) y *Foreign policy theory in Menem's Argentina* (1997).

El autor también desarrolló su obra en múltiples artículos académicos en diversos idiomas, publicados en revistas académicas latinoamericanas, europeas y estadounidenses (se cuentan en su Curriculum más de 110, con cerca de 40 vinculándose directamente al RP), así como también

colaboraciones mediante documentos de trabajo en instituciones argentinas (se enumeran 30 en su Curriculum) y capítulos en obras sobre teoría de las Relaciones Internacionales y Política exterior²⁶.

Por otra parte, el Realismo Periférico ha sido reconocido en Argentina y alrededor de todo el mundo por múltiples autores como una de las más importantes teorías en el campo de las Relaciones Internacionales emanadas de la región latinoamericana. Así lo demuestran las referencias a sus obras en diversos capítulos de libros, presentaciones en congresos y artículos de revisión teórica (específicamente sobre su obra o en análisis más amplios, sobre las vertientes teóricas de la disciplina) por parte de autores tan diversos como Borón (1991), Lowenthal (1992), Bodemer (1996), Hartwing (1997), Cengarle (1998), Niemann (1998), Sahni (1998), Sheinin (1998), Vacs (1998), Wylie (1998), Ayerbe (1999), Smith (1999), Armony (2000), Devés Valdés (2000), Cervo (2001), Saraiva (2001), Braveboy-Wagner y Snarr (2003), De Rezende Martins (2003), Simonoff (2003), Sun (2003 y 2005), Tickner (2003), Bernal-Meza (2004, 2005 y 2018), Ramos (2004), Bulcourf y Zabaleta (2006), Corigliano (2006), Santoro (2008), Xu (2010), Bulcourf y Cardozo (2015) y Rocha (2015). Estos son apenas algunos de los tantos autores que han reconocido al Realismo Periférico, a pesar de las críticas, un rol clave en la discusión teórica sobre la política exterior de América Latina, poniéndola a la par de otras teorías sobre la autonomía de importante reconocimiento, como aquellas de Puig y Jaguaribe anteriormente comentadas.

Otras tantas obras académicas han hecho uso de las herramientas teóricas del Realismo Periférico para profundizar sobre distintos casos de estudio o utilizan parte de su lógica como insumo para complementar otras teorías aplicadas al análisis de diferentes casos empíricos. A continuación, se enumeran algunos de los más importantes, tomando como criterio su advertencia por el propio Escudé o su reiteración en citas de otros trabajos académicos. Varios de estos han sido analizados y aplicados durante el desarrollo de esta tesis.

- Allan, L. (2007). Néstor Kirchner, Santa Cruz, and the Hielos Continentales Controversy 1991–1999. *Journal of Latin American Studies*, Vol. 39:2 (noviembre de 2007), p. 747-770, Cambridge University Press (Reino Unido).

²⁶ Para una lista completa de sus obras se recomienda acceder a su Curriculum Vitae en la web Academia.edu, que se mantiene actualizado con regularidad. Disponible en: <https://conicet-ar.academia.edu/CarlosEscud%C3%A9/CurriculumVitae>

- Battaleme, J. (2016). Realismo Periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(1), 11-42.
- Below, A. (2014). *Environmental politics and foreign policy decision making in Latin America: ratifying the Kyoto Protocol*. Routledge.
- Bernal-Meza, R. (1994). *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, (Argentina).
- Bowman, K. S. (2010). *Militarization, democracy, and development: The perils of praetorianism in Latin America*. Penn State Press.
- Busso, A. y Bologna, A. B. (1994). La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación, en CERIR (Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario), *La Política exterior del Gobierno de Menem: Seguimiento y Reflexiones al promediar su Mandato*, Rosario: Ediciones CERIR, (Argentina).
- Christensen, S. F. (2007). *South American Regional Integration: Two Moments in Mercosur's Integration Trajectory*. Documento de Trabajo N° 5 del Center for Comparative Integration Studies (CCIS) de la Aalborg University, 2007, ISSN: 1901-9718 (Dinamarca).
- Domínguez-Rivera, R. (2004). Fox's Mexican Foreign Policy: A case of post-authoritarian semi-peripheral realism. Trabajo presentado en la 45ª Convención Anual de la International Studies Association, Montreal, Canadá, marzo 17-20, 2004.
- Gaveglione, S. & Angelone, J. P. (1993). Las relaciones bilaterales con los Estados Unidos en el debate teórico argentino actual, en Rizzo Romano, A. y Luis Melo, A. (comp.), *Las Relaciones Argentina-Estados Unidos (1983-1993)*, Buenos Aires: Ediciones Homo Sapiens, (Argentina).
- Hartig, F. (2012). 'Alternative Weltordnungsmodelle? IB-Diskurse in China' by Nele Noesselt (VS Verlag, 2010). *Zeitschrift für Außen-und Sicherheitspolitik*, 5(2), 341-353.
- Igoa, J. (2007). Política exterior argentina en la década de los '90: del Realismo Periférico a los condicionantes internos y externos. La privatización petrolera, un espejo de la realidad. *Historia Actual Online*, Número 13 (Primavera 2007), publicación del Grupo de Estudios de Historia Actual (GEHA), Universidad de Cádiz (ISSN: 1696-2060) (España)

- Lemke, D. (2002). *Regions of war and peace*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Leonard, T., Buchenau, J., Longley, K., & Mount, G. (2012). *Encyclopedia of US-Latin American Relations*. CQ Press.
- Lowenthal, A. F., & Bertucci, M. E. (2014). *Scholars, policymakers, and international affairs: Finding common cause*. JHU Press.
- Magnani, E. (2019). Los estados periféricos frente a sus intereses geopolíticos: el caso de la argentina con el atlántico sur. *POSTData*, 24(1), 139-176.
- Misi, A. (2005). *A Teoria do Realismo Periférico e a Política de Alinhamento do Governo Menem*. Tesis de Maestría de la Pontificia Universidade Católica Do Rio De Janeiro (PUC-RIO) (Brasil).
- Neuman, S. G. (2010). Power, influence, and hierarchy: defense industries in a unipolar world. *Defence and peace economics*, 21(1), 105-134.
- Nolte, D. (1996). Ein neuer Perón? Eine Bilanz der ersten Präsidentschaft von Carlos Menem 1989-1995. *Nolte/Werz (1996: 98-125)* (Alemania).
- Pérez Llana, C. (2006). *Tendencias Políticas en América Latina a partir de las firmas de TLCs: Un acercamiento desde el 'Realismo Periférico'*. Documentos de Trabajo del CISEPA-PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú, (Perú).
- Rubbi, L. N., & Hunt, T. (2017). ¿Cuánto ganamos? ¿Cuánto perdimos? Las relaciones bilaterales en materia de defensa entre argentina, estados unidos y china en el período 2005-2015. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 22(2), 583-628.
- Sagarra, L. A. F. Y. (2005). *Política Externa Argentina da Década de 1990: Realismo Periférico e Reinserção no Mundo*. Tesis en Diplomacia del Instituto Río Branco (Brasil).
- Sahni, V. (2000). *Realismo Periférico vs. interdependencia compleja: dilucidando las políticas exteriores de Argentina y México desde 1989*. Documento de trabajo N° 47, División de Estudios Internacionales; México: CIDE. (México)
- Sahni, V. (2001). Peripheric Realism versus Complex Interdependence: Analyzing Argentina and Mexican Foreign Policies Since 1988. *International Studies* (Vol. 38:1, 2001). Revista de la Jawaharlal Nehru University, Nueva Delhi (India).

- Salles De Carvalho, J. (2007). *A Influência do Realismo Periférico na Relação da Argentina na Relação da Argentina com seus Vizinhos durante o Governo Menem - Práticas Políticas e Relações Internacionais*. Tesis de Maestría de la Universidad De Sao Paulo (Brasil).
- Santoro, M. (2015). O Alinhamento entre Argentina e Estados Unidos na Política Externa de Menem. *Carta Internacional*, 10(2), 65-80.
- Seitz, M. (1993). *¿Realismo penitencial o margen de maniobra? Un Estudio de las Relaciones de Argentina con América latina y Estados Unidos*, Grupo Editor Latinoamericano (Argentina).
- Silveira De Aragao e Frota, L. (1993). Reseña de Realismo Periférico. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Año 36:1, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI) (Brasil).
- Straus, I. (2004). Reversing proliferation. *The National Interest*, (77), 63-70.
- Tickner, A. (2007). Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, N° 65, Universidad de Los Andes, enero-junio de 2007 (Colombia).

Es interesante notar el creciente número de estudios que han aplicado sus insumos teóricos para el estudio de otras áreas que no eran foco principal del desarrollo original del autor argentino, tales como la industria de defensa (Neuman, 2010), la seguridad (Battalemme, 2016; Rubbi y Hunt, 2017), la proliferación nuclear (Straus, 2004) y hasta política ambiental (Below, 2014). Por otra parte, cabe resaltar que en las primeras décadas del nuevo milenio el Realismo Periférico ha recobrado mucha atención, no sólo en la región latinoamericana, sino también más allá, en países como la India (Sahni, 2001) y China (Sun, 2003; Xu, 2010), contribuyendo al debate sobre las teorías de las Relaciones Internacionales no occidentales (Acharya y Buzan, 2009). Ambas líneas de trabajo pueden ser muy prolíficas para un mejor entendimiento del contexto internacional y el desarrollo de mejores herramientas normativas para la praxis política²⁷.

Sin embargo, a pesar de la extensa literatura que se ha derivado a partir de los aportes de Escudé, el presente trabajo sigue admitiendo vacancia temática y metodológica. Por un lado, si bien ha habido estudios de caso (principalmente sobre la política exterior argentina, muchos de ellos realizados por el propio creador de la teoría), no se han realizado amplios estudios comparados sobre la política exterior latinoamericana y sus relaciones y consecuencias con los Estados Unidos.

²⁷ Al humilde criterio de este autor, este tipo de estudios de extrapolación de la teoría a nuevos ámbitos, siempre y cuando se haga de forma cuidadosa, debe ser alentado y desarrollado.

Los pocos estudios comparados advertidos (principalmente Sahni, 2000; Pérez Llana, 2006; Battaleme, 2016; Rubbi y Hunt, 2017), abordan comparaciones únicamente sobre dos casos, incluyendo por lo general a la Argentina y desconociendo, en general, el rol de la teoría para explicar casos como el de Colombia o el de Venezuela. Además, y más importante aún, si bien ha sido aplicada como herramienta explicativa, la teoría del RP en general no ha sido puesta a prueba de forma sistemática y bajo una metodología científica que permita dar cuenta de su validez para analizar el sistema internacional. Como lo reconoce el propio Escudé (2012A, p.531), “para el Realismo Periférico ha concluido el tiempo de la controversia política, y ha llegado la etapa de las tesis doctorales y los estudios académicos que lo desmenuzan”.

Asimismo, un análisis profundo de los textos mencionados, tanto entre aquellos teóricos como en aquellos de aplicación empírica, apunta a que la importancia de la variable de valor estratégico ha sido completamente desconocida y omitida en todos los trabajos que hacen referencia al Realismo Periférico, tanto por sus críticos como por sus adeptos. Frente a esto, se argumenta que pasar por alto la intervención de esta variable (o darla por supuesta) dificulta la aplicación de la teoría y su traslado al análisis empírico, habilitando la crítica por falta de adecuación de la teoría en los resultados observados (cuando el valor estratégico es alto y el RP debería ser aplicado al análisis con mayor precaución).

Además de los textos explicitados arriba, adoptando la metodología de búsqueda del propio Escudé actualizada a mayo del año 2020²⁸, una búsqueda en Google señala:

- En la web general, 8.280 entradas para “peripheral realism” y 14.600 para “Realismo Periférico”. La variante “peripheric realism” arroja 178 referencias adicionales

²⁸ Los números son un recuento exacto de las obras o las referencias encontradas en cada búsqueda. Difieren de forma importante con el recuento realizado por Escudé (2008). Según el autor, de su búsqueda en Google, se desprende: “En el web general, 411 entradas para “peripheral realism” y 2320 para “Realismo Periférico”. La variante de lengua inglesa “peripheric realism” arroja 72 documentos adicionales. En Google Books 50 libros registrados en el sistema que mencionan en su interior al “peripheral realism”, y 327 que mencionan al “Realismo Periférico”. Y en Google Scholar, 88 textos que mencionan al “peripheral realism” y 183 de “Realismo Periférico””. Excepto por la hipótesis de los efectos de la brecha temporal en la búsqueda (12 años es un marco temporal enorme en lo que refiere a la producción académica bajo los estándares actuales y la posibilidad de su publicación online), se desconocen las causas de esta diferencia. Sin embargo, los números presentados, más allá de su exactitud, son útiles para percibir el lugar importante que ha tenido el Realismo Periférico en la literatura y la praxis política.

- En Google Books, 230 libros registrados en el sistema que mencionan en su interior al “peripheral realism” y 275 que mencionan al “Realismo Periférico”.
- En Google Scholar, 447 textos que mencionan al “peripheral realism” y 1100 de “Realismo Periférico”.

Como si estos números fueran poco para demostrar la importancia que ha tenido la obra de Escudé en el debate latinoamericano (y, en menor medida, mundial) sobre Relaciones Internacionales, cabe advertir que, según el Banco de Conocimientos sobre Relaciones Internacionales publicado por el International Relations Theory Web, existen por lo menos 72 enfoques teóricos sobre la disciplina que pretenden interpretar, explicar y acuñar preceptos normativos sobre el sistema internacional y las acciones de sus actores. De estos candidatos a estatus paradigmático, sólo dos son de origen latinoamericano: la teoría de la dependencia y el Realismo Periférico (Escudé, 2008).

Frente al ascenso de nuevos actores y la reconfiguración del sistema internacional, el Realismo Periférico, un clásico de la literatura teórica latinoamericana, tiene la posibilidad de renovarse y seguir produciendo interesantes análisis y prescripciones. A pesar de los nuevos cambios y complejidades, la teoría de Carlos Escudé sigue resultando una herramienta útil para académicos y políticos, siempre y cuando el contexto internacional siga manteniendo su carácter proto-jerárquico, mientras siga habiendo fuertes y débiles, y mientras los fuertes hagan lo que puedan y los débiles sufran lo que deban. Como puede advertirse, su fecha de defunción aún es lejana.

Habiendo repasado las menciones de la teoría en el ámbito académico, así como la ausencia de un estudio sistemático en términos teóricos, conceptuales y empíricos sobre el valor estratégico de los países periféricos para las grandes potencias, tanto en la literatura internacional a nivel general como en la latinoamericana en particular, se pasa a continuación a desarrollar el andamiaje teórico que sustenta la presente investigación.

3. Marco Teórico

3.1 La teoría del Realismo Periférico

Se entiende el marco teórico como el corpus de conceptos de distintos niveles de abstracción que, articulados entre sí, orientan la forma de aprehender y comprender la realidad. Este incluye supuestos de carácter general sobre la realidad misma y sobre el funcionamiento del sistema internacional, así como una teoría sustantiva y supuestos específicos sobre el tema a analizar (Sautu, Dalle y Elbert, 2005, p.34).

A nivel paradigmático este trabajo asume el sistema de creencias básicas de la perspectiva positivista, con sus consecuentes supuestos ontológicos y epistemológicos sobre la realidad, existente por sí misma y pasible de ser observada de forma directa o mediatizada. En términos de teoría general, la investigación se desarrolla desde la corriente teórica del Realismo, principal perspectiva de análisis de las Relaciones Internacionales, que entiende el sistema internacional como un ámbito anárquico de interacción fundamentalmente interestatal. En esta teoría prima el cálculo de poder entendido esencialmente en términos materiales, la competencia auto interesada en búsqueda de poder y/o seguridad y la importancia de la prudencia y la racionalidad en la conducción de la política exterior de los Estados.

En un nivel de abstracción aún menor, la investigación adopta como teoría sustantiva la teoría del Realismo Periférico, originalmente formulada por el argentino Carlos Escudé, junto con sus principales postulados. Esta teoría, que comparte parte importante de las ideas centrales de la corriente realista, se diferencia sin embargo en algunos puntos particulares, desarrollados en detalle a continuación, como la visión de un sistema internacional esencialmente jerárquico y la falta de autonomía de la esfera política. Junto con una revisión profunda sobre algunos de estos conceptos, el RP plantea una relación fuerte entre el comportamiento de los Estados de menor poder relativo del sistema (variable independiente) y las respuestas, fundamentalmente en términos de castigos, que ejecutan frente a tales políticas los más poderosos (variable dependiente).

Esta teoría provee de una excelente base para explicar las relaciones entre estos actores, superando las falencias, inexactitudes o simplemente la falta de abordaje de este fenómeno por parte de otras teorías. El RP constituye el principal corpus teórico de esta investigación, orientando

la recolección de ciertos datos en particular y su interpretación a la luz de los supuestos de la teoría. Sin embargo, la hipótesis desarrollada en este trabajo plantea que el RP por sí sólo es insuficiente para explicar algunos hechos del mundo empírico, como la ausencia de castigos por parte de las grandes potencias a ciertos actores con comportamientos revisionistas o confrontativos. Frente a esto, es necesario incorporar otras variables, como el contexto histórico del sistema internacional y la variable interviniente o condicional del valor estratégico de los países periféricos para las grandes potencias, que moderan la relación entre las variables abordadas por el RP, elevando su poder explicativo (y hasta predictivo).

A continuación, se desarrolla en profundidad la teoría del Realismo Periférico de Carlos Escudé, haciendo hincapié en su relación con la corriente teórica realista y sus principales aportes al entendimiento de la relación entre las grandes potencias del sistema internacional y los países de menor poder relativo²⁹. Seguidamente se desarrollan ciertas críticas desde la literatura académica a este desarrollo teórico junto con algunas respuestas a las mismas. Se incluyen también algunas críticas propias, referidas esencialmente a la vinculación de cuestiones, de especial relevancia para el marco explicativo de este trabajo. Estos desarrollos se adoptan luego como base para la inclusión de nuevas variables al modelo teórico de Escudé.

3.1.1. Introducción al Realismo Periférico

Ya en 1981 Robert Gilpin escribía sobre “el sesgo occidental en el estudio de nuestras relaciones internacionales”. El Tercer Mundo había representado durante mucho tiempo uno de los silencios más notables de la disciplina de las Relaciones Internacionales, reflejado en el hecho de que las principales teorías, hipótesis y argumentaciones del campo se desarrollaban en torno a conceptos

²⁹ Se entiende por teoría el conjunto integrado de conceptos que permiten definir y explicar un fenómeno (Silverman, 2000, p.78). En este sentido, el presente Marco teórico, del que se extraen las hipótesis que se pondrán a prueba en la observación sistemática de la realidad de los capítulos posteriores (Iorio, 2013, p.196), es el componente básico del diseño que direcciona el proceso de investigación, orientando hacia una percepción particular de la realidad que se está estudiando, definiendo lo que es relevante sobre el tema (y lo que no) y sobre cómo es conveniente interpretar los hallazgos de la investigación (Alasuutari, 1993, p.31). Como parte integral del estudio aquí desarrollado, los conceptos analizados en los siguientes capítulos se organizan como proposiciones que se postulan como supuestos e hipótesis, los que una vez integrados argumentativamente constituyen la perspectiva teórica que ha dado lugar a la formulación de las preguntas de investigación, la selección de la metodología abordada y el análisis e interpretación de los datos reunidos (Freidin, 2007, p.37). Cabe reiterar que en este trabajo no se pretende poner a prueba el modelo analítico del Realismo Periférico (mucho menos del Realismo como corriente teórica), en tanto este funciona como encuadre de la realidad observada del sistema internacional, sino las hipótesis formuladas dentro del mismo, a fin de ajustar el nivel explicativo y predictivo del modelo (Iorio, 2013, p.210).

como la anarquía, la soberanía, el poder y el Estado, con limitada relevancia al aplicarse al contexto tercermundista (Neuman, 1998, p.2). En esencia, la teoría de las Relaciones Internacionales no había sido desarrollada desde la perspectiva de los más débiles, sino desde aquella de los más fuertes. Y lo cierto es que, aunque podemos estar mirando al mismo sistema interestatal, su descripción y las políticas recomendadas frente al mismo cambian cuando se observan desde distintas perspectivas (Escudé, 1995, cap.1, p.19). Tal como advirtió el argentino Carlos Escudé:

La teoría siempre es para alguien y para algún objetivo. Todas las teorías parten de una perspectiva. Las perspectivas se derivan de una posición en el tiempo y en el espacio, especialmente del tiempo y espacio social y político. El mundo se percibe desde un punto de vista definible en términos de nación y clase social, de dominación o subordinación, de poder ascendente o declinante, de una sensación de inmovilidad o de crisis, de la experiencia pasada, y de las esperanzas y expectativas para el futuro (...) (Escudé, 1995, cap.6, p.5).

Los entendimientos sobre el sistema que surjan en los países centrales no pueden ser iguales a los que surjan desde la periferia. Cuando los académicos del tercer mundo reemplazan a los provenientes de las grandes potencias como autores de la teoría surgen nuevos tipos de problemas, agendas de investigación y métodos de conocimiento. Como plantea Machado (2010), entre otras cosas, en la región latinoamericana no persiste la percepción de que el sistema internacional es anárquico, sino más bien todo lo contrario. Bajo la modificación de este supuesto básico de las principales corrientes teóricas de las relaciones internacionales se abre todo un nuevo espectro de posibles teorizaciones y prescripciones prácticas asociadas al contexto de la periferia.

Es así como las principales corrientes teóricas de las Relaciones Internacionales se habían quedado cortas durante mucho tiempo al tratar de dar adecuadas explicaciones sobre las opciones y las decisiones políticas de los Estados más débiles del sistema, sino también al momento de identificar su posición general dentro del mismo. Además, cabe advertir, al no aceptar las limitaciones sistémicas de su período histórico, el comportamiento a veces irredento de algunos Estados de la periferia ha sido una de las mayores fuentes de inestabilidad del sistema. En este sentido, aunque sus políticas pudieran parecer a simple vista irracionales, esto no quiere decir que sean irrelevantes para la comunidad internacional, sino todo lo contrario (Escudé, 1995, cap.3, p.5).

La tradicional línea de pensamiento de la disciplina había llevado a perpetuar una serie de falacias en los centros académicos del Tercer Mundo, donde, al naturalizarse la idea de cientificidad de la disciplina (fundamentalmente a partir de la revolución neorrealista), se olvidó que las Relaciones Internacionales se comprenden según desde donde uno esté ubicado (Brizuela, 2013). De esta forma, la importación acrítica de diversas teorías (acuñadas principalmente en Estados Unidos y Europa, centros mundiales de poder), han causado mucho daño al llevarse a la práctica política desde el Tercer Mundo, conduciendo a distintos gobiernos por caminos equivocados (y a diversos analistas académicos por análisis descriptiva y explicativamente erróneos). Escudé argumenta que, mientras que las teorías realistas contribuyeron a justificar políticas exteriores agresivas en búsqueda de seguridad y poder desde posiciones de debilidad, con efectos dañinos sobre la comunidad interestatal y sobre los mismos actores que plantearon estas prácticas, las teorías “liberales” (interdependentistas e institucionalistas) contribuyeron a sobreestimar los márgenes de maniobra de estos Estados contestatarios, con similares consecuencias ruinosas (Escudé, 1995, cap.1, p.8-10).

Por otra parte (y paradójicamente), cuando la teoría se ha centrado en la perspectiva del débil (como en la corriente latinoamericana de la “dependencia”), sus principales consecuencias normativas implicaron el aliento a la confrontación y la rebelión (ineficaces) contra la dominación del poderoso hacia el débil, nuevamente con diversos costos para este último. Lo cierto es que en la periferia las teorías de las Relaciones Internacionales con frecuencia han sido una herramienta ideológica utilizada para la justificación de políticas exteriores al servicio de intereses sectoriales antes que para la comprensión del funcionamiento interestatal y el desarrollo de normativas para políticas exteriores al servicio de los ciudadanos (cuando no fuera esta la intención de los académicos, los políticos se han encargado de este ejercicio). En breve, durante la mayor parte de su existencia, la disciplina careció de un estudio normativo sobre el sistema internacional que ayudara a comprender sobre las políticas exteriores más funcionales para el crecimiento y desarrollo de los países periféricos y, aún más importante, del bienestar de sus poblaciones (Escudé, 1995, cap.1, pp. 3 y 9).

Frente a todas estas cuestiones, el Realismo Periférico (RP) es una teoría de política exterior derivada de la perspectiva de los Estados periféricos de América Latina, estructurada y desarrollada por el académico argentino Carlos Escudé (también su principal exponente), en la década de 1990.

La teoría surgió como un análisis de la política exterior argentina, buscando otorgarle un carácter más pragmático e “inyectarle” mayores cuotas de racionalismo. Sin embargo, tal como advierte Battaleme (2016), los contenidos de la teoría, tanto aquellos descriptivos como normativos, abarcan un amplio espectro de análisis que no debería circunscribirse a una única unidad del sistema en un momento histórico dado y se mantienen hoy día con gran utilidad para un importante número de Estados, siempre que mantengan su condición subordinada frente a la distribución desigual de poder.

Con base en la conceptualización del economista Raúl Prebush, Escudé acuñó la terminología Centro – Periferia y le otorgó un desarrollo propio en el marco de las teorías de las Relaciones Internacionales. Si bien su propuesta teórica se desarrolla de forma plena y explícita en sus libros *El Realismo Periférico* (1992), *El realismo de los Estados débiles* (1995) y *Foreign Policy Theory in Menem’s Argentina* (1997), además del artículo “An Introduction to Peripheral Realism” (1998), ciertos aspectos que marcan el origen de sus reflexiones pueden rastrearse ya en su tesis doctoral para la Universidad de Yale, titulada *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina* (1983), así como también y en el libro *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío* (1986).

Luego de estas obras fundacionales el analista argentino siguió desarrollando y abogando por la aplicación de su teoría frente a los cambiantes contextos del Sistema internacional (destacan en este sentido un libro y un artículo académico del año 2012 sobre la aplicación de la teoría para la Argentina frente al auge de China), convirtiéndose así en uno de los autores más prolíficos, reconocidos y, a su vez, controvertidos, de la disciplina en su país natal y cierta parte de América Latina. Cabe destacar que el RP no fue únicamente una construcción mental abstracta, sino que se vio alimentada por diversos estudios historiográficos, que revelaron los costos para los países de la región (aunque, prácticamente sólo sobre la Argentina en el caso del autor original de la teoría) de sus confrontaciones con los Estados Unidos, potencia que ha funcionado como la restricción externa más relevante en el desarrollo de sus políticas exteriores (Escudé, 2014, p.45).

El RP se presentó como una tipología ideal de Política exterior diseñada para servir a los intereses de los ciudadanos de aquellos países más débiles del sistema, que no pueden competir frente a los grandes poderes sin costos extremos. El autor pretendió así el desarrollo de una Teoría de Relaciones Internacionales no enfocada desde la perspectiva del poderoso, sino desde los

predicamentos del impotente, débil y vulnerable (Escudé, 1995, cap.1, pp. 6-7). En sus palabras, “es un realismo para los que están privados de poder” (Escudé, 1997, p.93). Desde esta perspectiva, Escudé intentó corregir algunos de los principales conceptos de las escuelas tradicionales de las Relaciones Internacionales, objetando, en principio, la idea de que el Sistema internacional es fundamentalmente “anárquico” y que los Estados son a este lo que las células son a un individuo. Junto con ello, el autor critica algunos de los principales derivados de estos supuestos: la maximización de seguridad por sobre otras prioridades -el bienestar de los ciudadanos- (y por tanto la jerarquización de la agenda en torno a la seguridad) y la autonomía de la esfera política frente a otras esferas de acción del Estado y de la vida humana.

A partir de estas críticas elabora una construcción teórica propia sobre el sistema interestatal, el lugar de los Estados más débiles en el mismo y, su principal objetivo, una serie de prescripciones normativas claras orientadas hacia estos. A diferencia de sus predecesores latinoamericanos, Escudé argumenta que los beneficios de la autonomía (históricamente objetivo fundacional de las políticas exteriores de la región), deben ser calculados frente a los costos relativos, inmediatos y futuros, de su utilización.

En esencia, la teoría del RP elaborada por Escudé parte del supuesto de que existen reglas no escritas en el sistema internacional sobre las cuáles los Estados más poderosos mantienen un rol preponderante en el establecimiento de las normas. Sostiene así que la llamada estructura del sistema internacional no es lo que Stephen Waltz y otros neorrealistas han definido como “anarquía” (donde todos los Estados son “unidades similares”, con las mismas funciones), sino más bien una “jerarquía incipiente” o “proto-jerarquía”, en la que los costos de acción son siempre mayores para los más débiles y periféricos, obligados a aceptar esta cuasi jerarquía interestatal bajo el riesgo de sufrir ruinosas sanciones por parte de las grandes potencias.

Frente a esto, para el RP, una correcta política exterior debe reconocer que no existe libertad absoluta para actuar en el Sistema internacional, libertad que es aún más reducida en el caso de los más débiles. Frente a esto, para los países periféricos, vulnerables y empobrecidos la única política moral frente a sus ciudadanos es la que reduce costos y posibles riesgos y maximiza beneficios tangibles en términos de desarrollo económico.

La única confrontación admisible es la necesaria para no perjudicar el desarrollo económico propio, planteado como el principal objetivo de la política exterior de los países en tales

condiciones (acercándose al tipo ideal de política exterior del “Estado Comercial” desarrollado por Richard Rosecrance) (Escudé, 1995, cap.4, p.32). Desde el RP, la capacidad de confrontación, como si fuera un bien escaso, debe ahorrarse. En tal sentido, esta teoría plantea una forma diferente de entender el sistema internacional y los objetivos estatales, en este caso, desde la perspectiva de aquellos Estados que no imponen las “reglas de juego” y que sufren altos costos cuando confrontan con los que sí lo hacen (Escudé 2009b).

Aun plantándose de cara a varios supuestos fundacionales de las corrientes neorrealistas y oponiéndose fuertemente al supuesto de la anarquía del sistema interestatal, el RP sigue representando, según el propio autor, un tipo de realismo. En términos descriptivos, para la construcción de teoría, Escudé acepta plenamente "el principio realista de que 'el mundo es el resultado de fuerzas inherentes a la naturaleza humana, y para mejorar el mundo debemos actuar sobre esas fuerzas, no contra ellas'" (Escudé, 1995, cap.4, p.2; Escudé, 1997, p.82). En este sentido, el RP coincide con el paradigma realista en creer en la objetividad de las leyes de la política y en la posibilidad de desarrollar una teoría racional que las refleje. Se asume así que el carácter de la política exterior puede comprenderse únicamente a partir del examen de las medidas políticas ejecutadas a la luz de la razón y de las consecuencias previsibles de tales políticas.

Además, en términos prescriptivos, los realistas políticos consideran que una política exterior "racional" (es decir, en este caso, objetiva y no pasional) es una buena política exterior, ya que sólo una política exterior racional minimiza riesgos y maximiza beneficios, y por lo tanto cumple tanto con el precepto moral de la prudencia como con el requisito político del éxito (Morgenthau, 1948, p.8). En el RP el interés propio y el cálculo de costos y beneficios de las acciones de política exterior de los Estados sigue siendo la piedra fundacional de la teoría, que se priva de alusiones idealistas. El RP no aspira a un presente o futuro de tipo liberal, donde la paz es amparada bajo la igualdad jurídica de los Estados, la expansión de la democracia, las instituciones internacionales o la expansión del comercio. La preocupación del RP reside en los premios y castigos tangibles que se derivan de la actuación en el plano internacional, un plano donde hay desigualdad entre Estados auto interesados.

Otro de los importantes aportes de Escudé radicó en su análisis del concepto de “Estado”, que identificó como ambiguo en gran parte de la literatura de la disciplina. El RP deja en claro que la Política internacional se desarrolla entre países que contienen tanto una sociedad como un conjunto

de instituciones para su organización política (Estado). La interacción entre ambas dimensiones da lugar a políticas exteriores que pueden servir alternativamente a intereses de la ciudadanía, de cierta elite o individuo en particular. En este sentido, para comprender los comportamientos desestabilizadores en materia de Política exterior de algunos Estados periféricos es útil superar este modelo del Estado individualizado, acudiendo a un concepto teórico concebido por Robert Cox como el “complejo Estado/Sociedad Civil”. Según Escudé, el análisis sistémico típico de la disciplina es incompleto y es imposible estudiar y comprender ciertas políticas exteriores sin estudiar las sociedades productoras de tales políticas (Escudé, 2012B, p.95). El autor argumenta que el análisis sistémico es apenas “un complemento del análisis de sociedades específicas y de los factores internos que condicionan sus políticas exteriores” (p.40). Más aún, la falacia del Estado como individuo ha llevado a confusiones teóricas y sentimentalismos políticos (lo que Escudé define como la falacia antropomórfica), con ruinosas consecuencias para los Estados más débiles.

De este modo el RP se adelantó por una década a los eventos del 11S, que pusieron las cuestiones étnicas y religiosas en la primera plana del estudio de las Relaciones Internacionales, concluyendo que para comprender la política mundial es fundamental entender las sociedades y los factores internos que condicionan sus políticas. En tal sentido esta teoría fue pionera del Realismo Neoclásico (Rose 1998, Lobell et al. 2009) en comenzar a abrir las unidades estatales y criticar las interpretaciones exclusivamente sistémicas de la política internacional, introduciendo variables internas (Schenoni & Escudé, 2016, p.2). Además, el RP fue precursor de esta otra corriente en subrayar la posibilidad de restar importancia a las cuestiones relacionadas a la seguridad en beneficio de la economía bajo contextos unipolares (Brooks 1997; Taliaferro, 2001)³⁰.

³⁰ Tal como advirtió Batalleme (2016, p.8), ambas teorías comparten cierto núcleo de ideas: ambas identifican las limitaciones que la estructura del sistema impone, aunque aceptan que quienes detentan posiciones de poder no interpreten correctamente tales límites y actúen en consonancia (sea por falta de información o por egoísmo en la fijación de sus intereses propios); comparten el análisis de segunda y tercera imagen; rompen con la idea tradicional del Realismo por la cual el Estado es un actor “racional unificado”, advirtiendo los juegos políticos internos y sus efectos sobre la formación de la política exterior; aceptan que las decisiones de las elites afectan la seguridad de los Estados, pudiendo dejarlos en una peor o mejor situación; destacan el posicionamiento primariamente defensivo de los Estados, que cuidan (o deberían cuidar en el RP) su posición dentro de la estructura; atribuyen la autonomía a los niveles de poder detentados por los Estados; y plantean consideraciones similares en cuanto a los costos de no dar cuenta adecuadamente de la realidad del sistema internacional en un momento dado. Sin embargo, el Realismo Neoclásico se centra en la dimensión de seguridad de la política exterior, no tomada en cuenta por el RP, y orientó su análisis a las grandes potencias, frente a los actores periféricos hacia los que está orientada la teoría escudeana.

Como dijera Robert Close (2017), el RP es un intento de “hacer más realista al realismo”, en tanto acepta las enormes diferencias de capacidades empíricamente comprobables entre Estados que los llevan a desarrollar comportamientos y funciones diferenciados dentro del sistema. De hecho, la teoría se inspira en las lecturas del antiguo historiador Tucídides (considerado uno de los padres del Realismo Clásico) y su aceptación de las asimetrías de poder entre las unidades y sus consecuencias (Escudé, 2015A, p.5).

Por otra parte, tal como reconocen los autores argentinos Russel y Tokatlían, en los escritos de Escudé tiende a primar la filosofía utilitarista:

La optimización de la felicidad, entendida exclusivamente como el logro del bienestar material; la insistencia en la noción de utilidad como criterio de evaluación de lo que genera dividendos; el énfasis en un análisis estratégico racional de costo-beneficio basado en el interés personal para favorecer tanto la motivación como la acción humanas; la reivindicación de una ética de las consecuencias por encima de una ética de los principios; el rechazo del pensamiento especulativo e idealista; la comprensión de la política como una actividad con el único propósito de la gratificación económica egoísta, constituyen elementos subestándar del utilitarismo e impregnan la obra de Escudé (Russel & Tokatlían, 2003, p.9).

Así entendida, el RP es más bien una teoría “de los límites”, enfocada en la debilidad y la vulnerabilidad de los Estados periféricos y las directrices a seguir para no seguir aumentando tales situaciones. El RP pretende enseñar lo que un Estado debe hacer si no busca poner en peligro el bienestar de su propia población o la base de cualquier proyecto futuro de poder (el desarrollo económico). En este sentido, es una teoría de las Relaciones Internacionales con enorme valor normativo que guía más sobre cómo funciona el mundo y cómo deberían actuar aquellos más débiles antes estos mecanismos que sobre las razones para la adopción de políticas exteriores específicas (Escudé, 1995, cap.6, p.9).

Podría decirse entonces que el RP comienza como una visión de la estructura internacional (teoría de las relaciones internacionales) que deriva en una serie de prescripciones para el comportamiento de ciertos Estados del sistema bajo condiciones particulares (teoría de política exterior). Aun así, a pesar de su fuerte impronta normativa, ciertamente el RP desarrolla aspectos explicativos sobre los comportamientos de los distintos actores del sistema, que pueden

considerarse también una suerte de predicciones sobre los comportamientos que es esperable observar al analizar las relaciones entre las grandes potencias y los países de menor poder relativo. En tanto este trabajo acepta las prescripciones normativas de la teoría, se pretende el desarrollo de elementos teóricos que avancen sobre estos otros aspectos.

En conclusión, tal como su autor se encargó de resumir de forma puntualizada en su obra de 1995 (cap.6, pp. 7-8), el Realismo Periférico como teoría:

1. es explícitamente normativo;
2. es más una filosofía de la política exterior que una ciencia social positivista, y no cae en la mera ideología porque sus valores y premisas filosóficas son explícitas³¹;
3. conduce a la construcción de un tipo ideal de política exterior basado en la premisa de que el objetivo prioritario de un Estado periférico debe ser el desarrollo económico, y que está inspirada en uno de dos fines últimos alternativos:
 - a. el bienestar material de sus ciudadanos (la variedad ciudadano-céntrica), o
 - b. la acumulación de poder estatal a través de una metodología que toma en consideración el vínculo mercantilista entre riqueza y poder (es decir, una política Estado-céntrica del tipo benigno, en contraposición al tipo maligno que ubica al poder político-militar y a la seguridad militar como la principal prioridad del Estado);
4. es el tipo ideal de política exterior que se corresponde con el "Estado comercial" de Richard Rosecrance (también un tipo ideal), y como tal está en contraposición con la premisa realista según la cual los Estados bregan principalmente por poder político-militar y/o "seguridad";
5. está clara y explícitamente inspirado por premisas filosóficas liberal-democráticas, y es por lo tanto más "liberal" que la llamada teoría liberal de las relaciones internacionales, la que debido a su Estado-centrismo pierde de vista el contrato social entre el Estado y sus ciudadanos;

³¹ Cabe advertir el intento en este trabajo de convertir lo que el autor original de la teoría considera más bien una "filosofía normativa" en una teoría explicativa de carácter positivista que permita explicar mejor ciertos fenómenos, aunque sin contradecir sus principales prescripciones, que se consideran fundamentalmente acertadas, a pesar de la descreencia del propio autor de que las teorías de las Relaciones Internacionales puedan alcanzar semejante status (Escudé, 2012B, p.30).

6. es claramente "cosmopolita" en términos del debate anglo-americano actual sobre la teoría normativa de las relaciones internacionales;
7. no obstante, se trata de un tipo de "realismo", porque aboga por un comportamiento interesado que puede sintetizarse en el consejo ateniense a los melios, en la clásica obra de Tucídides, aunque
8. no está exento de "idealismo", en tanto está éticamente comprometido con las ciudadanías, generalmente pobres, de los Estados débiles, y rechaza las pretensiones de las élites locales de apropiarse de la política exterior y del Estado para servir a sus propios y estrechos intereses, vanidades y placeres.

A continuación, se desarrollan en mayor detalle las principales premisas de esta teoría, sus explicaciones sobre el funcionamiento del sistema internacional, sus expectativas predictivas y sus recomendaciones prescriptivas hacia los Estados de menor poder relativo. Luego se resumirán algunas de las críticas más comunes hacia la teoría desde la literatura académica, junto con algunas respuestas a estas y algunas críticas de elaboración propia en torno a aspectos desatendidos por el desarrollo de Escudé. En función de todos estos componentes se pasará en los apartados subsiguientes a desarrollar con mayor profundidad otras dos variables generalmente omitidas al aplicar la teoría al análisis empírico y que elevan su poder explicativo, la compleja variable contextual del Sistema internacional en determinado momento histórico y la variable interviniente del Valor Estratégico de los Países periféricos.

3.1.2. Falacia antropomórfica - la ficción del Estado-persona

Uno de los puntos fundacionales de la teoría del RP radica en su crítica de la concepción antropomórfica del Estado en el lenguaje cotidiano y de las teorías de Relaciones Internacionales. Desde la perspectiva de Escudé, el énfasis del Realismo en el interés nacional definido en términos de poder es especialmente problemático cuando se observa desde la periferia, en tanto estos enfoques centrados en el Estado no especifican a quién deben servir las acciones estatales y suelen legitimar los intereses específicos de un grupo por encima de otros, con consecuencias ruinosas para las poblaciones de los países más empobrecidos.

En esencia, la famosa falacia antropomorfa de Escudé³² refiere a la ficción que implica personificar al Estado, otorgándole características que sólo pueden tener los organismos vivos cuyos elementos constitutivos (brazos, piernas, células) están subordinados al conjunto, no pueden tener una existencia separada y no poseen “derechos” individuales (Escudé, 1995, cap.2, p.4). Esta falacia estado-céntrica emerge de lo que en la teoría de las relaciones internacionales se ha denominado como la “analogía doméstica”, que implica entender que el Estado es al sistema internacional lo que el individuo es al Estado. Esta premisa tiende a degenerar en un razonamiento falaz e inadvertidamente, según Escudé, introducir valores autoritarios al análisis.

Lo cierto es que el Estado está compuesto por millones de individuos a los que no se puede movilizar del mismo modo “autoritario” en el que un individuo administra sus miembros y células. A diferencia del Individuo, sólo se puede suponer que el Estado es superior a la suma de las partes que lo componen (y que tiene derechos ilimitados sobre ellas) si se parte de premisas autoritarias sobre las relaciones entre éste y el individuo (Escudé, 2010B, p.11; Escudé, 2012B, p.53). De esta forma, al caer en lo que E.H. Carr definió como “la ficción de la persona-grupo” y lo que David G. Hale llamó “la analogía del cuerpo político”, se adoptan de forma inadvertida actitudes y políticas que serían adecuadas para individuos particulares, pero no apropiadas para instituciones y funcionarios que son en verdad responsables de los derechos e intereses de millones de individuos. La posición del individuo frente al estado simplemente no es comparable a la posición del estado frente al sistema interestatal (Escudé, 2008, p.13).

Además de identificar al grupo con el individuo (forma clásica de la falacia de la “analogía doméstica”), la falacia antropomorfa asigna además características y valores propias del individuo al Estado. Según esta falacia, los Estados “sufren”, “son honrados”, “tienen orgullo”, “aspiran a la gloria”, “temen” o “se los pone de rodillas”. Obviamente tales conceptos refieren a valores emocionales relacionados al sistema nervioso de seres humanos individuales, no replicables de forma directa en las entidades colectivas. En palabras del autor:

³² Para un análisis en profundidad de esta falacia, sus precursores teóricos, su identificación en diversos autores, los sucesivos desarrollos a partir de la obra de Escudé y una interesante discusión del autor argentino frente a Alexander Wendt (2004), ver Escudé, C. (2008). *The anthropomorphic fallacy in international relations theory and practice* y Escudé, C. (2010). *State personhood, reality or fiction? The divergent views of C. Escudé (1994) and A. Wendt (2004). Serie Documentos de Trabajo UCEMA*, (438).

Uno no tiene honor, uno siente honor. Un individuo puede albergar sentimientos de honor, orgullo, dignidad o gloria, pero una entidad colectiva que no está provista de un sistema nervioso propio no puede sentir nada. No existe tal cosa como el honor "nacional"; en el mejor de los casos, existe sólo la suma de los "honorarios" de los individuos que constituyen una "nación" o (más precisamente) un país (Escudé, 1995, cap.2, p.18).

La falacia antropomorfa, entonces, no es más que un intento por traspasar características de los seres humanos a la entidad estatal con el fin de crear empatía en el público, habilitando el desarrollo de determinadas políticas (Escudé, 2012). Estas son meramente construcciones discursivas y contraproducentes en el sentido que facilitan la manipulación de la relación entre el ciudadano y el Estado, pudiendo atentar contra los intereses propios del primero y activadas mediante el uso del nacionalismo de forma abusiva.

Por ejemplo, cuando se plantea que cierto Estado está dispuesto a “sufrir” en pos del alcance de sus objetivos, en realidad se está refiriendo a alguna de estas dos opciones: o debido a las peculiaridades de la estructura político-social de un país, un líder o todo un gobierno, este está dispuesto a someter a su población a tal sufrimiento y cuenta con el poder interno que necesita para imponérselo; o debido a ciertas circunstancias históricas particulares, un segmento importante de la población está dispuesta voluntariamente a aceptar tal sufrimiento con tal de alcanzar cierto objetivo común. En uno u otro caso, no se trata del sufrimiento “del Estado”, sino de individuos particulares (Escudé, 2012B, p.76).

Cabe advertir que esta falacia no se aplica de forma automática a todo concepto referido a valores. Un país puede tener “imagen”, “reputación”, “credibilidad” y otra serie de características que efectivamente refieren a percepciones desarrolladas en el exterior respecto de su confiabilidad. Sin embargo, la diferencia entre tales términos y otros como el honor, la dignidad, el orgullo o la gloria es que los segundos no son solamente antropomorfizaciones de características individuales, sino que además movilizan emociones y son usados principalmente para objetivos domésticos de movilización de recursos antes que como variables consideradas racionalmente en los procesos de toma de decisiones (excepto en su capacidad de convocatoria de las masas). A diferencia de la imagen o la reputación, términos como el honor, la dignidad y la gloria sólo son útiles para vender ciertas políticas ante la ciudadanía, fundamentalmente frente a aquella de escaso nivel educativo

(Escudé, 1995, cap.2, p.18; Escudé, 2012B, P.82). Este hábito lingüístico, rechazado fuertemente por el RP proporciona en general una justificación del autoritarismo porque supone la unidad de los dirigentes estatales y sus ciudadanos (independientemente de las características particulares del régimen)³³.

Entre sus diversas consecuencias, el lenguaje emocionalmente movilizante de la falacia antropomorfa oscurece el hecho de que, cuando un Estado débil desafía a una gran potencia, no se trata de una épica de coraje (David frente a Goliat), como sí podría suceder en el caso de un individuo débil desafiando a uno fuerte, sino más bien del sacrificio del bienestar, los intereses y en ocasiones incluso las vidas de multitudes (Escudé, 1995, cap.2, p.1). En este sentido, el nacionalismo mal entendido es el peor enemigo de las naciones (Escudé, 2009). Estas analogías, sin embargo, han sido utilizadas con frecuencia para movilizar grandes colectividades mediante las emociones en apoyo de políticas riesgosas que giran en torno al poder o el prestigio de un Estado. Cabe recordar que son quienes no acatan el orden internacional establecido quienes apelan a estas ficciones con mayor frecuencia, con riesgos costosos.

Más aún, y esto es muy importante, en realidad no son los Estados los que buscan este poder político o militar, sino en verdad las elites dirigentes que dominan o manipulan el discurso, perjudicando a las poblaciones que deberían servir (Escudé, 2012B, p.53). En esencia, la falacia antropomorfa ayuda a legitimar al Estado (sea este democrático o autoritario) y es funcional a los intereses de las elites en sus ejercicios de manipulación de las masas. Es un mecanismo que ayuda a generar emociones supuestamente al servicio de intereses “nacionales”, pero que suelen no ser más que intereses de reducidos grupos selectos (Escudé, 2012B, p.79).

Lo cierto es que el sacrificio de los recursos e intereses de una sociedad en aras de los valores emocionales propuestos por la falacia antropomorfa (políticas exteriores que llaman a la grandeza,

³³ Escudé dedica parte importante de sus primeras obras a advertir que esta falacia se encuentra tanto en el discurso político como en el teórico, impregnando el lenguaje de teóricos de primer nivel, políticos, burócratas, periodistas y el ciudadano común por igual (Escudé, 1995, cap.2, p.2). Citando variados ejemplos de Kenneth Waltz, Keohane y Nye, Richard Ashley, Krasner, Hedley Bull y otros, Escudé demuestra la frecuencia de este deslizamiento lingüístico, que no ocurre en forma de meros accidentes, sino que es el lenguaje convencional de la disciplina (Escudé, 1995, cap.2, p.11-14; Escudé, 1997, p.35). De esta forma se crea una situación donde las Teorías de las Relaciones Internacionales involuntariamente refuerzan las falacias antropomórficas del público político y legitiman inadvertidamente políticas totalitarias o políticas exteriores al servicio de elites dominantes (Escudé, 2008, p.18; Escudé, 2010B).

el orgullo o la gloria), es esencialmente consumista, en tanto promueve la compra de activos militares a expensas de proyectos de desarrollo económico, conduciendo a la pobreza, y esencialmente elitista, en tanto los valores emocionales como los costos en términos de sacrificios materiales involucrados en tales políticas suelen estar distribuidos de manera desigual. Por un lado, las elites suelen “disfrutar” más de sus desafíos épicos frente a las grandes potencias que el ciudadano medio. Por el otro, queda claro que son las grandes masas las que se suelen ver más afectadas por las consecuencias ruinosas de enfrentar a las grandes potencias (sanciones o incluso guerras) (Escudé, 1995, cap.2, p.19).

Además, resalta Escudé, el modesto beneficio de los sectores más pobres ante el desarrollo económico es esencialmente más importante que las modestas cuotas de orgullo nacionalista gracias a políticas exteriores que sacrifiquen ganancias materiales en pos de “la dignidad nacional”. Valores como el honor, la gloria y el orgullo son ciertamente más importantes para quienes tienen sus necesidades primarias cubiertas que para quienes están hambrientos y sin techo (Escudé, 1995, cap.2, p.19). Es claro que esta cuestión es más relevante para la periferia que para los Estados centrales, con recursos de poder suficientes como para movilizarse en torno a políticas épicas sin perjudicar en exceso a sus poblaciones o necesitar de altos grados de autoritarismo para que estas “cumplan con su deber frente a la Nación”. Sin embargo, suele ser en el Tercer mundo donde la falacia antropomorfa continúa siendo de mayor utilidad para las elites dirigentes como instrumento de movilización de las masas, afectando con frecuencia las políticas exteriores y alejándolas de racionalidades orientadas al bienestar ciudadano (Escudé, 2008, p.15).

Sin embargo, sus efectos son aún más perversos, en tanto dado su amplio uso (y a otra serie de factores, como el adoctrinamiento del sistema educativo), cuando los funcionarios del gobierno hacen uso de estas metáforas antropomórficas para generar emociones que resulten funcionales a sus intereses y políticas, por lo general no advierten esta cuestión. En este sentido, al facilitar el predominio de la emocionalidad por sobre la racionalidad y distorsionando el proceso de toma de decisiones, esta falacia con frecuencia se torna contraproducente para los propios objetivos de tales elites (Escudé, 1995, cap.2, p.21; Escudé, 2008, p.12).

Por otra parte, la ficción del Estado como individuo conduce también a tropiezos normativos, en tanto induce a un estado de ánimo en el que se tiende a pensar en la acumulación de poder estatal como un objetivo “natural” o primario de los Estados, lo que ha retroalimentado las ambiciones de

muchas elites y se ha tornado así en una profecía autocumplida (Escudé, 1995, cap.2, p.2). En términos teóricos, esto oculta el hecho empírico de que la acumulación de poder del Estado no es con frecuencia el principal objetivo, sino que este tiende al bienestar de los ciudadanos o, alternativamente, a la consolidación de poder interno para determinado individuo, elite o grupo selecto (Escudé, 2008, p.2). Además, y esto es fundamental, cuando se reconoce la ficción antropomórfica del Estado como individuo y el hecho de que el Estado no es al sistema lo que una célula a un individuo, se diluye la supuesta anarquía del sistema y, como se desarrolla a continuación, la jerarquía propia del sistema internacional queda expuesta.

3.1.3. La jerarquía funcional como reemplazo de la falacia de la anarquía

Advertir la falacia antropomórfica y abrir el concepto de Estado unificado hacia una visión superadora en torno al complejo Estado + Sociedad Civil, tiene una consecuencia fundamental sobre la teoría presentada por Escudé, en tanto repercute sobre la desestimación de la idea de la anarquía como principio ordenador del sistema interestatal. Desde la lectura de Escudé, no es cierto que los Estados sean “unidades similares”, excepto en el sentido de que todos ellos tienen ciudadanos que cuidar. La realidad empírica es que las grandes potencias y los Estados más débiles difieren en sus capacidades de una forma tan importante que las primeras pueden darse el lujo de basar su estrategia política a nivel internacional en el mediano plazo haciendo abstracción de las fuentes generativas de su poder (como si “lo político” fuera una actividad autónoma, tal como supone Morgenthau), mientras que los más débiles no pueden hacer esto sin dañar enormemente su desarrollo y el bienestar de sus ciudadanos en el mediano y largo plazo, cayendo en la ruina (Escudé, 1995, cap.3, p.23). De esto debe percibirse que el vínculo entre el poder económico y el poder político es más inmediato y tangible cuanto más pobre es un país (Escudé, 2012B, p.44).

Según Escudé (2014, p.47), para aumentar el margen de maniobra internacional de un Estado es un requisito necesario invertir grandes recursos humanos y materiales, por lo que, mientras más pobre sea un país, necesariamente menor será ese margen de maniobra, a menos que se desarrolle a expensas de los ciudadanos, sometiéndolos a grandes niveles de autoritarismo. Por más atractivos que sean los discursos nacionalistas, para aquellos países con recursos limitados, las grandes políticas exteriores con aspiraciones a cambiar el mundo siempre se desarrollarán a expensas de sus ciudadanos. Lo mismo ocurre con las grandes potencias, pero este principio es relativamente menos visible en su caso dada la abundancia de recursos para sustentar estas aspiraciones. La

consecuencia inevitable de esto es que, mientras el mundo se encuentre conformado por Estados con recursos materiales y demográficos desiguales, el Sistema internacional no podrá ser nunca democrático ni igualitario (Escudé, 2012A, p.533). (Escudé, 2012B, p.19).

Entendiendo que elevar los márgenes de maniobra a nivel externo implica hacer un consumo de recursos a nivel interno y debido a que los recursos nunca son infinitos (y porque el extremo ejercicio de autonomía en el plano exterior también compromete los recursos humanos), incluso en el caso de las superpotencias, la autonomía ilimitada frente al mundo conduce de forma necesaria a la pobreza y la dictadura en el plano interno; la libertad total es equivalente a la tiranía absoluta (Schenoni & Escudé, 2016, p.4). Este principio, que según Escudé es uno de sus hallazgos teóricos más importantes, puede formalizarse en la siguiente ecuación, desarrollada en sus libros de 1995 y 1997:

$$[\text{'LIBERTAD' ILIMITADA DE UN ESTADO FRENTE AL MUNDO}] = [\text{TIRANÍA INTERNA ABSOLUTA}]$$

Esta ecuación, según el teórico argentino, es una ley universal válida para todos los Estados. Sin embargo, lo importante a notar es que, *cuanto más débil es un país, más bajo es el umbral de autonomía externa a partir del cual la libertad de los ciudadanos debe forzosamente disminuir*. Esta realidad es la que estratifica a los Estados en un orden jerárquico (Escudé, 2012A, p.533; Escudé, 2012B, p.21). En esencia, los Estados más poderosos son inevitablemente aquellos que gozan de mayor margen de maniobra en el plano internacional y los facultados a dictar las normas de este sistema. “Un Estado que puede movilizar flotas enteras de un océano a otro sin caer en una dictadura tiene un "derecho" de facto a gobernar sobre los que no pueden hacerlo” (Escudé, 2016).

Por el contrario, para el autor, los Estados más débiles que desafían el orden internacional tienden a perder porque, para continuar compitiendo con los poderosos, deben imponerles a sus sociedades una extracción de costos y un nivel de presión interno que no son capaces de soportar. De esta forma, quienes no cuentan con el poder material suficiente para establecer las reglas deben resignarse a aceptar las establecidas por los más poderosos o a rebelarse contra el orden establecido, únicamente posible mediante la tiranía doméstica necesaria para esta perjudicial extracción de recursos (Escudé, 2012A, p.534; Escudé, 2010B, pp. 12 y 20). En conclusión, plantea Escudé, Waltz estaba errado al afirmar que no existe una diferenciación funcional entre Estados. Las

diferencias en capacidades (que el propio Waltz siempre reconoció) son tan grandes que emerge una diferenciación funcional: los Estados no son "unidades similares" (Escudé, 1995, cap.3, p.34).

Todo esto lleva a una conclusión que impacta de forma directa contra la esencia de las principales corrientes realistas, fundamentalmente contra el Realismo Estructural. Según tales corrientes, la estructura del sistema internacional, contrario de la estructura doméstica de los Estados, está regida por el principio de anarquía, entendido como la ausencia de un ente central ordenador que tenga el poder de imponer las reglas y castigar a quienes las incumplen. La anarquía, reconocida a prima facie por la mayor parte de los enfoques teóricos de las relaciones internacionales, en la realidad tiende a estar limitada a las grandes potencias.

La totalidad de la realidad internacional, en la que se han desarrollado Estados con diferencias de capacidades tan grandes que han asumido funciones diferentes (y necesidades diferentes), es "imperfectamente jerárquico" y presenta en esencia, desde un punto de vista analítico, dos principios ordenadores y no uno como señalaban estas corrientes. A una distribución de poder similar prima la anarquía, verificando las premisas básicas del realismo. Pero en las relaciones entre actores con una distribución de poder excesivamente desigual (y fundamentalmente en las cuestiones relacionadas a la paz y la seguridad internacional) el principio rector es el de la jerarquía o proto-jerarquía, que condiciona los márgenes de maniobra y la autonomía de los países más débiles. Los Estados débiles deben afrontar un sistema en el que las grandes potencias pueden utilizar la influencia económica y/o militar para castigarlos, convirtiéndolo, para ellos, en un sistema esencialmente jerárquico (Escudé, 1997)³⁴.

³⁴ Si bien Escudé desarrolla sendas críticas a Gilpin por el tratamiento que este autor finalmente dio al sistema en el desarrollo de su teoría, cabe resaltar las similitudes fundacionales de ambos constructos teóricos. Según Gilpin (1981, p.29): "El argumento de este estudio es que las relaciones entre los Estados tienen un alto grado de orden y que, aunque el sistema internacional es una anarquía (es decir, ausencia de una autoridad formal de gobierno), el sistema efectivamente ejerce un elemento de control sobre el comportamiento de los Estados". Pese a esta acertada lectura, que Escudé retomaría, según el autor argentino, Gilpin desvió el camino en el desarrollo de su teoría, omitiendo esta perspectiva y retomando la errada primacía convencional del Realismo convencional sobre la anarquía del sistema (Escudé, 1995, cap.3, pp. 54-60). Puede decirse, sin embargo, que el realismo de Escudé se asocia más al realismo propio de Gilpin (o de otros autores como Paul Kennedy) que al neorrealismo de Waltz y su hincapié en la anarquía. Además, también podría decirse que Escudé comparte mucho con el realismo clásico, en tanto valora fuertemente la historia y las relaciones diplomáticas bilaterales entre los Estados.

“Esa jerarquía es la que brinda derechos específicos de accionar, establece las reglas y fija qué está permitido y qué no” (Battallemme, 2016, p.11). Ciertamente, este hecho, al igual que el rol de la vinculación de cuestiones como reforzador de la jerarquía entre Estados, se percibe siempre mejor desde la periferia que desde el centro (Escudé, 1995, cap.3, p.30). A su vez, este es uno de los motivos por los cuales la supuesta anarquía es considerablemente menos caótica de lo que uno esperaría, en tanto la anarquía en realidad sólo está limitada a unas pocas grandes potencias y a pequeños Estados débiles cuyos gobiernos son insensibles al potencial sufrimiento de su población, lo que los lleva a revelarse contra el sistema establecido y jugar un rol desestabilizador en los asuntos mundiales, recibiendo importantes castigos (Escudé, 1995, cap.3, pp. 33-34 y 37)³⁵.

En este sentido, la realidad internacional se adecúa más a la visión de Tucídides que a la de Waltz: “*Los fuertes hacen lo que pueden. Los débiles sufren lo que deben*”. Este famoso *dictum* del historiador griego es el principio fundacional del Realismo Periférico. La diferencia de capacidades y funciones entre las grandes potencias y los Estados más débiles impone condicionantes a sus políticas exteriores:

Hay Estados “autorizados” a mandar y otros “obligados” a obedecer. Hay estados “autorizados” a mandar y otros “obligados” a obedecer. El RP retoma esa tradición tucidideana de diferenciación entre Estados fuertes y débiles, los rangos de acción que afrontan los mismos y las prerrogativas que tiene cada uno (Escudé 2009b: 7).

De esta forma, el Sistema internacional se caracteriza por un “jerarquía incipiente”, donde el principio ordenador es diferente al de la jerarquía doméstica o al de la simple anarquía tal como es definida por Waltz y sus seguidores (Escudé, 1995, cap.3, pp. 24-25). Es interesante notar que esta diferenciación “informal” entre los Estados también se ha materializado en documentos escritos y regímenes concretos que dan cuenta de la misma. La igualdad jurídica de los Estados fue una ficción hasta que hechos concretos rompieron incluso con esta ilusión. La firma de la Carta de las

³⁵ Tal como reconocen Schenoni y Escudé (2016, p.4), esta concepción sobre la estructura jerárquica del sistema dio lugar a un diálogo implícito con la teoría de la estabilidad hegemónica de Gilpin (1981) y otras vertientes del realismo (Organisky y Kugler 1980; Lemke 2002) que, si bien ningún neorrealista había intentado hasta entonces, sería luego incluido en el debate por distintos realistas estructurales (Mearsheimer 2001; Lake 2009; Wohlforth 2011). Sin embargo, cabe resaltar, aunque en general esos autores tienden a elogiar la jerarquía del sistema como fuente de estabilidad, el Realismo Periférico se limita a reconocer este principio como un hecho empírico de la realidad internacional.

Naciones Unidas, que establece una desigualdad jurídica de hecho con la creación de un Consejo de Seguridad con cinco miembros permanentes con poder de veto, otorgó a unos pocos el poder de forjar las reglas del juego, mientras que la gran mayoría de los Estados debe atenerse a estas regulaciones. Otras normativas como las normas de votación en la OMC, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional o regímenes como el Tratado de No Proliferación Nuclear, o el Régimen de Control de la Tecnología de Misiles refuerzan esta idea, señalando que los Estados no son solamente desiguales en cuanto a sus capacidades económicas o militares, sino también en lo que refiere al funcionamiento de las principales instituciones internacionales y la creación de reglas en el orden internacional. Los Estados no son formalmente iguales e, informalmente, son aún más desiguales (Escudé, 1997; Escudé, 2012A, p.533; Escudé, 2012B, p.43).

Dicho esto, queda claro que, fundamentalmente en cuestiones pertinentes a la paz y la seguridad internacional, los Estados no son “unidades similares”, sino que se pueden identificar esencialmente tres tipos diferentes de Estados en el sistema internacional (Escudé, 1995, cap.3, p.33-34):

- 1) Estados extremadamente poderosos (grandes potencias)
- 2) Estados más débiles que, a su vez, se dividen en:
 - i) aquellos que tienden a evitar las políticas costosas a fin de promover sus posibilidades de desarrollo (y el bienestar de sus poblaciones) y,
 - ii) los que tienden a correr altos riesgos en el corto plazo en su confrontación con las grandes potencias

Esta diferenciación de capacidades e intereses da por resultado (contrariamente a lo planteado por Waltz), una estructura internacional constituida por tres tipos de Estados funcionalmente diferenciados entre sí (Escudé, 1995, cap.3, p.33-34).

- 1- Los *Rule Makers* o Forjadores de reglas: Estados con suficiente poder como para participar del proceso formal e informal del establecimiento de normas del sistema, estableciendo así las normativas escritas y no escritas del orden mundial, fundamentalmente en asuntos relacionados a la paz y la seguridad internacional.

- 2- Los *Rule Takers* o Tomadores de Reglas: Estados que no cuentan con el poder necesario para forjar las reglas del sistema, pero aceptan y se ajustan a las estipuladas por los más poderosos.
- 3- Los Paria, Rebeldes o Canalla: Estados que no cuentan con el poder necesario para forjar las reglas del sistema y se rebelan contra las reglas establecidas por los poderosos y desafían a los mismos

De forma más detallada, la primera categoría, en el sistema actual, incluye a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y a la superpotencia económica de Alemania. Los primeros son forjadores de reglas porque, en esencia, el Tratado de No Proliferación los ha ratificado como “guardianes legales” de armas con el poder necesario para destruir el mundo. Alemania forma parte de este grupo por su primacía en la Eurozona y el Banco Central Europeo, siendo una superpotencia financiera. Estos países tienen un poder de veto de facto sobre las decisiones de la comunidad internacional (y el poder de romper sus propias reglas cuando les es conveniente) (Escudé, 2015A, p.6; Schenoni & Escudé, 2016, p.7).

Por otra parte, los Estados rebeldes son aquellos que, a pesar de su debilidad relativa, no obedecen las reglas de este sistema instauradas por los más poderosos, incurriendo en altos costos y riesgos, en general operando sin sensibilidad respecto del bienestar de su propia población. Ejemplos de este grupo son Estados como Corea del Norte, el Irak de Saddam Hussein, Irán y la Argentina de Leopoldo Galtieri (Escudé, 2015A, p.6).

Finalmente, en el centro se encuentran los demás miembros (la mayoría) de la comunidad internacional, incluyendo tanto países en desarrollo como países industrialmente avanzados, que, sin capacidades de elaborar las reglas del sistema o vetar por la fuerza los intentos de las grandes potencias de establecer las normas, deciden acatar estas normativas instauradas por los más poderosos (Escudé, 2015A, p.6; Schenoni & Escudé, 2016, p.7)³⁶.

³⁶ La definición operacional de “Estados periféricos” incluye la suma de los tomadores de reglas y los Estados rebeldes. Queda claro que estos no son únicamente los del llamado “Sur”, tal como es común en la conceptualización de este término desde otras teorías. La categorización del RP es más amplia, al mismo tiempo que su definición es más precisa (Escudé, 2015A, p.6).

En sus trabajos más recientes Escudé (2015A, p.6) incorpora, dentro de esta categoría, una distinción adicional relevante para diferenciar entre distintos casos³⁷, en la que diferencia entre:

- Tomadores-de-reglas clase A: Altamente industrializados e integrados al centro de la economía mundial
- Tomadores-de-reglas clase B: Países en vías de desarrollo sin capacidad para destruir al mundo, pero capaces de proveerse su propia seguridad frente a otros vecinos tomadores de reglas.
- Tomadores-de-reglas clase C: Países en vías de desarrollo incapaces de proveerse su propia seguridad y que sobreviven únicamente como Estados independientes en función de consensos interestatales (jurídicamente plenos, pero en la práctica, cuasi-protectorados).

Como se puede observar, Escudé toma los tres principales elementos de la estructura internacional adoptados por Waltz (1979) (principio ordenador, diferenciación funcional y distribución de atributos de poder) e invierte la ecuación. En la teoría neorrealista, la diferenciación funcional y de atributos de poder se derivan del principio de anarquía, que se establece como base del sistema. Por el contrario, el Realismo Periférico parte de la diferenciación de atributos de poder para derivar de ella una diferenciación funcional y un principio ordenador diferenciado. Lo primordial del sistema es la distribución diferenciada de los atributos de poder, siendo estos los que establecen los principios por los que se regirá el sistema. Las capacidades moldean las funciones, las funciones moldean el funcionamiento del sistema (Rubbi y Hunt, 2017).

Por otra parte, si bien Escudé no reconoce esta vertiente teórica en su estructuración jerárquica del sistema internacional, puede decirse que esta jerarquía también se desprende de las asimetrías en términos de interdependencia y, fundamentalmente en términos de sensibilidad y vulnerabilidad de los diferentes actores que estructuran las relaciones que conforman el sistema. Las relaciones

³⁷ Tal como reconoce en un pie de página en una de sus obras, otros estudios de caso conducirán a la acuñación de otras subcategorías. Aunque el RP postula que existen tres tipos principales de Estados, varios subtipos de Estados funcionalmente diferenciados pueden conceptualizarse *ad hoc* cuando resulta útil para comprender fenómenos relevantes. Esta flexibilidad le agrega utilidad a la teoría (Escudé, 2015A, p.7). En otra obra conjunta reconoce: “Por supuesto, estas categorías necesitan ser refinadas si se quiere seguir desarrollando el RP” (Schenoni & Escudé, 2016, p.8). En este sentido, el aporte de conceptualizar los países periféricos según su nivel de relevancia, más allá de su nivel de desarrollo, implica un aporte prometedor para extender el nivel explicativo de la teoría.

interdependientes siempre implican costos, dado que la dependencia reduce la autonomía; aunque es difícil de determinar a priori si los beneficios serán mayores que los costos en estas relaciones y nada puede asegurar que las relaciones “interdependientes” que priman en el mundo actual sean necesariamente beneficiosas en igual medida para todos. Son estas asimetrías de dependencia las que proporcionan influencia a los actores en sus relaciones con otros, en tanto los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar estas relaciones de interdependencia como fuentes de poder en las negociaciones. Lo importante es que, por lo general, los países de la periferia son más sensibles y vulnerables que los del centro, sin contar con los recursos necesarios para afrontar los errores en los que una u otra parte incurra en la relación y salir inmune³⁸ (Keohanne & Nye, 1977). Desde esta perspectiva, los diferentes umbrales de sensibilidad y vulnerabilidad y la interdependencia asimétrica son un factor importante al explicar la formación y funcionamiento de esta jerarquía interestatal identificada por el RP.

Esta apreciación se encuentra, hasta cierto punto, en sintonía con lo planteado por Alexander Cooley, quien observa que la jerarquía es por cierto una condición relacional de poder en la que la unidad política dominante cuenta con la capacidad de tomar decisiones en tanto la parte subordinada no cuenta con tal derecho. Tal premisa no anula la anarquía en términos realistas, sino que considera la distribución de poder desigual como condicionante de los márgenes de maniobra de los actores más débiles (Cooley, 2008).

De más está decir que este sistema interestatal jerárquico donde unos mandan y otros deben obedecer o sufrir las consecuencias no es un ideal normativo, sino una realidad empírica explícita. Una escuela que se autodenomine “realista” y no reconozca estas diferencias funcionales en lo que respecta a la creación y adopción de normas sería una contradicción en sí misma. El hecho es que los Estados no son unidades funcionalmente similares como sostuvo Kenneth Waltz (1979, pp. 88 - 97). Aunque no sea lo ideal, lo justo o del gusto de la mayoría, acatar esta jerarquía de facto es mejor que desconocerla. Desde una perspectiva ciudadano-céntrica, no hacerlo implica graves riesgos y costos para los ciudadanos de los Estados más débiles que se rebelen contra lo que es un hecho empírico de las Relaciones Internacionales (Escudé, 2014, p.48).

³⁸ En términos de costos de la dependencia, la sensibilidad significa una contingencia ante los efectos de costo impuestos desde afuera antes que se puedan modificar las políticas para tratar de cambiar la situación. La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas.

3.1.4. La definición de intereses de los Estados periféricos

Por su parte, Escudé también critica la suposición realista (y principalmente neorrealista) sobre la definición de los intereses estatales en torno a la búsqueda de poder (y/o seguridad). Según el RP, coincidiendo en parte con Gilpin³⁹ y atendiendo a una descripción más detallada y precisa sobre la realidad, advierte que la definición de intereses únicos bajo la rúbrica del poder o la seguridad es una falacia que se desprende de la falta de problematización del concepto de Estado, mucho más complejo de lo que algunos realistas reconocen en la construcción de teoría (incurriendo en una imprecisión conceptual) o, en la mayor de las veces, en la práctica del análisis.

Para Escudé, empíricamente, la maximización del bienestar ciudadano o la consolidación de poder para cierta clase, grupo, elite o individuo son objetivos estatales tan importantes y comunes en la realidad cotidiana de las Relaciones Internacionales como la búsqueda de poder y seguridad (Escudé, 1995, cap.2, p.2). Además, esta diversidad de posibles estructuras de preferencia se multiplica al momento de considerar la amplia variedad de posibles “sujetos” a los que las políticas estatales pueden servir (individuos, elites, clases o grupos sociales, burocracias o ciudadanía en general) (Escudé, 1995, cap.3, p.5).

Si bien el Realismo en general no es ciego a esta multiplicidad de intereses, suele entender la búsqueda de seguridad o poder como el fin primigenio de los Estados, aquel que habilita la búsqueda de todos los demás, en tanto un Estado que no existe, invadido, anexado u ocupado, no puede pretender la búsqueda de otros fines. Sin embargo, si bien la multiplicidad de intereses ha sido una constante a lo largo de la historia, esta se maximiza en un mundo donde la recurrencia a la violencia como última ratio ha disminuido sustancialmente y donde las probabilidades de un país de verse aniquilado, sobre todo en ciertas regiones, se han tornado prácticamente mínimas como para justificar la búsqueda constante de seguridad. En un mundo donde la interdependencia compleja opera tanto como la lógica realista (y en algunos casos, regiones o temáticas, incluso más que aquella), las agendas de asuntos exteriores, es decir, conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos, se han tornado más amplias y

³⁹ Cabe destacar que, si bien Escudé reconoce el aporte de Gilpin sobre la multiplicidad de intereses estatales como un acierto descriptivo, critica su lógica subsiguiente, en tanto entiende que desarrolló su pensamiento de tal manera que, a pesar de tales afirmaciones, los objetivos político-militares terminan teniendo una primacía en la estructura lógica de su teoría (Escudé, 1995, cap.1, p.14).

diversas. Ya no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad militar (Keohane & Nye, 1977).

En términos empírico-descriptivos, según Escudé (1995, cap. 1, p. 14), en realidad los Estados:

- 1) A veces buscan primariamente poder (y/o “seguridad”) en el sistema interestatal (por ej., Estados Unidos, Rusia, Irán, Corea del Norte),
- 2) a veces lo que buscan primariamente es consolidar sus estructuras de poder internas, y usan la política exterior con este fin (por ej., la Argentina cuando invadió las Islas Malvinas),
- 3) a veces tienen como objetivo primordial asegurar el bienestar ciudadano, y usan la política exterior para apuntalar este objetivo (por ej., Canadá, Australia, los países escandinavos),
- 4) a veces usan la política exterior con fines ideológicos y/o religiosos (por ej., Irán), y
- 5) con frecuencia fluctúan entre estos objetivos alternativos y extremos, en un complejo proceso de toma de decisiones que está condicionado por muchos factores (por ej., Francia, el Reino Unido, Brasil).

Cabe advertir que estos objetivos no solamente interaccionan entre sí y pueden fluctuar con el tiempo (incluso, a veces, de forma repentina). Pero, además, mientras que en ocasiones estos pueden converger en cuanto a las políticas adecuadas para su alcance, en la mayor parte de las ocasiones, las políticas necesarias para seguir alguno de estos objetivos puede resultar contraria y perjudicial para el cumplimiento de algún otro. Las políticas necesarias para maximizar el poder estatal pueden ser contrarias, por ej., al aumento del bienestar ciudadano. Esta realidad ha sido oscurecida por la ya analizada falacia organicista antropomorfa, que simplifica al Estado y, en vez de ser una ficción conveniente para modelar la realidad, la distorsiona y tiende a modelarla de forma perversa incentivando políticas autodestructivas de forma inconsciente (Escudé, 2008, p.3).

En este sentido, frente a esta multiplicidad de objetivos en términos descriptivos, al pasar al plano prescriptivo y poder generar juicios de valor sobre determinada política exterior, o al menos juzgar su racionalidad, antes debe advertirse de forma explícita a qué sujeto pretende servir tal política. En el caso de la búsqueda de poder, por ejemplo, la imprecisión conceptual surge del

hecho de que no son verdaderamente los Estados quienes incurren en esta búsqueda, sino más bien las elites que las dominan, quienes suelen buscar la acumulación de poder tanto en el plano interno como en el internacional. Mientras que, en algunas instancias estas logran imponer tal búsqueda a nivel estatal, en otras ocasiones las sociedades logran imponer límites a esta búsqueda de poder y forzar la orientación de la política exterior hacia el bienestar ciudadano. A su vez, según el autor, la premisa académico-teórica de que el objetivo primordial estatal es la seguridad/poder, alentando un ánimo de obsesión político con la misma, suele servir a los intereses de las elites buscadoras de poder y es altamente funcional a diversos intereses establecidos (Escudé, 2012B, p.97).

Por su parte, el RP pretende plantarse desde una visión ciudadano-céntrica, primando los intereses de los ciudadanos y colocándolos como sujeto primario al que debería apuntar la Política exterior. A partir de un ejercicio filosófico Escudé concluye que las funciones básicas del Estado deben velar, fundamentalmente en el caso de aquellos países más empobrecidos y marginales del sistema, en la búsqueda de la buena vida de sus ciudadanos, calculando el costo que cada una de sus acciones tendrá sobre su propia población. Es así que, entendiendo la complejidad de los intereses estatales en términos empíricos, la parte prescriptiva de la teoría del RP alienta, en el caso de los Estados periféricos, el desarrollo económico por sobre cualquier otro fin.

En concreto, en el modelo prescriptivo del RP como una “filosofía de política exterior para los Estados débiles”, la seguridad ocupa la última o penúltima posición en términos de prioridad. Una política exterior orientada en términos ciudadano-céntricos debería primar el desarrollo, con impactos concretos sobre el bienestar de la población, antes que la ciega búsqueda de poder, que pocas veces incurre en beneficios concretos para aquellos y suele ser únicamente favorable a las elites en el poder⁴⁰. En general, desde esta perspectiva, los gastos militares se consideran un desvío de fondos que podrían haber incurrido en inversiones productivas y son únicamente justificables ante la presencia de vecinos realmente agresivos (Escudé, 1995, cap.5, p.2).

Se promueve así suerte de retorno a la filosofía mercantilista, que pone de relieve, promueve y fomenta el comercio y el crecimiento económico, mientras que "califica la categoría de seguridad

⁴⁰ Cabe admitir que el autor, a pesar de su fundada crítica hacia las políticas elite céntricas, omite la mención al carácter desigual de las sociedades capitalistas y los intereses divergentes de los diversos grupos sociales en cualquier sociedad humana. De esto se desprende el hecho de que cada política, de fondo, suele ser funcional a determinadas clases, grupos de interés, o sectores productivos o consumidores, grupos y no pueden analizarse de forma genérica.

militar como la última o la penúltima en importancia " (Escudé, 1997, p.104). En términos concretos, en el caso de los países periféricos, "la principal señal que ayuda al realismo político a abrirse camino en el panorama de la política internacional" no es "el concepto de interés definido en términos de poder" sino, más bien, la noción de interés definido en términos de desarrollo económico (Escudé, 2014, p.50).

Además, entiende Escudé, aunque la búsqueda de poder (y/o autonomía) fuera un objetivo admisible y loable desde un punto de vista ciudadano-céntrico, este necesariamente responde al desarrollo económico, y no al revés. Desde la lógica del Realismo Periférico, y apoyada en ejemplos históricos, la autonomía y el poder devienen del desarrollo y no el desarrollo de la búsqueda de autonomía: El desarrollo económico puede ser la única salida de la periferia (Escudé, 2014, p.51). En este sentido, el autor acusa a teóricos latinoamericanos previos de invertir perversa y peligrosamente la ecuación, con resultados altamente costosos sobre los países de la región. Más aún, cabe advertir, la falsa premisa sobre la búsqueda de la seguridad y el poder como objetivos prioritarios, es más grave para los países de la periferia que para las potencias centrales, en tanto las prácticas políticas emanadas de esas políticas suelen ser más nocivas en la periferia, "dados los costes "de una política de poder desde la relativa ausencia de poder" (Escudé, 2012B, p.97).

En relación con las grandes teorías de la disciplina, en términos prescriptivos, el Realismo Periférico difiere de la primacía de la seguridad en la agenda estatal. Sin embargo, a diferencia del enfoque descriptivo de la Interdependencia Compleja (y de la curva de indiferencia de Gilpin, que hace depender los objetivos estatales de los intereses de las elites domésticas dominantes en cada caso), y en convergencia con el Realismo clásico y estructural, el RP sí acepta que existe (o debería existir, para los países periféricos), una clara jerarquía de asuntos, "en la que el poder económico reemplaza a la fuerza militar como la última ratio de la política interestatal de un Estado periférico. La jerarquía de asuntos está encabezada por asuntos relativos al comercio y las finanzas, al crecimiento económico y el desarrollo" (Escudé, 1995, cap.5, p.2).

Si bajo la corriente liberal de la Interdependencia Compleja se negaba la jerarquía clara de la agenda realista en torno a la seguridad, en el caso del RP esta jerarquía se revierte de manera absoluta, aunque manteniéndose rígida, pues subordina todos los asuntos, incluido el de la seguridad al desarrollo económico. En la agenda del Realismo Periférico, es decir, en la agenda de

los países débiles, el poder económico reemplaza (o debería reemplazar) a la fuerza militar como el último desiderátum de las políticas interestatales.

3.1.5. La falacia del pensamiento autonomista

En línea con la reestructuración de intereses para los Estados periféricos en torno al desarrollo económico, Escudé realiza otra crítica contundente desde el RP, esta vez contra la estructuración de intereses estatales que planteaban las escuelas autonomistas latinoamericanas previas a él. Como fuera visto, desde estas teorías, uno de los principales objetivos de los países periféricos debía ser la búsqueda de la autonomía, entendida en términos amplios como “libertad de acción” o “margen de maniobra”, como medio para el desarrollo no condicionado por las grandes potencias. Sin embargo, advierte Escudé, la realidad es que en muchos países del Tercer Mundo la idea de “autonomía” se convirtió en un fin en sí mismo, compitiendo con la seguridad nacional y el desarrollo económico como objetivo estatal primordial. Es así como se arraigó la idea de que la autonomía genera desarrollo (y que la dependencia conduce al subdesarrollo), cuando empíricamente lo que suele ocurrir es generalmente lo opuesto, siendo el desarrollo lo que genera la autonomía (Escudé, 1995, cap.5, pp. 35-36). En palabras del autor:

La autonomía se construye desde el desarrollo interno, y no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior, sino del desarrollo mismo. Su construcción depende más de la política económica y de las circunstancias mundiales que de los ministerios de Relaciones Exteriores. Si es buena, la política exterior sólo puede lubricar un buen plan económico. Si es mala, puede malograrlo. Puede funcionar para controlar daños. También puede ser extraordinariamente dañina. Pero no puede de por sí generar progreso (Escudé, 2012B, p.102).

Por otro lado, y esta es una de las facetas más “perversas” de la “falacia de la autonomía” que plantea Escudé, en los años previos a sus escritos se había comenzado a gestar entre los analistas académicos, entre los tomadores de decisiones y entre el público en general la idea de que cualquier tipo de fortalecimiento entre un país periférico y una gran potencia implicaría, por sí misma una pérdida de autonomía. En este sentido, la autonomía se empezó a definir esencialmente como cualquier política sistemática de oposición a las grandes potencias y se desarrollaron políticas autonomistas en las que “ser autónomo” radicaba más bien en “parecer autónomo”, fundamentalmente a través del exhibicionismo y el confrontacionismo.

Esto resulta paradójico, en tanto el hecho es que la propia decisión de fortalecer los vínculos es, casi siempre, una decisión autónoma, siendo absurdo definir la autonomía a partir únicamente de la confrontación. Al mismo tiempo, es una paradoja perversa en tanto insta a la confrontación con las grandes potencias, no siempre necesaria y casi siempre costosa para las poblaciones de los Estados que llevan a cabo estas políticas (Escudé, 1995, cap.5, pp. 38-39). La realidad, es que la misma autonomía se pone en peligro cuando se ejecutan políticas exteriores “idealistas” que no tienen en cuenta las realidades internacionales y que aspiran a metas meramente simbólicas. Según Escudé, la búsqueda de autonomía bajo intereses nacionalistas, fundamentalmente planteada como la confrontación hacia los Estados Unidos, por lo general ha dado lugar a consecuencias perjudiciales para las poblaciones de estos países, fundamentalmente para aquellos sectores más desposeídos y erosionando ulteriormente la capacidad estatal.

Frente a todo esto, Escudé resalta los beneficios tangibles que deben perseguirse mediante la política exterior, atendiendo a la realidad de que para aquellos países periféricos y sus poblaciones resulta contraproducente enfrentar a los más poderosos en cuestiones de corte meramente político (como la búsqueda de autonomía, más aún cuando esta es entendida como mera confrontación), sin relación directa con sus intereses tangibles, que se suelen definir en términos de desarrollo y aumento del bienestar (Escudé, 2012B, p.103).

Tales argumentaciones encuentran justificación en el carácter ciudadano-céntrico al que aspira la teoría. Desde esta perspectiva, Escudé plantea que la búsqueda de autonomía contestataria apelando al “honor”, el “orgullo” o la “dignidad”, es más bien típico de políticas exteriores elite-céntricas que no incurren en más beneficios que la satisfacción del egocentrismo de sus líderes. Esta cuestión pone en evidencia la necesidad de “despolitizar” los objetivos y el desarrollo de la política exterior de los países periféricos y orientarlos hacia lo verdaderamente productivo (entendido como aquello con un beneficio material tangible para la nación), que residen en la defensa de los intereses económicos y de desarrollo. Según el RP, desde el punto de vista de las grandes masas que viven en extrema pobreza en los Estados periféricos, el modesto beneficio de una alentadora balanza comercial es mucho más relevante que “la modesta cuota de orgullo nacionalista que pueden obtener de una política exterior dispuesta a aceptar costos materiales o riesgos de costos futuros en aras de la dignidad o el honor de la nación” (Escudé, 1991, p.401).

Finalmente, cabe advertir que, frente a la definición convencional otorgada a este concepto, comúnmente definido como libertad de acción, la realidad es que cualquier Estado tiene, de fondo, una libertad casi ilimitada (tanta que hasta puede “auto-destruirse” si así lo desea), tornando inútil esta definición. De no ser así, los temidos dictadores de este mundo serían inofensivos. En la búsqueda de construcción de teoría, por tanto, la autonomía no debe ser definida como “libertad de acción”, sino en los términos de los costos relativos de hacer uso es esta libertad de acción. Se torna entonces importante distinguir entre la autonomía en sí misma (esencialmente ilimitada y que responde más bien al desarrollo interno) y el uso externo que se hace de ella en torno a los costos y beneficios asociados a tal uso. Escudé diferencia así entre los usos orientados a la mera exhibición de la autonomía para demostrar que “uno no está sujeto a nadie”, definidos como “consumo de autonomía”, y los usos orientados a la generación de más desarrollo o poder, definidos como “inversión de autonomía” (Escudé 1991, pp. 396-97; Escudé, 1995, cap.5, pp. 38-40).

Cuando el uso de esta prácticamente ilimitada autonomía genera confrontación, por lo general erosiona el potencial de los países débiles para la cooperación interestatal mediante la pérdida de confianza o mediante la incursión en castigos concretos por parte de estas, por lo que esta autonomía está siendo “gastada”. Si tal confrontación no genera un beneficio material concreto que acompañe dicho gasto, entonces se incurrió en un mero consumo de autonomía, habiendo perdido el Estado débil una medida de poder (duro o blando). Si, por el contrario, la confrontación se desarrolla bajo una lógica económica e incurre en la generación de beneficios materiales concretos o en evitar costos mayores, entonces tal operación de confrontación puede conceptualizarse como una “inversión” de autonomía (Escudé, 1995, cap.5, p.40). Cabe resaltar que estas medidas de coste deben tener en cuenta también las consecuencias difícilmente cuantificables de las percepciones negativas generadas y los riesgos de costes eventuales, que no siempre se desarrollan de forma inmediata y muchas veces responden a la pérdida de confianza que se graba en la “memoria histórica” de las grandes potencias y salta a la vista recién años más tarde (Escudé, 2012B, p.105).

Frente a todo esto, en términos prescriptivos, el RP insta a no desperdiciar la autonomía acumulada mediante el desarrollo económico y de factores de poder en la búsqueda de recompensas elitistas, objetivos idealistas o gestos y actitudes simbólicas. Por el contrario, la autonomía debe preservarse e impulsarse mediante decisiones y acciones que promuevan el aumento de los atributos de poder tangibles y el bienestar material de toda la población. Tal postura implica

prudencia, visión estratégica y, por sobre todas las cosas, un cálculo utilitario que sea útil a fin de definir el alcance, el significado, el contenido y la práctica de esta tan ansiada autonomía.

3.1.6. La falsa autonomía de la esfera política

Finalmente, un último aspecto que vale la pena resaltar del constructo teórico del RP es su discusión sobre la autonomía de la esfera política. Así como Escudé propone la necesaria inversión de la jerarquía de intereses que deberían mantener los Estados periféricos, también discute en términos descriptivos otra premisa esencial del Realismo como corriente teórica. En el RP, la relación entre la dimensión política y la dimensión económica de una política exterior representa una cuestión compleja (Creus 2013).

Escudé, en este caso, cuestiona e identifica como una falacia la premisa de Hans Morgenthau sobre la “autonomía de la esfera política”, como una esfera de entendimiento y acción separada de las demás esferas, tales como la economía, la ética, la estética o la religión. Según éste, no todas las acciones llevadas a cabo por una nación respecto de otras naciones son de carácter político, siendo que muchas de tales actividades no afectan el poder de la nación que las lleva a cabo. Para Morgenthau (1948, p.6), la política internacional es uno de los muchos tipos de actividades en que una nación puede participar en el escenario internacional (culturales, legales, económicas, humanitarias, etc.), pero no necesariamente con incidencia directa sobre las otras esferas.

Sin embargo, Escudé discute esta noción desde dos perspectivas en paralelo (aunque no siempre diferenciadas de forma clara en su análisis)⁴¹. En breve, desde su perspectiva, la autonomía de la esfera política no es clara, sino que la esfera política, la económica, la social, la de la opinión pública y otras tantas, se entrelazan continuamente.

En lo que es la referencia más clara a esta falsa autonomía, por una parte, tal como se definió en el apartado precedente, según Escudé, la política entendida como la búsqueda del poder implica en sí misma, fundamentalmente para los países periféricos, el desarrollo en términos económicos. Desde la perspectiva de la periferia, la guía de la Política exterior debe ser el interés definido en términos de desarrollo económico, sin el cual no existe verdadero poder político en el largo plazo ni bienestar en la población (aspecto aún más esencial desde una racionalidad ciudadano-céntrica).

⁴¹ Ambas dimensiones se analizan y discuten en mayor profundidad en el apartado 3.1.9. Falsa dicotomía – falso solapamiento. Me limito aquí únicamente a presentar los elementos centrales suficientes para conectar las otras premisas planteadas por la teoría con las prescripciones finales sobre las que concluye.

La posibilidad de pensar la esfera política como una esfera autónoma presupone haber superado un umbral significativo de poder económico, que permita pensar en la búsqueda de poder sin la necesidad de pensar en el desarrollo. En este sentido, la búsqueda de poder, para los países de menor poder relativo, incluye necesariamente la búsqueda de riqueza (Escudé, 1995, cap.3, p.21). Esta fórmula retoma la relación mercantilista entre riqueza y poder, enlazando las esferas económica y política de forma clara.

Por otro lado, una segunda forma de advertir la falsa autonomía de la esfera política reside en pensar, desde la teoría, las consecuencias en términos económicos en las que pueden incurrir los actores periféricos que pretenden enfrentarse a las grandes potencias en términos políticos. Desde la teoría escudeana, en tanto la vinculación de cuestiones de las grandes potencias es un ejercicio recurrente al tratar con el tercer mundo, todo conflicto en una dimensión puede tener su correlato en otras dimensiones. Esto es justamente lo que lleva, como se verá en profundidad a continuación, a la prescripción de la teoría hacia los Estados periféricos de limitar las confrontaciones en el plano político a fin de no incurrir en costos que atenten contra el desarrollo económico.

3.1.7. Recomendaciones prescriptivas del Realismo Periférico

Si bien el autor argentino no desarrolla su teoría con estos términos, desde un punto de vista metodológico se puede advertir que, en esencia, a partir de la identificación de la estructura jerárquica del sistema internacional y de la falsa autonomía de la esfera política, que se deriva en una constante vinculación de cuestiones por parte de las grandes potencias, Escudé plantea primordialmente un modelo explicativo bivariado sobre las relaciones entre estas y los países de menor poder relativo.

Según el autor, al comportamiento (la Política exterior) es los Estados periféricos (Variable Independiente) le corresponde una consecuente respuesta, inmediata o tardía, por parte de las grandes potencias dominantes en cierto momento histórico (Variable Dependiente). En caso de comportamientos confrontativos por parte de los actores periféricos, es esperable observar respuestas en términos de castigos por parte de los grandes poderes. Frente a esto, Escudé recomienda el comportamiento inverso para los actores más débiles, esperando que a comportamientos de plegamiento por parte de estos les corresponda una ausencia de costos y, tal vez, incluso la percepción de ganancias o beneficios.

La cuestión fundamental sobre la que se estructura el RP como teoría no es que los Estados periféricos carezcan de posibilidades de desafiar las reglas planteadas por las grandes potencias, sino que tales políticas usualmente traen aparejadas ruinosas para estos países y sus poblaciones. En esencia, los Estados que se rebelan contra el orden establecido suelen perder mucho más de lo que ganan con estas rebeliones. Más aún, son sus ciudadanos los que sufren la mayor parte de las consecuencias, en forma de sanciones (encubiertas y abiertas) y a veces la mismísima guerra y la destrucción (Escudé, 2016).

Gráfico 3: Modelo explicativo de la política internacional jerárquica según el Realismo Periférico



Fuente: Elaboración propia

Frente a esto, los gobiernos de aquellos países menos poderosos deben elaborar sus políticas de relacionamiento internacional reconociendo que son sus poblaciones las que sufren más de los enfrentamientos internacionales (Escudé, 1997). Esto lleva, desde la perspectiva ciudadano-céntrica del RP a recomendar una política exterior que evite confrontar con las grandes potencias en cuestiones políticas no relacionadas de forma directa con intereses tangibles para no pagar altos costos económicos y sociales. Desde esta teoría, la reducción de riesgos y costos debe ser el objetivo principal de la política exterior de los Estados de menor poder relativo (Escudé 1992).

En suma, la conducta de un país periférico debe tener un perfil bajo y adaptar sus objetivos políticos a aquellos planteados por la potencia dominante con mayor impacto dadas las condiciones geográficas e históricas, a menos que tal adaptación implique costos materiales tangibles. En tal sentido, en una expresión con fundamental interés para este trabajo, Escudé asegura:

La experiencia histórica de países como ambas Alemanias, Japón e Italia después de la segunda Guerra Mundial, y Canadá, Australia y Nueva Zelanda durante toda su

historia, parece ilustrar la funcionalidad para el progreso de una política exterior de bajo perfil en el caso de países periféricos y/o vulnerables (Escudé, 1991, p.396).

Concretamente, la recomendación prescriptiva del RP para los países periféricos es la de evitar practicar una “estéril rebeldía” y acatar, en la medida de lo posible, las normativas impuestas por las grandes potencias. La política exterior debe ser el resultado de un estricto cálculo de costos y beneficios, inmediatos y contingentes, ahorrando la capacidad de confrontación como si se tratara de un bien escaso. Deben evitarse involucramientos en confrontaciones políticas improductivas con las grandes potencias, aun cuando no generen costos inmediatos, en tanto podrían generarlos a futuro (Escudé 2012a). Las políticas de confrontación deben evitarse y relegarse frente a los intereses de desarrollo económico de la nación, únicos con impacto tangible sobre los ciudadanos y únicos capaces de promover el aumento de poder y la autonomía en el largo plazo. La mejor estrategia es la de centrarse en la búsqueda de ganancias tangibles, cuidando el bienestar de los ciudadanos y el desarrollo económico en vez de buscar infructuosamente una autonomía a costa de obstaculizar y perjudicar el desarrollo económico (Schenoni & Escudé, 2016, p.9).

En términos de las políticas orientadas a la promoción de valores, los gobiernos periféricos sólo deben dedicarse a la promoción de la libertad, la democracia, la conservación ecológica y otras buenas causas siempre y cuando no se someta a costos materiales o riesgos para sus poblaciones. Pero el primer objetivo debe ser el de la promoción del desarrollo económico, sin necesidad de entrar en confrontaciones improductivas con los grandes poderes a menos que si interés económico sea vea directamente afectado. Pensando en términos pragmáticos sobre el interés nacional, no se deben asumir riesgos innecesarios por cuestiones principistas sin vínculos a los intereses tangibles.

En concreto, el RP recomienda la no confrontación con las grandes potencias, el mantenimiento de un perfil bajo en política exterior y la aceptación pragmática (lo que otorga el carácter de “Realismo” a la teoría) de actuar en paralelo al país con mayor poder económico y político, no en su contra. En el caso de los países más débiles, las políticas de confrontación deben ser evitadas y relegadas ante los intereses de desarrollo en términos económicos. Como teoría normativa el RP favorece así el incremento de vinculación con los centros de poder a fin de facilitar el accionar externo y posibilitar el crecimiento, el desarrollo y el intercambio comercial que puede mejorar las condiciones materiales de las poblaciones de aquellos países más empobrecidos.

Sin embargo, cabe resaltar, que el RP también limita esa vinculación, que no debe ser automática, irracional ni excesiva. Sostiene que las únicas confrontaciones admisibles frente a las grandes potencias son aquellas necesarias para evitar costos directos sobre el desarrollo económico propio o haya expectativa fundamentada de un saldo material beneficioso efectivo. Los desafíos y las confrontaciones directas o indirectas se justifican sólo cuando están conectados de forma directa y podrían tener impacto sobre el crecimiento y el desarrollo o sobre intereses políticos altamente significativos para su seguridad (llámese amenaza existencial). En tal caso, siempre atendiendo a la prudencia, la confrontación constituye un riesgo racionalmente calculado justificable desde el punto de vista del bienestar de los ciudadanos (Escudé, 1995, cap.6, p.11). En este sentido:

Las confrontaciones políticas o simbólicas raramente se justifican. Muy diferente es el caso de las controversias comerciales y financieras, que entrañan la defensa de intereses vitales de los que puede depender el futuro del Estado periférico y de su pueblo (Escudé, 2012B, p.105).

De esta forma, el Realismo Periférico de Escudé sólo recomienda algún tipo de balance en ocasiones puntuales y dependiendo de las condiciones de seguridad asociadas, bajo un estricto cálculo de costos y beneficios sobre este accionar y siempre considerando la posición relativa de poder. Pero, en general, prefiere políticas vinculadas al acomodamiento, lo que no significa reducir necesariamente tales opciones al plegamiento automático (Battaleme, 2016, p.18).

Debe tenerse en cuenta que el dictum de evitar las confrontaciones políticas improductivas con las grandes potencias rige incluso cuando tales acciones no impliquen un costo inmediato, lo que a veces puede suceder como consecuencia de la renuencia de los grandes poderes a ejecutar vinculaciones de cuestiones demasiado alevosas que les pueda generar un costo frente a la comunidad interestatal en términos de prestigio. Sin embargo, según el autor, incluso en estos casos las acciones irredentas de los actores más débiles no pasaran desapercibidas, sino que generaran percepciones negativas dentro de las grandes potencias y estas pueden resultar costosas en el largo plazo. Cabe recordar además que el sistema interestatal tiene gran capacidad para el cambio abrupto y repentino, pudiendo ocasionar que el conjunto de condiciones que han desaconsejable que un gran poder sancione a un actor más débil cambien repentinamente. Por tanto, la ausencia de costos inmediatos no equivale a la ausencia de riesgos (Escudé, 1995, cap.4, p.21).

En este sentido, la política exterior debe desarrollarse no sólo sobre la base de "un cálculo riguroso de los costos y beneficios materiales, sino también en términos de los riesgos de los costos de contingencia" (Escudé 1991, p.397). Los actos confrontativos de un Estado periférico deben efectuarse previo un cálculo de costos-beneficios que tenga en cuenta los siguientes factores:

Beneficios materiales de la confrontación >> [costes previsibles de la confrontación] + [ponderación del coste indirecto de la generación de percepciones negativas en los centros de poder mundial de los que se depende] + [riesgos de costes eventuales que no se materializan inmediatamente].

Tal ecuación implica que los beneficios materiales de la confrontación deben ser superiores al total de los costos tanto directos como indirectos, de inmediato y largo plazo (Escudé, 2012B, p.106). La materialización de los costos de largo plazo se materializa frecuentemente en la "memoria histórica" que desarrollan las grandes potencias frente a los países de menor poder relativo. Esta "memoria" no es una mera metáfora antropomorfa, sino que es un hecho material de los Estados bien organizados, físicamente ubicada en sus archivos históricos (como los Archivos Nacionales de los Estados Unidos) y consiste en documentos que suelen remontarse a varias décadas en el pasado y que los funcionarios de hecho consultan cuando diseñan su política exterior (Escudé, 1995, cap.4, p.19). Cabe resaltar que la memoria histórica, según Escudé, adquiere mayor relevancia en tanto un país periférico es menos relevante para las grandes potencias. Por el contrario, si un país es altamente relevante para sus intereses vitales, el rol de esta memoria de largo plazo se ve disminuido (Escudé, 2012B, pp. 108-109)⁴².

También es importante remarcar que Escudé diferencia entre lo que define como la "macrorelación" bilateral, que define las formas de relacionamiento con las grandes potencias y la "microrelación", que define el fondo y contenido de las mismas y donde se juegan los auténticos intereses del país más débil. El RP opera en el nivel de la macro relación bilateral, donde un buen relacionamiento puede "aclimatar" la relación, aportar fluidez y eliminar los obstáculos políticos para las microrelaciones. Sin embargo, el RP no puede garantizar el traslado efectivo de un clima positivo en la macrorelación hacia logros concretos en las microrelaciones. Estas últimas no dependen, en general, de las decisiones de política exterior del país subordinado y se articulan en

⁴² Esta interacción es especialmente relevante para este trabajo y se desarrolla con mayor profundidad en el apartado 4.1. El Valor Estratégico como factor relevante del cálculo de Política exterior.

torno a una multiplicidad de temáticas y problemáticas puntuales, a cargo de una pluralidad de actores individuales, públicos y privados. En suma, el logro de una buena y productiva relación depende del desempeño del país periférico en ambos campos (Escudé, 2001).

Queda claro en este sentido que cumplir con las directrices de los más poderosos o, al menos, no confrontarlos de forma directa, no garantiza el éxito de un Estado Periférico, el cual se remite esencialmente al desarrollo interno. Sin embargo, la contracara de este hecho para Escudé es que la confrontación política extrema con una gran potencia casi siempre es costosa y contraproducente. Si bien el plegamiento no necesariamente trae beneficios, la oposición directa casi siempre trae costos, por lo que debe ser evitada. Tal como afirma el autor (2009, p.12): “con la confrontación perdemos casi siempre. Este es un corolario científico del Realismo Periférico”. En este sentido el RP es una teoría acerca de la reducción de costos.

Sin embargo, un buen entendimiento y aplicación del RP también puede incurrir en el incremento del poder, en tanto es común por parte de las grandes potencias la admisión del ascenso de países considerados “socios”, sea porque estos son útiles en función de sus funciones estratégicas o porque, dada su marginalidad geográfica, su crecimiento no necesariamente representa una amenaza. El RP no sólo minimiza costos, sino que insta a aprovechar las oportunidades existentes para mejorar el posicionamiento en el sistema, siempre y cuando estas no incurran en costos o riesgos que tornen tales maniobras contraproducentes en el largo plazo. Tal como advierte Battaleme (2016, p.29), “de esta manera se invalidan los argumentos que señalan que el RP es una teoría “penitente”, al contrario el RP es un posibilitador desde el punto de vista de la praxis política”.

Escudé hace un importante hincapié en la moralidad de estas directrices, en tanto prima su visión orientada a servir a los ciudadanos de los países periféricos y no a las ambiciones de sus elites. En este sentido, retoma la tradición del Realismo Clásico de elevar la prudencia como máxima guía rectora en el escenario internacional. Morgenthau (1948, p.10) ya había anunciado con pasión una norma que los neorrealistas frecuentemente olvidaron al antropomorfizar la figura estatal y asignarle la búsqueda de poder o seguridad como su máxima misión y que los liberales olvidaron al incentivar la promoción de valores idealistas como la democracia universal o la justicia interestatal. Para este autor clásico, el Estado, por su responsabilidad frente a sus ciudadanos, no debería a estar autorizado a seguir políticas maximalistas del tipo “*fiat justitia, pereat mundus*”

(hágase justicia, aunque el mundo perezca), pues los Estados, lejos de ser un individuo único, tienen a su cargo las vidas de sus millones de ciudadanos. La obligación moral de cualquier gobierno periférico (más aún de los países subdesarrollados) es obedecer el principio de la prudencia en su actuar internacional, en tanto los costos de confrontar a las grandes potencias en general recaen sobre los propios ciudadanos (Escudé, 1995, cap.4, p.10). La moralidad y la prudencia, en el caso de un país periférico, van de la mano.

En tal sentido, el RP no es un sistema de pensamiento jurídico o idealista, sino una doctrina pragmática que no pone el acento en la justicia del accionar de las grandes potencias, sino en los altos costos que suele conllevar el desafiarlas. Tal como advierte Escudé (2009, p.7), el lema de esta teoría bien podría ser un conocido verso de Jorge Luis Borges: “no nos une el amor sino el espanto”.

Resumiendo, la combinación del desvelo de la falacia antropomorfa, la advertencia de la jerarquía interestatal (reforzada por la vinculación de cuestiones de las grandes potencias), la rejerarquización de los objetivos estatales de los países periféricos en torno al desarrollo económico, la resignificación de la autonomía y la importancia del rol de la prudencia a fin de evitar los costos y riesgos futuros asociados a las confrontaciones (principalmente aquellas asociadas a políticas idealistas), dan como resultado la estructuración de cinco principios concretos del RP que aspiran a guiar el accionar de los países relativamente más débiles en el escenario internacional (Escudé, 1995, cap.4, pp. 12-13; Escudé, 1997, pp. 87-89):

1. Un gobierno periférico debería abstenerse de la política de poder interestatal y dedicarse a promover el desarrollo económico local.
2. Un gobierno periférico debería abstenerse de costosas políticas interestatales idealistas. Un gobierno periférico debe dedicarse a la promoción de la democracia, la libertad, la conservación ecológica y otras buenas causas en el exterior, sólo cuando puede hacerlo sin someterse a costos materiales o a riesgos de costos eventuales para sí mismo y su población.
3. Un gobierno periférico debería abstenerse de enfrentamientos arriesgados con las grandes potencias cuando éstas se comprometen en políticas que van en detrimento de

las buenas causas universales pero que no afectan a los intereses materiales del gobierno periférico⁴³.

4. Un gobierno periférico debería abstenerse de enfrentamientos políticos improductivos con las grandes potencias, tanto en función de los costos inmediatos como de los riesgos de costos futuro.

5. Un gobierno periférico debería evaluar de forma delicada y prudente, en función de las circunstancias históricas específicas y de los costos, beneficios y riesgos asociados, la posibilidad de alinearse, plegarse o aliarse (*bandwagon with*) con una potencia dominante o con una coalición de grandes poderes.

Entendiendo que a toda acción política por parte de los países más débiles probablemente les corresponderá una reacción (política, económica o militar) por parte de las grandes potencias que dictan las normas del sistema internacional, según esta teoría, los Estados periféricos sólo siguiendo estas premisas y evitando los altos costos de la confrontación podrían, maximizar su capacidad de fomentar el desarrollo económico, el bienestar de sus ciudadanos y, en última instancia, su poder en la política global, elevando conjuntamente los niveles de la tan ansiada autonomía^{44 45}.

⁴³ Esto no quiere decir que el gobierno periférico deba ser cómplice de tales potencias cuando éstas cometen transgresiones: tal complicidad frecuentemente representará un exceso contraproducente de pragmatismo.

⁴⁴ Como remarcan los académicos argentinos Russell y Tokatlian (2010, p.124), el esquema prescriptivo propuesto por Escudé tiene puntos de contacto estrechos con las condiciones definidas como “dependencia nacional” (Puig, 1980, pp. 150-152), “dependencia consentida” (Peña, 1970, p.872), “aliado dependiente” (Bell, 1988), “*reinforcement*” (Dolan & Tolim, 1984), “consenso dependiente” (Moon, 1985), “aquietud defensiva” (Mouritzen, 1983) e intercambio heterónomo (Klink, 1990). Un breve y adecuado comentario de cada concepto se encuentra sintetizado en el texto de los autores argentinos mencionados.

⁴⁵ Nuevamente, como bien reconocen Russell y Tokatlian (2010, p.124), no es un hecho menor advertir que en las prescripciones de Escudé predomina una visión desde el utilitarismo negativo, concibiendo la autonomía desde el imperativo de minimización de costos frente a la alternativa de maximización de beneficios potenciales (Bobbio, Matteucci & Pasquino, 1991, pp. 1610 – 1611). En parte puede decirse que el presente trabajo considera también esta segunda alternativa, relajando (en el caso de ciertos países particulares) los fuertes mandatos escudeanos.

3.1.8. Críticas desde la literatura académica al Realismo Periférico (y algunas respuestas)

El Realismo Periférico no fue indiferente para la academia latinoamericana, sino todo lo contrario. La obra de Escudé generó importantes debates académicos y políticos desde el momento de su publicación. Si bien varios autores reconocieron las contribuciones de Escudé y advirtieron diversos grados de certidumbre sobre su lógica, otros como Russell (1991), Tokatlián (1995), Miranda (1994), Niemann (1998), Vacs (1998), Simonoff (2003) y Creus (2011; 2013) no tardaron en dar a conocer sus críticas a sus esquemas teóricos y, más aún, a su aplicación práctica. Estas críticas variaron desde advertir una concepción del Sistema internacional poco flexible hasta la definición de conceptos de manera laxa y ambigua, siendo las críticas más severas de carácter metodológico. Varias de estas se analizan a continuación. Aun así, ha resultado un hecho innegable para todos los autores de la academia latinoamericana que el trabajo de Escudé logró incorporar un nuevo paradigma para el análisis de las relaciones internacionales de Latinoamérica, específicamente del Cono Sur, y que su aporte ha trascendido a sus propias obras.

Una de las principales críticas advertidas hacia Escudé radica en su conceptualización sobre el Sistema internacional. Advirtiendo las diferencias de capacidades entre los actores del sistema, el autor plantea una visión del Sistema internacional como una estructura esencialmente jerárquica (o proto-jerárquica), compuesta por tres tipos diferentes de Estados: los rule-makers, los rule-takers y los Estados parias. Según Creus (2013, p. 176), esta visión del Sistema, si bien es gráfica en términos generales, es rígida y simplista, obviando los constantes cambios en la estructura de poder y simplificando en demasía su dinámica. En otras palabras, esta concepción del Sistema internacional, al ser tan inflexible, deja un escaso -sino nulo- margen para el cambio.

Si bien Escudé considera el innegable ascenso de China en algunas de sus últimas obras (del 2011 en adelante) y lo reconoce como el nuevo aspirante a hegemonía, deja de lado en su análisis el ascenso de otros Estados emergentes. Nada dice tampoco al respecto de la difusión de poder, sobre la estrategia a seguir con los Estados Unidos o sobre los nuevos desafíos con los que cuenta el Sistema internacional. Además, en una impronta fuertemente realista, aunque Escudé plantea reiteradamente que su teoría no es estado-centrica sino ciudadano-céntrica, no hay mención a los flujos transnacionales, los movimientos sociales u otros actores. Esto pone en manifiesto los límites que impone el análisis desde el Realismo Periférico, el comprender al Sistema internacional como un marco rígido y simple, lo que vuelve a la teoría menos flexible. Frente a esto, la teoría tiene

dificultades para adaptarse al cambio constante que representa la política internacional (Creus, 2013: p 179). En palabras de este crítico:

En lo que respecta a la difusión de poder, nada dice al respecto. Este fenómeno – producto entre otras cosas de la compleja naturaleza del poder y la irrupción de actores no estatales y amenazas globales–, justamente pone de manifiesto la imposibilidad de pensar la política internacional desde marcos tan rígidos como los que sustenta el Realismo Periférico. Muchos de los problemas internacionales actuales ya no pueden ser abordados desde enfoques unilaterales y requieren la participación y la cooperación de diferentes Estados para su resolución (Creus, 2013, p.179).

Por otra parte, Battaleme (2016: p25), recalca que la obra de Escudé no tiene en cuenta las posibilidades de que un Estado se encuentre en una doble periferia, conformada por una potencia en ascenso y una en declive relativo o por una potencia global y una potencia regional. Ciertamente esta doble periferia afecta tanto el accionar de los Estados periféricos, así también como su margen de autonomía y el modo de utilizar la misma, efectos que Escudé pasa por alto:

En el presente siglo se vuelve a configurar una “doble periferia”, en la que Estados periféricos que comparten un espacio geográfico quedan bajo la órbita de una potencia establecida, y una potencia en ascenso. Esta es la primera vez que existe una multipolaridad de carácter global, de acuerdo con la cual los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas (Battaleme, 2016, p.25)

Cabe advertir, igualmente, que Escudé sí hace mención en algunas de sus obras a la posibilidad de cambios dentro del sistema: “No hay que suponer, sin embargo, que el orden internacional está cristalizado. Los mejores ejemplos de que ese no es el caso son Alemania y Japón” (Escudé, 2012B, p.20). Sin embargo, la crítica planteada por Creus mantiene cierto grado de validez, en tanto Escudé no profundiza demasiado en este aspecto, simplemente por el hecho de no considerarlo esencial para su teoría: las prescripciones emanadas de la misma para los países de menor poder relativo siguen siendo las mismas, aunque deban reorientarse hacia las nuevas potencias en ascenso. Aun así, como se verá al momento de abordar la variable contextual propuesta en esta investigación,

puede criticarse un cierto simplismo en cómo el autor ha pretendido aplicar su marco teórico a la nueva configuración internacional actual, una transición de poder más compleja que las ocurridas en el pasado histórico, con un impacto concreto sobre las implicancias prácticas de la teoría.

Esta deficiencia a la hora de analizar el Sistema internacional llevó a Creus a detectar otra falacia en la teorización de Escudé. Según el crítico, la dicotomía alineamiento-confrontación a nivel teórico se torna determinista y extrema en el delineamiento práctico, disminuyendo las posibilidades de aprovechar los nichos que se crean en el Sistema internacional (o incluso la posibilidad de crear nuevos espacios de actuación) para influir en la toma de decisiones, impidiendo incorporar o modificar aspectos que favorezcan los intereses nacionales de los Estados periféricos.

Cabe aclarar que Escudé no niega la existencia del espacio para que los Estados periféricos maniobren. Sin embargo, asume que estos espacios pueden ser utilizados única y fundamentalmente para confrontar a las potencias de diferentes formas. Escudé pareciera plantear que cualquier tipo de acción que no se alinee de forma directa con lo que impone el hegemón, será considerado por este como una confrontación directa. Esta lógica determinista se contradice con la realidad, ya que puede haber espacios de maniobra que no sean considerados de confrontación. Entre la alternativa de la aceptación acrítica y el rechazo abierto, existe una gran cantidad de posibilidades y configuraciones más complejas, propias del entramado político internacional contemporáneo (Creus, 2013, pp. 176-178).

Esta rígida concepción del debido comportamiento de los Estados periféricos como una dicotomía impulsó a Escudé a redefinir el concepto de autonomía, entendiéndola en términos de los costos relativos que implica la confrontación hacia los Estados céntricos (Escudé, 1992: pp 45-46). Sin embargo, Creus advierte que entender la autonomía de esta manera limita la capacidad de la política exterior de los Estados periféricos de construir su poder político-diplomático, ya que el alineamiento con la potencia implica una cierta renuncia a la producción de iniciativas propias (Creus, 2013: p 178). El planteo dicotómico de Escudé (o al menos la forma, por momentos simplista, en que es comúnmente leída su obra, lo cual no necesariamente está en línea con sus propios planteos), limita o sesga las opciones que los países periféricos podrían tener en realidad.

Simonoff (2003, p.11) plantea una crítica similar, explicando que Escudé, al redefinir el concepto de autonomía, la separa por completo del concepto de desarrollo, considerándolos como

excluyentes: sólo es posible el desarrollo si se relega la autonomía y viceversa. Esto produce que se relegue la búsqueda de autonomía por la búsqueda de desarrollo económico, dicotomía que es, en el fondo, innecesaria. En línea con esto, Russell consideró que esta lectura forzó a la Argentina a adoptar una actitud pasiva en el escenario internacional, en tanto alinearse casi automáticamente a la potencia hegemónica implicó para el Estado periférico prácticamente una renuncia a su voluntad propia, limitando la capacidad de iniciativa (Russell, 1991).

Siguiendo la línea de las críticas a su concepción sobre la autonomía, cabe recordar que Escudé difiere entre los dos usos que se le puede otorgar a la misma según su conceptualización, separando los usos orientados hacia la exhibición de esta (consumo de autonomía) y los usos orientados hacia el logro de algún tipo de ganancia, sea en términos de poder o desarrollo (inversión de autonomía). Simonoff (2003, p.10) advierte que, si bien dicha separación es razonable, Escudé *“abusa de la última en contra de la primera, llevándola a su desaparición casi total. Incluso, no tiene en cuenta la fungibilidad del poder”*. En este sentido, en el intento de redefinir autonomía en pos de modernizar el concepto, Simonoff acusa a Escudé de hacerlo desaparecer, confundiendo la autonomía con el pragmatismo (Simonoff, 2003, p.10). Para este crítico, la autonomía debe ser considerada como la primacía del interés nacional interno por sobre los condicionantes del Sistema internacional. A su vez, considera que el pragmatismo tiene que ser comprendido como una herramienta que debe ser utilizada para conseguir los objetivos guiados por el interés nacional (Simonoff, 2007, p.3).

Por su parte, al momento de analizar la concepción de neutralidad que tiene el Realismo Periférico, Russell y Tokatlián (sf: p.35) entienden que esta teoría considera a la neutralidad como “incorrecta o inconducente”, ya que, según Escudé, si no se consideran las asimetrías del Sistema internacional y se opta por una política de neutralidad, es probable que se adopte una estrategia errónea, ya sea por inocencia o premeditación. Según estos autores, para Escudé, la neutralidad implica general y esencialmente, algún grado de oposición respecto de las políticas del hegemón. Sin embargo, resulta fácil advertir que, en la realidad histórica del sistema internacional, la neutralidad no necesariamente ha sido siempre considerada como un acto de oposición.

Este último punto se puede comprobar si se analiza la actitud que optaron Estados como Uruguay o México a la hora de escoger la neutralidad ante la crisis socio - política que está aconteciendo actualmente en Venezuela (año 2020). Al menos una treintena de países (dentro de

los cuales se encuentran países centro como Estados Unidos y Brasil) han reconocido como presidente a Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela; sin embargo, México y Uruguay decidieron optar por la neutralidad y facilitar el diálogo entre ambas partes (Deutsche Welle, 2019), sin consecuencias contundentes por parte de Estados Unidos o, siquiera, otros actores menores de la región.

Otro caso que corrobora que esta falacia es fehaciente es el caso de Suecia en la Segunda Guerra Mundial. Si bien al principio de la guerra accionó en favor de Alemania, permitiendo el uso de ferrocarriles suecos para transportar tropas de la armada alemana por su territorio, a mediados de la misma brindó inteligencia militar a los aliados occidentales, así también como refugio a todos los judíos y europeos que escapaban de sus países beligerantes, manteniendo una política oficial de neutralidad (la cual mantiene desde el final de las guerras napoleónicas en 1815). Ante esto, los países centros como Estados Unidos o Gran Bretaña, no objetaron opinión al respecto (Shoah Resource Center, s.f.).

En respuesta a esta crítica podría decirse que, si bien Escudé alienta el alineamiento con las políticas de las grandes potencias, no llega a definir tal alineamiento como fundamental y necesario. Por el contrario, su principal recomendación es la abstención a la oposición frente a los hacedores de reglas del sistema, que podría admitir ciertos grados de neutralidad y no es necesariamente lo mismo que el plegamiento en políticas que no incumben al país periférico en cuestión y si admite la neutralidad (aunque no la oposición directa que, como ya ha quedado claro, podría tener costos innecesarios). Si bien Escudé incita al alineamiento siempre que fuera posible y no implique costos importantes frente a otros actores, no rechaza o descarta directamente la mera neutralidad. Léida bajo una perspectiva amplia, la principal contribución de la obra de Escudé apunta no hacia el alineamiento, sino más bien hacia la no confrontación, conceptos similares, pero no necesariamente superpuestos.

Otros autores también critican al RP por no imponer límites claros a los grados de alineamiento que deben perseguirse, tendiendo a la exageración y al acompañamiento poco razonado. Al respecto, es interesante pensar el caso de la participación argentina en la guerra del Golfo Pérsico, en el que, como en otras ocasiones, el gobierno nacional no se preocupó demasiado por ofrecer justificaciones a sus acciones con matices propios, que podría haber hecho en con relativa facilidad. Simplemente suscribió a las menciones del presidente Bush a un nuevo orden mundial sin

preguntarse si la metodología de los Estados Unidos era la adecuada para esta primera crisis post Guerra Fría (Paradiso, 1993). De esta forma, la exageración y la falta de medida en la política de la época implicaron muchas veces un alejamiento de la perspectiva de “seriedad” que se pretendía brindar al exterior. Como apunta Paradiso (1993, p.199):

Si se tienen en cuenta los mecanismos a través de los cuales un actor corrige la imagen de imprevisibilidad acuñada durante largo tiempo, surgían fundadas dudas respecto del modo de actuar por el que se había optado. Los procesos de recomposición de confianza son lentos y acumulativos. En ellos, los pequeños pasos, la gestión rutinaria, el reiterado testimonio de equilibrio y moderación valen más que los gestos espectaculares, las rupturas, los giros inesperados. Estas últimas actitudes, la disposición a ceder más que lo que se pide y haberlo en nombre de la astucia o con un aire de calculada indignidad, lejos de producir confianza tienden a confirmar la presunción de erraticidad y, consecuentemente, a generar nuevos recelos.

Atada a la falta de medida se encuentra la crítica por la falta de una guía moral en las prescripciones emanadas de la teoría. Desde el punto de vista de Russell (1991, p.144), la mera adaptación a los objetivos políticos de la superpotencia en la región (con excepción de las situaciones en las que estén en juego los “intereses materiales”), “habría conducido históricamente a acompañar a la CIA y a Castillo Armas en Guatemala en el 54, a Kissinger en Chile luego del triunfo electoral de la Unidad Popular y a Reagan y los contras en América Central en la década del 80. (...)”. Además, adaptarse a los objetivos políticos de la superpotencia implica seguir los cambiantes objetivos políticos de tal país, que podrían presentar cambios bruscos y ambivalencias dado el juego político y burocrático interno, otorgando a la política exterior del país que se acopla una erraticidad no buscada, pero altamente perjudicial.

Desde la perspectiva de Russell, primero, es necesaria una clara diferenciación entre lo que es deseable y posible en materia de política exterior en el caso de países periféricos, y en ese sentido, rechaza las políticas de alto perfil en asuntos que no amenacen intereses vitales del actor menor del sistema en términos de principios. Segundo, el acceso al desarrollo es la única vía que permite a estos países reducir significativamente sus sensibilidades y vulnerabilidades externas. Y tercero, es una falacia considerar que, salvo casos de interés material, el enfrentamiento con la potencia hegemónica regional es funcional a la autonomía del país periférico. Tal posición, dice Russell,

conduce a una pasividad en política exterior que sólo se limita a dejar a la potencia central la iniciativa. Además, el interés material es un criterio por sí solo muy restringido para definir políticas exteriores y determinar objetivos (Russell, 1991)⁴⁶.

Sin embargo, a pesar de las acertadas críticas desde la perspectiva teórica de Russell, es destacable que, aunque no de manera tan enfática como pregonaba su pragmatismo implícitamente utilitarista, Escudé si ha hecho mención en sus obras a la cuestión de los valores fundamentales en el Realismo Periférico. En este sentido, sugirió que Argentina se debía

mantener alejada de los Estados Unidos en todas aquellas iniciativas políticas que, aunque no estén vinculadas a nuestros intereses materiales, resulten contrarias a

⁴⁶ Frente a esta crítica, Russell planteó la necesidad de una teoría de política exterior que adoptara algunos puntos fuertes del Realismo Periférico, pero incluyera la guía moral en las decisiones estatales, incluyendo consideraciones como el tipo de régimen, el valor de la cooperación estatal y la posibilidad de progreso. El neoidealismo periférico, tal como lo ha definido su autor: 1. Supone la factibilidad de elaborar un esquema racional básico que sirva para orientar la política exterior, aunque, a diferencia del realismo, enfatizando la historicidad de los asuntos internacionales y procurando construir esquemas racionales sólo válidos para determinados contextos históricos y geográficos. 2. Tiene como elemento principal el interés nacional definido en términos de desarrollo económico y de principios, una categoría objetiva de validez para los países del Cono Sur, en democracia, y en el contexto histórico de la posguerra Fría, atenuando o abandonando las cuestiones estratégico militares enmarcadas en los conflictos o problemas de naturaleza tradicional. 3. Reclama una nítida diferenciación entre lo deseable y lo posible en materia de política exterior, pregonando que el cálculo y la definición de intereses deben guardar una estrecha relación con los recursos disponible, destacando la prudencia y desalentando lo emocional, lo ideológico y el pragmatismo desmedido. También reprueba la adopción de un alto perfil en temas en los que el país carece de autoridad moral cuando no ajusta su práctica política a los principios proclamados o en los que, conforme a su dotación de atributos o situación geográfica, carece de relevancia. 4. Destaca la importancia de los principios en las relaciones internacionales, tanto para ilustrar la práctica política como para proteger la seguridad nacional de los países débiles, dado que obran como una malla protectora frente a las amenazas externas de los Estados más poderosos. Aboga por el compromiso y la negociación, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la igualdad jurídica de los Estados, rechazando el éxito como único criterio para orientar la acción. 5. Prima en la agenda de los países periféricos los temas económicos y de desarrollo, en contraposición a la clave jerárquica del realismo clásico, en tanto estos no son sólo prioritarios, sino que son también los únicos que pueden reducir su vulnerabilidad y sensibilidad externas. 6. Procura ser una guía para orientar la totalidad de la política exterior y no sólo el curso de la acción externa frente a un país o grupo de países, no quedando la política exterior únicamente subordinada a las relaciones con la potencia dominante. Entiende así que en la posguerra Fría el cálculo de costos y beneficios adquiere nuevas dimensiones y es más complejo, debiéndose tener también en cuenta el rol de los actores internacionales no estatales, que existen diferencias objetivas y variables de intereses tanto entre los países periféricos y las potencias centrales como entre los propios países periféricos, que los países del Cono Sur deben eludir las confrontaciones con la potencia dominante en su área de influencia, salvo aquellas que afecten cuestiones vinculadas con el desarrollo o que lesionen principios que hacen al interés nacional y que los sistemas de intereses de los países no responden ni se dividen necesariamente conforme a clivajes globales (Russell, 1991).

nuestros valores fundamentales o sean moralmente dudosas, sin apoyarlos pero también sin antagonizar estérilmente sobre el tema (Escudé, 2011A, p.187).

Asimismo, Escudé también agregó al pragmatismo descripto, una dimensión principista y moralista a la política exterior, que tiene que ver con la defensa de la democracia y los Derechos Humanos en el hemisferio occidental. “Este principio no se contradice con el pragmatismo, sino que lo perfecciona, en tanto se ejerce en la medida en que esta política no le ocasiona costos a la Argentina y no conduce al país a posiciones de confrontación con Estados Unidos” (Escudé, 2011A, p.187).

Como puede observarse, el recurrente ataque a la falta de principios morales de la propuesta de Escudé se desvanece en la medida que se profundiza sobre su propia bibliografía. Aunque no carente de críticas y vaguedades, sobre todo por la forma en que se llevó a la práctica durante su apogeo, el Realismo Periférico puede continuar siendo una buena base para la formulación de una política exterior nacional moral y poco costosa.

Por otra parte, Battaleme (2016), Rubbi y Hunt (2016) y Rubbi y Álvarez Magañini (2019) recalcan que la cuestión de la seguridad estatal fue encarada de manera reactiva y crítica dentro de la marginalidad con la cual se la trató. Recién en sus obras más recientes (2012 y 2015), Escudé enfrenta la problemática que representa la seguridad nacional para un Estado periférico como lo es la Argentina. En la bibliografía previa, las cuestiones relacionadas a la seguridad brillaban por su ausencia. Este tratamiento de la seguridad estatal es entendible por el daño que había generado para la Argentina seguir políticas de seguridad que implicaban confrontar a actores poderosos sin contar con la capacidad para hacerlo. Sin embargo, esta dimensión, ausente en la teoría original, sigue siendo fundamental, en tanto tal componente también afecta la orientación de la política exterior, así como el bienestar y hasta la misma supervivencia de los ciudadanos que la teoría proclama considerar. Más aún, este punto es más importante todavía para los países periféricos, en tanto estos enfrentan mayor número de amenazas que las grandes potencias, provenientes tanto de la anarquía como de la jerarquía, y obligados a lidiar con ellas con las limitaciones propias de la falta de recursos (Battaleme, 2016, p.2 y p.12).

Si bien para los países periféricos el desarrollo económico adquiere un rol fundamental, este no es (descriptivamente), ni debe ser (prescriptivamente), el único interés que guíe las acciones

estatales. La acumulación de poder con el objetivo de proveerse seguridad sigue siendo una preocupación constante de los Estados, en tanto las lógicas realistas, si bien en algunos casos suavizadas, siguen operando. Definir los problemas de seguridad para un Estado periférico sigue siendo importante porque estos pueden afectar de forma directa la supervivencia y el bienestar de los ciudadanos que la propia teoría dice considerar.

El propio Escudé (2010A; 2015A) tuvo que terminar reconociendo (aunque tácitamente) la importancia de estas cuestiones, advirtiéndole que el desarme argentino promovido durante las últimas décadas implica un elevado nivel de peligro para la propia existencia del Estado. Primar el desarrollo económico desatendiendo otras cuestiones igualmente importantes (una lectura extremista del RP), puede tener consecuencias tan funestas como aquellas de las que Escudé acusa a la rigidez jerárquica en torno a la seguridad y la desatención del desarrollo.

Desde una perspectiva diferente, una de las críticas que Niemann (1998: pp 180-182) esgrimió sobre la obra “*Foreign Policy theory in Menem's Argentina*” se focalizó en la falta de desarrollo de una noción superadora del estadocentrismo antropomorfizado que pretendía alcanzar Escudé. Según la visión de este último, el estadocentrismo característico del realismo no termina de aplicar a los Estados débiles, en tanto el realismo fue y es una teoría pensada desde y para los grandes poderes, cuya adopción por los menos poderosos tiene consecuencias negativas. Al dejar de lado al Estado como unidad de análisis, Escudé planteó que los hacedores de políticas debían desarrollar sus decisiones a partir de una concepción ciudadano-céntrica de la política exterior. Sin embargo, advierte Niemann (1998, pp. 180-182), cuando se quiere superar la concepción antropomórfica del Estado, se debe brindar o crear una teorización de este (en tanto el Estado sigue siendo un actor innegable del escenario internacional). A su criterio, Escudé falló en este ejercicio. En cambio, el fundador del Realismo Periférico presenta tres modelos de Estado más bien simplistas: aquellos Estados ciudadano-céntricos que representan a la mayoría de los mismos, aquellos con una elite benevolente que proveen desarrollo económico, aunque no sean regímenes democráticos y por último, aquellos que descuidan el desarrollo a largo plazo en pos de conseguir un beneficio a corto plazo, sin importar las consecuencias futuras.

En tanto la categorización de Escudé no termina de convencer, Niemann lo critica vigorosamente de pasar por alto diversas ramas de las teorías de las Relaciones Internacionales, como la teoría crítica (Cox, 1986), el posmodernismo (Ashley, 1989; Walker, 1994) o la teoría

feminista de las Relaciones Internacionales (Tickner, 1992), que han abordado la problemática Estado-centrista con anterioridad, teorías que Escudé desatiende por completo. A su vez, tampoco hace una referencia suficientemente desarrollada sobre el trabajo de Mohammed Ayoob (1995), quien ha conceptualizado los dilemas de seguridad de los Estados débiles, enfatizando las conexiones entre las débiles estructuras internas y las poderosas influencias externas. En tanto Escudé fundamentó su teorización exclusivamente sobre el paradigma realista, y aunque dedicó parte importante de sus escritos en fundar acertadas críticas a diversos textos clásicos de los principales paradigmas de la disciplina, falló en reconocer los aportes de estas otras corrientes, que podrían haberle sido útiles para desarrollar su corpus teórico.

Frente a esto, cabe advertir, que Escudé ha reiterado en diversas ocasiones (aunque, generalmente, en pies de página) la apertura hacia la flexibilidad que reconocía en su teoría. Según el autor, diversos estudios de caso (como el que propone este trabajo) conducirán a la acuñación de otras subcategorías además de las presentadas originalmente. En sus palabras:

Aunque el RP postula que existen tres tipos principales de Estados, varios subtipos de Estados funcionalmente diferenciados pueden conceptualizarse ad hoc cuando resulta útil para comprender fenómenos relevantes. Esta flexibilidad le agrega utilidad a la teoría (Escudé, 2015A, p.7).

En adición a la falta de un mejor desarrollo sobre la concepción del Estado, Niemann (1998, pp. 180-182) acusó a Escudé de utilizar términos como democracia, liberalismo, desarrollo, etc. de manera laxa, superficial en demasía, cometiendo el mismo pecado que él mismo criticó hacia los autores que conforman las teorías convencionales de las Relaciones Internacionales cuando utilizan términos como Nación o Estado.

Por su parte, cabe advertir que la definición del Poder de Escudé se limita a la posesión de recursos materiales, desestimando –entre otras cosas–, el carácter relacional del concepto⁴⁷ y, consecuentemente, las diferentes dimensiones en las que opera. Si bien tal abordaje permite presentar al poder como algo concreto, observable y medible, facilitando cálculos de política exterior (por ejemplo, definiendo de forma sencilla la posición de la Argentina en la estructura

⁴⁷ Como el que proponen Keohane y Nye (1977) o Nye (2011).

internacional y la consecuente estrategia de alineamiento con el hegemon), al mismo tiempo implica una simplificación excesiva de la naturaleza del poder, de la realidad internacional y de su dinámica, limitando al Estado en su comportamiento externo.

Una visión más amplia sobre el poder habilitaría una evaluación desde una óptica más sofisticada los recursos disponibles, así como también las diferentes posibilidades y formas de utilizarlos. No tener en cuenta la multidimensionalidad y las complejidades del poder en las relaciones internacionales, así como la multiplicidad de áreas y agendas de cuestiones, conduce al RP a una postura determinista, rígida y poco flexible en torno a las posibilidades de actuación de los Estados periféricos con escaso poder material, lo que puede acarrear costos, riesgos y el desaprovechamiento de recursos disponibles y oportunidades en la política exterior (Creus, 2011, pp. 61-62; Creus, 2013, pp. 180-183).

Además, en línea con la problemática sobre la conceptualización escudeana del Estado y el poder, y tomando en consideración los textos de Deborah Larson (1985; 1990), Russell y Tokatlian (2009) advierten que la opción de alineamiento o plegamiento, generalmente, la escogen aquellos Estados periféricos que se encuentran en crisis económica y política o con instituciones débiles y que se encuentran históricamente muy influidos por fuerzas externas. En tal contexto y contando con un escenario interno fragmentado y turbulento, la opción del plegamiento “*puede contribuir a asegurar la influencia y el control domésticos de una élite*” (Russell y Tokatlián, s.f: p.35). Es decir, contrario a lo que propone Escudé, las políticas profesadas por el Realismo Periférico pueden tener consecuencias perjudiciales para los propios ciudadanos, primando las consideraciones elite-céntricas antes que las ciudadano-céntricas. En estos casos no sólo no se superaría el paradigma estadocentrista de conformación de la política exterior, sino que los imperativos profesados por la teoría podrían resultar incluso más perjudiciales en términos ciudadano-céntricos.

Esta cuestión queda en evidencia, por ejemplo, al analizar períodos políticos como los regímenes no-democráticos que tuvieron lugar en Argentina durante los períodos 1966-1971 y 1977-1982. En dichos períodos se puede apreciar una importante relación entre las crisis políticas-económicas que enfrentaron los gobiernos y el apoyo que recibieron por parte de los Estados Unidos. Durante aquellos años, Norteamérica, en su intento de lograr cierta estabilidad a la región y alejar el fantasma del comunismo, apoyó este tipo de regímenes a lo largo de todo el continente sudamericano. Esto dio como resultado el gobierno de una elite represiva que se vio favorecida por

el apoyo estadounidense, en detrimento del bienestar del resto de la ciudadanía (Sanchís Muñoz, 2010; Morgenfeld, 2014). En otras palabras, la política de plegamiento propia del Realismo Periférico puede utilizarse con fines elite-céntricas. Como ha demostrado la historia latinoamericana en reiteradas ocasiones, la mera aplicación de las prescripciones que se desprenden de esta teoría no implica directa o automáticamente el rédito en términos ciudadano-céntricos. Los habilita, pero no los asegura.

Sobre la misma senda, Vacs (1998) también apuntó hacia una crítica similar sobre los trabajos de Escudé, fundamentalmente en términos de los casos fácticos que el autor pretende utilizar para demostrar el éxito de su teoría. Según Vacs, si se considera el gobierno de Menem como el caso empírico por excelencia de aplicación práctica del Realismo Periférico (tal como plantea Escudé repetidas veces), tal ejemplificación es fundamentalmente falaz. Para Vacs, si bien la gestión del presidente riojano adoptó muchos de los conceptos y las recomendaciones del Realismo Periférico, no tomó una de las centrales, la toma de decisiones desde una postura ciudadano-céntrica. Tal como lo explica el autor:

[...] Es correcto decir que el análisis realista periférico, como lo presenta Escudé, condensa algunos de los aspectos más notorios de las políticas exteriores de Menem y ofrece apoyo normativo para ellos. Sin embargo, lo que no parece completamente exacto es la suposición general de que las políticas exteriores de Menem responden a un enfoque centrado en los ciudadanos, cuyo objetivo principal es asegurar, a través del desarrollo económico, el bienestar material de las personas.

Por lo tanto, la alineación occidental, el acercamiento con los Estados Unidos y Gran Bretaña, la aceptación de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y otras políticas similares pueden contribuir a fomentar una situación en la que una élite depredadora aumente su propia riqueza y poder mientras ignora la difícil situación de los ciudadanos durante tanto tiempo ya que las presiones internas no se vuelven políticamente insostenibles. Si este es el caso, falta un componente crucial del Realismo Periférico, su dimensión ética centrada en el ciudadano, y no podemos considerarlo como el fundamento de la estrategia de política exterior de Menem; ni podemos ver a su autor como el "Sr. X" de una nueva doctrina internacional argentina (Vacs, 1998: p100).

Finalmente, este mismo autor desarrolla una fuerte crítica metodológica al momento de analizar la obra de 1997 de Escudé (*Foreign Policy Theory in Menem's Argentina*). Al respecto, destaca que:

(si bien su planteo) ofrece una serie de interpretaciones y recomendaciones de política exterior válidas -o al menos razonables, (...) no cumple con los requisitos necesarios para desarrollar una teoría de relaciones internacionales o, más modestamente, un marco teórico adecuado para el análisis de estas relaciones desde la perspectiva periférica (Vacs, 1998: p99).

Según este crítico, aunque Escudé presenta un número válido de recomendaciones e interpretaciones de la política exterior argentina, no presentó un examen detallado de los supuestos teóricos básicos, un grado adecuado de parsimonia ni una base probatoria lo suficientemente amplia, a la vez que su definición de los niveles de análisis es muy ambigua.

Las críticas que se desarrollaron en este apartado tienen un punto de encuentro: todas implican una limitación -en menor o mayor grado- para la teoría a la hora de su aplicación, más aún cuando se intenta extrapolar el Realismo Periférico a una región diferente a la sudamericana, restringiendo así su campo de aplicabilidad y, por lo tanto, su fuerza prescriptiva. Sin embargo, también se debe reconocer que varias de estas críticas son extremadamente detallistas en su contenido, muchas veces apuntando hacia cuestiones que la propia disciplina de las Relaciones Internacionales aún no había trabajado en profundidad al momento de la publicación de varias de las obras de Escudé. Además, varias de estas críticas fallan en no realizar un aporte concreto superior del aspecto que se reprocha, lo que reduce su fortaleza.

Otras diatribas apuntan a cuestiones metodológicas complejas, que el propio autor admitió no reconocer en profundidad, en tanto su objetivo, antes que una teoría acabada y compleja de Relaciones Internacionales, fue apuntar hacia una “filosofía de política exterior” que ayudara a los países periféricos a formular una política exterior favorable al bienestar de sus ciudadanos antes que una ciencia social positivista (Escudé, 1995, cap.6, p7). Es fundamental resaltar que su obra, si bien contiene sendas críticas a varios teóricos clásicos, no pretendía reemplazar los paradigmas dominantes en la literatura, sino a cubrir un área hasta entonces desatendida de un análisis

sistémico, como lo era la relación jerárquica entre países de distinto poder relativo, sobre la cuál, a su criterio, se importaban de forma acrítica paradigmas erróneos, con consecuencias perversas.

En síntesis, el debate que generó el Realismo Periférico en la academia de las Relaciones Internacionales ha sido intenso. Diversos autores reconocen los aportes que Escudé realizó y continúa realizando a la academia latinoamericana, aunque también disciernen con su análisis en distintos grados. Sin embargo, el Realismo Periférico logró desarrollar un nuevo paradigma para analizar las Relaciones Internacionales y la política exterior de la región, paradigma que vale la pena seguir profundizando, dado su punto de vista novedoso y pragmático. En tanto su objetivo inicial era prescriptivo, el autor logró con creces el objetivo de generar amplios debates en las academias (y los círculos políticos) de América Latina y otros varios focos alrededor del mundo, apuntando de forma crítica hacia algunos perjudiciales vicios en la política exterior de aquellos actores más débiles del sistema.

El impacto práctico de sus recomendaciones (aunque quienes llevaran a cabo estas políticas muchas veces no fueran consciente de estas) ha redituado en diversos casos en beneficios tangibles para ciudadanos de todo el mundo. Cumplidas las aspiraciones prescriptivas, el trabajo de afinar la teoría y elevar su poder explicativo reside ahora en quienes venimos detrás. El presente trabajo pretende ser un humilde aporte en tal sentido.

3.1.9. Falsa dicotomía – falso solapamiento

Otra de las críticas que el ya citado Creus (2013) realizó al trabajo de Escudé versó sobre la falacia que el autor advierte entre la separación las esferas de la economía y la política. La misma amerita especial atención en tanto es parte explicativa del mecanismo causal que vincula la variable interviniente del valor estratégico aquí abordada con el resto de la teoría. Como ya se mencionó anteriormente, reiteradas veces a lo largo de sus obras Escudé demostró desacuerdo con la definición de la política como una esfera autónoma presentada por Morgenthau (1948, p.6). Para el RP, la autonomía de la esfera política no es clara, sino que la esfera política, la económica, la social, la de la opinión pública y otras tantas, se entrelazan continuamente. Este es un aspecto fundamental dentro del corpus teórico de Escudé, con importantes implicancias en términos de este trabajo, lo que amerita su discusión en detalle.

Ante todo, cabe advertir que, en realidad, aunque no es explícito sobre esta diferenciación, cuando Escudé habla de la falsedad de la autonomía de la esfera política y la íntima relación entre política y economía, en realidad está hablando al mismo tiempo de dos aspectos distintos, oscureciendo y malogrando el poder explicativo de la teoría⁴⁸:

- 1- Por un lado, refiere a la íntima relación entre el desarrollo económico y la autonomía política. Desde su perspectiva, “la riqueza es poder y el poder es riqueza” (Escudé, 1995, p.15). A su vez, subraya que este vínculo “es más inmediato cuanto más pobre es un país” (Escudé, 2012, p.44). Planteando una crítica certera hacia los enfoques autonomistas de autores latinoamericanos previos, el teórico argentino alega que la autonomía política es consecuencia del desarrollo económico, y no al revés. Mientras que la oposición a las grandes potencias en búsqueda de autonomía puede mermar el desarrollo económico (y terminar generando mayor dependencia), el camino prescripto por el RP es el del plegamiento político para alcanzar desarrollo económico, siendo el logro de mayores márgenes de maniobra un corolario futuro de este comportamiento.

- 2- En segundo lugar, cuando refiere a la falsa autonomía de la esfera política, Escudé también hace referencia a la vinculación de cuestiones entre distintas dimensiones temáticas de política exterior que plantean las grandes potencias en su relación con los actores de menor poder relativo, especialmente al momento de castigarlos. Es decir, mientras que en el primer punto se hace referencia a la vinculación entre el desarrollo económico y la política en términos de ganancias, en este segundo sentido Escudé discute la vinculación en términos de costos o riesgos.

A continuación, se discuten ambas propuestas por separado, con especial énfasis en la segunda, referida a la vinculación de cuestiones por parte de las grandes potencias, por estar íntimamente relacionada con la hipótesis planteada en este trabajo.

3.1.9.1. Otra jerarquía, otras consecuencias

La primera distinción que aquí se aborda sobre la propuesta de Escudé es aquella en la que el autor incurre de forma más recurrente cuando habla de una falsa dicotomía entre la política y la

⁴⁸ Esta ambigüedad sobre el uso del concepto se puede advertir de forma clara por ejemplo en la página 37 del 3er capítulo de su obra de 1995.

economía. Según el autor, ambas esferas se encuentran relacionadas y la política no es una esfera autónoma; un Estado periférico en búsqueda de autonomía política debe abocarse primero al desarrollo económico. La búsqueda del primero será fútil sin la posesión del segundo, sino que la búsqueda del poder incluye y depende en verdad de la búsqueda de riqueza (y la reducción de costos). Emerge así una clara jerarquía de ámbitos en el que la economía y la búsqueda de desarrollo están por encima del desarrollo de activo político-militares. En el mediano y largo plazo, los segundos necesariamente dependen de los primeros (Escudé, 1995, cap.3, pp.21-22).

Cabe recordar que, en vistas de esta subordinación temática, Escudé recomienda a los Estados periféricos reducir las confrontaciones políticas, para concentrar sus esfuerzos en las confrontaciones económicas, como lo son las negociaciones comerciales externas y las renegociaciones de deuda, como si ambas dimensiones fueran distinguibles entre sí y fácilmente separables. Sin embargo, las negociaciones y los problemas comerciales o financieros muchas veces tienen un trasfondo político. Más aún, muchas de las cuestiones técnicas abordadas en las negociaciones comerciales o financieras tienen, en verdad, un origen y argumentos políticos (Creus, 2013, p.185). En este sentido, la separación al momento de las confrontaciones es mucho más compleja y dificultosa de lo que el autor admite.

Además, a pesar de lo que pretende, según Creus (2013), las críticas de Escudé a la concepción de la política como una esfera autónoma no lo llevaron a corregir dicha falacia, sino que la terminó replicando, aunque subordinado la política a la esfera económica, pero sin terminar de advertir la diversidad de conexiones entre una y otra. Es decir, en el Realismo Periférico, existe una clara jerarquía de agendas, siendo el desarrollo económico el punto más importante, pero sin resolver, en este ámbito, la cuestión sobre su interconexión o su autonomía. Frente a esto:

Al no advertir la íntima interrelación existente entre ambas dimensiones, se subestiman las implicancias económicas derivadas del alineamiento político. En otras palabras, Escudé subestima la importancia de la política y, consecuentemente, no reflexiona sobre los costos que puede tener una estrategia de alineamiento en esta dimensión, sobre la dimensión económica (Creus, 2013, p.184).

En otras palabras, si bien por un lado es evidente que el poder político debe sustentarse sobre el poder económico (cuestión múltiples veces advertidas por autores previos y posteriores a Escudé,

de todo cuño, aunque especialmente realistas, quienes consideran el poder económico como poder latente), la relación entre ambos recursos es particularmente más compleja. El poder político no es consecuencia directa o lineal del desarrollo económico ni el alineamiento político incurrirá necesariamente en este desarrollo o, siquiera, en la ausencia de costos en aquella esfera.

Esta falacia se genera porque, si bien Escudé reconoce la relación entre ambas dimensiones al momento de cuestionar las confrontaciones políticas, en tanto las mismas son generadoras de costos económicos, no reconoce la relación inversa y la desestima cuando recomienda el alineamiento político. En el caso de la Argentina, por ejemplo, suscribir de forma acrítica y poco razonada al consenso de Washington durante los 90 como parte de su estrategia de alineamiento político, tuvo claras consecuencias sobre la estructura productiva y el modelo de desarrollo del país.

Es importante notar, en este sentido, que si bien Escudé plantea que su teoría es compatible con cualquier modelo de política económica (Escudé, 1992, p.283), es difícil creer que una política exterior sentada sobre el RP pueda adoptar un modelo económico autónomo que responda a sus propios intereses y necesidades, que podrían no converger en este plano con los de la potencia con la que se procura alineamiento. Bajo una política exterior realista periférica, casi inevitablemente, el modelo económico del actor más débil se verá afectado y condicionado por la adaptación de sus objetivos políticos a los del actor más poderoso. Si bien Escudé reconoce los costos económicos derivados de la falta de alineamiento político, nada dice sobre los costos económicos derivados que conlleva el propio alineamiento (Creus, 2013, pp. 184-185).

3.1.9.2. Cuestiones vinculadas, pero no tanto

Una segunda perspectiva con la que Escudé plantea la falsa autonomía de la esfera política refiere ya no a las ganancias asociadas a esta vinculación, sino más bien a los costos derivados de no advertir, dada la vinculación de cuestiones que suelen practicar las grandes potencias.

En este sentido, Escudé critica el planteo de Robert O. Keohane y Joseph S. Nye (1977), quienes en su clásico *Poder e Interdependencia* habían argumentado sobre la frecuente ineffectividad de la vinculación de cuestiones por parte de los más poderosos. Los autores argumentaban que, en condiciones de interdependencia compleja, un modelo ideal para entender la realidad internacional, la efectividad de este tipo de vinculaciones frente a actores del tercer mundo decrecía, por lo que estos últimos tendrían mayor margen de maniobra. La tendencia a medir el poder en términos de

logro de resultados y no en términos de capacidades materiales se fundamentó sobre la base de que, con frecuencia, no se puede recurrir a vinculaciones de cuestiones, en tanto los recursos de poder de una esfera son independientes de los de otras esferas, o en tanto los costos de recurrir a tales vinculaciones son mayores que sus beneficios y/o ellas resultan inefectivas en términos de sus resultados (Keohaney & Nye, 1977, pp.11-19 y 26-27).

Una de las peculiaridades del mundo caracterizado por la Interdependencia Compleja es la devaluación de la fuerza militar, en tanto su uso ya no es tan común ni admitido con tanta facilidad. Además, la seguridad militar ya no es el principal objetivo permanente de la política exterior. En este contexto, a los Estados militarmente fuertes les resultaría más difícil utilizar su predominio para controlar resultados en otros asuntos en los que son débiles. En tanto la distribución de recursos en otros ámbitos podría ser bastante diferente, lo más probable es advertir una variación en las configuraciones de resultados y en las características de los procesos políticos entre esos diferentes asuntos. Si la fuerza militar fuera aplicable con facilidad, estas variaciones en la estructura de poder de distintas dimensiones no serían muy importantes. Pero en tanto esta fuerza estaría fuertemente devaluada, las vinculaciones de cuestiones tienden a ser menos efectivas.

Además, los Estados más débiles militarmente podrían ejercer también presión en otros ámbitos en los que sean fuertes para contrarrestar esta vinculación. Es decir, si bien los Estados más poderosos pueden intentar tal tipo de vinculaciones, la ausencia de jerarquía de asuntos y la dificultad en la aplicación de la fuerza bruta tornará más dificultoso su éxito. A medida que se devalúe la fuerza militar, los Estados militarmente fuertes tendrán más dificultades para utilizar su predominio general para controlar los resultados en las cuestiones en las que son débiles (Keohane & Nye, 1977, pp. 27-31). La vinculación de cuestiones bajo interdependencia compleja es simplemente más difícil, costosa e inefectiva. Una consecuencia de esto sería el mayor margen de maniobra que obtendrían los Estados periféricos y más débiles en su actuar frente a los más poderosos, tendiendo a reducir, en lugar de reforzar, la jerarquía internacional.

Frente a este planteo, Escudé (1995, cap.3, pp. 31-32) argumenta que estos autores liberales olvidaron “tres hechos que desde la periferia son más visibles que desde el centro”:

- Que la falta de efectividad de la vinculación de cuestiones no significa que esta no se llevará a cabo (con sus consecuentes costosas sanciones para la parte más débil)

- Que los costos de tornar inefectivas las vinculaciones de cuestiones por parte del débil pueden implicar enormes costos en términos de desarrollo y bienestar. Si bien un Estado débil puede lograr sus objetivos, por ejemplo, en el plano nuclear llevando a cabo una política de proliferación, obteniendo cierta cuota de poder político militar, el costo seguramente implicará un empobrecimiento extremo de su propia población
- Que estos costos son perjudiciales en el mediano y largo plazo para el desarrollo del más débil

En breve, las vinculaciones de cuestiones ejecutadas por las grandes potencias hacia Estados más débiles, a pesar del esfuerzo que estos hagan para evitarlas en un mundo donde la fuerza militar perdió relevancia, son juegos de suma negativa, donde la mayor pérdida típicamente corresponde a los más débiles. El punto es que, sencillamente, Keohane y Nye no hicieron suficiente referencia a la cuestión de cuáles son los riesgos, para los actores periféricos de confiar en la racionalidad de las grandes potencias para abstenerse de estas costosas vinculaciones de cuestiones. No tomar este riesgo y los posibles costos asociados al más débil implicarían incurrir en la falacia de que los costos de los fuertes equivalen a la libertad de acción de los débiles. Adoptar posturas de alineamiento o confrontación en el plano político debe tener en cuenta los riesgos asociados sobre el plano económico (Escudé, 1995, cap.5, p.12). En sus propias palabras:

Más aún --y esto es más importante-- las grandes potencias están en una posición que les permite vincular asuntos económicos cruciales con comportamientos políticos deseables, en sus relaciones con los Estados relativamente débiles. Por ejemplo, en el caso de la Argentina y el Cóndor II, los Estados Unidos estaban en posición de vincular la admisión del país al Plan Brady (para la restructuración de la deuda externa) a la desactivación del misil (Escudé, 1995, cap.3, p.23)

Estas razones explicarían por qué la mayor parte de los Estados periféricos no llevan a cabo políticas de desafío frente a aspectos fundamentales del orden internacional, aceptando la jerarquía del sistema. Sin embargo, a través de sus planteos sobre la supuesta dificultad en la vinculación de cuestiones, advierte el autor, las “bienintencionadas teorías interdependentistas e institucionalistas” contribuyeron a la sobreestimación de los costos, para los grandes poderes, de sancionar a actores del Tercer Mundo (Escudé, 2012B, p.90). “Se trata de un factor que alienta el abandono de la racionalidad ciudadano-céntrica, y que en su lugar favorece la adopción de una racionalidad

gobierno-céntrica en el mejor de los casos, y el aventurerismo en el peor” (Escudé, 1995, cap.5, p.13). Políticas como las de Corea del Norte son explicadas bajo esta falsa creencia en los márgenes de maniobra frente a la dificultad de la vinculación de cuestiones.

No obstante, Escudé parece olvidar que la interdependencia compleja es un modelo ideal de análisis de las relaciones internacionales, al igual que el realismo. Para que sus lógicas se apliquen, deben darse numerosos supuestos que condicionan la teoría y que pocas veces se dan en su totalidad en una situación concreta. Ni el realismo ni la interdependencia compleja reflejan fehacientemente la realidad política mundial. En general, la mayor parte de las relaciones entre los países transcurren en el medio de estas dos lógicas, que pueden considerarse los polos opuestos de un continuo.

En este sentido, afirmar que la interconexión entre las esferas de la política y la economía es prácticamente directa y que su riesgo debe ser permanentemente considerado, como afirma el Realismo Periférico, es tan falaz como argumentar su total separación, como mantiene la corriente realista clásica (o como afirman Keohane y Nye respecto de dificultad de la vinculación de cuestiones). Aunque con conexiones recurrentes, las esferas de la política y la economía en el plano internacional siguen siendo esferas separadas. Los acontecimientos ocurridos en una no necesariamente tendrán influencia o consecuencias sobre la otra. Esta interconexión depende de otros tantos factores, que deben ponderarse al momento de considerar los riesgos de la misma.

El problema del planteo de Escudé en este ámbito, si bien mantiene una importante cuota de lógica, es que no se acompaña de pruebas empíricas sólidas que respalden tales fundamentos. Tanto lo que plantean Keohane y Nye como las críticas planteadas por Escudé bajo su modelo de RP y vinculación de cuestiones (que a veces pareciera directa y se asemeja más a un solapamiento antes que a una vinculación), son modelos ideales en extremos de un continuo que, en la realidad cotidiana, es mucho más compleja y merecedora de análisis empíricos profundos. La separación absoluta y el entendimiento de la esfera política como una esfera totalmente autónoma, sin vínculos con otras esferas de acción es ilusoria. Pero también lo es la relación directa y el cálculo de riesgos como si todos los actores periféricos contaran por igual para las grandes potencias. La realidad es más compleja y se ubica más bien en la intersección entre esos dos modelos ideales⁴⁹.

⁴⁹ Múltiples progresos se han hecho en esta área. Autores como Stein (1980), Kenneth Oye (1979), Ernst Haas (1980) y Chien-pin Li (1993) desarrollaron tipologías de vinculación que proporcionan categorías más

Lo que no reconoce Escudé es que la falta de vinculación de cuestiones a veces no se debe a grandes esfuerzos del Estado más débil, sino sencillamente por las propias características de esta vinculación, de los temas que se podrían vincular y (en línea con este trabajo) de la relevancia estratégica del Estado más débil para los intereses vitales de la gran potencia. Así, aunque Escudé (1995, cap. 5, p.11) advierte contra la creencia de la ausencia de vinculación de cuestiones por su posible costo para las poblaciones de los países más débiles, también deberían reconocerse los costos asociados (como los costos de oportunidad) a considerar como una regla (poco realista) el caso contrario, el de una omnicompreensiva y constante vinculación de temáticas.

Por un lado, es menester destacar que, en la mayor parte de las ocasiones, las oposiciones puntuales a distintas políticas de los países periféricos son sencillamente abordadas por funcionarios de distintas ramas del cuerpo político burocrático de las grandes potencias. Los temas comerciales, financieros, políticos, energéticos, ambientales, cibernéticos y demás cuestiones de países como la Argentina, si bien cuentan con encargados especialistas de forma integral en cada país, muchas veces se tratan en distintos niveles, ministerios, secretarías, distintas subsecretarías y departamentos de los Estados Unidos o de cualquier otra gran potencia. En general los funcionarios de estas distintas ramas ni siquiera se conocen, y los efectos que se producen entre estas distintas oficinas burocráticas son poco claros.

Crear en la vinculación directa de cuestiones es retomar una visión Estado-céntrica del Estado como un actor racional y unificado, omitiendo las complejidades políticas y burocráticas que se dan en su interior. Sopesar demasiado la vinculación de cuestiones sin advertir las complejidades político-burocráticas de las grandes potencias en sus relaciones con los países periféricos es

sofisticadas para el análisis, como la diferenciación entre vinculación de cuestiones tácticas, fragmentadas y sustantivas o los conceptos de vinculación coercitiva o inducida por amenaza. Otros trabajos avanzaron en la temática sobre enfoques rigurosamente económicos y racionalistas, tales como Robert E. Tollison y Thomas E. Willett (1979) y James Sebenius (1983 y 1984). Un comentario extenso sobre esta y otras obras con enfoque más empírico sobre la vinculación de cuestiones se puede encontrar en el artículo de Robert Axelrod y Robert O. Keohane (1986), especialmente entre las páginas 239 y 243. Desde entonces, otros tantos trabajos de corte empírico han avanzado sobre esta interesante y compleja cuestión de las relaciones internacionales. En general las conclusiones apuntan a reflejar lo planteado en este trabajo sobre la necesidad de considerar la vinculación de cuestiones en cada caso particular, siendo múltiples los condicionamientos y las variables intervinientes sobre esta dimensión.

retornar a la visión del Estado como una caja negra. Además, tal como advirtieron de forma acertada Keohane y Nye (1977, p.30-31):

Los agentes internacionales pueden ser diferentes en cuestiones distintas, y las organizaciones internacionales en las que se llevan a cabo las negociaciones suelen estar bastante separadas. Así pues, es difícil, por ejemplo, imaginar que un Estado militar o económicamente fuerte vincule las concesiones en materia de política monetaria con las concesiones recíprocas en materia de política oceánica.

Cabe resaltar un ejemplo planteado por el propio Escudé cuando hace referencia a su concepto del síndrome de irrelevancia (que refiere, en los términos planteados en este trabajo, a los países periféricos de escaso valor estratégico):

Otro ejemplo de vigencia del síndrome de irrelevancia de la racionalidad que también se vislumbró durante la última dictadura militar argentina, fue la flagrante contradicción que se produjo cuando el Departamento de Estado sancionó al gobierno sudamericano debido a sus violaciones de Derechos Humanos, a la vez que el Departamento del Tesoro adoptaba una política de apoyo al mismo gobierno, porque confiaba en el ministro de Economía José Alfredo Martínez de Hoz. Esta esquizofrenia causó estragos, contribuyendo a dividir a la Argentina, pero esas consecuencias indeseadas no tuvieron costo alguno para Estados Unidos (Escudé, 2009, p.12).

Como puede observarse, a pesar de lo que el autor plantea reiteradas veces, más allá de las consecuencias que tuvo este comportamiento esquizofrénico para la Argentina, lo importante es resaltar que, en este caso, el propio Escudé reconoce que la vinculación de cuestiones fue escasa. Más aún, en este ejemplo empírico reconoce que en ocasiones los distintos departamentos no actúan al unísono, especializándose cada uno en sus áreas de interés. La vinculación de cuestiones, resaltada por Escudé en términos teóricos, se complejiza al analizar casos empíricos.

Además, otra característica fundamental de la vinculación de cuestiones es que también puede implicar luchas intragubernamentales, por lo que se requiere pensar en esta dimensión como un juego de múltiples niveles (Putnam, 1988). Tal como advierten Keohane y Nye en la edición más reciente de su clásico (2012, pp. 268-269):

Por ejemplo, si un gobierno trata de detener la proliferación nuclear amenazando con impedir que un posible proliferador reciba equipo para centrales nucleares, sacrifica el objetivo de ampliar las exportaciones en aras del objetivo de detener la proliferación. Es poco probable que esta política sea acogida con satisfacción por los organismos gubernamentales encargados de la tarea de promover las exportaciones. De hecho, es probable que haya un conflicto intragubernamental en torno a la política, que en algunas circunstancias puede convertirse en un asunto de coaliciones transgubernamentales.

Así, la cuestión no reside únicamente, como pareciera considerar Escudé (1994, cap. 5, pp. 12-14), en los costos de la vinculación para el más fuerte, sino de la complejidad del propio proceso de vincular cuestiones al interior de la burocracia estatal.

En segundo término, respecto de los costos, y en relación directa con la hipótesis planteada en esta investigación, la vinculación de cuestiones también se encuentra francamente relacionada, en el plano político cotidiano, a la relevancia estratégica que adquiere determinado Estado Periférico para la gran potencia. Es esperable que, a menor valor estratégico, mayor sea el solapamiento y la vinculación directa de cuestiones por parte de la gran potencia, riesgo que debe ser considerado por el actor de menor poder relativo. Por otra parte, a mayor valor estratégico de un país es más probable que las relaciones con el mismo sean analizadas dentro de la gran potencia por múltiples especialistas de diversas áreas temáticas, que no necesariamente tengan relaciones directas entre sí. Además, es posible prever que la vinculación de cuestiones por parte de la Gran potencia se verá afectada por el riesgo de retaliación por parte de Estados periféricos que cuenten con algún tipo de valor estratégico importante para la primera.

La inclusión de esta variable permite aumentar el poder explicativo de la teoría. Los casos de sanciones ruinosas en términos económicos para su población hacia Corea del Norte o hacia la Argentina de posguerra son más claros cuando se considera lo irrelevantes que eran (y son) estos países para Washington: alejados, sin recursos vitales críticos y sólo importantes, en todo caso, por considerarse una amenaza. Para Estados Unidos sencillamente era poco costoso vincular cuestiones e imponer sanciones económicas fuertes sobre sus estructuras comerciales.

No era el mismo caso con la Venezuela de Chávez en la primera década del nuevo milenio, aunque sí con la de Nicolás Maduro al año 2020 (vinculación de cuestiones facilitada por la disminución del valor estratégico venezolano gracias a los avances tecnológicos en extracción de crudo en territorio norteamericano y el auge de otros proveedores). Los riesgos de vinculación no son sencillamente iguales para todos. No comprender tal cuestión no permitiría explicar la actitud de confrontación venezolana o la del liderazgo político norteamericano frente a esta.

Así, aunque Escudé (1995, cap. 5, p.12) argumente que las grandes potencias pueden darse el lujo de afrontar grandes costos, mayores que ningún otro en el mundo (lo que, según él, las haría prácticamente inmunes al cálculo costo-beneficio de vincular cuestiones), aun así es esperable que estas quieran evitarlos. El error reside en creer que la posibilidad de afrontar costos implica inmunidad o falta absoluta de atención a los mismos. Si bien conclusiones más contundentes requerirían de estudios profundos, esto difícilmente pareciera ser lo que ocurre en la realidad.

Además, tal como se analizará en profundidad más adelante⁵⁰, es importante resaltar la relatividad del valor estratégico, que no es igual en todos los contextos históricos o frente a todos los grandes poderes. Sus intereses vitales son distintos, lo que impacta sobre su ponderación del valor estratégico de los actores más débiles y sobre aquellas cuestiones sobre las que tenderán a ejecutar vinculaciones. En el caso de China, por ejemplo, aunque afirmaciones más contundentes requerirían de una investigación empírica profunda, sus intereses vitales parecen más acotados que los de los Estados Unidos, limitándose a mantener la legitimidad del partido gobernante, aspirar a la unificación político territorial y mantener su desarrollo económico. Frente a esto, en tanto un Estado de escasa relevancia estratégica para el gigante asiático simplemente se abstenga del reconocimiento del gobierno de Taiwán o de acusaciones directas por cuestiones de Derechos Humanos contra el gobierno, es posible divergir en otras cuestiones y evitar el alineamiento político, pudiendo obtener, aun así, importantes beneficios económicos de su relación con Beijing.

Dependiendo del nivel de criticidad de las acciones de los Estados periféricos para las Grandes potencias (para sus intereses vitales), puede haber compensaciones o sanciones casi directas a las mismas o estas pueden pasar desapercibidas y sin mayor atención. En palabras de Keohane y Nye (1977, p.27), “la vinculación de cuestiones es menor cuando estas no amenazan claramente los

⁵⁰ Ver capítulo 3.3.2. sobre la relatividad del valor estratégico

intereses de la nación en su conjunto”. En última instancia, el nivel de impacto sobre la relación bilateral estará directamente relacionado con la criticidad que el área en cuestión representa en la agenda política de las grandes potencias. Así, confrontar políticamente a los Estados Unidos en áreas como la proliferación nuclear y la construcción de misiles de largo alcance puede tener incidencia directa en múltiples campos, incluido el económico. Al mismo tiempo, desarrollar la misma clase de acciones puede no tener impactos mayores en la relación con China.

En tanto los intereses vitales y la percepción del valor estratégico de distintos Estados periféricos por parte de China es distinta a la de los Estados Unidos, el cálculo de riesgo de vinculación de cuestiones y posibilidad de sanciones efectivas por falta de alineamiento en cuestiones políticas que realicen los actores de menor poder relativo debe ser distinto en el caso de tratar con una u otra gran potencia. En principio, pareciera ser que China no requiere del mismo nivel de alineamiento político que los Estados Unidos para hacer negocios y la separación de agendas y cuestiones es más factible frente a Beijing que frente a Washington. La inadvertencia de este aspecto podría generar pérdidas de oportunidades de negocios claras con la potencia asiática.

No reconocer la importancia de los intereses vitales de los grandes poderes y el propio lugar en el sistema internacional proto-jerárquico puede tener consecuencias ruinosas en términos de costos. Pero también lo pueden tener visiones simplistas de este cálculo, que debe ser complejizado a partir de las variables resaltadas por este trabajo. Una correcta descripción de las complejidades del sistema internacional, de los intereses vitales de las grandes potencias y del valor estratégico de los Estados periféricos son aspectos esenciales para comprender mejor el rol de la vinculación de cuestiones. A continuación, se avanza sobre estos asuntos.

3.2. Variable contextual: La configuración de poder estática y dinámica del Sistema internacional

Junto con la teoría básica del Realismo Periférico de Carlos Escudé, este trabajo propone dos variables relevantes para refinar la teoría y elevar su poder explicativo de los casos bajo estudio, así como de futuros casos de interés.

En primer lugar, se propone que la configuración particular del Sistema internacional en un determinado momento histórico particular es una variable de enorme importancia en la búsqueda de un modelo más parsimonioso del RP. Sin embargo, tal como se desarrollará a continuación, las consecuencias particulares de determinadas configuraciones son múltiples, diversas y complejas, por lo que predecir sus ramificaciones es, en el mejor de los casos, una tarea difícil. Por ello, si bien aquí se reconoce y desarrolla su valor teórico, se recomienda a futuro evaluar casos bajo el mismo contexto histórico y, de lo posible, regional, a fin de disminuir las distorsiones que los cambios en esta compleja variable, difíciles de medir, puedan provocar.

En este trabajo en particular, la configuración del sistema internacional (mucho más compleja que la planteada por el propio Escudé en algunos de sus trabajos) se desarrolla en capítulos posteriores. Sin embargo, dado su valor similar en todos los casos bajo estudio, donde el valor de esta variable se asemeja, se omitirán exámenes más detallados sobre sus efectos. La metodología de selección de casos propuesta (sistemas de máxima similitud) permitió descontar los efectos de esta compleja variable y concentrarse en el valor estratégico de los distintos países, principal factor de relevancia de la presente tesis.

Una variable contextual se define como el ámbito general donde se desarrollan los fenómenos que se estudian. Comúnmente utilizada en el campo de la sociología, la biología y la gestión organizacional, radica en el entendimiento sobre el ambiente que rodea las interacciones de un actor o individuo con sus pares y que excede al propio individuo. De forma simple, una variable contextual indica el ámbito general donde se desarrollan los fenómenos que se estudian y describe la propiedad de un grupo al que pertenece una unidad de análisis en lugar de una propiedad de la propia unidad. En un modelo explicativo esta variable se supone constante dentro de un grupo, pero varía entre distintos grupos, fundamentalmente a través de distintas delimitaciones espaciales o temporales de la población bajo estudio. El concepto se utiliza comúnmente en la investigación sociológica y empresarial.

En la disciplina de la gestión empresarial son consideradas variables contextuales todos aquellos elementos no controlables por una organización y que componen su macro ambiente; es decir, todos aquellos elementos que, a pesar de exceder a la propia organización y no poder ser controlados por esta, afectan su desempeño, su estrategia y su proceso de decisión. Algunos ejemplos implican el contexto económico (crecimiento de la economía, inflación, tasas de

desempleo, de tipo de cambio, etc.), el contexto político y legal (estabilidad política, políticas económicas nacionales o regionales, legislación laboral, políticas fiscales, entre otros), el contexto sociocultural (valores sociales, religión y cultura) y el contexto tecnológico (que incluye las innovaciones a nivel de procesos o productos, o la legislación sobre patentes, entre otros factores). Queda claro que estos factores, si bien exceden a los actores bajo estudio, inciden sobre su comportamiento y, en algunos casos, son fundamentales para comprender y explicar el mismo, en tanto tienen un impacto claro sobre sus posibilidades de acción y su proceso decisorio.

Trasladando este concepto al ámbito internacional, la configuración del contexto internacional (y regional) en un determinado momento histórico, junto con aquellos procesos culturales, económicos, tecnológicos y políticos de mayor importancia, son fundamentales para comprender el comportamiento de los actores imbuidos en este. Los diferentes tipos de sistemas internacionales fortalecen o debilitan la posición de negociación o influencia de los distintos Estados, los alientan o desalientan a buscar la ayuda de otros, o los aíslan dentro del sistema. Omitir el contexto internacional que rodea las relaciones anárquicas o jerárquicas entre los Estados, o realizar una descripción simplista del mismo, puede incurrir en una errónea percepción sobre las posibilidades de acción de los actores y sobre las consecuencias de estas decisiones.

Esta lectura, como ha demostrado la historia, es aún más importante para los países periféricos, cuyo margen de acción es más acotado y dependiente de este contexto. Una mala lectura del sistema internacional, por ejemplo, llevó a los gobernantes argentinos a adoptar costosas decisiones en el marco de ambas guerras mundiales y de la guerra por la recuperación de las Islas Malvinas. Desatender la configuración del sistema internacional puede ser costoso para los actores insertos en él y conducir a descripciones, explicaciones y prescripciones erróneas para aquellos investigadores que analizan las relaciones en él desarrolladas.

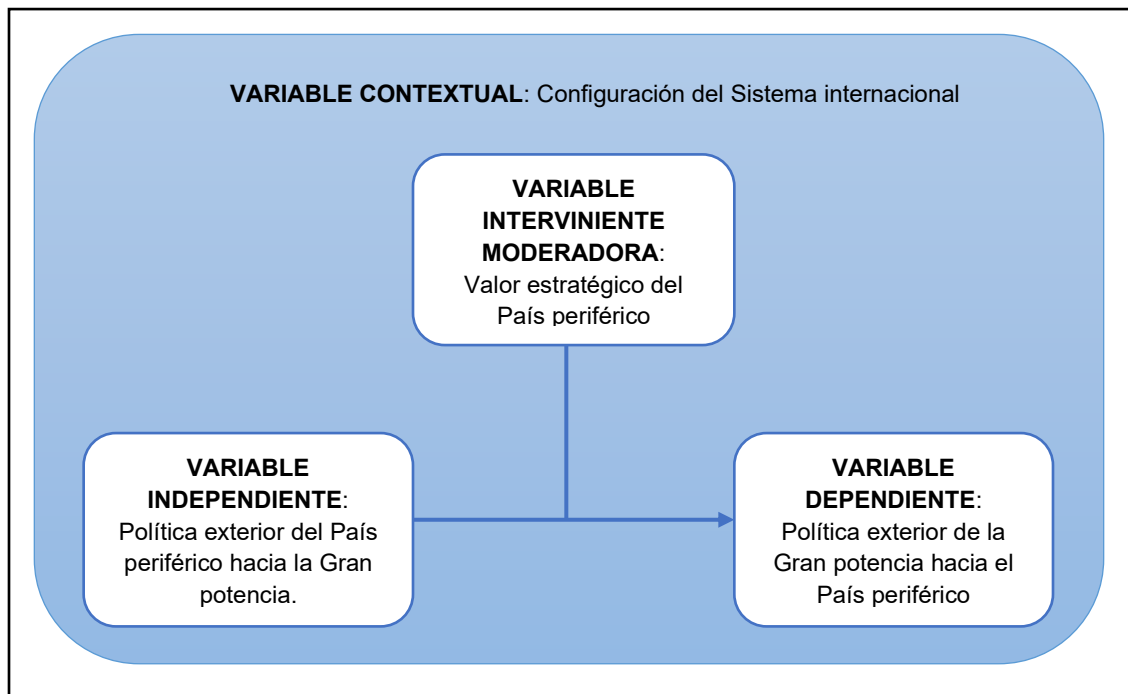
Como advierte Clerc (2004) a partir de su estudio sobre los factores condicionantes de la política exterior de los Estados pequeños o más débiles del sistema, el sistema pareciera ser el elemento principal que determina las opciones que se abren en términos de política exterior. Russeell y Tokatlian (2014) también son claros al respecto:

El sistema internacional modela la política exterior estableciendo restricciones y oportunidades, así como estímulos y desincentivos. La distribución relativa del poder en la arena global constituye un factor trascendental pero no excluyente; otros asuntos

sistémicos también son muy relevantes: amenazas externas (por ejemplo, su tipo y su proximidad), la influencia de las ideas (por ejemplo, las percepciones predominantes relacionadas con el progreso o deterioro del proceso de democratización o la naturaleza del proceso de globalización), el papel de las instituciones existentes y los regímenes internacionales vigentes (por ejemplo, su eficiencia y legitimidad), y el estado de la economía mundial (por ejemplo, la expansión o retracción de la globalización) (p.127).

En los términos del modelo explicativo presentado en este trabajo, es interesante destacar que la variable contextual definida como la configuración del sistema internacional tiene un impacto directo sobre cada una de las otras variables desarrolladas y sobre la relación entre ellas.

Gráfico 4: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países periféricos



Fuente: Elaboración propia

En primer lugar, es claro que la configuración del sistema internacional define quienes son los hacedores de reglas del sistema y quienes deben decidir entre aceptar las mismas o convertirse en parias internacionales. Al mismo tiempo, delimita los niveles de anarquía y jerarquía presentes en el sistema, en tanto una mayor concentración de poder (en términos de recursos económicos y, sobre todo, militares) entre los principales actores del sistema tenderá a elevar la dimensión

jerárquica del mismo y reducir el margen de maniobra de los actores periféricos, ante la posibilidad de recibir peores castigos. Por otra parte, una dispersión o difusión relativa del poder en el sistema, aunque sea entre grandes potencias, eleva el margen de acción de los actores periféricos, en tanto habilita mayores opciones de relacionamiento. Tal como plantea Handel (1990, p.258), “desde el punto de vista de los Estados débiles, no es tanto la estructura del sistema internacional lo que importa, sino una cierta condición de tensión y conflicto entre los poderes y la ausencia de esferas de influencia rígidamente definidas y mutuamente respetadas”.

Handel (1981) argumentó que hay dos tipos de sistema internacional: el "competitivo" (refiere a una competencia leve o de baja intensidad entre las grandes potencias) y el "hegemónico" (una competencia rígida y de alta tensión). En un sistema competitivo, se espera que los países débiles disfruten de más espacio para la maniobra política debido a la competencia “blanda” entre los más poderosos, mientras que el patrón hegemónico limita la actuación de los más pequeños a estar restringida dentro de la esfera de influencia de una gran potencia. En tales sistemas ajustados y altamente competitivos, los grandes poderes no sólo están dispuestos a pagar por atraer a los no alineados a su lado, sino también están dispuestos a pagar simplemente para evitar que se unan a otros. En otras palabras, su capacidad de operar libremente es en gran medida una función de la naturaleza del sistema internacional determinado en el que operan (p.171).

El marco de una competencia rígida entre los principales actores del sistema que divida al mundo en esferas de influencia implica para los periféricos subsumidos bajo estas esferas una mayor presión del eje central sobre su zona pertinente y escasas posibilidades de reorientar su política exterior hacia otros actores. Es de esperar que, en caso de una confrontación de alta tensión, las grandes potencias quieran “mantener su patio trasero en orden”, limitando la injerencia de otras potencias y castigando en mayor medida los comportamientos irredentos de los actores menores, aumentando así la rigidez de la hegemonía regional.

En términos históricos, mientras Estados Unidos había logrado aislar a los Estados latinoamericanos del sistema internacional, su actitud hacia ellos fue por lo general apática y desinteresada, asignando únicamente una importancia secundaria a la región. Por el contrario, el contexto de alta tensión de la Guerra Fría reafirmó la atención de las grandes potencias por regiones periféricas como Europa del Este, Centroamérica y todo el continente americano en general.

En breve, una difusión de poder desestructurada y poco clara tenderá a generar múltiples agendas de acción con espacio para la acción de los países periféricos y la reducción de la vinculación de cuestiones por parte de las grandes potencias, mientras que la configuración de un sistema internacional más rígido y marcado por la competencia, tenderá a elevar la vinculación de cuestiones y reducir márgenes de maniobra para los actores más débiles (Keohane & Nye, 1977). Es decir, el contexto internacional no sólo define cuántos y quiénes son los poderosos, sino que también altera sus relaciones con los más débiles⁵¹.

Por otra parte, y esto es fundamental en el marco del modelo teórico aquí desarrollado, las distintas configuraciones del Sistema internacional tienen incidencia directa sobre el valor estratégico de los países periféricos. Esta variable, como se verá a continuación, no es absoluta, sino relativa a determinados momentos históricos y depende, en gran medida, no sólo de las capacidades o condiciones objetivas de estos actores, sino también de los intereses de las grandes potencias y cómo se relacionan con estos.

Mientras que Europa adquiría un valor político/militar estratégico fundamental durante la Guerra Fría, tal condición, si bien no ha desaparecido por completo, ha disminuido en la actual configuración del sistema y la rivalidad sino-norteamericana. Por su parte, en tanto el petróleo de Medio Oriente (y el venezolano) representaban un activo estratégico fundamental para los Estados Unidos, la revolución tecnológica del *fracking*, la explotación interna norteamericana y el ascenso de otros proveedores de crudo en años recientes redujeron tal valor, modificando la ecuación de intereses. Y mientras que las tierras y recursos latinoamericanos o africanos no fueron vistos como particularmente esenciales por parte de Washington durante décadas, el ascenso de Beijing ha posicionado estos recursos en el centro de la discusión. Queda claro que la evolución del sistema, los cambios tecnológicos y, fundamentalmente, la distribución de poder, no pasan desatendidos

⁵¹ Rothstein (1968, pp. 186-191) también abordó los efectos de varios tipos de sistemas internacionales sobre la situación y el comportamiento de los Estados más débiles. Este autor distinguió entre tres variantes del equilibrio de poder: El sistema “conservador” (fundamentalmente entre 1815 y 1919), en el que las grandes potencias tenían más preocupación por mantener lo que ya tenían; un sistema de equilibrio de poder fluido y competitivo (por ej. entre 1850 y 1860); y un sistema bipolar de equilibrio de bloques, personificado por el sistema europeo (principalmente entre 1890 y 1905). Según el autor, el primero protege la seguridad de los más pequeños a expensas de la influencia o las oportunidades de avance, adaptándose mejor a los más satisfechos con el statu quo y los menos revisionistas. Por otra parte, los sistemas fluidos permiten más espacio de maniobra a los más pequeños, aunque no tanto como el sistema de bloques, que aseguraba, según él, importantes espacios de maniobra, pero a expensas de su seguridad.

para los actores periféricos del mismo, sino que adquieren un carácter fundamental en la construcción de su política exterior⁵².

Los países periféricos, no están aislados de la configuración de poder del Sistema internacional. La historia ha demostrado que su inserción internacional se encuentra condicionada (en mayor o menor medida) por sus vínculos con los grandes poderes. En tanto los actores más débiles se vinculan con aquellas por afinidad, seguridad, comercio u otras cuestiones, a medida que las unidades alteran su posición en la estructura, el histórico ciclo de ascenso y descenso de las grandes potencias condiciona su política exterior, las posibilidades, los límites y los incentivos de acción (Bolinaga, 2015, p.109). Asimismo, como se encargó de resaltar Battaleme (2016), mientras que para el RP la seguridad de los actores más débiles deviene principalmente de cumplir con las reglas establecidas por las grandes potencias, esta visión es incompleta, ya que no debe omitirse el hecho de que “los cambios en el contexto pueden incidir en las necesidades específicas de un país en un período determinado, poniendo presión en una determinada relación” (p.12).

Sin embargo, tal como se ha encargado de resaltar el propio autor de la teoría, las prescripciones del Realismo Periférico son independientes de la evolución del propio sistema internacional (Escudé, 1992, p.24). No importa el tipo de orden que adopte el sistema o sus características particulares, la política exterior de un Estado periférico debe mantenerse dentro de los límites prescriptivos del RP. De este modo, el orden internacional no constituye una variable relevante en su reflexión teórica; esto tiene que ver justamente con el carácter rígido que le atribuye a la estructura del sistema, el cual limita y constriñe las posibilidades de actuación de los Estados de menor poder relativo (Creus, 2013, p.178).

Si bien Escudé desarrolla en sus trabajos más recientes una adaptación de la teoría al nuevo contexto internacional (fundamentalmente desde el 2012 en adelante), la visión que desarrolla sobre esta variable contextual es particularmente rígida y sólo considera el ascenso de China y el

⁵² Como se mencionó previamente, el austríaco Gerhard Drekonja, por ejemplo, a partir del estudio sistemático de la política exterior colombiana, planteó que la búsqueda de autonomía de los países latinoamericanos debía realizarse de forma gradual, en función de la disponibilidad de contextos propicios para ampliar su margen de acción. Desde su punto de vista, al momento en que escribía, el final de la Guerra Fría había alterado el potencial de autonomía de la región, reduciéndolo de forma marcada y limitando las posibilidades de diversificación y los espacios de proyección (Drekonja 1993, p.21).

declive relativo de los Estados Unidos, de una forma más bien simplista y sin considerar todas las particularidades de la actual transición de poder.

Desde la perspectiva de Escudé, las recientes transformaciones del poder mundial, en términos de transición y difusión, no ameritan cambios sustanciales en la estrategia de política exterior, sino únicamente una reorientación hacia la República Popular China por sobre la potencia norteamericana (posibilidad que el autor mira con ojos positivos para la Argentina a partir de las complementariedades comerciales entre ambos actores). Las recomendaciones de Escudé frente a esta transición de poder son deterministas, instando a los países periféricos (principalmente a la Argentina), a un alineamiento en todos los campos posibles con Beijing, la nueva potencia en ascenso. El plegamiento, si bien con fines de desarrollo económico, debe desarrollarse, desde su perspectiva, en múltiples ámbitos, incluso en lo concerniente a la dimensión militar, llegando Escudé (2014) a profesar: “en estas circunstancias en que las fuerzas armadas argentinas desesperadamente requieren ser resucitadas, la consigna racional parece ser: ¡Compre chino!”.

Sin embargo, como se argumenta en el capítulo 5, la actual transición de poder (que era incluso más laxa durante los períodos temporales de los casos de estudio) presenta características distintivas y más complejidades que las que el autor reconoce y que ameritan un nivel de detalle más sustancial. En tal capítulo se desarrolla una descripción detallada sobre las características del contexto internacional durante el período estudiado y se plantean sus consecuencias sobre las estructuras de incentivos y limitaciones de los países de menor poder relativo. Sin embargo, dada la similitud espacial y temporal de los casos bajo estudio, los efectos de esta variable (complejos y difíciles de medir) serán descontados del modelo explicativo para concentrarse especialmente en la variable interviniente o condicional, desarrollada teóricamente a continuación.

3.3. Variable interviniente: La teoría detrás del valor estratégico

3.3.1. El Valor Estratégico como factor relevante del cálculo de Política exterior

Desde la lógica del Realismo Periférico, en principio, los costos de desafiar a un Estado poderoso para cualquier Estado débil son mayores que los costos del consentimiento, en tanto aquellos Estados que mandan tienen la capacidad para infligir daño constante en aquellos que no

deciden acatar las reglas que mantienen el orden internacional. En el caso de estos últimos, dichos costos son, según Escudé, únicamente aceptados a expensas del bienestar de su ciudadanía.

Sin embargo, cabe advertir que los poderosos también pueden castigar a aquellos Estados que sí cumplen las reglas, pero que, no tienen las capacidades para evitar tales daños, lo que los torna vulnerables a los dictados de los más poderosos (Battaleme, 2014, p.10). Si bien el plegamiento del más débil disminuye los incentivos para tal tipo de acción, desde la perspectiva realista, nada más que sus propias limitaciones en términos de capacidades impiden a los poderosos actuar como mejor les parezca frente a los asuntos internacionales, aunque esto implique castigar de alguna forma, directa o indirecta, a quien ha desarrollado un comportamiento relativamente “ejemplar”. Tal como profesaba Tucídides hace más de 2000 años, “los fuertes hacen lo que pueden, los débiles sufren lo que deben” (e incluso, puede que sufran, aunque no deban).

Empero, esta investigación aborda en detalle otra cuestión no advertida por la teorización de Escudé, distinta del castigo a quienes han acatado las reglas del sistema. Se pretende indagar aquí justamente sobre la situación contraria, aquella donde ciertos Estados periféricos, en ocasiones, no han sido castigados por comportamientos irredentos o haber desarrollado una política exterior contraria a los designios de las grandes potencias que estructuran el sistema, mientras que otros, frente al más mínimo gesto de desvío, reciben castigos de algún tipo.

Para responder a tal interrogante, esta tesis propone como principal hipótesis que el comportamiento de los poderosos hacia los actores más débiles del sistema no se define únicamente en función del comportamiento de estos últimos, sino que esta relación se ve mediada por el valor estratégico que estos poseen para los intereses vitales de los más poderosos. En este sentido, en tanto mayor es el valor estratégico que el Estado periférico representa para los intereses vitales del hacedor de reglas, menores serán los castigos impuestos por este último por comportamientos irredentos desarrollados por el primero. En contraposición, a menor valor estratégico, existe una mayor facilidad para infligir castigos y, por tanto, es esperable observar castigos más fuertes, incluso frente a comportamientos que denotan menores grados de oposición directa.

Esto se explica a partir del hecho de que cuando un actor periférico sea relevante para la superpotencia de alguna forma importante, es de esperar que esta ponderará los costos de castigo por comportamientos irredentos frente a los costos de alguna retaliación de algún tipo por parte del

actor periférico. En otras palabras, los Estados más débiles pueden tener también activos que les permitan elevar su margen de maniobra frente a las grandes potencias.

Parte de esta interpretación a su vez está definida por una noción bien advertida por Escudé: para un hegemon, los costos de equivocarse en la ejecución de una determinada política hacia un Estado periférico que no tiene un valor estratégico son prácticamente inexistentes (Escudé, 1995: Cap.4, p.24). Sin embargo, el autor pareciera no advertir las diferencias esenciales que existen entre distintos Estados periféricos, muchos de los cuáles justamente no son irrelevantes para las grandes potencias. En breve, esta tesis propone que no todos los Estados periféricos son iguales frente a los hacedores de reglas del sistema. Mientras que algunos representan valores estratégicos prácticamente nulos, otros tantos son de esencial importancia para los Estados más poderosos del sistema internacional, sea por razones políticas, económicas o por cuestiones de seguridad.

El valor estratégico de un Estado periférico para una gran potencia, entonces, está condicionado por el margen de impacto que cualquier tipo de medida de retaliación pueda llegar a tener en los intereses nacionales de esta última⁵³. Asimismo, como advierte el propio Escudé:

Esta variable es obviamente diferente del grado de desarrollo de un país, en tanto es posible y por cierto que a veces ocurre que un país más desarrollado es menos relevante para los intereses vitales de una gran potencia que determinado país menos desarrollado que posee algo que para esa potencia es importante (Escudé, 1995, cap.4, p.21).

De este modo, como reconoce Hart, desde una concepción del poder como control sobre los eventos y resultados (concepción con diversas ventajas sobre consideraciones más simples como el control sobre los recursos o sobre los actores, sobre todo al considerar relaciones asimétricas),

⁵³ Este análisis ciertamente presupone cierta racionalidad desde el punto de vista del más poderoso y una política exterior orientada por los intereses vitales que sirvan a sus ciudadanos. Frente a otro tipo de políticas, más centradas por ejemplo en los sentimientos de conquista o revanchismo de los líderes de las grandes potencias, los costos relacionados a sus políticas para su propia población tendrán menor influencia y, por tanto, esta variable reducirá su valor. Esto hará aún más imperioso que los más débiles sigan las prescripciones clásicas del Realismo Periférico y busquen evitar confrontaciones innecesarias ante respuestas imprevistas o que podrían escapar al supuesto de racionalidad. Aún, así el propio Escudé (2012B, p. 88) reconoce que “en el caso de un país poderoso, la ficción de que el Estado es un “actor” [racional] resulta un poco más útil, y distorsiona la realidad un poco menos, que en el caso de un país débil”, habilitando análisis explicativos del comportamiento de los grandes poderes como el que aquí se propone.

muchas veces los actores pueden tener un importante poder bilateral derivado del interés de otros actores por los recursos y acontecimientos que están bajo su control (Hart, 1976, pág. 302).

Esto se explica, en parte a partir del hecho señalado por Rosecrance (1981, p.35), de que el éxito de las recompensas y los castigos como estrategias de influencia está fuertemente relacionado con la naturaleza de la relación entre las partes, es decir, con los grados de interdependencia entre ellas. En el caso de la posesión de recursos, por ejemplo, también es importante considerar el nivel de monopolio sobre “lo que otros necesitan”, así como la existencia de mercados alternativos. Cuando un actor con posesión de recursos esenciales se decide por una retaliación en forma de limitación de suministros, el socio más dependiente tiene únicamente tres opciones: usar la fuerza, prescindir de tal recurso o aceptar su posición inferior dentro de esta agenda y ceder ante los reclamos.

Siguiendo esta lógica en el marco del Realismo Periférico, los hacedores de reglas del sistema pueden castigar o no castigar a un Estado periférico frente a comportamientos irredentos (no respetar las reglas impuestas por aquellos) con el objetivo de asegurar ganancias o para evitar pérdidas, cálculo que se estructura sobre la base del valor estratégico que representa tal periférico para la gran potencia. Dicho cálculo puede ser representado de la siguiente forma:

<i>Probabilidad de castigo de una gran potencia sobre un país periférico</i>	<i>Comportamiento irredento del país periférico - (Probabilidad de retaliación del país periférico en caso de castigo * valor estratégico del país periférico para la gran potencia)</i>
--	--

Esta breve y sencilla fórmula indica que la probabilidad de acción de un castigo de una gran potencia sobre un Estado Periférico no está dada únicamente por las acciones de este último, sino también por el valor estratégico que este representa para el hacedor de reglas y la probabilidad misma de una retaliación por parte de este actor menor. Cuando el último término de la ecuación es lo suficientemente alto, habrá mayor margen de maniobra para que el comportamiento del periférico se adecúe a las consideraciones que observa como necesarias o favorables en algún momento dado, aun cuando estas estén en contra de los designios de la gran potencia. En pocas palabras, a mayor probabilidad de retaliación y/o mayor valor estratégico (siendo el segundo

término más importante que el primero), menor probabilidad de castigo por parte de las grandes potencias, incluso frente a comportamientos irredentos, revisionistas o cronfrontativos⁵⁴.

Ampliando esta definición para incluir tanto premios como castigos y comportamientos tanto positivos como negativos, podemos abordar a una formulación más general para suponer el comportamiento de los actores en cuestión:

<i>Política exterior de la gran potencia hacia un país periférico</i>	<i>Política exterior del país periférico hacia la gran potencia + (Probabilidad de retaliación en caso de castigo * valor estratégico del país periférico)</i>
---	--

Cabe advertir que el atributo "estratégico" viene a connotar en este trabajo dos cuestiones diferenciadas, pero igualmente importante: por un lado, la importancia vital del factor considerado en las relaciones cotidianas con actores externos; por el otro, la necesidad de sustentar la utilización de tal factor, elemento, recurso o situación en un plan maestro, es decir, una estrategia vista en sentido amplio, para su correcto aprovechamiento. En otras palabras, la posesión de cierto elemento de poder en la relación bilateral por parte del más débil no es una condición suficiente para adquirir ventajas o concesiones por parte de otros actores, sino que tal maniobra, para ser efectiva, debe ser cuidadosamente pensada y ejecutada en términos de una estrategia coherente. Esta requiere, entre otras cuestiones, de una conducción política y un cuerpo diplomático consciente y dispuesto a hacer uso de estas herramientas de forma eficiente.

Finalmente, cabe resaltar la incidencia de este concepto sobre las referencias a la "memoria histórica" planteadas por Escudé. Cuando un país periférico resulta poco relevante para los intereses vitales de la gran potencia, los costos de confrontarla aumentan y se materializan de diversas formas y en distintos marcos temporales. Además del castigo directo mediante imposición de sanciones, bloqueos, restricciones u otras puniciones "inmediatas" de distinto tipo, es importante también considerar la "memoria histórica" que posee la gran potencia frente a un determinado Estado periférico. La memoria histórica se presenta como una instancia funcional donde las grandes potencias "consultan" sus archivos, es decir, memoriales que analizan las relaciones bilaterales entre la superpotencia y otro Estado en el largo plazo. Estos estudios permiten plasmar imágenes

⁵⁴ En los términos de Escudé, puede decirse que a mayor valor estratégico la autonomía es mayor porque los costos y riesgos de uso de esa autonomía son menores y viceversa.

de largo plazo de diversos países que afecten las relaciones en el futuro. Por ello, los costos de confrontación pueden ser inmediatos o contingentes, en un futuro incierto aún no definido.

Sin embargo, Escudé no reconoce que en verdad la memoria histórica pesa más en el caso de los países irrelevantes o poco importantes para las grandes potencias que en el caso de aquellos con alta relevancia estratégica. Para Estados con alto valor estratégico, la memoria histórica adquiere menor relevancia, en tanto es de esperar que ese valor no cambie en el corto ni mediano plazo, siendo poco probable los Estados periféricos (o, más específicamente, sus líderes) incluyan en su cálculo estratégico consideraciones meramente hipotéticas sobre el largo plazo.

3.3.2. La relatividad del valor estratégico

Ahora bien, en “El Realismo de los Estados Débiles” (1995) Escudé entendía que Estados Unidos se presentaba como la indiscutible potencia de la época, constituyéndose como “el principal condicionante externo individual más importante de la política exterior” (Cap.6, p.10). En este sentido, el rol de Estados Unidos como hegemón se entendía en términos de Cooper (2003, p.45), como el guardián del orden internacional que constituía la coexistencia de los tres mundos (premoderno, moderno y posmoderno), quien determinaba la organización del mundo a partir de una estrategia global e independiente de cualquier otro Estado y concentraba el poder suficiente para promover este tipo de relacionamiento jerárquico propio del Realismo Periférico.

No obstante, en el presente siglo y con la emergencia de una configuración bipolar/multipolar/apolar del sistema internacional (según el autor en cuestión), se ha comenzado a desarrollar y acentuar en las últimas décadas la existencia de una “doble periferia” (Battaleme, 2014) en la cual los Estados periféricos quedan bajo el mando de dos grandes potencias: Estados Unidos como la potencia establecida, y China como la potencia en ascenso. Tal como argumenta Battaleme (2014, pp. 4-16), los cambios en la distribución de poder obligan a los Estados a reorientar su política exterior, y esta instancia de “doble periferia” en principio pone fin al relacionamiento exclusivo norte-sur y abre la posibilidad de que los Estados periféricos adopten un modelo de diplomacia más amplio, aunque esto implique mayores ambigüedades a la hora de definir los costos de la autonomía de los más débiles, entendiendo que una de las amenazas que

puede enfrentar un periférico es la existencia de una competencia geopolítica entre grandes poderes en disputa⁵⁵.

Esta aclaración resulta de suma relevancia, pues expone una característica esencial del concepto de valor estratégico de los Estados periféricos: su relatividad. En pocas palabras, los activos de los que dispone, los pasivos que acumula o la situación particular que atraviesa un determinado Estado periférico pueden considerarse como valores estratégicos para los intereses nacionales de una gran potencia en un determinado momento histórico, pero no para otra o no en otro contexto. Esta condición está definida de forma esencial en la construcción del interés nacional que persigue cada gran potencia y del contexto histórico, económico y sociopolítico a nivel internacional en un momento dado, el cual puede ser más o menos claro para su lectura por los hacedores de políticas de los Estados periféricos.

Durante varias décadas la importación de petróleo, por ejemplo, fue esencial para los Estados Unidos. Desde el 2018, no obstante, la nación americana se convirtió en un exportador neto de crudo, declarando su incipiente independencia energética y poniendo fin a un ciclo de 75 años de dependencia continua de importaciones del extranjero (World Energy Trade, 2018). Este hecho disminuyó sustancialmente el valor estratégico de los países exportadores de crudo para su política nacional (aunque no nulificando de forma absoluta ese valor, en tanto estos países siguen teniendo cierto grado de influencia en la formación de los precios internacionales de este recurso).

En otros términos, en el pasado, la expansión territorial era considerada un objetivo esencial en la configuración de poder de los Estados. Sin embargo, hoy en día, la naturaleza caótica del mundo y la idea de crecimiento de poder en términos de riqueza y seguridad suponen un escenario de alta complejidad donde los medios convencionales de adquisición de poder quedan relegados (Schweller, 2011, pp. 286-287). Y más aún, las apreciaciones de la cuestión territorial entre grandes potencias también varían: para Estados Unidos, por ejemplo, la consolidación de su territorio no se ubica como un interés nacional primordial; pero, para Rusia, desde su concepción de “eterno gran poder” y desde el histórico temor sobre la penetración de sus amplias fronteras, tener control sobre la región representa un interés significativo, siendo un ejemplo claro de ello la ocupación rusa en la región de la península de Crimea (Gigitashvili, 2016).

⁵⁵ Ver capítulo 3. Variable contextual: La configuración de poder estática y dinámica del Sistema internacional

Por otro lado, para China las tierras cultivables representan un recurso altamente relevante en la actualidad, puesto que necesita alimentar a casi una cuarta parte de la humanidad, pero sólo posee el 7% de las tierras de cultivo del mundo. Aún más, la expansión urbana y la industrialización progresiva han llevado a una tendencia de reducción constante de su banco de tierras agrícolas (por ejemplo, desde 2016 a 2017 hubo una disminución de 60 mil hectáreas de tierra cultivable, del total de 134 millones de hectáreas que posee China). Tales circunstancias la han llevado a considerar como “estratégicas” sus relaciones con diversos países de África y América Latina. Esta inquietud de afianzar la “seguridad alimenticia” no es tan acuciante para los Estados Unidos, que cuenta con un importante territorio apto para el cultivo y es un importante exportador de bienes agrícolas, representando China su cuarto mayor mercado (Kimberley, 2019).

Finalmente, otra clase de recurso que ha cobrado paulatinamente mayor interés en línea con el avance de las nuevas tecnologías es el de los materiales estratégicos y los materiales raros: durante la era nuclear el creciente interés por la explotación de las minas de uranio para la aplicación en las industrias de la defensa y de la energía; y posteriormente, con la llegada de la era de los microprocesadores, la explotación de las llamadas “tierras raras” de minerales estratégicos implementados mayormente en la industria de las *high techs*. Estos recursos, hoy considerados estratégicos, eran prácticamente irrelevantes en el pasado previo a su aprovechamiento como activos fundamentales para el progreso tecnológico.

Misma situación se aplica al valor estratégico de aquellos Estados poseedores de tales recursos, el cual se ha visto incrementado como consecuencia de una modificación en su entorno y no necesariamente a causa de sus propias políticas. Este tipo de recurso, sin embargo, también consolida desafíos para los Estados dependientes de ellos, en tanto están expuestos a dos grandes vulnerabilidades: la primera es que no existe un mercado transparente que regule su comercialización (la existencia de contrabando de minerales raros aún hoy sigue siendo un hecho), y la segunda es que estos recursos no suelen ser comúnmente poseídos por varios países y son pocos los que tienen los recursos y tecnologías a disposición para procesarlos (Kooroshy, Korteweg y De Ridder, 2010, p.8).

3.3.3. Los componentes del Valor Estratégico

Ahora bien, más allá de los intereses vitales que tal o cual potencia pueda poseer en determinado contexto histórico, cabe advertir la existencia de ciertas dimensiones concretas relativamente comunes a distintos períodos históricos y frente a distintas potencias que permiten establecer de forma más específica qué Estados se configuran como estratégicamente relevantes para aquellas.

Desde la visión del propio Escudé⁵⁶, un Estado periférico puede poseer relevancia estratégica en sentido positivo en tanto tenga algún activo que ofrecer a la gran potencia o esté ubicado en una posición geográfica estratégica; o en sentido negativo, en tanto sea un Estado cercano al hegemon y tenga problemas domésticos que pongan en riesgo la seguridad del poderoso, porque se encuentre ubicado en una región inestable y estratégica del mundo, porque sea considerado un productor de bienes peligrosos por la gran potencia, porque tenga una masa crítica de inversiones de la gran potencia o porque posea un conjunto significativo de armas de destrucción masiva (Escudé, 1995: Cap.5, pp. 22-23).

Sin embargo, otros autores, como Stephen Van Evera (1991), entienden que los países periféricos del Tercer Mundo (a los que Escudé caracteriza como el conjunto de países subdesarrollados de la periferia) no han tenido nunca una relevancia estratégica para, en su momento, el hegemon indiscutido de Estados Unidos. Van Evera explica que esta falta de valor estratégico radica en que el Tercer Mundo carece de poder industrial que podría devenir en poder militar y, en tales términos, no representaría una amenaza para Estados Unidos. A pesar de ello, el autor reconoce que algunos académicos estiman que el valor estratégico de los países del Tercer Mundo radica en las materias primas que abastecen a Occidente y en las bases militares instaladas en zonas consideradas estratégicamente relevantes.

Considerando esta instancia de disenso, en el presente trabajo se propone que el valor estratégico sea interpretado como aquella instancia en la cual un Estado periférico posee al menos

⁵⁶ Cabe recordar, como se planteó en el estado del arte, que Escudé llega a advertir este faltante en su teoría y esbozó algunas nociones al respecto (luego no aplicadas a su propio análisis de forma sistemática). Se toman aquí algunas líneas plasmadas por el autor sobre el tema. Sin embargo, su planteo sobre “las diferencias entre distintos Estados periféricos” apenas ocupa página y media dentro de su vasta producción, no dándole a esta variable la relevancia que requiere. Este trabajo, por el contrario, plantea que la medición del valor estratégico de los Estados es una variable fundamental para comprender las relaciones entre Estados Centrales y Estados periféricos. Con este fin, se extiende aquí el análisis sobre esta variable a partir de las bases planteadas por Escudé y complementando estas con la perspectiva de otros autores.

una de las siguientes condiciones (en términos concretos o altamente potenciales): tiene recursos naturales necesarios para el hegemon, tiene una posición geográfica relevante para el Estado poderoso, representa una amenaza estatal para la gran potencia, cuenta con un ámbito de inestabilidad local que puede repercutir en la seguridad del hegemon, es considerado como productor de bienes peligrosos (incluyendo Armas de Destrucción Masiva), o es un Estado periférico con valor estratégico político. En este sentido, el trabajo se aleja del argumento central de Van Evera y propone de forma concreta que esta serie de consideraciones suelen ser tenidas en cuenta por las grandes potencias a la hora de tomar decisiones sobre actores menores. Estos son indicadores de que incluso los Estados periféricos, aunque no tengan grandes desarrollos industriales o militares, pueden tener cierto valor estratégico que les permita adquirir mayores grados de libertad y maniobra en la confección de su política exterior.

A continuación, se desarrollan con mayor detalle estas dimensiones:

3.3.3.1 Recursos naturales

No es posible explicar las dinámicas de los asuntos de seguridad dentro del contexto internacional sin reconocer la importancia de la competencia por los recursos (Klare, 2001). Los recursos naturales son definidos como aquellos bienes y servicios que pueden obtenerse de manera directa de la naturaleza, esto es, sin necesidad de que intervenga el hombre.

Si bien la posesión de algún tipo de estos recursos (carbón, gas, madera, etc) ha sido históricamente importante para los Estados y sus relaciones mutuas, desde la década del '90 ha cobrado aún más relevancia el tema de los recursos naturales estratégicos, es decir, aquellos recursos considerados “valiosos” a los que los Estados deben acceder por razones de seguridad. El gran condicionante que estos recursos plantean es que son finitos, por lo que su reducción genera altos costos en términos de, por ejemplo, su futura explotación, los efectos derivados de tal explotación en el cambio climático o inclusive el desarrollo del bienestar poblacional de las naciones (Bloch, 2015, p.86). Y más aún, gran parte de los recursos disponibles para explotación tienen su origen en países altamente inestables en términos políticos y económicos (la llamada “maldición del recurso” es el término que acuñó Richard Auty en 1993 para denominar a esta paradoja).

La importancia de los recursos para los Estados centrales radica en que dependen de ellos para mantener su estatus de gran potencia: para consolidar su desarrollo económico, para mantener la calidad de vida de sus ciudadanos, para afianzar su seguridad energética, para desarrollar nuevas tecnologías, etc. En muchas instancias, sin embargo, los Estados centrales se ven sumergidos en una relación de relativa dependencia sobre determinados recursos que ellos no poseen (o no en la medida necesaria), pero sí lo hacen los Estados periféricos. Considerando esto, los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad de Robert Keohane y Joseph Nye resultan valiosos para medir el grado de relevancia estratégica que pueden llegar a tener estos recursos y los actores que los poseen. La sensibilidad remite a aquellos costos que se dan como consecuencia del accionar de sociedades y gobiernos en el marco de los flujos transfronterizos regulados por un conjunto de políticas básicas sin cambios. Por otro lado, cuando se habla de vulnerabilidad, se hace referencia a los costos de ajustarse al cambio indexado por la sensibilidad, cambiando políticas propias (Keohane & Nye, 1977, pp. 6-20). En este sentido, mientras más sensible y (fundamentalmente) vulnerable sea un Estado central frente a un determinado recurso, mayor será la relevancia estratégica del Estado periférico poseedor de tal.

Tomando las consideraciones descritas anteriormente, a continuación, se desarrollarán algunos de los recursos considerados como más importantes en términos estratégicos al año 2020:

3.3.3.1.1. Petróleo

Uno de los recursos más disputados desde el último siglo es ciertamente el petróleo, el cual se instaure como un recurso estratégico en tanto gran parte de la producción económica mundial depende de él como insumo para los sectores agrícolas e industriales (Hendrix y Noland, 2014, p. 52). Este condicionamiento se ve reflejado en el paulatino aumento de la demanda en millones de barriles por día, siendo de 85,8 en el 2006 y pasando a 100,3 millones en 2019 (CIA, 2019).

Durante la Primera y Segunda Guerra Mundial, en la Guerra entre Irán e Irak o más claramente durante la Guerra del Golfo, el petróleo ha tomado, de forma directa o indirecta, un papel preponderante a la hora de definir por qué se lucha: por ejemplo, en el marco de la Guerra de Irán e Irak, un informe de la CIA muestra las vulnerabilidades existentes en torno a exportadores de petróleo que podrían comprometer a los Estados Unidos, entre ellos: el oleoducto entre Irak y Turquía, la posibilidad de una escalada en Kuwait que pudiese imposibilitarlo de exportar crudo a

Estados Unidos y las terminales de exportación de crudo de Ras Tanura y Ju ‘Aymah en Arabia Saudita (CIA, 2007, p.1).

La evidencia a largo plazo sugiere que es el mercado, más que cualquier otro factor, el que determina las tendencias en los precios del petróleo. Las alianzas políticas históricamente no han alterado en gran medida los patrones de comercio entre los países petroleros y el resto del mundo (Telhami, 2002). Sin embargo, se han dado situaciones motivadas políticamente que han conducido a alteraciones significativas de los precios del petróleo, tal es el caso del embargo petrolero árabe de 1973 o la caída del acuerdo entre Rusia y Arabia Saudita en el presente año. Esto denota que, si bien estos Estados petroleros son periféricos, su comportamiento puede generar importantes daños a la economía mundial en general y a las economías de los Estados centrales en específico.

Asimismo, cabe destacar la existencia una tendencia de los Estados exportadores de petróleo a comportarse de manera más agresiva que los Estados no exportadores (Hendrix y Noland, 2014, p.52). Estos países tienden a mantener lo que Michael Ross y Erik Voeten (2011) llaman “globalización desequilibrada”, con un alto grado de integración económica pero una integración relativamente escasa en las organizaciones internacionales que definen la gobernanza del sistema internacional. Aun así, a pesar de esta baja integración al sistema, esto no limita su propio accionar en términos de política exterior.

Frente a esta realidad, si bien existen “petro-Estados” cuyos líderes se sienten satisfechos con su posición de status quo en el ámbito internacional frente a su condición de exportadores (por ejemplo, Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Nigeria o Gabón), hay otros que consideran desde su perspectiva revisionista que no están recibiendo lo que les corresponde, como son los casos de Irán, Rusia o Venezuela (Kugler y Organski, 1989). El problema de enfrentar a estos Estados revisionistas es que, al mismo tiempo, las grandes potencias comúnmente intentan prevenir una escalada de conflicto con los países productores de recursos esenciales, en tanto cualquier tipo de retaliación tiene el potencial de desembocar en un aumento significativo de los precios globales, con impactos profundos sobre las economías de las grandes potencias, altamente dependientes de estos recursos. Cabe destacar en este sentido que todos los miembros del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, excepto Rusia, son importantes importadores de petróleo. Esto los lleva a limitar sus reclamos y mantener cierta estabilidad estratégica con los “petro-Estados” (Hendrix y Noland, 2014, p.60).

3.3.3.1.2. Gas

Otro recurso natural que ganó relevancia a costas de la reducción del consumo actual del petróleo a nivel mundial es el gas. El gas es una de las formas de energía más limpias, seguras y útiles: despide bajos niveles de emisiones de carbono; construir una planta de gas puede llevar hasta dos años, poco tiempo comparando con una planta petrolera o de energía nuclear; y es un recurso versátil: se puede usar en el sector de la energía, en el sector de la industria, en el de los fertilizantes para crear amoníaco y en el del transporte como GNC (Gas Natural Comprimido) o GNL (Gas Natural Licuado).

Entre los principales importadores de gas se ubican los Estados Unidos, Japón y Alemania (CIA, 2018), mientras que el 40% de las reservas de gas a nivel mundial se ubican en Asia Central, y gran parte de ellas se encuentran en Rusia y en diversas exrepúblicas soviéticas de la región del mar Caspio. En los últimos tiempos, tanto Estados Unidos como Rusia han emprendido iniciativas para el fortalecimiento de sus posiciones militares en la cuenca del mar Caspio. Esto se deriva de la inexistencia de un marco legal aceptado por todos los Estados que regule la propiedad de los recursos energéticos submarinos de esa zona.

No obstante, más allá de esta circunstancia, que parece ser una instancia de proyección de poder a largo plazo más que una necesidad inmediata, el principal exportador de gas para Estados Unidos es Canadá, que representa el 97% de la importación total de gas. El 3% restante es importado como gas natural licuado desde Trinidad y Tobago (U.S. Energy Information Administration, 2019). Sin embargo, desde el 2007 Estados Unidos ha experimentado una baja progresiva en las importaciones de gas como consecuencia de la explotación de gas natural en el propio territorio estadounidense (U.S. Energy Information Administration, 2019). Es así como el gas no es, al 2020, un recurso que represente importantes preocupaciones estratégicas en la política exterior de Washinton.

3.3.3.1.3. Agua dulce

El agua dulce se posiciona como otro recurso natural estratégico porque si bien tres cuartas partes del mundo están cubiertas de agua, sólo el 2,5% es agua dulce. A ello se le suma la proyección de que para el año 2025 entre 1.200 y 1.500 millones de personas verán afectada su existencia por una grave escasez de agua (Bloch, 2015, p.88).

Frente a este panorama, y considerando factores actuales como el crecimiento poblacional, la industrialización creciente de grandes países como Rusia, China e India, la demanda de agua para

uso agrícola y la reducción de fuentes tradicionales de agua, posiblemente existan escenarios futuros de tensiones y presiones en aquellas regiones que poseen abundante agua dulce, particularmente en Sudamérica por sus tres grandes cuencas acuíferas (Amazonas, del Plata y Orinoco) y en otros países como Canadá, Congo, India y la Mesopotamia oriental. En el corto y mediano plazo el agua dulce no representa un activo estratégico de preocupación Estados Unidos; sin embargo, no se debe descartar la posibilidad de que sí ocurra en el largo plazo para este país o en instancias más inmediatas para otras grandes potencias.

3.3.3.1.4. Biodiversidad

La biodiversidad puede englobarse en tres niveles: diversidad genética, de especies y de ecosistemas (Sánchez y Juma, 1994, p.7). Es la principal fuente de materias primas utilizadas en innovaciones agrícolas, médicas y algunas industriales y, por lo tanto, es fundamental para el desarrollo sostenible. El aprovechamiento de la biodiversidad permite obtener resultados en torno a modificaciones de los sistemas alimenticios, medicamentos, creación de nuevos materiales e incluso armas biológicas.

Hoy en día, la ingeniería genética está destacada como una herramienta de poder. Como consecuencia de ello en los últimos tiempos se ha adoptado un nuevo concepto de “biodiplomacia”, que surge como reactivo a las preocupaciones globales sobre la tasa alarmante de pérdida de organismos vivos debido a la actividad humana. Uno de los avances más grandes en esta materia ha sido la adopción de la Convención sobre la Diversidad Biológica adoptada en 1992 en el marco de Naciones Unidas, que estableció un régimen para gobernar la utilización y conservación de los recursos biológicos.

A pesar de ello, la realidad muestra que el acceso a los recursos genéticos y la protección de los derechos de comunidades indígenas y locales, el acceso al campo de la biotecnología y a su transferencia, la protección de la propiedad intelectual y la promoción de los beneficios compartidos de la biotecnología siguen siendo aspiraciones a cumplir más que hechos consumados. La explotación de la biodiversidad, en este sentido, sigue siendo una instancia de privilegio sólo para aquellos países que poseen los recursos y las tecnologías disponibles para procesarla. Considerando esto, si bien hoy la biodiversidad no representa en los hechos una preocupación en términos estratégicos para las grandes potencias (más allá de preocupaciones por el cuidado del ambiente y el cambio ambiental), la posesión de este tipo de recursos podría convertirse en un

activo cada vez más estratégico con el paso del tiempo. Como resalta Battaglini (2008, p.23), la política de defensa de Brasil, por ejemplo, sostiene que «la cuestión ambiental permanece como una de las preocupaciones de la humanidad. Países detentores de gran biodiversidad, enormes reservas de recursos naturales e inmensas aéreas para ser incorporadas al sistema productivo pueden tornarse objeto de interés internacional».

3.3.3.1.5. Minerales estratégicos y Tierras raras

Entre los minerales estratégicos se destacan: el manganeso, el cobre, el níquel, el cobalto, el titanio, el litio, el coltán y la bauxita o el aluminio. Estos recursos son considerados relevantes porque son utilizados masivamente dentro de varios sectores industriales, desde la aeroespacial hasta la robótica: por ejemplo, el manganeso se utiliza en baterías, construcción y en aleaciones que evitan la corrosión de los tubos de las armas de fuego; el titanio se usa para la fabricación de fuselajes, tramos de aterrizajes y turbinas hidráulicas de aviones; y el coltán, para la fabricación de microprocesadores, baterías, microcircuitos y computadoras (Bloch, 2015, pp. 91-92).

En algunas instancias, grandes poderes como Estados Unidos ven suplidas sus necesidades de ciertos minerales estratégicos porque son productores de dichos recursos: cobre y aluminio son algunos ejemplos, o en el caso de China el titanio o el cobalto. Sin embargo, en otras, las superpotencias continúan siendo dependientes de las importaciones de esos minerales, cuyos exportadores muchas veces son países periféricos. Entre ellos se destacan: el manganeso en Australia, Brasil, Gabón y Sudáfrica; el cobre en Chile, Australia, Perú e Indonesia; el níquel en Rusia, Australia y Canadá; el cobalto en el Congo, Zambia, Rusia, Australia y Cuba; el titanio en Australia, Sudáfrica y Canadá; el litio en Bolivia, Argentina y Chile; el coltán en la República Democrática del Congo, Brasil y Australia; y por último la bauxita o el aluminio en Australia, Jamaica, Guinea, Surinam y Brasil (Bloch, 2015, pp. 91-92).

Por otro lado, cabe mencionar el importante papel del uranio, elemento radiactivo que posee múltiples usos, siendo el principal como combustible para los reactores nucleares. En el caso de Estados Unidos, este es altamente dependiente de la importación de uranio que usa como combustible, siendo los principales proveedores Canadá, Kazajstán, Australia, Rusia, Uzbekistán y Namibia (U.S Energy Information Administration. 2018).

Por su parte, las tierras raras son aquellas zonas donde se ubican minerales caracterizados por ser buenos conductores de electricidad y por ser versátiles en su magnetismo. Se constituyen como

elementos críticos porque son insustituibles y tienen múltiples usos en la industria (Mejía, 2017). Actualmente China se posiciona como el país con mayores reservas de minerales raros del mundo, con el 93% del total (Bloch, 2015, p.93).

Asegurar y salvaguardar el acceso a estos minerales estratégicos está emergiendo como una prioridad política estratégica, en tanto su uso en distintas industrias y en la fabricación de distintos productos de tecnología de punta es creciente. Si bien en la actualidad se entiende que existe una relación de interdependencia entre aquellos Estados que no poseen estos recursos, pero sí la tecnología para procesarlos y aquellos que son exportadores de minerales, pero carecen de desarrollo científico-tecnológico, el devenir de esta realidad en un futuro puede tender hacia dos posibles escenarios, considerando dos paradigmas distintos: por un lado, el paradigma estático, que presupone que debe reducirse el consumo de estos minerales porque al ser finitos es probable que la continua explotación lleve a su extinción; y por el otro, el paradigma dinámico-adaptativo que entiende que los constantes desarrollos de la tecnología llevarán al reemplazo de estos recursos estratégicos y esa relación de interdependencia dejará de existir (Kooroshy, Korteweg y De Ridder, 2010, pp. 11-13). Sin dudas, el segundo paradigma supone el mejor escenario para los Estados centrales, en tanto los Estados periféricos poseedores de estos minerales estratégicos dejarían de tener tal relevancia para las grandes potencias.

3.3.3.2. Geografía y posición geográfica

Dentro de las Relaciones Internacionales, la geografía es un área de estudio que no sólo define los límites territoriales entre los Estados, sino que también describe las relaciones existentes entre tales unidades. En este sentido, Goertz explica que la relevancia del espacio, la proximidad, la distancia y el territorio son factores que influyen fundamentalmente las relaciones y los significados entendidos entre los Estados (1992, p.301).

La distancia resulta importante porque los Estados que están cerca uno del otro, tienen mayores posibilidades de interactuar y, en términos de Starr (2005, pp. 391-392), la proximidad entre Estados supone mayores márgenes de maniobra en torno a la oportunidad (para interactuar) y a la voluntad (la opción de elegir un determinado tipo de comportamiento entre un rango de alternativas). No obstante, esta interacción no siempre supone un aspecto positivo, sino que también puede implicar una amenaza, como puede ser el ejemplo de México en Estados Unidos,

donde en términos positivos México es un importante socio comercial de la gran potencia, pero en un grado más negativo, México encarna la amenaza del narcotráfico y el crimen organizado.

Sin embargo, cabe destacar que la formación de alianzas, por ejemplo, puede servir como un medio para cambiar la distancia absoluta entre las unidades estatales: un Estado A, que no tiene una frontera continua con un estado B, puede influir en tal Estado a través de una alianza con un Estado C, que sí es contiguo a B (Starr y Siverson, 1990). Para los países periféricos, la instancia de integración de la alianza puede suponer una nueva forma de sumisión bajo la esfera de influencia de una potencia central que no se encuentra próxima a ellos. Un ejemplo claro es la OTAN que cuenta como miembros al 2020 a casi todos los Estados de Europa del este que comparten frontera con Rusia. Otro caso relevante a destacar es el de Pakistán como baluarte estratégico para Estados Unidos, Estado que, si bien al día de hoy podría representar una amenaza a los Estados Unidos por su programa nuclear, es la base de operaciones norteamericana en Medio Oriente para hacer frente a otra gran amenaza percibida por la gran potencia: Afganistán, con quien comparte frontera.

Por otra parte, en lo que implicó un reconocido ejemplo histórico, Islandia, un aliado vacilante de la OTAN, utilizó su importancia estratégica en términos de posicionamiento geográfico durante la Guerra Fría como palanca para extender con éxito sus límites de pesca frente a Gran Bretaña, Alemania Occidental y Bélgica, además de otros beneficios económicos y diplomáticos, a cambio de que mantuviera su equidistancia durante tal período (Guðmundsson, 2006; Steinsson, 2016). Queda claro que la geografía puede ser un elemento de poder efectivo para aquellos Estados que, aun siendo débiles o pequeños, son importantes.

En el escenario latinoamericano, Russell y Calle proponen que en principio la región está dividida en tres geografías que siguen un orden decreciente de interés estratégico para Estados Unidos (2007, p.23). La primera periferia está constituida por México, América Central, el Caribe, Colombia y Venezuela; la segunda por Bolivia, Ecuador y Perú; y la tercera está formada por Brasil, Paraguay y los países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay).

La primera periferia resulta la de mayor relevancia por ser la más próxima a Estados Unidos, y por otra serie de condiciones que ni la segunda ni la tercera poseen: es una zona marcada por una gobernanza democrática relativamente débil, donde las fuerzas públicas no son capaces de vigilar su territorio soberano, cuestión que deviene en fronteras porosas y espacios no gobernados, lo que implica la posibilidad de extensión de sus problemas hacia los Estados Unidos (hecho que se

percibe en cuestiones como el crimen organizado, el narcotráfico o las grandes olas de migrantes de Centroamérica). La segunda periferia tiene menor importancia que la primera porque el nivel de amenaza es menor (sólo se percibe al narcotráfico como amenaza directa). Sin embargo, se destaca por ser una zona de recursos energéticos estratégicos para los Estados Unidos (Russell y Calle, 2007, p.25). La última periferia es la que atrae de menor forma la atención de Washington porque no tienen un impacto directo en su seguridad.

3.3.3.3. Inestabilidad local

Las democracias industrializadas erróneamente han solido pensar que podían aislarse de los conflictos y el desorden que representa el Tercer Mundo (Ayoob, 1997, p.33). Pero, tal como ha demostrado la historia reciente, la inestabilidad en la periferia puede repercutir directamente en las grandes potencias, ya sea porque sus efectos pueden extenderse hasta sus territorios, o porque puede verse afectado un determinado interés de las grandes potencias en la periferia (acceso al mercado, distorsión de cadenas de producción, acceso a recursos valiosos para el hegemón o incluso el devenir de sus inversiones financieras).

Para entender la dinámica de los conflictos interestatales que generan caos en la periferia, en estos términos, debe interpretarse que parte de las razones por las cuales se generan tales problemas tiene su origen en el ámbito doméstico. El orden doméstico, en estos términos, es un condicionante del orden internacional: es un prerequisite para la construcción y mantenimiento estable de un orden global legítimo (Ayoob, 1997, p.43).

La inestabilidad causada por actos de terrorismo y narcotráfico ejecutados por grupos particulares, por ejemplo, son condicionantes a nivel doméstico en la periferia que pueden repercutir en los intereses estratégicos y en la seguridad de los Estados centrales, incluso en su propio territorio (Escudé, 2014, p.67). Frente a estas problemáticas que los gobiernos de tales Estados no pueden afrontar, en muchos casos por falta de capacidades, los Estados centrales pueden ver como fundamental la necesidad de brindar apoyo contra estas amenazas.

En este sentido, si el gobierno periférico se presenta dispuesto a colaborar con el gobierno central en este asunto en particular, su propia inestabilidad puede convertirse en un activo estratégico para la demanda de apoyo y colaboración, aun cuando el primero desarrolle políticas con cierto grado de oposición frente a los hacedores de reglas. En resumidas palabras, la amenaza

que a nivel social representa un Estado periférico para una gran potencia puede, paradójicamente, otorgarle mayores márgenes de maniobra en la estructuración de su política exterior frente a la misma; siempre y cuando el gobierno de tal Estado mantenga cierta disposición (aunque sea reducida) de colaboración en el asunto en cuestión que preocupa al gran poder. Los casos de México con la lucha contra el narcotráfico y de Colombia con el mismo problema y con la lucha contra diversos grupos paramilitares, son algunos de los ejemplos que denotan la intervención de Estados Unidos a favor del gobierno del Estado periférico, buscando suprimir la amenaza que representa determinado grupo en el ámbito doméstico y redituando en importantes beneficios económicos y/o militares para estos países.

Otra preocupación para el hegemón vinculado a la inestabilidad doméstica es la del terrorismo, particularmente en aquellos Estados periféricos que tienen capacidades nucleares. Hay Estados, como el caso de India y Pakistán, que enfrentan amenazas terroristas importantes a nivel doméstico, cuestión que pone a prueba las capacidades existentes para garantizar que no haya un ataque exitoso contra una instalación nuclear o que no haya un robo por parte del grupo terrorista de algún material para la construcción de una bomba sucia que propague radicación (Miller y Sagan, 2009, p.11).

El punto central es que esta inestabilidad y desorden, a veces, pueden afectar directamente a las grandes potencias y representar amenazas tangibles para ellas. Claros ejemplos han sido los atentados del 11 de septiembre de 2001, facilitados por la inestabilidad interna de Afganistán, el narcotráfico proveniente desde Colombia o la ola de migrantes indocumentados (en algunos casos con antecedentes de violencia) provenientes de países de bajos recursos y desestabilizados de Centroamérica. Estos, y otros tantos ejemplos de amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, han sido producto o han sido facilitados por la falta de orden y monopolio legítimo de la violencia por los gobiernos de Estados periféricos, no necesariamente por la voluntad de estos gobiernos de confrontar con el orden internacional establecido.

Cabe entonces una aclaración: no debe confundirse la inestabilidad local a nivel social con una amenaza sistemática en términos estatales. La inestabilidad social doméstica hace referencia específicamente a un foco de amenaza percibido por el hegemón hacia dentro del Estado periférico, encarnado en un grupo en particular que se comporta en contra de los intereses del Estado central y que no puede ser mitigado por el gobierno del periférico en cuestión, ya que este no posee ni control ni legitimidad suficiente sobre su población. Si esta inestabilidad local representa una

amenaza a la seguridad de la gran potencia, esta podría presentarse como proveedora de ayuda frente a esta amenaza para ambos gobiernos.

Por el contrario, una amenaza estatal supone una amenaza percibida a partir de políticas planeadas y ejecutadas desde la cúpula de gobierno del periférico revisionista. Tal situación no implica que las probabilidades de castigo disminuyan, sino todo lo contrario, aumentan los incentivos para el castigo, convirtiendo a tal Estado en un paria internacional. En la mayor parte de los casos donde un Estado periférico se modela como una amenaza estatal para el Estado central, el comportamiento del periférico devendrá (contrario a lo sucedido frente a la inestabilidad social) en el castigo de ser condenado como paria en el sistema internacional. Frente a este tipo de actuaciones, a menos que el país periférico tenga un alto grado de relevancia estratégica, la gran potencia pondrá a disposición los medios disponibles para boicotear cualquier tipo de acción impulsada que implique un avance sobre sus intereses. Es decir, mientras que la inestabilidad social de los países periféricos puede llegar a ser un componente del valor estratégico y devenir en acciones de apoyo, la oposición Estatal refiere a la política exterior adoptada por el gobierno de un Estado Periférico, aumentando las probabilidades de recibir algún tipo de castigo.

3.3.3.4. Desarrollo de Bienes Peligrosos

El desarrollo de bienes peligrosos hace referencia a dos grandes actividades: primero, el narcotráfico; y segundo, la proliferación de Armas de Destrucción Masiva y bienes de uso dual. Ambas pueden ser consideradas una amenaza directa para la seguridad de los Estados centrales.

La producción de drogas y otras economías ilícitas tiene profundas consecuencias negativas para los Estados centrales de forma directa e indirecta. De forma directa, al considerar que puede haber un aumento exponencial en las tasas de asesinatos, secuestros y otros delitos violentos vinculados a la actividad del narcotráfico dentro del Estado central. Además, en el ámbito de la salud, no sólo son preocupantes las muertes por sobredosis sino también la propagación de enfermedades como el virus del VIH y la hepatitis C, contraídos como resultado de prácticas de inyección inseguras (UNODC, 2018, p.14). De forma indirecta, por otro lado, y vinculado al indicador anterior (inestabilidad local), tanto grupos beligerantes como agrupaciones criminales pueden obtener un capital económico y político significativo (legitimidad y apoyo de las poblaciones locales) de su patrocinio de la economía de la droga, funcionando como proveedores

de seguridad y reguladores económicos y políticos (Felbab-Brown, 2009), lo que puede tener ulterior impacto dentro del territorio de las potencias.

Según la OMS, en 2015 fallecieron aproximadamente 450.000 personas a consecuencia del consumo de drogas. De esas muertes, 167.750 estaban directamente relacionadas con los trastornos por consumo de drogas (principalmente sobredosis). El resto de las muertes podían atribuirse indirectamente al consumo de drogas, y entre ellas figuraban las relacionadas con VIH y la hepatitis C. En Estados Unidos, las muertes por intoxicación por drogas son la principal causa de muerte y cada año desde 2011, han superado en número a las muertes por armas de fuego, vehículos automotores o accidentes, suicidio y homicidio (UNODC, 2018, p.1)⁵⁷.

Por otro lado, las armas nucleares son las armas más peligrosas de la Tierra: una sola puede destruir una ciudad entera, causando la muerte de millones de personas, y poniendo en peligro el medio natural y las vidas de futuras generaciones debido a sus efectos a largo plazo. A estas se suman las crecientes preocupaciones sobre los nocivos efectos de las armas químicas y biológicas.

Puede argumentarse que la mera posesión de algún tipo de estas armas (prohibidas en menor o mayor medida por múltiples tratados internacionales para la mayor parte de los países) limitan las posibilidades de castigo de las grandes potencias frente a aquellos actores poseedores de tales capacidades, en tanto un castigo directo podría implicar una escalada de conflicto con la posibilidad de terribles consecuencias (como un ataque en su propio territorio o al territorio de un aliado

⁵⁷ Entre los principales países consumidores se ubican: en cocaína, Australia, Albania y Estados Unidos; en anfetaminas, Estados Unidos, Polonia y los Países Bajos; en opiáceos Irán, Afganistán y Seychelles; en opioides Estados Unidos, Serbia y Australia; en éxtasis los Países Bajos, Australia e Irlanda; y en marihuana Israel, Estados Unidos y Chile (UNODC, 2018). Como puede observarse, Estados Unidos encabeza el consumo de varias de estas drogas a nivel mundial. Por otro lado, entre los principales países productores de drogas ilícitas se pueden mencionar Afganistán, Bahamas, Belice, Bolivia, Birmania, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jamaica, Laos, México, Nicaragua, Pakistán, Panamá, Perú y Venezuela (DEA, 2017). Considerando esta situación y como respuesta al problema del narcotráfico, Estados Unidos impulsó la llamada *War on Drugs* desde la década de 1970, política orientada a la persecución de producción, comercio y consumo de aquellas sustancias psicoactivas consideradas ilegales. Para mitigar la entrada de aquellas drogas a territorio norteamericano, Estados Unidos llevó a cabo una serie de operaciones en el exterior: entre ellas se destacan la Operación Intercepción en México durante la década del '70; la Operación Causa Justa en Panamá a fines de la década del '80; el Plan Colombia a finales de la década del '90; la Iniciativa Mérida en México y algunos países de América Central a partir del 2008; y la serie de operaciones que se dieron en Honduras a partir de 2012. Todas ellas se dieron como acuerdos bilaterales entre los gobiernos de los países latinoamericanos y el gobierno estadounidense, donde se proporciona asistencia económica y militar a las dirigencias nacionales para mejorar sus capacidades de combatir el narcotráfico.

estratégico). Por otra parte, aunque el Estado productor de este tipo de activos no se decida por una acción tan directa y clara, también podría alentar la proliferación de sus activos estratégicos potencialmente peligrosos. En otras palabras, un Estado castigado puede implicar un Estado ofendido; y un Estado ofendido con capacidad de exportar armas implica un peligro potencial para las grandes potencias.

La relevancia de este factor en el cálculo estratégico de las grandes potencias al momento de desarrollar su política exterior hacia el tercer mundo es advertida por el propio Escudé, quien, al momento de expresarse sobre los márgenes de maniobra que el contexto internacional del Siglo XXI estaría otorgando a los países periféricos, comenta:

El anuncio de que en 2004 [Brasil] comenzará la exportación de uranio enriquecido producido en la planta brasileña de Resende es inquietante porque, aunque Lula respete las normas de la Agencia Internacional de Energía Atómica, se sabe que una vez que existe la posibilidad de exportar, las limitaciones establecidas por los tratados se cumplen o no en función de consensos políticos inestables

¿Pero qué se puede hacer? Estados Unidos, guardian del orden mundial, no puede darse el lujo de empujar a Brasil hacia el campo de los Estados rufián. Si no estuvo dispuesto a arriesgar transformar a Argentina en un Estado fallido, sancionando sus transgresiones contra el orden financiero global, menos dispuesto estará a arriesgar a Brasil por su desafío al orden comercial que Washington intenta imponer. A los países capaces de exportar material nuclear hay que tratarlos con guantes blancos (Escudé, 2004, p.4).

Finalmente, cabe una aclaración: si bien la probabilidad de castigos ante la posesión de este tipo de activos disminuye, la posibilidad de recibir castigos por acciones confrontativas continúa latente. La posesión de capacidades de este tipo no es el único factor considerado a la hora de interpretar la relevancia estratégica de un país. Más bien, existe una interacción constante con otros factores que determina el margen de maniobra tanto del periférico como la posibilidad de castigo del hegemon. Esta interacción entre el desarrollo de bienes peligrosos y otros factores de la ecuación fue advertida por el propio Escudé al diferenciar la política argentina de la brasilera respecto de sus desarrollos nucleares durante el siglo XX:

Aunque Brasil instrumentaba políticas nucleares similares a las de Argentina, no desarrollaba un misil en sociedad con Saddam Hussein, no había estado al borde de la guerra con un país como Chile, y no había librado la guerra contra Gran Bretaña, ni tampoco contra país alguno en todo el siglo XX, exceptuando los enemigos del Occidente democrático en ambas guerras mundiales (Escudé, 2009, p.5).

Misma lógica aplicó al diferenciar la política exterior argentina de la venezolana a principios del Siglo XXI:

En el momento actual, la política de los Kirchner en la Argentina tiene algunas dimensiones realistas periféricas, aunque jamás lo confesarían públicamente. Gracias a Dios, en el puerto de Buenos Aires se le concede a la DEA un espacio que a Hugo Chávez le parecería ultrajante. Y mientras Argentina exporta reactores nucleares a Australia, un país reconocido como responsable, de manera alguna transfiere tecnología nuclear a su aliado financiero venezolano, que es a su vez un aliado de Irán. Es por estos y otros motivos similares que, a pesar de los clamores de la oposición argentina, las relaciones con Estados Unidos son mucho menos malas de lo que parecen (Escudé, 2009, p.7)⁵⁸⁵⁹.

⁵⁸ Y, aun así, como se desarrolla en este trabajo, los castigos sobre la Argentina fueron mayores que para otros Estados, justamente por su irrelevancia estructural para los intereses norteamericanos.

⁵⁹ Es interesante analizar en términos longitudinales el caso argentino respecto de desarrollo misilístico: en un primer momento, el desarrollo del Programa no era percibido como una amenaza directa para los Estados Unidos. Sin embargo, el acercamiento a Irak a finales de la década de los '80 potenció esa percepción, que implicó, tal como advierte Escudé, que la Argentina sea mal vista por la cúpula de liderazgo de los Estados Unidos, cuestión que pretendió ser revertida en la década de los '90 durante la presidencia de Menem, terminando con el programa y, a su vez, alejándose de la esfera iraní. Frente a esto, cabría preguntarse si la finalización del programa misilístico no terminó impactando en el valor estratégico de la Argentina en el largo plazo, aumentando la "irrelevancia" del país a los ojos del hegemon norteamericano y aumentando, finalmente, las probabilidades de retaliación frente a cualquier tipo de acción nacional que implicaran algún tipo de oposición al orden norteamericano. Tal vez, la reducción de las relaciones con los socios de mala imagen hubiera bastado para mejorar la imagen propia a los ojos de los líderes norteamericanos, a la vez que se continuaba con el desarrollo misilístico. Nunca lo sabremos. Si bien afirmar tal contrafáctico sería caer en suposiciones no fundamentadas, pensar en términos del valor estratégico de los Estados periféricos habilita tal tipo de reflexiones, necesarias para complejizar las decisiones de Política exterior.

3.3.3.5. Valor estratégico político

Se entenderá como valor estratégico político aquella cualidad que posee un determinado país periférico que, por un determinado set de características (no siempre claras, aunque generalmente interrelacionadas), posee la capacidad de definir parte del comportamiento de la región periférica a la que pertenece. Este Estado en general posee relaciones de cooperación con el centro y “facilita” el control del hegemón en la periferia, considerando el status de potencia regional que tiene dicho Estado.

En términos de Mackinder, estos son los llamados “*hinge states*” o “*gateway states*”, Estados que actúan como agentes de cambio porque ejercen una excesiva influencia sobre los patrones del mundo y la región a la que pertenecen (Cohen, 1982, p.231), siendo percibidos como “territorios estratégicos” para las grandes potencias (Kelly, 1986, p.163).

Russell y Calle bien lo explican cuando reconocen que en ciertas instancias Washington delega o comparte el manejo de las “turbulencias” en la periferia con aquellas potencias regionales que tienen capacidad de dirigir a la región (2007: 40). En el caso de América Latina, Brasil es sin dudas el principal destacado por su rol preponderante en la estabilidad de, al menos, América del Sur, siendo el sexto país más grande del mundo en PBI nominal y el séptimo más grande por paridad de poder adquisitivo. Estados Unidos reconoce el status de Brasil como potencia emergente y no sólo como una potencia regional, sino también como un jugador relevante a nivel global (U.S Department of State, 2007).

La alianza entre Estados Unidos y Brasil pone en evidencia la agenda intereses compartidos, entre ellos: la lucha contra el narcotráfico y demás grupos insurgentes, la promoción de libre comercio, la seguridad energética y el respeto de los Derechos Humanos, entre otros. Sin embargo, el ascenso de Brasil como potencia reconocida no sólo genera oportunidades para Estados Unidos sino también desafíos, sobre todo desde que el país latinoamericano ha comenzado a forjar fuertes lazos con países de África y Asia, y particularmente con China, que ahora es su mayor socio comercial (Escudé, 2014, p.76)⁶⁰.

⁶⁰ El caso de Brasil es también un buen ejemplo de un Estado pivote, Estados que poseen componentes militares, económicos o ideológicos que son estratégicos para varios grandes poderes, se ubican en el medio de las esferas de influencia de varias superpotencias y buscan generar “acuerdos que aten y relaciones que fluyan” con estos Estados porque entienden que un cambio en la asociación del pivote tiene repercusiones importantes para la seguridad global y regional (Swejos, Oosterveld, Knowles, et. al., 2014, p.1). Cabe

3.3.4. La importancia de ser estratégico

En este apartado se abordaron los lineamientos que definen al valor estratégico de un Estado periférico percibido por un Estado central, variable interviniente mediadora de la relación entre la Política exterior de un país periférico (*rule takers*) y la respuesta a su accionar por parte de las grandes potencias (*rule makers*). La relevancia estratégica de un actor periférico radica, entonces, en que estos Estados poseen determinados activos que, por un lado, aumentan su margen de maniobra frente a las grandes potencias, y por otro, disminuyen la probabilidad de castigo de los Estados centrales, inclusive en instancias de comportamientos irredentos o conflictivos.

Entre los componentes del valor estratégico se destacaron los recursos naturales, la geografía, la inestabilidad local, el desarrollo de bienes peligrosos y el valor estratégico político. Todos ellos, de forma positiva o negativa, suponen condicionantes a la preservación del estatus y el orden internacional planteado por los Estados centrales, ya sea en el ámbito político, económico, social o de seguridad, y al nivel de “castigos” que estos pueden imponer sobre los Estados periféricos.

Tal como se destacó, la percepción de tales componentes se ve relegada a las necesidades que presenta cada potencia, que varían en espacio y tiempo. El valor estratégico de los actores periféricos para las grandes potencias es relativo. Sin embargo, esto no significa que sea un factor irrelevante o que no pueda ser percibido o medido de alguna manera. Por el contrario, tal como propone este trabajo, es un factor ponderado de forma constante en las decisiones de las grandes potencias respecto de su accionar frente a los más débiles.

Finalmente, cabe resaltar que la interacción de los factores mencionados juega un rol preponderante a la hora de definir cuál va a ser el margen de maniobra de un actor periférico. Los factores de valor estratégico no son compartimientos estancos, sino elementos que interactúan de forma constante entre sí y con las decisiones de política exterior de los Estados periféricos. El desarrollo de bienes peligrosos o la inestabilidad social interna pueden ser, por ejemplo, factores

diferenciar entonces entre aquellos Estados que poseen un valor estratégico político para una determinada superpotencia y se incursan en acciones de alineamiento y distanciamiento con un solo gran poder (sin necesidad de acercarse a otro), como los casos de Israel, México, Canadá o Corea del Sur para Estados Unidos; de los Estados pivotes, que también representan cierto valor estratégico para las superpotencias, pero que se desenvuelven de forma vacilante entre dos grandes potencias, como por ejemplo Australia, Arabia Saudita o Unión de Emiratos Árabes.

que desincentiven o incentiven el accionar de las grandes potencias en contra de los actores periféricos, siempre dependiendo de otras consideraciones de su política exterior.

En breve, el valor estratégico es un factor complejo, cambiante y relativo, pero fundamental para estructurar las políticas exteriores de los Estados menos poderosos del sistema frente a los más poderosos y las respuestas de estos últimos. Ninguna de ellas puede comprenderse de forma completa sin considerar esta variable esencial, omitida en parte por diversos académicos. El valor estratégico es, tal vez más que ningún otro factor, el componente esencial de las relaciones asimétricas del sistema internacional.

Para poner a prueba la hipótesis aquí planteada, se procedió a un estudio comparado de cuatro países latinoamericanos y sus relaciones con los Estados Unidos de América. A continuación, se desarrolla el marco metodológico de la investigación abordada para luego proceder al análisis de los resultados en términos comparados.

4. Marco Metodológico

4.1. Posición ontológica y epistemológica

En términos ontológicos, este trabajo se posiciona desde el paradigma naturalista o positivista, aceptando la existencia de una realidad externa y objetiva y apostando a la búsqueda de regularidades, patrones subyacentes y conexiones causales en la ocurrencia de los hechos sociales. Esto llevó al desarrollo de estrategias de investigación que pasaran por alto en la mayor medida posible las particularidades culturales y motivacionales (de gran variabilidad) para encontrar en otras diversas dimensiones (política, económica, militar y estratégica, entre otras) una base posible de generalización y comparación sobre el fenómeno de interés en cuanto a las relaciones entre grandes potencias y países periféricos (Klimovsky e Hidalgo, 1998, p.4).

Desde esta perspectiva, en términos epistemológicos se actuó sobre la premisa de una posible y necesaria separación entre el investigador y el objeto de estudio, sobre el que se pretendió alcanzar un conocimiento objetivo. Por otra parte, en términos axiológicos se buscó desprenderse de los propios valores y de la orientación político-ideológica, las concepciones acerca del bien y del mal, lo justo y lo injusto, pretendiendo analizar y explicar la realidad como tal.

En términos metodológicos esto llevó a la generación de un modelo de análisis causal basado en la operacionalización de conceptos en términos de variables, dimensiones e indicadores y sus categorías. En este sentido, si bien no se utilizaron técnicas estadísticas propias de estudios cuantitativos de múltiples casos, se intentó respetar en cierta medida la lógica de estos. Asimismo, hubo un fuerte papel de la teoría en el diseño del estudio y la voluntad de generalizar los resultados en términos de predictibilidad sobre el comportamiento de casos futuros.

Sin embargo, como bien resalta Toshkov (2016, p.5), pocos o ningún científico social defendería una visión del mundo completamente objetivista. En sus palabras:

Los positivistas contemporáneos -que incluyen entre sus filas a la mayoría de los politólogos del mundo- aceptarían, en su mayoría, que la realidad social no está grabada en piedra, dada objetiva y directamente accesible a la percepción humana, sino que se construye y reconstruye a través de una variedad de procesos sociales. En otras palabras, la realidad social es en gran medida intersubjetiva. Sin embargo, y aquí está

la diferencia crucial con el subjetivismo radical, la ciencia social sigue siendo posible. Además, la ciencia social se concibe como una búsqueda del descubrimiento y la explicación de las causas y los mecanismos de los fenómenos sociales, incluidos los acontecimientos individuales, así como las regularidades y pautas más amplias. Y está sujeta a reglas, normas y procedimientos transparentes que aseguran la reproducibilidad, fiabilidad y validez de los resultados.

Este trabajo se adhiere completamente a lo planteado por este autor, en tanto apuesta por la explicación de factores causales objetivos, aunque aceptando e incorporando al mismo tiempo la importancia de la intersubjetividad en la construcción de la realidad. En este sentido, algunos indicadores analizados buscan capturar esta dimensión, por ejemplo, mediante el análisis e interpretación de los discursos de los altos mandos ejecutivos de los distintos países.

Asimismo, se consideró desde un principio que el valor estratégico de los países periféricos, principal variable de interés del estudio, no es una variable puramente objetiva y externa a los actores, sino que su valor responde a los intereses particulares de las grandes potencias y a su interpretación del contexto internacional en un determinado momento. La relatividad de este factor implica aceptar que la realidad, si bien única, es percibida de forma diferenciada por los distintos actores, quienes actúan en base a sus intereses, percepciones e interpretaciones individuales.

En este sentido, este trabajo también reconoce el valor del enfoque interpretativo, centrado en la comprensión de la acción humana a través del análisis de sus motivaciones (emocionales o lógicas) y su propia interpretación de la realidad y los significados que otorgan a distintas situaciones o acciones (Klimovsky e Hidalgo, 1998, p.5). Esto explicaría, por ejemplo, que determinados actores, como China o los Estados Unidos, consideren estratégicos países o recursos que otros no considerarían por igual.

Sin embargo, esto no implica adoptar una posición relativista sobre la realidad, considerando que es posible la identificación de relaciones causales entre distintos factores o variables. En tal sentido, que la reacción de las grandes potencias haya pasado por el filtro de su interpretación de los hechos no significa que no puedan encontrarse patrones identificables de comportamiento frente a determinados tipos de acción. Estos patrones son observables mediante indicadores que sí

resultan objetivos y medibles, como la frecuencia de coincidencia en votaciones de la Organización de las Naciones Unidas, los recursos naturales disponibles o los flujos de comercio bilateral.

En resumen, aunque se intentó incorporar la dimensión intersubjetiva de la realidad, este trabajo considera que la misma puede ser observada mediante la observación sistemática y rigurosa (Marsh y Furlong, 2002). Aceptar esta cuestión implica superar el debate ontológico en términos dicotómicos y maniqueos, que ha hecho mucho por separar y poco por unir en las ciencias sociales.

4.2. Perspectiva metodológica y alcance de la investigación

En lo que respecta a la perspectiva metodológica⁶¹, a pesar de que el paradigma naturalista se suele asociar a estudios cuantitativos hipotético-deductivos, esta investigación se abordó desde una perspectiva cualitativa de profundización sobre pocos casos de estudio.

Diversos autores entienden que la metodología cualitativa tiende a rechazar la idea de los hechos sociales como sujetos a leyes generales y a desconocer la importancia del lenguaje numérico, la precisión y la rigurosidad, oponiéndose a la explicación y reivindicando la comprensión y la interpretación como única forma de dar cuenta de los hechos particulares (Iorio, 2013, p.205). Sin embargo, en el área de las Ciencias Políticas, una serie creciente de investigadores se han comprometido con la investigación de un número reducido de casos, pero adoptando las normas de observación, objetividad y causalidad más comunes del positivismo y frecuentemente asociadas a estudios cuantitativos (Mahoney y Goertz, 2006). Como destacan Bennet y Elman (2007):

Los estudios de casos en el campo de las Relaciones Internacionales siguen un conjunto de prescripciones cada vez más estandarizadas y rigurosas y han contribuido, junto con el trabajo estadístico y formal, a mejorar acumulativamente la comprensión de la política mundial (p.170)

En otras palabras, hay una aceptación cada vez mayor de que el trabajo con un número reducido de casos no necesariamente implica adoptar una posición ontológica interpretativista y empática. En este sentido, si bien se planteó el estudio desde una perspectiva cualitativa, la investigación

⁶¹ Metodología entendida como una aproximación general a un tópico de estudio.

pretendió mantener una alta precisión conceptual y operacional, y esbozar relaciones entre los datos, las variables, las hipótesis y los problemas, aspirando a la medición empírica de las variables y la identificación de relaciones entre ellas (Iorio, 2013, p.205).

A pesar de esto, puede decirse que este trabajo se insertó en una cultura de investigación cualitativa, en tanto primó la familiarización profunda con cada caso bajo estudio y, en vez de ignorar, resaltó el valor explicativo de los casos particulares que no se ajustan al modelo causal propuesto, lo que llevó a una mejor especificación de la teoría. Se adoptó una postura sensible a las observaciones individuales, admitiendo la revisión de conceptos y variables ante los errores de las predicciones teóricas (Mahoney & Goertz, 2006, p.230, Bennet & Elman, 2006).

La prominencia de los métodos cualitativos en las Relaciones Internacionales se explica en parte a partir de las ventajas de estos métodos para el estudio de fenómenos complejos y relativamente desestructurados e infrecuentes que se encuentran en el corazón del campo, tal como el que aborda esta investigación (Bennett & Elman, 2006A; Mahoney & Goertz, 2006B; Bennet & Elman, 2007, p.171). Este tipo de estudios, si bien suelen producir generalizaciones más estrechas o contingentes, permiten dar cabida a relaciones causales más complejas como la equifinalidad y las interacciones complejas (George et al., 2005, p.22), tales como las que aborda esta investigación.

En esta línea, la investigación apostó por mantener un alto grado de validez interna sobre la conceptualización de las variables y el nivel de desarrollo de los casos. Asimismo, se intentó mantener una perspectiva holística que buscara comprender la compleja interdependencia de los actores y sus relaciones, conservando al mismo tiempo sensibilidad sobre el contexto político, económico, social e histórico analizado. Si bien el estudio se centró sobre algunas pocas variables, se subrayó de forma constante la complejidad del fenómeno estudiado, la necesidad de no sobresimplificar las variables consideradas, apelando a descripciones detalladas y profundas mediante una multiplicidad de dimensiones, indicadores y fuentes de información y la importancia del contexto particular y su influencia sobre las acciones de los actores (Pierce, 2008, p.43). Tal como definen Collier y Mahoney (1996):

Uno de los puntos fuertes de la investigación cualitativa es su capacidad para descubrir nuevas explicaciones. Los investigadores de estudios de casos y de pequeños N suelen ser admirados por su capacidad para introducir matices y complejidad en la comprensión de un tema determinado. La tradición bien establecida subraya el valor

de los estudios de casos y los análisis de pequeños N para descubrir nuevas hipótesis y complejizar la comprensión (p.71).

En lo que respecta a la relación entre variables y casos, si bien la estructura de capítulos del trabajo se plantea en términos de las variables, con el fin de hacer más fácil la lectura, la comprensión y, sobre todo, la comparación entre los casos, la investigación se orientó estrictamente desde una perspectiva basada en casos, cumpliendo con sus principales características:

- Se indagó sobre las “causas de determinado resultado” antes que sobre los efectos de una causa en particular;
- Se resaltó la importancia del contexto histórico;
- Se ponderó la importancia de ciertas observaciones, entendiendo que no todas las pruebas son iguales;
- Se avanzó sobre un alto nivel de desarrollo de los conceptos;
- La selección de los casos cumplió un criterio específico razonado;
- Se desarrolló un análisis profundo de cada caso junto con una comparación cruzada limitada;
- El desarrollo de la hipótesis se originó desde una perspectiva inductiva.

Respecto del último punto mencionado, tal como se desarrolla más adelante, si bien inicialmente se pretendió avanzar sobre un testeo deductivo de la teoría del RP en el mundo empírico, la falta de corroboración de sus principales hipótesis en casos de estudio importantes (como Brasil y Venezuela) conllevó la necesidad de desarrollar mediante un proceso inductivo una teoría coherente en base a los hechos examinados para explicar lo observado. A partir de esto, se conceptualizaron nuevas variables de interés a partir del estudio de los casos particulares que ameritan ser puestas a prueba mediante investigaciones más generales.

En este sentido, si bien se corroboró la hipótesis planteada para los casos estudiados, la misma podría llegar a considerarse más bien un producto de este estudio antes que un punto de partida, que debería ser puesta a prueba mediante análisis más abarcativos, tal como se propone en las conclusiones. De esta forma, el estudio cualitativo de pocos casos sirvió para refutar la hipótesis del RP en su versión más rígida y simplista y proponer una teoría más refinada y sistemática para explicar el fenómeno de interés, por lo que la metodología fue útil frente a los fines planteados.

En cuando al alcance del trabajo, se avanzó sobre una investigación explicativa, que fuera más allá de la descripción de los fenómenos o del establecimiento de relaciones entre estos. Se buscó responder sobre las causas del fenómeno de interés en términos generales y no sólo de casos particulares, explicando por qué ocurre el mismo y en qué condiciones se manifiesta (White, 1999, p. 4).

Sin embargo, cabe aclarar, si bien inicialmente se pretendió esbozar una explicación completa de las relaciones entre los actores mencionados, se aceptó que las mismas son altamente complejas, influyendo sobre ellas una enorme cantidad y variedad de factores⁶². Frente a esto, finalmente se alcanzó más bien una explicación parcial del fenómeno, centrada en las relaciones entre ciertos factores (como el valor estratégico de los Estados periféricos y las respuestas de las grandes potencias), dejando de lado la ambición de explicar completamente alguno de ellos (Toshkov, 2016, p.35).

4.3. El proceso dialéctico entre deducción e inducción para el refinamiento de la teoría y la justificación de un diseño metodológico híbrido

En cuanto a la teoría, como ya ha quedado claro, esta tesis encuentra íntima relación con la misma. Se trata de un estudio guiado por la teoría, en tanto el marco general de estudio ya ha sido generado con anterioridad y el objetivo primordial residió en la puesta a prueba de tal marco teórico y su corrección frente a los hallazgos del mundo empírico (Seawright & Gerring 2008, p.295). En este sentido, el estudio se inició bajo el objetivo principal de contrastar la teoría del RP con la evidencia empírica existente para examinar su veracidad y alcance. Sin embargo, frente a su inadecuación ante determinados casos, se prosiguió a una etapa de proposición de teoría que se acomodara mejor a los hallazgos encontrados y formulando una nueva hipótesis y un argumento deductivo a favor de ella (Van Evera, 2002, p.105)⁶³.

⁶² E incluso de la influencia de otros actores no considerados, como actores privados, empresas multinacionales, organizaciones internacionales, organizaciones transnacionales no gubernamentales, terceros países, aliados o enemigos e incluso individuos particulares ajenos al gobierno, entre otros.

⁶³ Mientras que el estudio comenzó con un objetivo de alcance descriptivo que permitiera testear las hipótesis derivadas del RP, los descubrimientos obtenidos llevaron a ajustar las predicciones de la teoría y la profundización sobre nuevas variables, avanzando sobre la generación de nuevas hipótesis. Este proceso, en el que el alcance y los objetivos de la investigación se vieron transformados, explica algunas de las

El camino recorrido implica que el diseño de investigación resultante se conformó como un híbrido entre lo que Gschwend y Schimmelfenning (2007, pp. 8-9) reconocen como diseño centrado en los resultados y diseño centrado en los factores. El primero pretende evaluar exhaustivamente las explicaciones potenciales y alternativas de determinado resultado o valor de la variable dependiente de la manera más completa posible. Esto implicó no solamente un conocimiento profundo de los fenómenos y los casos de interés, sino también a la evaluación de todas las variables independientes teóricamente relevantes que permitieran explicar la varianza adicional en la variable dependiente, siempre que pudieran ser integradas en el modelo teórico consistente.

Este proceso llevó a evaluar en profundidad la contribución en términos explicativos del valor estratégico de los países periféricos, lo que condujo al trabajo a una orientación más bien centrada en los factores, que implica estimar la dirección y el tamaño del efecto causal particular de una o pocas variables independientes sobre una variable dependiente y evaluar su solidez.

De esta forma, podría decirse que este trabajo procedió fundamentalmente mediante un proceso de inducción analítica (Lindesmith, 1947; Cressey, 1950; Cressey, 1953; Becker, 1963; Denzin, 1978; Katz, 1983), iniciando mediante la propuesta de una teoría general y la formulación de una hipótesis fundada sobre la misma, para luego proseguir al estudio de casos que contribuyeran a su ajuste y redefinición. Este proceso involucró una búsqueda activa de casos negativos que ayuden a poner a prueba y refutar la hipótesis para su reformulación hasta alcanzar cierto nivel de generalidad y conformidad con la relación causal planteada (Taylor y Bogdan, 1987, p.156).

falencias o limitaciones del diseño de investigación y los casos seleccionados incluidos en este reporte final. Tal como advierte Gerring (2008, p.678), la evolución en la metodología y las modificaciones de los casos y objetivos son partes inherentes a una buena investigación. Esto explica, por ejemplo, la inclusión de un caso “doble positivo”, como el de Colombia, donde tanto su comportamiento frente a los Estados Unidos como su valor estratégico apuntaban a unas relaciones positivas con la potencia norteamericana. Ciertamente, el valor “positivo” de ambas variables consideradas no permite conocer el nivel de influencia de cada una en el modelo explicativo. En este sentido, si bien resulta un caso de particular interés en términos descriptivos, su aporte a la comprobación de la hipótesis planteada fue escaso. Similar caso se da respecto de la Argentina, en tanto ambas variables adquieren un valor relativamente negativo y, en principio, resulta imposible conocer, mediante los métodos planteados, si los castigos recibidos se debieron a su comportamiento revisionista en algunas áreas o a su escaso o nulo valor estratégico (o, más probablemente, a la combinación de ambos). Por el contrario, los casos de Brasil y Venezuela resultaron ser los de mayor poder explicativo frente a las preguntas de investigación planteadas.

Esta aproximación encuentra una íntima relación con el estudio de datos empíricos e implica un proceso dialéctico deductivo-inductivo de retroalimentación constante que busca explicar las excepciones en las relaciones estadísticas, caracterizadas por la inducción enumerativa⁶⁴. Por cierto, tal como se propone con mayor nivel de detalle en las conclusiones, es recomendable continuar con este proceso mediante el testeo de la teoría revisada propuesta frente a otros casos y mediante otras metodologías, a fin de refinar su poder explicativo (De Vaus, 2002, pp. 9-10).

Asimismo, el método aquí aplicado también se asemejó a aquel definido por George y otros (2005, p.226) como método de congruencia, en el que se comienza con una teoría y luego se trata de evaluar su capacidad para explicar o predecir el resultado en un caso particular, determinando primero el valor de la variable dependiente en un caso particular, derivando una cierta predicción o expectativa sobre el valor de la variable dependiente y analizando la coherencia de estos resultados respecto de la realidad empírica. El objetivo final es no sólo el testeo de la teoría sino su también refinamiento mediante el proceso de congruencia y contrastación.

Tal como reconoce Yin (2011, p.54), un paso importante en este proceso de comprobación y generación de teoría mediante la comparación y la replicación de estudios de caso es el desarrollo de un rico marco teórico, como el que fue propuesto. Este debe establecer las condiciones en las que es probable que el fenómeno se desarrolle de la forma esperada. Este marco teórico se convierte en el vehículo para la generalización hacia nuevos casos, a partir de la relación dialéctica que existe entre los datos y la teoría para dar cuenta de los hallazgos.

En segunda instancia, en este proceso de inducción analítica para la comprobación y generación de teorías los casos individuales adquieren un rol extremadamente fundamental, lo que justifica aún más la adopción de una metodología cualitativa de estudio de casos. En tal sentido, Mahoney & Goertz (2006, p.241) advierten que, cuando se prueban algunas teorías, un solo dato puede afectar radicalmente a las creencias posteriores. Los datos cruciales podrían mostrar que una

⁶⁴ Como reconocen Gschwend y Schimmelfenning (2007, p.13), hay varias maneras de tratar las observaciones excéntricas independientemente del número de observaciones disponibles. Una consiste en argumentar que el modelo está correctamente especificado y que las observaciones se desvían del patrón general debido a mediciones ruidosas. Otra forma, la considerada en este trabajo, es dar cuenta de las observaciones desviadas directamente repensando la teoría y la consideración de nuevas variables de importancia. Desde esta estrategia metodológica, las desviaciones de un patrón general esperado son de interés sustantivo para el refinamiento de la teoría y elevar el poder explicativo de la misma en lugar de ser producidas por nuestra incapacidad de medir con precisión.

variable clave fue medida incorrectamente, y cuando se mide correctamente, la teoría ya no tiene sentido. En la misma línea, Fischler (2000) llamó a los casos "las herramientas más esenciales" en el desarrollo de la teoría.

En resumen, mediante un proceso que resaltó de forma constante el valor individual de los casos de estudio, esta investigación pretendió no solamente la comprensión de estos casos particulares, sino también el perfeccionamiento del marco teórico del RP para explicar mejor las relaciones entre las grandes potencias y los países de menor poder relativo. Se aspiró a generar una contribución teóricamente relevante que aumente la capacidad para describir y explicar los fenómenos políticos (King, Keohane y Verba, 1994; Gschwend y Schimmelfenning, 2007, p.23). Más aún, la importante impronta prescriptiva que mantiene la teoría abordada otorga a esta investigación una relevancia especial en lo que compete a la interacción entre teoría, mundo empírico y praxis política.

4.4. Conceptualización de las variables de estudio

Habiendo ya desarrollado las variables a analizar en términos teóricos, a continuación, se aborda la operacionalización empírica de las mismas, entendida como la traducción de los conceptos y nociones teóricas a operaciones de investigación definidas. En tanto todas las variables planteadas son variables complejas (que implican múltiples dimensiones), este proceso consiste en conjugar su definición nominal mediante la apelación a su concepto de fondo, con su definición real o sistemática, refiriendo a sus dimensiones constitutivas y, finalmente, a los indicadores que permiten observar y medir empíricamente el valor de estas variables y sus dimensiones en casos determinados (Lazarfeld, 1973; Toshkov, 2016, pp. 83-105).

En este sentido, se ha hecho un esfuerzo importante de sistematización de una realidad y un fenómeno empírico extremadamente complejo, a fin de lograr que los indicadores propuestos, más allá de su equivalencia literal, midan lo mismo en contextos diferentes. Esta denominada equivalencia conceptual es una condición necesaria para cualquier comparación y significa que "las observaciones que se analizan pasan a ser, a efectos del análisis, idénticas en aspectos relevantes" (King, Keohane y Verba, 1994, p.93; Rathke, 2007, p.106).

Todas las variables propuestas en este trabajo son esencialmente cualitativas, con características que las hacen más bien nominales, pero cuyos valores se pueden ordenar en términos de algún tipo

de graduación, planteando escalas ordinales o jerárquicas de “Alineamiento – Oposición” (Variable independiente), “relevancia – irrelevancia” (variable interviniente o condicional) y “beneplácito – castigo” (variable dependiente), admitiendo mayores acercamientos hacia un extremo u otro de estos continuos (ej. altamente relevante, poco relevante, nada relevante, etc.). Estas categorías plantearían posiciones relativas entre los casos y sus características (casos de comportamiento más revisionista, más importantes o más castigados que otros, por ejemplo), sin establecer relaciones de distancias fijas entre ellos. Sin embargo, no hay pretensión de establecer escalas y valores estrictamente rígidos sobre cada uno de los casos de estudio, en tanto se perdería mucha complejidad y contenido de los datos, incurriendo en una excesiva simplificación de la realidad.

Por otra parte, cabe advertir que los indicadores considerados en las distintas variables no pretenden medir sus consecuencias, sino los fenómenos en sí mismos, evidenciando su existencia mediante referencia a sus componentes ontológicos constitutivos. Los indicadores desarrollados no “causan” ni “son consecuencia de” las variables desarrolladas, sino que las constituyen (Goertz, 2006, pp. 50-67).

Finalmente, antes de avanzar sobre la operacionalización de las variables, cabe advertir la diferencia entre la conceptualización de las variables en los extremos opuestos del modelo, es decir, las diferencias entre las dimensiones consideradas de la variable independiente y la variable dependiente, a pesar de que ambas responden esencialmente a la política exterior de los países. Mientras que en la variable independiente (política exterior de los países periféricos hacia las grandes potencias) se considerarán una dimensión discursiva y una dimensión práctica (teniendo en cuenta principalmente actuaciones en distintas organizaciones internacionales), la variable dependiente (política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos) considera las dimensiones política-diplomática, económica y militar de la política exterior de las grandes potencias.

Esta diferencia se desprende desde el propio marco teórico adoptado, que hace hincapié sobre los límites a la libertad de acción de los más débiles, que podrían llevar a cabo acciones e imponer sanciones diplomáticas, económicas o militares, pero bajo peligro de sufrir ruinosas consecuencias. Los desbalances de poder material y los diferentes niveles de dependencia generan que los intentos de imponer sanciones o desarrollar escaramuzas militares contra los más fuertes sean opciones tremendamente improductivas, con consecuencias negativas sobre sí mismos y de poca efectividad

en la consecución de sus objetivos. Es por esto por lo que los países débiles encuentran sus principales instrumentos de política exterior hacia las grandes potencias fundamentalmente en el poder discursivo y en las votaciones en organismos internacionales donde, además de hacer oír su voz, pueden generar algún tipo de efecto concreto actuando de forma colectiva.

Por otra parte, se entiende que acciones como la compraventa de armas, el comercio bilateral o las visitas diplomáticas responden fundamentalmente a la voluntad de acción de las grandes potencias antes que a las voluntades de los más débiles. Las asimetrías de interdependencia generan que, mientras que los más poderosos pueden darse el lujo de cortar o limitar sus relaciones con los más débiles, aunque siempre con algún tipo de costo, esta posibilidad se encuentra aún más restringida para aquellos países más pobres o de menor poder relativo. Es decir, se asume que son las grandes potencias las que deciden el nivel de relaciones políticas, económicas y diplomáticas que se mantendrán. El propio marco teórico asumido lleva a suponer (y la historia en general ha demostrado) que, en las relaciones entre débiles y fuertes, los primeros proponen, pero son los segundos los que disponen el tipo de relación que se llevará adelante.

4.4.1. Variable independiente

En tanto este trabajo pretende explicar las reacciones de las grandes potencias a la política exterior de los países periféricos, se adoptará esta política como variable independiente principal del modelo explicativo. Si bien se acepta que la relación entre ambas variables es de doble vía y que se interrelacionan entre sí en un ciclo dialéctico continuo y complejo, la pretensión aquí no es explicar por qué los países más débiles se comportan como lo hacen, por lo que no se analizará la reacción de estos a las políticas exteriores de las grandes potencias, sino únicamente el sentido contrario de la interrelación.

Si bien el concepto de política exterior es en sí mismo controvertido y ha sido definido de múltiples maneras según el autor, se apelará aquí a una concepción más bien minimalista del mismo. Se entenderá por política exterior el conjunto de las decisiones y acciones que toma el gobierno de un Estado en relación con los demás actores del sistema internacional. En otros términos, es “aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”

(Calduch, 1993, p.3). Esta definición minimalista no juzga la racionalidad de estas acciones, sus fines o siquiera su intencionalidad implícita o explícita. Toda acción (incluso aquella de tipo discursivo) que, más allá de sus intenciones pretendidas, involucre a un actor externo al país desde el cuál se emana la misma, implica una actuación en el ámbito de la política exterior.

Esta definición está alineada por aquella propuesta por Hermann (1978), quien definió la política exterior como "la acción discreta y deliberada que resulta de la decisión a nivel político de un individuo o grupo de individuos. Es el artefacto observable de una decisión de nivel político. No es la decisión, sino un producto de la decisión". De esta forma, Hermann define la política exterior como el comportamiento observable de los estados en términos prácticos. Similar planteo presentó Frenkel (1963, pp. 5-7), para quien la política exterior consiste en decisiones y acciones que implican en cierta medida las relaciones entre un Estado y otros. La política exterior implica un conjunto de acciones que se realizan dentro de las fronteras del estado, destinadas a las fuerzas existentes fuera de las fronteras del país.

En coincidencia con Rusell y Tokatlian (2009, p. 216), este trabajo propone que las opciones estratégicas a disposición de los países periféricos en general y de los países latinoamericanos en particular en relación a las grandes potencias superan las dicotomías tradicionales que han dominado la discusión sobre el tema. La política exterior implica un entramado complejo de decisiones y acciones que superan las opciones de alineamiento versus confrontación o de plegamiento versus equilibrio, permitiéndose otras múltiples configuraciones intermedias. Como resaltan los autores, esta aproximación, además de limitada en términos teóricos y descriptivos, es incorrecta, dado que ningún país hace puro alineamiento o pura oposición.

Frente a esta complejidad, si bien se pretendió mantener cierto nivel de simplicidad y claridad en el análisis de esta variable independiente, se procuró evitar caer en el simplismo, acepando que existen múltiples componentes (algunos bajo control estatal y otros que exceden a este) de la política exterior de un país periférico frente a una gran potencia. Con este fin, luego de abordar un panorama general de las relaciones y comentar sobre diversas acciones concretas, muchas veces cargadas de carácter fundamentalmente simbólico, aunque otras tantas con impacto práctico, y además de considerar la percepción general de la literatura académica sobre estas relaciones, se procedió a analizar esencialmente dos dimensiones fundamentales de la misma.

Por un lado, se analizó el componente discursivo de la política desarrollada, entendiendo que las declaraciones emitidas por los jefes de gobierno y sus allegados son un importante indicador de la política exterior que estos quieren desarrollar. Además, los discursos no se dan en el vacío, sino que tienen impacto directo en las percepciones que las grandes potencias tienen sobre estos países y lo que sus elites pretenden.

En este sentido, luego de hacer mención de algunas declaraciones específicas, intrínsecamente relevantes por su claridad o contundencia, se procedió en cada caso a un análisis sistemático año por año de los discursos desarrollados por los presidentes latinoamericanos en las aperturas de sesiones legislativas ordinarias a nivel nacional y en las aperturas de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Las locuciones en estos foros adquieren especial relevancia y son buenos indicadores de esta dimensión en tanto representan los principales discursos anuales a nivel interno e internacional, con importante audiencia y repercusión, donde los mandatarios suelen explicitar sus posiciones en múltiples temáticas, incluida su política exterior frente al sistema internacional y, especialmente, frente a las grandes potencias.

A fin de proceder a una descripción más fiable sobre estos indicadores y evitar distorsiones por posibles interpretaciones de periodistas, analistas u otro tipo de intermediarios, se recurrió al análisis de fuentes primarias. Es decir, se recurrió a grabaciones en audio y/o video de los discursos desarrollados. En caso de no contar con estas, se recurrió a las transcripciones de estos discursos disponibles en organismos oficiales a nivel nacional o internacional, como archivos propios de la misma ONU. Sólo en contados casos donde estos no se encontraron disponibles se procedió a la utilización de fuentes secundarias académicas o periodísticas⁶⁵.

En segundo lugar, a fin de profundizar sobre la dimensión práctica de esta política exterior, y habiendo advertido que las herramientas a disposición de estos países son limitadas, se procedió a describir su comportamiento en las votaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como en la Asamblea General, analizando la convergencia de votaciones con los Estados Unidos. En ambos casos los datos a disposición permiten analizar no solamente la composición de la totalidad de votaciones (comparando coincidencias y diferencias), sino también abordar un análisis

⁶⁵ A fin de facilitar la interpretación, en cada caso se cita como fuente de estos discursos a los propios mandatarios que los emitieron, más allá de la ubicación donde los mismos se encuentran disponibles. Esta se clarifica en las referencias finales.

particular sobre aquellas votaciones en temas considerados estratégicamente relevantes para los Estados Unidos (la gran potencia aquí considerada), según las propias definiciones de su Secretaría de Estado.

Estos indicadores, sin embargo, no están lejos de debate. Por un lado, algunos analistas ven la Asamblea General como una arena pasiva en lo que respecta a la interacción interestatal (Dixon, 1981) o los votos registrados en ella como meramente simbólico (Kennedy, 2006, p.34). Aun así, este indicador ha sido de uso común en la literatura académica, utilizándose, por ejemplo, para identificar la posición de los países en los alineamientos regionales multilaterales (Lijphart, 1963; Marin-Bosch, 1998; Selcher, 1978) o para describir lineamientos generales de la política exterior de estos países (Thacker, 1999; Tomlin, 1985; Voeten, 2000).

Los tres últimos autores citados, como reconocen Neto y Malamud (2015, pp. 5-6), plantean buenos argumentos y comprobaciones empíricas de la efectividad de esta medida como indicador del comportamiento de los Estados en política exterior y de su alineamiento con Estados Unidos. Además, se ha comprobado que estas votaciones también tienen un impacto tangible en términos de consecuencias para los mismos. Thacker (2000), por ejemplo, comprueba que, *ceteris paribus*, mientras más se alinea un país con los Estados Unidos en sus votaciones en la Asamblea General, mayor es la probabilidad de recibir préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional.

Por otra parte, cabe reconocer el hecho de que las votaciones en el Consejo de Seguridad en ocasiones reflejan acuerdos previamente asumidos y consensuados. En este sentido, cuando se conoce de antemano que ciertos proyectos de resolución no contarán con los votos necesarios para su aprobación, muchas veces estos ni siquiera son presentados a votación, a fin de evitar derrotas que pudieran afectar la imagen de alguna gran potencia o generar una percepción de inacción e ineficiencia del organismo. En otras ocasiones, estos proyectos aun así son presentados, a sabiendas de su probable bloqueo, a fin de obligar a otras potencias a explicitar su posición sobre alguna materia sensible a nivel internacional, posición que podría responder a intereses particulares y estar en línea con la opinión pública internacional, afectando su imagen.

Asimismo, muchas veces se ha remarcado el escaso valor que tienen las votaciones por parte de los miembros no permanentes del Consejo, en tanto su negativa no implica un veto directo a las resoluciones bajo discusión. Desde un cálculo racional únicamente referido a los costos y

beneficios de esta acción, esto podría llevar a los países más débiles a coincidir con las grandes potencias en un número mucho mayor de ocasiones que las que indicaría su preferencia inicial en términos de política exterior, ya que oponerse podría implicar costos futuros y no tener, en la práctica, casi ningún efecto concreto.

Sin embargo, todo esto no hace más que reforzar el valor de las votaciones de los países periféricos en este organismo como indicador de su posición respecto de alguna gran potencia. A sabiendas del escaso valor de su oposición y la posibilidad de que esto genere costos futuros, cualquier tipo de oposición registrada tendrá un valor mucho mayor como indicador de una política exterior con pretensiones confrontativas o revisionistas. Solamente políticas con claras tendencias de este tipo y/o la creencia de que la confrontación no tendrá costos (debido al mencionado valor estratégico) llevarían a cualquier actor a adoptar políticas que, en esencia, no tendrían impacto práctico y sólo contendrían algún tipo de valor simbólico.

Por último, cabe destacar que existen dos métodos para calcular la convergencia de votos en las Naciones Unidas: la convergencia simple (sí/sí; no/no; abstenerse/abstenerse) o la convergencia inclusiva compleja, como la utilizada por Lijphart (1963), que también contempla coincidencias parciales, (sí/abstenerse y no/abstenerse), excluyendo únicamente las ocasiones de oposición extrema (sí/no).

A pesar de que la convergencia simple ha sido criticada en ocasiones por no considerar las ocasiones de coincidencia parcial, aun así ha sido la medida adoptada por los diplomáticos estadounidenses (Thacker, 1999) y sus contrapartes latinoamericanas para evaluar el comportamiento internacional. Por ejemplo, Afonso Arinos (ex ministro de relaciones exteriores de Brasil), confiesa en sus memorias que el objetivo principal de Quadros (presidente de Brasil en 1961), para quien fue ministro de relaciones exteriores “fue romper con la vieja tradición del Ministerio de Relaciones Exteriores de votar siempre con nuestros amigos de los Estados Unidos” (Lampreia, 2010, p.252). Por el contrario, Guido Di Tella, canciller argentino (1991-1999), en el marco del giro pronorteamericano, exigió a su embajador en la ONU mantener un porcentaje de coincidencia de al menos el 60% de sus votaciones con los Estados Unidos (Escudé y Cisneros 2000, 15, pp. 42-17).

Asimismo, aunque el informe anual del Departamento de Estado sobre las prácticas de votación en las Naciones Unidas (del que se extraen los datos para efectuar las comparaciones abordadas en este trabajo) ha modificado su metodología de cálculo desde el año 2010 para incorporar las coincidencias parciales, lo cierto es que lo que tienen en cuenta los diplomáticos latinoamericanos y norteamericanos al examinar sus votaciones es efectivamente el grado de identidad de sus posiciones, tal como resaltan Neto y Malamud (2015, p.6). Es decir, una simple medida de convergencia es intersubjetivamente válida, ya que responde mejor al significado atribuido por los propios actores relevantes del estudio. Este indicador pretende capturar, más allá de la exactitud de convergencia en las votaciones, fundamentalmente la percepción de coincidencia u oposición planteada por la política exterior de cierto país. En este sentido, la convergencia simple, si bien un indicador ligeramente más inexacto del nivel de convergencia en sí mismo, es un indicador más útil para medir las percepciones de las elites decisoras.

En línea con tal objetivo, este trabajo únicamente consideró las convergencias en posiciones extremas (sí/sí; no/no) o las oposiciones extremas (sí/no; no/sí), sin incorporar al cálculo aquellas ocasiones en las que al menos alguna de las partes se haya abstenido. Asimismo, para desarrollar una mejor descripción de esta dimensión, en el caso de las votaciones en la Asamblea General se desarrolló, además de un análisis individual longitudinal de las votaciones a lo largo de los años para cada caso bajo estudio, una comparación entre los distintos casos estudiados, así como respecto de los promedios de coincidencia y oposición a nivel regional.

Habiendo dado cuenta de los indicadores a utilizar, es menester advertir sus posibles valores. En el caso de esta variable, si bien se pretendió mantener un alto nivel de complejidad y profundidad en su análisis, fue útil referir a la clasificación taxativa desarrollada por Russell y Tokatlian (2009) (y comentada también por Tokatlian, 2011) para simplificar la plétora de medidas analizadas. Se debe tener en cuenta que cada uno de estos tipos u orientaciones de política exterior responden más bien a tipos ideales que, si bien encuentran grandes referentes en el mundo empírico, son necesariamente simplificaciones de una realidad mucho más compleja. Habiendo advertido eso, se procedió a clasificar cada caso estudiado según la siguiente tipología⁶⁶:

⁶⁶ Esta tipología se replica de forma casi textual (en algunas secciones mediante parafraseo) desde los textos mencionados, en tanto se aceptan como claras y útiles sus propias descripciones.

La política de **acoplamiento** se caracteriza por un plegamiento prácticamente estricto a los intereses estratégicos vitales de Estados Unidos, tanto en el ámbito global como regional. Sin embargo, este no implica pasividad, sino más bien una participación activa en la creación y mantenimiento de regímenes internacionales en línea con la posición de Washington, particularmente en cuestiones de seguridad internacional. Se valora la integración económica con la región (sobre todo de los países más próximos), siempre y cuando no afecte la concreción de tratados de libre comercio con Estados Unidos o la posibilidad de avanzar en un área de libre comercio hemisférica. En otras palabras, si bien el Sur es importante, el Norte está primero. Asimismo, aunque la relación en términos políticos y culturales con los países vecinos es importante, no es objeto de despliegue diplomático significativo, “como si el vecindario resultara incómodo”. Por otro lado, las relaciones extra-hemisféricas se conciben más bien en clave económica (socios comerciales, acceso al financiamiento internacional) y con un rol decisivo de los actores no gubernamentales (empresas nacionales, corporaciones transnacionales y privados). En esa línea, el modelo económico suele ser casi siempre marcadamente ortodoxo, en tanto considera que las fuerzas del mercado posibilitarán una inserción más dinámica y fructífera del país en el sistema mundial que la acción del Estado. Asimismo, se aceptan las reglas fundamentales del orden económico y financiero internacional y se acompaña esta posición con una fuerte retórica discursiva en línea con los lineamientos de Washington. En resumen, esta política defiende el statu quo del orden global, concibe a Estados Unidos como un aliado, mantiene una relativa indiferencia con la región y pretende relaciones extra-hemisféricas fundamentalmente en términos económicos (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Tokatlian, 2011, pp. 141-142)⁶⁷.

En segundo lugar, una política de **acomodamiento** se caracteriza por un acompañamiento selectivo y puntual a Estados Unidos. En caso de armonía en intereses específicos, se busca generar acción compartida con Washington en materia de regímenes internacionales, aunque reservándose cierto espacio de disenso. En cuanto a la integración económica regional, esta se reconoce, aunque se concibe bajo parámetros que favorezcan los intereses propios, sin un compromiso demasiado

⁶⁷ Según Russell y Tokatlian (2009, pp.229-233), “los casos emblemáticos de acoplamiento son los de México (durante el Gobierno de Salinas), Argentina (durante el Gobierno de Menem) y Colombia (durante el Gobierno de Uribe). Los casos más aproximados a este modelo son los de Perú (tanto durante los gobiernos de Fujimori como de Toledo), Bolivia (durante el primer Gobierno concluido y el segundo inconcluso de Sánchez de Losada) y los países de Centroamérica (salvo Belice, Costa Rica y Panamá) y la República Dominicana”.

firme ni una predisposición hacia mecanismos colectivos y genéricos. Aun así, la región es un punto de referencia, fundamentalmente en términos de percibirse como un mercado para las exportaciones y un punto de inversión, primando la diplomacia económica, así como un punto de apoyo para incrementar la capacidad negociadora frente a Estados Unidos. En cuanto a los vínculos extra-regionales, estos son importantes en el frente económico (por ejemplo, mediante acuerdos comerciales con distintas partes) y en el frente político (por ejemplo, si se disiente con Washington en cuestiones globales de alta trascendencia). En este sentido, contrario al acoplamiento, puede ocurrir que la defensa de principios básicos en el campo internacional o regional conduzca a desasociarse de Washington en diversos temas de la agenda, implicando una diplomacia de mayor perfil. Sin embargo, no se pretende liderar o coparticipar de iniciativas de cambio demasiado ambiciosas, tanto en lo hemisférico como en lo global, sino más bien buscar ajustes parciales o una revisión moderada al sistema imperante, fundamentalmente en lo referente a lo comercial y lo financiero. En esta línea, promueve un balance entre mercado y Estado al momento de proyectar la política exterior hacia Washington, la región y el mundo. En resumen, el acomodamiento procura la introducción de ajustes parciales al orden vigente, define a Estados Unidos como amigo, mantiene una posición de relativa indiferencia hacia la región y es activo en la búsqueda de mayores vínculos extra-hemisféricos (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Tokatlian, 2011, pp. 141-142)⁶⁸.

En tercer lugar, una política de **oposición limitada** mantiene una política mixta hacia Estados Unidos, combinando desacuerdo y colaboración, concertación y obstrucción, deferencia y resistencia. En lo que respecta a la integración regional, esta es considerada esencial, tanto en términos económicos como políticos, para aumentar el poder negociador conjunto frente a Washington. La referencia a la región en términos políticos y diplomáticos es mayor, así como en el caso de las vinculaciones extra-regionales, que se consideran esenciales, tanto en lo comercial y financiero como en lo político y militar. Estas últimas funcionan como una suerte de compensación frente a la continua gravitación de Estados Unidos. En esta línea, el Estado, y no sólo el mercado, son relevantes para aumentar el propio poder relativo, aumentar el espacio de maniobra, proyectarse extra regionalmente y alcanzar visibilidad internacional, tanto para las transacciones

⁶⁸ Según Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-333), los casos emblemáticos son los de Chile y Costa Rica. Los casos más aproximados al modelo son los de México (durante los Gobiernos de Zedillo y Fox), Perú (durante el segundo Gobierno de Alan García), Uruguay, Panamá y episódicamente Ecuador.

económicas como para los compromisos políticos. Asimismo, procura cambios más profundos en la estructura económica y financiera internacional, al tiempo que desestimula la negociación inmediata de un área de libre comercio hemisférica. La heterodoxia, en lo económico, lo social y lo diplomático, predomina por sobre las posturas ortodoxas y convencionales. Resumiendo, la posición limitada apunta a la reforma del orden global (que se considera injusto e inequitativo), percibe a los Estados Unidos como una amenaza y una oportunidad, otorga gran importancia estratégica a los vínculos con la región y valora también significativamente las relaciones extra-hemisféricas (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Tokatlian, 2011, pp.141-142)⁶⁹.

En una posición más extrema, el **desafío** impulsa políticas de distanciamiento y rechazo a Estados Unidos con el objetivo de contrabalancear su poder, tanto en el plano mundial como regional. Se funda en la creencia de que Washington implica un peligro para su seguridad nacional y que podría afectar su propia supervivencia. Frente a esto, enfatiza la integración regional en sentido amplio (económico, político, cultural, recursivo y militar) y con amplia participación popular, como una vía fundamental y necesaria para salvaguardar los intereses nacionales, aglutinar esfuerzos contra Estados Unidos y fundar nuevas hegemonías internas. Los vínculos extra-regionales son también esenciales en la medida que sirven para compensar la influencia de Estados Unidos, además de ser útiles en la búsqueda de coaliciones más amplias que impugnen las políticas internacionales de Washington y contribuyan a atentar contra su estrategia de primacía. En este sentido, el rol del Estado es central, tanto como regulador interno, como palanca de despliegue externo. Siguiendo esta línea, en el plano interno se espira a un modelo alternativo de desarrollo en el mediano plazo, mientras que en el corto plazo adopta decisiones que fortalecen el papel regulador e intervencionista del estado, que se entiende crucial para la gestión de las relaciones económicas y políticas externas. Desde esta perspectiva, cuestiona severamente el establishment económico y financiero transnacional e intenta prevenir cualquier tipo de lógica de libre comercio que incluya a

⁶⁹ Según Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-233), el caso emblemático de este modelo es Brasil. Los casos más aproximados son Argentina (gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner), Venezuela (durante la primera parte de la Administración Chávez, entre 1998-2002), Bolivia (Gobierno de Evo Morales) y Ecuador (Gobierno de Rafael Correa) (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233). En todos los casos, el papel de Estados Unidos –sea por desatención o injerencia– fue importante e hizo que los gobiernos emergentes de las crisis buscaran un distanciamiento relativo de Washington en lo inmediato. En los casos aproximados, las fortalezas y debilidades relativas (posesión de algún activo estratégico o una declinación prolongada) contribuyeron significativamente a dar una sustentación de más largo plazo a este modelo”.

los Estados Unidos. En resumen, la política de desafío aspira a un revisionismo profundo del orden global establecido, concibiendo a Estados Unidos como un enemigo, adjudicando un papel primordial a la región en el logro de metas internas y externas y planteando una política extra-hemisférica de alto perfil (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Tokatlian, 2011, pp. 141-142)⁷⁰.

Finalmente, el **aislamiento** es característico por secundar a Estados Unidos, aunque con modestia, ductilidad y suficiente sigilo como para no llamar la atención de propios y ajenos. Por su parte, la integración regional se define en términos oportunistas. Se buscan dividendos en los lazos con los vecinos, al mismo tiempo que el logro de concesiones de Washington que permitan preservar el statu quo interno. No hay voluntad de alterar las reglas del sistema hemisférico ni global, por lo que prima la diplomacia de bajo perfil para alcanzar metas limitadas, tanto en el entorno más próximo como en el sistema internacional, por lo que las vinculaciones extra-regionales son más bien escasas. En esencia, la política de aislamiento no busca grandes modificaciones del orden global, acepta la vinculación con los Estados Unidos en condición de cliente, le asigna una importancia marginal, concebida fundamentalmente como funcional a los propósitos de la política interna y mantiene un bajo perfil en las relaciones extra-regionales (Russell & Tokatlian, 2009, pp. 229-233; Tokatlian, 2011, pp. 141-142)⁷¹.

En conjunto, la referencia a las dimensiones discursiva y práctica de la política exterior de los países analizados permitió una adecuada clasificación de cada caso dentro de la tipología propuesta, permitiendo luego indagar sobre la respuesta de los Estados Unidos sobre estas políticas y la influencia del valor estratégico de cada país en la relación entre ambas variables.

⁷⁰ Según Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-233), “los casos emblemáticos son los de Cuba y de Venezuela (el Gobierno de Chávez después de 2002). Dos elementos fundamentales también caracterizan a este modelo: la influencia de los desafiantes en la región a través de la propagación de su proyecto revolucionario mediante la utilización de importantes recursos simbólicos y materiales y la formación de alianzas extrarregionales con actores que rivalizan con Estados Unidos”.

⁷¹ Según Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-233), “el caso emblemático es Paraguay, bajo los sucesivos gobiernos del Partido Colorado. Este modelo podría extenderse a otros casos en la región; en especial al Caribe insular cada vez más dependiente de Estados Unidos en una amplia gama de asuntos políticos, económicos, sociales, militares y culturales”.

4.4.2. Variable dependiente

El modelo propuesto pretende explicar los efectos de las variables comentadas sobre la política exterior de las grandes potencias (en este caso, Estados Unidos), frente al accionar de los países periféricos. Con este objetivo, se avanzó sobre un análisis profundo de ambas dimensiones de las relaciones bilaterales por separado, primero considerando la política exterior de los países periféricos hacia Washington y luego profundizando sobre su respuesta hacia los primeros.

Para esto último se tuvieron en cuenta las tres áreas de análisis propuestas por la politóloga y especialista en relaciones con los Estados Unidos, Anabella Busso (2006) y que coinciden con las planteadas en la definición de política exterior de Roberto Russell (1990a). Su análisis del vínculo bilateral se divide entre las áreas político diplomática, económica y estratégica-militar, considerando en este últimos caso cuestiones relacionadas a la defensa y la seguridad.

En lo que respecta a la dimensión político-diplomática de la política exterior de las grandes potencias se analizaron los tratados bilaterales firmados entre ambos países, las visitas de funcionarios de alto nivel, las declaraciones de alto impacto de estos funcionarios y, si las hubiera, las sanciones políticas o económicas de algún tipo que se implementasen. Como fuente de estos indicadores se recurrió fundamentalmente a documentos oficiales a nivel nacional que plasmaran registro de tales visitas o declaraciones, fundamentalmente apelando a recursos de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, así como a un análisis detallado de los distintos tratados encontrados.

En cuanto a la dimensión económica, bajo el supuesto de que “los más débiles proponen, pero los más fuertes disponen”, se analizaron en profundidad indicadores como los niveles de comercio, la inversión extranjera directa proveniente desde Estados Unidos y los préstamos de distinto tipo otorgados por este o por organismos internacionales en los que Washington gozaba de importante influencia⁷². Estos datos se obtuvieron de fuentes gubernamentales de los Estados Unidos y de los países latinoamericanos analizados o, en su defecto, de fuentes reconocidas a nivel internacional, como la base de datos del Banco Mundial, la del Fondo Monetario Internacional y la del Observatorio de Complejidad Económica.

⁷² En este caso, contrario de lo que sucedería para otro tipo de análisis, la acumulación de deuda frente a estos (por ejemplo, el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional), se tomó como un indicador positivo, en tanto advierte un determinado nivel de confianza por parte de los Estados Unidos para el otorgamiento de estos créditos.

Finalmente, la dimensión estratégico-militar consideró cuestiones vinculadas a la relación bilateral en materia de defensa y seguridad. En primer lugar, se describió en detalle la compraventa de armas entre ambos actores. Tal como resaltan Thrall, Cohen y Dorminey (2020, p.102), es esperable que, en igualdad de condiciones, la venta de armas desde una gran potencia sea mayor cuando el valor estratégico de determinado país es alto. Como notan estos autores, “al aumentar la capacidad militar de la nación receptora, la venta de armas puede -en teoría- ayudar a los aliados a ganar guerras, disuadir a los adversarios y promover la estabilidad o apoyar a los gobiernos amigos contra insurgencias y otros desafíos internos” (p.105).

Distintas investigaciones sobre la venta de armas en los Estados Unidos han demostrado que están impulsadas principalmente por factores estratégicos. Keren Yahri-Milo, Alexander Lanoszka y Zack Cooper (2006) sostienen, por ejemplo, que "los encargados de adoptar decisiones en los Estados Unidos se centraron en la coincidencia de los intereses de seguridad y el equilibrio militar local para determinar qué paquetes de asistencia militar dar a los Estados clientes". Este punto de vista también parece prevalecer en Washington, donde los encargados de la formulación de políticas consideran que la venta de armas es un valioso instrumento de política exterior para fortalecer la capacidad de los aliados, potenciar el comportamiento de los receptores y promover la estabilidad regional en zonas críticas del mundo (Gates, 2010; Neuman, 2010; Shapiro, 2012).

Junto con este indicador, se analizaron otros utilizados con menor frecuencia, pero igualmente útiles para describir esta dimensión y los niveles de vinculación bilaterales promovidos desde Washington, como los ejercicios militares conjuntos desarrollados y el entrenamiento de tropas bajo programas o en instituciones norteamericanas. La mayor parte de estos datos se obtuvieron de las bases de datos del Instituto Internacional de Estudios para la Paz de Estocolmo, fuente de referencia internacional reconocida en la materia y comúnmente utilizada en estudios académicos.

En conjunto, estas distintas dimensiones y sus respectivos indicadores proveyeron una descripción lo suficientemente comprehensiva de la política de Estados Unidos hacia los países estudiados, permitiendo advertir los niveles de beneplácito o escarmiento que tuvo para con ellos durante los períodos analizados. Esto habilitó, finalmente, a comparar las políticas desplegadas hacia cada uno en respuesta de las propias políticas adoptadas por ellos y estudiar los efectos de la variable interviniente/condicional propuesta como factor explicativo fundamental del modelo de análisis de estas interacciones.

4.4.3. Variable interviniente moderadora o condicional

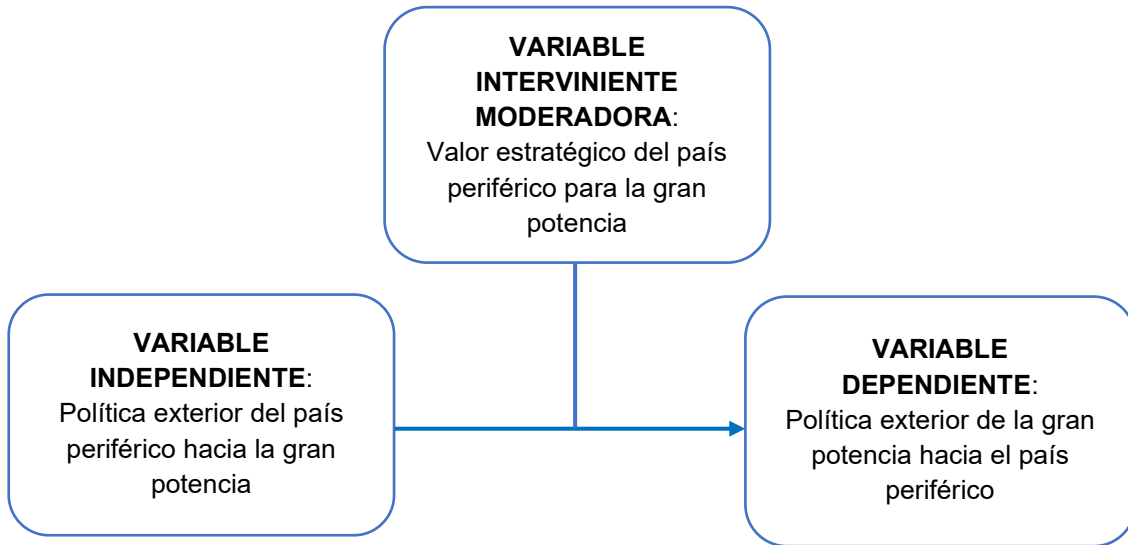
Tal como fuera dicho, este trabajo incorpora al modelo propuesto por el RP una tercera variable que opera como variable interviniente moderadora de la relación entre las otras dos variables consideradas. Este tercer componente del modelo, el Valor Estratégico de un Estado Periférico para un Estado Central, modifica y regula la relación entre el comportamiento del primero y la respuesta del segundo. Esta variable sugiere que la relación entre las dos variables centrales del modelo solamente se torna significativa según ciertos valores adoptados por la tercera variable aquí incorporada (Merke, et al. 2020, p.9).

Esta variable también puede entenderse como una variable de condición o condicional, la cual representa una condición antecedente que modifica la magnitud del impacto que la variable independiente tiene sobre la dependiente (Van Evera, 2002, p.19; McNabb, 2015, p.53). También se conocen bajo la denominación de variables “supresoras”, lo que significa que sus valores pueden suprimir la relación entre las primeras (Van Evera, 2002, p.110).

Más allá de la denominación y del lugar que esta variable adopte en el modelo explicativo en términos gráficos, lo importante es notar su carácter condicional y regulador de la relación entre las otras variables propuestas. Esto quiere decir que, tal como plantea la hipótesis principal del trabajo, la modificación entre aquellas podría verse modificada frente a distintos valores de esta tercera variable. El valor de Z modifica el tipo de relación entre X e Y. Es decir, la inclusión de esta tercera variable implica suponer que las relaciones bilaterales entre una gran potencia y un país periférico se verán, según el modelo propuesto, necesariamente modificadas según el valor estratégico, que el país más débil revista para el más fuerte⁷³.

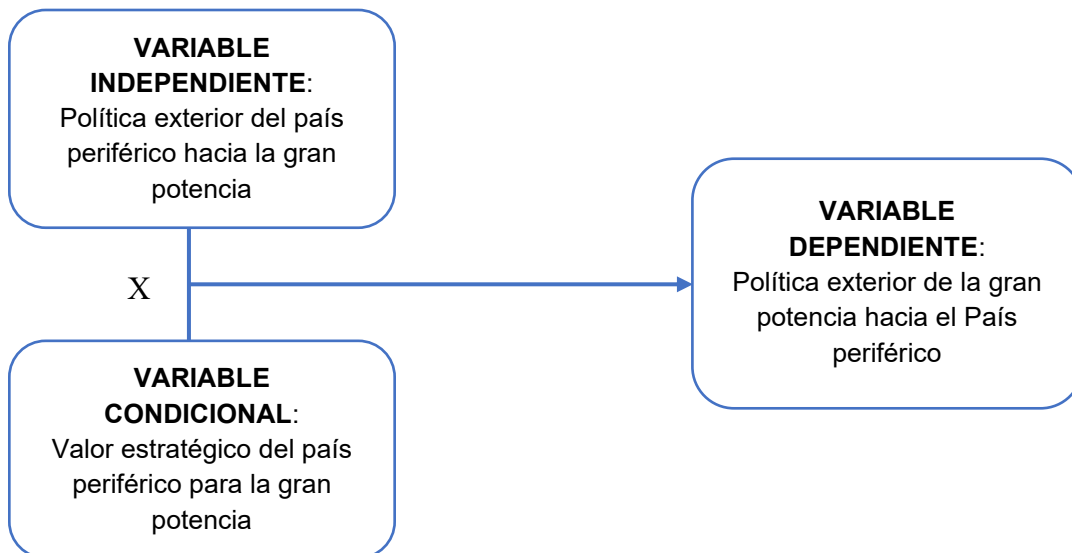
⁷³ Cabe reiterar que la diferencia de denominaciones y ubicaciones en términos de diseño gráfico responden únicamente a la falta de consenso entre los metodólogos de la disciplina, pero las consecuencias en términos explicativos son las mismas. Únicamente por una cuestión de convención y unificación de criterios, a partir de aquí se adoptará únicamente la primera forma gráfica de este modelo, utilizando las denominaciones “condicional” o “interveniente moderadora” de forma indistinta.

Gráfico 5: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos considerando el valor estratégico como variable interviniente moderadora



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 6: Modelo explicativo complejo de la política exterior de las grandes potencias hacia los países periféricos considerando el valor estratégico como variable condicional



Fuente: Elaboración propia

El desarrollo detallado de esta variable se realizó en el marco teórico. Sin embargo, resulta pertinente destacar algunos de sus aspectos principales en términos metodológicos.

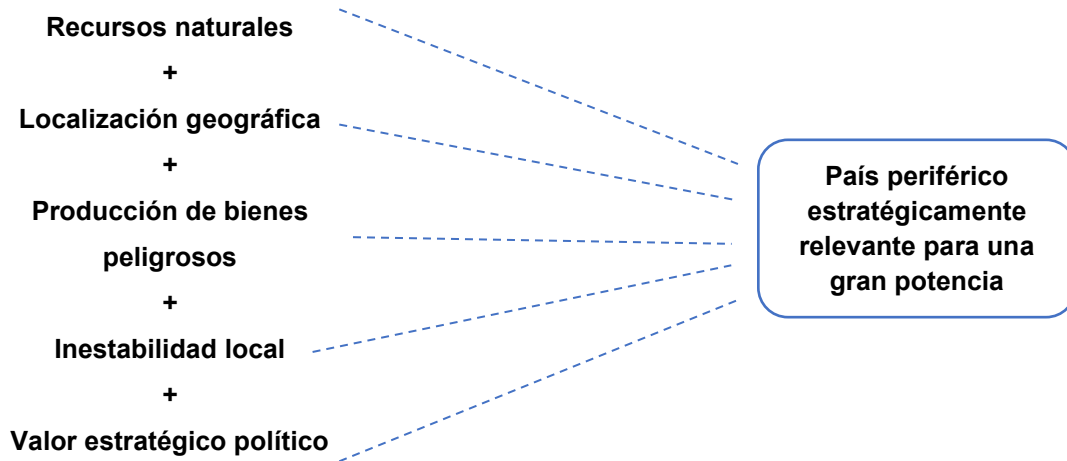
Esta variable pretende medir el nivel de “*importancia*” (en términos positivos o negativos) que tiene un determinado país periférico para los intereses de corto, mediano y largo plazo de un país central con poder para desarrollar reglas y castigos en el sistema internacional⁷⁴. Dentro de esta variable se consideran las dimensiones de posesión de recursos naturales, localización geográfica, desarrollo de bienes peligrosos, inestabilidad interna y el valor estratégico político del país periférico. En conjunto, estas dimensiones sirven para conocer el nivel de importancia que tiene un país periférico para una gran potencia, aunque su poder material sea escaso.

Es importante notar, en primer lugar, que esta variable no es meramente dicotómica, sino que admite graduación. En pocas palabras, es esperable que algunos países sean estratégicamente más relevantes que otros, aunque todos sean “relevantes”.

En segundo lugar, en el caso de los componentes del valor estratégico de un país, la relación entre ellos es de conjunción inclusiva, es decir que se conectan mediante la proposición “O”. Poseer cualquiera de los elementos mencionados implica que un país pueda ser considerado estratégicamente relevante. No necesita cumplir con todos los factores desarrollados para alcanzar este estatus. Sin embargo, es esperable que los mismos admitan una adición aritmética entre sí, entendiendo que mientras más de estas dimensiones o condiciones se cumplan, más relevante será cierto país para una gran potencia (Goertz, 2006, p.60).

⁷⁴ Por el momento este trabajo no considerará la ponderación de intereses gubernamentales, estatales o nacionales en el caso de una gran potencia. Resulta interesante preguntarse cuál de estos intereses primaría en la relación con un Estado Periférico en caso de contradicción entre ellos. En principio, este trabajo aborda tales intereses de forma indistinta, suponiendo que no hay un impacto significativo en términos de diferencias en la política exterior adoptada, sea que el interés sobre determinado país periférico responda a intereses exclusivamente de las élites decisoras, a un interés a nivel estatal o a un interés nacional. Es de suponer que siempre que el valor estratégico de un país periférico sea considerado relevante para alguno de estos intereses, ciertas concesiones le serán otorgadas en la relación bilateral. Las posibles consecuencias de contradicciones entre estos intereses para las relaciones entre las grandes potencias y los países periféricos merecen atención como futura línea de investigación, lo que implica analizar la toma de decisiones desde otros modelos analíticos (Allison, 1971).

Gráfico 7: Constitución ontológica del Valor Estratégico de los Países periféricos



Legenda: - - - - - = constitución ontológica; “+” = “O”

Fuente: Elaboración propia en base a Goertz, 2006, p.60

Se debe notar también que las variables explicativas propuestas (política exterior y valor estratégico percibido de los Estados más débiles) no están perfectamente correlacionadas, en tanto pueden adoptar distintos valores. El alineamiento o confrontación con las grandes potencias no necesariamente coincide con su valor estratégico frente a la misma.

Al mismo tiempo, como demuestra el análisis empírico desarrollado en capítulos posteriores, esta nueva variable incluida en el modelo no es irrelevante, sino que tiene importantes efectos sobre la variable dependiente considerada y es fundamental para comprender diversos casos empíricos difíciles de explicar sin su inclusión, mejorando la capacidad del modelo para explicar la varianza de Y (Sieberer, 2007, pp. 167-168)

Por otra parte, uno de sus aspectos fundamentales, es su carácter contextual y relacional. Es relacional porque su valor, si bien se expresa sobre una unidad, depende no sólo de las características de esta unidad, sino también de características propias (los intereses) de otra. Es decir, un determinado país periférico puede ser estratégicamente relevante, por ejemplo, por su ubicación o por los recursos que posee, produce y exporta para una gran potencia, pero no para

otra. Si bien la ubicación geográfica o los recursos son características objetivas, el hecho de que estas se tornen relevantes dependen de los intereses particulares de la gran potencia considerada. En otros términos, el valor estratégico de un país periférico es una construcción intersubjetiva, que depende de la relación construida entre ambos actores. Es una variable a nivel de las unidades, pero que sólo puede ser comprendida bajo una lógica sistémica.

Asimismo, bajo la misma perspectiva, esta variable es esencialmente contextual, en cuanto su valor depende del contexto histórico en el que se desarrolla el análisis. Una cierta ubicación geográfica o un cierto recurso (por ejemplo, el petróleo) puede ser considerado importante por una gran potencia en determinado momento, pero no en otro.

Todo esto implica que la medición de esta variable más allá de su desarrollo teórico implica un importante grado de reflexión y conocimiento situacional, lo que limita su categorización mediante análisis simples. Es un concepto que en la práctica es necesariamente relativo, contextual, complejo y fluctuante. En este sentido, las características propias de esta variable hacen que su estudio sea más fructífero mediante estudios de caso o análisis de tipo comparado antes que mediante cálculos estadísticos sobre grandes bases de datos. Para lograr este último objetivo debería llevarse a cabo una rigurosa clasificación de cada caso dentro de la base o simplificar aún más los indicadores que permitirían una aproximación a su cuantificación, perdiendo en el proceso valiosa información.

Por otro lado, cabe reconocer que esta variable explica por qué los países periféricos se comportan como lo hacen. Para explicar el porqué de decisiones particulares (fundamentalmente en casos de acciones confrontativas o revisionistas) habría que analizar en profundidad cada caso, probablemente mediante otros modelos analíticos más fructíferos (como los modelos burocrático y político de Graham Allison, 1971). En este sentido, el modelo aquí propuesto no es una teoría de política exterior para explicar el comportamiento de los países periféricos, sino únicamente ciertas acciones de las grandes potencias⁷⁵.

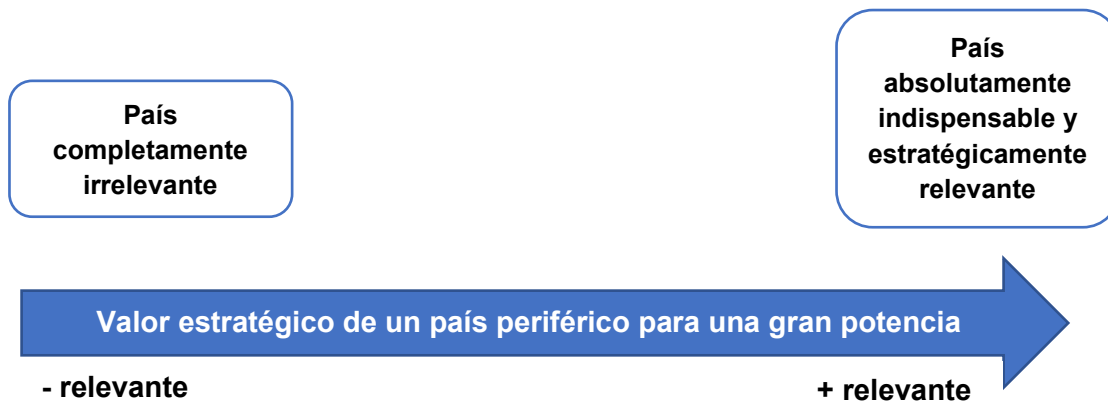
Sin embargo, desde otro punto de vista, si bien no permite conocer las razones específicas detrás de ciertos actos, el estudio de esta variable sí permite inferir que, en varios de estos casos, un factor adicional del cálculo estratégico de los Estados periféricos fue la creencia de que podían actuar sin

⁷⁵ Desde esta perspectiva, ¡el RP puede ser una teoría de política exterior también para las grandes potencias!

grandes consecuencias negativas, justamente por su valor estratégico. Es decir, aunque para explicar comportamientos particulares cabría otro tipo de estudio, ¡lo cierto es que varios de estos Estados se opusieron a las grandes potencias simplemente porque podían! Planteando una analogía con la anarquía del sistema internacional considerada por Waltz (1979), desde el punto de vista de los países periféricos, su valor estratégico no es un factor explicativo de sus comportamientos individuales, pero sí una variable permisiva de estos comportamientos⁷⁶.

Finalmente, cabe advertir que el valor estratégico como concepto puede ser considerado para estructurar una tipología continua (mediante niveles de graduación no dicotómicos o cerrados), con un alto nivel de generalidad, en el que múltiples casos se insertan dentro de cada “tipo” (poco relevante, nada relevante, muy relevante, etc.). Ciertamente el valor estratégico es un tipo ideal: no existe ningún país lo suficientemente importante para los intereses estratégicos de una gran potencia como para evitar cualquier tipo de reacción ante, por ejemplo, una amenaza creíble y directa con armas nucleares. En otras palabras, si bien hay países débiles con alta “importancia”, ninguno reviste una necesidad absoluta e imprescindible para las grandes potencias como para que el margen de acción sin castigos eventuales sea infinito (Lehnert, 2007, p.64).

Gráfico 8: Valor estratégico como variable de clasificación de casos y tipos ideales



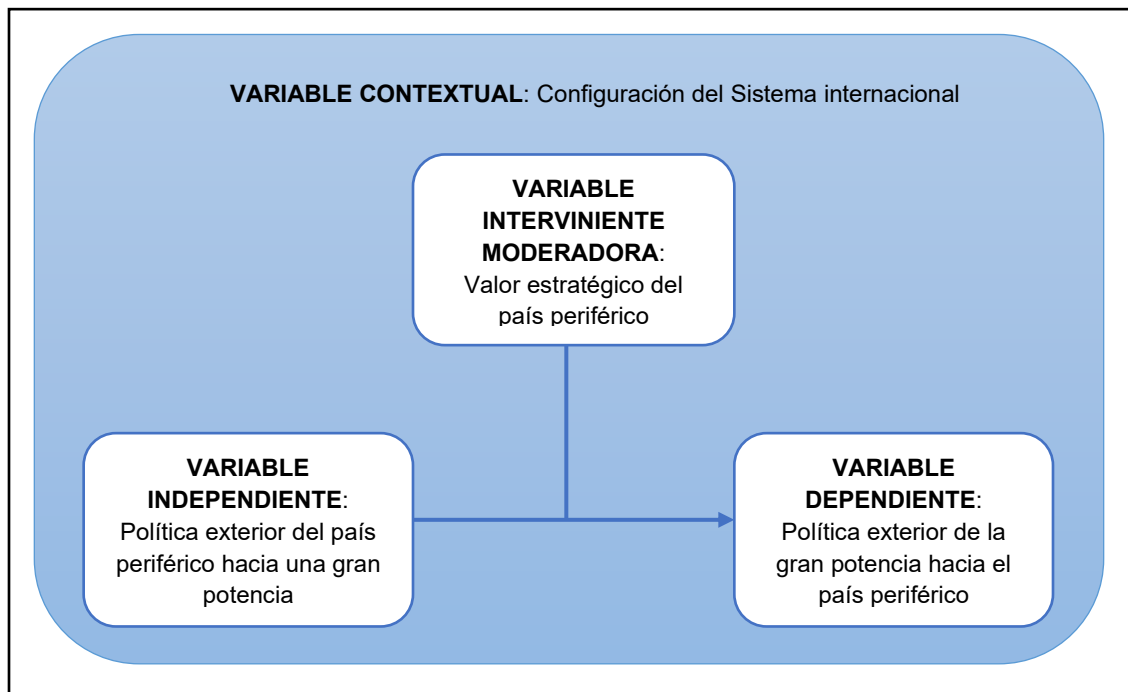
Fuente: Elaboración propia

⁷⁶ Más allá de la realidad objetiva sobre este valor estratégico, lo importante es su consideración en las percepciones de los actores decisionales considerados. Como postula el teorema de Thomas, si los hombres definen las situaciones como reales, son reales en sus consecuencias.

4.4.4. Variable contextual

Finalmente, el modelo propuesto incorpora una cuarta variable, el contexto internacional, a fin de elevar el poder explicativo del RP. Tal como se expuso en el marco teórico, esta se definió como el contexto o ámbito general donde se desarrollan los fenómenos estudiados y que excede a los propios individuos. Factores tales como el contexto económico, el contexto geopolítico, político y legal y el tecnológico afectan la estrategia, el comportamiento, los objetivos y los procesos decisionales de los distintos actores, así como sus relaciones entre sí. En este sentido, la configuración del sistema internacional en un determinado momento tiene un impacto directo sobre cada una de las otras variables desarrolladas y sobre la relación entre ellas.

Gráfico 9: Modelo explicativo complejo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países periféricos incorporando la variable contextual



Fuente: Elaboración propia

Desatender la configuración del sistema internacional puede ser costoso para los actores insertos en él y conducir a descripciones, explicaciones y prescripciones erróneas para aquellos investigadores que analizan las relaciones en él desarrolladas. Sin embargo, cabe resaltar que, debido a la metodología de selección de casos implementada, en el presente trabajo el valor de esta variable se mantiene por igual en todos los casos estudiados, por lo que no es útil al momento de

explicar las diferencias en los resultados. Siguiendo la lógica de elección de casos de sistemas más similares, se han escogido justamente casos en el mismo período temporal y misma región geográfica a fin de limitar los efectos distorsivos de esta variable. Es por ello por lo que no se hace referencia constante a la misma en el resto del documento, más allá de algunas reseñas puntuales.

Sin embargo, la consideración de esta variable y sus efectos si es fundamental en la comparación con otros posibles casos de estudio, por lo que es pertinente su inclusión en el modelo teórico. Futuras investigaciones dentro de esta línea temática no deberían desconocer las particularidades del contexto internacional en determinado momento histórico (como la cantidad de polos de poder y el nivel de tensión entre los grandes poderes, entre otros factores) al momento de analizar las relaciones entre las grandes potencias y los países de menor poder relativo.

4.5. Hipótesis

Teniendo en cuenta las variables consideradas, este trabajo propone una hipótesis multivariada y más compleja, superadora de la relación bivariada y de resultados prácticamente dicotómicos del RP en su versión más simplificada⁷⁷. Se plantea que la variable contextual del sistema internacional en un determinado momento histórico y la variable condicional o interviniente del valor estratégico de un país periférico para una gran potencia ejercen un efecto moderador entre el comportamiento de este país periférico hacia una gran potencia (variable independiente) y la respuesta de esta (variable dependiente).

Sin embargo, el efecto de la variable contextual es complejo y depende de múltiples factores. Además, como quedó dicho, se pretendió dejar de lado su influencia en la mayor medida posible, apelando a una selección de casos lo más similares posibles, en un mismo contexto histórico y una

⁷⁷ Cabe reconocer que esta versión no responde necesariamente a los planteos del propio Escudé, quien, a pesar de desarrollar excesivas simplificaciones de la realidad en algunas ocasiones (como la transición del sistema internacional actual a favor de China) e incurrir en diversos sesgos metodológicos (como el estudio de casos seleccionados a partir de su valor en la variable dependiente), sí reconoció el valor de la variable aquí propuesta, aunque sin plantear mayor rigurosidad en su inclusión sistemática en los análisis planteados. La versión más simplista y dicotómica de esta teoría responde, sin embargo, a su discusión en distintos espacios académicos, fundamentalmente en uso por parte de sus críticos y detractores. Resaltar la necesidad de inclusión de las variables propuestas, antes que debilitar al RP, reafirma su poder explicativo y su utilidad frente a los desafíos del mundo actual.

misma región. Más allá del análisis esbozado en el marco teórico, no se plantean hipótesis de trabajo empíricamente comprobables bajo el diseño metodológico de este estudio.

En lo que respecta a la variable interviniente, se plantea como hipótesis⁷⁸ que, a mayor valor estratégico percibido sobre un país periférico, menor la probabilidad de castigos y/o menor su magnitud por parte de una gran potencia frente a comportamientos confrontativos, irredentos o revisionistas de este. Por el contrario, a menor valor estratégico percibido, mayor la probabilidad y/o magnitud de estos castigos, incluso frente a comportamientos ligeramente confrontativos.

En esta hipótesis se argumenta que dos factores deben combinarse para dar lugar a consecuencias concretas en términos de castigos sobre los países periféricos. J. S. Mill (1843) denominó a este tipo de mecanismo como “efectos compuestos”, y Charles Ragin (1987) ha acuñado el término “causalidad coyuntural”, dado que sólo la articulación de múltiples factores en una coyuntura específica posibilita el resultado (Pérez Liñán, 2010, p.134):

X (comportamiento del país periférico) * Z (Valor estratégico del país periférico para la gran potencia) = Y (respuesta de la gran potencia)

En este sentido, contrario de lo que supone una versión simplificada del RP, el comportamiento irredento, confrontativo o revisionistas de un país periférico no es suficiente para que se desarrolle una respuesta en términos de castigos por parte de la gran potencia. Esta lógica responde a los posibles costos que podría implicar una hipotética retaliación de algún tipo por parte de estos países de menor poder relativo en términos materiales pero que cuentan con algún tipo de poder en términos relacionales, ampliando su margen de maniobra (entendido como la capacidad de poder confrontar sin ser castigados) frente a las grandes potencias.

Sin la inclusión de esta variable moderadora o condicional, la hipótesis planteada desde una visión simplificada del RP, la existencia de una relación directa entre un comportamiento conflictivo por parte de los países periféricos y su castigo por parte de las grandes potencias, podría considerarse inválida a la luz de los hallazgos empíricos de este trabajo, en tanto algunos países

⁷⁸ Entendiendo la hipótesis como una proposición testeable empíricamente.

han desarrollado este tipo de comportamientos sin incurrir en castigos equivalentes al nivel de confrontación desarrollado. Ante tales hechos, se corroboraría más bien la hipótesis nula sobre la relación entre ambas variables, lo que negaría la influencia de una sobre otra y una ausencia de relación causal entre aquellas. La variable aquí propuesta permite superar esta suposición (que es además contraintuitiva en términos de sentido común), reconociendo que la relación entre ambas es existente, pero se encuentra condicionada al valor estratégico percibido. De este modo, la inclusión de esta variable aumenta el alcance explicativo de la teoría del RP, al lograr explicar mayor cantidad de casos y con mejor especificidad que si la misma es omitida.

4.6. Temporalidad

Los fenómenos aquí estudiados, así como la relación entre las variables definida en la hipótesis principal responden fundamentalmente a un horizonte temporal de largo plazo. Más específicamente, en los términos planteados por Pierson (2011), la relación entre la política exterior de un país periférico y la política exterior de una gran potencia implica un proceso de doble largo plazo (ocupando el cuadrante IV de su tipología), en tanto causas y consecuencias responden a procesos extendidos en el tiempo (aunque compuestos por múltiples eventos individuales). En otras palabras, dentro de ciertos márgenes, la política exterior se desarrolla como un continuo proceso de acumulación de eventos, dichos y acciones, explícitas y simbólicas, que se manifiestan a lo largo del tiempo. Su impacto no es inmediato, sino acumulativo. Asimismo, las consecuencias que generan estas acciones, en términos de las respuestas planteadas por las grandes potencias, también son de largo plazo y extendidas en el tiempo.

Sin embargo, cabe resaltar, el entendimiento de la política exterior como un proceso extenso tiene ciertos límites. En la relación entre *rule makers* y *rule takers*, a veces pueden presentarse eventos concretos que, por su magnitud y extremismo, desencadenen respuestas inmediatas (ej. una acción extremadamente antagónica al orden imperante, como el 11S, que desencadenó una guerra como fenómeno inmediato, teniendo a su vez consecuencias duraderas).

Por otra parte, también podría comprenderse que una política exterior de características esencialmente confrontativas y revisionistas actúa como *causa acumulativa* de una respuesta contundente por parte de las grandes potencias, en tanto la misma implicaría un cambio continuo

(oposición sistemática), pero fundamentalmente gradual, que se desarrolla sin grandes consecuencias hasta ciertos nivel crítico (*umbral*) a partir del cual se desencadenan eventos mucho más concretos y contundentes (Pierson, 2011, pp. 82-83). Este tipo de lógica podría explicar, por ejemplo, la relación bilateral de los Estados Unidos con los sucesivos gobiernos bolivarianos en Venezuela, cuya oposición sistemática no significó castigos contundentes hasta no sobrepasar cierto “umbral de hartazgo” por parte de las elites norteamericanas.

No obstante, habiendo advertido esta posibilidad, esta tesis se centra fundamentalmente en las relaciones bilaterales entendidas como procesos de largo plazo por parte de ambos actores en el desarrollo de su política exterior antes que en eventos puntuales o concretos. En el caso de Venezuela, en línea con la hipótesis de este trabajo, es más probable que los castigos en términos de sanciones surgieran como resultado de la creciente irrelevancia estratégica de este país para los intereses norteamericanos antes que a la superación de cierto umbral en su retórica combativa. Tal como se verá en capítulos posteriores, la presencia de declaraciones y acciones fuertes y contundentes por parte de Chávez y sus allegados en etapas previas del período estudiado, que fueron en algunos casos incluso más contundentes que las desarrolladas con posterioridad, sin respuestas por parte de los Estados Unidos, reduce la validez de tal hipótesis y refuerza el rol explicativo del valor estratégico de los países periféricos como variable condicional de las respuestas desde las grandes potencias.

4.7. Diseño de investigación y metodología

Esta investigación se estructuró a partir de una metodología de comparación controlada, definida como el estudio de dos o más casos de un fenómeno bien especificado que se asemejan entre sí en todos los aspectos excepto en aquellos de interés. Esta metodología proporciona el equivalente funcional de un experimento, en tanto permite utilizar la misma lógica de diferencia de resultados para extraer inferencias causales (George et al., 2005, pág. 194).

Como reconoce McNabb (2015, p.286), “el método comparativo ofrece la ruta más obvia para probar las proposiciones teóricas en ciencias políticas, por la simple razón de que los experimentos controlados son normalmente imposibles”. Asimismo, es el instrumento más apropiado en

situaciones en las que el número de casos bajo estudio es demasiado pequeño y los fenómenos demasiado complejos como para que el análisis estadístico sea fructífero (Lijphart, 1971).

La utilización de este método responde a sus múltiples ventajas pertinentes frente a las preguntas de investigación planteadas, tales como su eficiencia en encontrar patrones causales a través de los casos, evaluar el rango de posibles explicaciones (buscando diversidad) y reforzar las explicaciones propuestas (buscando similitudes). Además, el estudio comparado es útil para identificar nuevas categorías para pensar el mundo, al mismo tiempo que retiene el sentido holístico y significativo de eventos y fenómenos complejos. Como bien marca Pérez Liñán (2008), “las proposiciones teóricas que suelen realizar mayor contribución al debate suelen estar fundadas en un extenso conocimiento comparativo de los casos”, en tanto el acto comparativo tiene también una función explicativa fuerte y no meramente descriptiva (Landman, 2014, p. 33).

Los diseños comparativos de un número pequeño de casos suelen utilizar una combinación de medidas cuantitativas e información cualitativa para analizar los casos que estudian. De este modo, los datos que se reúnen para cada caso son mucho más ricos que en los estudios de N grande en términos de profundidad analítica. Esto es una ventaja frente a los resultados-políticos que son objeto de este tipo de comparación, los que usualmente se consideran “configurativos”, es decir, producto de múltiples factores causales que actúan conjuntamente.

Con todo esto, el método comparado resulta una técnica extremadamente versátil, tanto para la generación de teorías e hipótesis como para su puesta a prueba (Pérez Liñán, 2010, p.126; Landman, 2014, p.30). Además, aunque muchos de estos estudios no aspiran a extraer inferencias de amplia aplicación, sí buscan ampliar sus generalizaciones más allá del ámbito inmediato de los países incluidos en el análisis.

Finalmente, otra ventaja de este método es su capacidad para generar diversos niveles de clasificación conceptual para agrupar a un número elevado de países, sistemas políticos o acontecimientos en categorías diferenciadas con características identificables y compartidas en aras de la simplificación cognitiva y una mejor comprensión de los complejos fenómenos del mundo real (Landman, 2014, p.29), característica que resultó particularmente útil en esta investigación.

En este sentido, el trabajo aquí propuesto se alinea con las recomendaciones de Van Klaveren (1992, p.207), quien sugirió la necesidad de avanzar sobre estudios comparados en las cuestiones relacionadas a la política exterior latinoamericana. Siguiendo a Michael Haas (1973, pp. 29-52), son varias las características del análisis comparado que resultan particularmente útiles para el estudio de tal fenómeno en esta región: permite descripciones más ricas y completas, permitiendo el diseño de un cuadro más detallado y amplio de los hechos, los procesos y las tendencias, permite develar correlaciones o relaciones de causalidad y permite generar ciertas bases para la predicción, mediante la sugerencia de condiciones necesarias y suficientes para el surgimiento de ciertos comportamientos.

Sin embargo, cabe resaltar que el método comparado aquí utilizado sigue, además de una lógica comparativa entre casos, también una lógica de replicación, análoga a la utilizada en los experimentos múltiples, seleccionando los casos cuidadosamente de modo que: predigan resultados similares (una réplica literal) o predigan resultados contrastantes, pero por razones previsibles (una réplica teórica). En este sentido, cada caso individual consistió al mismo tiempo en un “estudio completo” cuya información y conclusiones representaron pruebas sólidas por sí mismas en apoyo de la hipótesis planteada (Yin, 2011, pp. 54-56)⁷⁹.

Dando cuenta de este uso dual que revisten algunos estudios comparados como el aquí utilizado, George et al. (2005, p.18), definen como “estudio de caso” de forma amplia para incluir:

tanto el análisis dentro del caso de casos individuales como las comparaciones de un pequeño número de casos, ya que existe un consenso creciente en que el medio más sólido para extraer inferencias de los estudios de casos es el uso de una combinación de análisis dentro del caso y comparaciones cruzadas dentro de un solo estudio o programa de investigación.

⁷⁹ Como advierte Yin (2011, p.15), los estudios de casos, al igual que los experimentos, son generalizables a las proposiciones teóricas y no a las poblaciones o los universos. En este sentido, el estudio de casos no representa estrictamente una "muestra" (en el sentido estadístico más convencional del término). De esta forma, el objetivo de este tipo de estudios será ampliar y generalizar las teorías (generalización analítica) y no enumerar las frecuencias (generalización estadística).

Esta lógica se conoce con varios nombres diferentes, como “estudio de casos múltiples y cruzados” o “investigación cualitativa de casos múltiples” (Yeager, 1989).

Profundizando sobre esta segunda lógica de análisis intensivo, se entiende como estudio de caso el análisis detallado de una sola unidad o de un pequeño número de unidades o episodios históricos con el objetivo de alcanzar explicaciones generalizables y comprender una clase más amplia de unidades similares (Seawright & Gerring 2008, p.296; Gerring, 2004; George et al., 2005, p.5). En general, estos estudios no buscan descubrir relaciones causales universales entre variables, sino determinar cómo un grupo de factores opera dentro de algunos casos individuales (Collier, Mahoney & Seawright, 2008). Sin embargo, como reconoce Lodola (2009, p.13), ocasionalmente, los estudios de un único o de pocos casos intentan generalizaciones más amplias.

Los estudios de casos, como resulta en este trabajo, pueden ser particularmente útiles para ajustar una teoría existente, para perfeccionar o sustituir una hipótesis o para especificar sus condiciones de alcance, a fin de explicar por qué algunos casos violan las predicciones teóricas (Levy, 2008, p. 5). Tal como se ha hecho durante esta investigación, el estudio de casos se suele utilizar como medio de estimular la imaginación para discernir nuevos problemas, identificar posibles soluciones teóricas y formular relaciones potencialmente generalizables que no eran aparentes inicialmente. En otras palabras, el estudio de casos es una buena herramienta para aprender más acerca de la complejidad del problema estudiado, para desarrollar aún más los marcos explicativos, y para refinar y elaborar la teoría inicialmente disponible (en este caso, el RP), a fin de proporcionar una mejor explicación del fenómeno bajo estudio.

El método de estudio de casos utilizado permitió el desarrollo de conceptos y el refinamiento de mediciones a partir del conocimiento detallado de los casos, incrementando la validez interna de los resultados. A su vez, esto reforzó la validez externa de la teoría, identificó condiciones de necesidad o suficiencia y abrió la posibilidad de generalizar las relaciones observadas entre las variables desde bases más sólidas (Adcock y Collier 2001; Bowman, Lehoucq & Mahoney 2005; Mahoney, 2007). Al comprender los detalles de las fuentes secundarias, por ejemplo, resultó más probable evitar la mala codificación de las variables y lograr mejor identificación y medición de los indicadores que mejor representan los conceptos teóricos que se pretendieron medir, reduciendo el “estiramiento conceptual” y los errores de medición (George et al. 2005, pp. 19 y 41; Lodola, 2009, p.15).

Por otra parte, contra quienes argumentan contra este nivel de detallismo en el análisis de cada caso, como señala Hugh Hecló (1972), una observación científica está diseñada para utilizar datos seleccionados en lugar de simplemente cualquier dato que se obtenga. En este sentido, un estudio de este tipo tiene siempre por objetivo describir o explicar algún fenómeno de mayor envergadura y, por lo tanto, debe planificarse bajo el impulso de la teoría y no de la acumulación indiscriminada de cualquier dato que aparezca. En tanto y en cuanto los estudios de caso se utilicen para los fines adecuados y encuentren bien guiados por un adecuado encuadre teórico, la posible ganancia en términos de entendimiento de los fenómenos supera con creces sus limitaciones, lo que justifica su adopción para esta investigación y los objetivos planteados.

4.8. Métodos de recolección y análisis de datos

En lo que respecta al método de recolección de datos⁸⁰, tal como ha quedado claro en la descripción de los indicadores utilizados, luego de una etapa inicial de revisión de investigaciones de distintos académicos, se recurrió a un análisis cualitativo de contenido mediada por la triangulación de diferentes fuentes de evidencia. El objetivo fue abordar una descripción detallada de la política exterior de los países periféricos, de su valor estratégico y de las políticas adoptadas por la gran potencia considerada, triangulación útil para revelar inexactitudes o sesgos en las fuentes individuales, y en última instancia, construir una representación más precisa de la historia (Thies, 2002, p. 357).

En primer lugar, se recurrió fundamentalmente a un análisis de datos secundarios, recopilados por distintas fuentes gubernamentales o civiles de alto reconocimiento nacional, regional o internacional. Se procedió así mediante un análisis secundario de documentos, datos y estadísticas originalmente obtenidos para otro tipo de estudios para su reanálisis e integración con otras fuentes que permitieran abordar una perspectiva integral de los fenómenos bajo estudio⁸¹. Esto implicó un complejo procedimiento de investigación documental (Valles, 1997, p.119) para reconstruir el

⁸⁰ Entendiendo método como una técnica específica de investigación.

⁸¹ Se entiende por análisis secundario de documentos o de datos documentales (Hakim, 1982, p.291), todo posterior análisis de un conjunto de datos primarios que ofrezca interpretaciones y conclusiones adicionales o en forma diferente a la presentada en el primer informe de investigación o que utilice estos datos para objetivos distintos que para los que fueron originalmente recolectados.

valor adoptado en cada caso por las variables propuestas, que de por sí son extremadamente complejas y difíciles de medir mediante la estructuración de indicadores sin incurrir en un exceso de simplismo⁸².

Para mantener altos estándares de verificación de la información abordada, se recurrió fundamentalmente a fuentes oficiales de nivel gubernamental o a organizaciones de referencia internacional. Se acudió también con frecuencia a datos de oficinas norteamericanas, reconocidas por llevar arduo registro de estos. Siempre que fue posible, se contrastaron estos datos frente a otros de fuentes de referencia y rango oficial similar para evitar grandes errores de medición⁸³.

Sin embargo, en tanto este es un estudio comparado, los datos cumplen, más allá de un fin descriptivo detallado, un fin esencialmente comparativo, por lo que las estadísticas de cada caso no deben considerarse únicamente en términos absolutos, sino fundamentalmente de forma relativa frente a los otros casos. Además, en tanto muchos aspectos de la teoría y la hipótesis propuesta pasan por el tamiz de las percepciones de los tomadores de decisiones, pequeños errores numéricos en las estadísticas, si es que los hubiera, no son tan fundamentales. Lo que importa es fundamentalmente la percepción que los actores tenían sobre estos datos en general⁸⁴.

En lo que respecta a la diversidad de fuentes de datos secundarios en aquellos indicadores sobre los cuáles no se pudiera acceder a una fuente unificada entre los distintos casos, tal como plantea Lehnert (2007, p.108), lo cierto es que los investigadores de datos secundarios no pueden confiar en la igualdad de los indicadores literalmente equivalentes, ni tampoco deberían restringir su

⁸² Cabe reconocer el consenso en considerar que los datos obtenidos de los documentos, siempre y cuando se haya comprobado su autenticidad, credibilidad y representatividad, pueden usarse de la misma manera que los derivados de las entrevistas, las observaciones u otro tipo de métodos de recolección de datos primarios (MacDonald & Tipton, 1993; Erlandson et al., 1993, p.99). Como advierte McNabb (2015, p.262), el uso cualitativo de los textos y las fuentes primarias documentales implica dar sentido a los mismos utilizándolos para "contar la historia" o recrear una secuencia histórica de acontecimientos. Su uso no deja de ser válido ni representar menores niveles de calidad en tanto el análisis realizado sea original, riguroso y estructurado desde el punto de vista metodológico y teórico.

⁸³ Como reconoce Thies (2002, p.356), la selección de materiales de fuentes primarias para el análisis documental no es sencilla, ya que el proceso de selección tiende a dar prioridad a algunas fuentes sobre otras por razones de accesibilidad (por ejemplo, muchos documentos gubernamentales no están disponibles hasta 30 años después del acontecimiento que registran). Este tipo de "sesgo de selección" es algo inevitable, tornando aún más importante la justificación de la selección de los materiales de investigación.

⁸⁴ Además, También hay que señalar que la capacidad de identificar y analizar las fuentes creadas por las instituciones oficiales ha aumentado drásticamente desde el advenimiento de la Internet de mayor accesibilidad (McNabb, 2015, p.262).

análisis sobre ellos. En cambio, hay que considerar su equivalencia conceptual, actuando mediante la equivalencia funcional a nivel empírico. En otras palabras, lo importante no es que las fuentes de los indicadores en los distintos casos mantengan la misma denominación sobre sus datos y una metodología de medición estrictamente igual, sino que apunten a medir los mismos fenómenos de una manera similar, funcional a los objetivos de investigación planteados y en línea con la metodología adoptada por esta investigación.

Por otra parte, cabe destacar que, en el caso de las fuentes periodísticas abordadas, estas no se utilizaron como fuente primaria, sino para complementar las imágenes y aportar referencias sobre datos, dichos o eventos concretos. Si bien estas fuentes pudieran estar sesgadas por su propia naturaleza, antes de su incorporación se las contrastó frente a otras fuentes que dieran cuenta del contexto general en el que fueron producidas. Podría decirse que, en este sentido, los diarios aportan “color” a la descripción de los casos, pero no operaron como el sostén básico de estas descripciones.

Finalmente, para el caso de algunos indicadores, se procedió a un análisis de contenido de discurso de corte cualitativo, no estadístico, centrado en el contenido lingüístico de los mensajes. Es decir, se analizó su significado y los temas tratados, considerando las enunciaciones, los tonos, las palabras, los signos y los símbolos desplegados, su significación primaria y el contexto en el que fueron enunciados. Se desarrolló de forma que permitiera no solamente una descripción de los enunciados, sino principalmente una reflexión de la significación que le otorgaron los propios actores que los desarrollaron, así como del impacto de estos en sus contrapartes, entendiendo el discurso como una práctica social intersubjetiva. Difícil sería reconocer este impacto únicamente mediante la cuantificación de estos discursos sin reconocer el tono y la fuerza impresos en cada palabra, además de su puesta en contexto (McNabb, 2015, p. 32).

4.9. Unidades de análisis, universo y justificación de la muestra

Las unidades de análisis de esta investigación son los países, tanto aquellos periféricos, como las grandes potencias, entendidos bajo las definiciones de la teoría del Realismo Periférico⁸⁵, así

⁸⁵ Se detallan estas definiciones conceptuales en el apartado siguiente

como las relaciones entre estos. Más específicamente, como ha quedado claro a través de la operacionalización de las variables, se estudian aquí las acciones de los Estados periféricos (V.I.), sus características propias como país (V.C.) y las reacciones en término de orientaciones (objetivos) y acciones (normas, regulaciones, procedimientos y actos, tanto prácticos como discursivos) de los países hacedores de reglas del Sistema internacional (V.D.).

En lo que respecta a la población⁸⁶ de países que este estudio abarca, en la investigación cualitativa, es común que los investigadores definan el alcance de sus teorías de manera estrecha, de modo que las inferencias sean generalizables sólo a una gama limitada de casos. De hecho, en algunos trabajos cualitativos, los casos analizados en el estudio representan el alcance completo de la teoría (Mahoney & Goertz, 2006, p.237). Sin embargo, en tanto este trabajo analiza variables de alto nivel de generalidad y elevado nivel conceptual, sin determinar un único camino causal específico que las conecte, es admisible reconocer, en principio, una población de estudio extremadamente amplia y abarcativa. Podría decirse que los resultados alcanzan a cualquier país definido como periférico según la teoría propuesta y su relación con una gran potencia.

Empero, cabe aclarar, es probable que las relaciones causales aquí planteadas tomen mucha más fuerza en las regiones cercanas a las propias potencias (en este caso América Latina respecto de Estados Unidos), dado que la cercanía geográfica probablemente tienda a fortalecer las consideraciones estratégicas de la gran potencia sobre tales actores periféricos. Excepto excepciones particulares (como el caso de Pakistán mencionado en la introducción), a mayor distancia, es probable esperar mayores niveles de irrelevancia estratégica, una menor incidencia de la variable condicional propuesta y, por lo tanto, una relación más directa entre el comportamiento de los actores más débiles y el castigo (o la absoluta ignorancia) de las grandes potencias.

Por otra parte, si bien este estudio propone el análisis de las relaciones de los países periféricos con Estados Unidos (misma potencia que el propio Escudé considera para la mayor parte de sus escritos), tal como plantea la teoría del RP, es esperable que otras grandes potencias se comporten de manera similar. Sin embargo, ante la importancia del ascenso de China en la estructura de poder

⁸⁶ Se considera población al conjunto de las unidades de observación que conforman el universo de análisis. Una expectativa del investigador al seleccionar su muestra consiste en que los resultados obtenidos a partir de ella puedan ser extrapolables a la población.

internacional y su mayor peso en las consideraciones de política exterior de los países periféricos, cabría abordar mayores investigaciones al respecto.

En lo que respecta a la selección de la muestra de casos de estudio, esta respondió a un muestreo no probabilístico por decisión razonada según criterios específicos y en base a un amplio conocimiento, tanto de la población objeto de estudio como de las variables involucradas en la investigación. Los objetivos principales de esta selección fueron, en primer lugar, testear la teoría del RP en su versión más simplificada, para luego producir hipótesis propias a partir de los datos obtenidos que sirvieran para una mejor especificación de la teoría. En este sentido, se puede hablar de una muestra teórica o conceptual, en tanto se eligieron casos particulares por su posesión de uno o varios atributos relevantes para la formulación de teoría (Draucker, Martsolf, Ross y Rusk, 2007).

Específicamente, se abordaron los casos de la República Federativa de Brasil entre los años 2003 y 2016, bajo los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Vana Rousseff, de Venezuela entre los años 1998 y 2018, bajo los gobiernos de Hugo Rafael Chávez Frías y Nicolás Maduro⁸⁷, de Colombia entre los años 2002 y 2018, bajo los gobiernos de Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos y de la República Argentina entre los años 2003 y 2015, bajo los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernandez de Kirchner. Se analizó en todos los casos su relación con Estados Unidos durante estos períodos.

Siguiendo la sugerencia de Geddes (2003, p.172), se pretendió mantener una comparación estructurada centrada, que permitiera la medición de los mismos factores causales y resultados de la misma manera en cada caso y el uso de casos distintos de aquellos a partir de los cuales la teoría inicial se sirvió para la generación de sus hipótesis. Además, los casos abordados responden a varias de las razones de selección esbozadas por Van Evera (2002, p.84), como su gran riqueza de datos, sus valores extremos en alguna de las variables de estudio, su variación intra-caso de los valores de las variables independiente, dependiente o de condición (principalmente en el caso de Venezuela en términos longitudinales), la similitud de las condiciones generales de los casos con las de problemas políticos actuales, su utilidad para efectuar una comparación controlada, su

⁸⁷ Quien continúa como presidente al momento de redactar la presente tesis.

carácter desviado de las predicciones teóricas (casos de Brasil y Venezuela) y su importancia intrínseca como casos de gran relevancia dentro de la población de estudio.

Cabe advertir que todos los casos seleccionados cumplen con el “principio de posibilidad” planteado por Mahoney y Goertz (2004), y resultan casos relevantes de estudio, en tanto el resultado de interés (castigo por parte de la gran potencia) resultaba perfectamente posible en cualquiera de los casos, incluso en los que esto no sucedió (casos negativos, como los de Brasil, Colombia y, hasta cierto punto, Venezuela). Excepto por las propias variables de interés analizadas, nada hubiera predicho la no ocurrencia del resultado de interés.

En línea con la estrategia de comparación controlada planteada, se seleccionaron casos que permitieran controlar aquellos factores exógenos al fenómeno de interés para centrarse únicamente en aquellos que son diferentes y podrían explicar los resultados indagados. Se siguió un diseño de sistemas de máxima similitud (Przeworski & Teune, 1982, p.32), eligiendo casos que fueran lo más similares posibles en múltiples aspectos pero que difirieran en el resultado de interés (la variable dependiente). En este tipo de diseños, basados en el “método de la diferencia” de J. S. Mill (1843), y que siguen una lógica inductiva, la tarea consiste en descubrir los rasgos clave que son diferentes en países similares y que explican las diferencias en los resultados políticos observados. Como advierte Toshkov (2016, p.266), se trata de un enfoque “de abajo hacia arriba, generando hipótesis, más que probando”, aunque a veces resultan de utilidad para ambos fines (Gerring, 2001, p.210; Gerring, 2008, pp. 648-668).

Este método de selección es una forma eficiente de solucionar la recurrente problemática de “muchas variables, pocos casos”, propia de los estudios cualitativos y es particularmente idóneo para los estudios de área, bajo el supuesto de que existe algo inherentemente similar en los países que forman parte de una región geográfica concreta del mundo (una historia común, un mismo idioma, la religión, las bases culturales, etc.) (Landman, 2014, p.98). En este sentido, los casos seleccionados, si bien mantienen innegables diferencias, son iguales en un número importante de variables de interés: pertenecen a la misma región, pertenecen al mismo período histórico (lo que mantiene igualados los intereses del gobierno norteamericano hacia la región), mantienen regímenes presidencialistas y son países en vías de desarrollo e innegablemente periféricos en los términos de Escudé.

Sin embargo, además de presentarse como casos idóneos para plantear una comparación de máxima similitud, los casos seleccionados responden a una multiplicidad de métodos de selección, cumpliendo al mismo tiempo diversas características (Seawright & Gerring, 2008, p.306).

Además de la selección de sistemas de máxima similitud, otra forma de controlar los efectos de las variables omitidas en el análisis es seleccionando casos con valores extremos de la variable de estudio en una distribución univariada. Esto hace descender el número de factores extraños capaces de producir el resultado que la teoría a contrastar predice, lo que disminuye la posibilidad de que las variables omitidas sean las responsables de aprobar las contrastaciones. Este tipo de selección suele ser especialmente útil para la generación de teoría (Van Evera, 2002, p.62, Gerring, 2008, pp. 647-656, Seawright & Gerring, 2008, p.301). En este sentido, los casos de Brasil y fundamentalmente de Venezuela resultan casos de gran interés teórico, dado el nivel extremo de confrontación que presentaron hacia Estados Unidos durante el período estudiado, reduciendo la posible influencia de otros factores no considerados en la explicación de las relaciones bilaterales.

Por otra parte, la inclusión de un caso en el extremo opuesto de la curva de comportamiento como lo fue Colombia, comúnmente reconocido como un importante aliado de Washington en la región, implica que la diversidad de casos abordados ilumina el rango completo de variación sobre la variable independiente estudiada, al menos en la región latinoamericana. Como reconoce Gerring (2008, pp. 647-656), esto otorga cierto grado de representatividad a la muestra sobre el total de la población. Además, evita incurrir en el sesgo de selección de indagar únicamente sobre los casos en un único extremo de la variable⁸⁸.

Retomando los casos de Brasil y Venezuela, su comportamiento revisionista extremo los convierte, al mismo tiempo, en términos teóricos, en casos críticos o cruciales para poner a prueba la teoría del Realismo Periférico. Según autores como Eckstein (2000, pp. 188-120), y Levy

⁸⁸ Aun así, se reconocen los peligros y vulnerabilidades asociados a la selección deliberada y no aleatoria de casos propia de la metodología cualitativa adoptada y la posibilidad de afirmar respuestas erróneas (Collier y Mahoney, 1996, p.58). Frente a esto, el mejor remedio es la prudencia respecto del alcance de los propios hallazgos. En este sentido, se reconoce que, si bien el análisis de los casos seleccionados corrobora la hipótesis planteada sobre la importancia de la variable condicional del valor estratégico de los países periféricos, el diseño abordado ha sido más bien funcional para refutar la teoría del RP en su versión más simple y para proponer una nueva hipótesis alternativa considerando también otras variables. Sin embargo, la corroboración sólida de estos hallazgos dependerá necesariamente de estudios futuros mediante otras metodologías y el abordaje de otra muestra de casos.

(2008, p.12), la selección de este tipo de casos donde el modelo teórico debería mantener alta probabilidad de cumplirse es especialmente útil para el testeo de teorías: si los datos empíricos demuestran la variable dependiente no toma el valor esperado en términos teóricos, entonces el efecto/mecanismo causal propuesto queda fuertemente impugnado. Como afirma Lodola (2009, p.17), si nuestros supuestos teóricos sugieren que una teoría es plausible de ser confirmada a través de un estudio de caso y el caso estudiado no es compatible con la teoría, entonces tenemos suficientes motivos para rechazar la teoría o, al menos, optimizar su especificación, advirtiendo la importancia explicativa de otros factores y reconfigurando su margen de aplicación. Tales condiciones justificaron, al menos inicialmente, la inclusión de estos casos en la muestra.

Más aun, el hecho de que en el transcurso de la investigación los casos de Brasil y Venezuela presentaran incongruencias respecto de las expectativas teóricas según su comportamiento internacional los elevó a la categoría de casos desviados (Lijphart, 1971, p.692; George & Bennett, 2005, p.240; Levy, 2002, p.132; Bennet & Elman, 2007, p.176; Seawright & Gerring, 2008, p.302). Se trataron de casos desviados (*outliers*) con importantes niveles de “residuo” en tanto las predicciones de relación entre las variables planteadas por el RP no se ajustaron a lo que sucedió en realidad. Esto estimuló la búsqueda de explicaciones alternativas no consideradas y obligó a reevaluar la forma en que fueron originalmente operacionalizadas las variables clave del estudio (Lijphart, 1971, p.692), lo que los convirtió en casos extremadamente pertinentes para la generación de nuevas hipótesis de trabajo que explique estos desvíos (Gerring, 2008, pp. 647-656).

Como reconoce Lodola (2009, p.17),

los casos desviados pueden desafiar las previsiones teóricas debido a errores de medición, al efecto de muchas variables omitidas que tienen un pequeño impacto explicativo sobre los resultados, al efecto de algunas variables omitidas que tienen un fuerte impacto explicativo sobre los resultados.

Frente a esto, si bien se acepta la alta complejidad de los fenómenos bajo estudio y la amplia plétora de variables que influyen sobre los mismos, se buscó identificar alguna variable común (finalmente, el valor estratégico estatal), que permitiera explicar las principales variaciones entre los distintos casos sin recurrir a mayor número de explicaciones alternativas. De esta forma, el

estudio de estos casos sirvió al propósito de refinar las hipótesis existentes, los conceptos y las medidas utilizadas en el análisis comparado original (Landman, 2014, p.115)⁸⁹.

Finalmente, cabe advertir que, si bien el estudio corresponde a una comparación transversal sincrónica entre los distintos casos, la extrema profundización empírica dentro de cada caso permitió realizar ciertos análisis de tipo longitudinal, advirtiendo cambios a través del tiempo en las variables de interés. En este sentido, sobre todo en el caso de Venezuela, se podría hablar de dos casos de estudio distintos, manteniéndose constante la variable independiente (su comportamiento a nivel internacional) y alterándose su valor estratégico y la consecuente respuesta de Washington a través del tiempo.

Como proponen George et al. (2005, p.210), en lugar de tratar de encontrar dos casos diferentes que sean comparables en absolutamente todos los sentidos excepto en uno, se podría lograr tal control de variables dividiendo este único caso longitudinal en dos subcasos. Este ejercicio, si bien se practicó en algunos apartados, no se llevó a cabo en su totalidad mediante la separación del estudio de este país en dos períodos diferenciados. Esto se debió al necesario reconocimiento de que la pérdida de valor estratégico fue un proceso extremadamente paulatino y de largo plazo, por lo que cualquier tipo de corte temporal para separar ambos casos hubiera sido, como mínimo, altamente arbitrario y probablemente habría generado mayor disrupción que clarificación en la relación de las variables estudiadas.

Otra posibilidad hubiera sido abordar un recorte longitudinal anual, analizando la relación año a año de las variables en todos los países estudiados, a partir de, por ejemplo, una regresión estadística multivariada. Sin embargo, tal aproximación no hubiera estado libre de problemas, fundamentalmente a partir del reconocimiento de estar lidiando con fenómenos acumulativos desarrollados mediante tendencias generadas en largos plazos de tiempo (y, más importante aún, probablemente interpretados por los propios actores en términos temporales aún más amplios). Además, la comparación entre países en términos transversales permite advertir mejor el rol de la

⁸⁹ Tal como se reconoce en las conclusiones, la validez de las nuevas proposiciones en su forma modificada debería establecerse mediante un análisis ulterior incluyendo un mayor número de casos, distintos de los utilizados para la generación de las nuevas hipótesis (Lijphart, 1971, p.692).

variable interviniente, que pocas veces se modifica con el paso del tiempo. Aun así, en las conclusiones se reconoce el posible aporte que un estudio de este tipo podría generar a futuro.

4.10. Definiciones conceptuales

Habiendo ya definido en detalle la metodología, las variables a considerar en el modelo teórico, los casos de estudio y los métodos de análisis y recolección de datos, cabe clarificar, antes de concluir el marco metodológico, una serie de definiciones sobre algunos conceptos de uso reiterativo a lo largo de esta tesis y que mantienen cierta controversia en la disciplina a fin de evitar confusiones. En línea con el marco teórico propuesto, las definiciones que siguen a continuación se replican desde la obra del propio Carlos Escudé (1995, cap. 1, pp. 20-33), en algunos casos mediante referencias textuales a sus palabras. A él corresponde la esencia (sino la textualidad) de las siguientes definiciones operacionales:

- 1) Se entenderá por "nación" a una población humana relacionada con un territorio, y hasta cierto punto unida por un lenguaje y una cultura, con un sentido de identidad común desarrollado. Para poder hablar propiamente de una "nación", las percepciones de un acervo compartido de raíces históricas deben ser más importantes que las divisiones internas de una sociedad. Una nación puede coincidir con el territorio de un Estado, comprenderse dentro de él junto con otras naciones o exceder al mismo. En la práctica, la mayoría de los países no califican como "naciones".
- 2) Se entenderá por "país" una unidad territorial inter-"nacionalmente"⁹⁰ reconocida, gobernada por un conjunto de instituciones nativas.
- 3) Se entenderá por "ciudadanía" la población legalmente residente de un país (sea este o no en cuestión una verdadera nación).
- 4) Se entenderá por "Estado" el conjunto de instituciones públicas que regulan la vida de un país y por "gobierno" la administración transitoria de un Estado. Ninguno de estos debe

⁹⁰ En ocasiones, el uso de términos como "internacional" es esencialmente falaz, a pesar de no poder evitarse su uso por convenciones propias del lenguaje.

considerarse equivalente a la categoría antropológica de “nación”, de “ciudadanía” o de “pueblo”⁹¹.

- 5) Se entenderá por “Interés nacional” los intereses a largo plazo de la ciudadanía de un país (aunque este comprenda múltiples naciones, en tanto el concepto de “interés del país” sería lingüísticamente poco atractivo).
- 6) Se entenderá por “Interés del Estado” los intereses de largo plazo del conjunto de instituciones que conforman al Estado.
- 7) Se entenderá por “Interés del gobierno” aquellos intereses de corto plazo de una administración, que podrían por momentos coincidir, aunque también divergir sustancialmente de los intereses de la ciudadanía o incluso de los del mismo Estado (que se miden en un plazo más amplio).
- 8) Se entenderá por “Tercer Mundo” al conjunto de países subdesarrollados de la periferia. Su uso responde más a la practicidad que a la precisión (considerando además su etnocentrismo).
- 9) Se entenderá por “límites o condicionantes sistémicos” aquellos condicionantes externos enfrentados por los Estados periféricos, en cuya generación dichos Estados han tenido un papel insignificante, si es que alguno.
- 10) Se entenderá por “Estados centrales” (a veces también denominados en este documento como “grandes potencias” o “grandes poderes”) aquellos países cuyas economías participan significativamente en la generación de ciclos de expansión y contracción de la economía mundial, y cuyo predominio en el sistema interestatal les otorga un papel mayor en el establecimiento de las reglas escritas y no escritas del sistema. Esta definición combina elementos tanto políticos como económicos, reduciendo el conjunto de

⁹¹ Sin embargo, a lo largo del documento en reiteradas ocasiones sí se tiende, por mera convención del lenguaje, a usar de forma indistinta los términos de país y de Estado, como cuando se refiere a un “Estado periférico”, concepto que se traduce de fondo en “país periférico”. El propio Escudé incurre en idéntica falta de distinción en la práctica. Se considera que la misma no oscurece la aplicación de la teoría en términos prácticos.

países “centrales” a un grupo esencialmente muy pequeño, y amplía el grupo residual de países de la “periferia”.

11) Se entenderá por “Estados periféricos” a los Estados de aquellos países cuyas economías están, por el contrario, profundamente afectadas por tales ciclos de expansión y contracción, sin participar significativamente en su gestación, y cuya posición en el sistema internacional es modesto en lo que refiere al establecimiento de sus reglas. En este sentido, este concepto comprende tanto a los Estados de todos los países subdesarrollados o en vías de desarrollo (el Tercer Mundo) como a los de aquellos países pequeños y medianos cuya vulnerabilidad económica sería alta si se comportaran en el sistema interestatal sin demasiada atención a las limitaciones sistémicas⁹². Cabe advertir que el concepto de Estado Periférico requiere cierta flexibilidad en su aplicación, en tanto la definición compuesta por elementos políticos y económicos admite diferentes grados de “periferalidad”, es decir, países que son claramente periféricos en algunas dimensiones, aunque centrales en otras y otros altamente desarrollados pero periféricos en casi todas ellas, como Nueva Zelanda. En esencia, los Estados periféricos son todos aquellos Estados que no son miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU ni superpotencias económicas como Alemania o Japón, lo que incluye tanto a países desarrollados (o “Estados débiles prósperos”, como Canadá, Países Bajos, Corea del Sur, Taiwán y Hong Kong) así como subdesarrollados, específicamente la periferia subdesarrollada del Tercer Mundo, comprendida fundamentalmente por países en el continente Africano y Americano (Escudé, 1997, p.65; Escudé, 1998, p.70).

12) Se entenderá por “Valor Estratégico” la posesión de uno o más elementos, recursos o características que tornen a un país especialmente relevante para otro, fundamentalmente en lo referente a sus intereses nacionales de largo plazo, aunque también, eventualmente, en consideración de sus intereses de Estado o gobierno. Esta tesis profundiza específicamente sobre la posesión de recursos naturales, la posición geográfica, el desarrollo de bienes peligrosos, la inestabilidad local (como fuente de amenaza) y el valor estratégico político como elementos esenciales constitutivos del valor estratégico de un país periférico frente a uno

⁹² Tal como reconoce Escudé, estas definiciones de Estados centrales y periféricos se encuentran a su vez inspiradas en Immanuel Wallerstein. Ver Wallerstein, I. (1980). *The Modern World System*. New York: Academic Press.

central. Esto no niega la posible existencia de otros elementos constitutivos de este concepto, esencialmente de carácter relativo a determinados tiempos históricos y geográficos.

Es importante notar que los distintos conceptos aquí utilizados pueden, en los términos de Sartori (2012, pp. 27-44), “viajar” con facilidad, en tanto son fácilmente aplicables a todos los países del mundo. Si bien son conceptos claros, aplicables a casos concretos del mundo empírico, mantienen un nivel de abstracción suficiente como para evitar su estiramiento conceptual en su traslado hacia otras regiones o tiempos históricos. Si bien es cierto que Escudé pensó fundamentalmente en América Latina al desarrollar su teoría, no son conceptos que se remitan sólo a un área geográfica específica, relacionados con otro tipo de cuestiones culturales o sociales, sino que mantienen un alto margen de aplicabilidad⁹³.

Finalmente, es importante notar que los conceptos aquí enumerados y definidos, especialmente aquellos correspondientes a Estados centrales y periféricos, así como al valor estratégico, responden a conceptualizaciones fundamentalmente políticas, en tanto están cruzados por lógicas y relaciones de poder, vulnerabilidad y sensibilidad.

4.11. Citación

En cuanto a la forma de citación, se siguieron las normas de estilo de la Asociación Americana de Psicología según el manual de estilo académico en su 3era edición traducida de su 6ta edición en inglés (American Psychological Association, 2010). Sin embargo, cabe advertir dos salvedades.

En primer lugar, en lo que respecta a la utilización de fuentes periodísticas, en tanto estas se utilizaron en general como material complementario y para referir o dar cuenta de eventos particulares, se procedió a su citación mediante nota a pie de página y no mediante mención en el apartado bibliográfico final. Se tomó esta decisión con el objetivo de simplificar la lectura del documento y evitar interrupciones innecesarias de la redacción. En lo que respecta a las fuentes de

⁹³ A su vez, cabe advertir que, dentro de la conceptualización de países periféricos, el agregado de más categorías, como el nivel de desarrollo o conexión a la economía global o la relevancia estratégica que estos poseen para las grandes potencias en general o para alguna en particular, implica un aumento de la intención que reduce la extensión de aplicación del concepto resultante. Es decir, el agregado de más especificaciones mediante la caracterización (aumento de intención) implica una reducción del nivel de abstracción, acercándose a casos más concretos del mundo empírico y, al mismo tiempo, necesariamente reduciendo el campo de aplicación de estos conceptos (reducción de extensión).

argumentos teóricos y a las fuentes de datos académicas o de diversas instituciones, estas se encuentran referenciadas en la sección final correspondiente según las normas de estilo adoptadas.

En segundo lugar, también con objetivo de simplificar la lectura y la comprensión sobre las fuentes de algunas expresiones, en el caso de las declaraciones de presidentes y altos funcionarios se decidió referenciar directamente a sus nombres durante la redacción del informe, más allá de la fuente de donde se extrajo la información. En el apartado bibliográfico final estas citas también figuran bajo los mismos nombres, para luego incorporar los datos de las fuentes pertinentes.

Habiendo desarrollado la teoría subyacente a la presente investigación y el marco metodológico de la misma, se procede a continuación al análisis comparado de los cuatro casos de estudio mencionados. En primer lugar, se desarrolla la variable contextual, que se reconoce teóricamente importante pero que mantiene un valor (y por ende una serie de efectos) constante entre los distintos casos aquí estudiados. Como se dijo, si bien su desarrollo teórico y empírico es fundamental, este trabajo sólo hace breve mención a la misma, en tanto el diseño comparado de sistemas más similares permitió omitir los efectos explicativos de la misma sobre la diversidad de resultados estudiados entre los distintos casos. A continuación, se analiza la política exterior de los distintos países latinoamericanos en sus distintas dimensiones, seguido de una descripción detallada del valor estratégico que estos representaban para Estados Unidos en el período bajo estudio. Finalmente, se comparan los resultados de estas políticas en términos de la respuesta propiciada desde Washington. Esta comparación permitió advertir los tratos diferenciados que tuvieron los distintos casos frente a diversos grados de revisionismo en sus políticas exteriores, corroborando la importancia vital del valor estratégico como variable explicativa de estas diferencias.

5. La configuración del sistema internacional en las primeras décadas del Siglo XXI

5.1. La transición del sistema internacional: el ascenso del resto

La principal característica del sistema internacional en el que transitaron su accionar los casos bajo estudio (y que continúa en la actualidad), ha sido el declive relativo de los Estados Unidos y el fin del momento unipolar. El “retorno a la multipolaridad” implicó el auge de varias grandes potencias en rápido crecimiento que desafiaron la supremacía de los Estados Unidos (Schweeler, 2011, p.285). Es lo que Zakaria (2008) definió como “el auge del resto”, el tercer gran cambio de poder en la era moderna luego de la bipolaridad de la Guerra y la unipolaridad de fines de siglo.

Aunque han tenido auges y caídas, la tendencia fue la de un gran crecimiento de nuevas potencias no occidentales en múltiples ámbitos y dimensiones de poder, especialmente la económica. Se observó un desplazamiento paulatino pero constante del centro de gravedad del poder mundial desde el Atlántico hacia el Pacífico y desde el Norte hacia el sur, a partir de complejas transformaciones demográficas, económicas y geopolíticas. En el plano político-militar, los Estados Unidos continuó siendo la única superpotencia mundial. Pero en todas las demás dimensiones la distribución del poder se alejó de la dominación estadounidense (Zakaria, 2012, p.4). Este cambio de contexto ciertamente generó tensiones e incertidumbre en los países de menor poder relativo al momento de plantear su política exterior, obligando a repensar su inserción internacional. Como señaló Battaleme (2016, p.25):

Esta es la primera vez que existe una multipolaridad de carácter global, de acuerdo con la cual los países más débiles tienen la posibilidad de actuar con grandes poderes de todos los continentes, obligando a mantener una diplomacia amplia y a congeniar intereses de potencias en ascenso y potencias establecidas, lo cual también hace que la dinámica internacional sea más ambigua, y el problema de los errores de cálculo sea más acuciante.

Entre todas las potencias emergentes, sin dudas, el caso que más ha destacado ha sido el del estrepitoso auge de la República Popular China. A lo largo de 30 años, en los que mantuvo unas tasas de crecimiento de entre el 8 y el 10%, China multiplicó por 10 su PBI, por 20 sus exportaciones y por más de 100 sus reservas. Además, superó durante el período analizado a los

Estados Unidos como el mayor socio comercial del mundo, el mayor poseedor de reservas de divisas, destino de la inversión extranjera directa, consumidor de energía y productor de acero (Allison, 2017). Con más de 1.400 millones de habitantes, la población más grande del mundo, China ya contaba a mediados de la segunda década del nuevo milenio con más grandes ciudades que cualquier otro país, la más grande red de trenes de alta velocidad, el mayor número de turistas en el exterior, 200 millones de trabajadores migrantes y un partido gobernante con más de 80 millones de miembros y una liga joven de más de 90 millones de adherentes (Fenby, 2014, p.10).

En su acelerada marcha hacia el primer puesto de la economía mundial, su creciente poder económico le permitió a China avanzar también en otros ámbitos. Tal como advierte Escudé (2011, p.6): “Esto engendra grandes resquemores en Estados Unidos, porque, aunque en teoría los norteamericanos son capitalistas defensores de la competencia, hay un ámbito en que no están acostumbrados a tener competencia: el del predominio militar global”.

Frente a esto, aunque el presupuesto de defensa chino se mantuvo durante el período bajo estudio en menos de un tercio del estadounidense, la inversión fue siempre creciente. Contó durante todo el período con el ejército más grande del mundo en número de soldados y con una marina en expansión. El gigante asiático también se desplazó desde un complejo militar industrial basado en la copia hacia uno de innovación. Aunque con una relativamente escasa participación e intervención en los actuales conflictos internacionales fuera de su región, el Ejército de Liberación Nacional, que en su día fue una fuerza tecnológicamente poco sofisticada, centrada en la defensa territorial contra la Unión Soviética, se convirtió en una fuerza moderna centrada en la contra-intervención de los EE.UU. en la región de Asia Oriental (Nye, 2015, p. 56).

Tal como anunció el presidente chino, Xi Jinping, durante una reunión de funcionarios militares en Beijing celebrada en noviembre de 2015: “China está dejando de ser simplemente un país grande para ser un país grande y poderoso, por lo que la defensa y el desarrollo militar se sitúan en una nueva e histórica etapa de su evolución”. Según Pillsbury, un reconocido autor estadounidense, analista y consultor sobre asuntos asiáticos, quien ha tenido entrevistas a lo largo de las últimas décadas con gran parte del liderazgo oriental, los líderes chinos ven el mundo multipolar de hoy simplemente como un punto intermedio estratégico en la ruta a la nueva jerarquía global en la que China estará sola en la cima (Pillsbury, M, 2015, p.39). No es de sorprender, entonces, que el informe del 2006 del Departamento de Defensa Norteamericano afirmara que China era el país que

más posibilidades tenía de competir militarmente con los Estados Unidos y que el informe del año 2010 expresara inquietud por la falta de transparencia sobre los objetivos de la expansión y modernización militar de Beijing.

El ascenso de China al estatus de potencia económica constituyó así uno de los puntos más destacados del período, ya que definió, en parte, su rumbo y ritmo, además de promover la instalación de nuevas reglas y regímenes internacionales en paralelo al Orden Internacional Occidental que primó desde mediados del siglo pasado (de la Balze, 2017). Se configuró así una “doble periferia”, donde los Estados periféricos quedaron bajo la órbita de una potencia establecida, y una potencia en ascenso (Battaleme, 2016). En ese marco, una particular combinación de elementos constantes y novedosos, se debieron desarrollar las políticas exteriores de América Latina y el resto de los países periféricos (Tokatlian, 2011, pp.147-148).

En términos de impactos concretos, la expansión de la capacidad material de China y su nuevo rol como gran potencia hicieron que comenzara a ejercer mayor influencia en diferentes regiones del mundo, particularmente en África y América Latina, donde las estructuras productivas eran complementarias a la suya (Bolinaga, 2015, p.85), al punto que para el 2015 ya era el socio comercial más importante de Brasil y Chile, así como el segundo de la Argentina, únicamente detrás de Brasil.

Tokatlian (2011, p.143) es claro al resaltar los impactos de esta fluctuación, en tanto considera que la Doctrina Monroe pareciera haber comenzado a “languidecer” en el patio trasero de Washington: junto con el avance comercial de China se desarrolló un impulso de la penetración militar rusa y la penetración política iraní y sudafricana y una creciente vinculación india. Durante el período analizado, estos actores, como proveedores en algunos casos y como consumidores en otro, reforzaron los vínculos en materia energética y alimentaria en un contexto de revalorización de las materias primas. Frente a esto, Washington no pudo o no quiso desplegar hacia la región acciones de coerción masiva o retaliación inmediata como lo hiciera durante la Guerra Fría, habilitando una serie de condiciones que ayudaron a reducir la dependencia latinoamericana respecto de Estados Unidos e incrementando la autonomía relativa de la región, en especial, en asuntos internacionales (Tokatlian, 2011, pp.146-147).

En este sentido, tal como reconoce Williams (2014, p.202), mientras que la década de 1990 fue en términos generales una época de visión compartida, colaboración en influencia real de los

Estados Unidos en los asuntos de la región latinoamericana, durante los años 2000 su influencia regional disminuyó drásticamente. Tal como expone el autor:

En resumen, el nuevo milenio ha traído un cambio radical en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Lo que los líderes estadounidenses han supuesto durante mucho tiempo que es el “orden natural” del hemisferio —Washington lidera, sus vecinos lo siguen— se ha erosionado y, en su mayor parte, los estados latinoamericanos cada vez más confiados han avanzado. Cabe señalar el contexto temporal más amplio de esta transición. Se produjo en gran medida mientras que Washington se consumió con la planificación y la mala administración de las guerras en Afganistán e Irak, además de la lucha contra la enfermedad aguda de su crisis económica doméstica. A medida que estas prioridades desviaron la atención de Estados Unidos de su proverbial “patio trasero”, sus vecinos adquirieron mayor espacio para actuar de manera más independiente (Williams, 2014, p. 204).

5.2. Una transición incompleta

A la luz de los datos empíricos, es posible aceptar la hipótesis de Escudé del auge de nuevas grandes potencias durante este período, fundamentalmente en el plano económico. Sin embargo, a pesar de los comprensibles temores de una parte importante del establishment estadounidense y los comentarios de múltiples autores, un análisis en profundidad revela que en materia de poder militar e influencia política la transición de poder internacional durante las primeras décadas del siglo XXI aún era incompleta, desarrollándose una etapa histórica de mutación e incertidumbre para la construcción de política exterior para países de menor poder relativo (Rubbi, 2019, p.11).

En el plano político, la influencia de los Estados Unidos se había reducido, principalmente frente al ascenso de otras potencias, la proliferación de nuevos actores y la multiplicación de agendas, así como por factores internos como la creciente aversión de la opinión pública a las intervenciones militares en recónditos lugares del planeta, la creciente división política y el estancamiento burocrático. Sin embargo, en este período Washington siguió siendo un actor político fundamental al momento de pensar cualquier acción o interpretar el contexto internacional de la época (Rubbi, 2019, p.12).

Por otro lado, a pesar del enorme crecimiento militar de China, cualquier tipo de análisis en términos cuantitativos o cualitativos indicará que la supremacía norteamericana durante este período seguía siendo indiscutida. Al 2016, su inversión anual en defensa superaba en monto al de los siguientes diez Estados, además de mantener el segundo arsenal nuclear del mundo en número de ojivas y el primero en términos cualitativos de modernización y precisión. Además, su marina seguía siendo la más grande y avanzada del mundo, única con una alcance mundial y capacidad de patrullaje en todos los océanos. Estados Unidos también era el principal exportador de armas del mundo, el principal prestamista a nivel internacional para asuntos de defensa y el que mayor cantidad de ejercicios militares conjuntos realizó durante el período. Por otra parte, también contaba con asociaciones de seguridad con más de 60 países, mientras que China sólo mantuvo una durante este período (Corea del Norte) (IISS, 2016; SIPRI, 2017 A; SIPRI, 2017 B; Leeds, 2017).

Aunque el gasto de China fue el segundo más grande del mundo durante todo el período, aún se mantuvo lejos (a décadas de crecimiento sostenido de distancia) de acercarse a los estándares norteamericanos teniendo en cuenta el número de equipos y principalmente su calidad y complejidad tecnológica, potencia de fuego y precisión. Incluso los sistemas más modernos de China tenían dificultades reales en la práctica y estaban lejos de los sistemas estadounidenses en cuanto a eficacia en el combate (Christensen, 2015, pág. 84). En 2019 el Libro Blanco de la Defensa Nacional de China reconoció esta realidad, señalando que:

La seguridad militar de China se enfrenta a los riesgos derivados de la sorpresa tecnológica y la creciente brecha de generación de tecnología. Hay que invertir mayores esfuerzos en la modernización militar para satisfacer las demandas de seguridad nacional. El Ejército de Liberación Popular todavía está muy por detrás de los principales ejércitos del mundo.

Frente a todo esto, queda claro que el sistema interestatal continuó siendo marcadamente unipolar en términos militares. Aunque Beijing buscó la rápida modernización de su fuerza militar, esta aún se mantuvo mucho menos poderosa que la de Estados Unidos. El creciente poder militar chino habilitó a Beijing a defender su territorio y sus rutas globales de comercio, pero Estados Unidos se mantuvo como el único poder con capacidad ofensiva hacia cualquier otro actor del mundo. Se constituyó así un mundo, que puede definirse, en palabras de Corigliano (2014), como “un híbrido uni-multipolar, uno que cuenta con un Estados Unidos que, a la vez que no puede

resolver temas globales clave sin la cooperación de otros grandes Estados o coaliciones de Estados, mantiene poder de veto sobre las acciones de una coalición de grandes potencias” (p.66).

A fines de la primera década del nuevo milenio Russel y Tokatlian (2009, p.216), estimaban que los grandes poderes emergentes, particularmente China, necesitarían al menos diez años o más para lograr plantarse como competidores efectivos de los Estados Unidos en el plano global. Más aún, las principales autoridades y analistas chinos asumían que Beijing podría convertirse en un poder con un alcance extraregional contundente recién a mitad de siglo.

Por otra parte, cabe resaltar que el continuo aumento de China, así como el de otras potencias emergentes, no era (ni es aún) un hecho consumado. Mientras que diversos autores como Scheweeler (2011, p.292) dudaban de los límites de su modelo autoritario para promover el desarrollo (una “transición atrapada” donde la vitalidad política y económica del régimen se veía agotada, amenazando con su legitimidad y su colapso), otros apuntaron a los varios problemas internos de China que limitaban su proyección de poder, como la necesaria absorción de riqueza que implicaba su enorme población y las dificultades de mantener la estabilidad política y social frente a las desigualdades regionales, la pobreza rural y el resentimiento entre las minorías étnicas.

Por otra parte, China aún tenía mucho por recorrer para igualar a los Estados Unidos en otras dimensiones más allá de la militar. Si bien la brecha del PBI se fue reduciendo, las dos economías no eran equivalentes en su composición, en tanto China aún contaba con un vasto sector social subdesarrollado y un PBI per cápita decenas de veces más bajo (Haas, 2008; Nye, 2010). Todo esto sin contar con la enorme capacidad de influencia de los Estados Unidos en términos de poder blando y las desventajas geopolíticas de China frente a la geografía asiática

Por otra parte, cabe recordar que el poder militar de Estados Unidos no es causa de su fuerza y su poder, sino más bien su consecuencia. Tal como advierte Zakaria (2008), su combustible era fundamentalmente la base económica y tecnológica de los Estados Unidos que, a la época, permanecía extremadamente fuerte. Si bien atravesó la crisis financiera internacional a mediados del período bajo estudio, su recuperación fue relativamente rápida y su economía siguió siendo vibrante, a la vanguardia de las revoluciones en industria, ciencia y tecnología. Estados Unidos permaneció capaz de responder a las presiones económicas y políticas que afrontaba, caracterizándose por una alta capacidad de adaptación y asimilación. Es cierto que la distribución de poder fue fluctuando, pero eso no significó una nueva estructura internacional alrededor de

Beijing ni un mundo marcadamente antinorteamericano, sino más bien un mundo “post-norteamericano”, definido y dirigido desde muchos lugares y por muchos actores.

El principal riesgo de esta dispersión de poder radicó, durante este período, en una jerarquía global inestable, donde la transición de poder podría haberse desarrollado a tono de las lógicas históricas asociadas a la interacción entre grandes poderes, generando un ambiente estructural mucho más inestable. En este sentido, mientras que algunos analistas pensaban en una transición relativamente pacífica (Buzan y Cox, 2013), otros autores predecían un conflicto inevitable y un sistema cada vez más rígido y tensionado (Mearsheimer, 2004). A pesar de todo, el orden internacional presentó importantes rasgos de estabilidad, dada la necesidad mutua entre las dos principales potencias (Escudé, 2011, p.7).

Por otra parte, frente a esta bipolaridad creciente, que se desarrolló de forma tensa en algunas áreas, también es primordial evitar las analogías simplistas del escenario actual con el de otras épocas históricas. Mientras que diversos analistas, periodistas, políticos y público en general han denominado las crecientes tensiones entre Washington y Beijing como una nueva Guerra Fría, esta analogía envuelve en sí una serie de simplificaciones que incitan a la confusión y que podrían haber conducido a la prescripción de políticas inadecuadas, tanto para las grandes potencias como para los países periféricos.

La Guerra Fría implicaba un sistema global de países alineados en torno a dos grandes potencias, un sistema maniqueo de victoria o derrota absoluta en el que el logro de compromisos mutuos de largo plazo, mucho menos la cooperación económica o política, era prácticamente impensable en cualquier área. La Guerra Fría fue esencialmente intensa, categórica y altamente peligrosa, marcada por la tensión nuclear constante. Ahora bien, si bien fue similar en algunos aspectos, el contexto en el que se desarrollaron los casos bajo estudio fue distinto en muchos sentidos.

En primer lugar, tal como ya se desarrolló, el sistema de principios del nuevo milenio no fue marcadamente bipolar. En el plano militar, según prácticamente cualquier indicador, más bien primó la unipolaridad. En otros ámbitos, el mundo se asemejó más bien a un sistema multipolar, con una serie de nuevos actores estatales con importante poder económico e influencia política y militar en sus regiones. En simultaneo, otras amenazas como el crimen organizado, el terrorismo y los dictadores de Estados más pequeños, pero con alta capacidad destructiva han tomado protagonismo. Por su parte, la difusión de las nuevas tecnologías y la globalización en general

promovieron la difusión de poder antes que su concentración, empoderando al individuo y a los pequeños grupos como nunca antes. Se suma además la ausencia de liderazgos claros y la dificultad para la concertación de decisiones conjuntas, características más bien de un sistema apolar.

Por otra parte, si bien Washington y Beijing ejercieron durante este período cierta influencia sobre otros países, esta fue claramente muy distante de los niveles que alcanzó durante la Guerra Fría, cuando el mundo estaba dividido en dos grandes bloques, alineados (o coaccionados) ideológica, política, económica y militarmente con las grandes potencias.

Además, la ideología no fue durante este período uno de los principales determinantes del sistema, como lo fue durante la segunda mitad del Siglo XX. Si bien China y Estados Unidos mantuvieron sus diferencias, los conflictos y las referencias de carácter netamente ideológico fueron menos marcadas que en el pasado y tuvieron poca influencia directa sobre la estructuración de las estrategias políticas de ambos actores. Los roces respondieron más bien a competencias estratégicas, tecnológicas, militares y económicas antes que a la visión del otro como un enemigo ideológicamente irreconciliable.

Finalmente, no se pueden omitir los fuertes lazos financieros y comerciales que caracterizaron las relaciones entre Washington y Beijing, limitando hasta cierto punto la conflictividad. Su interdependencia, si bien en ningún momento aseguró absolutamente la paz, tuvo impacto sobre sus intereses y los medios admisibles para conseguirlos.

En lo que respecta a los países periféricos estudiados, se encontraban en una situación de doble periferia, frente a un Estados Unidos que veía en disputa su hegemonía en el plano global, pero que mantuvo su primacía en América Latina y una China en rápido ascenso con intenciones de acrecentar sus niveles de influencia comerciales y políticos en regiones periféricas. Por otra parte, ausente la lógica maniquea propia de la Guerra Fría, este nuevo contexto permitía el mantenimiento de relaciones cordiales con ambas potencias, otorgando cierto margen de maniobra mayor para los países periféricos que el permitido durante el anterior contexto bipolar de alta tensión.

5.3. Una transición compleja y diferente; apolaridad y entropía

Por otra parte, es importante resaltar la alta complejidad que caracterizó la transición de poder desarrollada durante el período bajo estudio y que continúa en la actualidad. Más allá de un sistema internacional que se asemejó a una transición hegemónica incompleta con tintes de bipolaridad en diversas áreas y la consolidación de poder de muchos otros actores estatales de rango medio, diversos autores coinciden en caracterizar el sistema internacional del nuevo milenio como uno fundamentalmente apolar: “un mundo dominado no por uno o dos o incluso varios estados, sino por docenas de actores que poseen y ejercen diversos tipos de poder” (Haas, 2008).

A diferencia de la multipolaridad, caracterizada unas pocas concentraciones de poder distintas, la apolaridad se caracteriza por numerosos centros con poder significativo, muchos de los cuales no son Estados nacionales. Estos últimos perdieron su monopolio sobre el poder y, en algunos dominios, también su preeminencia. El poder estuvo cada vez más distribuido y, aunque durante el período bajo estudio las principales potencias (China, la Unión Europea, Estados Unidos, Rusia, Japón e India) contenían cerca de la mitad de la población mundial, el 75% del PBI y el 80% del gasto en defensa, en términos de las decisiones adoptadas se tornó creciente la influencia de las organizaciones regionales y globales, de las organizaciones no gubernamentales y las corporaciones multinacionales y de las milicias y los grupos sociales autoorganizados. La distancia entre el poder en términos materiales y la influencia en términos de los resultados se fue incrementando desde el fin del momento unipolar norteamericano (Haas, 2008).

Como advierte, Nye (2010) (y Escudé a lo largo de sus obras) hay que tener cuidado con las metáforas organicistas; en este caso, con aquella sobre el declive, como si las naciones fueran humanos, con vidas previsibles en términos temporales. Roma, por tomar uno de varios ejemplos, permaneció dominante durante más de tres siglos e incluso luego no sucumbió frente al surgimiento de otra potencia. De la misma forma, en el nuevo milenio, los actores no estatales han representado una mayor amenaza para los Estados Unidos y han limitado más su accionar que el ascenso de otras grandes potencias. Sin embargo, estos mismos actores y las nuevas amenazas que representan también han restringido la influencia de las potencias en ascenso, limitando las respuestas que los hacedores de reglas del sistema pudieran dar a diversas cuestiones de preocupación o a los comportamientos irredentos y conflictivos por parte de los Estados de menor poder relativo.

En términos estatales, aunque el crecimiento de diversos actores ha sido marcado, ninguna gran potencia se encontraba en el período estudiado aún en posición de desafiar a los Estados Unidos de forma directa o, siquiera, con poder para desarrollar un nuevo orden internacional paralelo completamente funcional. Esto no se debió únicamente al hecho de que la brecha de poder entre cualquier potencia y los Estados Unidos fuera inmensa, sino por diversas limitaciones internas y externas de los diversos actores en ascenso, como las problemáticas demográficas de China, Japón e India (y la deficiente infraestructura de esta última), los problemas de coordinación y los extremismos políticos dentro de la Unión Europea, o la economía esencialmente primaria y externamente dependiente de Rusia, además de sus desafíos en términos de cohesión poblacional.

Además, varias de estas potencias desarrollaron identidades conflictuadas en su interior y aún no habían establecido estrategias o siquiera objetivos claros sobre su perspectiva del Orden Internacional y el lugar que quisieran ocupar en él (Schweeler, 2011, p.291). Además, la globalización aumentó el volumen, la importancia y la velocidad de los flujos fronterizos de personas, dinero, drogas, productos, virus, armas e información, limitando las posibilidades de control y la soberanía de los Estados⁹⁴ (Haas, 2008).

La multiplicidad de actores con poder e influencia significativa hizo más difícil la construcción de respuestas colectivas y el funcionamiento fluido de las instituciones para resolver las problemáticas internacionales, complejizando y complicando la diplomacia (y los castigos sistemáticamente organizados hacia actores conflictivos o revisionistas). Este mundo careció de estructuras fijas y relaciones predecibles como las que tienden a surgir y consolidarse en esquemas uni, bi o multipolares. Además, las alianzas perdieron gran parte de su importancia, en tanto requieren de perspectivas, amenazas y obligaciones predecibles, escasas en un mundo apolar. De esta forma, las relaciones se tornaron más selectivas y situacionales, haciendo difícil clasificar a otros países como aliados o enemigos. La vinculación de cuestiones se tornó más difícil y la cooperación y la resistencia variaron según el área y la agenda en cuestión (Haas, 2008)⁹⁵.

⁹⁴ En los términos de la Soberanía Interdependiente de Stephen Krasner como la capacidad de las autoridades para regular el flujo de información, bienes, capitales, etc., a través de las fronteras del Estado. Ver Stephen, K. (1999). *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton, NJ: Princeton UP.

⁹⁵ Schweeler (2011) caracterizó este mundo como uno entrópico. Desde su perspectiva, mientras que la predicción de un conflicto entre grandes potencias es demasiado pesimista y poco probable, la expectativa de un concierto pacífico entre grandes potencias coordinadas para resolver las principales problemáticas internacionales es demasiado esperanzadora y ciega ante las realidades del sistema. Si bien las armas

En este marco, el problema para los Estados Unidos, y para todas las grandes potencias en auge durante el siglo XXI, no fue durante el período bajo estudio (ni lo es en la actualidad), uno de auge o declive en términos absolutos, sino el de enfrentar la brecha entre su poder en términos materiales y los resultados que deseaba lograr, muchas veces sin la ayuda de otros. En el siglo XXI, “en un mundo basado en la información, la difusión del poder puede representar un peligro mayor que la transición del poder” (Nye, 2010). Todo esto tuvo un impacto concreto en la mayor dificultad para ejercitar políticas exteriores concretas y contundentes contra los más débiles.

5.4. Conclusiones: un tablero tridimensional que fuerza al equilibrio, la flexibilidad y la prudencia

En conclusión, tal como lo presenta Joseph Nye (2010) en una analogía gráfica muy clara, antes que tender hacia una transición hegemónica convencional con China como único eje, el poder se distribuyó mediante las primeras décadas del siglo XXI en una estructura que se asimila a un complejo juego de ajedrez tridimensional. En el tablero superior la dimensión del poder militar se presentó marcadamente unipolar, con altas probabilidades de que los Estados Unidos mantengan ese dominio por bastante tiempo. En el tablero medio, el poder económico transitó entre la bipolaridad y la multipolaridad desde hace ya varias décadas, con Estados Unidos, China, Europa, y Japón como los principales jugadores, además de otros tantos que han ganado importancia. Finalmente, el tablero inferior, el reino de las relaciones transnacionales, se caracterizó por la difusión de poder antes que por la transición e incluye múltiples actores de todo tipo, la mayoría de ellos no estatales. Es el ámbito de la apolaridad.

Frente a esto, mientras que para Escudé (2015A, p.12) “la alianza con China parece un riesgo razonable, digno de ser asumido”, la realidad del sistema de transición compleja y los propios requisitos (prácticamente mínimos) que exigía China para hacer fructíferas las relaciones bilaterales exigieron, por el contrario, evitar riesgos, a fuerza de evitar los plegamientos rígidos y

nucleares, la globalización económica y el interés de algunos actores en mantener el sistema del que se han beneficiado han tornado impensable la guerra entre las grandes potencias, la voluntad de otros actores por modificar el sistema y la identidad conflictuada de varias potencias han contribuido a disminuir la efectividad e influencia de las instituciones que operan como sus pilares. Si a esto se suma la multiplicidad de nuevos actores con significativas cuotas de poder relativo, el resultado más probable es el de un “eterno purgatorio” entre el cielo y el infierno, un sistema entrópico caracterizado por la difusión constante de poder y la dificultad para tomar decisiones y llevar adelante acciones en el plano internacional.

unidireccionales, manteniendo la flexibilidad diplomática y una constante relectura de la estructura sistémica, los incentivos y las limitaciones que esta impone. La relación con China como uno de los principales socios a nivel económico debía ser bienvenida por parte de los Estados periféricos (fundamentalmente en América Latina), pero esta relación no debía implicar nuevos alineamientos automáticos que pudieran incurrir en riesgos innecesarios frente a una transición de poder incompleta y compleja. Tal como plantea Russell (1991, p.445), es muy importante considerar constantemente las implicancias y los costos de la adaptación a las grandes potencias frente a otras relaciones fundamentales que el país periférico pudiera necesitar o que pudieran implicarle costosos castigos.

El propio Escudé (1995, cap.4, p.14) planteó una serie de preguntas a considerar al momento de plantear el alineamiento con una potencia dominante:

- a. ¿Está la potencia dominante con la que se considera la posibilidad de alineamiento sometida a la competencia de potencias antagónicas en la región del Estado periférico en cuestión? ¿Generará el alineamiento costos o riesgos derivados de la competencia entre grandes potencias?
- b. Si ese es el caso, ¿puede el alineamiento evitarse sin costos o riesgos aún mayores?
- c. Finalmente, ¿puede el alineamiento y/o el bandwagoning generar beneficios?

Advirtiendo las complejidades de la transición de poder descrita es posible responder que, si bien China fue durante el período bajo estudio (y lo sigue siendo) la nueva potencia en ascenso, y que un alineamiento con Beijing hubiera sido beneficioso, también es cierto que el plegamiento unidireccional podría haber generado costos derivados de su competencia con los Estados Unidos. Los costos y riesgos de la relación triangular atravesada por cada Estado Periférico debían ser sopesados con cuidado. Las estrategias óptimas no debían tener en cuenta únicamente la orientación de determinadas políticas exteriores hacia una u otra potencia, sino también “los matices que harán viable esa estrategia a largo plazo” (Schenoni & Escudé, 2016, p.12).

Tal como reconoció Serbin (2009, p.146), la orientación de los intereses geopolíticos norteamericanos en Medio Oriente y otras regiones, junto con otra serie de cambios, posibilitaron una mayor autonomía regional y la emergencia de un espectro amplio y diverso de gobiernos de cuño progresista en el continente, permitiendo la consolidación de nuevos liderazgos y esquemas de articulación e integración funcionales a estos. Según Williams (2014, p.204), no hay una sola

causa de la disminución de la influencia de Estados Unidos en América Latina durante el nuevo milenio, sino que tal fenómeno responde a una plétora de factores, algunos más allá de su control y otros de creación propia, entre los que se pueden mencionar los amplios cambios en la distribución global del poder financiero, la dinámica propia interna de la región y sus reacciones a la política exterior norteamericana en décadas anteriores. Sean cuales sean las razones, lo cierto es que la evidencia apunta a la existencia de un sistema regional e internacional altamente permisivo durante el período bajo estudio (que, aún así, seguía exigiendo importantes cuotas de prudencia)

Este contexto impuso una diversidad de posibilidades para los países periféricos. En términos de limitaciones e incentivos, contrario a lo que planteó Escudé en algunos de sus trabajos más recientes, la clave para los Estados periféricos residió en articular las concesiones y las exigencias hacia cada uno de los principales actores del sistema: frente a los Estados Unidos, para la mayor parte de los países latinoamericanos, bastó con una prudente e inteligente cooperación en materia de seguridad regional e internacional, así como el apoyo en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico y la no proliferación nuclear; China, por su parte, exigía concesiones aún menores para el desarrollo de fructíferas relaciones económicas. Evitar las críticas a su régimen interno y a su accionar en la región latinoamericana y el no reconocimiento explícito de Taiwán como un Estado legítimo salían bastar para evitar enfrentamientos.

A largo plazo, la clave para los países de menor poder relativo frente a este complejo sistema residía en lograr un equilibrio adecuado entre ambas potencias y los otros actores del sistema. Mirar el mundo tal como era y no como les gustaría que fuera, mediante visiones refinadas y no maniqueas, hubiera conllevado hacia una política de diversificación y la necesidad de evitar la confrontación, casi siempre costosa y no siempre necesaria. Estas directrices se mantienen tan (o aún más) vigentes al momento de elaborar este documento como en aquella época.

Estas implicancias descriptivas y normativas van en contra, como ya se apuntó, a lo planteado por Carlos Escudé en algunos de sus trabajos más recientes. Esta diferencia se debe fundamentalmente a la lectura holística y simplificada que mantiene el autor sobre la transición sistema internacional. Al observar el mismo desde la Argentina, Escudé adoptó una lectura desde una dimensión casi exclusivamente económica, donde la transición hacia China es más marcada, omitiendo otras dimensiones de poder donde la fluctuación aún no era clara.

Mientras que en las referencias al pasado que suele adoptar la teoría para su justificación (los períodos de *Pax Británica* y de *Pax Americana*) los recursos de poder estaban principalmente alineados hacia una única potencia, que se mostraba predominante en múltiples dimensiones, en períodos más recientes la distribución del poder es mucho más compleja. Una lectura más refinada del sistema bajo estudio permite reconocer otro tipo de incentivos y limitaciones al comportamiento periférico que las advertidas por Escudé.

Esta configuración tuvo consecuencias aún más importantes para los países de la región latinoamericana y los casos bajo estudio, dada la primacía regional (y ciertos intereses) que aún mantenía Estados Unidos en este período. Las diversas políticas exteriores planteadas, sin embargo, tuvieron consecuencias y costos más claros para algunos actores que para otros, en tanto la segunda variable de interés propuesta por este estudio - el valor estratégico de los países periféricos - tuvo por lo general un mayor peso sobre los resultados. A continuación, luego de desarrollar en profundidad las políticas exteriores de los distintos países bajo estudio en sus múltiples dimensiones y de destacar los intereses vitales de los Estados Unidos (paso necesario para definir su nivel de interés en los distintos países estudiados), se desarrolla en profundidad el análisis de esta variable en cada caso estudiado. Finalmente, se compararán las consecuencias de estas políticas.

6. La política exterior de los países periféricos hacia Estados Unidos

En el siguiente capítulo se desarrolla la variable independiente del modelo teórico estudiado. Esta consiste en las políticas exteriores de los distintos casos analizados frente a los Estados Unidos. El objetivo de este apartado es describir y comparar estas políticas.

Tal como se planteó en la sección metodológica, la descripción y comparación de la política exterior de los casos bajo estudio se estructuró a partir de dos grandes dimensiones, la discursiva y la práctica, entendida esta última como el accionar concreto de los países estudiados en distintos ámbitos, principalmente en Organismos Internacionales, más allá de los discursos, y proclamas realizadas por sus líderes políticos. Este análisis bidimensional permitió advertir una mayor complejidad en los planteos de Política exterior, en tanto ambas dimensiones no se orientan siempre en la misma dirección, tal como lo demostraron, en distinta medida, los casos de Colombia, Brasil y Argentina. Esta complejidad suele estar desatendida por las diversas teorías de política exterior, lo que limita los alcances de los análisis realizados y simplifica en exceso un fenómeno que es intrínsecamente complejo.

Este capítulo se estructura en 4 apartados principales, uno perteneciente a cada caso de estudio, y una conclusión comparativa entre ellos. Cada caso, a su vez, se encuentra dividido en 7 subsecciones. En la introducción de cada uno se aborda una descripción general de la relación bilateral con los Estados Unidos desde el punto de vista de los países periféricos. Además de comentar la percepción general de la literatura académica sobre tal relación, se puntualizan eventos diplomáticos de importancia y comentarios y declaraciones varias de los gobernantes de los países periféricos que ayudan a dar cuenta, en términos generales, del tenor de la relación que estos países buscaban lograr con Washington. También se describen las relaciones con otros actores de la región y otras grandes potencias de referencia frente a los Estados Unidos (principalmente la República Popular China y la Federación Rusa) y se mencionan cuestiones relativas al comportamiento de estos actores en la Organización de los Estados Americanos.

A continuación, a fin de lograr una comparación más clara, se estudian 4 indicadores en profundidad, dos correspondientes a la dimensión discursiva y dos a la dimensión práctica. El primero corresponde a los comentarios realizados por los líderes latinoamericanos en alusión a los Estados Unidos en sus discursos anuales de apertura de sesiones de la Asamblea Legislativa Nacional. Luego se traslada tal dimensión al ámbito internacional al analizar los discursos

desarrollados por estos gobernantes frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en ocasión de la apertura anual de sesiones ordinarias.

Seguidamente, en el plano práctico, se examinan las votaciones llevadas adelante en el Consejo de Seguridad de la ONU y los niveles de coincidencia con los Estados Unidos. Cabe advertir que los proyectos de resoluciones llevados a votación en este ámbito suelen estar pre acordados en negociaciones previas entre los distintos actores, para evitar altas cuotas de rechazo. Es por ello que los niveles de coincidencia en las votaciones son extremadamente altos. Sin embargo, a su vez, esto permite decir que las votaciones contrarias por los países latinoamericanos pueden ser advertidas por los diplomáticos norteamericanos como casos claros de oposición a su voluntad política, lo que amerita su estudio en profundidad. En este sentido, en el análisis de este indicador no solamente se indagan porcentajes de oposición y coincidencia, sino que también se profundiza sobre las principales resoluciones votadas en los períodos bajo estudio, haciendo hincapié sobre aquellas en las que no hubo coincidencia de votaciones.

Posteriormente, como segundo indicador de la dimensión práctica, se estudian los porcentajes de coincidencia y oposición anuales en las votaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. En tanto el número de votaciones es mucho mayor, este apartado se limita únicamente a realizar una comparación estadística descriptiva, sin profundizar en las distintas resoluciones votadas. Sin embargo, como aporte distintivo⁹⁶, no sólo se comparan los porcentajes de coincidencia y oposición sobre la totalidad de resoluciones, sino que también se realiza este ejercicio sobre las votaciones consideradas especialmente importantes por el liderazgo norteamericano. Anualmente estas consisten en entre 10 y 15 votaciones destacadas como “importantes” en los informes anuales del Departamento de Estado Norteamericano. Medir el nivel de alineamiento o distanciamiento en tales cuestiones se presenta como particularmente relevante, en tanto las votaciones de los países periféricos en las mismas son observadas con mayor atención por la diplomacia norteamericana, pudiendo tener mayores impactos en su política exterior hacia estos países periféricos. Por otra parte, en este apartado no solamente describe la evolución anual de estos indicadores, sino que se compara su desarrollo respecto de los otros casos bajo estudio y de la región latinoamericana en general.

⁹⁶ No se encontró ningún trabajo en la literatura académica que incurra en esta distinción, que se percibe particularmente útil.

Es importante señalar, como se comentó en profundidad en el apartado metodológico, que los niveles de coincidencia y de oposición se miden y analizan por separado, en tanto no son complementarios dada la omisión de las “oposiciones parciales” (aquellas ocasiones en las que uno de los actores se abstiene). Este trabajo únicamente observa los casos más extremos de alineamiento o rechazo entre ambas partes, en tanto se pretende luego estudiar su impacto sobre el accionar de los Estados Unidos sobre los distintos países latinoamericanos. Es esperable que estas posiciones extremas tengan un impacto más directo sobre las percepciones de los diplomáticos y políticos norteamericanos que aquellas situaciones de oposición moderada, de impacto ambiguo. Una abstención podría significar un acto de oposición o el intento de evitar una oposición perjudicial para Estados Unidos a pesar de mantener intereses contrarios. En tanto no se puede saber cómo es codificada tal cuestión en cada caso, resulta más conveniente limitarse al estudio de los casos más extremos.

Habiendo profundizado sobre estos indicadores se concluye cada caso comparando ambas dimensiones y definiendo la posición del caso bajo estudio en los términos planteados por Russell y Tokatlian (2009). Finalmente, el capítulo concluye con una comparación entre los distintos casos estudiados y su ubicación dentro de un esquema bidimensional que considera su comportamiento práctico y discursivo.

6.1 Brasil (2003 – 2016)

6.1.1. Introducción

Las relaciones entre Brasil y Estados Unidos se han mantenido amistosas desde hace más de 40 años. Sin embargo, no siempre se caracterizaron por ser así. Como marca Hirst (2013, p.27), las relaciones entre ambos Estados oscilaron entre el acercamiento y el distanciamiento en distintos períodos, dependiendo puntualmente de sus necesidades e intereses políticos y económicos.

Este capítulo se centrará en analizar la política exterior de Brasil hacia la potencia norteamericana en las presidencias de Luiz Inácio “Lula” da Silva y Dilma Rousseff. Estos períodos se vieron marcados, desde el punto de vista de Brasil, por un criticismo cada vez mayor hacia el sistema internacional presidido por los Estados Unidos. Más aún, desde la perspectiva de Schweeler (2011, pp. 293-294), Brasil fue, durante el período bajo estudio, la más revisionista de

las potencias emergentes, incluso por encima de China. Aun así, como se verá en capítulos posteriores, este no tuvo consecuencias mayores desde el punto de vista norteamericano, lo que posiciona a Brasil como un caso paradigmático frente a la Teoría del Realismo Periférico.

Antes de adentrarse en el período bajo estudio, cabe desarrollar brevemente las relaciones entre estos actores en los años previos, a modo de contextualizar lo que sucedería en los años de interés para este estudio. Hirst (2013, pp. 27-62) plantea que las relaciones entre Estados Unidos y Brasil se pueden resumir históricamente a cinco “As”: Alianza, Alineamiento, Autonomía, Ajustamiento y Afirmación. Las etapas que conciernen a esta investigación son las de Ajustamiento y Afirmación. La etapa de Ajustamiento comenzó a mediados de la década de los 90, cuando Brasil modificó sus relaciones con Estados Unidos y adoptó una postura más flexible hacia las expectativas que tenía Washington para con Brasilia y viceversa en los ámbitos comerciales, económicos y diplomáticos. En cuanto a la etapa de Afirmación, esta comenzó con la llegada de Lula da Silva al poder. Se la define de esta manera debido al carácter afirmativo en los discursos y en el accionar del nuevo presidente, marcando las nuevas ambiciones brasileñas y el límite de las concesiones que el nuevo gobierno estaba dispuesto a hacer en pos de conquistarlas.

El mandato de Cardoso (1995-2003) buscó recuperar la credibilidad y el prestigio de Brasil en el plano internacional al mismo tiempo que buscaba subsanar su inminente crisis económica. Para alcanzar estos objetivos, Itamaraty quedó relegado y el presidente llevó a cabo personalmente las relaciones diplomáticas con los Estados que consideraban clave para la reinserción de Brasilia en el nuevo Sistema internacional interconectado y globalizado. En este periodo, las relaciones con Estados Unidos fueron más bien estrechas debido a la ideología compartida por los dirigentes políticos de Brasilia y Washington. Debido a esto, junto con otros factores, como el establecimiento indiscutido del liberalismo tras la caída del Muro de Berlín, Brasil decidió adherirse al Consenso de Washington (Morandé, 2016, pp. 33-57).

Con el tiempo, al igual que la Argentina y otros países latinoamericanos, Brasil comenzó a sentir las consecuencias tanto de la mala aplicación de políticas neoliberales como de la crisis del tequila a partir de 1999. Sin embargo, la flexibilización de las medidas económicas y la austeridad fiscal

lograron contener la crisis económica y la hiperinflación, evitando así el default⁹⁷. No obstante, el número de habitantes bajo la línea de pobreza aumentó casi tres puntos porcentuales, representando el 28% de la población brasileña hacia el 2003 (FGV Social/CPS, 2018). Este pico de crecimiento porcentual se debió a la crisis financiera y la fuga de capitales que tuvieron lugar a finales de 2002 y que llevaron a una devaluación del Real con respecto al dólar de casi el 100%⁹⁸. En este contexto, la marginalidad y la exclusión social se profundizaron, junto con la desconfianza hacia la clase política dominante que no supo solucionar problemas urgentes como el desempleo, el crimen y la indigencia (Mallo Reynal, 2006, p. 56).

A partir de los 2000, los Estados que sufrieron las consecuencias de alinearse económicamente con Estados Unidos -no solo los nombrados anteriormente, sino también múltiples países europeos, africanos y asiáticos- optaron por un cambio radical en su perfilamiento de políticas internas y externas. A partir de estos años se pudo observar una nueva postura de renovado orgullo propio, que acompañaba una actitud desafiante y más autónoma hacia las políticas emanadas desde Washington y apuntaban a fortalecer las nuevas alianzas dentro del Sistema (Soreanu Pecequilo, 2010, p. 137).

Con el inicio del nuevo milenio, Brasil fue testigo del inicio de una nueva era en su historia política. La llegada del Partido de los Trabajadores (PT) al palacio del Planalto significó un antes y un después en la política tanto interna como externa del país carioca. Este periodo (que abarcó tanto las presidencias de Lula Da Silva como las de Dilma Rousseff) estuvo caracterizado por una actitud ambivalente en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. Hubo momentos en donde las relaciones vieron picos de optimismo y benevolencia, como el establecimiento del estatus de “diálogo estratégico” de Brasil por parte de Estados Unidos, pero también hubo momentos en donde las escaramuzas entre ambos fueron marcadas, como el rechazo a la propuesta norteamericana de la creación del ALCA en 2005 o el descubrimiento de que ciudadanos brasileños (la presidenta inclusive) eran espionados ilegalmente por la NSA en 2013.

⁹⁷ El Cronista (2014). A 20 años del Plan Real, Brasil busca mayor estabilidad. Disponible en <https://www.cronista.com/ripe/A-20-aos-del-Plan-Real-Brasil-busca-mayor-estabilidad-20140703-0018.html>. Recuperado el 20 de abril de 2020

⁹⁸ Clarín, (2002). Crisis en Brasil: se disparan el riesgo país y el dólar. Disponible en https://www.clarin.com/ediciones-antiores/crisis-brasil-disparan-riesgo-pais-dolar_0_B14JJHg0te.html. Recuperado el 3 de junio de 2020

A pesar de la ambivalente tensión entre las potencias de las dos Américas y sin importar cuán malas fueran las relaciones, nunca se llegó al punto del imposible retorno. No importó cuán enfrentados estuvieran, como se verá posteriormente, Brasil no recibió grandes castigos por parte de Estados Unidos, incumpliendo con una de las predicciones básicas del Realismo Periférico.

A comienzos del siglo, con la llegada de las “nuevas izquierdas” (Panizza, 2009, pp 76-83) que manifestaron los sistemas políticos de los Estados latinoamericanos, cobró fuerte protagonismo una de las figuras más importantes de la historia del movimiento popular: Lula da Silva. Siendo dos veces electo presidente de la República Federativa del Brasil, el antiguo sindicalista metalúrgico se posicionó en materia de política exterior frente al hegemon norteamericano de manera ambigua: por un lado, marcó de forma constante su afán de lograr nuevas formas de organización y cooperación ante las nuevas amenazas que presentaba el nuevo orden internacional; pero, a su vez, manifestó constantemente el deseo de recibir asistencia y apoyo en los desafíos que enfrentaba su propio país entre los años 2003 y 2010.

La principal preocupación que tenían tanto Itamaraty como el mismo presidente brasileño, con vistas a lograr algún tipo de concesión económica, era demostrar que las alarmas que sonaban ante la llegada de un presidente de izquierda eran infundadas. Teniendo en mente este fin, el primer esfuerzo del gobierno de Lula fue disipar el temor de que su identidad partidista condujera a una administración radical, poniendo en tela de juicio los valores defendidos por la comunidad empresarial. En consecuencia, el gobierno del PT debía revitalizar las comunicaciones bilaterales entre el Palacio de Planalto y la Casa Blanca. El tono directamente antiamericanista que Washington esperaba no llegó durante los primeros años.

Sin embargo, como se resaltó anteriormente, Brasil tampoco buscaba alinearse con Estados Unidos, sino encontrar su propio camino. En el intento de lograr esto, al tiempo que buscaba mantener posiciones aceptables con su par del Norte, Lula defendió constantemente la idea de que el multilateralismo en el plano de la seguridad internacional era la mejor manera para solucionar los problemas que el Sistema internacional enfrentaba. A su vez, también comenzó a tejer lazos con otros poderes emergentes, como lo eran China, Rusia, India y Sudáfrica, creando así los BRICS (Hirst, 2013, p. 62; Gratius, 2007, pp. 26-27)

En contraste con la presidencia de Cardoso, Lula decidió tener un perfil mucho más activo a nivel internacional. En este tono, buscó ampliar su esfera de influencia, reforzando las relaciones con sus vecinos sudamericanos, ya que percibía que la región podía ser utilizada como un “trampolín” para conquistar otros bloques económicos como los BRICS, el G20 y el bloque asiático. A su vez, tener el respaldo de sus aliados latinoamericanos le otorgaba a Brasil mayor margen de maniobra en los foros multilaterales de negociación, lo que, se esperaba, facilitaría sus aspiraciones de conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad (Freitas Couto, Lessa y Souza Farias, 2009, p. 97)

En los primeros dos años de la administración de Lula da Silva, Itamaraty se concentró en recuperar la tradición multilateral que se había perdido en las presidencias pasadas. Brasil ya no intentaba pertenecer al “primer mundo”, sino que quería reafirmar su liderazgo entre los Estados emergentes. En vez de darle prioridad a las relaciones verticales de Norte-Sur, Brasilia se concentró en reforzar sus relaciones horizontales Sur-Sur, lo que aumentaría el poder de negociación con el Norte, particularmente con Estados Unidos (Soreanu Pecequilo, 2010, pp. 137-138). Su gran apuesta fue por los acuerdos con socios no tradicionales (China, el Asia Pacífico, África, Europa del Este, Medio Oriente), evitando relaciones asimétricas con países tradicionalmente poderosos. Tal como explica Meza (2015, p.22):

El redireccionamiento de la política exterior, del eje Norte-Sur hacia el eje Sur-Sur es el trazo más distintivo de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), en relación con sus antecesores, mucho más evidente desde el segundo gobierno de Lula, que utilizó el multilateralismo como instrumento para moderar el poder de la superpotencia y para el reconocimiento a nuevos polos emergentes de poder, entre los cuales se encuentra Brasil.

La primera administración dejó atrás conceptualizaciones dominantes en el período de F.H. Cardoso, como la "autonomía por la participación" y mantuvo algunas visiones tradicionales, como el realismo, incorporando nuevas formulaciones, conceptos y categorías (Estado logístico, estructuras hegemónicas, potencia regional). Entre las principales diferencias entre Lula y Cardoso están en las interpretaciones ideológicas sobre los condicionantes y las posibilidades del orden internacional vigente.

En pocas palabras, la redirección de la política exterior de Lula se debió a un claro cambio ideológico de cuáles eran las prioridades y las ambiciones a las cuales debía apuntar el gobierno brasileño, que plantearían las directrices básicas de su política exterior. De esta manera, el reconocimiento de nuevos polos de poder -y por lo tanto de nuevos posibles socios- impulsó la reorientación hacia el multilateralismo en pos de expandir su esfera de influencia y lograr el reconocimiento como Poder Emergente.

Durante estos años, sin llegar a transformarse en un actor contestatario del orden mundial dominante, Brasil pasó a impulsar nuevas coaliciones para influir sobre algunas de las agendas más importantes de la política mundial (Meza, 2015, p. 26). La cooperación Sur-Sur tuvo un incremento extra-continental, con la creación de diversas alianzas con diferentes propósitos como el IBSA (Bloque de diálogo para la cooperación económica, política y técnica entre India, Brasil, Sudáfrica), el G4 (coalición entre Alemania, Japón, India y Brasil para impulsar la inclusión de los mismos como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU) y el G20 (Soreanu Pecequilo, 2010, p. 138).

Albergando un relativo resentimiento al ejercicio del poder norteamericano en la región, como muchos otros latinoamericanos, Brasil fue también uno de los principales promotores de la autonomía política respecto de Estados Unidos y Europa, instando a los países emergentes del BRICS, así como a otras democracias líderes del sur y del este (México e Indonesia, entre otras), a promover un orden internacional paralelo y autónomo del orden occidental que aferró sus raíces desde la posguerra. A su vez, instó a sus pares a demostrar al mundo que ya no cumplirían rutinariamente con los deseos de Washington. Esta rebeldía se tornó evidente en las conversaciones comerciales de la Ronda de Doha y en las negociaciones sobre el cambio climático, donde Brasil junto con otros actores en ascenso, fueron más reticentes a las posiciones chinas que a las norteamericanas (Schweeler, 2011, pp. 293-294).

Brasil se vio beneficiado por el vacío de poder que implicó la lenta y paulatina declinación relativa de los Estados Unidos frente a otras grandes potencias y su desinterés por América Latina (por su carga de compromisos en otras regiones). En este marco, trató de guiar a los Estados de la región hacia el objetivo conjunto de instaurar un espacio común sudamericano. Las ideas centrales de su "hegemonía consensual" consistían en la protección de la democracia, el desarrollo económico y las respuestas regionales conjuntas a los desafíos de la globalización, a través de

acuerdos multilaterales dentro de América del Sur (Borges, 2008, p.75). Bajo esta premisa, Brasilia impulsó la integración sudamericana con la creación de la UNASUR. A su vez, el Mercosur fue fortalecido mediante acuerdos y negociaciones con socios internacionales como la Unión Europea, Israel, la Unión Aduanera de África Austral (SACU por sus siglas en inglés) y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (SAARC por sus siglas en inglés). Por último, en un arduo trabajo que implicó tanto ascenso en índices objetivos tangibles como cierta campaña de “marketing” a nivel internacional, los BRICS como Estados Emergentes fueron cada vez más reconocidos como los nuevos pilares del orden mundial (Soreanu Pecequilo, 2010, pp. 138-139).

Las negociaciones que buscaban la reforma de la OMC surgieron frente a la insatisfacción de las naciones agricultoras ante la falta de compromiso para discutir asuntos sobre agricultura por parte los Estados dueños de los principales mercados. Estas tensiones alcanzaron su pico en la Cumbre Ministerial de la OMC que tuvo lugar en Cancún en el 2003. En esta Cumbre Brasil apoyó la propuesta del Grupo Cairns (futuro G20) que proponía una serie de medidas para evitar el oligopolio de las empresas nacionales y privadas de los Estados desarrollados y que aseguraran la competitividad de los productos agrícolas de los países en desarrollo. Brasil se demostró constantemente opositor a la ola proteccionista impuesta por algunos de los países más ricos del mundo, entendiendo que esto afectaba a los países en vías de desarrollo, proponiendo que los países industrializados den el ejemplo: “El proteccionismo de los países ricos penaliza injustamente a los productores eficientes de las naciones en desarrollo” (Da Silva, 2003A).

En línea con esto, en reiteradas ocasiones Lula acusó sobre los grandes efectos negativos que tenían los subsidios que Estados Unidos aplicaba a los productos agrícolas para los países sudamericanos (especialmente Brasil y Argentina). En la Cumbre de las Américas de 2005 Lula declaró: “Para Brasil no tiene sentido hablar de libre comercio mientras persistan los gigantescos subsidios de agricultura que desnivelan el campo de juego” (Da Silva, 2005A). Frente a esto, Brasil fue acusado por Estados Unidos de ser el responsable de que estas negociaciones quedaran detenidas en este periodo.

A su vez, Washington y Brasilia difirieron en gran medida con respecto a los tratados y negociaciones a nivel hemisférico. Itamaraty consideró históricamente al continente americano dividido en dos: el Norte, responsabilidad en términos de estabilidad, seguridad y desarrollo de Estados Unidos, y un Sur, primordialmente responsabilidad brasileña. La percepción de la

existencia de estas “dos Américas”, distintas no meramente por sus orígenes étnicos o diferencia de idiomas, sino por la simple geografía, fue lo que siempre modeló la política exterior de Brasil. Bajo esta percepción, a principios de los noventa, surgió la creación del Mercosur entre Argentina y Brasil, la cual tenía la intención de transmutar de un área del libre comercio a un Mercado Común.

Entre otros motivos, este proyecto sudamericano impulsó a Bill Clinton a promover el ALCA, con el objetivo de extender un área de libre comercio a todo el continente para el 2005. Estados Unidos impulsaba al ALCA como una institución que reuniera todos los acuerdos y procesos de integración que se estaban dando en la región, por lo que organismos como el Mercosur o el Pacto Andino dejaría de existir. Por su parte, Brasil defendía que estos organismos debían mantener su existencia. El Planalto siempre tuvo conciencia de las pérdidas que podría sufrir con la implantación del ALCA, considerando que renunciaría al liderazgo político y económico que mantenía en el Mercosur. A su vez, Brasil reclamaba que el acuerdo que Estados Unidos proponía para la región no tenía en cuenta las asimetrías de los Estados menos desarrollados ni la competitividad de los productos agroganaderos. También acusó a Washington de no aceptar discusiones sobre la apertura de mercados como el del etanol, el algodón, el tabaco, el café y la soja, entre otros, fuentes importantes de ingresos para los Estados latinoamericanos. De ahí su resistencia a seguir con las negociaciones hasta que no se resolvieran la reforma de la OMC (Moniz Bandeira, 2002, p. 152)

Si bien Estados Unidos y Brasil lideraron las conversaciones para la creación del ALCA entre 2003 y 2005, no llegaron nunca a un consenso. El único avance logrado por Estados Unidos se dio con Estados de Centroamérica y el Caribe. Los Estados latinoamericanos percibían que el ALCA no les ofrecía un trato equitativo con respecto a los Estados Unidos. Frente a esto, en la IV Cumbre de las Américas, decidieron rechazar la creación del organismo en cuestión (Soreanu Pecequilo, 2010, pp. 140-142). Cabe aclarar que la convocación para esta Cumbre era para tratar un acuerdo con respecto a temáticas laborales y puestos de trabajo y Brasil, Argentina y Venezuela prefirieron evitar tratar la creación del ALCA en esa ocasión. Sin embargo, Estados Unidos y los miembros del NAFTA trajeron a colación la temática. Cuando el presidente Lula tuvo la palabra declaró:

Yo vine aquí para discutir de empleo, empleo, empleo (Amorin detrás corrió la vista hacia su jefe; Kirchner esbozó una leve sonrisa de aprobación), pero quiero decir una cosa del ALCA. Yo pienso. 1) El debate sobre comercio no puede ser una cosa

ideologizada. 2) Para Brasil no tiene sentido hablar de libre comercio cuando persiste el gigantesco subsidio a la agricultura, que desnivelan el terreno de juego (Kirchner, asiente con la cabeza). 3) Por eso la prioridad es de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde podemos de hecho abordar estos puntos juntos. Por otro lado, no existen modelos únicos para las relaciones comerciales. En el ALCA estamos discutiendo, antes de Miami 2003, temas que iban mucho más allá del comercio, como reglas de inversión, compras gubernamentales, etc., que limitaban la posibilidad de políticas industriales, tecnológicas y otras. El Mercosur y Brasil hemos negociado con otros países el desarrollo, donde tomamos en cuenta las asimetrías y las sensibilidades de los países menos desarrollados. El mismo principio debe regir para las negociaciones hemisféricas (Archivo Histórico RTA S.E., 2015, 03:15–05:21).

De esta manera, Lula dejó en claro su desacuerdo con los términos que Washington había establecido para la negociación del área de libre comercio. En su vuelta la Planalto (antes de que la Cumbre concluyera) anunció brevemente a los reporteros que la postura de Brasil era concordante con la de Argentina, quien se enfrentaba a la propuesta presentada por Estados Unidos⁹⁹. Es así como el NO al ALCA terminó por convertirse en uno de los vértices más importantes de la rivalidad entre Brasilia y Washington en las presidencias de Lula da Silva (Moniz Bandeira, 2002, pp. 148-149).

Tras este hecho, se produjo un nuevo tipo de regionalismo denominado post-liberalismo en donde surgieron organismos como la UNASUR, la CELAC y el ALBA de los cuales se excluyó a Estados Unidos y a Canadá, ya que se los consideraban “hegemones imperialistas”. Este nuevo regionalismo pretendía acentuar su carácter político y siempre pregonaba el desarrollo social de todos los miembros del movimiento, aunque ciertos autores plantean que, en realidad, los líderes políticos de dicho regionalismo buscaban principalmente capital político para llevar a cabo sus objetivos en el plano doméstico (Serbin s.f, pp. 193-194).

En contraparte, a lo largo de los años Lula da Silva mostró un gran interés en temas humanitarios, como la crisis del cambio climático y las crisis alimentarias. En estos temas, sin

⁹⁹ Barcelona, E. (2015). Los presidentes entierran el ALCA. Página 12. 05/11/2015. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-285456-2015-11-05.html>. Recuperado el 15 de mayo de 2020.

embargo, en general no arremetió de una manera ofensiva contra los países ricos, sino que, por el contrario, pidió constantemente ayuda a estos. Aun así, acusó a los Estados Unidos por “despilfarrar” dinero en cosas innecesarias cuando, a su consideración, había objetivos más urgentes a los cuales apuntar:

Se necesitan 50.000 millones de dólares adicionales por año para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en el plazo estipulado. La comunidad internacional puede hacerlo. [...] Piensen en los costos de las guerras y los conflictos. Todos aquí saben que la segunda guerra del Golfo probablemente ha costado miles de millones de dólares hasta el momento. Con mucho menos podríamos cambiar la triste situación de una gran parte de la población mundial (Da Silva, 2006A).

Retomando este último punto, ante la invasión a Iraq en el 2003, Brasil apoyó la defensa del sistema multilateral al cual consideraba “un imperativo, ante el riesgo de un retroceso en el orden político internacional” (Da Silva, 2003A). Brasil se posicionó junto con Francia, Rusia y Alemania en contraposición a la “Coalición de los Dispuestos” liderada por Estados Unidos y compuesta por naciones como Gran Bretaña, España, Portugal y Polonia (Soreanu Pecequilo, 2010, p. 141).

El rol del Consejo de Seguridad de la ONU, y la necesidad de un crecimiento del multilateralismo en la toma de decisiones, formaron parte continúa del discurso brasileño frente a la Asamblea General desde comienzos del período bajo análisis. Ya en el 2003 Lula clamaba:

Es indispensable que las decisiones de este Consejo gocen de legitimidad ante la Comunidad de Naciones en su conjunto. A tal fin, su composición, en particular en lo que respecta a los miembros permanentes, no puede ser la misma que cuando se crearon las Naciones Unidas hace casi 60 años (Da Silva, 2003B).

Pronunciando así su convicción de que el multilateralismo era el camino por seguir en este nuevo orden, da Silva también dejó por sentado su oposición a un esquema de seguridad internacional elegido por los miembros permanentes, al que en reiteradas ocasiones definió como “exclusivista”.

Aun cuando se dirigió contra el orden mundial tal como estaba establecido en reiteradas ocasiones, Lula pretendió demostrar discurso tras discurso que, antes que atacar

indiscriminadamente a los Estados Unidos o sus aliados, su objetivo principal era lograr el desarrollo de su país, no de manera autónoma, sino teniendo el firme apoyo de las grandes potencias económicas y políticas a su favor. Sus reclamos siempre se orientaron hacia la -según su perspectiva- injusta distribución de riquezas y poder, de la que Estados Unidos formaba parte y era considerado, a veces, el principal artífice. De esta forma, los reclamos que expresó Lula durante su presidencia pudieron haber sido interpretados de forma ambigua por los Estados Unidos. Aunque no había referencias directas, si pueden advertirse fuertes indirectas durante todo el período.

Al final del primer mandato de Lula, Brasil había logrado avanzar en su objetivo y se posicionaba cada vez con mayor protagonismo en el Sistema internacional. El refuerzo de las relaciones con sus vecinos sudamericanos y con sus aliados en otras regiones, junto con el progreso colectivo alcanzado por los BRICS, lograron que Brasil sea reconocido como un Poder Emergente y un pilar clave en la geopolítica mundial.

Al comenzar el segundo mandato de Lula, aires favorables soplaban hacia Latinoamérica. Luego de una larga espera de 8 años, el partido demócrata volvió a la Casa Blanca bajo el liderazgo de Barack Obama. Para América Latina, esta victoria fue recibida con buenos ojos, ya que el nuevo presidente había prometido en campaña un mayor acercamiento a sus vecinos continentales. Lula da Silva fue el primer presidente en viajar a Washington en diciembre de 2009 con la expectativa de retomar la vieja relación de amistad entre ambos Estados y reforzar los lazos económicos y comerciales que habían sufrido repercusiones luego de la crisis financiera del 2008 (Caixeta Arraes, 2015, p. 4). Sin embargo, Obama quería más bien reforzar la relación política, ya que quería que Brasil fuera un moderador viable de Estados Unidos en la Habana, Caracas y La Paz.

En este contexto, la visita del presidente Lula da Silva a Barack Obama en los primeros días de marzo de 2009 buscó equilibrar los intereses entre la economía y la política. Por un lado, ni se mencionó la tan ansiada reformulación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Por otro lado, Lula utilizó esa reunión histórica para proponerse como moderador de América del Sur, ya que podría representar tanto la opinión venezolana por su relación con Chávez, como la postura norteamericana. Indicador político de la voluntad estadounidense de que esto fuera así fue el hecho de que el líder brasileño fue el primero del continente en ser recibido por el representante de los Estados Unidos, a pesar de las reiteradas acusaciones que había recibido por parte del líder del PT en los años precedentes (Caixeta Arraes, 2012, p. 5).

La crisis hondureña del 2009 representó una combinación entre conflicto y camaradería, principalmente por el cambio de posiciones de Estados Unidos. Luego del golpe de Estado contra Zelaya, Brasil y Estados Unidos condenaron al golpe y presionaron por el retorno de la democracia. Pero luego de la resistencia opositora hondureña y que Zelaya se encontrara refugiado en la embajada brasileña en Honduras, Estados Unidos apoyó el golpe militar, mientras que Brasil mantuvo su posición inicial, rehusándose a reconocer como legítima la nueva administración de Porfirio Lobo (Soreanu Pecequilo, 2010, pp. 146-147). Esta crisis demostró la reafirmación de autonomía brasileña con respecto a Estados Unidos.

El mismo patrón se repitió en las tratativas sobre el desarrollo nuclear iraní. La Casa Blanca y el Planalto comenzaron siendo aliados y terminaron las negociaciones tomando caminos separados. A principios del año 2010, Brasil, Turquía e Irán firmaron el acuerdo trilateral sobre el programa nuclear iraní, el cual también era apoyado por Estados Unidos al inicio de las negociaciones. Sin embargo, luego de firmar el tratado, Brasil y Turquía fueron criticados por Washington -quien buscaba apoyo para sancionar multilateralmente a la República Islámica (Soreanu Pecequilo, 2010, p. 147; Schweller, 2011, p. 293). Este giro en el comportamiento estadounidense se debió al cambio del carácter del acuerdo trilateral. El mismo presentaba ganancias para las tres partes, ya que Brasil recibía los desechos nucleares de Irán, Turquía recibía el know-how de los científicos iraníes y a cambio, Irán obtenía la ratificación de que el desarrollo de su programa nuclear era con fines pacíficos. Empero, dicho tratado le otorgaba mayor poderío en su región, así también como capital político a nivel internacional (Rezaei, 2019, p. 195)

La postura de Brasilia se debe analizar teniendo en cuenta que, para el país sudamericano, el TNP era “una herramienta política conducida por Estados Unidos para “hacer valer la ley” a los Estados más débiles de manera selectiva” (Spektor, 2010, p.2). Ante el pedido de que Brasil sancione el accionar de Irán, Lula preguntó: “¿Por qué Irán debe ser castigado por lanzar un programa civil de enriquecimiento de uranio, mientras que Israel, que tiene las bombas en su arsenal e India, que decide criticar abiertamente al TNP y se mantiene afuera del mismo, reciben comentarios agradables por parte de Washington” (Da Silva, 2009).

Cuando Hillary Clinton, Secretaria de Estado, visitó Brasilia en marzo de 2010 en busca de apoyo para imponer sanciones más severas sobre el programa nuclear iraní, el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, y el Presidente Lula se negaron a condenar las

actividades en las que creían que cualquier potencia emergente tiene derecho a participar. Tal como advierte Schweeler (2011, pp. 293-294), “pocos se sorprendieron por el resultado”.

Para el final de su mandato, Lula había conquistado los objetivos que se había propuesto. Da Silva logró que su país expandiera su esfera de influencia más allá del continente americano, jugando un rol importante en la política mundial junto con los BRICS, siendo reconocido por parte de los Estados Unidos al otorgarle el rango de “diálogo estratégico” a Brasil. Si bien la ambivalencia hacia Washington fue una de las principales características a lo largo de ambos mandatos, Lula da Silva dejó la silla presidencial con las relaciones entre el Planalto y la Casa Blanca en uno de sus mejores momentos, quedando muy lejano el alineamiento automático de Cardoso, así como también el discurso antiimperialista que la oposición del PT esperaba.

En las elecciones de 2011, la sucesora de Lula, Dilma Rousseff, conquistó la victoria electoral, convirtiéndose en la segunda candidata del PT en ganar la presidencia. En el plano internacional, Brasil ya era reconocido como un Estado Emergente y un actor preponderante en el establecimiento de la agenda política del Sistema internacional, junto con nuevos socios extracontinentales como Rusia, India, Sudáfrica y China. Frente a estos logros, Rousseff buscó mantener las dos premisas de la política exterior brasileña: autonomía y desarrollo. Autonomía para lograr el respeto y el trato equitativo por parte de las Grandes potencias del Sistema internacional y desarrollo para aumentar el potencial interno de Brasil.

En el plano continental, al igual que con su predecesor, las relaciones con Estados Unidos también fueron ambiguas, siempre buscando el trato de “igual a igual”. Sin embargo, las mismas se vieron duramente afectadas por el descubrimiento de espionaje ilegal por parte de la NSA a ciudadanos brasileños (Ortiz de Zárate, 2016). En el plano internacional, Dilma continuó la tenencia multilateralista de su antecesor, sin embargo, no tardó en imprimir su matiz propio. Perfilando mayor prioridad diplomática a los BRICS, atenuó el activismo en lo referido a la integración regional para explorar nuevos mercados en otros continentes.

En el periodo de Dilma, el contexto internacional había cambiado. El crecimiento de China - tanto económico como político- era más que evidente, convirtiéndose en un socio prometedor con un amplio mercado en busca de nuevos inversores. En 2011 el gigante asiático representaba el 17.05% de las transacciones comerciales brasileñas, sobrepasando ampliamente a Estados Unidos,

que representaba un total de 10,15%. A su vez, la búsqueda de mayor autonomía y desarrollo impulsó la exploración de nuevos mercados en Europa. La preferencia euroasiática de la administración de Dilma se puede ver personificada, por ejemplo, en la concesión exterior para la explotación del campo petrolífero Libra; que fue otorgada a dos empresas chinas, la francesa Total y la holandesa Shell (Ortiz de Zárate, 2016).

Las relaciones con Estados Unidos fueron aún más ambiguas que en el periodo de Lula. Si bien Dilma necesitaba estar en buenos términos con Obama para mantener el estatus de “Diálogo Estratégico” y conservar su preponderancia en los foros multilaterales como el G20 y el G8, discreparon fuertemente con respecto a diferentes tópicos en más de una ocasión.

Una de las temáticas causante de contiendas fue el bloqueo político y económico de Cuba. Dilma Rousseff no dudó en expresar su opinión sobre esta cuestión en reiteradas ocasiones y en diferentes ámbitos. Un ejemplo de esto tuvo lugar en una cena festejada en la embajada de Brasil en Washington cuando la presidenta realizó una visita oficial a Obama. En dicha cena, hizo notar su ferviente desacuerdo con la política de bloqueo, defendiendo que la VI Cumbre de las Américas debería ser la última sin la nación caribeña. Esta misma postura la repitió en el discurso de apertura de la Asamblea General:

Cuba ha logrado grandes progresos en la actualización de su modelo económico. Para continuar por ese camino, necesita el apoyo de los asociados tanto cercanos como lejanos. Sin embargo, la cooperación sobre los progresos de Cuba se ve obstaculizada por el embargo económico que ha perjudicado a su población durante decenios. Hace mucho que hubiéramos debido poner fin a ese anacronismo, que es objeto de condena de la inmensa mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas (Rousseff, 2012).

De esta manera, en cierta forma camuflándose en la convicción de acabar con el hambre en el mundo, Dilma Rousseff acusó fuertemente a los Estados Unidos por los castigos que le hacía sufrir a Cuba desde los comienzos de la Guerra Fría.

Otra cuestión generadora de tensiones entre la Casa Blanca y el Planalto fue la proliferación nuclear iraní, donde el comportamiento de Brasilia fue francamente errático. Frente al relativo acercamiento que había presentado Lula durante su mandato, en un discurso público a principios

de su primer mandato, Dilma recalcó que Brasil era un incansable defensor de los Derechos Humanos en cualquier parte del mundo e invocó la memoria del Holocausto, negado por las autoridades de Teherán. Las relaciones irano-brasileñas tuvieron su pico de mayor tensión cuando la delegación brasileña votó afirmativamente por el envío de un representante del Consejo de Derechos Humanos de la ONU para investigar sobre las presuntas violaciones a los Derechos Humanos por el gobierno iraní. El Planalto se había pronunciado de esta manera a cambio de que Estados Unidos apoyara su candidatura para un asiento permanente en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, el apoyo nunca llegó y Brasil respondió apartándose del lineamiento norteamericano.

Ante la filtración de un documento oficial que daba indicios de que Irán estaba desarrollando una ojiva Nuclear, Estados como Gran Bretaña, Francia y Estados Unidos buscaron la aprobación de sanciones contra la República Islámica. La votación fue aprobada finalmente con 12 votos a favor, 1 abstención (Líbano) y los votos en contra de Brasil y Turquía. La cambiante posición de Brasil al respecto se manifestó en la declaración realizada por su representante la Sra. Viotti durante la sesión 6335 del día 9 de junio de 2010, en la cual se trató esta temática:

El Brasil votará en contra del proyecto de resolución (...) Lo haremos porque no consideramos que en este caso las sanciones sean un instrumento eficaz. Es muy probable que las sanciones provoquen sufrimiento al pueblo del Irán y beneficien a aquellos integrantes de cualquiera de las partes que no quieren que triunfe el diálogo (...) Votaremos en contra del proyecto de resolución también porque la aprobación de sanciones en este momento es contraria a los esfuerzos satisfactorios del Brasil y Turquía tendientes a lograr que el Irán colabore a fin de llegar a una solución negociada con respecto a su programa nuclear (...) No debemos perder la oportunidad de iniciar un proceso que puede conducir a una solución pacífica, negociada de esta cuestión. Las preocupaciones respecto del programa nuclear de Irán planteadas hoy no se resolverán mientras no se inicie el diálogo. Al aprobar sanciones, este Consejo en realidad está optando por una de las dos vías que se suponía se emplearían simultáneamente, lo cual, en nuestra opinión, es la vía equivocada (Viotti, 2010)

El choque entre ambos países en esta resolución en particular trajo fuertes repercusiones políticas para Brasil y su relación con Estados Unidos. La secretaria de Estado de ese entonces, Hillary Clinton, expresó en reiteradas ocasiones su descontento hacia el país carioca por su postura

errática. En respuesta, cuando visitó Brasilia por temáticas referentes a la explotación de la base petrolera Libra, no pudo conseguir una reunión personal con Rousseff, quien la derivó a la presidenta de Petrobras de ese momento. De esta manera, el Planalto buscaba demostrar que ya no tenía pudor en exponer su oposición por las políticas impulsadas por Estados Unidos y el desagrado ante el desdén con el cual el país anglosajón trataba a Brasil (Ortiz de Zárate, 2016).

Las tensiones alcanzaron su pico en julio de 2013, tras la filtración de documentos que demostraban el espionaje clandestino a ciudadanos brasileños (la presidenta incluida) por parte del NSA (National Security Agency) de Estados Unidos. Para el Gobierno brasileño, era inconcebible que Estados Unidos espicara a la jefa de un país con el que había una "asociación estratégica". Figueiredo (canciller brasileño) describió lo sucedido como una "violación inadmisibles e inaceptable de la soberanía nacional". Itamaraty reclamó las explicaciones pertinentes insistiendo que solo serían aceptadas si eran expresadas de manera escrita por parte del presidente Barack Obama ¹⁰⁰ y Dilma remarcó:

Para el Brasil, la situación es particularmente grave, pues hemos sido blanco concreto de esas intromisiones. Información privada de ciudadanos ha sido indiscriminadamente espionada e interceptada. Información de negocios, con frecuencia de gran valor económico, incluso de valor estratégico, ha sido objeto de actividades de espionaje. [...] Esas intromisiones en las vidas y los asuntos de otros países es una violación del derecho internacional y por lo tanto constituyen una afrenta a los principios que deben regir las relaciones entre los países, en particular, entre los países amigos. Una nación no puede nunca promover su propia soberanía de una manera que dañe la soberanía de otra (Rousseff, 2013)

Luego apuntó directamente contra el gobierno de los Estados Unidos, diciendo que:

Estamos ante un caso grave de violación de los Derechos Humanos y de las libertades civiles mediante la interceptación y la captura de información confidencial relativa a actividades empresariales y, sobre todo, ante un caso de falta de respeto a la soberanía

¹⁰⁰ Reuters Editorial (2013). Brasil dice no está considerando dar asilo a Snowden. Disponible en <https://lta.reuters.com/articulo/internacional-brasil-snowden-asilo-idLTASIE9BG01520131217> Recuperado el 15 de mayo de 2020.

nacional de mi país. Hicimos saber al Gobierno de los Estados Unidos nuestra protesta, exigiendo explicaciones, disculpas y garantías de que tales procedimientos no se repetirán. (Rousseff, 2013)

Sin embargo y a pesar de la gravedad de la cuestión, a los pocos minutos de comenzar su discurso, Dilma dejó el tema de lado y retomó viejos reclamos como lo eran la deficiente representación del Consejo de Seguridad y del FMI, remarcando la necesidad de una reforma para reflejar el peso de los países emergentes. De esta manera, la administración de Rousseff demostró una vez más su carácter ambiguo y de oposición limitada ante los Estados Unidos, buscando un balance entre los ataques para “hacer valer” su autonomía y la búsqueda de su apoyo para conquistar sus ambiciones nacionales.

En los años subsiguientes, las relaciones entre Brasil y Estados Unidos no tuvieron nuevas contiendas. La atención de Rousseff se centró en su reelección y luego en soslayar los escándalos de corrupción que implicaron tanto a sus funcionarios como a ella misma. Estos escándalos concluyeron con el Impeachment y destitución de Dilma.

Cabe por último mencionar las relaciones de los gobiernos brasileiros durante este período con grandes potencias contestatarias del sistema internacional prevaleciente que podrían haber sido vistas con inquietud por parte de Washington. En primer lugar, respecto a China, tal como reconoce Oliveira (2006), ya durante el gobierno de Lula, “pese a la mayor tradición de la relación con EEUU y Europa, los lazos con Asia pasaron a ser prioritarios” (p.143). En términos comerciales, mientras que para el año 2002 los Estados Unidos representaban un cuarto de las exportaciones totales de Brasil y China apenas un 4%, esta relación tendió a invertirse año a año. Para el 2009, China ya superaba a Estados Unidos como principal socio comercial, relación que continuó intensificándose en los años posteriores. En términos militares, si bien la cada vez más desarrollada industria de defensa brasileira disminuyó los incentivos para la compra de equipos asiáticos, se plantearon discusiones sobre la posible coproducción de algunos nuevos desarrollos, incluidos los de tipo misilístico, satelital y nuclear (Watson, 2010; Ellis, 2012).

Es menester resaltar el papel del programa sino-brasileño de desarrollo y lanzamiento conjunto de satélites para el monitoreo de recursos terrestres. Este programa, que se conoce como CBERS, fue inaugurado en el año 1999 y lleva a la fecha 4 satélites lanzados mediante el empleo de cohetes

chinos de clase “Long March” desde bases chinas. El 70% de la financiación corresponde al gigante asiático y el resto a la potencia sudamericana. Además, según un trabajo de la Heritage Foundation del 2005, China y Brasil habrían cooperado en el desarrollo de satélites espías. Frente a esto, cabe recordar, que algunos sectores de los Estados Unidos temen la implementación de la tecnología satelital china para el espionaje y su uso en la guerra informática entre ambas potencias (Escudé, Mioni y de las Gracias Bazán, 2011, pp. 144, 166–169). Más aún, la doctrina militar china declara explícitamente que este tipo de herramientas se consideran una manera efectiva de neutralizar las asimetrías de poder militar convencional (Rubbi, 2019).

Por otra parte, respecto a Rusia, cabe subrayar que en noviembre de 2004 Putin realizó una visita a Brasil, la primera de un presidente ruso desde el comienzo de las relaciones bilaterales. En reciprocidad, Lula da Silva visitó Rusia el año siguiente, momento en el cual se declaró la “asociación estratégica” entre ambos Estados¹⁰¹. En el área técnico-militar, la relación fue creciente. La adquisición de 12 helicópteros tipo Mi-35 y la firma de acuerdos de cooperación para el desarrollo conjunto de aviones caza de quinta generación, sistemas misilísticos de lanzamiento de satélites, sistemas de mapeo, tecnología de guía remota y seguridad de la información fueron algunos hitos en la relación (Ionescu, 2019). También se destacó la compra en el año 2010 de vehículos blindados tipo Tigr provenientes de Rusia para apoyar las medidas de seguridad necesarias para los mundiales de fútbol FIFA 2014 y los Juegos Olímpicos del año 2016.

En conclusión, las relaciones bilaterales entre Brasil y Estados Unidos se caracterizaron durante estos períodos por un acercamiento y un alejamiento casi cíclico. Por otra parte, a pesar de que los liderazgos y los estilos para ejercer la diplomacia entre Lula y Dilma fueron diferentes, se pueden establecer ciertos ejes comunes.

Tanto da Silva como Rousseff discreparon con la conformación del Consejo de Seguridad de la ONU y reclamaron su reforma, se manifestaron en contra de la injusta distribución de la riqueza en el sistema internacional y propusieron año tras año nuevas iniciativas para resolver la lucha contra el hambre y el cambio climático. Sin embargo, su manera de relacionar estos temas a los Estados Unidos, tanto atribuyéndole una culpa como reconociendo una virtud, fueron distintas.

¹⁰¹ Embaixada da Federação da Rússia na República Federativa do Brasil. História das relações bilaterais. Recuperado de: https://brazil.mid.ru/web/brasil_pt/historia-das-relacoes-bilaterais

Aun así, la característica en común más importante fue la constante ambivalencia con la que se mantuvieron las relaciones bilaterales entre Washington y Brasilia, respondiendo al deseo brasileño de conseguir mayor autonomía y, al mismo tiempo, mayor desarrollo para ampliar el capital político y económico de Brasil. El caso de Brasil pareciera un ejemplo paradigmático del debate abierto por el Realismo Periférico en los 90 respecto de la cuestión de la autonomía y su relación con el desarrollo. Sin detenerse a pensar de forma profunda cuál vendría primero en la lógica explicativa, el Brasil de Lula y de Dilma pretendió su búsqueda en simultáneo, obteniendo tanto logros como decepciones y fracasos en el camino.

A fin de reafirmar el análisis de la política exterior brasilera hasta aquí planteado, se desarrollan a continuación los siguientes indicadores en cuatro apartados diferentes: el primero, sobre los discursos del presidente en la Asamblea Legislativa interna; el segundo, en referencia a los discursos presidenciales en la apertura de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas; el tercero, sobre la votación brasileña en el Consejo de Seguridad; y el cuarto y último respecto a la votación de Brasil en la Asamblea General. Estos apartados demuestran el Planalto mostró una clara ambivalencia con respecto a Washington, oscilando entre el apoyo y la oposición.

En el siguiente apartado se analizan los discursos presidenciales tanto de Lula da Silva como de Dilma Rousseff en la apertura del Congreso Nacional brasileño.

6.1.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional

La apertura de las sesiones legislativas en Brasil se realiza durante el mes de febrero. A diferencia de otros países, el presidente de la República Federativa de Brasil no posee la obligación constitucional de presentarse a la ceremonia de inicio de las sesiones legislativas. Miembros del Congreso o el ministro interino de la Casa Civil (jefe de gabinete) suelen ser encargados de enunciar el discurso de apertura de las sesiones en nombre del Poder Ejecutivo. Entre 2002 y 2017, sólo en tres ocasiones se presentaron los presidentes de manera presencial: tanto Lula da Silva como Dilma Rousseff el primer año de su mandato presidencial, y Dilma Rousseff nuevamente en el 2016 en un contexto de crisis política¹⁰².

¹⁰² Sin embargo, en tanto se entiende que estos voceros expresaban las palabras del Jefe de Estado en cada año, las citas sobre los discursos en el presente capítulo se atribuyen a los presidentes correspondientes, a

En el caso de Brasil, durante este período, los discursos de apertura de trabajos legislativos realizaron alusiones a los Estados Unidos en pocas ocasiones. En los casos de Fernando Henrique Cardoso en 2002 y de Lula da Silva (2003-2010), los discursos se orientaron más al ámbito interno que en el caso de Dilma Rousseff (2011-2016) y de Michel Temer en 2017. En todas las ocasiones, sin embargo, se advirtió el mismo carácter ambiguo, presentando a Estados Unidos como un socio tradicional de Brasil, al mismo tiempo que se criticaba el orden mundial que este presidía.

A partir de los efectos de la crisis financiera internacional y con la asunción de Dilma Rousseff como presidente de la República en 2011, se fueron incorporando al discurso más alusiones al contexto mundial. En numerosas oportunidades, la mandataria destacó el carácter dinámico y cambiante del sistema internacional, mostrando a Brasil como un actor activo tanto a nivel regional como mundial. Asimismo, se observó el aumento de los reclamos de Brasil para reformar las instituciones internacionales (principalmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) en aras de la democratización del sistema internacional. También se apreció el aumento de la importancia de los países emergentes por medio del BRICS y del G-20.

A modo de establecer una línea de comparación, se comienza con el 2002, año previo al período bajo estudio. El discurso¹⁰³ del entonces presidente Fernando Henrique Cardoso planteaba que durante el año anterior las expectativas para el país habían sido favorables, pero la recesión en gran parte del mundo frustró parcialmente la expectativa de crecimiento. Mencionó la tensión internacional producto de los atentados contra los Estados Unidos como un hecho que provocó recesión económica. En este sentido, afirmó haberse comunicado con los líderes mundiales, entre ellos George W. Bush, para condenar el terrorismo (Cardoso, 2002).

Por otro lado, Cardoso planteó que Brasil buscaba integrarse al mundo y a la economía mundial, pero para eso necesitaba invertir más en su propio pueblo. De este modo, el presidente plasmó una idea que luego sería recurrente a lo largo de la presidencia de Lula da Silva y que se vería reflejada en sus discursos: en primer lugar, se debía hacer foco en las cuestiones sociales, para recién luego orientarse hacia la integración de Brasil a nivel mundial.

fin de facilitar la interpretación de estos por parte del lector. Si bien las palabras no salieron de su boca, los discursos deben ser previamente aceptados por la figura presidencial.

¹⁰³ Llevado a cabo por el jefe de gabinete Silvano Gianni dio lectura del discurso provisto por el entonces presidente de la República Fernando Henrique Cardoso.

En el ámbito internacional, el discurso se refirió al fortalecimiento del Mercosur y la integración con los países sudamericanos. Se hizo alusión al creciente reconocimiento de Brasil como un actor activo en el escenario mundial. Al respecto, se destacó la posibilidad de una “globalización solidaria” con el mundo en desarrollo y la participación del país en la creación de nuevas reglas para el comercio internacional y de una nueva arquitectura financiera global. También se destacó el apoyo que se había brindado para reforzar el Protocolo de Kioto (en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático), aun considerando la posición contraria de Estados Unidos en el asunto (Cardoso, 2002).

En enero de 2003 asumió la presidencia Luiz Inácio Lula da Silva, y al mes siguiente se presentó personalmente a la apertura del nuevo año legislativo. Si bien su discurso estuvo orientado hacia cuestiones internas (resaltando los valores democráticos y la justicia social), también se refirió al ámbito internacional, aunque no aludió de manera explícita al rol de los Estados Unidos. Destacó que el mundo había entrado a un período de incertezas con consecuencias para la economía, y planteó la postura de Brasil de que los países ricos no debían permanecer indiferentes ante la pobreza, afirmando su compromiso con un orden más justo entre países ricos y pobres, cuestión que sería recurrente en sus discursos sobre política exterior. Asimismo, en consonancia con su predecesor, se comprometió a reconstruir el Mercosur y favorecer la integración del continente americano (Da Silva, 2003A).

Es importante destacar que en todos sus mensajes de apertura de sesiones legislativas los representantes de Lula da Silva insistieron en su discurso en el valor de la democracia y de la justicia social en el país. También fue el caso de 2004¹⁰⁴, en el que sólo se aludió a cuestiones de política exterior al afirmar que Brasil pretendía recuperar la credibilidad interna y externa, y comenzaba a surgir como un actor más respetado en el ámbito internacional (Da Silva, 2004A).

Al año siguiente (2005), el discurso presidencial¹⁰⁵ se refirió a cuestiones internacionales en una sola ocasión, cuando se afirmó que:

Nuestra diplomacia, soberana y altanera, combinada con una política de comercio exterior audaz y persistente, ha obtenido resultados muy importantes para Brasil.

¹⁰⁴ En esta ocasión el discurso fue llevado a cabo por el senador Romeu Tuma. .

¹⁰⁵ Leído por el Jefe de Gabinete José Dirceu.

Conquistamos mercados, creamos nuevas asociaciones con países en desarrollo en África, Asia y Medio Oriente, y continuamos expandiendo nuestras buenas relaciones políticas y comerciales con Europa, Estados Unidos y Japón (Da Silva, 2005, traducción propia)

En 2006, el discurso del mandatario¹⁰⁶ refirió al crecimiento de las exportaciones y la pretensión de Brasil de lograr ser un país autosuficiente en materia petrolífera. Nuevamente y en consonancia con los años previos, se dedicó pocas palabras a la situación internacional. En principio, se hizo referencia a la refinería Abreu e Lima y al Gasoducto del Sur como símbolos de integración del continente americano, y se destacó el compromiso del país con estos objetivos. En torno a los demás países, el discurso del representante presidencial agregó:

A medida que avanzamos en la integración de América del Sur, nuestro comercio exterior se aproxima cada vez más hacia Asia y África, sin perder de vista a socios tradicionales e importantes como los Estados Unidos y la Comunidad Europea (Da Silva, 2006A, traducción propia).

En el primer discurso ante el Congreso de su segundo mandato presidencial en 2007¹⁰⁷, Lula da Silva orientó el mensaje hacia el ámbito interno, pidiendo a los legisladores la aprobación de las medidas incluidas en el “Programa de Aceleración de Crecimiento”. Además, defendió las acciones realizadas durante su primer mandato, como el compromiso por erradicar el hambre, el aumento de exportaciones y la caída de la inflación (Guerreiro, 2007).

A partir del año 2008 se puede observar la inclusión de más tópicos de carácter internacional en los discursos de apertura de sesiones. En el discurso de ese año¹⁰⁸ se destacó que la Organización de las Naciones Unidas había incluido por primera vez, en el 2007, a Brasil como un país con altos índices de desarrollo humano. Además, el discurso del representante presidencial destacó el fortalecimiento de la integración sudamericana como el objetivo prioritario en las relaciones exteriores de Brasil, mencionando el Mercosur como el proyecto más importante para la integración regional, tanto en el ámbito comercial como político, social y cultural. Nuevamente, se

¹⁰⁶ Propiciado por la Jefa de Gabinete Dilma Rousseff.

¹⁰⁷ Leído por el diputado Osmar Serraglio.

¹⁰⁸ Nuevamente proclamado por el diputado Osmar Serraglio.

declaró el interés de forjar vínculos con Asia y África, y mantener vínculos con los socios más tradicionales: Estados Unidos y la Unión Europea. Respecto a las relaciones con Washington se declaró que “firmamos con Estados Unidos un memorándum de entendimiento sobre biocombustibles para promover la cooperación bilateral, el desarrollo del sector en terceros países y de un mercado global de biocombustibles” (Da Silva, 2008A).

Al año siguiente (2009), el discurso¹⁰⁹ no mencionó el papel de Estados Unidos y apenas se hizo alusión a la situación internacional, refiriéndose sólo a la crisis económica mundial y al esfuerzo del país para enfrentar la situación.

En su último mensaje de apertura de sesiones legislativas en 2010¹¹⁰, el mensaje del mandatario Lula da Silva resaltó el camino iniciado en 2003. Postuló, por medio de su discurso, que Brasil fue uno de los países menos afectados ante la crisis económica del año anterior, ya que el conjunto de la sociedad brasilera se había movilizó bajo su liderazgo para enfrentar la crisis de la mejor forma posible (Lula da Silva, 2010). En el plano de la política exterior, se refirió a los avances en la integración del Mercosur y de América del Sur como un todo. Destacó que el país había la eliminación de las barreras comerciales y proteccionistas, participando de los principales foros de discusión sobre la situación económica: las reuniones en la ONU y el G-20. Además, subrayó que Brasil se había convertido en la primera nación de América del Sur en ser sede de la Copa Mundial de la FIFA, por la que se estaba comenzando a invertir en la cuestión (Da Silva, 2010).

En 2011, al asumir la presidencia, Dilma Rousseff se presentó de manera personal a la apertura de las sesiones legislativas. En esta primera instancia, si bien se refirió a la política exterior, no mencionó el rol de los Estados Unidos. En un extenso discurso, retomó las ideas de ampliación democrática y reducción de las desigualdades planteadas por su antecesor. Los mismos valores fueron defendidos en el ámbito exterior: la presidenta hizo referencia al valor de la democracia, la promoción de la paz, el respeto al principio de no intervención, la defensa de los Derechos Humanos y el fortalecimiento del multilateralismo, cuestiones que hacían cierta alusión indirecta a los Estados Unidos, aunque sin nombrarlo de forma explícita. También reiteró con firmeza la decisión de asociarse con América del Sur en todos los ámbitos, fortaleciendo el Mercosur y la

¹⁰⁹ Llevado a cabo por el Primer Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y diputado Rafael Guerra.

¹¹⁰ Nuevamente llevado a cabo por el diputado Rafael Guerra.

UNASUR (Rousseff, 2011). Finalmente, en línea con su antecesor y como sería costumbre en sus discursos sobre política exterior, defendió la promoción de reformas en el ámbito de los organismos internacionales -principalmente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas-, y planteó que un Estado como Brasil, que pretendía ser más justo a nivel interno, también debía promover a nivel internacional la necesidad de democratizar las relaciones entre Estados (Rousseff, 2011).

En la disertación del año 2012¹¹¹ se afirmó que el año anterior se había constituido como un período donde, nuevamente, las grandes potencias mundiales habían presentado escaso crecimiento o incluso habían retrocedido en términos económicos, en contraste con la “situación privilegiada” de Brasil, destacando que el país había conseguido mantenerse en crecimiento, controlar la inflación, mantener bajos intereses y generar empleo. En términos de política exterior, el representante de la mandataria brasileña postuló que se habían estrechado las relaciones diplomáticas con países de Asia y África, buscando nuevos canales de diálogo y cooperación, y también se había reforzado la relación del grupo BRICS. Sin embargo, también manifestó que “Estados Unidos y Europa seguirán representando socios importantes con quienes mantener relaciones constructivas y equilibradas” (Rousseff, 2012).

En este discurso, más que en otros, se enfatizó el carácter dinámico del sistema internacional, afirmando que “En un mundo en rápida transformación, es imperativo enfrentar una reforma de la gobernanza global”. En tal sentido, se afirmó que la crisis financiera internacional demostró la ineficacia de la concentración del proceso decisorio en manos de unos pocos. Agregó que se necesitaría la participación activa de los países emergentes del G-20 para hacer frente a los desequilibrios globales, así como una reforma en la Organización de las Naciones Unidas, dado que el Consejo de Seguridad debería reflejar las realidades de un mundo multilateral y multipolar (Rousseff, 2012), una nueva indirecta hacia el rol de los Estados Unidos y sus principales aliados.

Al año siguiente (2013), el discurso presidencial¹¹² planteó que las incertezas del crecimiento económico de Estados Unidos, las dificultades monetarias y fiscales de la Unión Europea y la desaceleración del ritmo de crecimiento de los países emergentes configuraron un orden económico

¹¹¹ Propiciada por el Primer Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y diputado Eduardo Gomes.

¹¹² Leído por el Primer Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y senador Márcio Bittar.

adverso. En este marco, se reafirmó (al igual que en años anteriores) el compromiso de Brasil con la erradicación de la pobreza en el país (Rousseff, 2013).

En 2014¹¹³ se hizo alusión al contexto internacional en mayor medida que en años anteriores. Nuevamente se discutió su carácter incierto, marcado por nuevas amenazas y desafíos. Se resaltó la potencialidad de la Copa del Mundo, que le permitiría al país demostrar al mundo su “talento, eficiencia y capacidad de hacer”. Además, se afirmó que, en el escenario mundial, la consolidación del Mercosur, la UNASUR y el BRICS, y la presencia destacada de Brasil en demás organismos multilaterales, estaban demostrando que el país nunca estuvo tan integrado, tanto en el entorno regional como internacional. De esta forma, se afirmó que “Brasil es, cada vez más, un actor internacional que actúa de manera afirmativa y responsable, contribuyendo a la solución de los grandes problemas mundiales” (Rousseff, 2014).

Asimismo, se planteó nuevamente que la recuperación económica no podía ser llevada a cabo por ningún país de manera unilateral, sino que era fundamental lograr acuerdos a nivel internacional. En este sentido, el discurso nuevamente se refirió a una reforma del FMI y planteó - una vez más- la urgencia de “(...) forjar una gobernanza internacional representativa y transparente, capaz de dar respuestas colectivas y duraderas para los desafíos del siglo XIX”. En último lugar, el representante presidencial resaltó la agenda de Brasil en sus relaciones bilaterales con socios en todos los continentes, nombrando las visitas oficiales recibidas, entre ellas la del vicepresidente norteamericano Joe Biden (Rousseff, 2014).

El discurso del Ejecutivo de 2015¹¹⁴ marcó la transición entre el primer y segundo mandato de Dilma Rousseff. Nuevamente, el mismo enfatizó el carácter dinámico del mundo y el nuevo rol estratégico de Brasil, resaltando que “el año 2014 fue marcado por una intensa agenda de relaciones internacionales, consistente con nuestro objetivo de mantener fuerte la presencia de Brasil en el mundo”. Asimismo, se mencionó que la economía mundial seguía sufriendo una reducción en su crecimiento, con China presentando sus menores tasas en 25 años, Japón y Europa estancados y Estados Unidos recién comenzando a recuperarse de la crisis. Una vez más, se insistió con la

¹¹³ En un discurso llevado a cabo por el Cuarto Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y senador João Vicente Claudino.

¹¹⁴ Leído por el Primer Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y diputado Beto Mansur.

necesidad de necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y de democratizar las instituciones financieras internacionales, el FMI y Banco Mundial (Rousseff, 2015).

Por otra parte, el discurso resaltó la profundización de la integración regional con la ampliación del Mercosur, formalizando el ingreso de Venezuela e iniciando el proceso de acceso de Bolivia. También se apoyaron las negociaciones de paz en Colombia y las relaciones entre Estados Unidos y Cuba. Se insistió en la voluntad de Brasil de seguir manteniendo relaciones positivas con los países desarrollados para beneficiar el comercio y las inversiones. Al respecto, el discurso aprobado por Dilma Rousseff (2015) manifestó:

[Brasil] continuará sus esfuerzos para acercarse y cooperar con África, los países árabes y asiáticos. Al mismo tiempo, desarrollará agendas positivas con los principales países desarrollados para beneficiar el comercio, las inversiones y la innovación. Brasil quiere tener relaciones amistosas y fructíferas tanto con los países en desarrollo como con los países desarrollados. No tenemos que elegir entre un tipo de país u otro. Este es un falso dilema al que no circunscribimos la política exterior brasileña.

Al año siguiente (2016), en un contexto de crisis política interna, fue la mandataria en persona quien propició la lectura de su mensaje al Congreso. En contraposición a los años inmediatamente anteriores, el discurso no se orientó al nivel mundial, sino que estuvo marcado por cuestiones internas. En el ámbito internacional, apenas se dedicaron algunas oraciones a reafirmar el interés de Brasil de aumentar su presencia en el mundo, y la intención de negociar nuevos acuerdos comerciales, priorizando Asia, América y Medio Oriente. En un contexto de emergencia en salud pública por el virus del Zika, la mandataria se refirió a los Estados Unidos sólo en el ámbito de cooperación sanitaria: “(...) hemos hablado con el presidente Obama y hemos establecido una asociación con el gobierno estadounidense, el fin de mejorar nuestra capacitación para la creación –lo antes posible- de una vacuna contra el virus Zika” (Rousseff, 2016).

Al año siguiente (2017) y a los pocos meses de la destitución de Dilma Rousseff, Michel Temer envió su discurso ante el Congreso¹¹⁵. El presidente no se refirió al contexto internacional, sino que reseñó únicamente a cuestiones internas, con referencia a la crisis económica, social y política.

¹¹⁵ Llevado a cabo por el Segundo Secretario de la Mesa del Congreso Nacional y senador Gladson Cameli.

En conclusión, tal como puede advertirse, los discursos del Poder Ejecutivo de Brasil en la apertura de sesiones legislativas durante el período analizado no le dieron gran relevancia al rol de los Estados Unidos. Desde 2002 se observa que se considera a Washington como un “socio tradicional”, y se lo menciona como tal en numerosas ocasiones. A pesar de algunas críticas puntuales, la postura ambigua se pudo ver, por ejemplo, cuando Dilma Rousseff (2015) afirmó que Brasil buscaba relaciones amistosas tanto con los países en desarrollo como con los países centrales, desestimando la falsa dicotomía de tener que elegir entre un país u otro.

Una constante en los discursos presidenciales (que se fue acentuando cada vez más) fue la presencia cada vez más activa de Brasil en el mundo y su insistencia en reformar las instituciones internacionales. En este sentido, la promoción de la democratización del sistema internacional puede entenderse como un objetivo revisionista del país. También se advierte la creciente importancia que le otorga a los países emergentes y a su participación en el BRICS y el G-20. Sin embargo, este discurso de cierto revisionismo se presentó de una forma relativamente prudente, planteando objetivos amplios y un proyecto de política exterior para el país carioca en el largo plazo, sin criticar directamente a Washington, al menos en estos discursos, con agendas exageradas más bien orientadas al público interno, como sería costumbre en otros casos sudamericanos.

Al mismo tiempo, si bien el rol de los Estados Unidos no resultó central en el discurso del Ejecutivo, de todas formas los discursos intentaron plantear la intención de mantener una relación relativamente cooperativa entre ambos países, resaltando algunos logros en este sentido: en 2002, la comunicación de Cardoso con Bush para condenar el terrorismo internacional; en 2007 la firma de un memorándum de entendimiento sobre biocombustibles; en 2013 la visita oficial del vicepresidente Joe Biden a Brasil; y en 2015 la asociación con los Estados Unidos para la búsqueda de una vacuna contra el Zika.

De este modo, a partir de los mensajes presidenciales ante la apertura de sesiones del Congreso, se puede observar cómo Brasil pretendió conciliar su interés en insertarse como un actor activo en el sistema internacional y de promover reformas que lo favorecieran, con el mantenimiento de relaciones relativamente estables con los Estados Unidos al considerarlo un actor clave para su política exterior. Una percepción similar se puede extraer a partir del análisis de los discursos presidenciales en la apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

6.1.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Las cuestiones que están en el centro de nuestro interés - la crisis financiera, la nueva gestión mundial y el cambio climático - tienen un importante denominador común: la necesidad de consolidar un nuevo orden internacional que sea sostenible, multilateral y menos asimétrico, que esté libre de hegemonías y que se rija por instituciones democráticas. Ese nuevo mundo es un imperativo político y moral (Da Silva, 2009B)

Tal como demuestra esta cita, en lo que respecta a los discursos de apertura de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, si bien en algunos tópicos puntuales Brasil se mostró firmemente en oposición al modus operandi de Estados Unidos, un análisis detallado permite advertir que Lula no solía mencionar a Estado Unidos o a sus presidentes de manera directa, sino que acostumbró a dirigirse constantemente hacia los “países ricos”, o “países más industrializados”, poniendo de manifiesto así su descontento en cuanto a la distribución de riqueza y de poder, aún sin acusar de forma directa a la potencia norteamericana.

Se pueden destacar algunos temas que el presidente brasileño tomó como eje central de sus discursos en tales ocasiones, entre ellos: la crisis alimentaria, la inoperancia del Consejo de Seguridad, la oposición contra el proteccionismo, el medio ambiente y el cambio climático. Asimismo, en años con sucesos puntuales de gran impacto a nivel internacional, también decidió manifestarse en las cuestiones referentes a la crisis financiera, las guerras en Medio Oriente, la dictadura de Honduras y la situación de Cuba.

En otros años, el presidente brasileño también manifestó que el sistema internacional se encontraba sumergido en una doble lógica de poder preestablecida por el “Consejo de los 5”, la cual potenciaba el privilegio y la desigualdad, ensanchando de forma asimétrica la distribución de bienes y riquezas, y que sobreponía los intereses en la agenda internacional de estos, quitándole la autonomía y la posibilidad de elegir su propia agenda y objetivos a los Estados menos desarrollados. En sus propias palabras:

Poderoso y omnipresente, un engranaje invisible comanda a la distancia el nuevo sistema. Con frecuencia, revoca decisiones democráticas, deshidrata la soberanía de los Estados, se sobrepone a gobiernos electos, y exige la renuncia a legítimos proyectos de desarrollo nacional (Lula da Silva, 2004B).

Sin embargo, cabe reiterar la advertencia de que, a pesar de sus fuertes denuncias contra el Consejo y contra la desigualdad de distribución de riquezas y poder en el mundo, Lula no cargó directamente contra los Estados Unidos de forma explícita, lo que puede interpretarse como una posición de oposición limitada.

En los discursos de 2005 y 2007 Lula da Silva priorizó la mención de los avances y proyectos internos de Brasil. Aun así, no dejó de tomarse unos minutos para retomar temas habituales en sus discursos como su oposición al Consejo de los 5, el cambio climático y el hambre en el mundo.

Lula mantuvo esta lógica a lo largo de los años, como cuando criticó la inoperancia del Consejo de Seguridad en el año 2008 aclamando:

Como ha dicho el Secretario General, viajamos por el mundo predicando la democracia a los demás. Ahora ha llegado el momento de aplicárnosla a nosotros mismos y demostrar que hay una representación genuina en los órganos de carácter político de las Naciones Unidas (Da Silva, 2008B).

De esta forma, el mandatario brasilero dio a entender que los Estados Unidos, a pesar de auto posicionarse como el principal ejemplo democrático liberal, ponía especial esfuerzo en instaurar este régimen en la gran mayoría de los países del mundo, penalizando a los Estados que no lo eran. Sin embargo, ni siquiera practicaba lo que predicaba. Esta acusación sobre las “dos caras” de la política exterior norteamericana también se repetiría a lo largo del tiempo.

Por otro lado, en cuanto a la esfera económica, Brasil se mostró constantemente opositor a la ola proteccionista impuesta por algunos de los países más ricos del mundo. En varias ocasiones Lula alertó sobre los efectos negativos que tenían, para los países sudamericanos (especialmente Brasil y Argentina), los subsidios que Estados Unidos aplicaba a los productos agrícolas.

En el 2008, frente a la crisis financiera, Lula no dejaría pasar la oportunidad para abrir un discurso ya de mayor oposición, apuntando directamente a los Estados Unidos:

La crisis financiera cuyos presagios se vienen augurando es hoy una cruda realidad. La euforia de los especuladores se transformó en la angustia de los pueblos tras los sucesivos naufragios financieros que amenazan a la economía mundial. Las

intervenciones indispensables estatales, al contrariar a los fundamentalistas del mercado, demuestran que ha llegado la hora de la política. Solo las acciones decididas de los gobiernos - en especial de aquellos países que están en el centro de la crisis - podrán combatir el desorden que ha afectado a todas las finanzas internacionales con efectos perversos en la vida cotidiana de millones de personas (Da Silva, 2008B).

En sus discursos de 2008 y 2009 el presidente brasileño hizo hincapié, nuevamente, en la necesidad de proponer soluciones negociadas a nivel multilateral, y en la ineficacia de los sistemas políticos y económicos existentes. De hecho, en 2009 Da Silva definió la crisis financiera como la “crisis de los grandes dogmas”. Su crítica y oposición se dirigieron puntualmente a los medios y las formas de los Estados Unidos de organizarse económicamente, acusándolo de haber acabado como un “Estado mínimo, aislado y débil”, afirmando que la única manera de que el libre mercado funcione, era a través del control estatal y la transparencia absoluta del mercado financiero.

A pesar de sostener esta fuerte crítica contra las causas y efectos de la crisis financiera, Lula también se mostró en otras tantas ocasiones ofreciendo una oportunidad de apoyo tanto para los países más damnificados, como para Estados Unidos. Brasil fue uno de los últimos países en ser afectados por la crisis, y a su vez uno de los primeros en salir. Esto le permitió recalcar constantemente que el fruto de las soluciones a los estragos de estas mutaciones del sistema económico mundial se encontraba en el Sur y no en el Norte:

En el mundo actual se está construyendo una nueva geografía política, económica y comercial. Así como en el pasado los navegantes mirarían la estrella del norte, hoy tratamos de hallar nuestro camino observando las dimensiones múltiples de nuestro planeta. Ahora, a menudo, encontramos nuestra estrella del norte en el Sur (da Silva, 2008B).

Por otra parte, otro de los tópicos que da Silva reprochó constantemente a Estados Unidos al frente de la Asamblea General fue la falta de voluntad política a la hora de la resolución de conflictos, refiriéndose puntualmente a las guerras en Medio Oriente, como también a la situación de Cuba y a la dictadura de Honduras. En el primer caso (2003), acusó la falla de Norteamérica en no adoptar nuevas y más eficaces formas de luchar contra el terrorismo. En los últimos dos casos (2009), el presidente brasileño reprobó el bloqueo comercial contra Cuba, y condenó totalmente el

apoyo a la dictadura hondureña, destacando que Brasil había ofrecido refugio al presidente José Manuel Zelaya tras el golpe estatal.

En contraparte, a lo largo de los años Lula da Silva mostró un gran interés en temas humanitarios, como la crisis del cambio climático y las crisis alimentarias. Sin embargo, cabe destacar que, en estos temas, en general no arremetió de una manera ofensiva contra los países ricos, sino que, por el contrario, pidió constantemente ayuda a estos. Aun así, acusó a los Estados Unidos por “despilfarrar” dinero en cosas innecesarias cuando, a su consideración, había objetivos más urgentes a los cuales apuntar:

Se necesitan 50.000 millones de dólares adicionales por año para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio en el plazo estipulado. La comunidad internacional puede hacerlo. [...] Piensen en los costos de las guerras y los conflictos. Todos aquí saben que la segunda guerra del Golfo probablemente ha costado miles de millones de dólares hasta el momento. Con mucho menos podríamos cambiar la triste situación de una gran parte de la población mundial” (Da Silva, 2006B).

Aun cuando estas palabras se dirigieron de lleno contra los Estados Unidos, Brasil demostró discurso tras discurso que, antes que atacar a la potencia norteamericana, su objetivo principal era lograr el desarrollo de su país, y no de manera autónoma, sino teniendo el firme apoyo de las grandes potencias económicas y políticas a su favor. Sus reclamos siempre se orientaron hacia la, según su perspectiva, injusta distribución de riquezas y poder, de la que Estados Unidos formaba parte y era considerado, a veces, el principal artífice. De esta forma, los reclamos que expresó Lula durante su presidencia pudieron haber sido interpretados de forma ambigua por los Estados Unidos, en tanto, aunque no había referencias directas, sí pueden advertirse fuertes indirectas.

Lula da Silva eligió cerrar su último discurso en la Asamblea General de la ONU como presidente con la frase que abre este apartado, destacando nuevamente los principales ejes discursivos a los que apuntó a lo largo de sus 8 años de mandato, principalmente la militancia por un sistema más multilateral y su afán por un orden internacional menos asimétrico.

Por su parte, Dilma Rousseff, al contrario de su predecesor, decidió que en su primer discurso ante la Asamblea General de ONU (2011), recalcaría los logros de Brasil en sus nueve meses de

gestión. Entre ellos, destacó el avance en la lucha contra las crisis alimentarias, sus políticas en materia de salud y bienestar y los protocolos a implementar para que las mujeres siguieran adquiriendo derechos, entre otros. En esta ocasión, no hubo referencias directas hacia los Estados Unidos y tampoco se hicieron escuchar los frecuentes reclamos de la era Da Silva sobre la injusticia del Sistema internacional. El discurso apuntó únicamente a abordar asuntos internos de Brasil, y a su vez, debido a que Dilma fue la primera mujer en abrir los discursos de apertura de sesión de las Naciones Unidas en la historia, mencionó el importante rol de las mujeres en política, así como también la cotidiana desigualdad económica, social y laboral que sufrían las mujeres.

Sin embargo, en su segundo año como Jefa de Estado, Rousseff decidió estructurar su discurso sobre tres ejes puntuales de gran impacto internacional, y con fuertes indirectas hacia el accionar de los Estados Unidos: los efectos de la crisis financiera, el bloqueo comercial a Cuba y la situación de Medio Oriente. En cuanto a la crisis financiera, Rousseff (2012) aclamó que, a pesar de que ya habían pasado varios años desde de la escandalosa situación, existían nuevos y preocupantes efectos que perjudicaban a los países emergentes, incluyendo a Brasil. Culpó de esto directamente a los países con economías más desarrolladas por no tomar las decisiones correctas y aplicar políticas fiscales ortodoxas que terminaron acelerando la recesión, afectando así principalmente a los países más pobres:

La grave crisis económica que empezó en 2008 presenta nuevos y preocupantes aspectos. La apuesta por políticas fiscales ortodoxas ha exacerbado la recesión en las economías desarrolladas, con repercusiones para los países emergentes, incluido Brasil. Los principales dirigentes del mundo desarrollado todavía no han encontrado el camino que combina el ajuste fiscal apropiado con medidas para estimular la inversión y la demanda, que son indispensables para detener la recesión y garantizar el crecimiento económico (Rousseff 2012)

En este sentido, el discurso de Rousseff del año 2012 puede considerarse uno de los más combativos dentro del período analizado, elevando las acusaciones y las tensiones con los países más desarrollados, fundamentalmente con los Estados Unidos.

Respecto al bloqueo comercial a Cuba por parte de los Estados Unidos, la presidenta de Brasil se mostró fervientemente en contra de la política:

Cuba ha logrado grandes progresos en la actualización de su modelo económico. Para continuar por ese camino, necesita el apoyo de los asociados tanto cercanos como lejanos. Sin embargo, la cooperación sobre los progresos de Cuba se ve obstaculizada por el embargo económico que ha perjudicado a su población durante decenios. Hace mucho que hubiéramos debido poner fin a ese anacronismo, que es objeto de condena de la inmensa mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas. (Rousseff 2012)

De esta forma, en cierto sentido camuflándose en la convicción de acabar con el hambre en el mundo, Dilma Rousseff acusó fuertemente a los Estados Unidos por los castigos que le hacía sufrir a Cuba, al cual denominó país hermano, debido al bloqueo comercial que persistía desde 1960. Por último, en relación con el Medio Oriente, y más puntualmente hablando del conflicto Israel-Palestina, Dilma se mostró a favor del reconocimiento de Palestina como un Estado, en una nueva muestra de oposición a las políticas norteamericanas:

El Gobierno brasileño apoya el reconocimiento del Estado palestino como Miembro de pleno derecho de las Naciones Unidas. En otra ocasión, agregue y lo repito, que solo una Palestina libre y soberana podrá colmar los deseos legítimos de Israel de paz con sus vecinos, seguridad en sus fronteras y estabilidad política regional (Rousseff, 2012)

La presidenta de Brasil (2012) exclamó así su posición en cuanto al conflicto, no sólo poniéndose en las antípodas de la posición norteamericana, sino también recalcando la inoperancia del Consejo de Seguridad, sobre todo de sus miembros permanentes, debido a la inexistente resolución del conflicto, y mostrando su oposición al uso de la fuerza sin autorización del Consejo.

En 2013 un hecho clave marcó un desequilibrio en la relación entre Estados Unidos y Brasil, y Dilma Rousseff no dudó en mencionarlo en su discurso. Brasil se vio sumergido en el escándalo más famoso de ciberespionaje de los Estados Unidos. Personas en tránsito, o empresas que operaban en el país se convirtieron en blanco de espionaje de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos ¹¹⁶. Frente a esto, la presidenta remarcó:

¹¹⁶ Pardo, D. (2013). ¿Por qué Brasil está en el centro del escándalo de espionaje en EE.UU.? BBC. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130822_tecnologia_brasil_snowden_eeuu_dp Recuperado el 25 de mayo de 2020

Para el Brasil, la situación es particularmente grave, pues hemos sido blanco concreto de esas intromisiones. Información privada de ciudadanos ha sido indiscriminadamente espiada e interceptada. Información de negocios, con frecuencia de gran valor económico, incluso de valor estratégico, ha sido objeto de actividades de espionaje. [...] Esas intromisiones en las vidas y los asuntos de otros países es una violación del derecho internacional y por lo tanto constituyen una afrenta a los principios que deben regir las relaciones entre los países, en particular, entre los países amigos. Una nación no puede nunca promover su propia soberanía de una manera que dañe la soberanía de otra (Rousseff, 2013)

Y luego apuntó directamente contra el gobierno de los Estados Unidos, diciendo que:

Estamos ante un caso grave de violación de los Derechos Humanos y de las libertades civiles mediante la interceptación y la captura de información confidencial relativa a actividades empresariales y, sobre todo, ante un caso de falta de respeto a la soberanía nacional de mi país. Hicimos saber al Gobierno de los Estados Unidos nuestra protesta, exigiendo explicaciones, disculpas y garantías de que tales procedimientos no se repetirán (Rousseff, 2013).

A pesar de ser el eje principal de su discurso, principalmente por la gravedad de la cuestión, a los pocos minutos Dilma dejó el tema de lado y retomó viejos reclamos como lo eran la deficiente representación del Consejo de Seguridad y del FMI, al respecto del cual defendía las mociones de reforma para reflejar el peso de los países emergentes. A pesar del escándalo de espionaje, Dilma no lo volvió a mencionar en sus próximos discursos.

En 2014, con motivo de celebración, debido a que Brasil había quedado fuera del llamado Mapa Mundial del Hambre, la mandataria decidió dedicar su discurso a destacar los logros alcanzados por Brasil en materia de desigualdad y desarrollo. Aun así, al igual que Lula, no dejó de mencionar temas como el Consejo de Seguridad, los conflictos en Medio Oriente y el cambio climático.

En 2015, Rousseff dedicó la mayor parte de su discurso a tratar los objetivos de La Agenda 2030, y a demostrar la iniciativa de Brasil en cuanto al desarrollo de nuevas energías renovables y en cuanto a la reducción del daño medioambiental en general. En conjunto con esto, mencionó

reiteradas veces la problemática de los refugiados de Medio Oriente, puntualizando su iniciativa de recibir a todos los que lleguen con “los brazos abiertos”. A su vez, nuevamente aprovechó este tópico para volver a insistir en la reforma del Consejo de Seguridad:

Para dar a las Naciones Unidas la centralidad que les corresponde es fundamental una reforma integral de sus estructuras. Es necesario ampliar el Consejo de Seguridad en sus categorías de miembros permanentes y miembros no permanentes para que sea más representativo, más legítimo y más eficaz [...] Tenemos la esperanza de que el actual período de sesiones entre en la historia como un punto de inflexión en la trayectoria de las Naciones Unidas y genere resultados concretos en el largo proceso de reforma de la Organización, hasta ahora inconcluso (Rousseff, 2015).

Con relación a esto último, Dilma también mencionó la necesidad de acción de la ONU ante el conflicto de Israel y Palestina, haciendo hincapié en que la forma de solucionarlo era la creación de un Estado de palestino que coexistiera de manera pacífica y armónicamente con Israel. Según Rousseff, esta problemática que requería soluciones de urgencia era imposible de mediar sin una inmediata reflexión sobre el futuro de las Naciones Unidas, y por supuesto, una reforma en su sistema de toma de decisiones.

Antes de cerrar su discurso, Dilma se refirió a la situación de Cuba, la cual en anteriores declaraciones había mencionado, aunque muy brevemente. En el 2015 decidió afrontar este tema con una dinámica más bien activa, demostrando su apoyo al llamado “hermano latinoamericano”, y su repudio a la continuidad del bloqueo comercial por parte de los Estados Unidos:

En nuestra región del mundo —donde reinan la paz y la democracia— celebramos el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Cuba y los Estados Unidos de América, que pone fin a una controversia que se remonta a la Guerra Fría. Esperamos que ese proceso culmine con la terminación del bloqueo impuesto a Cuba. (Rousseff, 2015)

En el 2016 Dilma Rousseff fue destituida de su cargo como Presidenta de Brasil debido a diversas causas judiciales de corrupción.

Debido a que Lula da Silva y Dilma Rousseff formaron parte del mismo partido político, el Partido de los Trabajadores, era de esperar que sus ejes discursivos y las causas que defendieran fueran similares. Tanto da Silva como Rousseff discreparon con la conformación del Consejo de Seguridad de la ONU y reclamaron su reforma, se manifestaron en contra de la injusta distribución de la riqueza en el sistema internacional y propusieron año tras año nuevas iniciativas en la lucha contra el hambre y el cambio climático. Sin embargo, su manera de relacionar estos temas a los Estados Unidos fue distinta. Lula, por un lado, acusó a los norteamericanos de manera generalmente indirecta y general en la mayoría de sus discursos apuntando a las grandes injusticias que observaba en el sistema internacional. Por otro lado, si bien Dilma tocó algunos de estos temas en sus discursos, también se manifestó en contra Estados Unidos en temas mucho puntuales, como la problemática del ciberespionaje.

A pesar de las diferencias, la línea discursiva de ambos presidentes en cuanto a su relación con los Estados Unidos se puede categorizar de forma uniforme como una oposición limitada, sobre todo comparándola con los otros presidentes de Latinoamérica que protagonizaron el giro a la izquierda a comienzos del siglo XXI. Aun cuando resaltaron a veces su antagonismo respecto de los Estados Unidos, sus críticas estuvieron en general más bien predisuestas hacia el sistema internacional en general. Asimismo, en ocasiones, pidieron por la asistencia de Washington para resolver algunas cuestiones de su interés, tanto a nivel internacional como doméstico.

Sin embargo, como se verá en los dos apartados subsiguientes, aunque la oposición discursiva de los mandatarios brasileros fue medida y limitada, sobre todo comparándola con otros actores de la región, su comportamiento práctico, medido a través del desarrollo de sus votaciones en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas presentaría niveles de oposición más álgidos. Tales niveles de confrontación serían incluso superiores a otros actores latinoamericanos que, en lo discursivo, parecían presentar una oposición más fuerte y acusaciones más directas. Comparar por ejemplo los casos de Brasil y la Argentina permite advertir que los comportamientos a nivel discursivo y a nivel práctico, si bien suelen estar asociados, no necesariamente están directamente correlacionados. Expandir el análisis de la política exterior hacia sus múltiples dimensiones permite así advertir sus complejidades y lograr descripciones más completas y sofisticadas, habilitando conclusiones más refinadas sobre las bases planteadas por la teoría del RP, elevando así su poder explicativo.

6.1.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Brasil se desarrolló como miembro de no permanente del Consejo de Seguridad en 10 ocasiones. Fue de los primeros países en conformar el órgano, ocupando junto a México la vacante latinoamericana (1946 – 1947). Luego, nuevamente ocuparía el puesto en los periodos de 1951 – 1952, 1954 – 1955, 1963 – 1964, 1967 - 1968, 1988 - 1989, 1993 - 1994, 1998 - 1999, 2004 - 2005 y 2010 - 2011. Dado el recorte temporal de este estudio, se analizarán aquí únicamente el periodo 2004 – 2005, que coincidió con la gestión de los primeros años de gobierno de Lula Da Silva (2003 – 2010), y el periodo 2010 – 2011, que se dio durante la finalización del gobierno de este y el primer año de la presidencia de su sucesora, Dilma Rousseff (2011 – 2016).

6.1.4.1. Periodo 2004 – 2005

Brasil fue elegido miembro no permanente durante el periodo 2004 - 2005 en la 42° sesión plenaria de la Asamblea General del 23 de octubre de 2003, con un total de 177 de votos afirmativos de los 182 países que conforman el órgano para representar al bloque de Latinoamérica y Caribe. En dicha votación, fueron también elegidos Benin, Filipinas, Argelia y Rumania.

Desde el 1° de enero de 2004 al 31 de diciembre de 2005 Brasil participó en 133 votaciones. En la mayor parte de estas se pudo observar el apoyo de Brasil hacia los Estados Unidos, únicamente diferenciándose sus votos 4 ocasiones, los cuales no revistieron importancia mayúscula dentro de los intereses estratégicos de la potencia norteamericana. Estas se desarrollan con mayor profundidad a continuación.

Durante el primer año del periodo se trataron 62 resoluciones, de las cuales 59 fueron aprobadas y 3 vetadas (S/2004/240 y S/2004/783 referentes a la situación Israel – Palestina, vetadas por Estados Unidos; y S/2004/313 que trataba la situación en Chipre, vetada por Rusia). En este año, Brasil y Estados Unidos tuvieron una coincidencia de votos del 95,16% votando diferente en 3 ocasiones, todas con respecto al conflicto Israel – Palestina.

El conflicto entre Israel y Palestina data del siglo XX. Sin embargo, en las últimas décadas, las tensiones han empeorado, tomando gran cantidad de vidas en el fuego cruzado entre ambos actores, volviéndolo un tema de discusión bastante presente en la agenda internacional. En este marco, en el proyecto de resolución S/2004/240 se condenaba la ejecución extrajudicial cometida por Israel

que acabó con la vida del Jeque Ahmed Yassin y la de otros seis palestinos cerca de una mezquita de la ciudad de Gaza y se pedía el cese de estos y de los actos de terrorismo realizado contra civiles; mientras que en el proyecto de resolución S/2004/783 además de lo anteriormente mencionado se pedía el acceso sin restricciones de la ayuda humanitaria tanto de organismos internacionales como de profesionales de la salud y socorristas.

En ambos proyectos de resolución Estados Unidos procedió a usar su poder de veto, declarando que dichas resoluciones eran desequilibradas (S/2004/783, 2004) y que sólo condenaban a una de las partes (S/2004/240, 2004). Por su parte, Brasil votó a favor de ambas resoluciones, condenando nuevamente los actos de violencia llevados a cabo sobre la base de ataques y represalias, que enfrentaron a israelíes y palestinos citando su declaración previamente formulada en la 4929ª sesión del Consejo de Seguridad, celebrada el día 23 de marzo de 2003.

En tercer lugar, en la resolución 1544 (2004) del Consejo de Seguridad se le solicitaba a Israel que respete sus obligaciones bajo el derecho internacional humanitario y pusiera fin a la demolición de viviendas dentro del campo de refugiados en Rafah. Tanto Palestina como Israel fueron llamados a poner fin a la violencia y poner en práctica sus obligaciones de conformidad con la hoja de ruta. En esta ocasión, de los 15 países que conformaban el Consejo, 14 votaron a favor de la resolución, contando con la abstención únicamente de los Estados Unidos. Es destacable esta decisión, en tanto, en las 2 resoluciones anteriormente mencionadas referidas al mismo tema, había optado por el veto en vez de solo abstenerse. Brasil, por su lado, votó de forma afirmativa por el cese de la violencia entre ambos países. Aunque no hizo declaraciones en la sesión 4972 del Consejo de Seguridad, en situaciones anteriores ya había demostrado su condena a la violación de Derechos Humanos por ambas partes del conflicto en cuestión.

En el año 2005, en el Consejo de Seguridad se trataron 71 resoluciones, todas las cuales fueron aprobadas. Brasil y Estados Unidos discreparon únicamente en una sola resolución (98,59% de similitud), la 1646 (2005). En ella se aclaraba la composición de la Comisión de la Consolidación de la Paz, cuya creación había sido aprobada en la resolución anterior (1645). La misma se trataba de un órgano consultivo intergubernamental de las Naciones Unidas centrado en el apoyo a las iniciativas de paz en los países que salieran de situaciones de conflicto. Su objetivo era proponer estrategias integradas para la consolidación de la paz y la recuperación después de los conflictos y agrupar a todos los agentes interesados para reunir recursos. Contaría con 31 miembros: 7 del

consejo de seguridad (incluidos los cinco permanentes), 7 elegidos por el ECOSOC, los 5 mayores contribuyentes a la financiación de Naciones Unidas, los 5 mayores contribuyentes a las fuerzas de paz y 7 elegidos por representación geográfica y por su experiencia en reconstrucción posconflicto.

La conformación de esta comisión provocó distintas objeciones dentro del Consejo, como la presentada por los países en desarrollo (dentro de este grupo se encontraban Argentina y Brasil, quienes se abstuvieron en la votación), los cuales consideraban que la Comisión de Consolidación de la Paz brindaba un poder excesivo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta férrea oposición se pudo observar en el discurso brindado en la sesión correspondiente por el Sr. Sardenberg, representante de Brasil en el Consejo de Seguridad durante los años 2004 y 2005:

A nuestro juicio, la Comisión de Consolidación de la Paz debería poder decidir su propio programa y dar recomendaciones y consejos a cualquier órgano, según estime oportuno. No se la debe considerar un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, y no debería funcionar como tal. Creemos además que el apartado e) del párrafo 4 de la parte dispositiva es una categoría equilibrante destinada para subsanar los desequilibrios geográficos, y permitir así una mayor representatividad y legitimidad. La composición de la Comisión de Consolidación de la Paz debería estar sujeta a rotación, y no debería establecerse la condición de miembro permanente (Sardenberg, 2005)

Más allá de estos casos de no coincidencia, en el anexo A, se presenta el detalle de las votaciones en las resoluciones consideradas como más relevantes durante este período. A partir de tal recuento se advierte que, a pesar de tener diferencias con respecto a algunas cuestiones en términos político (como, por ejemplo, la oposición de Lula a la guerra de Irak), las relaciones entre ambos países no se vieron marcadas por rigideces mayores. Esto se reafirmó con las visitas que tanto Bush como Lula realizaron a sus capitales en los años 2003 y 2005, remarcando así también la importancia de Brasil como líder regional y aliado estratégico para el país anglosajón¹¹⁷. Con respecto a las 4 resoluciones nombradas anteriormente, el país carioca no recibió réplicas de ningún tipo por parte de Estados Unidos. Tampoco hubo recriminaciones directas por parte de Brasil a la potencia

¹¹⁷ El País, (2005). Bush ofrece un espaldarazo a Lula como líder regional durante su visita a Brasil. 07/11/2005. Disponible en https://elpais.com/diario/2005/11/07/internacional/1131318006_850215.html recuperado el 30 de abril de 2020.

norteamericana; sus votaciones se limitaron simplemente a recriminar la actuación de Israel en la cuestión de Palestina y a criticar la fórmula de miembros que conformarían la Comisión de Consolidación de la Paz, pero sin señalar la culpabilidad o los intereses egoístas de ningún país en particular. Cabe destacar también que en estas situaciones Brasil acompañó con su oposición a un grupo amplio de actores, varios de ellos comúnmente aliados directos de los Estados Unidos.

Tabla 1: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2004 – 2005

	2004	2005
Total de resoluciones tratadas	62	71
Ocasiones en las que Brasil acompañó con su voto a Estados Unidos	59 de 62 (95,16%)	70 de 71 (98,59%)
Promedio general del periodo	96,88% (129 de 133)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.1.4.2. Periodo 2010 – 2011

Brasil fue nuevamente elegido miembro no permanente del Consejo de Seguridad el 15 de octubre de 2010 en la 20ª sesión plenaria de la Asamblea General, donde obtuvo 182 votos positivos entre los 183 votantes. Junto con él, serían elegidos también Bosnia-Herzegovina, Gabón, Líbano y Nigeria.

Este periodo estuvo marcado por varios acontecimientos. El primero fue la asunción de Dilma Rousseff como presidente en 2011, resultado de las elecciones realizadas en octubre del año anterior. A su vez, esto llevó a Brasil a comportarse de forma más errática respecto de los Estados Unidos que lo que había hecho en el período previo, profundizando sus lazos estratégicos con rivales históricos del país del norte, tales como Rusia, Cuba, Irán y Venezuela. Este comportamiento se pudo observar con claridad en las decisiones de votación sobre las resoluciones 1929 (2010) y 1973 (2011), y, en menor medida, en la resolución S/2011/24 (2011).

Durante el primer año de este segundo periodo estudiado se trataron 59 resoluciones, las cuales todas fueron aprobadas. Con respecto a las coincidencias en la votación entre Brasil y Estados Unidos esta fue del 98,31%, solamente variando su votación en un caso, aunque siendo el mismo de gran relevancia: La cuestión de no proliferación relacionada a las actividades de Irán.

Irán y su cuestión nuclear fueron un tema de enorme relevancia en la agenda internacional 2010 – 2011¹¹⁸, principalmente para los intereses estratégicos de los Estados Unidos, que consideraban a Irán como uno de sus principales enemigos en el plano internacional. Al respecto, la figura de Brasil se destacó por lo polémico de su posición.

Cabe recordar que no todos los actores en la comunidad internacional creían en la naturaleza pacífica del programa nuclear de Irán, reclamando una garantía de ello. Este reclamo era especialmente fuerte entre las grandes potencias nucleares, en particular Estados Unidos, Reino Unido y Francia. Más aún, luego de la infiltración de un documento clasificado que ponía en duda sobre la posibilidad de que Irán pudiera estar intentando desarrollar una ojiva nuclear para montarla en un misil. Frente a esto, las potencias decidieron promover la aprobación de la resolución 1929 (2010) con sanciones a Irán. La votación fue aprobada finalmente con 12 votos a favor, 1 abstención (Líbano) y los votos en contra de Brasil y Turquía. La fuerte posición de Brasil al respecto se manifestó en la declaración realizada por su representante la Sra. Viotti durante la sesión 6335 del día 9 de junio de 2010, en la cual se trató la resolución 1929: “

El Brasil votará en contra del proyecto de resolución (...) Lo haremos porque no consideramos que en este caso las sanciones sean un instrumento eficaz. Es muy probable que las sanciones provoquen sufrimiento al pueblo del Irán y beneficien a aquellos integrantes de cualquiera de las partes que no quieren que triunfe el diálogo (...) Votaremos en contra del proyecto de resolución también porque la aprobación de sanciones en este momento es contraria a los esfuerzos satisfactorios del Brasil y Turquía tendientes a lograr que el Irán colabore a fin de llegar a una solución negociada con respecto a su programa nuclear (...) No debemos perder la oportunidad de iniciar un proceso que puede conducir a una solución pacífica, negociada de esta cuestión. Las preocupaciones respecto del programa nuclear de Irán planteadas hoy no se resolverán mientras no se inicie el diálogo. Al aprobar sanciones, este Consejo en realidad está

¹¹⁸ BBC Mundo, (2010). ONU expresa temor por programa nuclear iraní. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/internacional/2010/02/100218_1908_onu_iran_nuclear_gz Recuperado el 26 de mayo de 2020

optando por una de las dos vías que se suponía se emplearían simultáneamente, lo cual, en nuestra opinión, es la vía equivocada (Viotti, 2010).

Por el otro lado, la representante de Estados Unidos, la señora Rice, argumentó:

(...) Como el presidente Obama declaró, las normas deben ser vinculantes; las violaciones deben castigarse; las palabras deben significar algo. La cuestión es muy clara. Nos hallamos en este punto porque el Gobierno del Irán ha optado, clara y expresamente, por violar sus compromisos con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y las resoluciones de este Consejo. Pese a los ruegos constantes y de larga data de la comunidad internacional, el Irán no ha suspendido su programa de enriquecimiento de uranio y otras actividades relacionadas con la proliferación. El Consejo de Seguridad ha aprobado hoy la resolución 1929 (2010), que pretende reforzar la necesidad de que el Irán adopte esas medidas y cumpla sus obligaciones (...) Turquía y el Brasil han trabajado intensamente para realizar progresos en la propuesta sobre el reactor de investigación de Teherán, esfuerzos que reflejan las buenas intenciones de sus dirigentes de abordar las necesidades humanitarias de la población a la vez que se fomenta una mayor confianza internacional sobre la índole del programa nuclear de Irán. Mi Gobierno seguirá examinando de manera adecuada la propuesta revisada iraní y nuestras preocupaciones acerca de ella (Rice, 2010)

El choque entre ambos países en esta resolución en particular trajo fuertes repercusiones políticas para Brasil y su relación con Estados Unidos. La secretaria de Estado de ese entonces, Hillary Clinton, expresó en reiteradas ocasiones su descontento con el país carioca con respecto al anuncio del acuerdo en varias oportunidades. Una de ellas fue el día 27 de mayo de 2010 en un discurso en Washington donde trataba la Estrategia de Seguridad de su país¹¹⁹¹²⁰. Cuando fue consultada sobre la actitud de Brasil, exclamó lo siguiente: “Ciertamente tenemos discordancias muy serias con la diplomacia brasileña en lo referente a Irán. Expresamos al presidente Lula y al ministro Amorín que ayudar a Irán a ganar tiempo y evitar una posición internacional unánime

¹¹⁹ Bom dia Brasil, (2010). Hillary Clinton critica diplomacia entre Brasil e Irã. Disponible en <https://www.unitedexplanations.org/2011/03/28/especial-libia-por-que-el-consejo-de-seguridad-autorizo-el-uso-de-la-fuerza-en-libia/> Recuperado el 10 de mayo de 2020.

¹²⁰ CNN en español, (2010). Hillary Clinton Advierte del peligro del Acuerdo Irán Brasil . Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=jJk_PHq140k Recuperado el 28 de marzo de 2020.

contra su programa nuclear vuelve al mundo más peligroso” (Clinton, 2010). Días después, el presidente brasileño contestó a Clinton: “La existencia de armas nucleares de destrucción masiva es lo que hace al mundo más peligroso (...) y no los acuerdos con Irán” en un discurso del III Foro de las Civilizaciones en Río de Janeiro¹²¹. Queda claro que la acusación fue contundente.

En el segundo año de este segundo periodo analizado se trataron 68 resoluciones. Un total de 66 de ellas fueron aprobadas y las 2 restantes vetadas, una por Estados Unidos y otra por China y Rusia (S/2011/612). La coincidencia de Brasil con Estados Unidos fue del 97,06% con 2 casos de voto diferenciados.

El primer caso fue nuevamente en ocasión de la ya mencionada cuestión de Palestina con la resolución S/2011/24. En esta ocasión lo que buscaba el Consejo de Seguridad era que Israel pusiera fin a los asentamientos ilegales en el territorio en discusión con Palestina. La representante norteamericana, la Sra. Rice, mostró su oposición a lo estipulado por el Consejo declarando que su nación estaba adoptando medidas “para promover el objetivo de dos Estados que vivan uno junto al otro en condiciones de paz y de seguridad (...)” (Rice, 2011)

Por su parte, la representante de Brasil (Sra. Viotti), quien ocupaba el cargo de presidenta del consejo ese año, exclamó en la sesión 6484 del Consejo de Seguridad el día 18 de febrero de 2011:

El Brasil patrocinó el proyecto de resolución no solo porque estaba plenamente de acuerdo con su contenido, sino también porque está firmemente convencido de que podría ayudarnos a lograr la solución de dos Estados y que, por lo tanto, contribuiría a la seguridad y la estabilidad a largo plazo de toda la región, incluido Israel. Al tratar de promover el proceso de paz, también tenemos en cuenta el derecho de Israel a vivir con seguridad, libre de ataques y amenazas a su existencia. El Brasil e Israel son buenos amigos y asociados importantes, tanto bilateralmente y por conducto del MERCOSUR (Viotti, 2011)

De esta forma, Brasil intentó mantener, al menos relativamente, la asociación con Israel, nueva alianza que venía reforzando a lo largo de la última década, a pesar de mantener una marcada

¹²¹ VoaNoticias (2010) Lula responde con dureza a Clinton. Disponible en <https://www.voanoticias.com/a/lula-responde-con-dureza-a-clinton-95123554/87407.html> Recuperado el 14 de mayo de 2020.

oposición con respecto a su negativa sobre los asentamientos ilegales. Reclamó esta cuestión bajo la bandera del respeto por los Derechos Humanos que, a su entender, estaban siendo violados por el país ocupante.

Otro de los casos que resaltó en este segundo periodo de Brasil en el Consejo de Seguridad fue al respecto de la resolución 1973 (2011). En ella se autorizaba el uso de la fuerza en Libia para lograr una zona de exclusión aérea con el motivo de proteger a la población civil cuando sus Derechos Humanos fundamentales eran vulnerados por el propio estado. En febrero del 2011 se habían producido revueltas a partir de manifestaciones y protestas populares contra el gobierno de Muamar el Gadafi, dirigente de Libia. Los grupos sublevados armados llegaron a tomar el control de algunas ciudades haciendo que el gobierno libio perdiera el control sobre áreas importantes del país, lo que derivó en un enfrentamiento armado. Este movimiento fue calificado por algunos países como un atentado contra los derechos civiles y la seguridad de la población civil, convirtiéndose así, un tema recurrente dentro del Consejo. Frente a esto, en septiembre de 2011, a casi 7 meses de iniciado el conflicto, se creó una misión de apoyo denominado United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) o, en español, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia.

La resolución 1973 (2011) fue aprobada por 10 votos a favor, dentro de los que se destacó la figura de los Estados Unidos, proponiendo imponer fuertes medidas, en las cuales destacaron el uso de la fuerza y diversas medidas. Dentro de estas medidas se encontraban la prohibición de vuelos internacionales de aeronaves que sean propiedad de Libia o que estén operados por Libia, la congelación de activos de siete personas que se conformaban el círculo cercano del Coronel Al-Qadhafi y de cinco entidades (entre ellas importantes empresas estatales libias) y el embargo de armas. De no cumplirse, el comité encargado de controlar y supervisar la situación podía imponer sanciones de carácter económico a los involucrados.

Por su parte, a pesar de su abstención, Brasil reconoció y condenó las acciones de las autoridades libias con relación a la violación de los Derechos Humanos. Sin embargo, el representante del país carioca sugirió seguir por el lado del diálogo antes que tomar medidas más drásticas, ya que estas podrían causar más daño que beneficios a la sociedad civil. En este sentido, la Sra. Viotti declaró:

“(…) El voto que hemos emitido hoy no debe interpretarse en absoluto como aprobación del comportamiento de las autoridades libias o como indiferencia ante la

necesidad de que se proteja a los civiles y de que se respeten sus derechos (...) Condenamos el hecho de que las autoridades libias no se atengan a las obligaciones que tienen con arreglo al derecho internacional humanitario y las normas de Derechos Humanos (...) Opinamos que en el texto de la resolución 1973 (2011) se contemplan medidas que van mucho más allá de ese llamamiento. No estamos convencidos de que el uso de la fuerza previsto en el párrafo 4 de la resolución lleve a lograr nuestro objetivo común: el fin inmediato de la violencia y la protección de los civiles. También nos preocupa que dichas medidas pudieran tener el efecto no buscado de agravar la tensión sobre el terreno y provocar más mal que bien precisamente a los civiles que nos comprometemos a proteger (...)" (Viotti, 2011)

El voto de abstención de Brasil fue acompañado por los votos de Alemania, la India, Rusia y China. Estos dos últimos no pasaron desapercibidos en tanto conocidos rivales de Estados Unidos y aliados económicos de Brasil en el BRICS. Cabe destacar que, junto con Francia y el Líbano, fue el propio Estados Unidos quien promovió esta resolución, lo que le dio a la abstención de Brasil un mayor protagonismo en su relación con la potencia norteamericana.

Aunque la cantidad de votos desiguales fue menor en este periodo que en el anterior, lo que más impacto tuvo en este caso fue el peso de las resoluciones votadas y las declaraciones realizadas durante las votaciones. En este se pudieron advertir no sólo oposiciones a los casos particulares que se estaban tratando, sino también declaraciones subidas de todo de un país hacia otro, tales como las que resultaron durante el debate de la resolución 1929 (2010). Asimismo, las cuestiones donde hubo divergencia trataban de temas de mayor interés estratégico promovidos por los Estados Unidos, como el proyecto de resolución S/2011/24 y la resolución 1973 (2011), haciendo que la disparidad de votos tuviera mayor significación. Cabe destacar también que, a diferencia del período anterior, cuando Brasil había acompañado en voto a una coalición amplia de Estados (varios de los cuales eran considerados aliados sólidos de Estados Unidos), en esta ocasión Brasil votó de forma diferenciada individualmente o en línea con potencias percibidas como rivales o enemigas de Washington. Aun así, a pesar de una relación cada vez más tensa, como evidencian las votaciones y declaraciones aquí desarrolladas, ambos continuaron siendo socios económicos y manteniendo relaciones políticas y diplomáticas sólidas.

Tabla 2: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2010 – 2011

	2010	2011
Total de resoluciones	59	68
Ocasiones en las que Brasil acompañó con su voto a Estados Unidos	98,31% (58 de 59)	97,06% (66 de 68)
Promedio general del periodo	97,69% (124 de 127)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.1.4.3. Brasil como miembro permanente del Consejo de Seguridad

Desde la conformación de la ONU se ha hablado de la posibilidad de que Brasil fuera un miembro permanente del Consejo de Seguridad, aunque este presentó oficialmente su postulación para dicho asiento recién en 1994 en la XLIX Sesión Ordinaria de la Asamblea General. Sin embargo, para ampliar el Consejo de Seguridad la Carta de la ONU necesita ser enmendada, lo que se logra únicamente con una mayoría de dos tercios en la Asamblea General de 191 miembros, implicando aproximadamente 128 votos a favor.

Durante toda la primera década del milenio, el llamado “grupo de los cuatro” o simplemente G-4, conformado por Alemania, India, Brasil y Japón, impulsó la propuesta de reforma para ser considerados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Uno de los esfuerzos más notorios fue la cumbre de Nueva York de 2005. Sin embargo, a pesar de contar con el apoyo de Reino Unido y de Francia, no se logró llegar a la cantidad de votos necesaria. Una de las razones fue la falta de apoyo de los 54 países de la Unión Africana y, por otro lado, la oposición de la coalición del grupo denominado “Unidos por el Consenso” u opción B, conformado por Canadá, Argentina, Colombia, Costa Rica, Italia, México, Pakistán, Corea del Sur, España y Turquía; quienes tenían las mismas aspiraciones para convertirse en miembros permanentes del órgano. China y Estados Unidos mostraron su rechazo a la propuesta. China se oponía a la incorporación de Japón y Estados Unidos a la incorporación de Alemania en represalia por su oposición en la guerra de Irak.

En la nueva reelección de Brasil como miembro del Consejo en 2010 - 2011 resurgieron los debates de la reforma del Consejo de seguridad y en 2011 se materializó de forma concreta la exigencia hecha por BRICS de una reforma integral de las Naciones Unidas y, sobre todo, del

consejo de Seguridad, que contó con el apoyo explícito de los presidentes ruso y chino, Medvédev y Hu Jintao, respectivamente¹²².

Estos reclamos giraron principalmente alrededor de dos asuntos: 1) Sobre la participación de nuevos miembros permanentes y no permanentes y la consecuente ampliación o no de los vetos; 2) Sobre el modus operandi del Consejo de Seguridad. Con respecto al primer punto, se buscaba que el Consejo de seguridad se adecuara al orden internacional contemporáneo, dejando atrás el poder concentrado en los grandes vencedores de la segunda guerra mundial. La conformación final quedaría en 20 miembros y con una categoría de asientos no permanentes que pertenecería a grupos regionales con una duración de 3 a 5 años. Con relación a la segunda cuestión, Brasil proponía la creación y el fortalecimiento de los espacios de interlocución con los demás órganos del sistema de la ONU, así como la realización de consultas permanentes a todos los miembros del Consejo de Seguridad sobre los temas de la agenda y se demandaba también una mayor promoción del diálogo con los países que son blanco de debates y resoluciones por parte del Consejo de Seguridad.

La posición de Estados Unidos sobre este reclamo fue, por lo menos, ambigua. El gran desafío brasileño era obtener el apoyo americano, ya que su candidatura a un asiento permanente podía significar la adquisición de un rol de actor global que incomodara a Estados Unidos más allá de su reconocimiento como un par a nivel regional. Por otra parte, tal gesto hubiera implicado reconocer que Brasil era capaz de establecer un canal más eficaz de comunicación con América Latina, lo que podía beneficiar los intereses norteamericanos (Akemi, 2011). En este sentido, la ex secretaria de Estado, Condoleezza Rice, en su visita a Brasil en 2008 defendió la reforma de la ONU y afirmó que Brasil debía tener un rol más significativo en el escenario internacional.

A pesar de tales declaraciones, nada se hizo en concreto para agilizar el proceso (Folha de São Paulo, 2008) y el tema siempre ha quedado en un segundo o tercer plano dentro de la agenda.

6.1.4.4. Comparación entre períodos y conclusiones

Tal como ha quedado evidenciado, la relación de Brasil y Estados Unidos ha variado a lo largo de la década, advirtiéndose diferencias interesantes entre los dos periodos analizados. En los

¹²² Diario El País (15/04/2011) Las potencias emergentes exigen la reforma del Consejo de Seguridad. *India, Brasil y Sudáfrica quieren más voz en el organismo de la ONU*. Recuperado de: https://elpais.com/diario/2011/04/15/internacional/1302818407_850215.html

primeros años de Lula como presidente se pudieron advertir buenas relaciones bilaterales entre ambas naciones, a pesar de poseer distintos puntos de vista en ciertas cuestiones. Las votaciones en el consejo de Seguridad tuvieron un alto porcentaje de coincidencia con respecto al acompañamiento de Brasil hacia las votaciones de Estados Unidos. En este periodo hubo 4 casos en los cuales hubo diferencias, 3 referidos a la cuestión Israel – Palestina y 1 sobre los miembros que conformarían el Comité de Consolidación de la Paz. Sin embargo, la primera cuestión mencionada fue una en la que Washington ha sabido mantener históricamente su posición en soledad, contando con importante oposición del resto del Sistema internacional. En el segundo caso, Brasil también votó de forma coincidente con otros tantos actores y sin levantar revuelo con sus declaraciones ni apuntar directamente contra el accionar de Estados Unidos.

El comportamiento de Brasil fue distinto en el segundo periodo estudiado (2010 – 2011), donde se pudo denotar una diferencia más marcada entre las votaciones. A pesar de que el porcentaje de coincidencia no varió demasiado, ambos países mantuvieron posiciones distintas en algunos asuntos que eran de alta importancia para Washington, cuestiones como el avance nuclear de Irán y el uso de las fuerzas armadas en zonas estratégicas como el Medio Oriente. Además, en estas ocasiones, contrario al período anterior, Brasil votó como oposición prácticamente en soledad. Por otro lado, las declaraciones cruzadas por ambas partes aumentaron en magnitud y se advirtió mayor descontento por parte del hegemón norteamericano por las decisiones de su par del sur.

Tabla 3: Promedios de apoyo de Brasil a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad

	2004	2005	2010	2011
Total de resoluciones	62	71	59	68
Ocasiones en las que Venezuela acompañó con su voto a Estados Unidos	95,16%	98,59%	98,31%	97,06%
Promedio general del periodo	96,9%		97,7%	

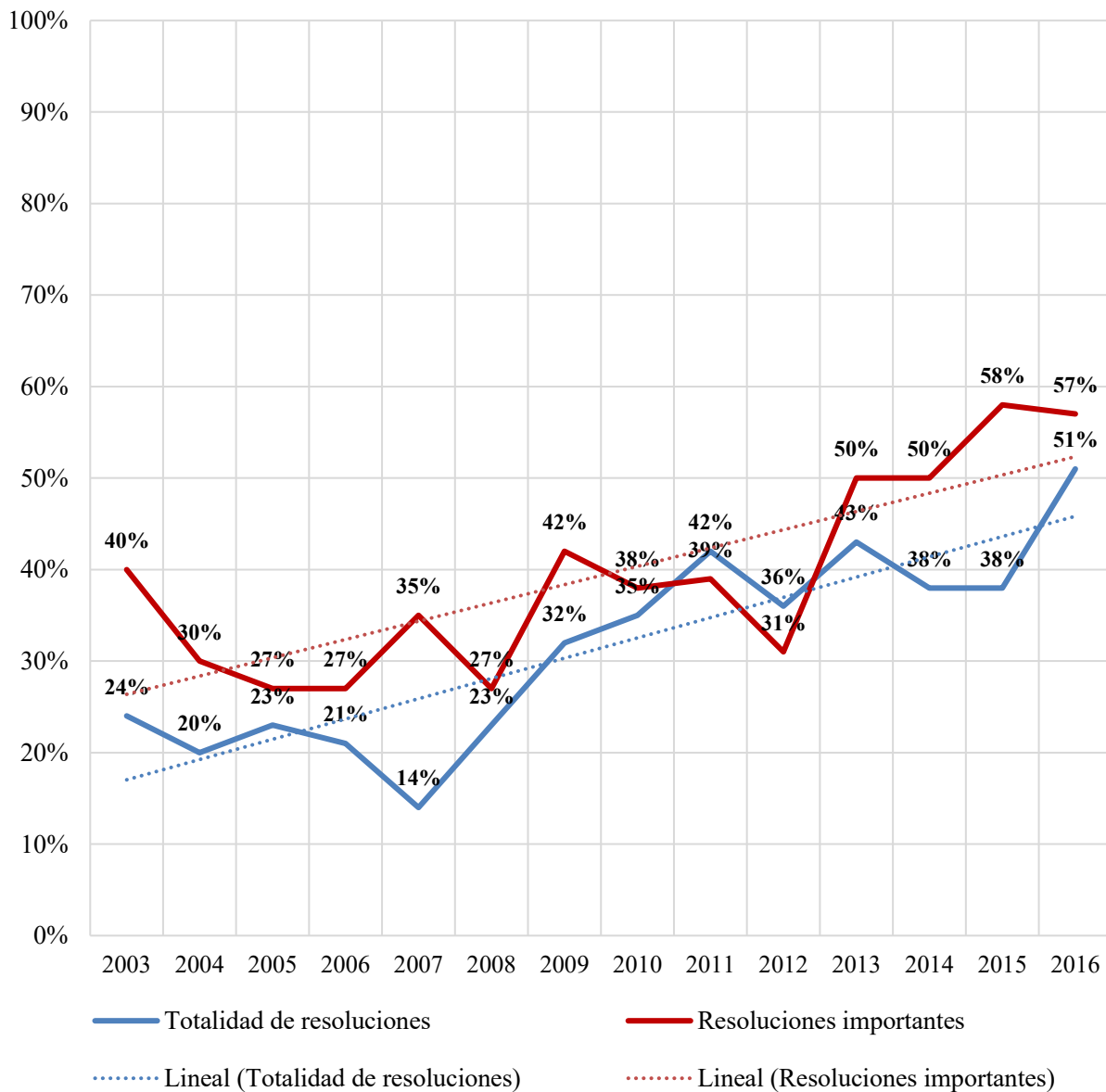
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

Similares patrones de oposición pueden observarse en el comportamiento de Brasil en sus votaciones frente a la Asamblea General.

6.1.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas

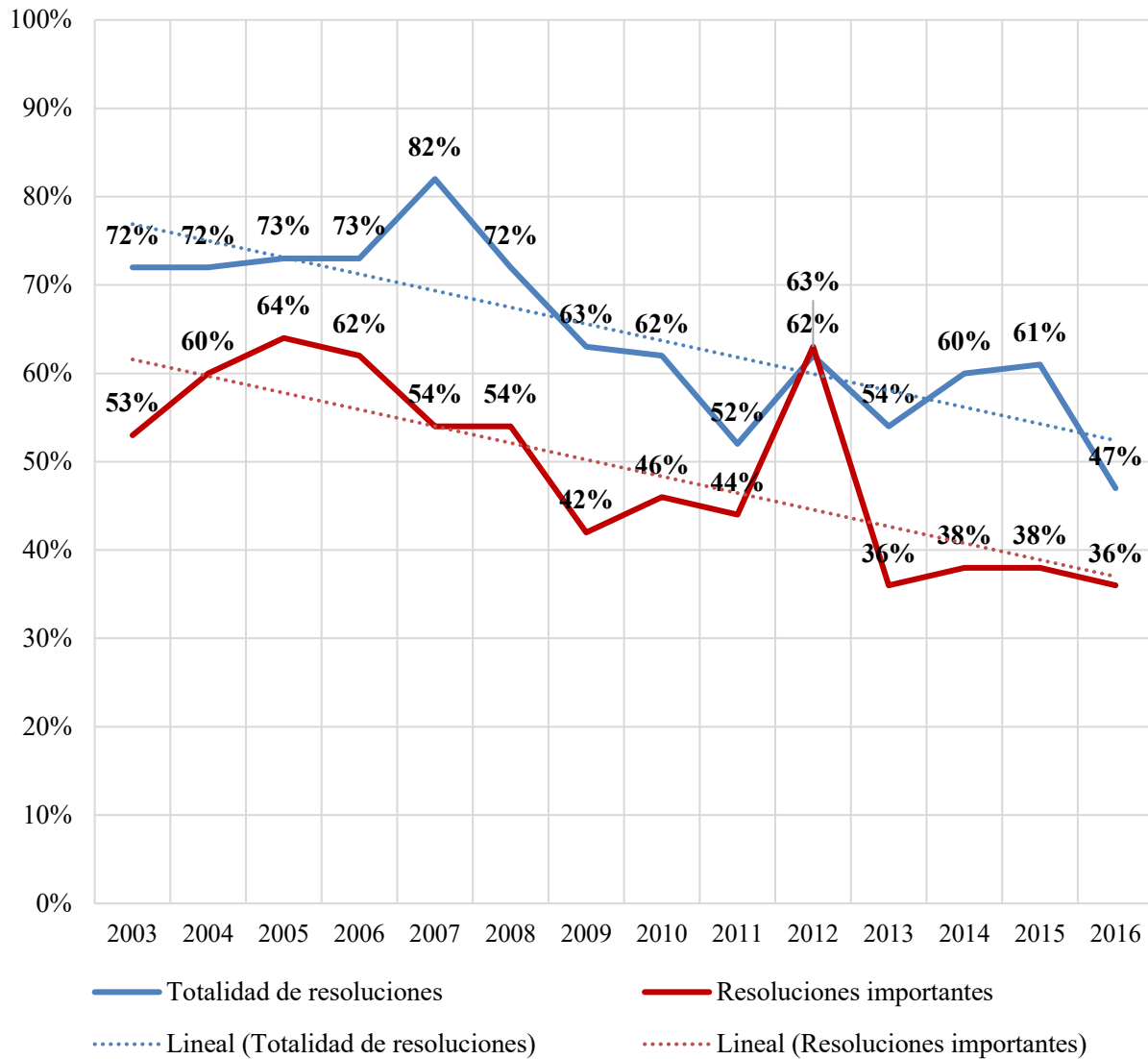
Siguiendo la tendencia que se observa en las votaciones del Consejo de Seguridad, Brasil también mantuvo la ambivalencia en las votaciones de la Asamblea General, mostrando una oposición agudizada tanto en el primer gobierno de da Silva como así también en las votaciones sobre temáticas importantes en ambas administraciones, tanto de da Silva como de Rousseff.

Gráfico 10: Coincidencias de Brasil con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Gráfico 11: Oposición de Brasil con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Tomando las votaciones de Brasil en el marco de la Asamblea General en el período de 2003 a 2016, la tendencia muestra que existe una mayor oposición que coincidencia en sus votaciones respecto de los Estados Unidos. El promedio del período analizado muestra que en la totalidad de votaciones Brasil coincidió en un 31% de las votaciones, mientras que se opuso a la postura

estadounidense en un 65%¹²³. Respecto a las votaciones consideradas importantes para los Estados Unidos por el propio Departamento de Estado, en promedio Brasil coincidió con el país norteamericano en un 39% y se opuso a su postura en casi la mitad (49%) de las votaciones.

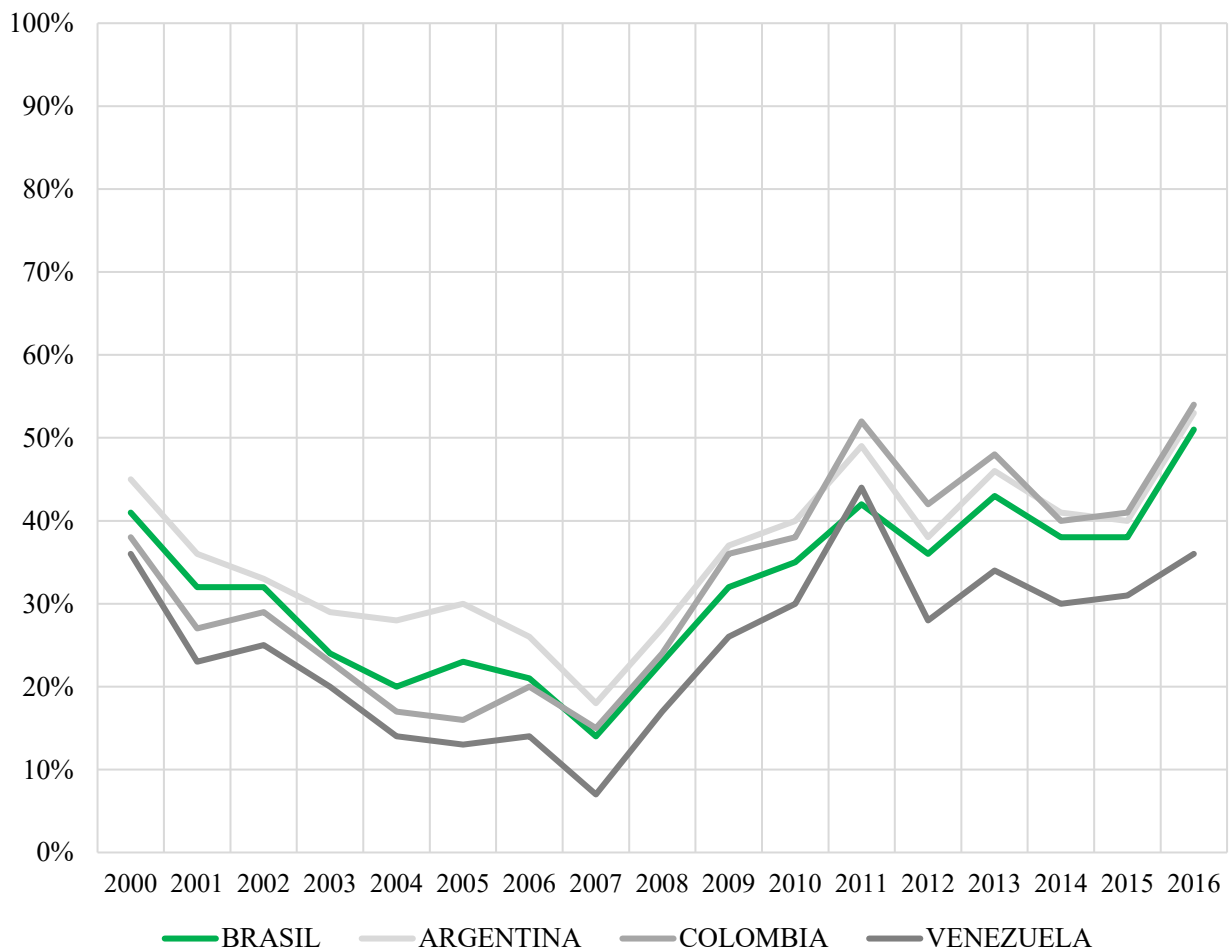
El pico más alto de acuerdo para las resoluciones importantes, tal como se muestra en el Gráfico 10, se dio en el año 2015 con un 58% de coincidencia (contra 39% de promedio general). En línea con esto, las instancias de menor oposición, según lo expuesto en el Gráfico 11, se dieron en los años 2016 (47% de oposición en la totalidad de resoluciones) y en los años 2013 y 2016 (36% de oposición en cada uno de estos años en las resoluciones importantes). Este comportamiento refuerza la idea de la ambivalencia de la posición brasileña durante la era de Dilma Rousseff. Tal como se ha visto, mientras que su tono discursivo era relativamente más fuerte en contra de los Estados Unidos que el de su antecesor (aunque intentando evitar, por lo general, acusaciones directas y puntuales y primando más los reclamos generalistas, excepto contadas ocasiones), al mismo tiempo, otros hechos apuntan a un nuevo acercamiento de relaciones cordiales con Barack Obama y, en paralelo, un deterioro de las relaciones bilaterales con Irán. Una comparación conjunta de estos indicadores en términos longitudinales no termina de arrojar tendencias completamente claras sobre el comportamiento del país carioca. Discurso y comportamiento práctico no necesariamente fueron siempre de la mano.

Contrariamente, el momento de mayor oposición de Brasil en términos de la totalidad de resoluciones dio en el año 2007, con un 82% de oposición a los Estados Unidos (vs. 65% en promedio del período). Respecto de las resoluciones consideradas importantes, el pico más alto se dio en el año 2005, con un 64% de oposición directa (frente al promedio de 49%). En línea con esto, los años de menor nivel de coincidencia directa fueron el año 2007 para la totalidad de resoluciones (14% de coincidencia) y los años 2005, 2006 y 2008 respecto de las resoluciones importantes para los Estados Unidos (27% de coincidencia en cada uno de estos años). Todas las instancias de mayor oposición y menor coincidencia se dieron durante los mandatos de Lula Da Silva, quien se mostró antagonista a la visión norteamericana, independientemente de si el presidente de turno fuese republicano, con Bush, o demócrata, con Obama.

¹²³ Cabe recordar que, por la metodología de cálculo de ambos indicadores (que no tiene en cuenta las abstenciones), estos no son necesariamente complementarios y no necesariamente suman 100% entre sí.

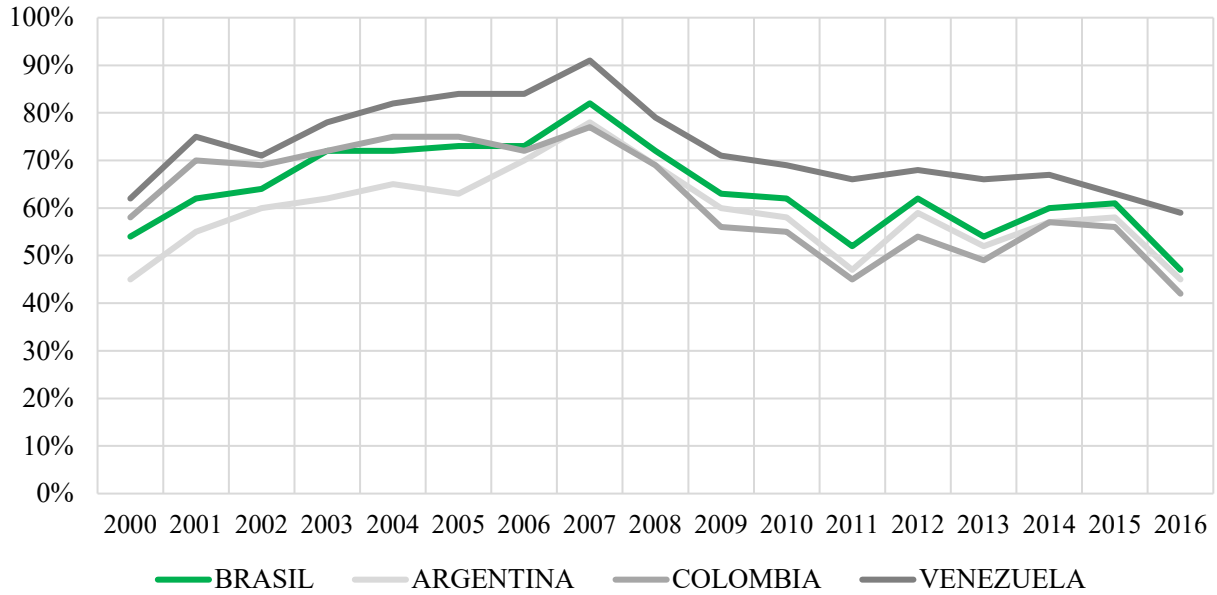
Durante la primera presidencia de Lula Da Silva, Brasil mostró una tendencia descendente a coincidir con la postura estadounidense, con un promedio de apenas un 24% de coincidencia en la totalidad de las resoluciones y de un 33% en las importantes, mientras que se opuso en un 71% de la totalidad de las votaciones y en un 54% en instancias de resoluciones importantes para Estados Unidos. Por su parte, durante la presidencia de Dilma Rousseff la tendencia aguda de oposición se atenúa: Brasil se opuso, en promedio, un 41% de las votaciones sobre la totalidad de resoluciones y en un 48% en las votaciones sobre las resoluciones más importantes. A su vez, coincidió en 41% de la totalidad de resoluciones y un 48% en aquellas importantes.

Gráfico 12: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



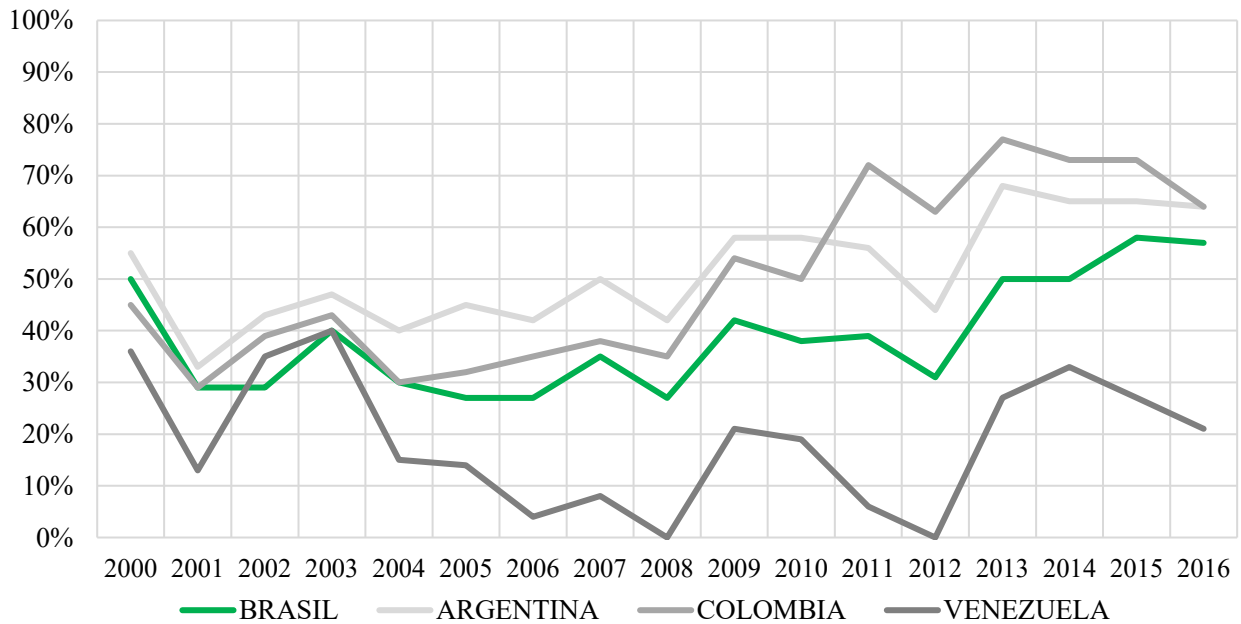
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 13: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



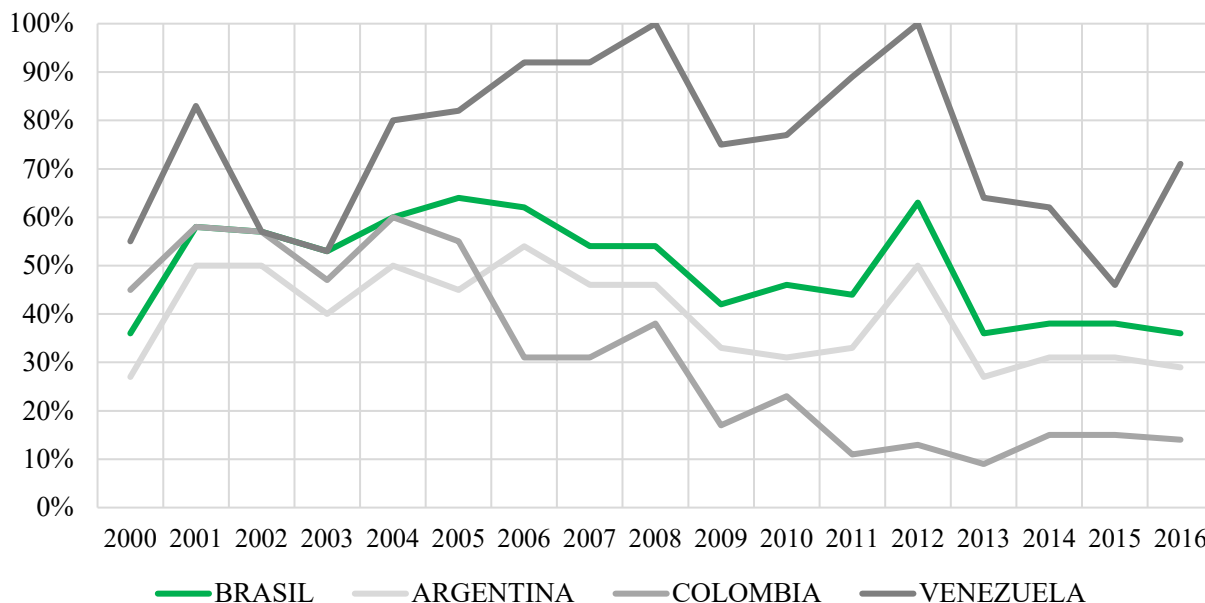
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 14: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 15: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Comparando el comportamiento de Brasil con el resto de los casos de estudio durante la totalidad del período de 2000 a 2016¹²⁴, Brasil se ubica detrás de Venezuela como el país que mayor oposición y menor coincidencia demostró respecto de los Estados Unidos, tanto en la totalidad de votaciones como en las votaciones consideradas de mayor importancia.

En la totalidad de votaciones en promedio Brasil coincidió en un 32% de las veces (Gráfico 12) y se opuso el 64% de las restantes (Gráfico 14). Debajo de Venezuela (con un 25% de coincidencia y un 73% de oposición), Brasil se presenta como el país menos alineado a la postura de Estados Unidos entre los cuatro casos de estudio analizados (Colombia coincidió el 33% de las veces y se opuso el 62%; y Argentina coincidió un 36% y se mostró opositor en un 59%).

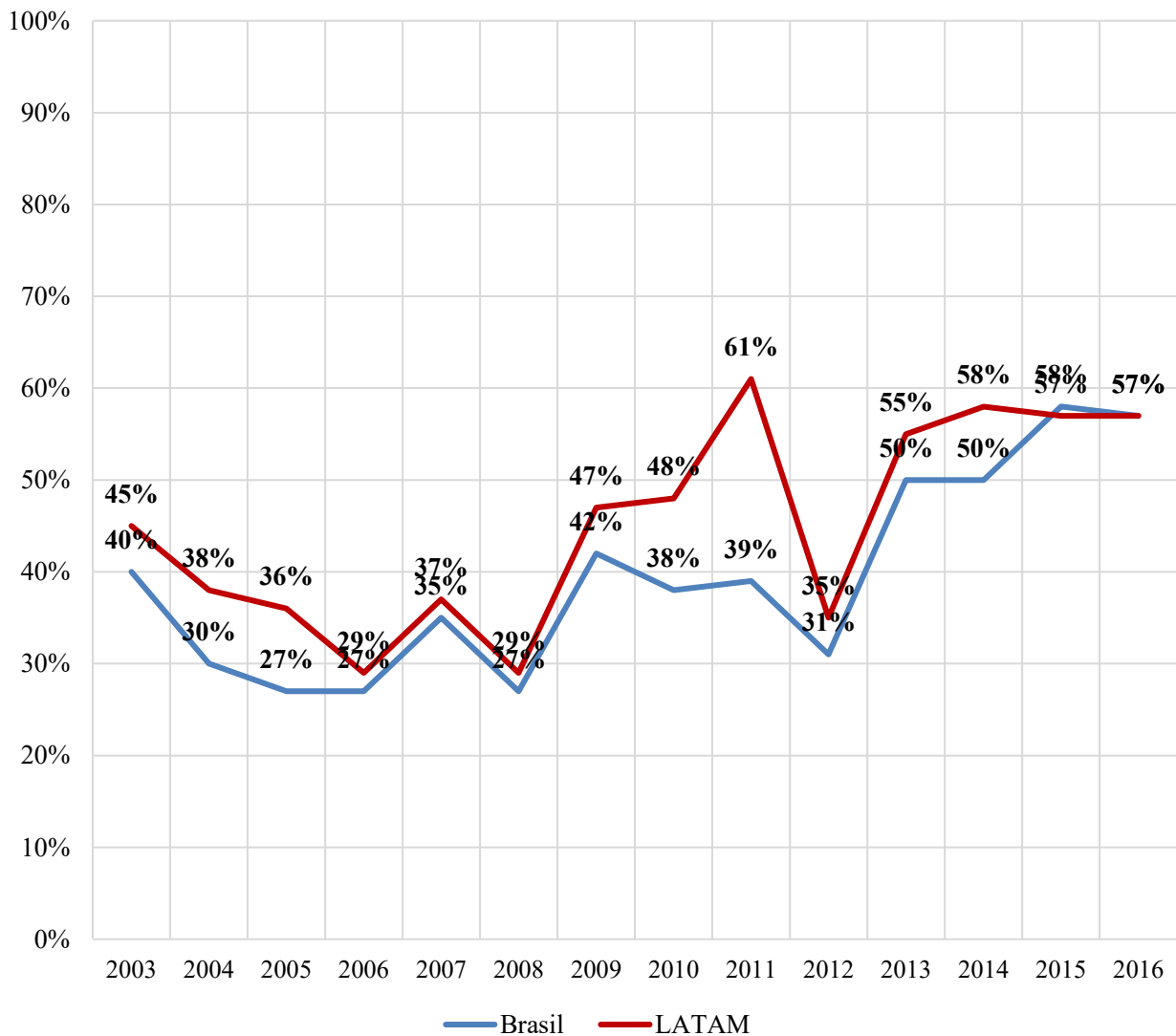
En cuanto a las resoluciones importantes para los Estados Unidos, Brasil nuevamente se posicionó como el segundo país con mayores niveles de oposición de los cuatro casos en el período estudiado. En el Gráfico 4 se muestra que, en términos de coincidencia, en el período 2000 – 2016 Brasil coincidió con la posición estadounidense en un 39% de las resoluciones, mientras que

¹²⁴ Se ha unificado el marco temporal a fin de simplificar las comparaciones entre casos en este indicador.

Venezuela sólo lo hizo en un 19%, Colombia en un 50% y Argentina en un 51%. Respecto de la oposición directa, ilustrada en el Gráfico 6, Brasil se opuso a casi la mitad de las resoluciones (49%), debajo de Venezuela con un 75% y por encima de Colombia (32%) y Argentina (40%).

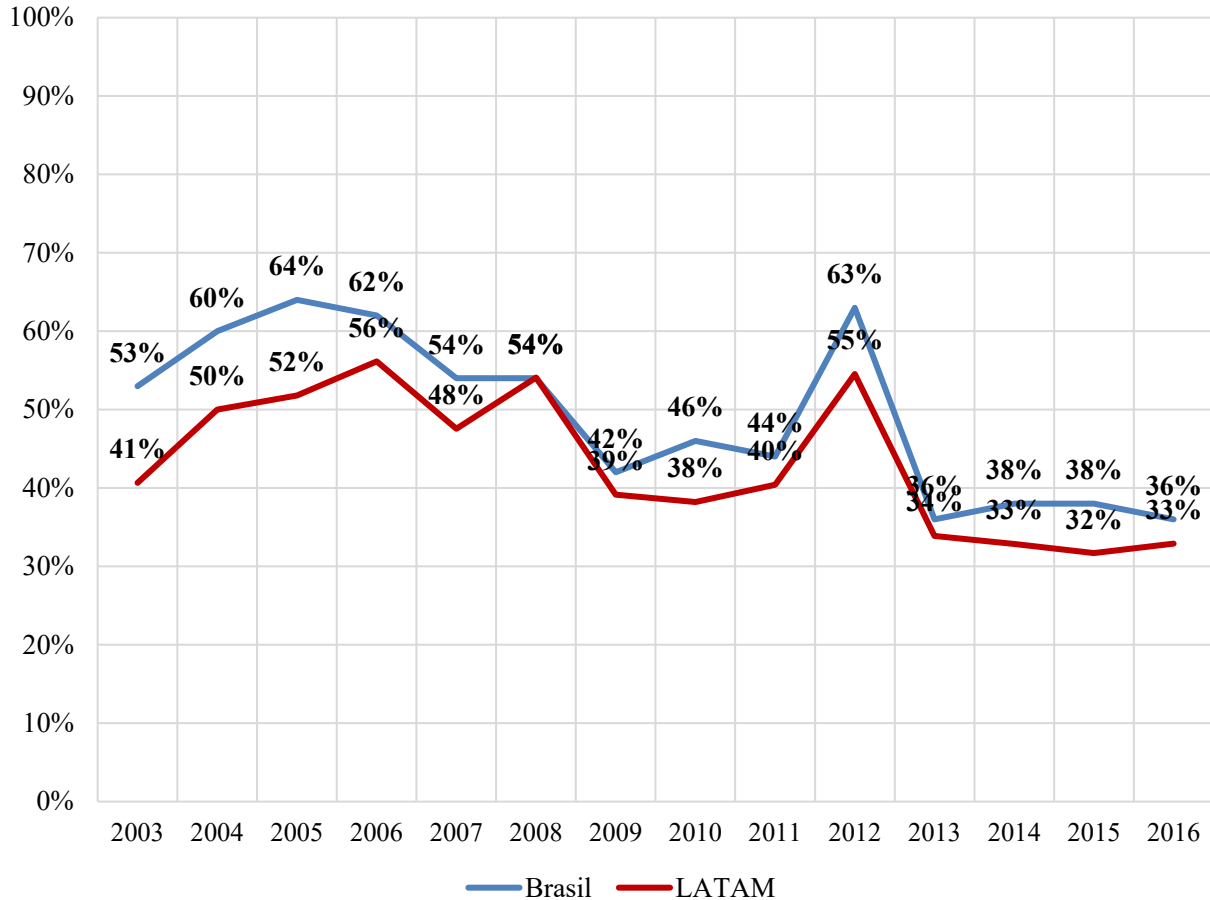
Finalmente, cabe destacar el año 2007 como la instancia de mayor oposición directa por parte de los cuatro países en el marco de las resoluciones generales: Venezuela con un 91%, Brasil con un 82%, Colombia con 77% y Argentina con 78%.

Gráfico 16: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Brasil y América Latina (2003 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Gráfico 17: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Brasil y América Latina (2003 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Tomando el promedio regional del período (2003 - 2016), las votaciones de los países latinoamericanos en torno a las resoluciones importantes para Estados Unidos coincidieron en un 45%, contrastado con el 39% de Brasil, y se opusieron en un 43%, menor al grado de oposición directa brasileño del 49%. En otras palabras, la oposición de Brasil fue más alta que la del promedio regional y su nivel de coincidencia fue menor.

Por último, tal como se ilustra en el Gráfico 17, en cuanto a la oposición a las resoluciones más relevantes para la nación norteamericana, Brasil en todo el período estudiado se mostró en una postura menos alineada a la posición estadounidense que el resto de la región. Considerando los 13

años analizados, la tendencia muestra que Brasil mantuvo una diferencia en promedio de 6 puntos porcentuales (49%) respecto a América Latina (43%) de oposición directa.

Conforme a lo analizado en este apartado, queda claro que, si bien es considerado como un actor regional importante para los Estados Unidos y ambas naciones compartieron lazos estrechos en la esfera económica y militar, en lo que respecta a las votaciones de Asamblea General de las Naciones Unidas, Brasil se mostró mayormente opositor a la postura adoptada por los Estados Unidos. Tanto en la totalidad de las votaciones como en el grupo más reducido de las importantes para la nación anglosajona, Brasil tuvo mayores episodios de oposición que coincidencia, tanto en la presidencia de Lula Da Silva como en la de Dilma Rousseff. No obstante, vale aclarar que hubo una tendencia de oposición más aguda durante el mandato de Lula en comparación al de Dilma. Comparando el caso brasileño con el del resto de casos de estudio, Brasil se posicionó como el segundo mayor opositor, en totalidad de votaciones generales y en votaciones de cuestiones importantes, detrás de Venezuela. En el plano regional Brasil demostró un comportamiento de mayor oposición (49%) en votaciones importantes respecto del promedio del resto de los países latinoamericanos (43%).

6.1.6. Conclusiones

Como se ha visto en el desarrollo de este capítulo, Brasil ha presentado una oposición limitada con respecto a los Estados Unidos desde comienzos del milenio. Si bien con ciertas diferencias, el comportamiento general de ambos mandatarios analizados ha mantenido ciertas directrices básicas en este sentido.

Desde el primer mandato de da Silva, la participación y la preponderancia de Brasil en el plano internacional ha ido en aumento. No solo logró su objetivo de reconquistar el respeto y la confianza internacional que Brasilia había perdido después de las crisis económica-políticas que tuvieron lugar a finales de la década de los 90', sino que expandió su esfera de poder y finalmente fue reconocido como un Poder Emergente. Tal como explica Tokatlián (2011, p.155):

Las iniciativas regionales [de Brasil] han prosperado: UNASUR y el CDS son dos buenos ejemplos al respecto. En el plano internacional, su asertiva participación en el G-4, IBSA, BRIC y el G-20, entre otros, ha implicado un promisorio despliegue de una

especie de multi-minilateralismo; esto es, varios ámbitos en los que convergen un número limitado de participantes. El grado de visibilidad y reconocimiento del país ha sido alto y no se ha empañado después de su comportamiento conjunto con Turquía respecto a Irán.

Al analizar los indicadores de este apartado, ha resaltado la ambigüedad de Brasil bajo los mandatos a cargo del PT. Teniendo en cuenta el carácter discursivo y el accionar práctico del Planalto a nivel nacional e internacional, se puede concluir que Brasil es de los que hablan poco, pero hacen mucho¹²⁵. A diferencia de otros Estados del continente sudamericano, si bien ambos mandatarios presentaron reiteradas divergencias con el orden internacional establecido, acusándolo de arcaico y poco representativo, las acusaciones directas contra los Estados Unidos fueron pocas. Aun así, tal como lo describe Scweeler (2011, pp.293-294), en el plano discursivo:

De hecho, las elites brasileñas no describen el orden mundial occidental en términos de multilateralismo e inclusión, sino más bien como un orden impuesto y gobernado por poderosos Estados anglosajones, que utilizan las instituciones internacionales y las normas aplicadas arbitrariamente para controlar a los Estados más débiles no occidentales. La jerarquía global, a sus ojos, es menos una función de poder material que de raza.

Más aún, si se observan las votaciones y los discursos en foros multilaterales como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU, se puede denotar una inconformidad marcada por parte de Brasil con el *statu quo* y la posición que ocupa en el Sistema internacional, aludiendo en muchas ocasiones a una clara oposición a las propuestas y políticas presentadas por los Estados Unidos, no solo en cuestiones generales, sino en temas puntuales, muchas veces estratégicamente relevantes para los Estados Unidos.

Esta oposición limitada que presentó Brasil se puede asociar a las “leveling strategies” planteadas por Tokatlian (2011, p.154): estrategias que buscan nivelar la brecha entre las potencias y los Poderes Emergentes, incrementando las opciones de estos últimos y disminuyendo el margen de maniobra para los primeros. De esta manera, Itamaraty presentó una diplomacia que no solo

¹²⁵ Parafraseando una popular frase argentina, Brasil se comportó como un perro que no ladró tanto, pero mordió bastante.

buscaba la satisfacción de intereses, sino también la promoción de los valores que ambos presidentes pregonaron durante sus mandatos (respeto a los Derechos Humanos, eliminación de la hambruna e igualdad de oportunidades, por solo nombrar algunas).

A pesar de la posición de Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-233), que describen a Brasil como un caso ejemplar de oposición limitada, en realidad su posición ante Estados Unidos es más bien híbrida y compleja, acercándose por momentos más bien a una posición de desafío directa en algunas cuestiones.

En términos discursivos, a pesar de las recurrentes críticas contra el orden internacional occidental, hubo pocas declaraciones acusatorias directamente impuestas contra Washington. Sin embargo, en el plano práctico, los líderes y la diplomacia brasilera no sólo fueron uno de los principales promotores de un orden internacional paralelo, sino que se caracterizaron particularmente por sus relaciones estrechas con actores de poco gusto para Washington, como China, Rusia e incluso Irán. Aun necesitando de la potencia norteamericana para facilitar su ascenso internacional (o, al menos, que este no fuera obstruido), cada vez que los intereses vitales de Brasil se vieron perjudicados o estuvieron en juego, los dirigentes brasileiros no temieron en usar su injerencia en sus nuevas esferas de influencias extra regionales (entiéndase los BRICS, IBSA y el G4) para activar los pesos y contrapesos y balancear el poder de Estados Unidos. Además, en términos de las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Brasil fue uno de los principales opositores de Estados Unidos en la región. Aún sin alcanzar un carácter directamente confrontativo y violento, como sería el caso venezolano, la política exterior brasilera osciló de forma constante entre la oposición limitada y el llano desafío.

Ambas posiciones (de oposición limitada y de desafío) tienen algo en común; el Estado es un actor principal ya que actuó tanto como un regulador interno y también como una palanca de la voluntad nacional en el plano internacional. A su vez, la integración regional siempre fue vista como una salvaguarda del poderío brasileño. Si los BRICS se desmoronaban o prestaban atención a otras cuestiones, Brasil contaba con el apoyo de sus “parceiros” sudamericanos. Sin embargo, siempre se debe tener en mente que, a diferencia con Argentina o México en los 90’s donde se dirigió la política exterior principalmente a los Estados Unidos, “los casos de Brasil y Venezuela han tenido una dirección, un propósito y un alcance más global” (Tokatlián, 2011, p.155):

Ahora bien, el hecho de que Latinoamérica no haya cambiado su esquema de alianzas no implica que la región haya perdido la capacidad de diversificar su inserción mundial. Por el contrario, el impulso a favor de la diversificación se ha mantenido en muchos casos y se ha acrecentado en varios otros. En esa dirección, hay actualmente dos países con alto perfil continental, clara voluntad de influir más allá de la región y notable disposición a proyectarse internacionalmente: Brasil y Venezuela. Ambos reflejan variantes de lo que Robert A. Pape ha llamado “soft balancing”; uno en un estilo bastante ponderado (Brasil), el otro de forma más provocadora (Venezuela) (Tokatlian, 2011, pp.153-154).

Para finalizar, cabe destacar que uno de los principales desafíos para la política exterior brasileña fue y continúa siendo su efectividad en el logro de sus objetivos principales (Tokatlián, 2011, p.155). Si bien se puede establecer que la posición de los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff dio ciertos frutos, no ha logrado conseguir uno de los objetivos máximos que Itamaraty siempre tiene presente: un asiento como miembro permanente en el Consejo de Seguridad¹²⁶.

¹²⁶ Además, no se debe olvidar que tanto Lula como Dilma enfrentaron recurrentes denuncias por corrupción. En un principio, dichas denuncias eran dirigidas a funcionarios de menor nivel en sus gobiernos y fueron fácilmente acalladas. Sin embargo, con el pasar de los años esas acusaciones salpicaron cada vez a un mayor número de funcionarios de rangos mayores, llegando hasta los dirigentes del Partido dos Trabalhadores. Las acusaciones contra el PT confluyeron en un gran escándalo político, el cual concluyó con la ruptura definitiva de la coalición que le permitió ganar la reelección a Rousseff al momento que su vicepresidente Temer acusó y apoyó el Impeachment que determinó la destitución definitiva de Dilma Rousseff. A su vez, las denuncias por corrupción contra Lula finalizaron con la condena del expresidente a 19 meses en prisión y otras causas judiciales aún en proceso. Si bien Brasil es uno de los pocos Estados latinoamericanos que durante el primer decenio del nuevo milenio ganó estabilidad económica y preponderancia en el nivel internacional, a nivel interno sufrió una serie de altercados que pusieron en riesgo su estabilidad política. Sin embargo, cabe destacar que la resolución de esta crisis política sin mayores consecuencias demostró la madurez política que ha ganado el Estado carioca luego de las experiencias pasadas referentes a Collor de Mello en 1992.

6.2. Venezuela (1998 – 2018)

6.2.1. Introducción

Las relaciones entre la República Bolivariana de Venezuela y los Estados Unidos de América durante las últimas décadas han sido extensamente tratadas por numerosos autores, entre los cuales existen argumentos coincidentes a la hora de identificar los rasgos que las caracterizan. Se ha configurado un consenso generalizado al momento de definir estas relaciones como conflictivas.

No obstante, necesario dar cuenta de su evolución a lo largo de los años para poder comprender el porqué de estas tensiones. Es importante destacar que las relaciones entre ambos países en el período aquí analizado no fueron lineales, es decir, tuvieron tanto momentos de mayor conflicto como momentos más cercanos a una relación de tipo cordial (aunque no necesariamente cooperativa). Por otra parte, esta ambigüedad a nivel político no se presentó en las relaciones dentro del ámbito económico, las cuales, como se verá más tarde, se mantuvieron de manera estable incluso durante los momentos de mayor tensión, aunque fueron en declive durante los últimos años del período bajo análisis.

Desde la llegada de Chávez al poder en 1998 hasta el año 2002 las relaciones entre ambos actores se dieron sin mayores sobresaltos. Si bien las relaciones fueron relativamente cordiales y complementarias durante los primeros años del nuevo gobierno chavista en el poder, la oposición se fue incrementando con el paso del tiempo. Desde el primer momento el presidente Hugo Chávez intentó reducir la influencia de Estados Unidos en Venezuela y en la región. Aun así, durante los primeros tiempos, insistió de forma paralela en que su gobierno no quería ningún tipo de confrontación con Washington. Tal como advierte Elnner (2009, p. 116), el gobierno “asumió posiciones nacionalistas e independientes, aunque en algunos casos expresaba su buena voluntad para adecuarse a los intereses de Estados Unidos”.

Luego del golpe de Estado sufrido por Chávez en el 2002 la situación cambió radicalmente, dando lugar a un período de antagonismo entre ambos actores que se extendió hasta el 2009 aproximadamente, cuando lograron un acercamiento luego de coincidir en el revocamiento de la resolución que suspendía a Cuba de la OEA. A partir de entonces, la relación se mantuvo relativamente estable hasta 2014-2015 cuando la situación interna venezolana comenzó a decaer a

un punto de no retorno, momento en el cual Estados Unidos comenzó a imponer sanciones económicas contra el régimen, incrementando las tensiones entre ambos.

Para brindar un mejor contexto, es importante describir los fundamentos de la política exterior venezolana impulsada por el chavismo desde su llegada al poder a finales de los '90. Esta se estructuró dentro de un marco de promoción del socialismo que buscaba extenderse “en las ideas de la rivalidad entre el centro y la periferia, en la lucha antiimperialista, del desarrollo endógeno, del fortalecimiento del Estado como instrumento central de desarrollo y de la profundización del Estado” (Romero, 2010, p.2). Esta postura planteaba una alternativa a las ideas liberales que se habían extendido por el continente fomentadas por Estados Unidos en años anteriores. Según Angulo (2015, p.155) “el contenido político e ideológico de la política exterior venezolana parece en ciertos momentos conllevar una concepción moral del mundo que rechaza todo principio occidental, americano, liberal y capitalista”. No obstante, esta diferencia ideológica no se planteó en principio como un obstáculo para poder establecer relaciones cordiales entre ambos países. Fue en especial a partir del 2002, luego del fallido golpe de Estado en contra de Chávez, cuando la situación cambió y los fundamentos ideológicos de la política se radicalizaron (Villa, 2004).

El reconocimiento norteamericano del nuevo gobierno presidido por el empresario Pedro Carmona Estanga producto del golpe, amplificó las tensiones (Angulo 2015, p.158). A pesar de que este reconocimiento fue posteriormente rectificado, esta acción por parte del gobierno estadounidense se convirtió en el asidero moral y político para que el régimen bolivariano radicalice su ya insinuada postura antiestadounidense, antiliberal y anticapitalista, consolidando las ideas de injerencia, conspiración y eventual invasión estadounidense a territorio venezolano (Angulo, 2015, p.158). La escalada del conflicto discursivo alcanzó su punto más crítico en 2004, cuando el propio Chávez acusó a Washington de haber participado directamente en el golpe y de intervenir en los asuntos internos de Venezuela a través del financiamiento de grupos políticos y ONGs opositoras a su gobierno¹²⁷. El fallido golpe de Estado del 2002 llevó a una revisión de las actitudes cautelosas del régimen bolivariano hacia Estados Unidos, dando lugar a una postura más

¹²⁷ Véase más en: Democracy Now. (2004, 11 29). *CIA Documents Show Bush Knew of 2002 Coup in Venezuela* (https://www.democracynow.org/2004/11/29/cia_documents_show_bush_knew_of); Forero, J. (2004, 12 03). *Documents Show C.I.A. Knew Of a Coup Plot in Venezuela* (<https://www.nytimes.com/2004/12/03/washington/world/documents-show-cia-knew-of-a-coup-plot-in-venezuela.html>); Vulliamy, E. (2002, 04 21). *Venezuela coup linked to Bush team* (<https://www.theguardian.com/world/2002/apr/21/usa.venezuela>).

confrontativa, en tanto una investigación del Consejo Nacional de Seguridad de Venezuela (CNS) concluyó que hubo participación de Estados Unidos en el golpe (Villa, 2004, p. 41).

A partir de entonces, y a lo largo de los años bajo análisis, Venezuela participó en diversas actividades que preocuparon a Washington, entre las que se destacaron: amenazas de un embargo petrolero; rechazo a fomentar una cooperación militar y a participar en ejercicios militares regionales y bilaterales; la cuestión del narcotráfico, en cuanto a la negativa de Venezuela a cooperar y la obstrucción de las operaciones antinarcóticas lideradas por Estados Unidos en Venezuela y Colombia; la compra de armamento ruso, chino y bielorruso; supuestos lazos de colaboración con el terrorismo internacional, en especial el apoyo al tráfico de armas de las FARC y la asistencia financiera provista por un número no especificado de compañías venezolanas a Hezbolá; y expropiaciones de empresas privadas, locales y extranjeras (varias norteamericanas), entre otras (Romero, 2010, p.18). Además, algunos programas de cooperación militar fueron suspendidos y se exigió el retiro de la misión militar estadounidense del Fuerte Tiuna, donde históricamente había funcionado (Urrutia, 2006, 163).

En términos de política exterior Chávez y luego Maduro pretendieron una diplomacia proactiva que utilizara los recursos provenientes del producto energético para fortalecer su liderazgo en la región y asumir un rol global más relevante mediante alianzas con Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de influencia y presión a nivel mundial. El objetivo prioritario fue la construcción de un mundo multipolar que se confrontara con el unilateralismo y la hegemonía norteamericana, enmarcado en una retórica fuertemente “antiimperialista” (Serbin, 2009, p.147).

A su vez, el gobierno venezolano también antagonizó por momentos con aliados cercanos a los Estados Unidos en la región, como Chile, Colombia, Perú y México, se opuso a toda intervención militar apoyada por los Estados Unidos, y expandió el gasto militar dramáticamente, siempre asegurándose de que se adquirieran nuevas armas de fuentes no estadounidenses. Algunos ejemplos de las mencionadas confrontaciones fueron las reiteradas críticas hacia el entonces presidente de México, Vicente Fox, y al candidato presidencial peruano, Alan García. Comunes a lo largo de los años fueron también aquellas dirigidas hacia el gobierno colombiano, teniendo en cuenta que la cooperación militar de EE. UU. con Colombia era un motivo de preocupación para el gobierno de Chávez (Urrutia, 2006, p.168).

Además de las cuestiones de balance de poder y la percepción de amenaza que una Colombia fuertemente armada representaba para Chávez, es menester también considerar sus fuertes vínculos ideológicos y logísticos con las FARC. Esto creó un ambiente tenso entre ambos países, que se profundizó luego de que el entonces presidente Pastrana también reconociera como legítimo al gobierno de Pedro Carmona, producto del golpe de Estado en 2002, siguiendo la postura norteamericana (Villa, 2004, p.30).

La estrategia de posicionamiento regional y global de Venezuela, que compartía de fondo la visión de un mundo multipolar, se contrastaba en las formas con la perseguida por el gobierno brasileiro por el uso de un tono todavía mucho más confrontativo, una visión geoestratégica de contenido fuertemente militarista y una fuerte apelación ideológica (Serbin, 2009, p.148).

En concordancia con estas posiciones, Venezuela desconfió y acostumbró a criticar a diversos organismos regionales, como la Organización de los Estados Americanos (OEA) por la fuerte impronta e injerencia estadounidense en la misma. El gobierno fue también crítico de los postulados del Consenso de Washington y de las iniciativas norteamericanas en la región, como el Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y los tratados de libre comercio. Estructurando una opción de Política exterior disyuntiva, que pretendió presentar como atractiva para los países de la región, el chavismo buscó establecer formas de integración alternativas y articular un nuevo mapa regional de alianzas y vínculos, entre los que se destacaron Cuba, los gobiernos progresistas y los movimientos de izquierda en América Latina y el Caribe, como también países “enemigos” de los Estados Unidos, como Irán y Siria (Serbin, 2006, p.82). Al respecto, Venezuela eligió relacionarse de manera exclusivamente bilateral con sus socios o, en su defecto, a través de organismos en los cuales Washington no tuviera participación, como el caso del ALBA (2001), Petrocaribe (2005), Petroandina (2005), Petrosur (2005) como parte de Petroamérica y Unasur (2008), entre otros (Angulo, 2015, p.152).

Estas alianzas y políticas se insertaron en lo que Corrales (2009, pp. 97-98) identifica como “social power diplomacy” en relación con las grandes inversiones del régimen en el extranjero. Desde 2004, Chávez ofreció inversiones, ayuda y subsidios bajo pocas condiciones a la mayor cantidad de naciones posible, la mayoría de las cuales se facturó como ayuda al desarrollo; siendo un competidor clave contra las agencias de ayuda bilateral y las instituciones de préstamos multilaterales, la mayoría administradas por Estados Unidos, las cuales ofrecían desembolsos bajo

condiciones estrictas. Es así como, mientras que la ayuda venezolana se facturaba como inversión en servicios sociales, en realidad se utilizaba principalmente en el financiamiento inexplicable de campañas, movimientos sociales no elegidos, acuerdos comerciales e incluso patrocinio político por parte de funcionarios estatales (Corrales 2009, pp. 99-103).

En lo que respecta a sus relaciones con peligrosos aliados extraregionales desde la perspectiva de Washington, es de gran importancia remarcar el papel de Rusia. Además de la afinidad ideológica y el reconocimiento estricto de Maduro como presidente legítimo, el gobierno de Putin ha utilizado sus poderes, como el asiento permanente en el CSNU, para bloquear sanciones y medidas punitivas dirigidas a Venezuela en distintos foros internacionales (Farah y Babineau, 2019)¹²⁸.

Otro gran aporte, sino el más notorio, al mantenimiento del país venezolano y su disidencia antinorteamericana por parte de Rusia se desarrolló en el área militar. Según un informe de la OTAN (2017), desde 2005 Venezuela ha comprado 11 mil millones de dólares en equipamiento ruso que van desde aviones de combate, pasando por helicópteros y rifles. A su vez, este informe el gobierno ruso ha incluso extendido créditos a Caracas para ayudar a la compra de un sistema de misiles antibalístico en 2013. Venezuela se consolidó como el segundo mayor importador de armas rusas entre 2012-2015, solo sobrepasado por India. Además, ante el incremento de las posibilidades de guerra civil y hostilidades exteriores en los años más recientes del gobierno de Maduro (2019-2020), diversas noticias han apuntado a que Rusia habría reforzado su participación militar en el país caribeño mediante el envío de especialistas técnico-militares y aviones caza, entre otros (Shuya, 2019), lo que ha representado una preocupación creciente en los más altos círculos políticos y diplomáticos norteamericanos¹²⁹.

¹²⁸ Es interesante notar que Hugo Chávez posee una calle con su nombre en la capital rusa (Ulitsa Chavez), donde se ha llegado a ver multitudes reunidas homenajeando su fallecimiento y recordando las relaciones cercanas entre ambos Estados durante su gobierno. El Espectador (30/10/2017). Rinden homenaje a Hugo Chávez en Rusia. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/rinden-homenaje-hugo-chavez-en-rusia-articulo-720570>

¹²⁹ Diario El País (27/03/2019). Rusia reconoce el envío de militares a Venezuela. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/03/26/actualidad/1553623225_927655.html; Infobae (08/02/2020). Rusia anunció que intensificará su influencia militar en Venezuela para defender el régimen de Nicolás Maduro de posibles amenazas. Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/venezuela/2020/02/08/rusia-anuncio-que-intensificara-su-influencia-militar-en-venezuela-para-defender-al-regimen-de-nicolas-maduro-de-posibles-amenazas/>

Por otra parte, en lo que respecta a China, desde el establecimiento de relaciones diplomáticas en 1974, del total de diez visitas oficiales venezolanas a Beijing, nueve se dieron en los gobiernos bolivarianos (seis en la administración Hugo Chávez), demostrando así el creciente interés de estos gobiernos por mantener una relación afianzada con el Estado asiático. Por parte de Beijing, si bien públicamente el gobierno chino no demostró interés en la revolución bolivariana en términos políticos (seguramente con el fin de evitar levantar señales de alerta en Washington), fue clara su visión de Venezuela como fuente para proveerse de recursos energéticos. China llegó incluso a conceder créditos (tanto para el Estado como para empresas venezolanas) a cambio de petróleo¹³⁰. Según la base de datos sobre financiamiento chino-latinoamericano de The Inter-American Dialogue¹³¹, Venezuela es el país que más préstamos recibió de todos sus pares latinoamericanos, con un total de 17 préstamos por un valor de 62,2 mil millones de dólares, seguido por Brasil con un valor de 40 mil millones de dólares menos¹³².

En lo que respecta al ámbito de la seguridad, si bien la mayor influencia en Caracas fue rusa, no deben desconocerse las misiones militares y distintas visitas de alto nivel concertadas entre Caracas y Beijing (Watson, 2010), además de vínculos menores en lo referente al intercambio profesional y educativo y algunas compras de activos militares, como radares de control del espacio aéreo y los aviones de combate chino K-8W, adquiridos en una operación que incluyó la capacitación de pilotos y técnicos venezolanos (Ríos, 2015).

En Naciones Unidas, Venezuela votó contra el relator de la Comisión de DD.HH. que condenaba el estado de los Derechos Humanos vigente en China, Cuba e Irak y reflejaba la posición de EE.UU. sobre la situación de los Derechos Humanos en aquellos países. Este voto contrario al informe representó un cambio en la diplomacia venezolana, que rompía con la posición abstencionista mantenida durante las administraciones anteriores (Villa, 2004, p.35).

¹³⁰ ABC (23/09/2013) China presta 3.700 millones de euros a Venezuela a cambio de su petróleo. Recuperado de: <https://www.abc.es/internacional/20130923/abci-china-presta-millones-euros-201309230640.html?ref=https://www.google.com/>; Diario El País (29/01/2019). China y Venezuela: una relación basada en la deuda. Recuperado de: https://elpais.com/internacional/2019/01/25/actualidad/1548438622_696886.html

¹³¹ Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2020) China-Latin America Finance Database, Washington: Inter-American Dialogue.

¹³² Según diversas fuentes, China dejó de otorgar créditos al Estado bolivariano desde 2017 ante la preocupación sobre su solvencia.

La relación del nuevo gobierno con estos países generó grandes tensiones con Estados Unidos a principio de los años 2000, en especial a partir de la visita presidencial que Chávez hizo a Saddam Hussein y Muammar Gaddafi. Se intensificó más aún con el posicionamiento del gobierno bolivariano frente a los bombardeos a Afganistán en el 2001 luego del 11-S, bajo la idea de que “no se puede combatir terror con más terror”, en referencia a las víctimas civiles producto de los bombardeos (Villa, 2004, p.36). Como expresa Mora Brito (2004, 80), “en momentos tan difíciles, Estados Unidos exigió a sus aliados un apoyo sin restricciones. Chávez, en una tónica desafiante, demoró en ofrecer su opinión sobre los hechos, llegando a condenar la manera en que Washington pensaba obrar frente a los presuntos responsables”. Refiriéndose a los eventos del 11-S Chávez llegó a expresar: "La hipótesis que cobra fuerza (...) es que fue el mismo poder imperial norteamericano el que planificó y condujo este atentado o hecho terrorista terrible contra su propio pueblo y contra ciudadanos de todo el mundo"¹³³.

Entre otros dichos alrededor esta retórica de confrontación se destacó aquel en el que Chávez proclamara: “¡Washington! Ese sí es el eje del mal, y sus aliados en el mundo, que amenazan, invaden, matan, asesinan. Nosotros estamos conformando el eje del bien, el eje nuevo del nuevo siglo”¹³⁴; o aquel del 2006, dentro del marco de las Naciones Unidas en donde se refirió a George W. Bush diciendo: "El diablo está en casa. Ayer el diablo vino aquí. En este lugar huele a azufre"¹³⁵.

En este contexto, la clave del sostén de la relación entre ambos países, así como del rol de Venezuela como actor internacional durante estos años, giró principalmente alrededor de los recursos petrolíferos con los que contaba el régimen bolivariano, de los cuales Estados Unidos en cierta medida dependía. La fortaleza del régimen y su capacidad de expresión a nivel internacional se basaron en gran parte en estos recursos, que le permitieron sostener esta retórica agresiva “antiimperialista” contra los Estados Unidos, sin por eso dejar de contar con los ingresos

¹³³ Reuters. (2006). *Chávez asegura que el Gobierno de Estados Unidos podría haber planeado los ataques del 11-S*. El Mundo, 14/09/2006. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/09/13/internacional/1158108161.html> . Recuperado el 10/03/2020.

¹³⁴ Verdugo, P. (2006). *Análisis - Revuelta en el Patio Trasero*. El Mundo – Suplementos, 08/01/2006. Disponible en: <https://www.elmundo.es/suplementos/cronica/2006/532/1136674805.html> . Recuperado el 06/04/2020.

¹³⁵ EFE. (2006). *"Ayer el diablo estuvo aquí. Huele a azufre todavía"*. El País, 20/09/2006. /Disponible en El País: https://elpais.com/internacional/2006/09/20/actualidad/1158703213_850215.html. Recuperado el 10/04/2020.

comerciales, aunque produjera una economía altamente dependiente del petróleo y por lo tanto potencialmente frágil. Como argumenta Saavedra (2009, p.240):

La relación bilateral Venezuela – EE. UU. tiene la característica y complejidad de la interdependencia, con la salvedad de que el Gobierno venezolano debe ser muy cuidadoso y políticamente astuto para comprender que una relación de 15% contra 80% de importancia (reflejo del intercambio petrolero), hace a Venezuela, proporcionalmente, más vulnerable frente a una eventual ruptura de las relaciones comerciales.

Aun así, como se verá más adelante, esta interdependencia entre Venezuela y Estados Unidos limitó las acciones de este último para recurrir al bloqueo o a las sanciones económicas amplias contra el gobierno bolivariano. Considerando esta ambigua relación, como expresó Romero (2006, p.84), el de Chávez fue un “gobierno que sataniza a EE. UU. pero que, al mismo tiempo, obtiene grandes beneficios comerciales de ese país”. También Estados Unidos se benefició de esta relación, por lo que no se observaron puntos de quiebre irresolubles.

Hacia 2009, posibles lazos de cooperación parecieron formarse a partir del voto coincidente de ambos países para revocar la resolución de 1962 que suspendió a Cuba de la OEA, en el marco de la XXXIX Asamblea General; siendo durante ese mismo año cuando quedaron sin efecto las medidas que pesaban sobre los embajadores en Caracas y Washington (Romero, 2010, p.20), en referencia a la expulsión del territorio venezolano y declaración de persona *non grata* del embajador norteamericano Patrick Duddy en 2008.

Sin embargo, Romero y Corrales (2016, pp. 222-223) advierten que aún existían dos cuestiones que seguían haciendo que la cooperación con Venezuela fuera complicada. En primer lugar, se presentaba la ya nombrada cuestión del narcotráfico, en donde Venezuela se planteó como una amenaza creciente para los Estados Unidos en tanto había dejado de cooperar con la Administración de Control de Drogas (DEA) a mediados de la década de 2000. Chávez “rechazó las repetidas solicitudes por parte de Washington de permitir que aviones norteamericanos de reconocimiento usaran el espacio aéreo venezolano para combatir el tráfico de drogas en la frontera colombiana” (Ellner, 2009, p.116); distanciándose de la postura del gobierno anterior, el de Rafael Caldera (1994-1998), quien había autorizado los vuelos auspiciados por la DEA sobre el territorio venezolano.

La negativa venezolana a que su espacio aéreo fuera utilizado por los aviones de la DEA reflejaba la desconfianza de que esta autorización estuviese ligada a una intención norteamericana de reforzar el Plan Colombia, el cual fue visto como una posibilidad de militarización de la región (Villa, 2004, p.29). Esta decisión llevó a la aplicación de una política contra las drogas laxa, lo que ha hecho que Venezuela sea el más importante punto de tránsito para el tráfico de drogas desde América del Sur hacia el Caribe, América Central, América del Norte, África del Norte y Europa.

Por otro lado, la segunda cuestión que dificultaba las relaciones entre ambos actores se desarrolló a partir de la política interna de Venezuela y la evolución del régimen hacia un estado más represivo y fallido (Romero y Corrales, 2016, p. 222-223). Es importante destacar, no obstante, que Estados Unidos mantiene relaciones con otros regímenes autoritarios a los cuales no condena, por ejemplo, el gobierno de Duterte en Filipinas, Putin en Rusia o El Sisi en Egipto¹³⁶, sin contar las relaciones pasadas con el Irak de Saddam Hussein o el Panamá de Manuel Noriega. Teniendo esto en cuenta, puede decirse que, a pesar de que la cuestión interna influyó al momento de analizar la relación entre ambos países, no es la variable fundamental que orienta la relación.

En el caso venezolano, las condiciones han empeorado considerablemente en los últimos años debido a la continua concentración de poder en el ejecutivo y las medidas tomadas en contra de la oposición; las autoridades han cerrado los canales para la disidencia política, restringiendo las libertades civiles y procesando a opositores sin tener en cuenta el debido proceso; la severa crisis humanitaria del país ha dejado a millones sin posibilidad de satisfacer las necesidades básicas y ha impulsado la emigración masiva; la corrupción gubernamental es generalizada, y las fuerzas del orden público han demostrado ser incapaces de detener los delitos violentos **Fuente especificada no válida..** Para 2018, Venezuela contaba sólo con 26 puntos de los 100 totales según la escala presentada por Freedom House, teniendo en cuenta que mientras más cerca de 100 más libre es, y mientras más cercano a 0 menos. Es decir que Venezuela se presentaba hacia el final del período bajo estudio como un país “No Libre” **Fuente especificada no válida..**

Además, a nivel internacional, ciertas cuestiones que habían generado tensión entre ambos países en años anteriores evolucionaron en favor de los intereses estadounidenses (y en contra de

¹³⁶ Shifter, M., & Toppelberg, D. (2018). *A Trump le gustan los tiranos, salvo los latinoamericanos*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/07/16/espanol/opinion/opinion-trump-lideres-autoritarios-america-latina.html>.

los venezolanos), como las negociaciones de paz entre Colombia y las FARC, la normalización de las relaciones con Cuba y la propia cuestión petrolera, en tanto desde finales de 2014 Estados Unidos comenzó a desarrollar mayor independencia a partir de la optimización de la técnica de *fracking*. A su vez, la reducción de los precios del petróleo generó que el gobierno venezolano apareciera como una amenaza aún menor (Romero y Corrales, 2016, p.222).

Estos cambios en los contextos internacional y doméstico crearon incentivos para que la administración de Maduro sea más conciliadora con Washington, en particular a partir de una menor popularidad del chavismo a nivel electoral y un creciente interés por parte de muchos países latinoamericanos en profundizar los lazos con los Estados Unidos desde mediados de la segunda década del siglo. La crisis económica desencadenada a partir del menor precio del crudo creó estímulos para buscar algún tipo de entente con los Estados Unidos o, al menos, para disminuir la confrontación, con el objetivo de evitar llamar la atención al punto que Estados Unidos se involucrara demasiado en la política interna venezolana. Esta crisis doméstica dio sus primeros indicios bajo el gobierno Chávez, pero estalló con fuerza bajo el mandato de Maduro, perjudicando la capacidad de Venezuela de llevar a cabo una política exterior coherente (reducción de recursos, incapacidad para concentrarse y una sensación de inseguridad política interna). Sin embargo, ante un país disminuido en su valor estratégico, la memoria histórica comenzó a operar con fuerza y los leves intentos de acercamiento por parte de Maduro se estrellaron contra una pared de rechazo, a la que el mandatario venezolano respondió con una renovada y contundente violencia.

En comparación al inicio de la gestión de Maduro, la situación al 2018 en Venezuela mostraba un deterioro claro, no sólo a nivel económico, sino también institucional y político. Como explica O'Neil (2018, p.1), a nivel económico Venezuela se encontraba en una caída libre en donde el valor de la moneda caía en picada, primaba la hiperinflación y el producto interno bruto (PBI) cayó más de un tercio en los últimos cinco años. A su vez, en una economía poco diversificada y concentrada alrededor del petróleo, el gobierno tuvo que reducir forzosamente las importaciones, además de acumular deudas millonarias. Esta situación ha generado una crisis humanitaria, donde el aumento de la mortalidad y la emigración se presentó como moneda corriente. Mientras tanto, a nivel político, para el fin del período bajo análisis, Venezuela presentaba cada vez más rasgos autoritarios: cierre de la prensa libre; inhabilitación de la Asamblea Nacional democráticamente elegida con mayoría de la oposición; prohibición de los partidos y candidatos de la oposición

participar en las elecciones; encarcelamiento de opositores políticos; y elección ilegítimamente (o al menos controversial) de una Asamblea Constituyente para operar sobre el poder legislativo, dominado por la oposición (O'Neil, 2018, p.1).

Frente a esto, como expone Bernal-Meza (2017, p.254), “desde la profundización de la crisis económica y política internas de Venezuela, la política internacional de Maduro se concentró esencialmente en su conflicto con Estados Unidos -país al que acusa de ejercer políticas y acciones destinadas a destruir su gobierno” como por ejemplo, la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela¹³⁷ dictada en 2015, que permitió imponer sanciones a funcionarios venezolanos acusados de violaciones de Derechos Humanos y participación en actividades ilícitas. En una política exterior más esquizofrénica que nunca, acciones de este tipo le permitieron a Maduro encontrar un enemigo externo más activo, desviando la atención de la crisis interna.

Un punto clave dentro del declive en las relaciones fue la victoria de Maduro en las elecciones del 2018. Estas fueron ampliamente cuestionadas en su validez y transparencia, no sólo por Estados Unidos y demás Estados sino también por organismos internacionales tales como la OEA y la ONU. Washington, en coincidencia con la OEA, decidió no reconocer al nuevo gobierno y, en su lugar, reconoció formalmente a Juan Guaidó, presidente de la Asamblea Nacional inhabilitada por Maduro, como presidente interino. Esta acción llevó a que el régimen bolivariano rompiera relaciones diplomáticas con la potencia norteamericana.

Además, como respuesta a estas medidas, el Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de la República Bolivariana de Venezuela expresó en un informe que:

EE. UU. ha definido a Venezuela como un "enemigo hemisférico" y ejecuta contra nuestro país una guerra no declarada. Una guerra cuyo objetivo es la destrucción del modelo democrático venezolano, la aniquilación del movimiento popular, del liderazgo de la Revolución Bolivariana, y la reapropiación y toma de control de las inmensas riquezas de Venezuela.

(...) EEUU ha logrado que la Unión Europea, el Parlamento Europeo, así como un grupo de gobiernos agrupados en el autodenominado Grupo de Lima, formen una

¹³⁷ Congreso de los Estados Unidos. (2014, 12 18). *S.2142 - Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014* (<https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2142>).

coalición internacional para establecer y promover sanciones, aislamiento diplomático y acciones políticas que desestabilicen la democracia venezolana **Fuente especificada no válida..**

En resumen, a lo largo del período analizado, que involucra las tres presidencias de Chávez y las posteriores de Maduro, las relaciones venelozano-americanas se vieron envueltas en un continuo, aunque ambiguo, conflicto. Este fue producto, principalmente, del cambio de enfoque de la política exterior venezolana una vez llegado al gobierno Hugo Chávez en 1998, quien planteó una diplomacia sobre postulados socialistas con una amplia retórica en contra de todo aquello que se presentara como liberal o capitalista. Como explica Ellner (2009, p.120), “la fuerza motriz de la intensificación del conflicto eran las estrategias internacionales diametralmente opuestas de los dos gobiernos basadas en distintas metas e intereses a largo plazo”.

Teniendo en el petróleo su fuente de fortaleza, a nivel internacional Venezuela solidificó alianzas con países cuestionados por Estados Unidos; abandonó procesos de integración de los cuales Washington formaba parte y creó nuevos ajenos a él; desistió de mecanismos de cooperación militar y llegó a transformarse en una preocupación para el gobierno norteamericano, teniendo en cuenta la interdependencia existente entre ambos países alrededor del recurso petrolero, la cual limitaba las respuestas norteamericanas a los continuos desafíos del régimen bolivariano, tal como plantea este trabajo y se verá en profundidad más adelante.

Hacia finales del 2013 y con la llegada de Maduro al gobierno, el contexto cambió y las relaciones entre ambos países se concentraron cada vez más en el ámbito interno venezolano. A su vez, al obtener cada vez más independencia a nivel de recursos, Estados Unidos pudo reducir sus importaciones desde Venezuela, logrando un mayor margen de maniobra que le permitió a Washington implementar sanciones más severas, como se verá más adelante, hacia un gobierno al cual considera desde 2018 como no legítimo. Esta nueva situación produjo efectos contradictorios en el gobierno de Maduro que, al mismo tiempo que buscó disminuir los niveles de confrontación para evitar una injerencia directa de los Estados Unidos en su política interna (habiéndose considerado por momentos la respuesta militar), también aprovechó “el fantasma norteamericano” para lograr el apoyo interno ante un enemigo exterior. Hacia el final del período bajo estudio el gobierno venezolano se encontraba cada vez más aislado en la región, con menores recursos que habilitaran altos grados de confrontación libres de costos y en una situación política y económica

interna dramática, dando como resultado una política exterior contradictoria, sin líneas claras y, por momentos, esquizofrénica.

A continuación, para indagar en mayor profundidad sobre algunos de los puntos aquí advertidos, se analizarán los distintos indicadores pertinentes a esta variable. Como es de esperarse, estos reflejan de manera clara la posición antinorteamericana expuesta por el régimen bolivariano en todo sentido, tanto discursivo como práctico.

En primer lugar, en el siguiente apartado se analizarán los discursos presidenciales tanto de Chávez como de Maduro en la apertura de la Asamblea Legislativa interna, o Asamblea Nacional Venezolana.

6.2.2. Discursos de apertura de ciclo legislativo ante la Asamblea Legislativa Nacional

El comandante Hugo Chávez Frías asumió la presidencia de la República de Venezuela el 2 de febrero de 1999, luego de un amplio triunfo en las elecciones de 1998 con un 56 % de los votos. Seis meses más tarde, el 5 de agosto de 1999, Chávez se pronunciaba frente a la Asamblea Nacional Constituyente, la cual estaría encargada de formar una nueva constitución para la República de Venezuela. Ya desde este momento el nuevo presidente demostraría su clara oposición frente a lo que los Estados Unidos representaban como nación:

Reflejar en la nueva carta magna un nuevo proyecto de país, contra ese dogma neoliberal que agrava nuestros males, contra el dogma del mercado que pretende ser dios, contra la mano invisible “peluda”, la cual no impulsa el desarrollo colectivo, se basa en el individualismo que llevó al mundo a una lucha salvaje de todos contra todos, contra el monopolio de la riqueza (Chávez, 1999).

Al año próximo, ya sancionada la Constitución Bolivariana, Chávez volvió a realizar comicios para relegitimar los poderes de la nueva República, comicios en los que, nuevamente, obtuvo la mayoría de los votos. Esto le permitió al comandante ejercer la presidencia de la República durante el mandato 2001-2006 con posesión de la mayoría de los escaños en la Asamblea Nacional.

Después de dos años al poder, Chávez dio su primera rendición de cuentas frente al poder legislativo en el año 2001. Comenzó su discurso brindando explicaciones de por qué no había

rendido cuentas anteriormente, argumentando que la transición y los distintos cambios en el recinto le habían imposibilitado dicha tarea. El discurso fue extenso y abarcó distintos tópicos de la política doméstica. Cerca del final, Chávez le dedicó unos minutos al análisis internacional. En él, el jefe de Estado no mostró una actitud combativa directa contra los Estados Unidos a comparación de los niveles que se verían años más tarde, aunque sí se mostró como un ferviente opositor a la ideología neoliberal: “Neoliberalismo dice que lo más importante es lo macroeconómico y lo social bueno, eso se irá arreglando por su propia cuenta porque hay una mano invisible que todo lo arregla, el supuesto mercado. No, eso es mentira”. El entonces presidente aprovechó la asociación de esa ideología a los países del norte para hacer un llamado a la unión de los países del sur: “El mundo del norte se va a unir para exigirnos a nosotros que el precio está muy alto. Vamos a unirnos entonces los del Sur para exigir a los productores de grandes bienes de consumo que reduzcan también los precios” (Chávez, 2001).

En esta instancia, a los Estados Unidos los nombro en una sola ocasión, cuando advirtió de un potencial conflicto con Washington:

Hemos estado leyendo titulares, análisis e informaciones de algunos venezolanos y no venezolanos también, clamando que el nuevo gobierno de los Estados Unidos saque el garrote contra Chávez. Yo estoy seguro que van a perder su tiempo, porque así como no pudieron lograrlo con el gobierno del presidente Clinton, tampoco lo van a lograr con el nuevo gobierno del presidente Bush. Además, sería un gravísimo error, en el cual yo estoy seguro que ningún gobierno y menos el Gobierno de los Estados Unidos va a caer en una provocación (Chávez, 2001).

El discurso del año 2002 fue, en cierta medida, similar al primero. El tiempo que le dedicó a la política exterior, nuevamente, fue poco en comparación al tiempo dedicado a la política doméstica, salvo que, en esta ocasión, no mencionó a los Estados Unidos. Describió una buena relación con China y con Irán, y analizó el papel de la OPEP en el plano internacional. Ese mismo año, y como ya se expuso anteriormente, el gobierno venezolano fue víctima de un golpe de estado. A causa del descontento social, las huelgas y las manifestaciones, las fuerzas armadas detuvieron al mandatario y tomaron el poder. Sin embargo, bastaron solo tres días para que la facción militar que apoyaba a Hugo Chávez lo instituya como presidente nuevamente. A su vez, en diciembre del mismo año, ocurrió también un paro de trabajadores petroleros en oposición a las políticas tomadas en PDVsa.

En este contexto de inestabilidad política y social, en el marco de su discurso de inicio de sesiones de 2003 Chávez proclamó:

Que aquí hay un Gobierno constitucional enfrentando la subversión pensada, planificada e impulsada por sectores elitescos y privilegiados que dominaron el país durante 200 años y que ahora pretenden utilizando cualquier vía derrocar este Gobierno, echar abajo las bases del Estado, derogar la Constitución para continuar usufructuando el poder (Chávez, 2003).

En el año 2004 Hugo Chávez se dirigió a los Estados Unidos con un tono marcadamente hostil, tono sin antecedente en los discursos de memoria y cuenta. En referencia a ciertos comentarios de altos dirigentes de Estados Unidos y México, acerca de la posibilidad de un referéndum en Venezuela para ratificar o revocar el mandato del presidente, Chávez aseguró: “No es el presidente Fox, ni es el presidente Bush, ni es la OEA, los que van a garantizar la integridad del proceso revocatorio en Venezuela, aquí hay instituciones, este es un país soberano” (Chávez, 2004). En agosto del mismo año se llevó a cabo el referéndum, en el cual Chávez obtuvo un 59% de los votos.

Desde entonces, los discursos de memoria y cuenta del jefe de estado mantuvieron un tono combativo, que fue aumentando de manera gradual a partir del 2004. Los discursos se encuadraron dentro de un marco antagónico a los Estados Unidos, el intervencionismo, la cuarta república, la oligarquía y el neoliberalismo. Estas posiciones antagonizaban en la retórica chavista frente a la idea de una Latinoamérica unida, bolivariana, con un gran peso de la religión cristiana, la revolución socialista y la reivindicación de los pueblos del mundo, visión que Hugo Chávez seguiría profesando hasta el día de su muerte, y que su sucesor Nicolás Maduro también adaptaría.

A diferencia de sus homólogos latinoamericanos, la política exterior de la república bolivariana tuvo un gran peso en el discurso de rendición de cuentas frente a la Asamblea Legislativa. Tanto Chávez como Maduro dedicarían gran parte de sus discursos en combatir a los Estados Unidos y al neoliberalismo. Desde este año, en cada ocasión oportuna se denunciaría el accionar imperial estadounidense hacia Venezuela y hacia el sistema internacional. También se manifestaron en contra de la ideología norteamericana, el capitalismo, el liberalismo y la excesiva acumulación de riquezas, creando de esa manera un enemigo externo que solidificó una idiosincrasia venezolana y latinoamericana sublevada a dicha ideología.

Además de esto, cada mensaje anual de rendición de cuentas del presidente ante la Asamblea Nacional compartió el mismo común denominador: un recorrido por la historia de Venezuela, reivindicando las hazañas de Simón Bolívar, Antonio de Sucre, Simón Rodríguez, Sebastián Francisco de Miranda, entre otros. Luego, de manera peyorativa, Chávez acostumbró a abordar descripciones de lo que fue la cuarta república, haciendo referencia también de forma continua a las instituciones creadas por los Estados Unidos como grandes culpables de los males en la sociedad venezolana. En el 2006, por ejemplo, Chávez inculpaba a estas de forma clara:

En la cuarta república el timón era manejado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, el imperialismo norteamericano, las elites capitalistas criollas, que hacían las leyes fuera del recinto y que solo representaban a las elites. Todavía la corrupción y los vicios están infiltrados, pero el timón no lo tienen y no lo tendrán (Chávez, 2006).

Por último, Chávez acostumbró en sus discursos a describir la revolución bolivariana como la gran pionera del socialismo del siglo XXI. Aunque recién en 2010 el mandatario venezolano se autodefinió como marxista, llamándola "la teoría más avanzada de la interpretación científica de la historia", sus discursos siempre tuvieron una gran influencia socialista y anticapitalista. En cada uno de ellos apuntó contra el Imperio "yankee", su intervencionismo a lo largo de todo el planisferio, su ideología, y su afán por la guerra y el poder.

El discurso del año 2005 tuvo un mayor contenido de política internacional, a diferencia de los anteriores. Chávez comenzó recapitulando los años de la quinta república. A medida que recordaba los distintos años, destacó como Venezuela se negó rotundamente al ALCA: "Una pretensión verdaderamente imperialista, colonialista, de ponernos a competir a nosotros con las economías tan poderosas como las de los Estados Unidos, eso es un imposible, un suicidio". Mas adelante, se refirió particularmente al año 2002 como "el año de la agresión imperialista contra Venezuela" y al año 2004 Chávez como "el año del inicio de la contra ofensiva internacional" año en que las relaciones con China y la república islámica de Irán se fortalecieron (Chávez, 2005).

Más adelante, el presidente acusó a la cadena CNN y al secretario general de la OEA de falsas denuncias en su contra y en contra a Cuba: "Él habla sólo de América Latina no se atreve hablar de Norteamérica" (Chávez, 2005).

Otro de los patrones que se repetirían en los discursos de inicio de sesiones legislativas fue el desprecio para con las organizaciones financieras como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, al cual también llamó fondo de la muerte inmediata:

Las recetas del fondo monetario internacional, salvajes recetas que arrasaron y llevaron a la muerte a millones de seres humanos, a centenares de millones a la pobreza y a la miseria, pueblos enteros arrasados por el neoliberalismo, aquí está en marcha un proyecto alternativo, aquí está, sólo que estamos construyéndolos (Chávez, 2005).

En el discurso de memoria y cuenta del año 2006, que fue especialmente destacable por los niveles de confrontación que el presidente desplegó contra sus percibidos enemigos internos y externos, Hugo Chávez comenzó por pedir a la oposición respeto por las normas democráticas, pues según el jefe de estado estas no tenían antecedentes en su país, afirmando incluso que las que él había dispuesto eran mejores que las que se profesaban en los Estados Unidos (Chávez, 2006).

Ese mismo día, horas antes del discurso, Estados Unidos le prohibió a España venderle aviones a Venezuela. Frente a esto, la denuncia del líder latinoamericano fue contundente: “¿Qué es esto si no evidencia del horroroso imperialismo?”. Denunciaba así lo que consideraba un “atropello inmoral imperialista estadounidense contra el pueblo venezolano”. Además, Chávez aclaró que las compras denegadas implicaban únicamente aviones de transporte, funcionales a las clases más bajas y para proveer ayuda a países hermanos, distinto al uso americano de invadir pueblos y bombardear ciudades. El presidente norteamericano había justificado la medida argumentando que Hugo Chávez era un peligro para la estabilidad en la región. A esto, el comandante bolivariano respondió: “Mr. Danger no lograra imponer ofensivas internacionales a Venezuela. Esto recién está comenzando” (Chávez, 2006).

A sabiendas que gran parte de la relación con su vecino del norte pasaba por las exportaciones de crudo, Chávez no fue indiferente al respecto y aprovechó para destacar la importancia de este comercio: “No tenemos problema en compartir el petróleo con Estados Unidos, pero si quieren venir aquí a robar nuestro petróleo como en Irak lo más probable es que esas luces se apaguen” (2006). Cabe destacar que Chávez no dudaba en plantearle cara a los Estados Unidos mediante este tipo de amenazas, dando cuenta de lo vital que era el comercio de crudo para su relación y el activo estratégico que la posesión de este otorgaba a Chávez, facilitándole cierto margen de maniobra.

Respecto de la región, el mandatario pretendía desarrollar un esquema de cooperación latinoamericana, en el cual Venezuela exportaba petróleo a buen precio a cambio de que los demás estados actúen de la misma manera respecto a sus ventajas comparativas. En línea con esta lógica cooperativa, en varias ocasiones Chávez retomó el concepto de unidad latinoamericana, impulsando la UNASUR. Reiteradas veces en sus discursos también mencionó a Cuba, Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia como patrias hermanas de la República Bolivariana. Y también acostumbró a destacar a Evo Morales, Fidel Castro, Lula Da Silva, Cristina Fernández de Kirchner y Daniel Ortega como líderes bolivarianos y pares en la lucha contra el capitalismo intervencionista. Respecto del resto del mundo Chávez resaltó principalmente las relaciones militares y comerciales con países como Rusia y China y la cooperación en la OPEP con Arabia Saudita, así como la importancia de la inversión extranjera y el comercio con países como España, Argentina, India, China, Cuba, Uruguay, Malasia, Vietnam, Portugal y otros (Chávez, 2007).

Pretendiendo contrastar la cuarta república con la república bolivariana, en su discurso ante la asamblea del 2008 Chávez preguntaba retóricamente: “¿Qué era y qué es Venezuela en el ámbito internacional?”. En respuesta, el mandatario destacó el papel de liderazgo que Venezuela había adoptado en la región, según él, sin antecedentes y gracias al cual su nación había adquirido prestigio y dignidad para con el mundo, una construcción multipolar del sistema internacional, desarrollo equilibrado, soberanía y autonomía sobre los recursos.

Al finalizar su discurso de ese año, el comandante no olvidó hacer una breve apreciación de las tensiones en la región, las cuales tienen origen en las complejas relaciones entre Colombia y las FARC. A finales de 2007, Chávez fue mediador entre Colombia y el grupo guerrillero para una entrega de rehenes. Respecto a esto, pidió por la “resurrección” de Colombia, para que Uribe no deje ser participe a los Estados Unidos en el conflicto: “ojalá el gobierno de Colombia recapacite”.

Aprovechó, en este tema, para mostrar una posición radicalizada sobre los eventos, imputando a los Estados Unidos la mayor de las culpas por intervenir en los asuntos de la región. Apoyó así su postura de negociar con los ejércitos de liberación de Colombia y con las FARC, las cuales desligaba del título de terroristas y llamaba “verdaderos ejércitos bolivarianos”. En el lado contrario, interpretaba el mandatario, “la presión de Estados Unidos sirvió para que se los llame terroristas, también a Chávez, a Evo, a los coccaleros, pero el principal consumidor de cocaína son ellos”. El conflicto con Colombia estalló días después del discurso, cuando Uribe, en un golpe

contra las FARC, traspaso las fronteras ecuatorianas para abatir a Raúl Reyes, portavoz del grupo guerrillero. En cooperación con su homólogo Rafael Correa, Chávez ordeno militarizar la frontera con Colombia y pidió al cuerpo diplomático retirarse de territorio colombiano¹³⁸. En su programa *Aló presidente*, Chávez critico rotundamente a su par colombiano, a quien llamó: "lacayo, mentiroso, oligarca, subimperialista, mafioso, criminal, paramilitar, dirigente de un narcogobierno, subordinado de Bush" (Chávez, 2008)

El discurso del año 2009 comenzó con una comparación de la Venezuela de ese entonces con la cuarta república, según él intervenida sin límites por Estados Unidos, mismo destino que le depararía a la quinta república si no era protegida. Luego, el presidente se pronunció respecto a las elecciones del mismo año en Norteamérica: "ojalá con la llegada del nuevo presidente de los Estados Unidos cambien en algo estas agresiones, estas políticas imperiales y esta injerencia en las cosas internas de nuestro pueblo por parte del gobierno de los Estados Unidos" (Chávez, 2009).

Luego de hablar de economía doméstica, Chávez se refirió a la crisis financiera que transcurría ese mismo año. Explicó que era causa del principio neoliberal de: "dejar hacer, dejar pasar la mano invisible del mercado, que todo lo soluciona". Además, planteo ciertas diferencias entre la economía estadounidense y la venezolana, diferencias que explicaban por qué la crisis afecto a un país y no al otro: "No tenemos nosotros aquí bancos sin solvencia, no tenemos aquí malos préstamos, ni los títulos respaldados por hipotecas y papeles basura. Porque hace tiempo, repito, que estamos controlando la actividad financiera, y estamos atentos". Por último, criticó la posición de ciertos medios en utilizar la economía estadounidense como ejemplo, siendo una de las que más deudas contraen en el mundo (Chávez, 2009).

Durante su discurso del año 2010 Chávez se solidarizó con el pueblo haitiano, que recientemente había sido víctima de una serie de terremotos. Sin embargo, en un nuevo embate contra los Estados Unidos, el presidente venezolano advertía que, en el fondo, la verdadera causa de su decadencia era el imperialismo:

¹³⁸ Hernández, C. (2008). *Chávez rompe relaciones con Colombia y envía el Ejército a la frontera*. El País, 02/03/2008. Disponible en: https://elpais.com/diario/2008/03/03/internacional/1204498808_850215.html . Recuperado el 07/04/2020.

Haití es un producto neto del colonialismo, Haití es un producto neto del imperialismo, hasta que no se acabe el colonialismo, hasta que no se acabe el imperialismo, y digo más, hasta que no se acabe el capitalismo tendremos nosotros situaciones y pueblo viviendo las dolorosas situaciones que vive Haití (Chávez, 2010).

Durante ese mismo discurso el mandatario latinoamericano comentó sobre su experiencia en la Cumbre de las Américas con el entonces presidente americano Barack Obama, (a quien se refirió como el “Premio Nobel de la guerra”). Según su relato, en un principio Obama se acercó a estrechar su mano, saludo que fue ignorado por el presidente bolivariano. Luego se pronunció a favor de dejar atrás viejos conflictos y mirar al futuro, a lo que Chávez respondió regalándole “Las venas abiertas de Latinoamérica” de Eduardo Galeano, pretendiendo recordarle que mirar únicamente a futuro sin recordar el pasado era una idea errónea.

En esta línea, aunque algunos se harían ilusiones con el nuevo gobierno de Estados Unidos, diría Chávez, este seguía teniendo posturas imperialistas. Criticó y puso como ejemplo de esto la posición del “imperio yankee” contra Cuba, política que Obama continuaría durante sus primeros años de gobierno. También acusó al gobierno norteamericano de ser cómplice del golpe de estado en Honduras contra Manuel Zelaya y de poner siete bases militares en Colombia, lo que el líder revolucionario interpretaba como un intento de control regional (2010).

Comenzando el discurso del año 2011 Chávez advirtió, como en varias otras ocasiones, sobre conspiraciones en su contra. Denunció que la oligarquía, en participación con los medios masivos de comunicación, lo habían “demonizado”: “Empeñados en que ustedes crean y sus seguidores, que yo soy un demonio con el que no se puede hablar y que nosotros creamos que ustedes otros demonios con los que no se puede hablar”. Reiteradas veces denunció este tipo de situaciones, generalmente iniciadas, según él, por el imperio hacia Venezuela, Cuba o ciertos países islámicos.

Obama ya había atacado a Chávez ese mismo año por haber intervenido cuatro bancos, a lo que Chávez respondió: “una estafa gigantesca que nos obligó a tomar decisiones ¿Qué podíamos hacer? ¿Quedarnos de brazos cruzados y permitir que siguieran robando, estafando a miles de familias venezolanas?”. A esto, el comandante añadió que Obama había intervenido 126 bancos. También se declaró en contra de las mismas conspiraciones y sanciones hacia Cuba: “Algún día se acabará

ese bloqueo a Cuba injustificado, terrible, arbitrario del gobierno más poderoso del mundo sin ninguna razón.” (Chávez, 2011).

Al año siguiente en su último discurso frente a la Asamblea Nacional, Chávez (2012) advirtió que, siendo Venezuela el país que poseía la mayor cantidad de reservas de petróleo en el mundo, el “imperio” debe ser considerado una amenaza. De esta forma, insinuaba que, frente a la política “imperialista” de los Estados Unidos, el petróleo venezolano podría ser interpretado como un gran recurso estratégico, aunque también como una amenaza para su propio Estado.

En el marco de este discurso el mandatario venezolano nombró también los grandes convenios energéticos que su gobierno había firmado con la República Popular China, celebró la visita del presidente iraní Mahmud Ahmadineyad y argumentó que Estados Unidos estaba haciendo todo lo posible para ir a una guerra nuclear amenazando a Rusia y a China. Como queda claro, Chávez mantuvo su retórica combativa hasta último momento, incrementando año a año la fuerza de sus acusaciones y las relaciones con quienes Estados Unidos consideraba sus enemigos declarados.

En el año 2013 Nicolás Maduro ejerció como presidente transitorio debido al débil estado de salud de Chávez, habiendo sido reelecto en 2012. Maduro dio el discurso de memoria y cuenta del año 2013, aunque, en palabras suyas, fue solo un hecho protocolar y no hubo ninguna declaración más que pedir por la salud del comandante.

Tras la muerte de Hugo Chávez ese mismo año, Maduro fue electo presidente de la República Bolivariana de Venezuela. Pese al cambio de figura, los discursos del nuevo gobernante continuaron con la misma línea de su antecesor. Más aún, las alabanzas iniciales hacia Simón Bolívar fueron ahora acompañadas por palabras similares hacia la figura de Hugo Chávez. Además, Maduro mantenía que “la revolución no murió con su líder”, autoproclamándose “hijo” de Chávez. Sus políticas siguieron el mismo rumbo, manteniendo un discurso ofensivo en todo momento contra los Estados Unidos y el neoliberalismo que este profesaba, al tiempo que mantenía fuertes relaciones comerciales. Por otro lado, Maduro siguió planteando un acercamiento hacia países que, aseguraba, mantenían una ideología similar, como las superpotencias de Rusia y China, además de algunos actores menores en África y América Latina.

Ya en su primer discurso como jefe de estado, Nicolás Maduro pidió por el cese del conflicto sirio y la intervención americana, temiendo que el destino de Siria fuera el mismo que el de Libia luego de la intervención en OTAN. Le pidió sensatez al presidente Obama para que triunfe el diálogo y la paz y le instó a terminar con la carrera bélica, argumentando que esta era en gran parte razón del declive de la hegemonía americana. Al mismo tiempo, agradeció la cooperación de Rusia y China, y el “clamor de los pueblos del mundo” (Maduro, 2014).

Para con Europa, el mandatario realizó una gira meses antes por Portugal, Italia y Francia, donde también mantuvo conversaciones con el Papa Francisco. Otro de los pilares de su política exterior fueron las relaciones con Rusia, Bielorrusia y la República Popular China, con la cual proyectaba grandes acuerdos respecto a minería, infraestructura, energía y transporte. “Las relaciones internacionales buscarán consolidar la revolución” afirmó Nicolás Maduro (2014). Para el presidente bolivariano, la legitimidad internacional de la revolución dependía de eso. Para conseguirlo, mencionaba el mandatario, también debía existir una gran cooperación con Argentina, Uruguay y Brasil, a fin de perfeccionar el MERCOSUR (Maduro, 2014).

En el discurso del año 2015, año de elecciones parlamentarias, Maduro nuevamente recordó la pérdida del comandante Chávez. Así, recorrió varios de sus logros y proverbios, a los que los congresistas oficialistas respondían con aplausos y cantos. A partir de estos recuerdos, les pidió a los presentes continuar ese legado, seguir por el camino del socialismo del siglo XXI: “Nosotros tenemos que seguir insistiendo queridos compatriotas en la conciencia. Nosotros el pueblo bolivariano y chavista somos la gran garantía de la paz, de la estabilidad, del futuro de esta República” (Maduro, 2015).

Luego describió la economía venezolana y analizó los desafíos que a esta le esperaban. Destacó, acerca de esto, que el camino no era el neoliberalismo: “No será regresando a la fórmula del Fondo Monetario, no será regresando a las fórmulas del capitalismo neoliberal; no será con un Gobierno de derecha, surgido de la desestabilización y el golpe de Estado” (Maduro, 2015). Cuando declaró sobre política exterior, no mencionó directamente a los Estados Unidos, sino que se encargó más bien de resaltar, en varias ocasiones, los avances diplomáticos y comerciales con China, Irán y Rusia principalmente.

Al año siguiente, con la estrepitosa caída del precio del petróleo, Nicolás Maduro diría que los “intereses de Estados Unidos golpearon los precios de las materias primas que le permiten al sur desarrollarse. Hubo un ataque especulativo a la economía y a la moneda venezolana” (Maduro, 2016). El presidente denunciaba así las que él interpretaba como “estrategias del imperio para derribar la revolución bolivariana”, estrategias que apuntaban a destruir la economía venezolana sin una intervención directa en el país, para que de esta manera la popularidad de Chávez pierda legitimidad. Sin embargo, “Venezuela es garantía de paz”, afirmó Maduro, y hay que preservarla. Para esto destacó el papel de Venezuela en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y la reciente asunción del jefe de estado como presidente del Grupo de los Países No Alineados.

Para el año 2017, Nicolás Maduro dio su discurso de Memoria y Cuenta frente al Tribunal Supremo de Justicia, luego de desconocer a la Asamblea Nacional como poder legislativo. En este mismo, el presidente destacó la importancia de reivindicar la OPEP, como también las relaciones con Irán, Rusia y Arabia Saudí, remarcando así la importancia que poseían para Venezuela en su dependencia del petróleo para las exportaciones.

Luego, y como todos los años, cargó contra los Estados Unidos. Manifestó que el presidente estadounidense y distintos organismos buscaron la desestabilización de Venezuela: “Hay un lobby de la derecha para que Pdvsa entre en default”. Denunció a bancos como JP Morgan que “dependen de las mafias financieras de los estadounidenses, las cuales son las mismas que descalifican al país y denuncian a Venezuela de no cumplir sus compromisos” y agregó que estos ataques fueron los que llevaron a la suba del riesgo país. “Bancos que apoyaron el golpe de 2002”, dijo Maduro en referencia al golpe de estado a Chávez.

Haciendo referencia a las afirmaciones de Obama declarando a Venezuela como una amenaza para los Estados Unidos, Maduro indicó:

Cuando Obama renovó, acompañado por el secretario ruin de la OEA, atacaron con amenazas ridículas a Venezuela llamando a una intervención de nuestro país. El plan Venezuela freedom dos fue ideado por Obama para dar al traste con nuestra revolución. Rechazo en todas sus partes estas políticas de agresión a Venezuela (Maduro, 2017).

El mandatario vio en esto una gran amenaza potencial a una posible intervención en el país sudamericano: “Si Venezuela fuera desestabilizada la crisis de migrantes superaría lo que hemos visto en el mediterráneo, producto de las guerras desatadas en África y medio oriente por los miembros de la OTAN en conjunto con los intereses de las grandes trasnacionales”. Durante el discurso continuó apuntando contra el presidente Obama y su política intervencionista y destacó la participación estadounidense en los conflictos de Irak, Siria y Libia:

Los que invitaron a las tropas gringas a bombardear Libia todos fueron asesinados por las mismas bombas. Quien puede pensar que su propia patria sea declarada amenaza por el imperio más grande del mundo y aplaudir. Repudio de esta orden ejecutiva de agresión contra Venezuela que ha ratificado firmado y publicado el saliente presidente de los usa Barack Hussein Obama llamó a todo el país a rechazarlo (Maduro, 2017).

En último lugar y como cierre de su discurso, agradeció la cooperación de los países del mundo, pero principalmente de China, mandando un saludo de hermandad al “tío” Xi Jinping, a Putin y a la Federación Rusa.

Como puede observarse en este breve repaso de los discursos de los mandatarios venezolanos ante sus respectivas asambleas legislativas, las relaciones Venezuela-Estados Unidos, que habían sido tradicionalmente estrechas, sufrieron un deterioro drástico en materia diplomática desde la llegada de Hugo Chávez. Tanto Chávez como su sucesor Maduro tuvieron un discurso combativo para con los Estados Unidos y sin diferencias en el tono del discurso hacia los distintos presidentes norteamericanos; todos recibieron el mismo trato ya fueran republicanos o demócratas. Por otro lado, según estos discursos, y en consonancia con lo expuesto en la introducción, la política exterior venezolana de estos años buscó afianzar alianzas económicas y diplomáticas con naciones que compartieran una lucha contra la hegemonía norteamericana, como Rusia y China. Misma actitud adoptarían en sus discursos en el plano internacional.

6.2.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Así como las tensiones y resquemores entre Venezuela y Estados Unidos se reflejaron de manera clara en los discursos hacia la Asamblea legislativa Nacional, el patrón se reiteró a nivel internacional, siendo el de la Asamblea General de la ONU un atril privilegiado para las vociferaciones de los líderes venezolanos. En este ámbito, al igual que en el plano interior, las

tensiones y las acusaciones esgrimidas por los dirigentes venezolanos han ido incrementándose con el tiempo, pasando de una oposición leve y esporádica a una de corte más extremo y constante.

A comienzos del nuevo siglo, específicamente en la 56ª Asamblea General de las Naciones Unidas llevada a cabo en el año 2001, el recién electo presidente de Venezuela, Hugo Chávez no esgrimió acusaciones directas a los Estados Unidos. Más bien, en esta ocasión dirigió su discurso a las nociones de “paz y guerra”, argumentando que, para enfrentar los tambores de la guerra, habría que asumir con más fuerza y pasión las luchas por la paz (Hugo Chávez, 2001). Igualmente, cabe destacar, dicha reflexión fue hecha durante el mismo año en que Estados Unidos comenzó la invasión militar en Afganistán, lo que se podría considerar una condena indirecta del presidente bolivariano al accionar de las fuerzas armadas del país norteamericano. Aun así, las menciones directas estuvieron ausentes.

Con el correr de los años y tras algunas ausencias del comandante Chávez en el recinto de ONU debido a supuestos atentados contra su persona, en la 59ª Asamblea General que tuvo lugar en el año 2005, hubo un gran cambio en la dialéctica del mandatario. En dicho discurso llamó a Estados Unidos el “campeón del doble discurso”, acusándolo de proteger al terrorismo siempre y cuando le convenga a sus intereses nacionales¹³⁹.

Al año siguiente, el presidente bolivariano esgrimió un discurso histórico muy conocido a nivel mundial. Para comenzar su disertación, Chávez invitó a los presentes a leer el libro denominando “Hegemonía o supervivencia” de Noam Chomsky, cuyo eje principal se relaciona a “la pretensión hegemónica del imperialismo norteamericano”. Chávez justificó esta recomendación en tanto consideraba que el intento de hegemonía de Estados Unidos ponía en riesgo la supervivencia de la especie humana, agregando que era necesario detener esa amenaza. Asimismo, una parte muy llamativa de esta conferencia tuvo lugar cuando Chávez manifestó que en el día anterior a su intervención en la sede de ONU, había estado el diablo en ese mismo atril, haciendo referencia al ex presidente estadounidense, Bush. Acto seguido, Chávez se persignó y agregó que ese lugar “olía a azufre” (Chávez, 2006). Gestos de oposición y condena extremadamente explícitos.

¹³⁹ El Universo (2005). *Hugo Chávez sacudió con críticas a cita de la ONU*. El Universo, 17/09/2005. Disponible en: <https://www.eluniverso.com/2005/09/17/0001/14/C4D24206199241EDB3F6AE31A9C6/1C8B.html>. Recuperado el 12/04/2020.

La arenga de ese año es clave para contextualizar y advertir las relaciones de extrema conflictividad entre ambos Estados, en tanto el presidente venezolano fue lapidario en sus reflexiones en torno a Estados Unidos. Gran parte de su discurso se orientó a criticar la ideología y el accionar de Washington. En este sentido, luego de las declaraciones antes mencionadas, Chávez (2006) afirmó que Bush llevó a la Asamblea General de ese año sus recetas para mantener el esquema de dominación, explotación y saqueo a los pueblos de mundo.

El diablo está en casa pues. El diablo, el propio diablo está en casa. Ayer vino el diablo aquí, ayer estuvo el diablo aquí, en este mismo lugar. Huele a azufre todavía, esta mesa donde me ha tocado hablar. Ayer señoras, señores, desde esta misma tribuna el Señor presidente de los Estados Unidos, a quien yo llamo el diablo, vino aquí hablando como dueño del mundo. Un psiquiatra no estaría de más para analizar el discurso de ayer del presidente de los Estados Unidos (Chávez, 2006)

Luego agregó una condena que se repetiría en los siguientes discursos de los representantes venezolanos: la crítica al sistema de Naciones Unidas como órgano que ya había colapsado y necesita ser reformulado. Según Chávez, se debía expandir el Consejo de Seguridad y el mecanismo de veto debía ser suspendido.

Para finalizar su discurso, el presidente de Venezuela volvió a proclamar que el gobierno de Washington protegía al terrorismo, haciendo especial hincapié en el golpe de Estado del 2002:

Ya Estados Unidos planificó, financió e impulsó un golpe de estado en Venezuela. Y Estados Unidos sigue apoyando movimientos golpistas en Venezuela y contra Venezuela, sigue apoyando al terrorismo. Ya la presidenta Michelle Bachelet recordaba hace unos días, perdón hace unos minutos, el terrible asesinato del ex Canciller chileno Orlando Letelier. Yo sólo agregaría lo siguiente, los culpables están libres. Y los culpables, de aquel hecho donde murió también una ciudadana estadounidense, son norteamericanos, de la CIA. Terroristas de la CIA (Chávez, 2006).

En el año 2007, Hugo Chávez no se presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas, siendo Nicolás Maduro, en ese entonces Canciller de la República, quien fue el encargado de dar el discurso ante la ONU. Al comenzar el mismo, se refirió a la invasión por parte de los Estados

Unidos en Irak, argumentando que la locura y la ambición por parte del país norteamericano habían llevado a la elite de ese país a emprender una guerra insensata e irracional y a llevar la violencia y la muerte al mundo (Maduro, 2007).

Al año siguiente el presidente de la República Bolivariana de Venezuela tampoco se presentó y el que llevo adelante el discurso ante la Asamblea General fue el Sr. Roy Chaderton Matos, jefe de la delegación de dicho país. En este caso la conferencia fue más laxa en lo relativo a las críticas hacia Estados Unidos que se venían dando en los años anteriores. En cambio, dicho diplomático se enfocó en desarrollar los problemas que afectaban a los países latinoamericanos causados en gran parte por el modelo capitalista y neoliberal. En este sentido afirmo:

El drama de la pobreza, la exclusión social y la distribución desigual del ingreso sigue tiranizando a nuestros pueblos. El actual modelo de desarrollo no es sustentable, peligran la vida, el planeta y la paz. Mientras exista hambre, nuestras democracias y nuestro entorno estarán amenazados. Es tiempo de transformaciones profundas y de grandes exigencias (Chaderton Matos, 2008).

Con motivo de la 64° Asamblea de Naciones Unidas, en el 2009, el presidente de Venezuela desarrolló otro discurso cargado de críticas contra Estados Unidos. En primer lugar, acusó al Pentágono de estar detrás del golpe de Estado en Honduras, crítica que otros mandatarios latinoamericanos reiteraron, como fue el caso de los presidentes de Brasil y Argentina. Además, una declaración llamativa tuvo lugar cuando Hugo Chávez (2009) habló de la existencia de “dos Obamas”, altamente contradictorios entre sí, uno que hablaba acerca de la búsqueda de la paz ante sus colegas, y otro que se ponía al frente del accionar bélico que llevaba adelante su país. Por último, el mandatario venezolano hizo un pedido que luego se repetiría en todos los discursos de los próximos años: el fin del bloqueo estadounidense a Cuba.

En el año 2010 el encargado de presentarse ante la Asamblea General fue Jorge Valero Briceño, en ese momento jefe de la delegación de Venezuela. En esta oportunidad su discurso no estuvo tan cargado de críticas hacia Estados Unidos. En contraste, su disertación se orientó a apoyar y reivindicar los intentos de cooperación entre los países de América del Sur para evitar que ingresen los organismos de ayuda financiera sostenidos en gran parte por Estados Unidos. Finalizando,

Briceño (2010), reiteró el pedido del cese del bloqueo estadounidense a Cuba, solicitud que ya había realizado el presidente venezolano el año anterior.

En el año 2011 Hugo Chávez envió al que luego sería el presidente de Venezuela, Nicolás Maduro, en ese momento canciller de la República, para hablar ante la Asamblea General. Fue otro discurso que en su mayoría se dirigió a criticar a Estados Unidos. Específicamente, Maduro aseguró que el país dirigido por Barack Obama sembraba el planeta con bases militares, desencadenando numerosas guerras que violan la soberanía de los pueblos. Además, según el representante venezolano, las aspiraciones hegemónicas norteamericanas tenían un trasfondo utilitario, en tanto pretendían asegurarse fuentes energéticas en todos los rincones del mundo para poder sostener su modelo consumista. Como ya era costumbre para los representantes venezolanos, finalizando su disertación, Maduro volvió a reclamar el cese del bloqueo a Cuba (Maduro, 2011).

Un año después quien se presentó frente a la Asamblea General fue Valero Briceño, otra vez como jefe de la delegación de la República Bolivariana de Venezuela. Su discurso estuvo centrado en gran parte en defender los organismos regionales creados en América Latina y el Caribe a fin de fortalecer su autonomía económica y política en contra del capitalismo y las potencias imperiales. En este sentido, Briceño (2012) afirmó: “el capitalismo intenta superar su profunda crisis que afecta al sistema económico y financiero recurriendo a nuevas modalidades imperialistas y a la superexplotación de los trabajadores, incluso en los países desarrollados”.

En el año 2013, luego de la muerte de Chávez y la asunción de Maduro, quien se presentó ante Naciones Unidas fue Elias Jaua Milano entonces Ministro de Relaciones Exteriores. La primera parte de su discurso estuvo cargada de fuertes críticas a Estados Unidos entre las que se destacó la acusación sobre que el presidente Nicolás Maduro no se encontraba en ese recinto debido a distintos obstáculos y faltas de garantías para él y para su delegación por parte del gobierno de Estados Unidos (Jaua Milano, 2013). Por último, resalto que:

El presidente de los Estados Unidos, con el agravante de ser Premio Nobel de la Paz, amenaza con bombardear a tal o cual país si no cumple con sus exigencias unilaterales, exigencias que pueden incluir hasta la salida de un gobernante que no le es afecto. Esto tal vez se pueda explicar, porque a pesar de que en nuestra Carta de las Naciones Unidas se habla de “la igualdad de las naciones grandes y pequeñas”, el presidente de los

Estados Unidos declaró, hace apenas dos días, que ellos son “excepcionales”. Es decir que no son iguales que el resto de los 192 países que estamos aquí representados (Jaua Milano, 2013).

La primera aparición de Maduro como presidente en dicho recinto se dio en el año 2014, momento en el cual dirigió un discurso en el que criticó de manera muy dura distintas acciones llevadas adelante por Washington. Entre ellas, mencionó que:

Venezuela ha tenido que soportar un acoso y una conspiración permanentes de las fuerzas imperiales y de fuerzas aliadas al imperio estadounidense, que han pretendido una y otra vez socavar la democracia. Fueron responsables del golpe de Estado contra el comandante Hugo Chávez. Luego de su partida física, el 5 de marzo de 2013, estas fuerzas han retomado su ritmo de acción para dañar a nuestro país (Maduro, 2014).

Un año más tarde, con motivo del aniversario n°70 de la Asamblea General, Maduro se presentó para hacer nuevamente una grave denuncia contra Estados Unidos. Afirmó que ese mismo año Venezuela tuvo que afrontar un decreto amenazante firmado por el gobierno norteamericano. Dicho decreto fue firmado el lunes 9 de marzo de 2015 por el expresidente estadounidense Barack Obama. Esta orden ejecutiva, como se expuso anteriormente, declaraba una emergencia nacional por la amenaza extraordinaria a la seguridad nacional y a la política exterior causada por la situación nacional de Venezuela; estableciendo sanciones contra siete funcionarios venezolanos, acusándolos de violar Derechos Humanos y cometer actos de corrupción.

A pesar de las acusaciones de Maduro, un funcionario allegado a la Casa Blanca declaró en ese momento que la declaración de emergencia era un proceso normal que se había hecho en otros casos de sanciones como Siria, Irán o Birmania, países que tampoco gozan de buenas relaciones con EE. UU. (El País, 2015). Además, este decreto se dio una semana después de que Venezuela endureciera su posición hacia Estados Unidos, anunciando la reducción de los funcionarios diplomáticos en la embajada de Estados Unidos en Caracas.

En el año 2016 y ya entrando a la actualidad problemática de Venezuela, quien se presentó ante la ONU fue la entonces canciller de este país, Delcy Rodríguez. Una de las partes más sugestivas de su mensaje se dio cuando comenzó a hablar de Cuba, opinando que este país había resistido

durante décadas los embates del terrorismo de Estado desde que los Estados Unidos pretendían atacar su modelo de desarrollo, político, social y cultural. También aseguró que en pleno desarrollo de la Cumbre un avión de este último país habría violado el espacio aéreo venezolano. Finalizando su intervención, Rodríguez (2016), afirmó que Washington apoyaba a grupos violentos extremos para causar muerte, caos y destrucción en Venezuela, con el objetivo de derrocar al gobierno constitucional de Maduro, empleando para ello la agresión económica mediante mecanismos de desprestigio y boicot mediático, comercial y financiero.

El discurso del año 2017 frente a la Asamblea General fue llevado adelante por Jorge Arreaza, Ministro de Relaciones Exteriores. Su conferencia fue totalmente crítica al accionar de Estados Unidos, dando mensajes muy contundentes y extremos, afirmando, por ejemplo, que Donald Trump utilizó la sede de Naciones Unidas para anunciar guerras, destruir Estados miembros y aplicar medidas coercitivas e ilegales como si tuviese poderes dictatoriales (Arreaza, 2017). Por otro lado, agregó que en agosto de ese mismo año el pueblo venezolano fue amenazado directamente por el Presidente de Estados Unidos con el uso de la fuerza militar.

Finalmente, en el año 2018 el presidente Nicolás Maduro asistió a la Asamblea General estando su país en plena crisis económica y social y dictó un discurso extenso y totalmente crítico con los Estados Unidos, condenándolo como artífice de las dificultades que estaba sufriendo el pueblo venezolano. En este sentido, el mandatario afirmó que su país era víctima de una agresión permanente en lo económico, político, diplomático y mediático por parte de quienes gobernaban Estados Unidos, asegurando que estas agresiones se justificaban por ser Venezuela el país con mayor riqueza petrolera del mundo. Además, señaló que se había pretendido crear una crisis humanitaria para justificar que Washington y sus gobiernos satélites le “pongan la mano” a su país.

Para finalizar, Maduro cerró su discurso condenado a Estados Unidos por el atentado terrorista hacia su persona en 2018, en tanto, según él, dicho atentado habría sido planeado y financiado por Washington, una acusación extremadamente grave. No obstante, en un giro importante respecto de lo que habían sido los discursos de años anteriores, en las últimas líneas decidió cerrar su

disertación manifestando que se encontraba dispuesto a hablar con agenda abierta sobre todos los temas que quiera tratar el gobierno de Estados Unidos¹⁴⁰.

En conclusión y en armonía con los argumentos anteriormente expuestos, Venezuela se advirtió como uno de los más fervientes opositores a Estados Unidos dentro de la Asamblea General durante el período analizado. En este sentido, la mayoría de los discursos de los representantes de la República Bolivariana estuvieron cargados de críticas y acusaciones muy contundentes contra el accionar de Washington. Si bien en un primer momento las críticas fueron relativamente más laxas, con el correr de los años y sobre todo luego de los años 2004 y 2005, el expresidente Chávez presentó una línea discursiva muy violenta contra Estados Unidos, sobre todo en el uso de los términos agresivos a los que recurría para referirse a sus pares norteamericanos. Esta dinámica discursiva fue tomada por Maduro quien, al asumir como presidente de Venezuela continuó con las duras acusaciones a Washington hasta años recientes.

No obstante, a pesar de que estos dos primeros indicadores son claro reflejo de la retórica combativa venezolana, caracterizada como antinorteamericana y anticapitalista, esto no necesariamente debería haber implicado que la oposición sea igual de rotunda en el ámbito práctico (tal como sucedió en el caso argentino que se verá más adelante). Los siguientes dos apartados se encargarán de revisar la actitud venezolana frente a los Estados Unidos al momento de las votaciones en las Naciones Unidas: en primer lugar, como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, y en segundo como parte de la Asamblea General. Este análisis da cuenta de un efectivo alineamiento entre discurso y práctica de oposición hacia Washington.

6.2.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La República Bolivariana de Venezuela cumplió el rol de miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en 5 ocasiones, siendo elegida como tal en los años 1962 – 1963, 1977 – 1978, 1986 – 1987, 1992 – 1993, 2015 – 2016. El siguiente análisis, dado el recorte temporal de esta investigación, se centrará en los años 1992-1993 (como base de comparación) y 2015-2016.

¹⁴⁰ El Tiempo. (2018). *Las declaraciones de Nicolás Maduro en la ONU*. El Tiempo, 26/09/2018. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?time_continue=3&v=YAPtARIJ9QA&feature=emb_logo. Recuperado el: 02/03/2020.

En breve, se puede advertir una clara diferencia entre ambos períodos aquí analizados, entre los cuáles la confrontación se fue incrementando.

6.2.4.1. Período 1992 - 1993

Analizando las resoluciones de las sesiones del Consejo de Seguridad de la ONU y sus votaciones correspondientes, se puede deducir que, durante el primer período de Venezuela como miembro del Consejo bajo análisis, el alineamiento con los Estados Unidos fue prácticamente total. En 1992 el porcentaje de ocasiones en las que Venezuela voto igual que los EE. UU. fue de un 100%, y en 1993 fue de un 99%, debido a una única abstención por parte del país latinoamericano frente a la resolución S/RES/836, en la cual Estados Unidos votó de forma positiva.

Entre las resoluciones más importantes de este período se encuentra aquella que trató la implementación del proceso de paz de Camboya, conflicto que había tenido su origen durante la Guerra Fría. Los acuerdos de París habían instado al Consejo de Seguridad para crear la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), encargada de asegurar la transición del país hacia la paz (Escobar, pp. 5-97). Tanto los EE. UU. como Venezuela votaron a favor de las resoluciones cuya finalidad era terminar con el conflicto.

Los ingresos de las ventas de petróleo iraquí y productos derivados del petróleo fueron otro tema importante que el Consejo de Seguridad tuvo que tratar en este período. Al respecto, Venezuela apoyó, al igual que EE. UU., las sanciones propuestas. Cabe advertir que este caso fue especialmente relevante debido a que tanto Venezuela e Iraq eran ya reconocidos productores de petróleo y porque las acciones contra Irak podrían haber tenido impacto futuro sobre la propia Venezuela de forma directa. Según Pastor Riduejo (2014, p.96):

La imposición de sanciones a Irak tras su invasión de Kuwait en 1990 y la posterior imposición de otras medidas coercitivas al régimen iraquí tras este conflicto armado, ha supuesto el ejemplo más claro de sanciones internacionales que sitúan al petróleo y sus derivados en el punto de mira del Consejo de Seguridad y su régimen de sanciones.

Otra votación importante se dio en mayo de 1994, cuando el Consejo de Seguridad impuso sanciones de amplio alcance contra Haití. Las sanciones incluyeron, entre otras cosas, la suspensión de vuelos hacia y desde Haití y la prohibición de comprar o vender productos haitianos, con excepción de provisiones de tipo humanitario. Al poco tiempo los Estados Unidos se unieron a

estas iniciativas de forma directa, y a mediados de septiembre de 1994 entraron en Haití con 20.000 soldados. La ocupación se llevó a cabo sin enfrentamientos armados de importancia y, en vista del éxito aparente de la intervención, Haití se convirtió en el perfecto caso para argumentar que las sanciones económicas, si se aplican en forma "correcta" y con el apoyo de la comunidad internacional, pueden servir de castigo a un sistema represivo, con un mínimo de daños a la población en general (D. Gibbons y A. Dello Buono, 1999).

Sin embargo, hay quienes piensan que las sanciones no son tan beneficiosas. La literatura académica al respecto es amplia y mantiene variadas posiciones. Si bien existe un amplio consenso respecto a que el propósito de las sanciones económicas no es castigar a un Estado (y mucho menos debe considerarse un castigo colectivo hacia la población de éste en general), la práctica ha demostrado que las sanciones económicas globales afectan fundamentalmente a la población civil. Diversos estudios señalan que, a pesar de la labor desempeñada por los organismos humanitarios, el impacto destructivo de las sanciones suele ser mayor para los segmentos más vulnerables y débiles de la sociedad, como las mujeres y los niños. Por otra parte, este tipo de medidas suelen causar daños duraderos en la capacidad productiva del país objeto de las sanciones (Carrillo Salcedo et. al, 2005, p. 379).

El impacto de esta discusión se vería de manera clara en las posteriores sanciones que Estados Unidos impondría a Venezuela años más tarde. Además, ambas sanciones serían objeto de importante controversia internacional. Aun así, en ambos casos, Venezuela siguió a Estados Unidos en el voto.

Tabla 4: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 1992 - 1993

	1992	1993
Total de resoluciones	73	92
Ocasiones en las que Venezuela acompañó con su voto a Estados Unidos	100% (73 de 73)	98,9% (91 de 92)
Promedio general del periodo	99,5% (164 de 165)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas



6.2.4.2. Período 2015 - 2016

En contraste, en lo que respecta al período 2015-2016, el período se vio marcado por niveles de confrontación ampliamente mayores. En estos años, Venezuela se abstuvo de votar en una mayor cantidad de oportunidades, disminuyendo el porcentaje de ocasiones en las que compartió voto con EE. UU. a un 87.7% en 2015 y un 87.5% en 2016. Si bien el porcentaje aún parece alto, implicó una merma importante respecto del período anterior y contrasta marcadamente con el mayor alineamiento de otros países de la región. Cabe recordar que la normativa exige cierto número de votos positivos para aprobar una resolución. En este sentido, aunque informalmente abstenerse implica un nivel de confrontación ligeramente menor que votar en contra de un proyecto, en el caso de los miembros no permanentes los votos negativos y sus abstenciones el mismo peso formal.

Por otra parte, cabe destacar que Venezuela voto negativamente por primera vez en estos dos últimos mandatos en el año 2016, en la situación relativa al Sáhara Occidental, resolución en la cual Estados Unidos voto de manera afirmativa. Asimismo, en el caso de los proyectos de resolución vetados, Venezuela voto de manera diferente a los EE. UU. al abstenerse en los dos proyectos vetados durante el 2015, y también al haber votado en contra en 2 de los 4 proyectos que no llegaron a convertirse en resolución en el 2016.

Durante este quinto mandato en las Naciones Unidas, el enfrentamiento entre EE. UU. y Venezuela estaba asegurado, en tanto la situación del país sudamericano era muy distinta a 1992 y 1993. El país no solo se encontraba en una gran crisis económica ante la negación del régimen bolivariano a aplicar una serie de medidas necesarias para enfrentar el colapso del modelo chavista, sino que también se detectaban variados casos de represión social y persecución judicial.

Frente a esto, cuando se nombró a Venezuela como miembro del Consejo de Seguridad, Samantha Power, embajadora de EE. UU. ante la ONU, declaró que "desafortunadamente la conducta de Venezuela en la ONU ha ido en contra del espíritu del tratado fundacional" y añadió que "sus violaciones de los Derechos Humanos en su propio país van en contra también de sus principios". En este sentido, aseguró que EE. UU. seguiría pidiendo al Gobierno de Venezuela "que respete las libertades fundamentales y los Derechos Humanos universales de su pueblo"¹⁴¹.

¹⁴¹ Jiménez, V., Pozzi, S. y Meza, A. (2014). *Venezuela, miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU*. El País, 16/10/2014. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/> . Recuperado el 07/04/2020.

En cuanto a los temas puestos en el foco por las Naciones Unidas durante este periodo, los mismos fueron claros: la lucha contra el terrorismo y el cumplimiento del Tratado de No Proliferación Nuclear.

Respecto de las abstenciones de Venezuela en votaciones apoyadas por los Estados Unidos, entre ellas figuró la resolución 2209 (2015) sobre el uso de armas químicas en Siria. En esta resolución se prohibía el uso del cloro dentro del conflicto armado sirio, el cual se ha utilizado de manera reiterada y sistemática como arma en Siria. Maduro había realizado hasta el momento varias acciones que le habían ganado cierto repudio mundial y esta abstención se convirtió claramente en una más de la cuenta. La resolución 2209 expresó una gran preocupación por el uso de armas químicas y dejó abierta la posibilidad de aprobar sanciones una vez que se determinara quiénes habían sido los responsables de usar este armamento. Por su parte, el embajador venezolano Rafael Ramírez justificó su voto diciendo que el resultado del estudio sobre el que se fundaron las sanciones no era definitivo, en tanto no había determinado culpabilidad del hecho¹⁴². La investigación en curso de la OPAQ, según él, debía concluir primero para determinar la responsabilidad. Samantha Power (Estados Unidos) proclamó al respecto que la misión de la OPAQ no tenía el mandato de distribuir la culpabilidad y agregó que algunos miembros del Consejo habían buscado equiparar la ausencia de culpabilidad con la exoneración, haciendo claramente referencia a Venezuela.

Otra abstención del país latinoamericano se dio al respecto de la resolución 2240 (2015) sobre el tráfico de migrantes y la trata de personas hacia, a través y desde Libia. La misma fue redactada bajo el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y, por tanto, autorizaba el uso de la fuerza con el fin de frenar el tráfico de migrantes en el Mediterráneo y de proteger las vidas de quienes trataban de llegar a Europa. Sobre este tema, Venezuela declaró que se había abstenido por considerar que la crisis de refugiados en el Mediterráneo se estaba "abordando de una forma completamente equivocada", con un "enfoque militar" que solo la empeoraría.

"Esta crisis no se puede resumir evitando que los refugiados queden contenidos por cientos de miles en la zona de la desesperanza a través del uso de la acción militar", había dicho el embajador

¹⁴² El Nuevo Herald (2015). *Venezuela en la ONU se abstiene de condenar el uso de gas de cloro en Siria*. El Nuevo Herald, 07/03/2015.

venezolano, Rafael Ramírez. Para Venezuela, la resolución suponía "un grave error" y un "peligroso precedente" al prever el uso de la fuerza militar y significa que en los asuntos migratorios y de refugiados se "impone la política de los muros". Los Estados Unidos votaron de forma positiva dada la enorme importancia que revisten las leyes sobre Protección de Víctimas de Tráfico Humano en ese país (Rodríguez, 2019). La resolución fue aprobada con 14 votos a favor.

La resolución 2220 (2015) sobre armas pequeñas también recibió una abstención por parte de Venezuela. Esto no sorprende al tomar en consideración la deficiente regulación sobre el manejo de armas en Venezuela al momento de la votación, específicamente al respecto de las armas ligeras (Godnick y Vázquez, 2003). Según estudios de las Naciones Unidas, Venezuela se encontraba a la fecha entre los primeros lugares de las más altas tasas de homicidios con armas ligeras en América Latina (Torres Urbano, 2016; Organización de las Naciones Unidas, 2015). En esta ocasión, la resolución obtuvo 9 votos positivos, y 6 abstenciones. Los EEUU votaron nuevamente a favor, compartiendo la posición de preocupación expresada frente a los efectos perjudiciales que tienen la transferencia ilícita, la acumulación desestabilizadora y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras en los conflictos armados (Organización de las Naciones Unidas, 2015).

El 29 de abril de 2016 Venezuela también votó en contra de la decisión de prorrogar el mandato de la misión de las Naciones Unidas para el referéndum en Sahara Occidental (MINURSO) hasta el 30 de abril de 2017 y la necesidad urgente de que la MINURSO volviera a funcionar a plena capacidad (Organización de las Naciones Unidas, 2016). Como fue mencionado anteriormente, esta fue la primera vez que Venezuela votó de manera negativa (y en contra directa de los EE. UU.) en el Consejo dentro de los períodos analizados. Aquellos estados que votaron en contra o se abstuvieron se refirieron en la ocasión a numerosas dudas tanto en lo esencial como relacionadas con el proceso. Venezuela describió que el proceso de elaboración había tenido una «falta total de transparencia», con sólo un debate a fondo y afirmó que el documento no reflejaba las posiciones de varios miembros del Consejo. Criticó al Consejo por querer olvidar «arbitrariamente» el mandato inicial de la MINURSO de realizar un referéndum para la autodeterminación del pueblo saharauí, un sentimiento del que se hizo eco Uruguay. La posición de Estados Unidos fue que el Consejo tenía obligación de garantizar la efectividad y seguridad del personal de las Misiones de mantenimiento de la paz en todo el mundo, incluyendo a aquellos que trabajan en la MINURSO (Tebas, 2016, p. 11-13).

Otro ejemplo de confrontación fue el proyecto de resolución para establecer un tribunal internacional para el procesamiento de los responsables de crímenes relacionados con el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines en Ucrania, que recibió un voto afirmativo de EE. UU., pero fue vetado por Rusia. En tal ocasión, Venezuela se abstuvo.

En total hubo 6 proyectos de resolución que fueron vetados en los cuales ambos países votaron de manera diferente, siendo estos: S/2015/508, S/2015/562, 2/2016/846, S/2016/847, S/2016/1026 y S/2016/1085. Se evidencia entonces que la discrepancia entre ambos países se elevó de manera significativa durante este mandato de Venezuela en el Consejo de Seguridad.

Tabla 5: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2015 - 2016

	2015	2016
Total de resoluciones	65	80
Ocasiones en las que Venezuela acompañó con su voto a Estados Unidos	57 de 65 (87.7%)	70 de 80 (87.5%)
Promedio general del periodo	87.6% (127 de 145)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.2.4.3. Comparación entre períodos y conclusiones

A raíz de lo expuesto, es claro el distanciamiento entre Washington y Caracas a lo largo de los mandatos y las diferencias que se presentaron entre ellos. Durante el mandato 1992-1993 se pudo advertir una Venezuela que se alineaba a los Estados Unidos, compartiendo el voto en casi el 100% de las ocasiones. Sin embargo, el paso del tiempo condujo a un creciente deterioro de la relación bilateral, reflejado en la disminución de coincidencias en las votaciones en los años 2015 y 2016. Más aún, es importante resaltar que las diferencias se dieron en temas altamente controversiales y que formaban parte de los principales intereses estratégicos de los Estados Unidos para la época, tal como el uso de armas químicas en Siria.

La diferencia de posturas en los dos períodos analizados fue reflejo de la diferencia ideológica entre los gobiernos de cada momento y su particular relación con los Estados Unidos. La votación en Asamblea General, la cual se analizará en el apartado siguiente, únicamente tiene en cuenta el período que se analiza en el trabajo, 1998-2018, donde se encontraron más discrepancias que correspondencias entre ambos actores.

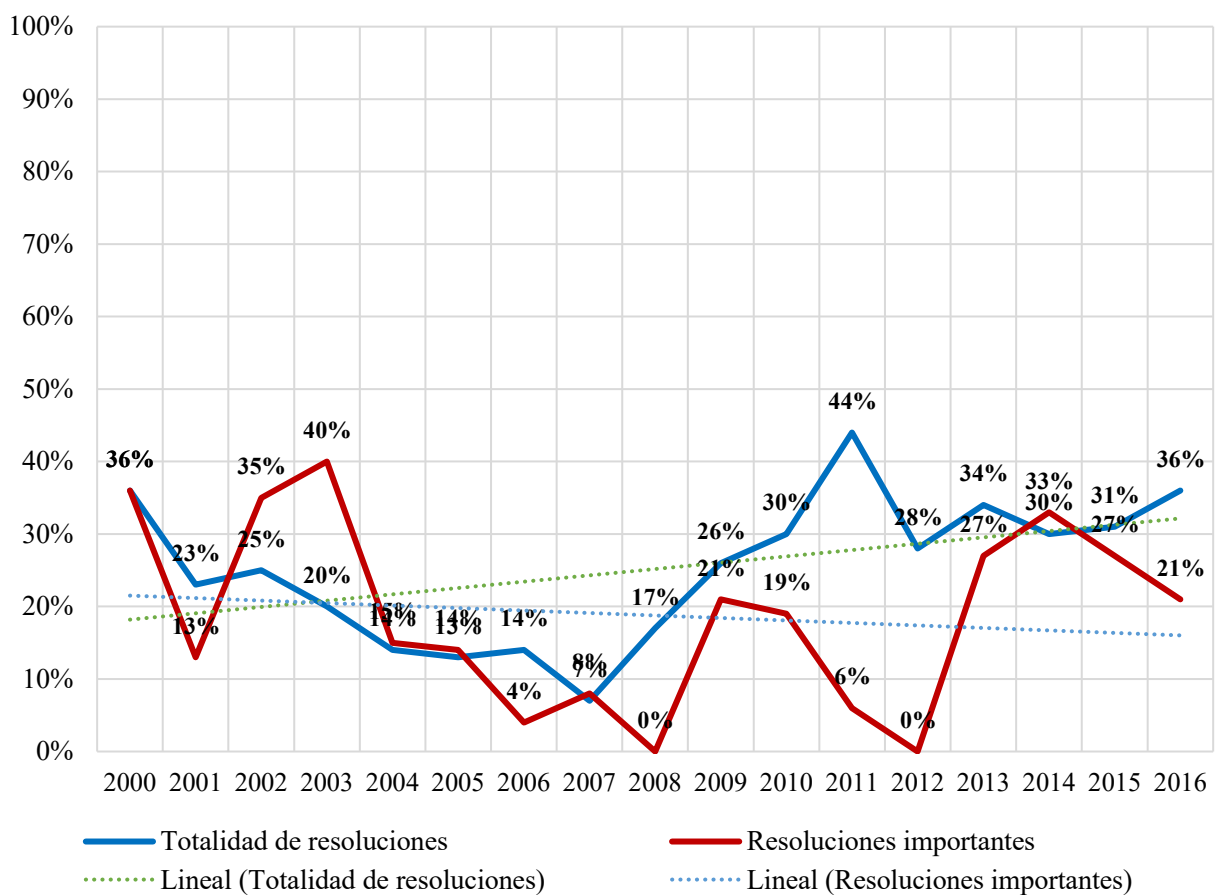
Tabla 6: Promedios de apoyo de Venezuela a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad

	1992	1993	2015	2016
Total de resoluciones	73	92	65	80
Ocasiones en las que Venezuela acompañó con su voto a Estados Unidos	100%	98.9%	87.7%	87.5%
Promedio general del periodo	99.5%		87.6%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

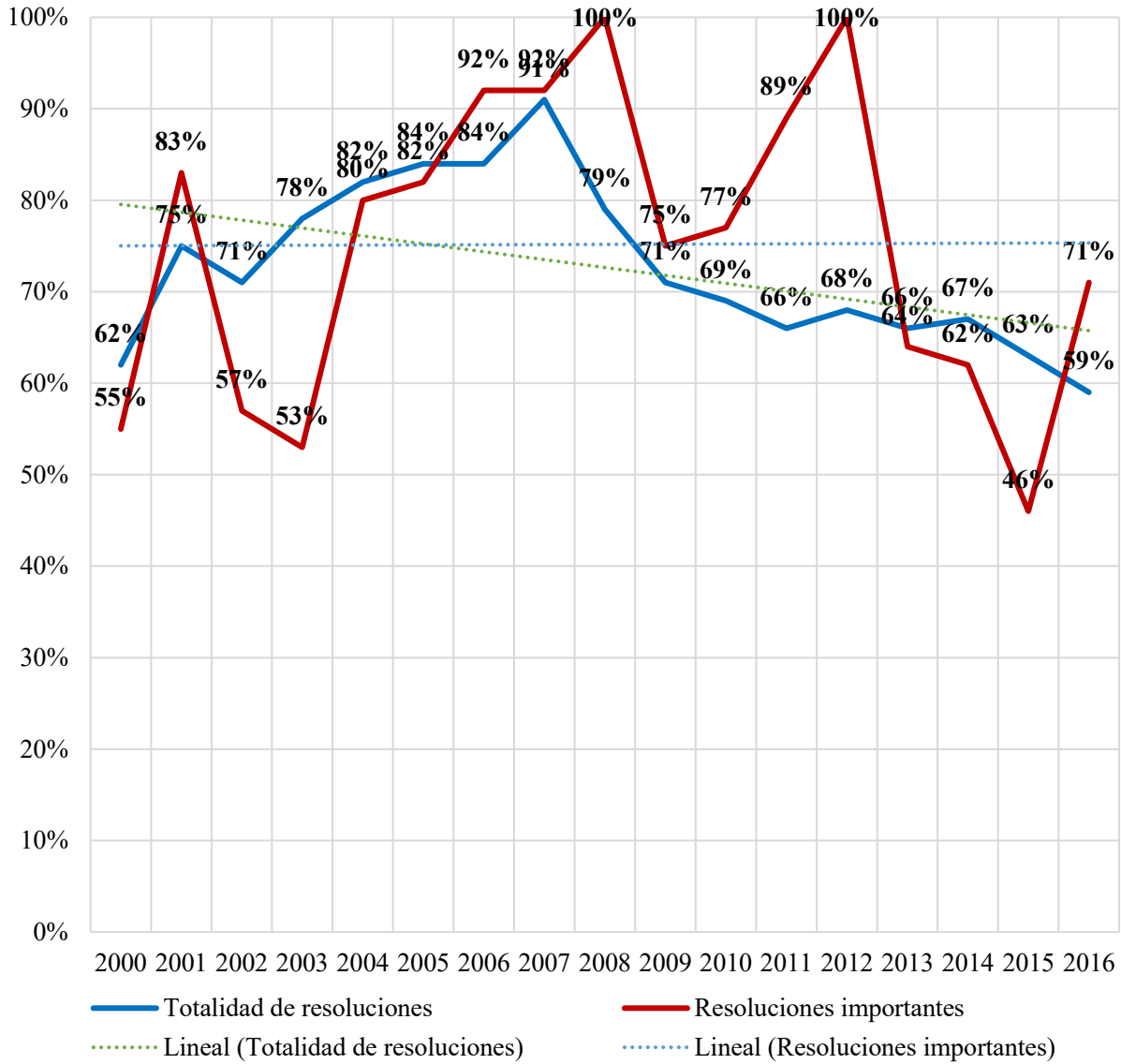
6.2.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Gráfico 18: Coincidencias de Venezuela con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

Gráfico 19: Oposición de Venezuela con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

En cuanto a las votaciones en la Asamblea General, Venezuela es, dentro de los casos de estudio, el país que mayor porcentaje de oposición presentó hacia los Estados Unidos, tanto en la totalidad de las resoluciones como en aquellas de carácter más importante para los intereses norteamericanos. Siguiendo los datos expuestos en el Gráfico 18, las mayores coincidencias entre

ambos actores se han producido a nivel de las resoluciones generales, presentando un menor acuerdo al momento de tratar las cuestiones importantes para EE. UU.

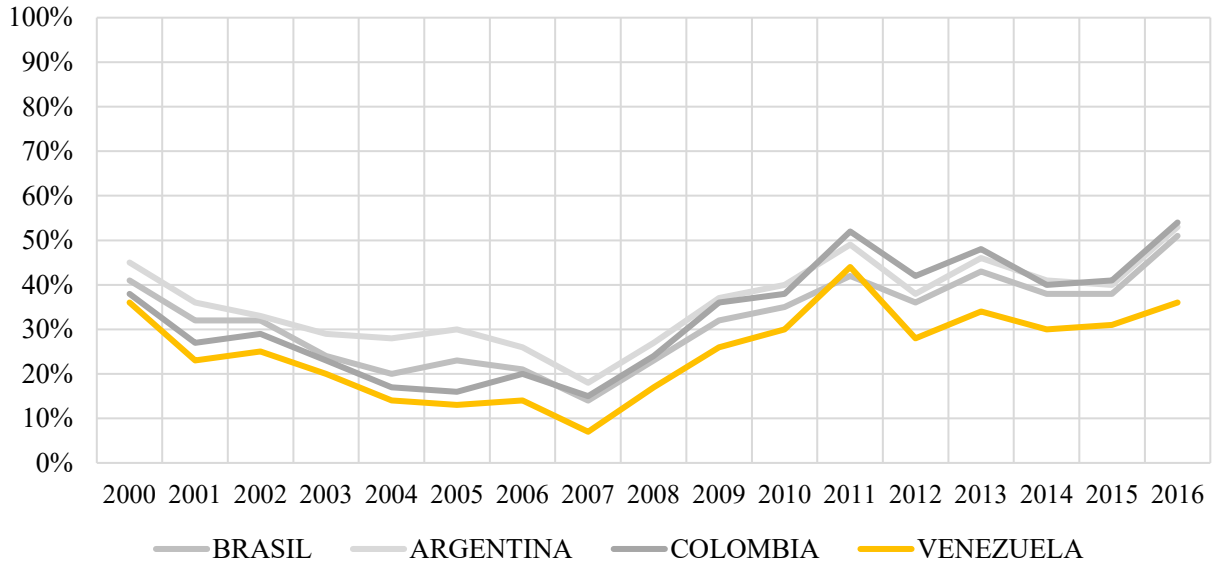
Con respecto a la totalidad de resoluciones, el pico más alto de acuerdo se logró en 2011 con aproximadamente un 44% de coincidencia entre ambos, producto de un leve aumento en los niveles de acuerdo en votaciones desde el 2007. No obstante, de 2011 en adelante, los niveles de acuerdo disminuyeron. En cuanto a las resoluciones más importantes, el nivel de coincidencia entre ambos, fue aún menor, con un pico del 40% en 2003, momento relativamente inicial en las relaciones bolivarianas para con Washington. Sin embargo, fue durante esa época el momento en donde el discurso chavista hacia Estados Unidos se fue endureciendo. Con el paso del tiempo y una vez profundizado el conflicto entre ambos actores, los niveles de coincidencia en estas resoluciones alcanzaron el 0% en dos ocasiones (2008 y 2012), es decir que, de las resoluciones votadas durante ese año que fueron consideradas importantes por Estados Unidos, Venezuela votó de manera contraria a la postura de la delegación estadounidense en todas las oportunidades.

Con respecto a la oposición venezolana hacia los Estados Unidos en la Asamblea General, se puede observar, según los datos expuestos en el Gráfico 19, que esta presentó niveles altos en los dos indicadores bajo análisis, en línea con los niveles bajos de acuerdo enunciados. Teniendo en cuenta el contexto de conflicto entre ambos actores, durante el período bajo análisis estos niveles se mantuvieron relativamente estables.

Considerando la totalidad de las resoluciones, el mayor nivel de oposición fue en el año 2007, momento el cual Chávez se encontraba actuando de mediador entre las FARC y Colombia, este último siendo blanco de numerosas críticas por parte del mandatario venezolano por su relación con EE.UU. En cuanto a las resoluciones de mayor importancia, el mayor pico opositor se dio durante el 2008 y 2012, en consonancia con los datos del gráfico anterior. Durante esta época, en especial en 2008, hubo una profundización de las tensiones producto principalmente del debate alrededor las sanciones y el bloqueo hacia Cuba, y la declaración del embajador norteamericano en Venezuela, Patrick Duddy como persona no grata en el país (Romero, 2010, p.20).

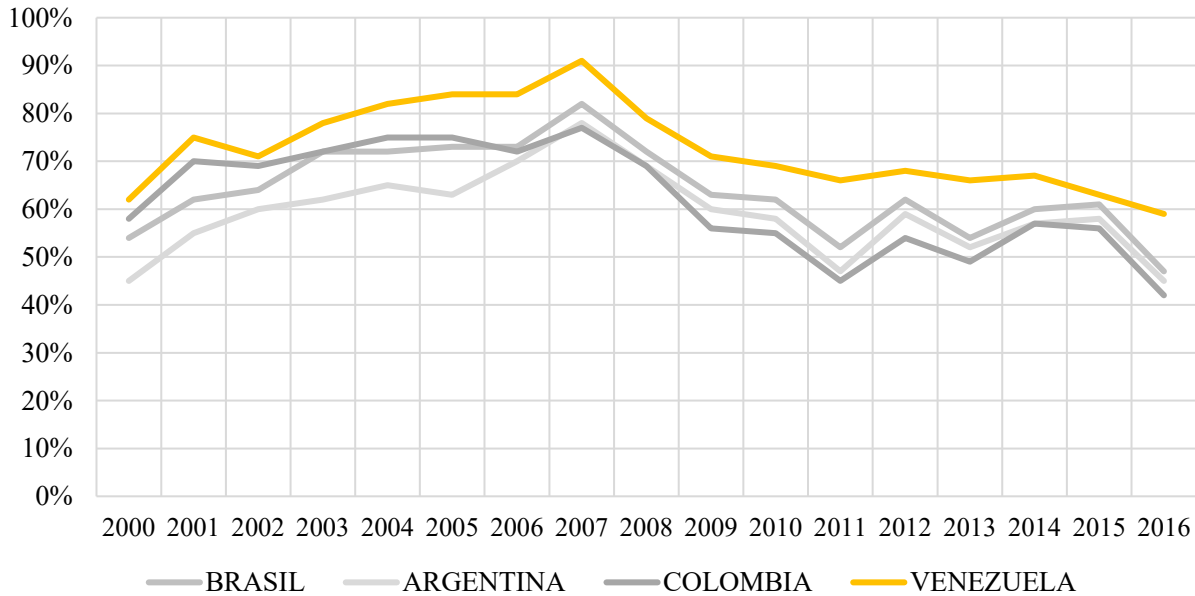
Durante la era Chávez, es decir, hasta 2013, el promedio de oposición hacia los Estados Unidos en las resoluciones importantes para el Departamento de Estado norteamericano fue de un 79%, mientras que durante la era Maduro, fue del 67%. El promedio total de oposición teniendo en cuenta ambos períodos fue de 75%.

Gráfico 20: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016)



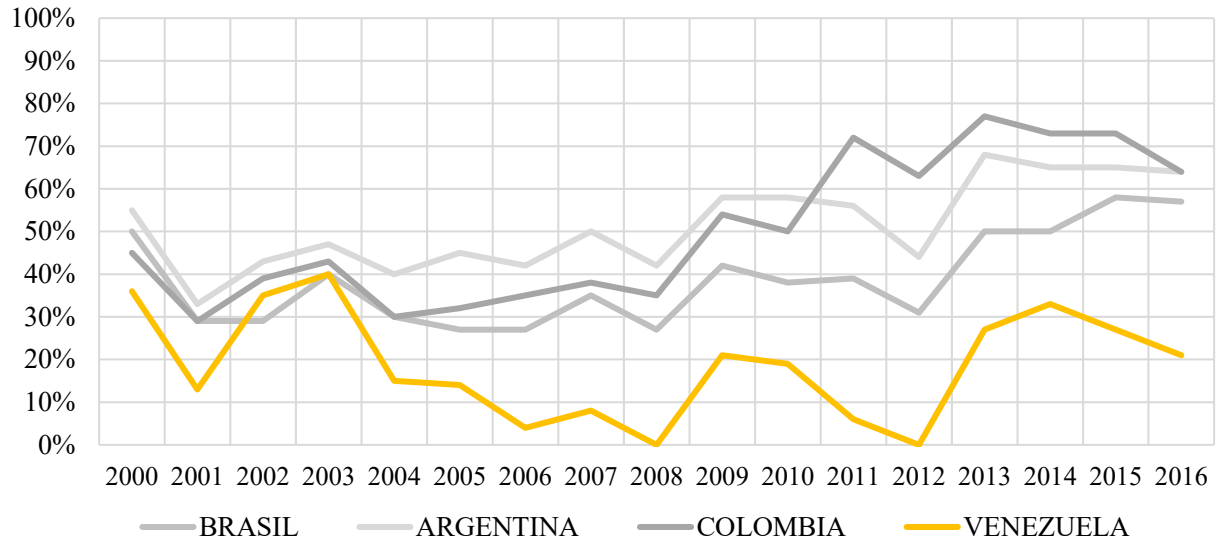
Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

Gráfico 21: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016)



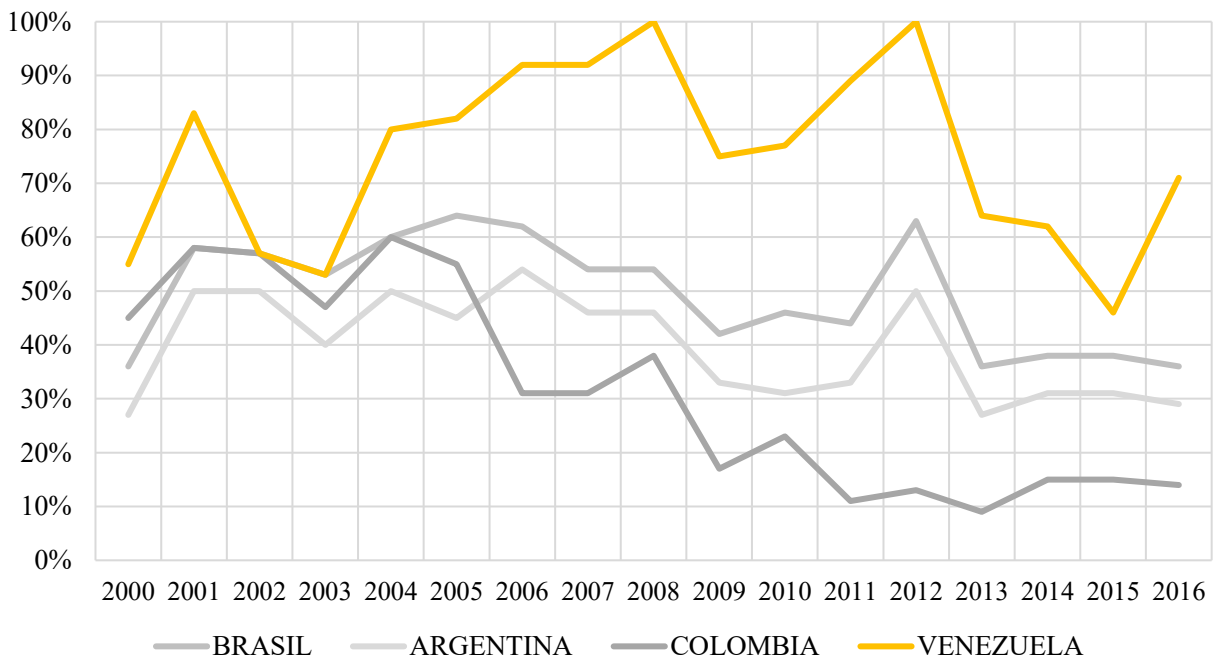
Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

Gráfico 22: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

Gráfico 23: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000-2016)

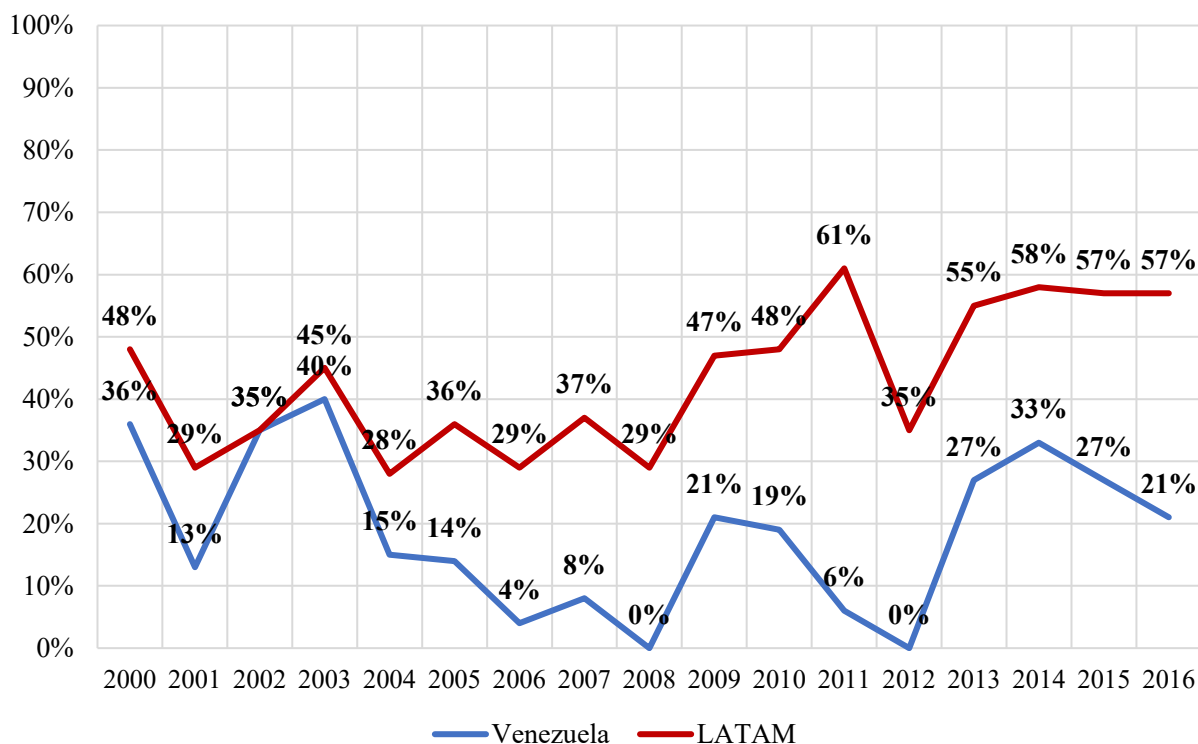


Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

Comparando el comportamiento de Venezuela con el resto de los casos de estudio durante la totalidad del período de 2000 a 2016, Venezuela fue el país con mayor oposición y menor coincidencia expuso respecto de los Estados Unidos, ya sea en la totalidad de las resoluciones como en aquellas destacadas como importantes¹⁴³.

El Gráfico 22 y el Gráfico 23 exhiben los niveles de coincidencia y oposición en las resoluciones importantes para los intereses norteamericanos. La tendencia de menor coincidencia y mayor oposición respecto al resto de los países de la región es mucho más profunda en estas, llegando a picos de 0% de coincidencia y 100% de oposición en dos ocasiones (2008 y 2012).

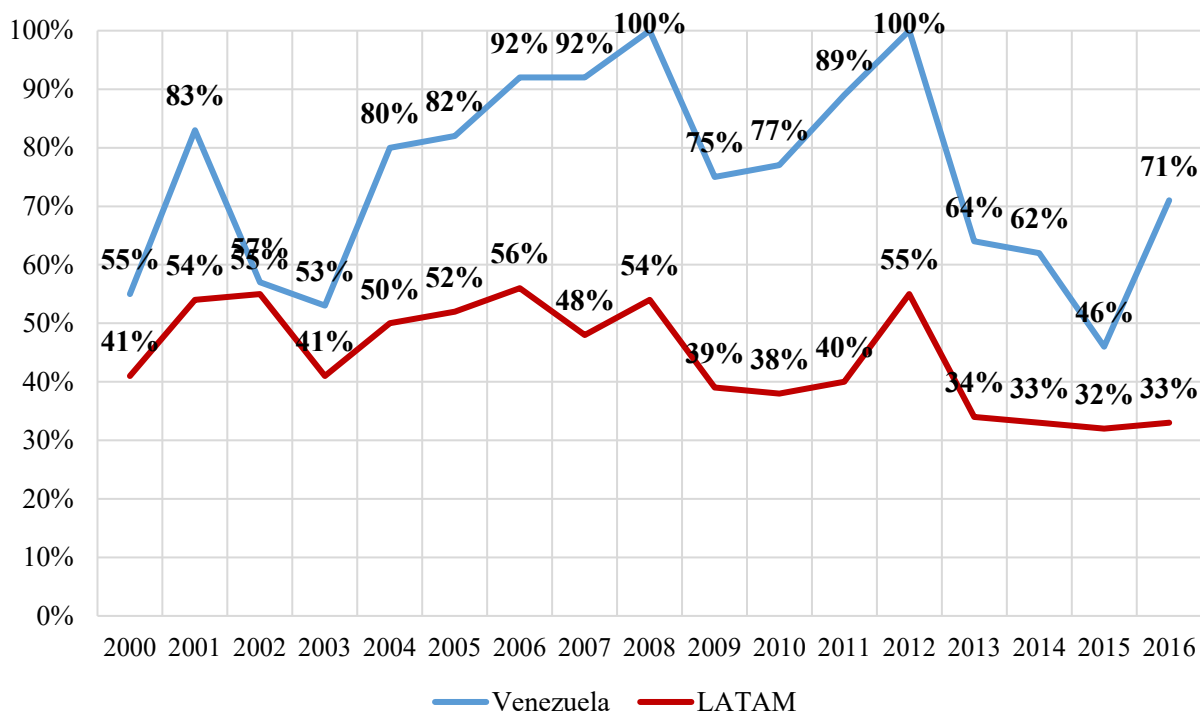
Gráfico 24: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Venezuela y América Latina (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

¹⁴³ Resulta relevante destacar que los cuatro países bajo estudio presentaron su pico más bajo de coincidencia para con Estados Unidos en resoluciones generales en el mismo año, el 2007. Durante este último, en el período de votación se trataron temas como la cuestión palestina y su libre determinación, las prácticas israelíes y el desarme nuclear, entre otros, todos los cuales presentaron votos contrarios a la delegación estadounidense por parte de los casos en estudio.

Gráfico 25: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Venezuela y América Latina (2000-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a informes del Departamento de Estado de Estados Unidos (2000-2016)

En comparación con la región latinoamericana en general, los niveles de oposición venezolanos también fueron marcadamente mayores. El promedio de porcentaje de coincidencia de Venezuela durante el período estudiado fue menos de la mitad del promedio regional (un 43% vs. 19% en el caso de Venezuela). En promedio, los niveles de oposición venezolanos alcanzaron un 75%, diferenciándose del porcentaje regional por más de treinta puntos porcentuales (44%).

En conclusión y en consonancia con lo anteriormente expuesto, este apartado reflejó que la oposición Venezuela también se trasladó a las votaciones dentro de la Asamblea General. La oposición venezolana fue mayor al 50% durante todos los años analizados salvo una excepción. Sin embargo, cabe resaltar que oposición fue más alta durante las presidencias de Hugo Chávez (78% en promedio, frente a un 62% desde la llegada de Maduro). Esta tendencia fue clara tanto a nivel de las resoluciones generales como de las más importantes para los intereses norteamericanos; mostrando, en este último caso, una oposición más rotunda, profunda y amplia en comparación a los niveles del resto de los países bajo estudio y de la región en general.

6.2.6. Conclusiones

El análisis de los distintos indicadores permite reconocer que, si bien las relaciones fueron relativamente cordiales durante los primeros años del nuevo gobierno chavista en el poder, la oposición se fue incrementando con el paso del tiempo a pasos agigantados.

Como reflejaron los discursos en la Asamblea Nacional, la retórica venezolana fue evolucionando en agresividad a lo largo de los años con frases cada vez más contundentes y directas. En los discursos de memoria y cuenta, los Estados Unidos y todo lo relacionado con Washington fueron utilizados para enmarcar la enemistad, distanciarse ideológicamente y contrastarlos con el nacionalismo latinoamericano, responsabilizando al “imperio” de los males que afrontaba Venezuela y el mundo. Estas ideas también se transfirieron al plano externo, en ámbitos tales como la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El apartado sobre las votaciones en el Consejo de Seguridad dejó clara la diferencia de posturas respecto a los dos períodos analizados en los que Venezuela participó como miembro no permanente. El segundo de estos permitió al gobierno venezolano contar con una nueva arena de confrontación a partir de las votaciones negativas o abstenciones en contra de las medidas impulsadas por los Estados Unidos. Lo mismo ocurrió a nivel de la Asamblea General, en donde Venezuela se destacó como un ferviente opositor. Esta no sólo fue espacio de frases contundentes, sino que también fue utilizada para marcar la oposición al voto estadounidense en resoluciones que eran consideradas de especial importancia para los intereses de Washington. En este ámbito Venezuela fue el país que mayor oposición a EE. UU. presentó entre los casos bajo estudio.

La confrontación no se limitó al nivel discursivo. Como cuestión de hecho, el gobierno bolivariano fue desarrollando una serie de políticas que, como ya se expuso, en la mayoría de las ocasiones fueron en contra de las posiciones estadounidenses: la oposición a la condena norteamericana a la situación de Derechos Humanos en Cuba y al embargo económico a ese país; la negativa a unirse a la condena de la Organización de las Naciones Unidas sobre las políticas de Derechos Humanos en China, Irak, Irán, Libia y Siria; y la condena a la invasión de Afganistán en 2001, entre otras destacadas. Asimismo, Caracas se convirtió lentamente en uno de los críticos más vociferantes de Estados Unidos, haciendo campañas para crear instituciones como el ALBA,

contrarias a los valores liberales, y estableciendo alianzas y vínculos con gobiernos antiestadounidenses en diversas partes del planeta.

En términos de la anteriormente mencionada “social power diplomaxy” (Corrales, 2009), tal como identifica Tokatlian (2011, pp. 154-155), Venezuela instituyó un sistema de asistencia material sin condicionalidades que facilitó la influencia regional y extra regional del régimen. El ALBA funcionó como una de las principales palancas en tal sentido. Sin embargo, en el plano intercontinental, su capacidad de iniciativa fue menos clara y sus resultados más escuetos. La relación extra-regional que más pareció inquietar a Estados Unidos y Europa fue la que venían desarrollando Venezuela e Irán. Igualmente, cabe destacar que el nivel de ejecución concreta de los múltiples acuerdos firmados en realidad fue muy bajo (Arnson, Esfandari y Stubits, 2010). En realidad, es posible que para el Occidente desarrollado las relaciones extra - latinoamericanas que mantuvo Venezuela fueran fastidiosas; aunque no necesariamente peligrosas.

En términos de la conceptualización establecida por Russell y Tokatlian (2009), el caso de Venezuela durante este período se caracteriza claramente como un perfecto ejemplo de *Desafío*, tanto en lo discursivo como en lo práctico, abogando por políticas de distanciamiento y rechazo hacia los Estados Unidos. Concibió a Washington como un peligro para su propia seguridad interna y supervivencia nacional, promoviendo la integración regional y los vínculos extra regionales como contrapeso del poder norteamericano, buscando coaliciones amplias que impugnen sus políticas internacionales y al desmoronamiento de su supremacía. La Venezuela de Chávez y de Maduro, con diversos grados de éxito a través de los años, aspiró a una revisión profunda del orden internacional establecido, concibiendo a Estados Unidos como un enemigo y desplegando una política regional y extra-hemisférica de alto perfil.

Sin embargo, como se verá más adelante, las continuas tensiones en la relación a nivel político no se reprodujeron o no tuvieron consecuencias directas en el ámbito económico, en donde Estados Unidos y Venezuela mantuvieron una relación simbiótica. Tal como plantea la hipótesis de este trabajo, esta situación le permitió al régimen bolivariano contar con un mayor margen de acción frente a Washington, que se abstuvo durante la mayor parte del período bajo análisis de implementar sanciones concretas que pudieran afectar los compromisos comerciales, facilitándole a su vez ganancias que luego el régimen utilizaría para impulsar su “diplomacia del siglo XXI” a

partir de valores antinorteamericanos y anticapitalistas contrarios al orden liberal impulsado por los Estados Unidos.

La llegada de Maduro al poder junto con el detrimento de la situación interna a nivel económico y político, y una mayor independencia energética por parte de Estados Unidos le permitieron a este último imponer sanciones a varios funcionarios venezolanos, acusándolos de violaciones a los Derechos Humanos y corrupción. Como se verá en el análisis de la política exterior norteamericana hacia Venezuela, este paso de ser “un mal necesario” a un actor cada vez más aislado del sistema internacional. Como se analiza más adelante, el contexto cambiante moldeó así las relaciones bilaterales, en tanto el valor estratégico venezolano se fue erosionando, lo que permitió mayores niveles de castigo a la ya vapuleada doctrina revolucionaria.

Incluso en este contexto, el discurso del gobierno venezolano se mantiene hasta el momento¹⁴⁴ altamente confrontativo, reconfigurando la figura de Estados Unidos. La imagen de Washington pasó de ser la del principal enemigo de la revolución bolivariana en términos de una lucha épica entre dos grandes cosmovisiones que se disputaban el futuro de la región, a la imagen de una potencia agresora frente a una Venezuela “indefensa”, que grita, pero ya no convoca. Comprender esta transición es imposible sin advertir la importancia esencial que tiene el valor estratégico de los Estados periféricos en su relación con las grandes potencias. El cada vez más disminuido eco del grito revolucionario bolivariano en la región es uno de los mejores ejemplos.

¹⁴⁴ Octubre de 2020

6.3. Colombia (2002 – 2018)

6.3.1. Introducción

A lo largo de los años, Colombia y Estados Unidos han buscado fortalecer su relación política, social, económica y militar. A pesar de ciertos altibajos que formaron parte del proceso, ambos países se caracterizan por compartir valores e intereses. Tras las breves situaciones de tensión (de baja escala), siempre han vuelto a tomar protagonismo sus objetivos compartidos.

En el caso de Colombia, la política hacia los Estados Unidos durante el período analizado estuvo marcada, sin dudas, principalmente por la evolución de la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros, actores diferenciados pero muchas veces relacionados y solapados, si bien no en sus fines, sí en sus medios. Esta cooperación no sería completamente novedosa, sino apenas una nueva etapa en el creciente involucramiento de los Estados Unidos en la cuestión, que había comenzado hacía ya varias décadas, pero que se intensificó a pasos agigantados una vez finalizada la Guerra Fría. Es imposible entender las relaciones entre estos países y los objetivos que se planteó cada uno de los actores frente al otro, sin entender las políticas que ambos plantearon en torno a esta cuestión.

Los años noventa fueron cruciales para la lucha contra el narcotráfico y los grupos guerrilleros que estaban afectando cada vez con mayor intensidad a todos los sectores de la sociedad. Cabe advertir que en Colombia la problemática del narcotráfico deviene de décadas de vía libre por parte de diferentes Gobiernos y sus fuerzas policiales. No solo fue la omisión a las actividades delictivas por parte de los gobernantes lo que generó su rápida expansión y crecimiento, sino la construcción cultural que se instauró en la sociedad colombiana que generaba una relativa aceptación hacia el narcotráfico durante los años '80 y '90. La riqueza que trajo el narcotráfico colombiano no solo llenó bolsillos de los grandes narcotraficantes, sino también de los pueblos humildes en donde se encontraban sus carteles; la mano “solidaria” de las bandas narcotraficantes proveyó de alimento a familias que se encontraban en la pobreza y la hambruna, a quienes muchas veces no les era relevante el origen del dinero, sino simplemente lograr tener alimento cada día (Cardona, 2007).

Poco a poco fue formándose así una grieta particular entre la población colombiana. Mientras que parte importante de la sociedad agradecía la “solidaridad” de los carteles narcotraficantes (o formaban directamente parte de estos, de forma directa o indirecta, viendo grandes ganancias), otra

parte de la población consideraba que esta actividad no había causado más que violencia, corrupción y muerte, generando un clima de incertidumbre e inseguridad constante en las calles colombianas. Se formó así una entremezcla particular de devoción y rechazo entre la población.

Al mismo tiempo, y en relación directa con esto, se comenzó a formar también una visión ambigua respecto del rol de los Estados Unidos. Mientras que para algunos su apoyo era la única forma de terminar con la problemática del narcotráfico, otros veían su actitud paternalista con incomodidad y escepticismo. Los agentes norteamericanos no solo tuvieron que luchar contra las actividades ilegales promovidas por el narcotráfico, sino que además debieron enfrentarse a la falta de confianza de los ciudadanos colombianos y de parte de la administración gubernamental frente a su intervención. Lo que comenzó como una cooperación militar y económica terminó por afectar el día a día de los ciudadanos colombianos, generando que gran parte de ellos acuse a los Estados Unidos de una “invasión imperialista” (Solano, 2005).

Por otro lado, al concentrar sus recursos en esta lucha, Colombia descuidó otros sectores también importantes, desarrollándose una serie de nuevos problemas (muchas veces relacionados entre sí), como las cuestiones fronterizas con los países vecinos relativas a la constitucionalidad de las acciones llevadas a cabo para combatir el narcotráfico y las luchas propias de la política interna, cada vez más marcadas por la corrupción y la falta de acuerdos institucionales básicos. La incapacidad colombiana frente a este tipo de contingencias colocó al país en una posición de vulnerabilidad de la que, parecía, sólo sería posible salir con la ayuda de Estados Unidos.

Fue desarrollándose así una relación particular, incluso desde el punto de vista del Realismo Periférico. En el caso de Colombia, el plegamiento a los Estados Unidos no se realizó en pos de evitar costos de su accionar externo únicamente por temor a convertirse en un paria internacional. Por el contrario, el plegamiento se llevó a cabo fundamentalmente por necesidades internas, por la imperiosidad de recibir apoyo para solucionar sus propias problemáticas¹⁴⁵. Al mismo tiempo, esta relación era especialmente relevante para los Estados Unidos en tanto necesitaba de cierto alineamiento del gobierno colombiano para poder tratar en profundidad la cuestión del

¹⁴⁵ Motivación que la propia teoría no reconoce de forma explícita.

narcotráfico, que afectaba su propia seguridad. El alineamiento de políticas, en este caso, tenía cierto carácter de necesidad por parte de ambos actores.

Las necesidades de Colombia y Estados Unidos, aunque diferentes en algunos aspectos, implicaron ciertas metas comunes que impulsaron una cooperación relativamente exitosa durante estos años. El objetivo principal de los Estados Unidos se relacionaba fundamentalmente con detener el flujo de drogas ilegales a su territorio (Marcella G., 2003), así como ayudar a Colombia a promover la paz y el desarrollo económico, en tanto consideraba que esto contribuía a la seguridad regional (Randall, 1992.). Los objetivos principales de Colombia eran promover la paz y el desarrollo económico, aumentar la seguridad y poner fin al narcotráfico (Tickner A. B., 2003).

En 1998, el presidente colombiano Andrés Pastrana intentó establecer un primer diálogo de paz con las FARC, pero la iniciativa fracasó por una excesiva cantidad de puntos en la agenda y por una escasa voluntad del grupo guerrillero de participar en esta iniciativa. En respuesta, durante su presidencia, Pastrana involucró a la administración de EE. UU. y a la Unión Europea en la búsqueda de soluciones alternativas para eliminar las amenazas de la guerrilla y los paramilitares (Mancuso, 2015, p. 136).

Así surgió el “Plan Colombia”, la estrategia de pacificación y recuperación estatal, ideada y concertada por el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) junto con los Estados Unidos, y continuada e intensificada bajo los dos mandatos de la administración Uribe (2002-2006; 2006-2010), que concentró sus esfuerzos en el fortalecimiento de la capacidad militar del Estado (Rojas, 2013, p. 122). La propuesta de Pastrana consistió en solicitar a Washington un paquete de ayuda social que en principio beneficiara a las zonas rurales del país, las más afectadas por la producción de drogas. Por otro lado, el otro enfoque del plan era buscar la negociación con los grupos guerrilleros, especialmente las FARC. Sin embargo, la ayuda por parte de Estados Unidos se enfocó principalmente en el apoyo a las fuerzas armadas (Benítez Ballesteros, 2009, p. 87)

Respaldado en la ayuda financiera y técnica de los Estados Unidos (cerca de US\$ 9.000 millones en 10 años) e ingentes recursos propios, el gobierno colombiano estuvo en capacidad de llevar a cabo una guerra contrainsurgente, justificada inicialmente como continuación de la lucha contra las drogas, y luego de los atentados del 11-S, como parte de la guerra global contra el terrorismo (Rojas, 2013, p. 122).

Dado que Estados Unidos se consideraba una fuente indispensable de ayuda económica y militar, el gobierno colombiano no sólo admitió un nivel considerable de injerencia en la concepción del Plan Colombia, sino que también buscó que ese país se involucrara activamente en la situación interna. El hecho de que el Congreso estadounidense aprobara en 1999 un paquete de asistencia por alrededor de 1000 millones de dólares (además de unos 330 millones ya otorgados) para el período 2000-2001 confirmó la sensatez de esta estrategia (Tickner, 2009, p. 66).

Aun así, a la posesión del nuevo presidente, el 7 de agosto de 2002, Colombia estaba más lejos de una salida negociada de su conflicto interno que en agosto de 1998. Mientras Andrés Pastrana fue elegido bajo las banderas de la paz, el nuevo presidente fue elegido para un mandato de guerra. Uribe, centró su campaña en dos lemas: “Ganarle la guerra a la guerrilla” y “Sin seguridad no habrá crecimiento, bienestar ni empleo”.

Ya durante las presidencias de Álvaro Uribe (2002-2010) hubo un claro afán de incluir a Colombia en el escenario internacional. Asimismo, desde sus inicios, la columna vertebral de su gobierno fue la ejecución de una política de seguridad cuyos ejes principales incluían la guerra frontal contra los actores armados ilegales y el narcotráfico, y la afirmación reiterada de que Colombia era un escenario de actividades narcoterroristas. Así, al enmarcar la concepción del conflicto interno dentro de la cruzada mundial antiterrorista, el presidente Uribe propició un mayor compromiso de Washington con el combate contra las FARC (Tickner, 2009, p.67).

Desde el momento mismo de asumir como presidente Álvaro Uribe dejó en claro la intención de la continuar las buenas relaciones con los Estados Unidos, ratificando al embajador Luis Alberto Moreno, por considerarlo el artífice de la reconstrucción diplomática después del grave deterioro en las relaciones del gobierno de Ernesto Samper. En la misma línea, hubo un importante interés en el presidente Uribe de colocar el conflicto colombiano dentro de un orden internacional acorde con la política antiterrorista de los Estados Unidos, implementada luego del 11 de septiembre de 2001. Según él no era correcto dejar a Colombia fuera de los países víctimas del “mal” y creía que se debía “afganizar” a Colombia, combinando el avance de las fuerzas armadas colombianas con tropas terrestres de los Estados Unidos (Ramírez-Orozco M., 2004, p.11).

En el plano comercial, durante le presidencia de Uribe, Colombia, que participó en todos los procesos de integración latinoamericanos, se planteó la necesidad de lograr un acuerdo bilateral

con Estados Unidos asumiendo que este traería enormes beneficios para su economía. Sin embargo, diversos grupos -políticos, académicos y población- manifestaron posturas contrarias al proyecto, por considerarlo como un acuerdo desventajoso y asimétrico. El argumento central era que la libre competencia que se buscaba alcanzar no era tal, dado que en Estados Unidos persistían las barreras no arancelarias que distorsionan el libre comercio multilateral (Yepes, 2014). Asimismo, el establecimiento de este Tratado representaba para Colombia una seria desventaja comparativa y competitiva, con respecto al tamaño y al alcance de ambas economías (G.Velásquez, 2017).

El TLC bilateral implicó así una negociación de larga y con bastantes críticas. Incluso el gobierno de Hugo Chávez decidió retirar a Venezuela de los acuerdos de integración regional donde se encontraba Colombia a raíz de su decisión de negociar directamente con Estados Unidos (G. Hernández, 2014). Sin embargo, y a pesar del rechazo popular, el Gobierno colombiano siguió adelante hasta lograr el acuerdo en el año 2006.

Con todo esto y como resultado de la ofensiva contrainsurgente, para principios del 2010 las guerrillas (y principalmente las FARC), se encontraban debilitadas y habían sido obligadas a replegarse y dispersarse lejos de los centros urbanos y económicos del país. El retroceso militar, así como la deslegitimación política sufrida por la guerrilla abrió las puertas a un posible proceso de paz y a la larga una posible solución definitiva al conflicto armado (Rojas, 2013, p. 122).

Con la llegada de Juan Manuel Santos al poder en agosto de ese mismo año la política colombiana dio cierto giro, inspirado principalmente en la voluntad de recuperar el tiempo perdido en virtud de la concentración del Estado en el conflicto armado interno (Ramírez, 2011, p. 95). En el plano interno, aprovechando la debilidad del grupo guerrillero, el presidente planteó el diálogo con las FARC, hecho que parecía impensable durante el gobierno de su predecesor (Mancuso, 2015, p. 141). En cuanto a la política exterior, hubo un intento por reinsertar el país en Sudamérica, para lo cual el gobierno se dio a la tarea de recomponer las relaciones con países como Venezuela y Ecuador. En cuanto a Estados Unidos, que siguió siendo el aliado de mayor peso, Santos buscó una relación más diversificada, al tiempo que exploraba vínculos más profundos con aliados naturales como Chile y Perú. Aunque hubo un restablecimiento de las relaciones con los países vecinos, que mantenían una ideología diametralmente opuesta a la de Colombia, no se abandonó el esfuerzo para que Estados Unidos continuara siendo su mejor aliado estratégico (Yepes Hernández, 2018, p. 12).

Puede decirse entonces que, durante años, el conflicto armado interno ha condicionado la política exterior de Colombia. A pesar de sus diferencias, los discursos, los objetivos y las estrategias del gobierno de Pastrana y Uribe partieron del mismo diagnóstico de problemas internos, lo cual se tradujo en una aplicación de la “guerra contra las drogas” en Colombia y en una alineación con Estados Unidos en su “guerra contra el terrorismo” en el ámbito internacional. Ambas posiciones reflejaron la convicción de que Estados Unidos era un aliado indispensable y que la relación “especial” con éste debía cultivarse por todos los medios posibles (Tickner, 2009, p. 67). El segundo gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) y los gobiernos de Juan Manuel Santos (2010-2014 y 2014-2018) han direccionado su política exterior hacia la consecución del fin del conflicto armado de diferentes maneras; mostrando continuidades y variaciones en la forma de conducir los asuntos internacionales del país (Yepes Hernández, 2018, p. 8).

Sin embargo, a pesar de las diferencias en la forma de entender y enmarcar las dinámicas del conflicto, hubo una continuidad entre ambos mandatarios en la forma en la que lideraron la confrontación militar contra los grupos al margen de la ley y en la apuesta por la recuperación militar del territorio. Ambas posiciones se alineaban con la visión norteamericana sobre la mejor forma de resolver el conflicto.

Específicamente respecto de los Estados Unidos, el gobierno del presidente Uribe buscó ayuda fundamentalmente de un actor internacional con el que simpatizaba, sin meditar en los costos adicionales que ello implicaría. Fue clara la compatibilidad entre la aproximación militarista de Uribe en contra de las guerrillas colombianas y la guerra contra el terrorismo internacional de Bush. Dicha convergencia es importante para entender la incorporación de la guerra colombiana en la guerra global contra el terrorismo (Borda, 2007: 66- 89).

Con Santos y Obama, hubo un acuerdo en su primer encuentro personal en Nueva York el 24 de septiembre de 2010, en donde decidieron elaborar una nueva agenda bilateral que amplíe la relación más allá de los temas militares y estratégicos, tales como desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente, energía y Derechos Humanos (Pastrana Buelvas, s.f., pp. 3-5). Aun así, a pesar de que tanto los objetivos de Colombia como los de EE. UU. han ido evolucionando con el tiempo, el enfoque antinarcóticos para abarcar las actividades de lucha contra el terrorismo se mantuvo como una constante.

Por otra parte, cabe hacer una breve mención al acercamiento a China y su creciente injerencia en el país cafetero, aunque limitada fundamentalmente a términos comerciales. Por un lado, según el Observatorio de Complejidad Económica, mientras que a comienzos de la administración Uribe China representaba apenas el 0,59% de las exportaciones colombianas y Estados Unidos el 45% de las mismas (primer destino indiscutido), a finales de la administración de Juan Manuel Santos China ya representaba el 6,5% de las exportaciones, frente al 30,8% de los Estados Unidos, que se mantuvo como principal destino, pero ya con menor peso. Por otro lado, en lo que respecta a las importaciones colombianas, el ascenso de China durante este período fue notable, marcado por la compra de productos electrónicos y manufacturas de tipo textil y llegando a representar al año 2018 un quinto del total de las importaciones del país latinoamericano¹⁴⁶.

También se destacaron las visitas de jefes de Estado en las que, primeramente, se acordó “relanzar” las relaciones diplomático-comerciales en 2005, para luego anunciar la voluntad de estrechar los lazos en asuntos internacionales y cooperación económica en 2008, para finalmente derivar en un acuerdo de inversiones entre estos Estados y plantear las puertas abiertas para la consecución de un probable tratado de libre comercio a futuro¹⁴⁷.

En lo que respecta al despliegue chino en términos de seguridad, si bien China no ha demostrado interés en involucrarse en el conflicto contra los grupos revolucionarios en el Estado Colombiano (Watson, 2010), cabe resaltar los contactos entre militares de alto nivel, los intercambios educacionales en materia militar y la donación anual de equipo no letal que realizó el ejército chino a los militares colombianos, creciente año a año (Ellis, 2012). Sin embargo, la cooperación en estos ámbitos no pasó a mayores niveles.

¹⁴⁶ <https://oec.world/>

¹⁴⁷ Embajada de la República Popular China en la República de Colombia. *Presidente Hu Jintao se Entrevistó con su Homólogo Colombiano Álvaro Uribe Vélez*. Recuperado de: <http://co.china-embassy.org/esp/zt/zgtwwt/t525866.htm>; MinComercio – Colombia. Acuerdos internacionales de inversión suscritos, *China*. Recuperado de: <http://www.tlc.gov.co/acuerdos/a-internacional-de-inversion/contenido/acuerdos-internacionales-de-inversion-suscritos/china>; Oficina Económico-Comercial de la Embajada de la República Popular China en la República de Colombia (04/07/2005). *Presidente Uribe realiza visita de Estado a China*. Recuperado de: <http://co2.mofcom.gov.cn/article/headnews/200504/20050400034577.shtml>; Presidencia de la república – Colombia (08/05/2012). Declaración del presidente Juan Manuel Santos a llegada a la República Popular China. Recuperado de: http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Mayo/Paginas/20120508_02.aspx

A fin de sistematizar el análisis de la relación con los Estados Unidos y compararla con las de otros países de la región, se analizan en detalle a continuación los indicadores de esta variable. En conjunto, estos indicadores demuestran porqué Colombia es considerado uno de los países más alineados de la región en su relación con los Estados. Sin embargo, al mismo tiempo, permiten advertir una cuestión generalmente desatendida al observarse únicamente los grandes eventos de la relación, tales como los tratados de libre comercio y los acuerdos de cooperación militar. Tal como se observará a continuación, si bien discursivamente el gobierno colombiano presentó un nivel de oposición bajo y “quirúrgico” (no amplio ni sistemático) frente a los Estados Unidos en sus distintas plataformas (tanto nacional como internacional), esto no necesariamente tuvo un correlato directo en términos prácticos. Amparados hasta cierto punto en el margen de maniobra que les otorgaba el hecho de ser estratégicamente relevantes para Washington, los gobiernos de Santos y, principalmente de Uribe, se permitieron un accionar más diverso en el plano de las votaciones en Naciones Unidas, principalmente en la Asamblea General. Sin llegar a niveles francos de oposición, por momentos, presentó mayor oposición que un país generalmente caracterizado como desafiante del orden norteamericano como lo fue la Argentina.

Aun así, tal como se verá más adelante, esta permisividad que se dio el gobierno colombiano en la búsqueda de una Política exterior más independiente no tuvo un correlato en términos de sanciones o acusaciones norteamericanas, sino todo lo contrario. Una oposición “inteligente” (y casi que hasta silenciosa) por parte de Colombia y su relevancia estratégica le permitieron mantener buenas relaciones con la potencia americana al mismo tiempo que desarrollar, en lo práctico, una política exterior con ciertos niveles de autonomía. Tal cuestión es comúnmente desatendida al analizar la relación entre estas partes, pero es fundamental para elevar el poder explicativo de la teoría del Realismo Periférico. La relación entre ambos países durante el período analizado fue más compleja de lo que normalmente se acepta.

6.3.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional

El discurso de apertura de sesiones ordinarias en Colombia se realiza el 20 de julio de cada año, en conmemoración del 20 de Julio de 1810, cuando se firmó el acta de la revolución, la cual concluyó con la independencia de la corona española.

Desde el año 2002, cuando el presidente entrante Álvaro Uribe Vélez dio su primer discurso, hasta el año 2017, las relaciones con los Estados Unidos no tuvieron un lugar destacado en la rendición de cuentas del jefe de estado frente al congreso, fundamentalmente si se lo compara con el papel de esta relación en las presentaciones anuales de otros países de la región. En este período se haría mención explícita a los Estados Unidos únicamente en dos ocasiones: respecto del Plan Colombia y en referencia al tratado de libre comercio entre ambos.

En realidad, durante estos 15 años la política exterior en general no tendría un lugar crucial en el discurso del presidente, ocupando siempre un lugar menor en sus presentaciones, como suele ser costumbre entre los presidentes latinoamericanos. Cuando fuera abordada, el tema al que más se haría referencia fue fundamentalmente la política exterior regional, primero respecto de la Comunidad Andina y, en menor medida, de la Alianza del Pacífico.

Por el contrario, algunos de los tópicos que siempre estuvieron presentes y se les otorgó alta prioridad fueron la economía, la producción agrícola e industrial, y el desarrollo social. El elemento central de la mayoría de los discursos, como es de esperarse, fue la cuestión de la seguridad interna, el narcotráfico y el conflicto con los grupos insurgentes como las FARC, el ELN y el EPL. Si se toman sus discursos como indicador, tanto para Álvaro Uribe como para Juan Manuel Santos la inseguridad ocupó el primer lugar de su agenda. Fue en el marco de estos tópicos que se hizo referencia a los Estados Unidos, por su relación con aspectos económicos y de seguridad interna.

En este sentido, durante el año 2002, teniendo en cuenta el apoyo de los Estados Unidos al Plan Colombia, que implicó el mayor presupuesto en ayuda militar de la historia del país norteamericano luego de las ayudas dirigidas a Israel, Uribe proclamaba:

La violencia se financia con un negocio criminal internacional: la droga; se lleva a cabo con armas fabricadas fuera de Colombia; y, democracia alguna puede permanecer indiferente a los sufrimientos de nuestro pueblo. Continuaremos con el Plan Colombia con la adición de la interdicción aérea y programas prácticos de sustitución como el pago a campesinos para erradicar cultivos ilícitos y cuidar la recuperación del bosque. Mantendremos la senda recorrida con los Estados Unidos, tocaremos las puertas de Europa y Asia y afianzamos la unidad de propósitos con los vecinos. Si no derrotamos

la droga, la droga destruye nuestra libertad, nuestra ecología y anula la ilusión de vivir en paz (Uribe, 2002A).

Mientras que en el año 2003 el presidente no se ocupó de la política exterior, en su discurso de apertura de sesiones del año 2004 Uribe celebró el acuerdo comercial que había firmado la Comunidad Andina con el Mercosur. Al respecto, manifestó que “el acuerdo Comunidad Andina-Mercosur tiene un notable valor para la unidad política suramericana” (Uribe, 2004A) y en la misma ocasión mencionó también la posibilidad de un tratado de iguales características con Estados Unidos:

En la compañía de Perú y Ecuador, estamos en la negociación del acuerdo con los Estados Unidos. El Gobierno es consciente de que este acuerdo debe basarse en un gran consenso nacional. El proceso seguirá su curso hombro a hombro con el Congreso (Uribe, 2004A).

En el discurso del año siguiente Uribe no hizo mención alguna a los Estados Unidos. Sin embargo, en su discurso del año 2006, en el marco de la temática económica, Uribe hizo referencia nuevamente a las relaciones comerciales. No obstante, esta vez el presidente habló de un tratado de libre comercio bilateral en lugar de uno multilateral, como había hecho 2 años antes:

Enorme reto es el estudio y aprobación del Tratado de Comercio con los Estados Unidos, cuya urgencia es un hecho ante el vencimiento de las preferencias unilaterales para exportar a ese País el 31 de diciembre. No asignamos contenidos ideológicos a los tratados de comercio; son instrumentos de generación de empleo y aumento de ingresos (Uribe, 2006A).

La búsqueda del tratado con los Estados Unidos no respondía sin embargo únicamente a las buenas relaciones que se mantenían con Washington, sino a una política comercial expansiva que enfatizaba la necesidad de la economía colombiana de participar del dinamismo de la economía mundial, en función de ser receptores de la inversión extranjera y lidiar con la pobreza. En este marco, además de los Estados Unidos, Uribe también destacaba la necesidad de abrir mercados e integrarse con países de Asia (Uribe, 2006A).

Al año próximo, Uribe les solicitó nuevamente a los congresistas la ratificación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos e hizo especial mención de los obstáculos que enfrentaba el acuerdo: “En el Congreso Norteamericano algunos alegan el fenómeno paramilitar y de inseguridad de líderes sindicales como motivos de estancamiento del proceso de aprobación de la ley ratificatoria”. A esto, el jefe de estado respondió que su gobierno se estaba encargando de erradicar los grupos de justicia privada, pues la lucha contra el terrorismo le competía al estado en el marco de las instituciones democráticas. Aprovechó este marco para luego, de manera breve, comentar el avance y desarrollo del Plan Colombia. Destacó que el mismo arrojaba un saldo positivo, ya que los resultados se volvían cada vez más visibles, tal como “el debilitamiento de la Narco-economía”. Respecto al comercio internacional Uribe añadió que desde Bogotá estaban dispuestos a crear acuerdos comerciales y de desmonte de la doble tributación, con el fin de brindar mayor oportunidad de empleo a los colombianos. Enumeró también los logros en dicha materia, como el acuerdo Comunidad Andina-Mercosur, los acuerdos con Chile y con Perú y con Guatemala, El Salvador y Honduras; además del aún no concretado acuerdo entre la Comunidad Andina y la Unión Europea (Uribe, 2007A)

En el año 2008, en pleno apogeo de la crisis financiera global, originada por el colapso de la burbuja inmobiliaria estadounidense, Colombia no estuvo exenta de las consecuencias de esta. Es por eso que el discurso de rendición de cuentas de este año estuvo cargado principalmente de materia económica, como la caída del precio del dólar, la apreciación del peso colombiano, la inflación internacional, entre otros (Uribe, 2008A).

En el año 2009, Uribe menciona un posible nuevo acuerdo con los Estados Unidos. Este tendría como propósito: “la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada transnacional, el terrorismo y la proliferación de armas”. El mandatario comentó que para su cumplimiento se le permitirá a los Estados Unidos el uso y acceso limitado a bases militares colombianas, aunque no a instalar bases estadounidenses. A modo de cierre destacó:

Los Estados Unidos nos han ayudado de manera respetuosa y práctica en el Plan Colombia. Nada ganamos con voces de solidaridad y pésame de la comunidad internacional mientras la sangre se derrama aquí. La cooperación debe ser efectiva y no simbólica (Uribe, 2009A).

Es interesante como aquí Uribe resalta la colaboración de los Estados Unidos por sobre la del resto de la Comunidad internacional, que tacha de simbólica y poco efectiva. Con esto demostraba que, al menos en lo discursivo, su devoción de su país hacia la potencia norteamericana.

En su discurso del año 2010, último discurso previo a la asunción de Juan Manuel Santos, Uribe destacó la cuestión de la seguridad como uno de los éxitos de su gestión, lo que tuvo como consecuencia que la inversión extranjera muestre una tendencia alcista, evidenciando la mayor confianza depositada en el futuro político, social y económico de Colombia. Al mismo tiempo, Uribe reconoció de forma directa el apoyo de los Estados Unidos para el logro de estos objetivos, sin el cual la realidad colombiana probablemente hubiera sido totalmente distinta: “Ha sido fundamental el apoyo de Estados Unidos en la lucha contra el narcoterrorismo, primero el Plan Colombia y ahora el Acuerdo de Seguridad” (Uribe, 2010)¹⁴⁸.

Por su parte, en su primer discurso frente al órgano legislativo durante el año 2011, el presidente entrante Juan Manuel Santos (2011A) no dio a conocer información alguna sobre el rumbo que tomaría en materia de política exterior. Sin embargo, ese mismo año se aprobó el tratado de libre comercio entre Colombia y Estados Unidos, el cual comenzó a tener vigencia dos meses antes del discurso de apertura del año 2012. En referencia al mismo, Santos proclamó:

Colombia es hoy el séptimo proveedor de productos agrícolas a Estados Unidos, lo que demuestra el inmenso potencial que tenemos en ese mercado. En 2 meses con T.L.C. exportamos a Estados Unidos casi lo mismo en lácteos que todo el año pasado sin T.L.C (Santos, 2012)

En referencia al aumento del comercio, sumado a las distintas inversiones en infraestructura y producción, Santos argumentó que Colombia estaba empezando a ser vista por el mundo, y consolidándose como un actor central en los escenarios internacionales. Si bien la referencia al tratado comercial parecía indicar que Santos mantendría la política exterior únicamente relegada a

¹⁴⁸ El presidente colombiano hizo así referencia al acuerdo de seguridad que le hubiera permitido mayor presencia militar a Estados Unidos para una lucha más eficiente, que aún no había sido avalado por la corte colombiana. Este acuerdo había sido suscrito el 30 de octubre de 2009, pero en agosto de 2010 la Corte decidió que no era una simple extensión de los acuerdos ya vigentes, si no que estaba compuesto de nuevas obligaciones que debían ser ratificadas por el Congreso.

cuestiones económicas o de seguridad, el nuevo presidente se encargó de plantear una visión más amplia, haciendo hincapié en el rol internacional que estaba tomando Colombia:

No más este mes estamos ocupando la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde ayer mismo nos tocó lidiar con el complejo tema de Siria. Ocupamos la secretaria general de UNASUR. Un colombiano fue elegido como Secretario General de la Asociación de Estados del Caribe. Celebramos con éxito la sexta Cumbre de las Américas en Cartagena, donde 30 mandatarios del hemisferio discutimos abiertamente. Celebramos un foro social de amplísima participación y por primera vez un foro empresarial que asistieron los 400 presidentes de las empresas más grandes de toda América. Estuvimos en la conferencia de Río+20, la cumbre ambiental más importante del planeta. Nuestra propuesta fue el producto más visible de esta reunión (Santos, 2012).

A modo de evidenciar los logros en política exterior, Santos también agregó: “Junto con Chile México y Perú creamos la alianza del pacífico, el proceso de integración más importante en la historia de Latinoamérica, para potenciar nuestro comercio e inversiones entre nosotros y frente al mundo” (2012). Según el presidente colombiano, esta nueva organización permitía a Colombia ser más partícipe de las cuestiones regionales, tomando un rol protagónico en ámbitos que excedieran al comercio y el narcotráfico:

Nos ha permitido ser más relevantes en la región, para ayudar en temas como el regreso de Honduras a la OEA. Es que las buenas maneras y la diplomacia siempre producen mejores frutos. A Colombia la miran con otros ojos, nos respetan, somos escuchados. Colombia está de moda. Prometimos una política internacional moderna, de respeto y digna, y lo estamos cumpliendo (Santos, 2012).

Al año próximo, el discurso de Santos frente a la asamblea legislativa continuó manteniendo líneas similares en términos de política exterior, pregonando la mayor inserción de Colombia en el sistema internacional:

Nunca nos habíamos imaginado a Colombia ingresando al club de las naciones con los mejores proyectos y más avanzadas prácticas económicas y sociales del mundo.

Nos propusimos entrar a la OCDE, y en menos de 2 años logramos la invitación formal. es porque hicimos la tarea (Santos, 2013).

Asimismo, volvió a reivindicar el éxito de la Alianza del Pacífico, guarismo que se repetirá en varios de sus próximos discursos.

Durante el discurso de inicio de sesiones del año 2014, Santos (2014A) rindió cuentas acerca de los avances en salud, medioambiente y, principalmente, seguridad. No hubo lugar a las relaciones internacionales ni mención a los Estados Unidos.

En el año 2015, luego de las brutales caídas del precio del petróleo, Santos admitió la existencia de un malestar en la economía colombiana, citando un informe del FMI en el que se detallaban los efectos de este fenómeno sobre el contexto mundial y regional, ambos de los cuales sin dudas tendrían algún tipo de efecto sobre el desempeño colombiano. Luego de dos años sin mencionar explícitamente a los Estados Unidos, en esta ocasión, el presidente colombiano hizo referencia al acercamiento que la superpotencia estaba desarrollando con Cuba bajo una mirada positiva y tomándolo como referencia para las necesidades de su propia política interna respecto de los grupos armados dentro de Colombia:

Hoy se abren las sedes diplomáticas de Estados Unidos en Cuba y de Cuba en Estados Unidos, un paso que saludamos y hace más armónico el escenario internacional. Así como hoy termina el último y más largo conflicto diplomático del hemisferio gracias al diálogo, está en nuestras manos terminar el último y el más largo conflicto armado del continente, los invito a que les dejemos a nuestros hijos una patria de esperanza y no de miedo (Santos, 2015A).

En sus últimos discursos como jefe de estado, Juan Manuel Santos no se pronunció sobre los Estados Unidos y prácticamente se ocupó con exclusividad del conflicto con las FARC, apoyando la campaña del Sí para el plebiscito del año 2016. Sin embargo, en términos de política exterior, también haría hincapié en la crisis humanitaria en Venezuela: “Reitero que seguiremos apoyando

una solución pacífica y democrática que les devuelva tranquilidad, el bien de Venezuela es el bien de Colombia” (Santos, 2017)¹⁴⁹.

En conclusión, tal como se puede evidenciar en estos discursos, las relaciones entre Colombia y los Estados Unidos han evolucionado gradualmente desde una alianza exclusivamente centrada en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo hacia una alianza atravesada por varios asuntos estratégicos, incluyendo el comercio y las cuestiones regionales, progreso que comenzó con el presidente Uribe y se intensificó durante la presidencia de Santos. Estos discursos también indican que los presidentes colombianos se han expresado de forma continua a favor de los Estados Unidos, principalmente agradeciendo su apoyo en la lucha contra los grupos insurgentes y manifestando la voluntad de expandir la relación hacia otros sectores. Fueron pocos y fugaces los momentos donde se expresara algún tipo de oposición hacia Washington. Por el contrario, durante estos años Colombia fue probablemente el país que mayor alineamiento discursivo mantuvo dentro de la región, sin haber atacado de forma directa o indirecta a los Estados Unidos, sus políticas o a sus mandatarios. Similar comportamiento mantuvieron en el plano internacional.

6.3.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Eliminar las fuentes de financiación del terror es imperativo. Por eso tenemos que vencer la droga y el secuestro. El foro de las Naciones Unidas está preocupado por las armas de destrucción masiva, y nosotros compartimos esa angustia. Por favor, debemos entender que la droga tiene una capacidad de destrucción masiva, como la más temible de las armas químicas. Tenemos la determinación de eliminarla. Pedimos al mundo un

¹⁴⁹ Venezuela también ha sido un asunto clave en la relación Colombia-Estados Unidos. Caracas ha denunciado reiteradas veces la, a su entender, sumisión y complicidad de Colombia con Estados Unidos para la planificación y financiamiento de acciones contra la República Bolivariana. Las relaciones de Colombia con el régimen de Nicolás Maduro se han ido deteriorando con el transcurso de los años, aunque en un primer momento fue el presidente Uribe quien mantuvo un discurso más combativo contra el régimen venezolano. Las FARC y demás grupos insurgentes atravesaron las relaciones de ambos países y fueron, reiteradas veces, causas de tensiones diplomáticas. Esto ha aportado otro factor estratégico a las relaciones entre Washington y Bogotá, en tanto la ubicación geográfica de Colombia la convierte en un aliado clave para contener la cuestión venezolana. Tanto los Estados Unidos como, en menor medida, Colombia, se han manifestado en contra del régimen venezolano. En el año 2019, ambos países coincidirán en que el presidente legítimo de Venezuela era el presidente de la Asamblea Nacional Juan Guaidó.

compromiso igual. No podemos continuar con decisiones y acciones a medias, tímidas. Mientras se divaga, el terrorismo siembra y trafica con más droga (Uribe, 2002B).

Como fuera mencionado, a pesar de diversas declaraciones de apoyo en años previos, el principal pacto de ayuda de los Estados Unidos hacia Colombia se vio explícitamente materializado en el 2000, cuando ambos Estados firmaron el Plan Colombia, una suerte de ayuda económica y militar para combatir las drogas y el terror en el país latinoamericano. Sin embargo, dos años más tarde, en el 2002, cuando Álvaro Uribe asumió la presidencia de Colombia, los objetivos del pacto no estaban ni cerca de ser cumplidos.

En su primera aparición frente a la Asamblea General de la ONU, el recientemente electo presidente colombiano fue claro al respecto: En su discurso de apertura resaltó el hecho de que Colombia había perdido el 10% de sus jóvenes, además de haber registrado la más alta tasa de homicidios del mundo y tener 2 millones de personas sufriendo desplazamientos forzados causados por los grupos violentos. Uribe resaltó que el problema de la violencia no se podría resolver sin eliminar las drogas, y también recordó que el “problema colombiano es un riesgo para la estabilidad democrática de la región”. Para cerrar el discurso exclamó “¡No nos envíen sus armas! ¡Eliminen sus mercados de droga y sus precursores químicos!” (Uribe, 2002B), una declaración indirecta hacia los Estados Unidos que sorprende frente a la reconocida buena relación entre ambos actores.

Sin embargo, al analizar la totalidad de su discurso, se puede advertir que este tuvo ciertos tintes de ambigüedad. A pesar de sonar bastante agresivo para con el resto de la Asamblea, Uribe comparó varias veces a Colombia con los Estados Unidos, respecto del número de fuerzas policiales en ambos países e incluso en el número de víctimas de ataques terroristas. Desde estas comparaciones se puede entender que, a pesar de no estar logrando los resultados esperables bajo el pacto entre ambos países, Uribe seguía percibiendo a los Estados Unidos con admiración y seguía en pie la lucha por recuperar la seguridad.

Ya para el año siguiente se habían logrado resultados más positivos y contundentes. A pesar de estar aún lejos de triunfar en la lucha contra el terrorismo, el gobierno colombiano había llegado a un avance nunca visto: “Las masacres y sus víctimas se han reducido en un 35% y en un 41% respectivamente” (Uribe, 2003). Aun así, en su discurso ante la ONU de ese año, Uribe sostuvo que ningún país debería confiarse con esos números y que debían seguir luchando, buscando

caminos a la paz con las FARC. Respecto del narcotráfico, para el 2003 se erradicaron el 70% de cultivos ilícitos. En este sentido, el Plan Colombia presentaba resultados cada vez más concretos.

El discurso de Uribe ante la Asamblea de la ONU en el 2004 tuvo un tinte más bien económico. Se comprometió a erradicar la pobreza y el desempleo. Para el 2003 se había proyectado un crecimiento del 2.5% del PBI, lográndose finalmente un alza de cerca de un 4%. Frente a esto, Uribe destacó que estos resultados eran gracias a la confianza inversionista que se estaba recuperando. Aun así, solicitó más comprensión de los mercados financieros frente a la situación de su país y pidió créditos de más largo plazo y menor tasa de interés: “Estamos luchando y necesitamos contar con mejor acceso a los mercados de los países industrializados” (Uribe, 2004B). Para finalizar su discurso, pidió un compromiso a los países de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo en Colombia. “Las viudas y huérfanos de la violencia se preguntan ¿por qué se asigna tanta importancia al terrorismo en otras áreas del mundo y tan poca por parte de algunos al terrorismo que agobia a Colombia?” (Uribe, 2004B). Cabe advertir las referencias indirectas en ambas temáticas al rol de los Estados Unidos.

Al año 2005 se observaban ya avances significativos en el marco del Plan Colombia. Durante el final de su primera gestión, Uribe sancionó la Ley de Justicia y Paz, que pretendía la reinserción de los terroristas a la comunidad. A su vez, anunció el programa de Familias Guardabosques, a partir del cual diversas familias se comprometían a proteger cierto espacio dentro de la selva, cuidando de que sus áreas se encuentren libres de droga y también colaborando para regenerar la zona natural. El programa de Familias Guardabosques surgió dentro del Plan Colombia pactado con Estados Unidos y compartía los mismos objetivos: eliminar los cultivos ilícitos y así frenar el narcotráfico; para que las familias seleccionadas cumplan con sus tareas se les brindaba un incentivo económico. Así, aunque Estados Unidos no fue nombrado en los discursos, era tácito el entendimiento mutuo de ambos actores a estas cuestiones.

En una importante muestra de acercamiento hacia los Estados Unidos, en su discurso en la Asamblea General de la ONU de ese año, Uribe (2005) anunció que enviaría a expertos colombianos en asistencia a Estados Unidos para ayudar en la recuperación del huracán Katrina. Así, daba a entender que la solidaridad en la alianza era mutua y que no solo se enfocaban en el área militar, sino también en lo social, económico y ambiental.

En 2006 Uribe comenzaba su segundo mandato como presidente del país colombiano, y en sus discursos resaltó fundamentalmente los logros del plan de reinserción y del plan guardabosques. Al referirse a este último, dijo que ya contaba con la colaboración 43.000 familias, pero que debería llegarse a 120.000, por lo que Colombia se enfrentaba a un gran reto presupuestal que demandaba apoyo internacional más general y decidido. En este sentido, pidió el apoyo de Naciones Unidas a la política de seguridad y al programa de reinserción, exclamando que “la violencia colombiana ha tenido mucha publicidad internacional, crítica constante al Estado y poca ayuda para superarla” (Uribe, 2006B). Sin embargo, no se hicieron referencias directas a los Estados Unidos.

En el 2007 ocurrió otro punto clave de la relación entre ambos países cuando, frente a los secuestros efectuados por grupos guerrilleros, Colombia, Venezuela (bajo el mandato del presidente Chávez) y Estados Unidos se unieron para llegar a un Acuerdo Humanitario con las FARC. En tal oportunidad, durante su discurso en la ONU el mandatario colombiano destacó y celebró la buena disposición del Gobierno de los Estados Unidos (Uribe, 2007B).

En su alocución del año 2008 frente a la Asamblea General, Uribe destacó que, de 60.000 terroristas, 48.000 habían abandonado toda actividad ilícita, y se habían unido al plan de reinserción. A su vez, ya eran 66.000 las familias que formaban parte del plan guardabosques. Respecto del tráfico de drogas, pidió un compromiso compartido, “para que el mundo ataque por igual la producción, el tráfico, el consumo, el lavado de activos y los precursores químicos” (Uribe, 2008B). Para finalizar, agradeció a la ONU por su presencia integral en Colombia, posición distinta de la que había presentado en años anteriores, donde reclamaba mayor participación internacional.

Durante su último discurso frente a la Asamblea General, en el año 2009 Uribe subrayó la recuperación del monopolio de las fuerzas institucionales para combatir delincuentes y el monopolio de la justicia. A su vez, indicó que reconocer el narcoterrorismo que existía en Colombia fue lo que llevó a desatar una lucha que, él consideraba, estaba por ser ganada. De esta forma alentó a los países vecinos de Centroamérica, Perú y Afganistán a tomar medidas similares, con el fin de erradicar este problema en todo el mundo. Uribe finalizó el discurso agradeciendo una vez más el esfuerzo de los Estados Unidos en Colombia para dismantelar el narcoterrorismo. Remarcó que no existía más la división entre “países productores y países consumidores” (Uribe, 2009B). Esta arenga final es útil como referencia para resumir la buena relación que tuvieron ambos países en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico durante el período analizado.

En 2010 llegó a la presidencia Juan Manuel Santos, que durante sus dos mandatos intensificó aún más la relación con el país norteamericano. En su primer discurso de apertura en la ONU, compartió la aspiración de Colombia de ser miembro del Consejo de Seguridad durante el período 2011-2012, en tanto consideraba que su país había alcanzado muchos logros en su batalla contra el narcoterrorismo, por lo que Colombia manifestaba el deseo de representar a sus pares de América Latina y América Central. Santos habló del liderazgo global que empezaba a asumir el continente, tanto en temas económicos como ambientales y de desarrollo.

En ese mismo año, durante la semana de la Asamblea General de la ONU, tomó lugar una operación de las Fuerzas Armadas Colombianas donde murió el líder de las FARC, Mono Jojoy, en un bombardeo. Días antes de su discurso ante la asamblea, Santos (2010) confirmó desde Nueva York la muerte del “símbolo del terror en Colombia” y, pocos días después, reiteró que la baja del máximo responsable militar de las FARC, “es el golpe más importante y más contundente que se ha dado a este grupo terrorista en toda su historia, esperamos que se acerque la paz” (Santos, 2010).

En el 2011, ya como miembro del Consejo de Seguridad, Colombia normalizó sus relaciones con Venezuela y Ecuador, y Santos agradeció al ex presidente de la Argentina Néstor Kirchner por esto: “fue un gran legado que nos dejó a la región”. Pero esto no implicaba un giro político por parte de Colombia en torno a un alejamiento de los Estados Unidos. A pesar de que Venezuela y Argentina mantenían relaciones tensas con Washington, Santos (2011B) anunció de forma clara: “En América Latina aprendimos que los gobiernos y los Estados pueden tener concepciones políticas divergentes, a veces opuestas, pero esto no significa que no puedan convivir y cooperar en paz”. Quedó claro que el apoyo a las políticas norteamericanas aún se mantenía firme.

En su discurso del 2012 Santos repasó los logros de Colombia como miembro del Consejo de Seguridad. Su primer punto fue sobre la intervención militar en Libia a fines del 2011, donde el Consejo de Seguridad tomó un papel fundamental. Se logró en esta operación proteger a los civiles de las fuerzas del gobierno de Muamar el Gadafi, por lo que Santos (2012) anunciaba en su discurso: “En Libia se logró romper una tiranía inclemente de más de 40 años”. Además, condenó el atentado contra el Consulado de los Estados Unidos en Benghazi, y recordó que, a pesar de que la mayoría de la comunidad internacional apoyaba la democracia, seguían existiendo estos grupos violentos a los que había que ponerles fin. Nuevamente, el apoyo de Colombia a nivel discursivo sobre las políticas norteamericanas fue marcado, como lo había sido a lo largo de los últimos años.

Por otra parte, a fines del discurso del 2012, el mandatario colombiano anunció que su Gobierno había tomado la decisión de retomar conversaciones con las FARC, para ponerle un fin al conflicto armado más extenso del hemisferio: “es una oportunidad que no podemos desaprovechar para alcanzar una paz que no solo le conviene a Colombia, sino a toda nuestra región” (Santos, 2012). Anunció que Noruega y Cuba serían las sedes, además de destacar el apoyo de Chile para la segunda fase y el de Venezuela, sobre la cual reconoció su “valiosa ayuda” en el proceso. Dos años más tarde, Santos (2014B) ya anunciaba ante la Asamblea General que ya había logrado acuerdos en diferentes puntos con las organizaciones guerrilleras.

Cabe destacar el margen de acción que se permitió Colombia a lo largo de estos años, manifestando apoyo a las políticas norteamericanas y reconociendo las buenas relaciones entre ambos, al mismo tiempo que mantenía relaciones relativamente cordiales con Venezuela, quien también respaldó en ocasiones su lucha contra los grupos guerrilleros (aunque, según otras fuentes, en ocasiones los apoyaba). En este sentido, la posición de Colombia, si bien no implicó mayores grados de oposición, no fue la de un total alineamiento respecto de los Estados Unidos, manejándose con relativos grados de autonomía en sus relaciones con los diversos países de la región, sin que esto fuera percibido como un atentado contra los intereses norteamericanos (o, al menos, sin ser directamente castigado por ello, tal como se verá más adelante).

Al igual que Estados Unidos, en su discurso frente a la Asamblea General de ese año, Santos (2014B) condenó con fuerza el “terrorismo despiadado” del Estado Islámico de Irak y Siria. Por otra parte, ya desde el año anterior habían comenzado a entablarse conversaciones con Estados Unidos respecto a una posible unión a la Organización del Tratado Atlántico del Norte (OTAN), hecho que se terminó concretando en 2018.

El 2016 marcó otro punto clave en la historia de la relación entre ambos países. Ante la Asamblea General de la ONU el presidente colombiano (2016) anunció “con toda la fuerza de mi corazón ¡la guerra en Colombia ha terminado!”. El año anterior se había logrado firmar el Acuerdo General para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Así, las FARC desaparecían como grupo armado y se convertían en un movimiento político dentro de la democracia. Hacia el final de su discurso, Santos exclamó “Gracias a Cuba —anfitriona de los diálogos— y a Noruega, que fueron garantes de las conversaciones de paz, y a Chile y Venezuela, que acompañaron todo el proceso. Gracias a los Estados Unidos, a Alemania y a la Unión Europea,

que designaron enviados especiales para acompañar las conversaciones” (Santos, 2016)¹⁵⁰. Nuevamente, se advierte en estos discursos que la diplomacia colombiana pretendía una estructura de relacionamiento diversificada y amplia, sin alineamientos o condenas automáticas sobre los distintos actores del sistema internacional.

Durante su intervención en el año 2017, Santos anunció con júbilo el despertar de la esperanza de vida en Colombia: destacó las vidas que se habían salvado y el hecho de que la paz tomaba el papel protagónico. A pesar de esto, dejó en claro: “el tiempo de esperanza que vivimos en Colombia no nos impide ver, con preocupación, las situaciones difíciles para la paz y para la democracia que se dan en otros puntos del planeta” (Santos, 2017). Así, en su último discurso como presidente de Colombia, deploró el lanzamiento de misiles balísticos y los ensayos nucleares por parte de la República Popular Democrática de Corea y también condenó la situación de Venezuela, mostrándose una vez más del lado de los Estados Unidos. Al respecto, el mandatario recalcó la destrucción de su democracia y la persecución a la oposición, además de la violación de los Derechos Humanos de todos los venezolanos:

Nos preocupa sobremanera la precaria situación de nuestra hermana y vecina República de Venezuela, con la que compartimos una inmensa frontera, una historia común y lazos humanos que no nos permiten ser indiferentes frente a su destino. Nos duele Venezuela. Nos duele la destrucción paulatina de su democracia (Santos, 2017).

Frente a los agradecimientos por el apoyo en la cuestión de los grupos narcotraficantes y las relativamente cordiales relaciones de años previos, desde este momento en adelante, las relaciones entre ambas naciones sudamericanas serían cada vez más tensas.

En conclusión, analizando la totalidad del período, si bien hubo algunas declaraciones y arremetidas indirectas hacia el rol de la potencia norteamericana, especialmente durante los primeros años del período bajo estudio, estas quedaron superadas y los discursos acostumbraron a manifestar más bien tonos de agradecimiento por su rol en la lucha contra el narcotráfico. Por otra parte, cabe destacar el cierto margen de maniobra que mantuvo Colombia durante estos años,

¹⁵⁰ Ese mismo año, Estados Unidos y Colombia firmaron el tratado Peace Colombia, una reafirmación del Plan Colombia y además una muestra de apoyo a las conversaciones de paz que habían llevado a desintegrar las FARC. Desde 2001 a 2016 Colombia había sido el segundo país en recibir la mayor cantidad de ayuda económica por parte de Estados Unidos en todo el mundo.

expresado en sus discursos, cuando manifestó un relativo apoyo al gobierno venezolano, aun cuando este ya mostraba fuertes signos de confrontación con los Estados Unidos. Igualmente, esta posición se modificó al poco tiempo, cuando las tensiones y los reproches entre los gobiernos de ambos países latinoamericanos fueron en aumento.

En los apartados subsiguientes se analizará la actitud de Colombia en el ámbito práctico, lo cual se vio reflejado en las votaciones en Naciones Unidas, tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad, prestando especial atención a posibles cambios entre lo expresado en los discursos y aquello que tuvo lugar en términos prácticos al momento de actuar.

6.3.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

La República de Colombia formó parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente, en siete ocasiones: 1947-1948, 1953-1954, 1957-1958, 1969-1970, 1989-1990, 2001-2002 y 2011-2012. A continuación, se analizan los dos últimos tramos mencionados, que se corresponden con las presidencias de Andrés Pastrana, Álvaro Uribe Vélez y Juan Manuel Santos.

Tal como se mencionó anteriormente, la llegada al poder de Andrés Pastrana en el año 1998 significó una oportunidad para un reflote de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y Colombia. Tras cuatro años de gestión de Ernesto Samper y un proceso judicial en su contra, el contacto entre ambas naciones se había deteriorado hasta un punto crítico.

Desde que Pastrana tomó el poder se produjo una mejora notable del clima general de la relación entre Washington y Bogotá. El tono y la intensidad de la relación variaron de manera sustancial. Ese cambio se puede advertir, por ejemplo, en la cantidad de visitas por parte del presidente Andrés Pastrana a Estados Unidos, un total de ocho visitas desde el momento de su elección hasta finales del año 2001. Este hecho destaca más si se tiene en cuenta que Ernesto Samper ni siquiera tenía la visa estadounidense permitida para viajar al país. Por su parte, el presidente Clinton visitó Cartagena, produciéndose con ello la primera actividad de un presidente de la nación norteamericana en muchos años en territorio colombiano (Cardona, 2001, págs. 59-61).

La cordialidad diplomática e intergubernamental entre ambos estados sería bien vista por parte del presidente electo en los comicios colombianos del 2002: Álvaro Uribe Vélez. El flamante presidente Uribe llegó hasta el cargo como el candidato que prometió durante su campaña mano dura en contra de las organizaciones insurgentes. A partir de su asunción, dejó en claro la continuidad de las buenas relaciones con los Estados Unidos, ratificando al embajador Luis Alberto Moreno, por considerarlo el artífice de la reconstrucción diplomática después del grave deterioro en las relaciones del gobierno de Ernesto Samper. (Ramírez-Orozco M., 2004, págs. 95-96)

Finalmente, el período 2011-2012 coincidió con la presidencia de Juan Manuel Santos quien había sido Ministro de Defensa Nacional durante el segundo mandato de Álvaro Uribe. Como ya se mencionó, Santos se encargó de retomar la idea de negociar la paz con la insurgencia y, con el objetivo de obtener mayor legitimidad a nivel nacional e internacional, acudió al gobierno de Estados Unidos bajo la administración de Barack Obama en búsqueda de apoyo. No obstante, a diferencia de los anteriores representantes de la nación, Juan Manuel Santos buscó diversificar su agenda en pos de recomponer las relaciones con sus pares sudamericanos.

Más allá del panorama positivo en términos de vínculos bilaterales con Estados Unidos, la Colombia tuvo diversos roces en la Organización de Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos, un aspecto del cual la nación andina fue blanco de críticas en la arena internacional. Esto no era novedad, sino que el problema había surgido casi a la par del nacimiento de las principales organizaciones guerrilleras. A lo largo de las tres administraciones aquí presentadas este asunto fue escalando, teniendo picos importantes durante la gestión de Álvaro Uribe para luego dar lugar a cierta mejoría durante la estadía de Juan Manuel Santos en la Casa de Nariño.

6.3.4.1. Período 2001 - 2002

La etapa 2001-2002 de la República de Colombia como miembro del Consejo de Seguridad se desarrolló con un cambio de gobierno de por medio, teniendo así dos diferentes mandatarios a la cabeza del estado andino dentro del mismo período en el Consejo de Seguridad; Andrés Pastrana (1998 - 2002) primero, quien luego sería sucedido por Álvaro Uribe Vélez (2002-2006). No obstante, solo los primeros cuatro meses de Álvaro Uribe como jefe de estado coincidieron en tiempo con la membresía de la República de Colombia en el organismo de las Naciones Unidas.

Durante los años 2001 y 2002, la República de Colombia reflejó un alineamiento a los Estados Unidos durante su paso por el Consejo de Seguridad, con un total del 96.15% de coincidencia en 2001 y un 98,08% en 2002. En ambas oportunidades la diferencia se dio a partir de una abstención y a un voto negativo.

Entre las votaciones en las que Colombia se expresó en armonía con Estados Unidos figuró aquella que implicaba un régimen de sanciones contra la República de Liberia en mayo de 2001. Las sanciones se impusieron en mayo de 2001, cuando se determinó que el gobierno del ex presidente de Liberia Charles Taylor había ayudado al Frente Revolucionario Unido de Sierra Leona a combatir al gobierno de ese país durante una década de guerra civil (NEWS UN, 2005)¹⁵¹.

En consonancia con la mencionada resolución, se encontró también aquella que prorrogó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) por medio año más y, al mismo tiempo, aumentaba el tamaño de su componente militar alcanzando el número de 17.500 efectivos militares, lo que la convertía en la mayor operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas hasta el momento. En un marco de guerra civil que, para cuando se aprobó la resolución a fines de marzo de 2001 ya llevaba diez años, el Consejo de Seguridad expresó su preocupación por la frágil situación de seguridad en Sierra Leona y los países vecinos, en particular los combates en las zonas fronterizas de Sierra Leona, Guinea y Liberia y las consecuencias para la población civil. Se reconoció la importancia de la ampliación de la autoridad del Estado, el respeto de los Derechos Humanos, el diálogo político y la celebración de elecciones libres y justas. Tanto Estados Unidos como Colombia votaron a favor de la resolución (Pham, 2004).

¹⁵¹ Originalmente, como líder rebelde, Charles Taylor planeaba tomar la capital liberiana, pero fue impedido por un destacamento militar internacional bajo el mando de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental. Sierra Leona, bajo la presidencia de Joseph Momoh, jugó un papel muy importante en la formación de ese grupo militar. A raíz de esto, Taylor planeó el derrocamiento de Momoh con el objetivo de forzar la retirada de las tropas internacionales e incentivó el nacimiento del FRU. El verdadero interés de Taylor en expandir el conflicto a Sierra Leona no era únicamente derrocar a Momoh por haber impedido su avance y ampliar el campo de movimiento de sus tropas. La riqueza en recursos naturales de Sierra Leona, concretamente las grandes cantidades de diamantes que se encuentran en el territorio añadieron valor a la cuestión, lo que convirtió a Sierra Leona en un campo de batalla con repercusiones regionales. La llegada al poder de Taylor en Liberia en 1997 fortaleció al FRU, puesto que su principal fuente de suministros y de armamento era la venta de ingentes cantidades de diamantes a su principal valedor, convertido entonces en presidente. Durante la guerra civil en Sierra Leona y como consecuencia de que las fuerzas del FRU controlaban el 80% de los yacimientos, comenzó un movimiento internacional que solicitaba la prohibición del comercio internacional de diamantes manchados para la financiación de la guerra (Rey, 2017, pp. 4-5).

Es interesante marcar los paralelismos entre la situación que operaba en Sierra Leona con lo que ocurría en el momento más álgido del conflicto colombiano: violación de Derechos Humanos por parte de un movimiento armado (FRU en el caso de Sierra Leona, FARC, ELN y grupos paramilitares en el caso de Colombia), falta de acuerdo para un cese al fuego o un acuerdo de paz, apoyo militar para el estado, conflictos fronterizos y problemas por refugiados y desplazados (Guinea y Liberia por parte de Sierra Leona, Ecuador y Venezuela por el lado de Colombia).

En materia de Derechos Humanos, la situación colombiana era cada vez más grave, pero a nivel nacional e internacional existía una visión que asociaba las atroces violaciones a los Derechos Humanos con la lucha contra la insurgencia, lo que implicaba que la disminución de los niveles de conflicto podría mejorar sensiblemente la situación de Derechos Humanos en el país (Cardona, 2001, pág. 69). Bajo el gobierno de Andrés Pastrana, hubo un marcado retroceso en materia de cooperación internacional en esta materia. Su administración marcó desde un principio que concentraría sus esfuerzos en la búsqueda de la paz.

No obstante, los Derechos Humanos fueron relegados en las prioridades. Durante su mandato presidencial, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos fue perdiendo canales de comunicación con las autoridades, dado a que los funcionarios públicos acusaron constantemente al órgano de Naciones Unidas de falta de objetividad e imparcialidad, lo que acabó afectando la legitimidad de la organización ante la sociedad colombiana en su rol como mediador (Savastano, 2002, pp. 220-222).

Adicionalmente, la cuestión de los Derechos Humanos afectó el vínculo de Bogotá con Washington al momento de tomar decisiones en conjunto en relación Plan Colombia. Un problema importante para Colombia lo constituían las continuas denuncias por parte de las principales organizaciones de Derechos Humanos, según las cuales los miembros del Ejército actuaban “mano a mano” con los grupos paramilitares y cooperaban en los asesinatos de civiles e incluso en masacres masivas (Ruiz, 2001, pp. 232-333). El tema humanitario surgía especialmente en las confrontaciones entre los demócratas y republicanos en el Congreso estadounidense, representando un obstáculo para la aprobación de los paquetes de ayuda.

Por otro lado, posiblemente uno de los hechos más controversiales en la administración Pastrana en asuntos diplomáticos lo constituyó la votación positiva colombiana en el Consejo de Seguridad

en un proyecto de resolución sobre el tema palestino, a finales de marzo de 2001, en tanto el voto de los representantes colombianos permitía llegar a los nueve votos necesarios para aprobar la presencia de observadores internacionales en las áreas palestinas de Gaza y Cisjordania. El gobierno de Estados Unidos se vio forzado a acudir al veto con el fin de frenar la resolución.

La votación de Colombia se enmarcó en una política tradicional hacia el Medio Oriente, que ha apoyado diplomáticamente a Israel desde su fundación, pero que considera que los palestinos tienen también derecho a un Estado, y que debe garantizarse la solución de las controversias por las vías de la legalidad internacional. Ese voto también se basó en los compromisos que el país tenía como miembro de la troika de los No Alineados. Los diferentes gobiernos colombiano han mantenido continuidad en el tópico y una posición mediadora e imparcial, como lo prueba el hecho de que desde 1956 un grupo de soldados colombianos se encuentra entre el contingente de fuerzas de interposición de las Naciones Unidas en el sur del Sinaí (Cardona, 2001, pág. 56).

Esta no sería la única vez en la que Colombia y Estados Unidos diferirían dentro del Consejo de Seguridad sobre la cuestión Israel-Palestina. En noviembre de 2001 Estados Unidos debió vetar el proyecto de resolución que se expresaba sobre el tratamiento por parte de Israel de los civiles en los territorios ocupados. Estados Unidos reclamó que el proyecto pretendía "aislar políticamente a una de las partes en el conflicto" y no "contribuiría de manera significativa a mejorar la situación en el Oriente Medio".

Hacia finales de este período se produjo un cambio de gobierno en el país latinoamericano. La nueva administración solamente permanecería cuatro meses en el Consejo de Seguridad, pero es pertinente al caso rescatar algunos hechos que tuvieron lugar durante ese pequeño tramo de tiempo, como la continuidad de las relaciones cordiales heredadas de su antecesor, su discurso ante la Asamblea General, los problemas de Derechos Humanos y roces con la Organización de Naciones Unidas y el apoyo a la invasión estadounidense en Irak.

En lo que refiere a Derechos Humanos, la gestión Uribe comenzó teniendo un mal trato con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Similar a lo que ocurrió durante el gobierno de Pastrana, Uribe y la Oficina intercambiarían cruces entre ellos. Tan solo un tiempo después de haber sido elegido Uribe, la Oficina orquestó una serie de denuncias a las nuevas medidas empleadas para la renovada lucha contra la insurgencia. En septiembre del 2002, un mes después

de la toma de posesión del nuevo presidente, la Alta Comisionada de la Oficina, Mary Robinson, le expresó al mandatario su inconformidad con la creación de redes de informantes y la promoción del empleo domiciliario de armas por parte de reclutas campesinos, medidas que podían incluir a la población civil en el conflicto y provocar situaciones de riesgo (El Tiempo, 2002).

Por otro lado, en marzo de 2003 Estados Unidos invadió Irak e inmediatamente el Gobierno colombiano hizo público su apoyo a esta nueva manifestación de la guerra contra el terror. Una vez más, el Gobierno colombiano alineó su propia guerra contra los grupos insurgentes con la guerra contra el terrorismo global como parte de su estrategia de fabricar marcos de referencia para mantener a Estados Unidos como aliado y obtener apoyo logístico y militar. El respaldo de Colombia fue bien recibido en Estados Unidos (Guzmán, 2012, p.99). Colombia fue el único país de América del Sur que dio apoyo explícito a la invasión. En América Latina, tan solo Nicaragua, Costa Rica y El Salvador se alinearon con Uribe en el respaldo a Washington.

En síntesis, durante este primer período, ambas naciones mantuvieron una relación bilateral amistosa y cordial, de mutuo beneficio. Sin embargo, si bien es cierto que durante ambas gestiones existió cooperación bilateral y vínculos positivos entre Washington y Bogotá, hubo algunas diferencias a raíz de la cuestión de Derechos Humanos dentro del territorio colombiano. Dichas diferencias si bien tenían su origen ya en gobiernos previos, se tornaron más pronunciados durante sus gestiones, en especial en los tiempos de Uribe. En adición a esto, también hubo algunas discrepancias respecto de la cuestión palestina en Medio Oriente. En la mayoría de las oportunidades en las cuales se votó este tema, Colombia se comportó de una manera distinta a la de su par estadounidense, y hasta en una de las resoluciones, por medio de su voto positivo, forzó a Estados Unidos a utilizar la herramienta de veto para imposibilitar su aprobación.

Tabla 7: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2001 – 2002

	2001	2002
Total de resoluciones	52	68
Ocasiones en las que Brasil acompañó con su voto a Estados Unidos	96,15% (50 de 52)	98,08% (67 de 68)
Promedio general del periodo	97,5% - 117 de 120	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.3.4.2. *Período 2011 - 2012*

El segundo período analizado en el cual la Colombia fue miembro del Consejo de Seguridad tuvo como presidente a Juan Manuel Santos. En consonancia con la etapa anterior, se advierte una alta sinergia entre los gobiernos de Estados Unidos y Colombia en referencia a sus votaciones en el Consejo de Seguridad, con un 98,8% de coincidencia en el 2011 y un 100% en el año 2012. Sus diferencias diplomáticas serían relativamente pocas considerando que, sólo discreparon acerca de la cuestión Israel-Palestina, un tópico del Consejo en el cual Estados Unidos históricamente ha hecho uso de su prerrogativa de veto.

En aquel proyecto de resolución con fecha del 18 de febrero de 2011, se reafirmaba el carácter de ilegalidad de los asentamientos por parte de ciudadanos israelitas en los Territorios Palestinos Ocupados, se solicitaba que Israel abandone todas sus actividades de asentamiento en susodichos territorios, incluida Jerusalén Oriental; y se exhortaba a ambas partes a que actuaran de conformidad con el derecho internacional, sus acuerdos y obligaciones previos. Mientras que la República de Colombia efectuó un voto positivo, Estados Unidos votó negativamente.

Esta sería la primera vez durante la gestión de Barack Obama en la que Estados Unidos haría uso de su facultad de veto en el Consejo de Seguridad, manteniendo la línea de sus antecesores en la cuestión Israel-Palestina. Después de la votación, la representante de los Estados Unidos señaló que su voto en contra del proyecto no debía malinterpretarse como un apoyo a las actividades de asentamiento. La oradora afirmó que, por el contrario, los Estados Unidos rechazaban categóricamente la legitimidad de la continuación de esas actividades. Sin embargo, destacó que el conflicto no sería resuelto de no producirse negociaciones directas entre las partes y la aprobación del proyecto de resolución corría el riesgo de dificultar el proceso de negociaciones. La oradora concluyó que era poco prudente que el Consejo intentara resolver las cuestiones fundamentales que dividían a las partes (ONU, s.f., p.166).

Es verdad que tanto Colombia como Estados Unidos abogan por la creación de dos estados soberanos e independientes como solución al conflicto entre Israel y Palestina, y también comparten su postura en cuanto al inicio de negociaciones como condición necesaria para el logro de dicho objetivo, así como para la seguridad en toda la región. Además, los dos consideran que los asentamientos israelíes son violatorios del derecho internacional. No obstante, la delegación

colombiana ha urgido al Consejo de Seguridad a que promueva un proceso de paz entre Israel y Palestina, y constantemente recuerda al Consejo que se abstuvo de votar la resolución de la Asamblea General que dividió a Palestina en 1947 para crear el Estado de Israel.

La distinción fundamental entre las posiciones colombiana y estadounidense radica en el nivel de involucramiento que, para cada una, debería tener el Consejo en el asunto palestino-israelí. Las discrepancias entre ambas naciones frente a esta problemática eran conocidas, y no han acarreado notables consecuencias o roces diplomáticos entre Colombia y Estados Unidos. Colombia ha condenado reiteradamente en la Asamblea General las acciones de Israel en los territorios ocupados, lo cual es consistente con su abstención en la votación que le dio origen al estado israelí. Por su parte, Estados Unidos, a pesar de sus reclamaciones actuales y ciertas acusaciones discursivas, en la práctica es considerado un aliado histórico de este último (Borda & Castillo, 2011, pp. 16-17)

Por otra parte, en lo que respecta al alineamiento entre ambos países, una de las resoluciones de mayor controversia e importancia durante este período en la cual Estados Unidos y Colombia mostraron concordancia, fue aquella sobre la guerra civil en Libia. La resolución exigía un alto al fuego inmediato y autorizaba a la comunidad internacional a establecer una zona de exclusión aérea. También se reforzaron las prohibiciones de viaje a los miembros del régimen, los embargos de armas y la congelación de activos.

La resolución del 17 de marzo de 2011 recibió 10 votos positivos y cinco abstenciones por parte de los miembros del Consejo de Seguridad, entre las abstenciones figuraban dos miembros permanentes del órgano (Rusia y China) y Brasil como el otro representante de la región latinoamericana. Colombia no sólo votó a favor de la Resolución 1973, sino que su gobierno apoyó de forma clara las operaciones militares. Su presidente Juan Manuel Santos afirmó que el régimen de Libia se había “burlado” de la decisión de Naciones Unidas y que por eso “va a haber intervención [militar]” (Malamud, 2011, p.3).

Otra decisión de gran importancia implicó la resolución del 14 de octubre de 2011 sobre Haití, en la que el Consejo prorrogaba el mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas conocida como Minustah en la nación centroamericana por un año más, con un ajuste de la capacidad de sus fuerzas y proyectando una reducción progresiva de las dotaciones militares y

policiales de cara al año siguiente. Nuevamente, el gobierno colombiano y el gobierno norteamericano dieron visto bueno a la aprobación de la resolución.

Sin embargo, es menester mencionar que, si bien no hubo diferencias respecto a la votación, si había una visión diferente entre las dos naciones acerca de que rol debía cumplir el Consejo y cómo se alcanzaría la estabilidad en Haití. Por un lado, la posición de Estados Unidos abogaba por la continuación de la asistencia y ratificaba el contenido del mandato de la Misión para mantener la seguridad, promover la estabilidad de la nación e implementar futuros procesos electorales. La fórmula política propuesta por Estados Unidos se basaba en una estrategia de cooperación por medio de transferencia de recursos, dejando en manos del gobierno y las ONG la ejecución de los programas y políticas en el terreno.

Esta posición era repudiada por Colombia, que insistió en la necesidad de reformular los enfoques cortoplacistas de corte asistencialista. La delegación colombiana recalca la necesidad de expandir el mandato de la Misión si se querían logros palpables. El embajador Osorio sostuvo que Colombia era consciente de que, bajo su mandato de mantener la seguridad, facilitar la creación de un gobierno estable, desarme, desmovilización, reintegración de combatientes y el apoyo a servicios de policía y administración de justicia, la Misión tenía grandes vacíos operativos por subsanar. Para la nación andina era imprescindible enfocarse en redefinir el alcance de las tareas que el Consejo de Seguridad había delegado a la Minustah. (Borda & Castillo, 2011, pp. 8-9). Esta percepción colombiana sobre Haití se reflejó en el discurso que dio el presidente Juan Manuel Santos frente al Consejo de Seguridad en abril de 2011, en donde declaró:

Pensemos en construir un mejor Haití no sólo hoy, no sólo mañana, sino en los próximos 25 años. Debemos imaginar el Haití del futuro, y poner los cimientos para que sean los haitianos mismos quienes continúen su reconstrucción (Misión Permanente de Colombia ante la ONU en Nueva York, 2011)

Durante este período, acompañando su voluntad de proyección de una nueva imagen internacional, y por su amplia experiencia en temas de seguridad, de lucha contra el terrorismo y el crimen organizado, Colombia pretendió compartir su experiencia en procesos de desarme, desmovilización y reinserción. En este sentido, tuvo una activa participación en diversas decisiones relacionadas a la materia, en casos como el de Costa de Marfil, la República democrática del

Congo. Mismo rol adoptaría en las decisiones sobre Sudán, Somalia y Afganistán, por su conocimiento en temas concernientes a la protección de civiles y la lucha contra el terrorismo.

Tabla 8: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2011 – 2012

	2011	2012
Total de resoluciones	66	53
Ocasiones en las que Brasil acompañó con su voto a Estados Unidos	98,8% (65 de 66)	100% (53 de 53)
Promedio general del periodo	99,4% - 118 de 119	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.3.4.3. Comparación entre períodos y Conclusiones

Se puede concluir que, en términos de votaciones, la nación latinoamericana mantuvo una marcada cercanía con Estados Unidos. Durante el primer mandato (2001-2002), se pudo notar un alineamiento de entre ambos estados, considerando que compartieron el voto en un 97,8% del total de las votaciones. Sin embargo, pese a que existía una cooperación bilateral de vínculos positivos entre Washington y Bogotá, se produjeron ciertas diferencias en el plano diplomático. Una de esas diferencias estaba anclada en materia de Derechos Humanos. Ciertamente es que ese tema se venía arrastrando desde gobiernos anteriores a los aquí analizados, pero se tornó más pronunciado durante sus gestiones, en especial en los tiempos de Uribe. La mayor discrepancia durante el período se dio en el marco de la cuestión palestina, tema sobre el cual, en ocasiones, Colombia se comportó de manera distinta a la de su par estadounidense, al punto tal de que, en uno de los proyectos de resolución con apoyo del voto colombiano, Estados Unidos se vio en la necesidad de hacer uso de la facultad de veto para no permitir su aprobación en el Consejo de Seguridad.

Durante el segundo período aquí observado (2011-2012), los niveles de coincidencia se alzarían hasta un 99,4%. Y es que, para el momento en que Juan Manuel Santos asumió como mandatario, la relación de Estados Unidos y Colombia ya era de carácter amistoso, cordial y de mutuo beneficio, un escenario muy distinto del que heredó Pastrana tan solo diez años atrás. En comparación con el período anterior, la gestión de Juan Manuel Santos había realizado diversos progresos en lo tocante a los Derechos Humanos, avances que se materializaron, por ejemplo, en la remoción de la nación andina de la “lista negra” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Se manifestaron pocas discrepancias en este período, refiriéndose nuevamente a la cuestión Israel-Palestina. En el proyecto de resolución de principios de 2011, los votos de ambas naciones fueron distintos entre sí, ya que Colombia aprobó las condenas a las actividades de asentamiento por parte de Israel en Territorios Palestinos Ocupados, mientras que Estados Unidos actuó vetando el proyecto. Otros leves roces se evidenciarían en la práctica diplomática, mostrando algunas diferencias en el tratamiento de diversas cuestiones, aunque sin traducirse en votaciones dispares. Tal fue el caso en lo concerniente a la situación en Haití o la piratería en Somalia.

Tabla 9: Promedios de apoyo de Colombia a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad

	2001	2002	2011	2012
Total de resoluciones	52	68	66	53
Ocasiones en las que Colombia acompañó con su voto a Estados Unidos	96.7%	98.8%	98.8%	100%
Promedio general del periodo	97.5%		99.4%	

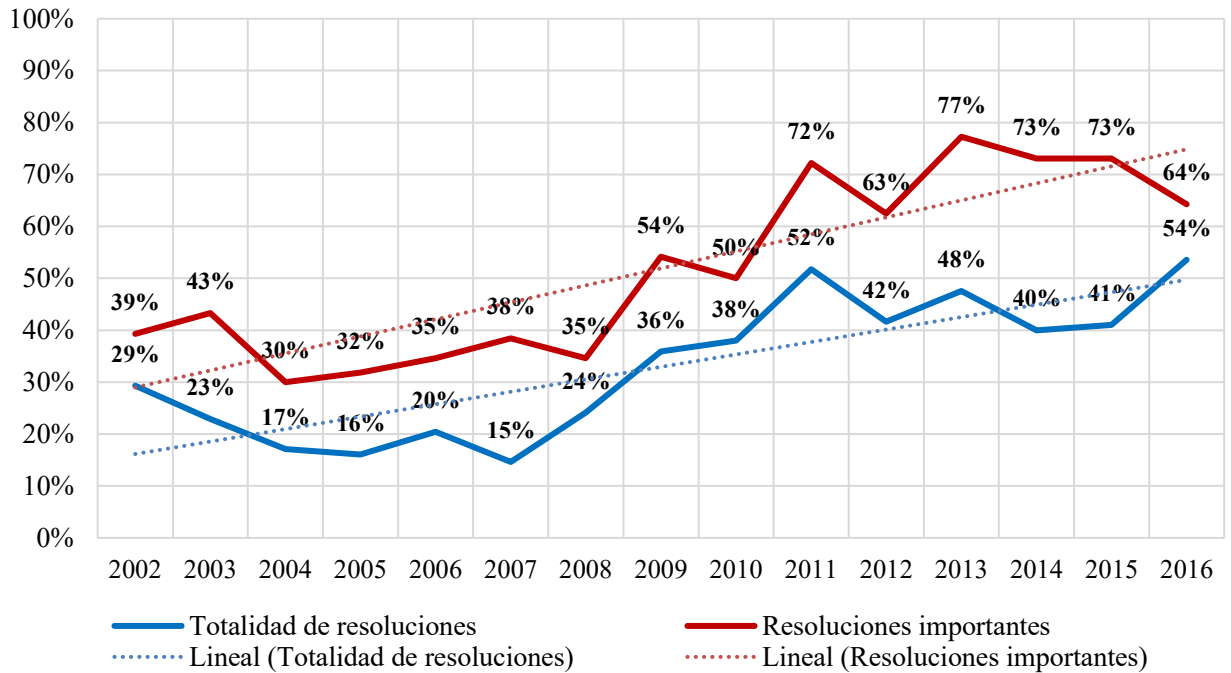
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

En resumen, la actuación de la República de Colombia en el Consejo de Seguridad durante los períodos aquí examinados refleja una aproximación ascendente hacia los Estados Unidos que comenzó con la administración Pastrana y que se mantuvo durante los gobiernos de Uribe y Santos, con apenas unas leves diferencias y prácticas (y declaraciones) de tinte autonómico por parte de Colombia que no se tradujeron en tensiones bilaterales. Un comportamiento similar se daría respecto de las votaciones en la Asamblea General.

6.3.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas

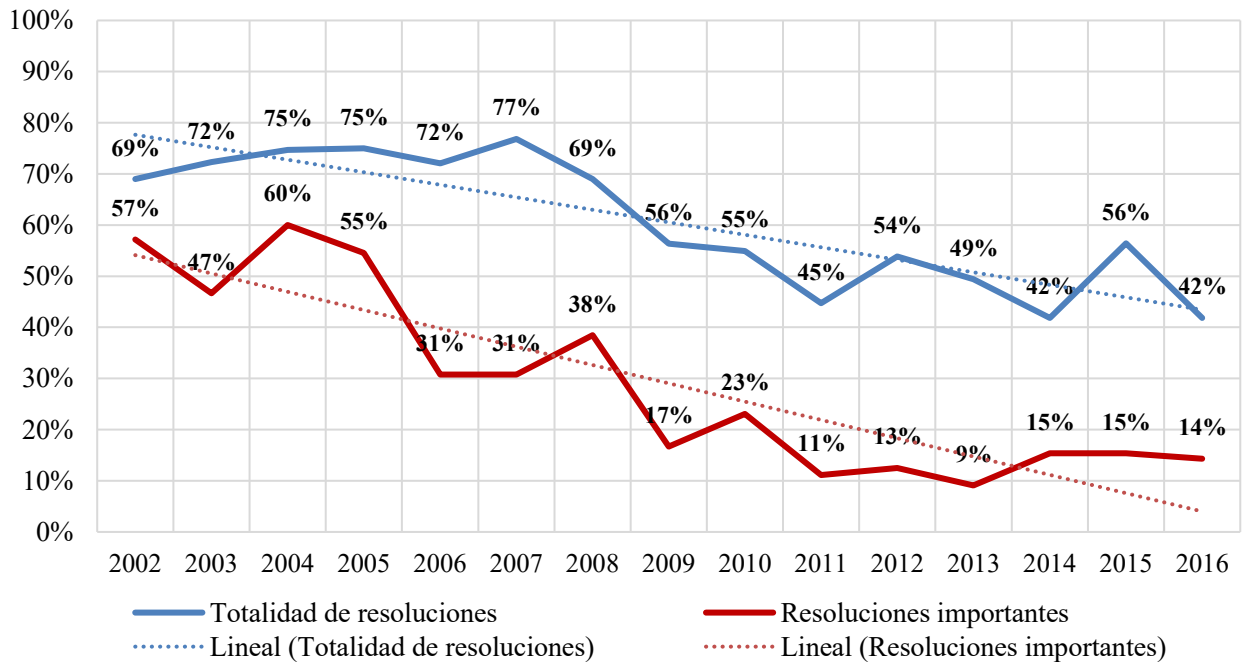
En cuanto a las votaciones en este ámbito, a partir de los datos arrojados en el Gráfico 26 y en el Gráfico 27 se puede observar que Colombia ha mantenido relativamente altos índices de coincidencia con los Estados Unidos en el período estudiado. Sin embargo, también se puede advertir una distancia de casi 50 puntos porcentuales entre el pico mínimo y máximo de coincidencia respecto de la totalidad de resoluciones.

Gráfico 26: Coincidencias de Colombia con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2002 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002 – 2016)

Gráfico 27: Oposición de Colombia con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2002 – 2016)

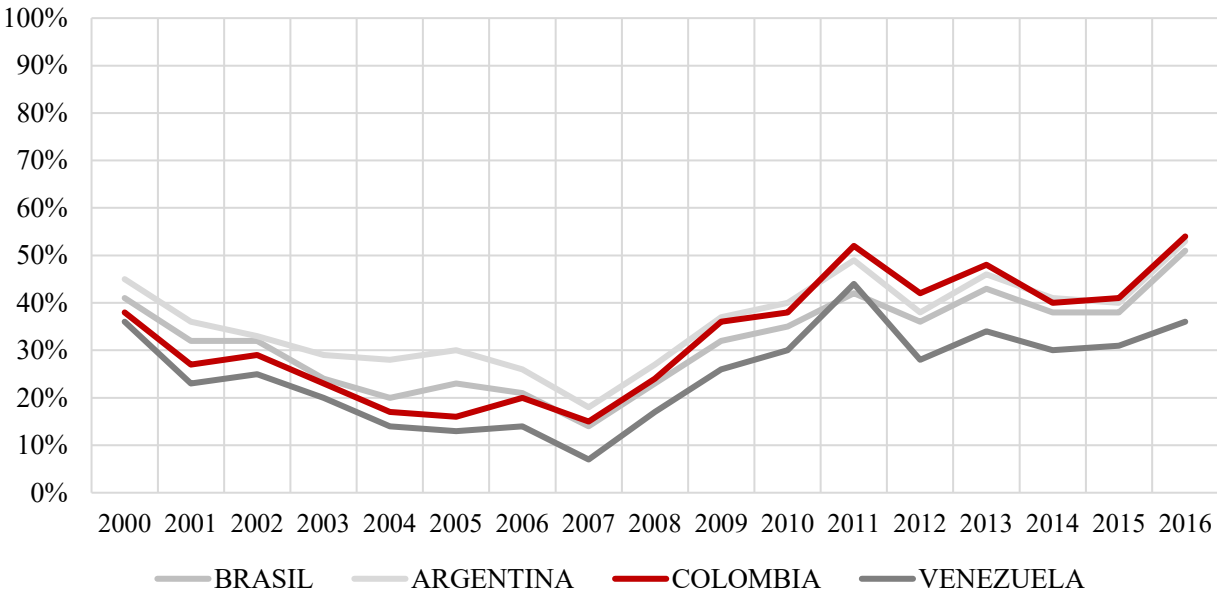


Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002 – 2016)

En el año 2004, Colombia y Estados Unidos coincidieron apenas un 24%, porcentaje relativamente bajo teniendo en cuenta que ya estaba en marcha el Plan Colombia. Aunque Uribe ha sido generalmente señalado por su gran acercamiento con Washington, las votaciones en este foro no expresan un alineamiento automático, sino más bien una posición más bien ambigua. Tal como enseña el Gráfico 27, en términos prácticos, Colombia mantuvo un alto nivel de oposición frente a los Estados Unidos, aun cuando en materia discursiva no se plantearon acusaciones o arengas fuertes en contra de Washington. Más aún, los picos de mayor oposición se dieron durante el período de Uribe al frente del gobierno colombiano. En sus dos mandatos (2002-2010) el porcentaje de oposición en las resoluciones generales fue de un 71%, mientras que en las presidencias de Juan Manuel Santos (2010-2018) el mismo porcentaje descendió hasta un 54%.

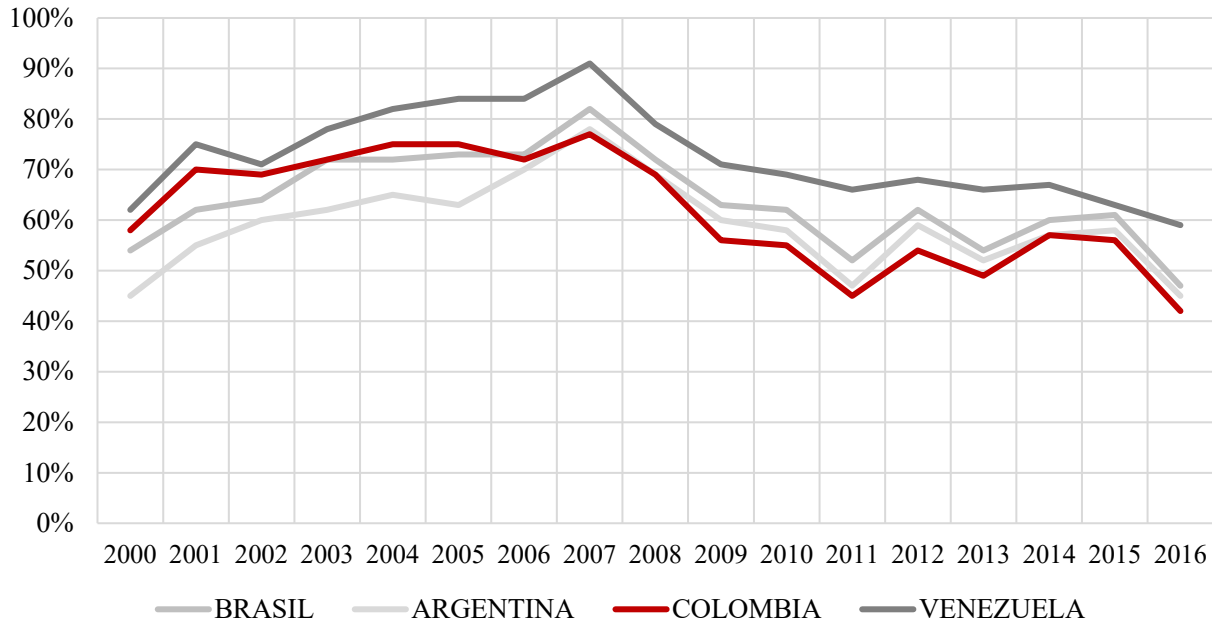
En la totalidad de resoluciones del período bajo estudio el promedio de oposición fue del 62%, con picos de entre el 77% y el 42%. Aun así, cabe señalar que, en las resoluciones de mayor importancia para Washington según el Departamento de Estado norteamericano, este porcentaje se reduce prácticamente a la mitad (30%). Según estas tendencias podría decirse que, mientras que Bogotá se permitió cierto margen de maniobra en términos de oposición generalizada, se cuidó de plantear no una confrontación férrea en cuestiones con importante interés para Washington.

Gráfico 28: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



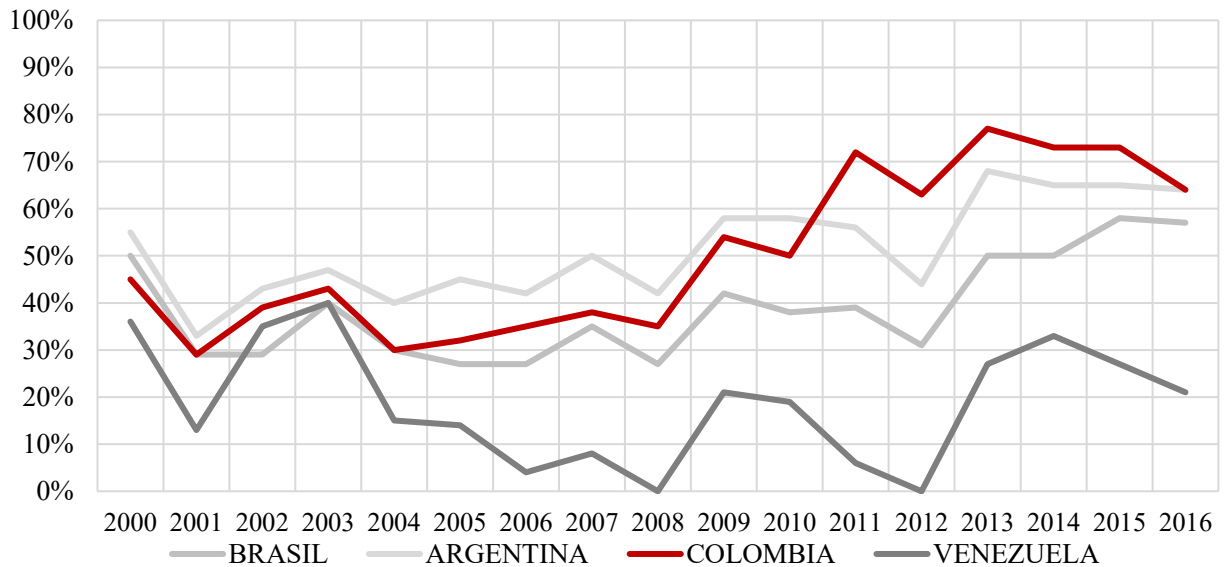
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 29: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



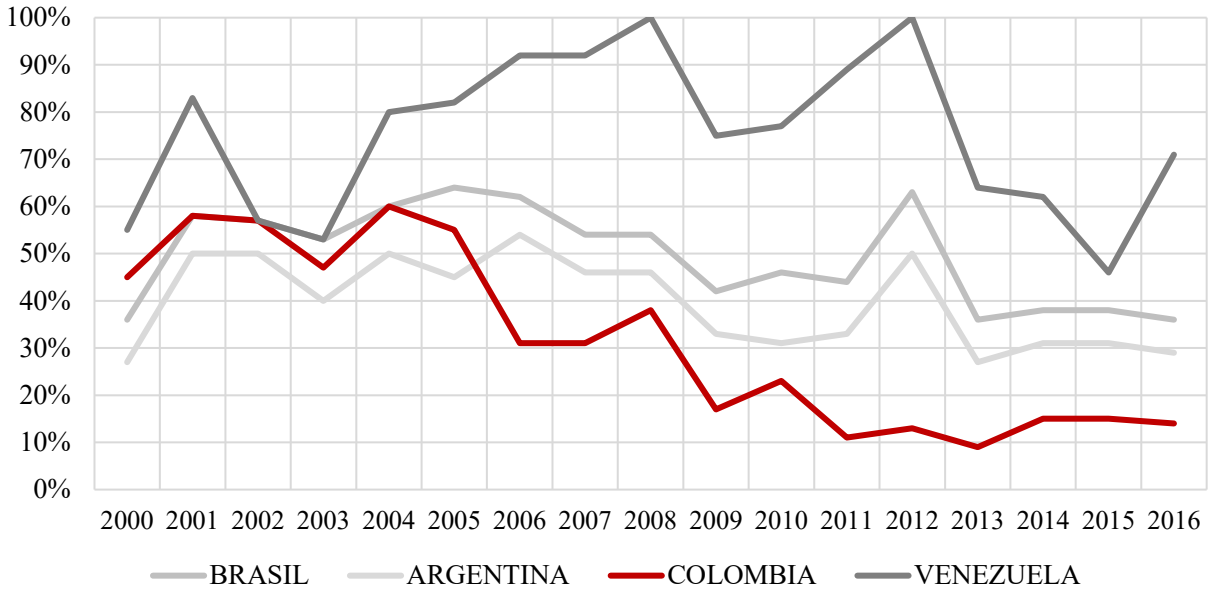
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 30: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 31: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

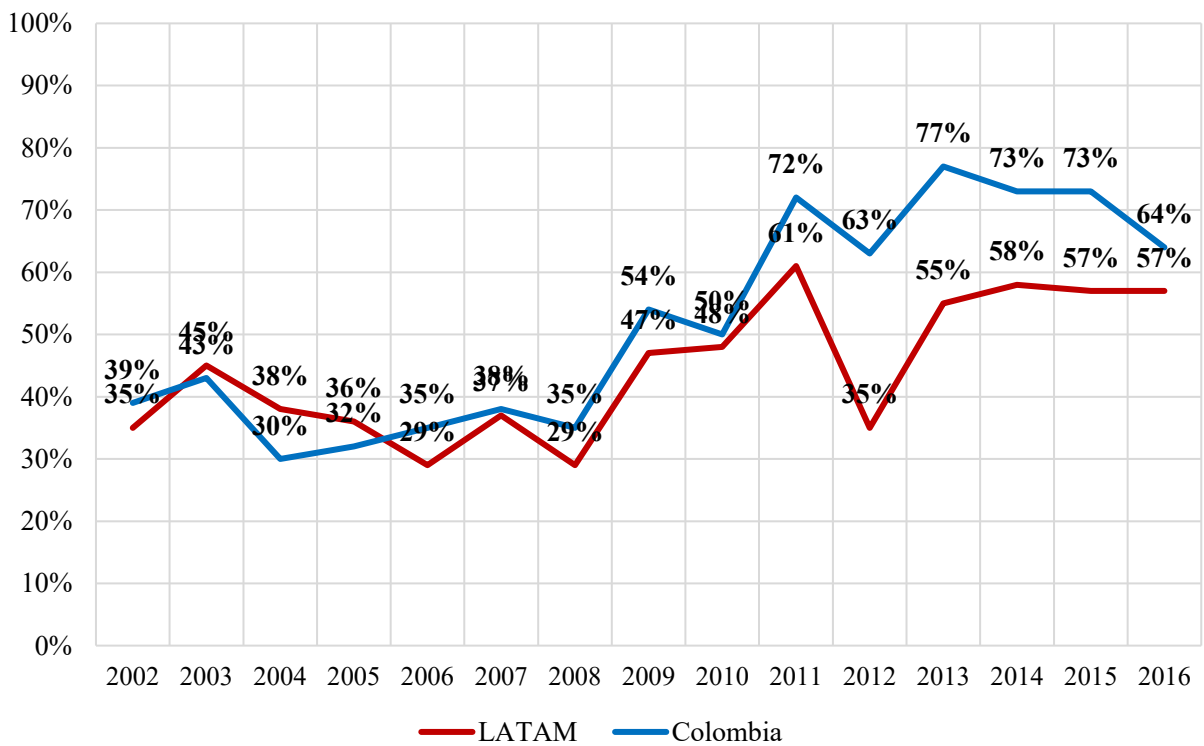
Pese a haber mostrado el mayor acercamiento discursivo a favor de los Estados Unidos, en el Gráfico 28 y en el Gráfico 29 se evidencia que, respecto a sus pares, Colombia no fue el Estado que más apoyo brindó a Washington en la Asamblea General de forma sistemática. En las resoluciones generales, los cuatro países se comportaron de manera similar, aun cuando Colombia se distanciaba ideológicamente de ellos. Respecto de Venezuela, país en las antípodas ideológicas en términos discursivos, sus comportamientos prácticos no difirieron en gran medida. Respecto a Argentina y Brasil, que habían expresado mayores confrontaciones en el plano discursivo, no solo se observaron porcentajes de coincidencia similares a los de Colombia, sino que incluso en varios años ambos países superaron el estándar colombiano.

Promediando los porcentajes de los períodos bajo estudio, el caso argentino fue el que mayor nivel de coincidencia tuvo con los Estados Unidos. En la totalidad de las resoluciones Argentina coincidió un 36% de las ocasiones, posicionándose por encima de Colombia con un 33%. En las resoluciones importantes, Argentina mantuvo un promedio de coincidencia de 51%, mientras que Colombia un 50%. Sin embargo, si sólo se toma la presidencia de Juan Manuel Santos, Colombia tuvo un porcentaje de coincidencias con Estados Unidos del 67% en las resoluciones importantes

en el periodo 2010-2016, mientras que Argentina coincidió un 60%, y Brasil solo un 46%. Uribe Vélez, por su parte, solo coincidió con Estados Unidos en un 38% de las resoluciones importantes. Si bien la percepción común es la de Uribe como uno de los máximos aliados de Washington, en la práctica, su predecesor actuó más claramente en tal sentido.

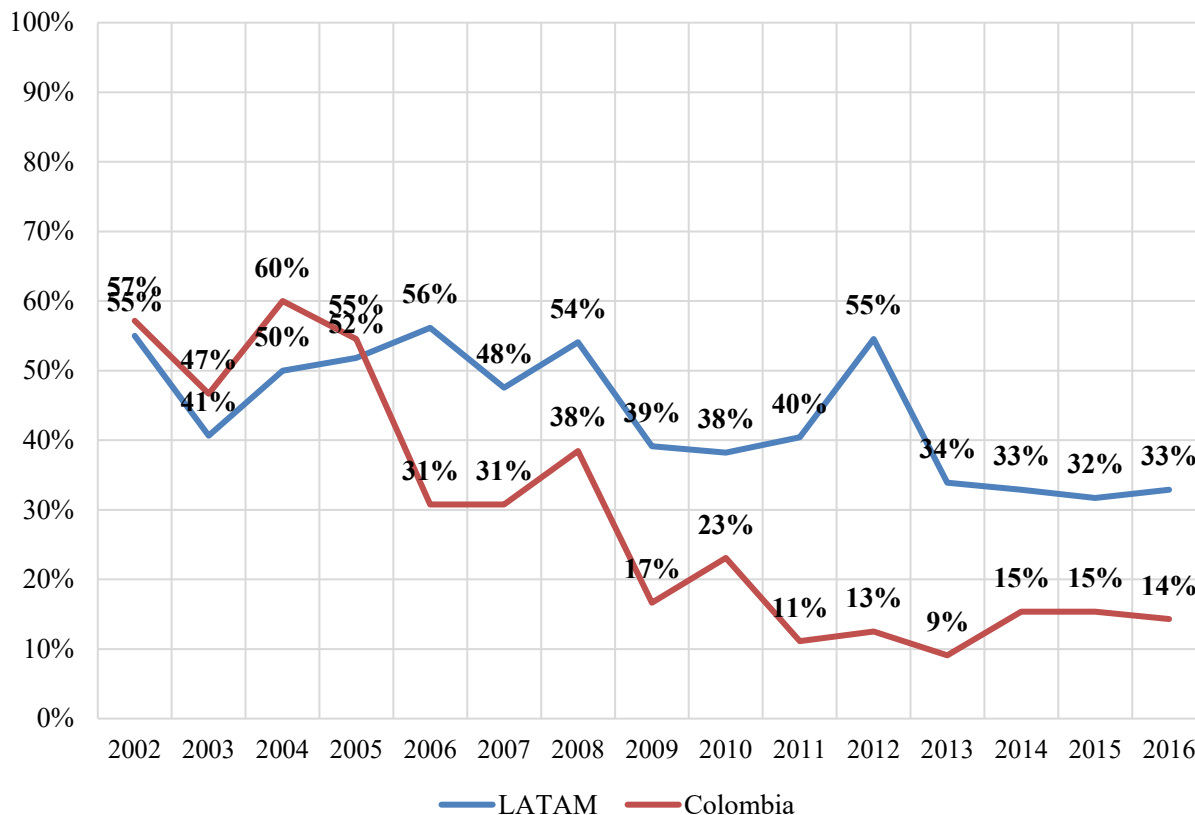
El Gráfico 30, que muestra los niveles de oposición sobre la totalidad de las resoluciones permite advertir también porcentajes similares entre los distintos países estudiados. De hecho, Colombia promedió un porcentaje del 61%, mientras que Argentina, que había tenido enfrentamientos discursivos más claros con Washington, marcó un promedio de 59% de oposición. En cuanto a las resoluciones importantes (Gráfico 31), tampoco hubo variaciones drásticas entre los casos, excepto por el venezolano, que se alejó de los estándares latinoamericanos. Hasta el año 2005, Brasil, Argentina y Colombia presentan un grado de oposición similar hacia los Estados Unidos. A partir de entonces, Brasil y Argentina seguirían asemejándose, mientras que Colombia atravesaría un declive, con porcentajes entre el 10% y 20% en los últimos años.

Gráfico 32: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Colombia y América Latina (2002 - 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002 – 2016)

Gráfico 33: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Colombia y América Latina (2002 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2002 – 2016)

Por último, en cuanto a la conducta colombiana en comparación a la tendencia latinoamericana, el Gráfico 32 muestra que el país (en el período en general, más específicamente durante el período 2002 – 2009) tuvo un comportamiento similar al de la región. Sin embargo, desde 2010 con la asunción de Juan Manuel Santos y en adelante, el país cafetero se posicionó siempre por encima de la media regional, teniendo en promedio una diferencia de apenas 16 puntos porcentuales.

En base a estos datos se puede concluir que Colombia sí demostró un apoyo a los Estados Unidos, aunque sin distanciarse radicalmente de los demás países en estudio (salvo Venezuela), al menos durante los primeros años del período, como sí ocurría en las posiciones discursivas. Cabe resaltar igualmente que el apoyo colombiano se acrecentó con el paso del tiempo, comenzó a adquirir mayor relevancia en los últimos años de Uribe Vélez, y alcanzó grados sin precedentes en los años en que Juan Manuel Santos gobernó el país, diferenciándose sí durante este período de forma marcada respecto del promedio del resto de los países latinoamericanos.

6.3.6. Conclusiones

A partir de lo analizado se puede comprender porqué Colombia suele ser identificado como el principal aliado de Washington en la región. Un breve repaso de los indicadores comentados da cuenta de esta percepción.

En el primer apartado se analizaron los discursos de apertura de sesiones legislativas en Colombia, donde se evidenció un gradual progreso en la relación con los Estados Unidos, la cual pasó de centrarse únicamente en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo a tratar temas de comercio y cuestiones regionales. Como se pudo advertir, durante 15 años, es decir, desde 2002 hasta 2017, en los discursos del presidente Uribe la política exterior en general no tuvo un lugar crucial. Las menciones explícitas en cuanto a Estados Unidos se refirieron principalmente al Plan Colombia y al Tratado de Libre Comercio entre ambos. Los principales temas de estos discursos fueron la seguridad interna, el narcotráfico y el conflicto con los grupos insurgentes como las FARC, el ELN y el EPL, cuestiones en las que ambos presidentes analizados recurrieron a los Estados Unidos en búsqueda de apoyo para proveer seguridad a la Nación.

En el apartado dedicado a los discursos de representantes colombianos ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, pudo observarse los varios valores e intereses en común entre ambos países, como la paz y la estabilidad de la región, la lucha contra el narcotráfico y la lucha contra el terrorismo. El tema principal de estos discursos fue la búsqueda de caminos a la paz con las FARC, pero también se tocaron temas económicos, como el compromiso de erradicar la pobreza y el desempleo. Si bien hubo ligeros comentarios indirectos por parte de Colombia hacia Washington en ciertas ocasiones, estos fueron prácticamente inadvertidos. Por el contrario, el tono general fue el de un agradecimiento por el rol que Estados Unidos había tenido en la lucha colombiana contra el narcotráfico y por la expansión de la agenda común hacia cuestiones más allá de lo militar, en temáticas sociales, económicas y ambientales, formando una alianza de solidaridad mutua.

Al abordar las votaciones en el Consejo de Seguridad se pudo también reconocer un alineamiento bastante alto por parte de Colombia a los Estados Unidos, habiendo coincidido en un 97.8% de los proyectos de resolución votados durante el primer mandato analizado (2001-2002). En cuanto al segundo (2011-2012), con un 99.4% de coincidencia en total, se percibe un alineamiento incluso mayor. Si bien hubo algunos roces en la Organización de Naciones Unidas

por la cuestión de los Derechos Humanos, la relación bilateral no pareció verse afectada. En tanto la preocupación principal de los líderes colombianos fue la insurgencia y los carteles de droga, buscaron mantener cerca a los Estados Unidos para contar con su apoyo en la lucha con aquellos.

Sin embargo, sí se puede advertir un comportamiento relativamente más autónomo al indagar sobre las votaciones en la Asamblea General. Además, en lo discursivo Colombia fue uno de los países más alineados con Washington de la región, no fue el que brindó el mayor apoyo en este ámbito durante este período. Su comportamiento no varió demasiado respecto de los estándares regionales. Aun así, si bien Bogotá se permitió un importante margen de maniobra en términos de oposición generalizada, se cuidó de no plantear una confrontación contundente en aquellas cuestiones de particular interés para los Estados Unidos. Además, esta oposición fue descendiendo con el paso de los años, sobre todo durante el mandato de Juan Manuel Santos.

En suma, durante el período estudiado, Estados Unidos y Colombia transitaron un camino con objetivos comunes y pocos obstáculos. El resultado, aun así, fue positivo. Con el foco en el narcoterrorismo, ambos países expresaron en reiteradas ocasiones sus valores e intereses compartidos en torno a la paz, la seguridad social, la reducción de cultivos y laboratorios químicos. A pesar del crecimiento económico durante el período estudiado, Colombia debió enfrentarse a todas estas cuestiones con un relativamente bajo presupuesto (frente a lo realmente requerido para un problema de tamaño magnitud). Ante esto, la ayuda de Washington resultaba crucial. Como explica Pedraza (2012), la relación entre Estados Unidos y Colombia es asimétrica y con diferente nivel de agenda: para Estados Unidos su conexión con Colombia está definida por sus intereses basados en la seguridad y lo económico-comercial-financiero mientras que para Colombia está centrada en la viabilidad de la agenda interna. Lo que para Estados Unidos es una relación pragmática y no vital, para Colombia se ha convertido en requisito de supervivencia interna.

Aun así, si bien Bogotá ha buscado cultivar una mayor cercanía con Estados Unidos para reforzar su estatus de país aliado y socio, y así garantizar la continuación de la asistencia norteamericana, al mismo tiempo ha utilizado su más reciente condición de “exportador” de la seguridad para ganar legitimidad a nivel regional y mundial. Por su parte, el gobierno estadounidense no sólo no ha bloqueado la autonomía colombiana sino que ha sido un patrocinador activo de la misma como condición necesaria para el funcionamiento exitoso del modelo (Tickner et. al, 2015). En este sentido, aun sin presentar niveles de confrontación sistemáticos en lo práctico

y, mucho menos, en lo discursivo, el alineamiento de Colombia no fue automático ni absoluto, tal como demostró su accionar en la Asamblea General, donde se permitió cierto margen de maniobra, aún mayor del que practicaron otros países de la región.

En términos de los modelos desarrollados por Russell y Tokatlian (2009, pp. 229-233), la posición colombiana osciló entre el acoplamiento y el acomodamiento, sin llegar a altos niveles de oposición. El acompañamiento a la posición norteamericana, si bien generalizado, no fue automático, sino que dependió de la agenda tratada y el asunto en cuestión. Sin embargo, tal como se observará más adelante en profundidad, nada de esto devino en castigos de ningún tipo por parte de Washington, que mantuvo un fuerte apoyo diplomático y militar hacia el gobierno colombiano, mucho más marcado que hacia el resto de la región.

6.4. Argentina (2003 – 2015)

6.4.1. Introducción

Según define el ex Secretario de Estado norteamericano Henry Kissinger, “el elemento indispensable para una política exterior exitosa es un concepto estratégico a largo plazo basado en un cuidadoso análisis de todos los factores relevantes” (Kissinger, 2016, p. 35). Sin embargo, en el mismo libro también sostiene que “estructuras internas variantes pueden producir diferentes evaluaciones del significado de las tendencias existentes y, más importante aún, confrontar criterios para resolver estas diferencias” (p. 371). Es decir, una política exterior enfrenta en su construcción tanto limitaciones como oportunidades provenientes del sistema internacional pero también del propio sistema doméstico. En el caso argentino, en consonancia con lo que sostienen varios autores (Malamud, 2011; Russell y Tokatlian, 2014; Carmody, 2015; Busso, 2016; entre otros), la política exterior (no sólo durante el período bajo estudio, sino también en varias décadas anteriores), se entiende en gran parte a partir de la influencia de los factores domésticos. Como remarca Malamud (2011, p.88): “aunque en la mayoría de los países la política exterior tiende a estar menos politizada que las políticas internas y, por lo tanto, ser más durable, este no ha sido el caso de la Argentina”.

En el caso de la Argentina la relación bilateral con Washington ha tenido un carácter oscilante que puede ser atribuido en gran parte al estilo de gobierno propio del matrimonio kirchner. Este rasgo se manifestó mediante la alternancia entre episodios conflictivos de variable intensidad y ciertos momentos o expectativas de acercamiento en distintas áreas, aunque en general de breve duración. Aún así, a pesar de estos altibajos, ambos países lograron la cooperación en una agenda limitada de temas donde compartían un interés común, aunque la misma no fue inmune a las fluctuaciones. El resultado fue fundamentalmente un aumento de la distancia entre ambos gobiernos y la relegación por parte del gobierno argentino del papel de los Estados Unidos en su política exterior frente a otros actores externos que crecieron en importancia, lo que le valió a su vez, como se verá en detalle más adelante, un creciente desinterés hacia el país por parte de Washington (Russell, 2016, p.85), que se vio además potenciado por la irrelevancia de la Argentina para los principales objetivos estratégicos de la potencia norteamericana.

En mayor detalle, al momento de analizar las relaciones exteriores de la República Argentina, la relación con los Estados Unidos siempre merece un capítulo aparte, no solo por su carácter de hegemon global, sino también por su preponderancia hemisférica, su cercanía, sus vínculos

históricamente controversiales con América Latina y, particularmente, sus encuentros y desencuentros con la Argentina. La relación entre ambos nunca fue sencilla. Autores como Roberto Russell (1987, p.58), Gustavo Ferrari (1981, p.6) y Juan Carlos Puig (1984, p.102) aluden a una histórica oposición o rivalidad como una constante de la política exterior argentina. Incluso, el autor Joseph Tulchin tituló su libro como “La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza”. Cargada más de roces que de encuentros, estos tienen su origen en factores como la falta de complementariedad de sus economías, la puja por el liderazgo del continente americano y la rivalidad demostrada a lo largo de las Conferencias Panamericanas.

Este último punto es desarrollado en detalle por Leandro Morgenfeld en su tesis doctoral, en la cual hace un exhaustivo estudio de las ocho conferencias panamericanas llevadas adelante entre 1880 y 1955. Al respecto, comprender el rol de las delegaciones argentinas es un buen indicador para conocer cómo se construyó la relación entre ambos Estados en el marco del panamericanismo. Su estudio muestra que las delegaciones argentinas fueron, en su mayoría, un obstáculo para el proyecto de Washington y que las relaciones mutuas estarían plagadas de desencuentros.

Como marca Anabella Busso (2006) los contextos nacionales de cada uno, así como el contexto internacional son importantes para el análisis del vínculo bilateral. La elite política argentina de aquel entonces supo interpretar las intenciones de los Estados Unidos como un intento de colocar bajo su liderazgo al resto de las jóvenes repúblicas latinoamericanas en una especie de Doctrina Monroe de la economía política. Esto ocurrió en un contexto donde el PBI argentino era uno de los más altos del mundo y donde todavía los Estados Unidos no eran la potencia mundial que es hoy. La confrontación, si bien no recomendable, tal vez era admisible.

Un siglo después, sin embargo, el mundo había sufrido una serie de cambios radicales y acelerados sin precedentes. Para inicios del siglo XXI estas tendencias incluían: el carácter de hegemonía global de los Estados Unidos, el ascenso de China, fundamentalmente en el área económica, la securitización de la política exterior estadounidense tras los atentados del 11-S, y el incremento del precio de los *commodities* (de especial interés para las economías latinoamericanas). La Argentina ya no ocupa la misma posición en el sistema internacional, donde los actores se habían multiplicado y el poder se dispersó entre nuevos países en ascenso, organismos internacionales, ONGs, empresas transnacionales, la sociedad civil cada vez más activa y hasta el crimen organizado y el terrorismo.

Las tendencias globales requieren de una lectura que acepte estos sucesos, reconozcan la posición del país, sus intereses nacionales y los medios estratégicos más adecuados para alcanzarlos como resultado de ese análisis. Aun así, si bien hoy es posible identificar otros ejes de política exterior que distan de los de la Argentina de finales del siglo XIX, los desencuentros con los Estados Unidos parecieran no haber cesado. Sin embargo, un análisis profundo de esta relación durante las tres administraciones kirchneristas, desde la asunción de Néstor Kirchner en el 2003 hasta el último año de la administración de Cristina Fernández de Kirchner en 2015, admite complejidades que pueden pasar desapercibidas ante recuentos más simplistas¹⁵².

El año 2001 resultó ser un punto de inflexión tanto para la política exterior de la Argentina como para la de los Estados Unidos (Calvo, 2012). La primera estuvo marcada por la crisis económica, política y social del país sudamericano y la segunda por los atentados terroristas del 11-S. Una inició un período dominado por las negociaciones para la salida del default y la otra una securitización y reorientación de la política exterior donde América Latina perdió relevancia en el radar de los Estados Unidos. Sin embargo, este análisis toma el año 2003 como punto de partida debido a la crisis política de la Argentina que en el 2001 llevó a la renuncia del presidente Fernando de la Rúa y una inestabilidad en el mayor cargo del Ejecutivo hasta las elecciones del 2003. Además, la llegada de Néstor Kirchner al poder puede ser considerada como el comienzo en la Argentina de aquel “giro a la izquierda” que comenzaba a consolidarse en América Latina al inicio de la primera década del siglo XXI. Al respecto, cabe destacar que tanto Anabella Busso como Andrés Malamud coinciden en afirmar que la visión de las relaciones bilaterales entre la Argentina y los Estados Unidos ha sido fruto de un fuerte discurso presidencial y han analizado cómo la práctica fue muchas veces más pragmática que caótica (Busso, 2006, p. 11; Malamud, 2011, p. 98).

El 25 de mayo de 2003, Néstor Kirchner asumió como presidente con una baja legitimidad de origen (sólo 22 % de los votos) y un país gravemente dañado por una crisis económica y financiera (Castillo Argañarás, 2016, p7). Ante esto, Kirchner apuntó a ganar una alta legitimidad de ejercicio,

¹⁵² Es importante remarcar que, al igual que en el resto de los casos analizados, el período analizado no fue homogéneo, aunque sí contó con ciertos rasgos perdurables que lo caracterizaron. No se trató de un proceso uniforme, sino de una política con variados cambios, ajustes y continuidades a lo largo de los años, los que obedecieron a múltiples combinaciones variables de factores internos y externos, tanto adversos como favorables para el país (Russell & Tokatlian, 2015, p. 236)

mostrando un gobierno resuelto a reconstruir el país, en sus frentes interno y externo (De la Balze, 2010: 121).

El aspecto económico fue la base del despliegue de su política exterior. En este ámbito, mostró una postura particularmente ambigua, buscando apoyarse en el vínculo bilateral con los Estados Unidos, pero con críticas abiertas al Fondo Monetario Internacional. Si bien no se reservó las distancias con Washington, no lo hizo el blanco de las críticas por la deuda más allá de ciertas menciones a las consecuencias del Consenso de Washington y a las reglas financieras internacionales, entendiendo que su apoyo era fundamental para renegociar el pago con el Fondo. Así, frente al “alineamiento automático” de la década previa, el nuevo gobierno propuso a su arribo una relación con Estados Unidos de “cooperación sin cohabitación” según la fórmula esgrimida por su primer canciller, Rafael Bielsa (Russell y Tokatlian, 2015, p.242).

Busso (2006) señaló que la política exterior en general y la relación con los Estados Unidos en particular fueron formateadas por las negociaciones para la salida del default. La cuestión económica era un aspecto sensible para la Argentina dada la situación tras el estallido del 2001. Néstor Kirchner, tras haber triunfado solo con el 22,24% de los votos, debió construir su legitimidad sustentándose principalmente en los sectores más afectados por la crisis, las organizaciones sociales, los sindicatos y el ala más progresista. Dado que gran parte de la culpabilidad sobre la situación se había atribuido a los condicionamientos externos y a las negociaciones de la administración anterior al estallido, “las perspectivas políticas y sociológicas domésticas ameritaban sobreactuar en el discurso frente al FMI o frente a Washington” (Busso, 2006, pp. 16)¹⁵³. Como señala Andrés Malamud (2011, p.88), la política exterior de los Kirchner penduló entre ganar apoyo electoral satisfaciendo a su base a la vez que buscaba obtener asistencia financiera internacional. El primer objetivo fue perseguido mediante una retórica ideológica y

¹⁵³ El discurso anti-americano encontró apoyo en una opinión pública que se presenta como la más negativa de gran parte de América Latina en su percepción de los Estados Unidos. Esta está formada a partir de factores estructurales como la distancia geográfica (a más distancia, menor sentimiento de amistad) y el comercio (a menor comercio, menor buena percepción), así como también de factores individuales, como la orientación ideológica y la percepción del mercado y la empresa privada. Buenos Aires se encuentra notablemente lejos de Washington, y no se ve afectado por fenómenos como el turismo, las migraciones o las remesas; la falta de complementariedad de ambas economías ha sido motivo de disputas históricas; así como también luego de la década de las privatizaciones y el estallido económico del 2001, es posible encontrar un surgimiento de sectores de izquierda con más fuerza con una ideología claramente mucho más distante que las del Consenso de Washington y que encontraron mayor eco en la sociedad de aquel entonces (Merke & Pauselli, 2014, pp. 6-10).

combativa, mientras que el segundo se ajustó mediante alianzas pragmáticas a nivel internacional, disociando en variadas ocasiones el discurso de la práctica, actitud que posicionó la política exterior del país como contradictoria, errática, impredecible y, por momentos, inconsciente.

En la búsqueda de apoyo por las negociaciones financieras, a un mes de haber asumido, el presidente Kirchner recibió al jefe de la diplomacia estadounidense, Colin Powell, Secretario de Estado en aquel entonces, y el por entonces Ministro de Economía Roberto Lavagna se reunió con el Subsecretario del Tesoro, John Taylor (Malamud, 2011, p.96) En ambos casos se trató la cuestión del pago a los acreedores¹⁵⁴ y Powell confirmó el apoyo de la administración Bush a la Argentina en su difícil situación económica¹⁵⁵. El presidente se reuniría con George Bush tanto en el 2003 en su visita oficial a la Casa Blanca como en el 2004 en México. En ambas ocasiones la Argentina recibió el respaldo norteamericano en sus negociaciones con el FMI (Bologna, 2010, pp. 25-26). Si bien claramente la Argentina se distanció de los niveles de alineamiento de la administración de Carlos Menem, los contactos y la diplomacia presidencial continuaron siendo fluidos en tanto se consideraban necesarios.

Por otra parte, Bologna (2010, pp. 27-32) señala que es posible diferenciar un segundo período dentro de la primera administración Kirchner, el que comprende entre 2005 y 2006. El punto de inflexión en este caso sería la IV Cumbre de las Américas que se llevó adelante en la ciudad de Mar del Plata en noviembre del 2005. Allí los mandatarios de ambos países se reunieron por tercera vez. La propuesta que venía promoviendo los Estados Unidos por crear un área de libre comercio en toda América fue rechazada, fundamentalmente por los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), junto con Venezuela. La Argentina sostuvo la misma postura que hacía un siglo atrás, en la que reclamaba por los subsidios agrícolas de los países desarrollados como una traba al libre comercio¹⁵⁶. También hubo divergencias respecto de la seguridad jurídica, los

¹⁵⁴ Página12 (2004). Acreedores, crisis energética y superávit en la agenda de Taylor. Página12. 21/04/2004. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-34370-2004-04-21.html>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁵⁵ La Nación (2003). La relación con Estados Unidos. Kirchner y Powell, un encuentro "de amigos". La Nación. 10/06/2003. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-y-powell-un-encuentro-de-amigos-nid502724>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁵⁶ Lo mismo señala Morgenfeld cuando analiza la postura argentina en las primeras conferencias panamericanas, en las cuales Buenos Aires definía a la unión aduanera como un "pacto entre el lobo y el cordero". La Argentina se oponía a un pacto aduanero continental cuando los Estados Unidos tenían cerrado sus puertos a algunas de las principales producciones argentinas, como la lana (Morgenfeld L., 2009, p.126).

objetivos del FMI y el papel regional de Estados Unidos. Desde entonces, las críticas de Néstor Kirchner hacia Washington se acentuaron tanto a nivel interno como internacional.

Respecto de Venezuela, cabe destacar la baja animosidad del gobierno norteamericano por las constante y fuertes críticas de Hugo Chávez ya comentadas, actitud que llevó a Washington a percibir de forma negativa a cualquiera que se presentara como su aliado. Aún así, en parte por coincidencia ideológica, en parte por necesidad, las relaciones entre ambos países comenzaron a prosperar durante el primer mandato Kirchnerista. En palabras de Corigliano (2008, p.8):

El aislamiento argentino del mercado internacional de capitales, fruto ingrato de la crisis del 2001 y del irresponsable festejo del default de la deuda pendiente con organismos internacionales de crédito y con tenedores de bonos privados locales y extranjeros, llevó al gobierno de Néstor Kirchner a buscar una nueva variante de “relaciones especiales”, esta vez con el único país que adquirió los bonos argentinos: la Venezuela gobernada por Hugo Chávez

Asimismo, la Argentina de Néstor Kirchner también discrepó de la potencia norteamericana en su modelo de desarrollo interno, explícitamente heterodoxo y crítico en foros nacionales e internacionales de las políticas promovidas por el FMI, en el rechazo a la invasión de Irak, en la falta de rechazo al programa nuclear del régimen iraní (acompañado de forma ambigua por una condena fuerte por sus actividades terroristas) y en el deslinde entre el interés nacional de Washington (planteado en términos de seguridad internacional y promoción de la democracias) y el interés estratégico argentino (planteado en términos fundamentalmente económicos). Sin embargo, en lo que Bologna (2010, pp. 33- 45) define como un esquema de autonomía heterodoxa, se pudo advertir al mismo tiempo una sintonía en diversas cuestiones estratégicas antes que un rechazo sistemático a la política norteamericana. En este sentido, Corigliano (2008, p.8), advierte la estrecha colaboración entre las autoridades de ambos países para los temas más preocupantes para la Casa Blanca y el Pentágono, el narcotráfico y el terrorismo. A su vez, los esfuerzos de la diplomacia argentina para mediar en la crisis entre Venezuela, Colombia y Ecuador, así como aquellos orientados a moderar las tensiones regionales en general y el apoyo a las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz en Haití constituyeron un comportamiento funcional al interés de Washington por limitar los focos de turbulencia del ámbito hemisférico.

Por otra parte, bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, la agenda externa se diversificó y las negociaciones por la deuda ya no ocupaban el primer lugar. Sin embargo, debió enfrentar mayores obstáculos que su esposo, tanto en el frente interno como externo. En el plano interno la presión se desarrolló por la conflictividad con los medios de comunicación y con el campo, mientras que en el frente externo existieron condicionantes de origen sistémico, fundamentalmente de orden económico y político (Busso, 2016, p. 135). Su mandato presidencial coincidió con la crisis financiera global del 2007/2008 y sus consecuencias, y en el 2010 debió afrontar la segunda renegociación de la deuda. En ese período las relaciones con los Estados Unidos se desarrollaron con tonos cada vez más tensos en lo discursivo, con fuertes acusaciones por parte de la presidenta, que incluso deslizó la idea de la responsabilidad del país norteamericano ante un eventual atentado contra su persona¹⁵⁷.

Antes de que el juez Thomas Griesa declarase a la Argentina en desacato, Cancillería envió por medio de su embajada en los Estados Unidos una carta al Secretario de Estado John Kerry en la cual explicaba las consecuencias para el país de esa decisión y la violación a las normas de derecho internacional¹⁵⁸. Si bien las presiones provenían del Poder Judicial norteamericano, la Argentina buscaba una muestra de apoyo por parte de Washington que ayudara a presionar una resolución favorable al país. Sin embargo, Washington solo se limitó a confirmar que seguía la situación de cerca y que esperaba que la Argentina pueda llegar a un acuerdo con el resto de los acreedores¹⁵⁹. Esto obligó a la Argentina a llevar adelante una gran actividad internacional en búsqueda de apoyos, logrando la aprobación en la Asamblea General de Naciones Unidas de una resolución que “pugna por el establecimiento de un marco jurídico multilateral para regular la reestructuración de

¹⁵⁷ Verón, M (2014). Graves acusaciones de Cristina contra los Estados Unidos. La Nación. 01/10/2014. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/graves-acusaciones-de-cristina-contra-los-estados-unidos-nid1731800>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁵⁸ El Día (2014). Argentina presentó una queja formal a EE.UU por fondos buitres. El Día. 29/09/2014. Disponible en: <https://www.eldia.com/nota/2014-9-29-argentina-presento-una-queja-formal-a-eeuu-por-fondos-buitres>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁵⁹ iProfesional (2014). EE.UU. insiste en que la Argentina debe llegar a un acuerdo con los acreedores. iProfesional. 30/09/2014. Disponible en: <https://www.iprofesional.com/actualidad/197278-estados-unidos-cristina-kirchner-fondos-buitres-EE-UU-insiste-en-que-la-Argentina-debe-llegar-a-un-acuerdo-con-los-acreedores>. Recuperado el 25/05/2020.

la deuda pública de los países”¹⁶⁰. Sin embargo, el “abandono” político de Washington impactó con fuerza en la retórica de los líderes argentinos en los años subsiguientes.

Con todo esto, el giro hacia el Sur de la política exterior argentina fue notable. Los dos pilares del relacionamiento externo de la política regional de la Argentina durante los primeros años de los gobiernos kirchneristas fueron la sociedad estratégica con Brasil y el Mercosur (Simonoff, 2009, p.77). Su estrategia de inserción internacional pretendía anclar fuerzas en América Latina para fijar posiciones conjuntas en su relación con Estados Unidos. Es importante destacar en este sentido el surgimiento de instituciones como la UNASUR y la CELAC, espacios de convergencia netamente latinoamericanos para el tratamiento y resolución de problemas latinoamericanos, buscando limitar la injerencia de los Estados Unidos en temas considerados exclusivamente regionales. Sin embargo, una gran diferencia con la Argentina de comienzos del siglo XX, fue que el liderazgo sobre estas iniciativas de contrapeso recayó más bien en Brasil, lo que demostraría también la pérdida de peso relativo de Buenos Aires.

Con respecto a ese último punto, Javier Cardoza (2010, p.237) señala que Brasil ha hecho un significativo avance en su posicionamiento como líder sudamericano y latinoamericano, desde la propuesta del ABC en 1909 hasta la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones en 2004 (devenida luego en la UNASUR en 2007). Para el gigante sudamericano, el regionalismo no era un objetivo en sí mismo sino una plataforma para posicionarse a nivel global y hacer *soft-balancing* a los Estados Unidos (Saraiva & Gomes, 2013, p. 8). Después de haber reparado las históricas relaciones de desconfianza con la Argentina y haber promovido la creación del Mercosur, Brasil entendía la necesidad de concretar un proyecto sudamericano.

Entre las propuestas lideradas por Brasilia es posible mencionar el ALCSA de 1993, la cual, si bien no tuvo éxito, buscó integrar al Mercosur junto con la CAN, en contraposición al ALCA (Cardoza, 2010, p. 241). Estos intentos se reactivarían a partir del año 2000, hasta que luego en el 2004 nacería oficialmente lo que fue conocido como la UNASUR. Una vez aseguradas las plataformas de proyección en su vecindario, se comenzó a pensar en su proyección en América Central y el Caribe, lugar de influencia histórico por parte de los Estados Unidos, a través del

¹⁶⁰ Noticias ONU (2014). La Asamblea General dispuesta a aprobar un marco regulador para procesos sobre deuda. Noticias ONU. 09/09/2014. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2014/09/1310921>. Recuperado el 25/05/2020.

proyecto conjunto con Venezuela que transformó el Grupo de Río en la CELAC (la cual tuvo su primera reunión en Brasil) (Saraiva & Gomes, 2013, pp. 7-8).

Si bien se podría profundizar sobre el éxito de cada uno de estos proyectos, lo importante es resaltar el rol destacado que tuvo Brasil en liderar iniciativas de concertación económica y política. Mientras tanto, si bien la Argentina tuvo un papel claramente fundacional en el Mercosur, la crisis del 2001 redujo la atención diplomática del país austral a una tarea primera y esencial como la búsqueda de una salida al default. El rol de liderazgo y dirección de estas iniciativas terminó recayendo sobre el país carioca.

Aun así, si bien Buenos Aires no tuvo el papel protagónico en estas iniciativas, sí las apoyó y acompañó activamente, así como lo hizo en la mediación del conflicto entre Colombia y Venezuela. Uno de los objetivos buscados era que los problemas sudamericanos puedan ser resueltos por los sudamericanos reduciendo así el rol de la OEA. En este sentido, la política regional es considerada uno de los ejes de la política exterior de la primera administración kirchnerist, así como de las administraciones de Cristina Fernández (Simonoff, 2009, p.47; Busso, 2016, p.145).

Así lo demostró el ya comentado hecho de la IV Cumbre de las Américas, donde el proyecto estadounidense por un área de libre comercio en toda América quedó enterrado fundamentalmente por oposición del Mercosur y Venezuela. En cuanto a la Argentina, el presidente Kirchner no sólo manifestó oposición al intento de Washington de promover un Tratado de Libre Comercio de las Américas, sino que también se opuso a las “visiones arcaicas” de las políticas norteamericanas para enfrentar los problemas de los países en desarrollo. Como reconocen Russell y Tokatlian (2014, p.135), “para Washington, la cumbre fue un fracaso; para Kirchner, fue una victoria clara y ampliamente apoyada en casa”.

Sin embargo, que el grado y la intensidad de la oposición no fue igual en todas las agendas. Francisco Corigliano (2005, p.2) sostiene que Néstor Kirchner llevó adelante una conducta pendular, buscando el apoyo norteamericano para las negociaciones con el FMI al mismo tiempo que buscó la aprobación de Hugo Chávez en tanto Venezuela se había convertido en un socio clave como único comprador de bonos argentinos en default.

En este sentido, si bien el presidente argentino no participó de las reuniones, sí permitió que se llevase adelante paralelamente la III Cumbre de los Pueblos de América, que contó con la presencia

de Chávez. La posición de Argentina fue la misma que la del Mercosur como bloque, rechazando un ingreso incondicional pero tampoco un rechazo definitivo. Identificándose como parte del Mercosur y de la Comunidad Suramericana de Naciones primero, se especificó que la eliminación o al menos la reducción de los subsidios agrícolas era una condición excluyente para llevar adelante las negociaciones. En este sentido, si bien cabe reconocer la oposición argentina al proyecto norteamericano, lejos estaría Néstor Kirchner de pronunciar palabras tan resonantes como aquel famoso “ALCA, al carajo” en boca de Chávez, que quedarían marcadas en la historia.

Aun así, como advieron Ruseell y Tokatlian (2014, p.136),

Luego de la cumbre de Mar del Plata, se interrumpió el diálogo presidencial entre Buenos Aires y Washington, la relación se volvió cada vez más distante, y estuvo marcada por sucesivos episodios polémicos de alta tensión de gran impacto público en Argentina. Los kirchneristas creían que podían prescindir en gran medida de un vínculo que ya no ocupaba un lugar central para el país y no mostraba disposición para desarrollar un esquema constructivo para administrar los acuerdos y diferencias.

Similar observación planteó Corigliano, para quien los pocos asuntos que se mantuvieron convergentes entre ambos países durante las administraciones kirchneristas (no proliferación nuclear, promoción de los derechos humanos), coexistieron con tópicos en los que se mostraron abiertamente divergentes, como las mutuas barreras proteccionistas, la disputa legal sobre los acreedores en New York y la firma del memorándum con Irán¹⁶¹.

Por último, aunque el aspecto económico fue el de mayor sensibilidad para la Argentina por su difícil situación económica, el aspecto estratégico y de seguridad lo fue para los Estados Unidos tras los atentados del 11-S. Si bien América Latina pasó a un segundo plano, esta siempre ha sido tradicionalmente un área de influencia e interés de los Estados Unidos (Mazzina & González Cambel, 2017, p.12), por lo que luego de estos trágicos eventos Washington buscó alinear su patio trasero a sus políticas de lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. En esta área, la Argentina llevó adelante una política ambivalente.

¹⁶¹ Corigliano, F. (2016). Obama in Argentina: The Necessary Restoration Of Deteriorated Bilateral Agenda. The Bubble. Disponible en: <https://www.thebubble.com/obama-in-argentina-the-necessary-restoration-of-deteriorated-bilateral-agenda>. Recuperado el 10/10/2020.

Tomando distancia de una política exterior de alineamiento como la de los '90, no se acompañó a los Estados Unidos en cuanto a apoyo y/o aprobación en su intervención en Irak. Como se verá detalladamente más adelante, diversos programas promovidos por los Estados Unidos con el objeto de capacitar, entrenar y coordinar el trabajo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad se vieron reducidos. Esto limitó la realización de ejercicios conjuntos, más aún en territorio argentino¹⁶².

Un remarcado incidente en el vínculo bilateral dentro de este aspecto fue aquel conocido como “valijagate” del año 2007, conflicto en el que intervinieron la justicia de Estados Unidos y de la Argentina. En dicho episodio, un empresario venezolano-estadounidense fue acusado por la justicia norteamericana de ingresar 800 mil dólares al país de manera ilegal vinculados a la financiación de la campaña de Cristina Fernández. Esta acusación fue rechazada por la presidenta, quien la tildó de “Operación Basura”, acusando a Washington de tener motivaciones políticas y de querer abrir una brecha en la creciente amistad entre la Argentina y Venezuela¹⁶³.

Otro episodio de alta tensión se dio en febrero de 2011 con la detención e inspección del avión militar C-17 de Estados Unidos que venía con armamento para la realización de ejercicios conjuntos ya pactados con la policía federal¹⁶⁴, mediante el operativo encabezado por el propio canciller Héctor Timerman por medio del cual se dispuso la incautación del material transportado (material sensible presuntamente no declarado en la aduana, como equipamiento militar y armas, equipo de espionaje y drogas como la morfina). En una maniobra poco usual, se solicitó la apertura de una valija, que era un importante elemento de comunicaciones. Ante la negativa de los militares norteamericanos, esta fue abierta por la fuerza en un acto de escándalo que recorrió el mundo ya que el Pentágono debió suspender por dos horas todas sus comunicaciones a nivel mundial y

¹⁶² Ya en el año 2002 Estados Unidos había solicitado a la Argentina la firma de un “convenio de inmunidad” para que sus efectivos no puedan ser reclamados por la Corte Penal Internacional (CPI), de la cual la Argentina es parte (Busso, 2006, p. 90). Tal acuerdo era tan importante para el país norteamericano que suspendió la ayuda militar a 35 países miembros de la CPI que no firmaron dicho convenio, quedando solo exceptuados los países miembros de la OTAN y los considerados aliados extra-OTAN (dentro del cual se encontraba la Argentina) y Taiwán. Debido a que el ingreso de tropas extranjeras a territorio nacional requiere de la aprobación del Congreso, esta fue una de las trabas, junto con la falta de voluntad de la administración nacional.

¹⁶³ La Política Online (2008). Condoleezza Rice evita visitar a Cristina por el “valijagate”. La Política Online. 13/03/2008. Disponible en: <https://www.lapoliticaonline.com/nota/nota-35809/>. Recuperado el 25/05/2020. Un análisis más detallado de este caso puede encontrarse en Russell (2016), p.87.

¹⁶⁴ Bossi, J. (2011). El avión de EE.UU. que incomodó al Gobierno. La Nación. 12/02/2011. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/el-avion-de-eeuu-que-incomodo-al-gobierno-nid1349328>. Recuperado el 25/05/2020.

modificar sus códigos de seguridad. El episodio dio lugar a un duro intercambio de fuertes declaraciones públicas entre ambos gobiernos¹⁶⁵.

Como señala Simonoff, la Argentina optó por una política multilateral de seguridad, compuesta por tres pilares: el apoyo a las operaciones de mantenimiento de paz (OMP), la lucha contra el terrorismo, y la promoción y defensa de los Derechos Humanos (Simonoff, 2009, pp.75). En línea con estos ejes, la Argentina incrementó el número de hombres destinados a las OMP y se comprometió a llevar adelante un rol activo en organismos como la ONU y la OEA. El gobierno dejó en claro que la actuación argentina en términos de seguridad internacional sería a través de organismos multilaterales ya sea en el marco de Naciones Unidas o en coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta, referidos a los capítulos VI y VII. Según Simonoff, 2009, p.76), si bien en MINUSTAH (la misión de mantenimiento de paz en Haití) también participaron Brasil y Chile, cada uno tuvo motivaciones diferentes. En el caso argentino, discursivamente se inscribió en el marco de una participación regional y una política autonomista, pero a la vez fue un signo de apoyo indirecto a Estados Unidos para compensar la negativa del gobierno a enviar tropas a Irak a la vez que continuaba la búsqueda de apoyos en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito

Por otra parte, en los inicios del período la Argentina apoyó a los Estados Unidos en la condena al terrorismo internacional. Particularmente, en el año 2007 el presidente Néstor Kirchner hizo referencia al atentado terrorista de la AMIA responsabilizando a Irán y pidiendo su colaboración en el esclarecimiento del hecho. Sumado a ello, en el año 2006, el fiscal federal que investigaba la causa, Alberto Nisman, dictaminó la culpabilidad del gobierno de Irán y señaló a Hezbollah como principal ejecutor, presentando un pedido de captura internacional para ocho altos funcionarios y diplomáticos (Bologna, 2010, p. 35).

Si bien la condena se enmarcaba en la búsqueda de verdad y justicia, también implicaba seguir a Washington en su condena a Irán, a quien acusaba de promover el terrorismo y desarrollar armas de destrucción masiva. Como señala Bologna (2010), tomando como referencia a Puig, la política

¹⁶⁵ Infobae (2018). El día que Héctor Timerman generó un conflicto diplomático con Estados Unidos al incautar material militar. Infobae. 09/01/2018. Disponible en: <https://www.infobae.com/politica/2018/01/09/el-dia-que-hector-timerman-genero-un-conflicto-diplomatico-al-incautar-material-militar-de-estados-unidos/>. Recuperado el 25/05/2020. Nuevamente, un análisis más detallado del caso puede encontrarse en Russell (2016), pp. 87-88.

exterior argentina en términos de autonomía heterodoxa implicaba ampliar los vínculos externos, pero sin discrepar en los vínculos considerados globalmente estratégicos para el hegemon. Irán entraba en esta categoría por su rivalidad con los Estados Unidos. Sin embargo, cuando las negociaciones por la salida del default pasaron a un segundo plano y la agenda externa se amplió, los desencuentros del país con los Estados Unidos fueron más frecuentes.

Al mismo tiempo que se daba este alejamiento relativo de los Estados Unidos, Cristina Fernández profundizó el acercamiento con Venezuela iniciado por su esposo. Estos contactos más frecuentes y estrechos entre Buenos Aires y Caracas fueron vistos por Washington como un potencial peligro a sus intereses estratégicos dada la conexión de Chávez con el gobierno de Irán (Corigliano, 2011, pp. 23-24).

A ello también se sumó el cuestionado Memorandum de Entendimiento entre Argentina e Irán en 2013 y los frecuentes contactos con autoridades iraníes en forma de diplomacia paralela y contrarios al discurso oficial llevados adelante por el líder piquetero kirchnerista Luis D'Elía¹⁶⁶.

Por otra parte, también se buscaron alternativas de inserción internacional distintas a Estados Unidos y Europa, eligiendo públicamente a China y a Rusia como socios declarados (Castillo Argañarás, 2016, p.29). En cuanto a China, la relación fue planteada en reiteradas ocasiones por diversos dirigentes argentinos como un “nuevo horizonte estratégico”¹⁶⁷ (Kirchner, 2004A; Fernández, 2015A). A partir del año 2004 ya había comenzado una etapa de fortalecimiento de la relación y, con el paso de los años el gigante asiático se convirtió el segundo socio comercial después de Brasil. A su vez, la Argentina aspiró a que un marco jurídico adecuado, estableciera condiciones favorables y coherentes para el fortalecimiento de la relación bilateral. De esta forma, en la nueva etapa de la relación el gobierno firmó una serie de Convenios, Memorandum de Entendimiento y diversos acuerdos con China a los efectos de fortalecer las relaciones mutuas entre

¹⁶⁶ Ejemplo de ello fue cuando en el año 2010, al mismo tiempo que fracasaron las negociaciones llevadas adelante por Nisman en Lyon para que Irán aceptara la propuesta argentina de llevar adelante un juicio en un tercer país, D'Elía viajó a Teherán y se fotografió con Mohsen Rabbani, ex agregado cultural de la embajada iraní en Buenos Aires y uno de los principales acusados. Esto despertó malestar no solo en la comunidad judía local sino también por parte del gobierno de Israel dado que la ex-presidenta no condenó las declaraciones del líder piquetero en favor de Rabbani ni impidió su viaje (Corigliano, 2011, p.24).

¹⁶⁷ Néstor Kirchner, en su discurso frente a la visita de Hu Jintao en 2004 reconoció la importancia de China esperando encontrar en este un “socio de cooperación estratégica”. Cristina Fernández de Kirchner, en uno de sus viajes a China, confirmó el horizonte estableciendo una “alianza estratégica integral” junto a su par chino de ese entonces, Xi Jinping.

ambos países. Varios de estos buscaron promover la participación de las empresas transnacionales chinas en los sectores productivos de Argentina y la asociación con empresas argentinas y transferencias de tecnología hacia el país (Castillo Argañarás, 2014, pp. 16-17).

En el plano comercial, el intercambio comercial sino-argentino creció exponencialmente durante el período estudiado, mientras que el argentino-estadounidense quedó estanco (e incluso disminuyó en términos relativos). El porcentaje de importaciones provenientes de China se triplicó (de 5.5% a 17%) en el período 2005/2014, mientras que el de los Estados Unidos se mantuvo estable, punto que demuestra la creciente preferencia de la relación china por sobre la estadounidense¹⁶⁸. En cuanto a las exportaciones, estas también crecieron. Tal como plantea Eduardo Oviedo:

En el año 2007, por primera vez en la historia de su comercio exterior, las exportaciones argentinas al Asia superaron a las ventas hacia el Viejo Continente, impulsadas por las compras chinas, las cuales representaron el 43,9% de las exportaciones al Asia y el 9.2% del total de ventas (Oviedo, 2010, p. 27).

Durante este período, los destinos de exportación argentinos cambiaron su rumbo hacia el lejano oriente y se mantuvieron en constante crecimiento. Como consecuencia de su crecimiento exponencial y su evolución hacia una economía modernizada enfocada en manufactura, China requirió de más bienes primarios, expandiendo los mercados para los productos argentinos, y haciendo que ambas economías se tornasen cada vez más complementarias, aunque incurriendo en un fenómeno de relativa reprimarización de la producción argentina (Bolinaga, 2015, p. 94).

Por otra parte, en el ámbito político – diplomático, desde los comienzos del gobierno de Néstor Kirchner, este le otorgó especial relevancia a China como un objetivo de orientación en materia de relaciones exteriores. Parte de los motivos vinieron dados desde el ámbito ideológico-político: el gigante asiático era visto por el nuevo gobierno en 2003 como un país con un Estado fuerte y presente, en contracara a los efectos negativos del “decenio neoliberal” previo que, bajo la visión del nuevo mandatario, había desencadenado la crisis del año 2001 (Cesarín, 2008, p.5). El éxito

¹⁶⁸ Datos del Observatorio de Complejidad Económica del MIT. Disponibles en: https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/arg/show/all/2005/ y https://oec.world/en/visualize/tree_map/hs92/import/arg/show/all/2014/

económico de Beijing también representaba un objetivo al cuál aspirar y un socio necesario para la nueva recuperación que el país sudamericano necesitaba. Tal como lo expone Sergio Cesarín:

Las palabras del presidente Kirchner, '*... a través de China, buscar en Asia una palanca para la reindustrialización de la Argentina...*', reflejan las expectativas de contar con un socio extrarregional poderoso que compense la ausencia de compromiso estadounidense en la recuperación económica latinoamericana y la dureza asumida por las instituciones de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial) ante la crisis financiera argentina (Cesarín, 2008, p. 5).

Según un informe del Centro de Estudios Nueva Mayoría, los 58 tratados firmados con China durante el período 2007/2015 (frente a 15 con los Estados Unidos) demuestran esta creciente influencia asiática sobre el país latinoamericano¹⁶⁹.

Cabe resaltar entre todos estos el acuerdo de cooperación en la exploración del Espacio Ultraterrestre, firmado en 2004 durante la visita del presidente chino Hu Jintao. A este le siguieron convenios para la fabricación conjunta de satélites y la instalación de una antena satelital para el programa espacial chino en la provincia de Neuquén. Los críticos apuntan a que esta facilitaría la ejecución de ataques chinos contra satélites de terceros, lo que preocupó a Washington¹⁷⁰. También se destacó el interés chino en la empresa argentina de energía nuclear INVAP (cuya sede en Bariloche fue visitada por el propio presidente Hu Jintao en 2004), habiéndose comprometido a comprar reactores nucleares de producción argentina.

Ciertamente hubo una alta interdependencia entre los factores mencionados, dándose una retroalimentación entre las necesidades económicas sobre las relaciones políticas entre ambos países y viceversa. Tal como expone Oviedo:

Los intereses económicos sustentan la relación política y la política estimula el desarrollo de la interacción económica. De esta manera, se explica cómo un país como Argentina, que ha defendido los Derechos Humanos desde el retorno a la democracia

¹⁶⁹ López Belsué, M. (2015). Rusia es el segundo país extra-regional con el que Argentina firma más tratados. Nueva Mayoría. 21/04/2015. Disponible en: http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=4677&Itemid=39. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁷⁰ Cabe remarcar que, en 2007, China destruyó uno de sus propios satélites con un misil, demostrando sus capacidades y encendiendo las alarmas norteamericanas.

en 1983, posea un doble estándar ante la situación de los Derechos Humanos en China (Oviedo, 2010, p.49).

Finalmente, en términos militares, es fundamental resaltar que en el siglo XXI China comenzó a comerciar y realizar visitas y encuentros militares en Latinoamérica como parte de su plan de expansión e integración global. Rubbi y Hunt (2017) resaltaron el creciente (aunque aún marginal para la potencia asiática) intercambio en materia de equipos, institucional y educacional que existió entre China y Argentina durante el período analizado, dándose desde reuniones entre oficiales de alto rango hasta la firma de memorándum de entendimiento entre ministerios de Defensa, entre otros hechos. Aún así, fueron más las intenciones y los discursos que los hechos concretados los que dejaron huellas (Rubbi & Hunt, 2017, p.616).

Sin embargo, uno de los tópicos que más tensión parece haber generado con Estados Unidos fue la construcción por parte de China, de una base espacial en territorio neuquino. Aprobada bajo la ley 27.123, esta base generó reservas desde su construcción por el hecho de encontrarse manejada por el Ejército Popular de Liberación y contar con una antena de 16 pisos de altura y 450 toneladas, que le otorgaría a China la capacidad de monitorear no solo los cuerpos celestes, sino también la ubicación y trayectoria de satélites estadounidenses, interceptar comunicaciones sensibles de otros países e incluso enviar mensajes encriptados (Gioffreda, 2019, p. 192).

Todo esto lo lleva a afirmar a Corigliano (2018, p. 66) que:

Las administraciones de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015), estimuladas por los incentivos de un contexto internacional de agotamiento de la primacía norteamericana, crecimiento espectacular de China y emergencia de los BRICS, diseñaron un mapamundi distinto al vigente en la década de 1990. Uno en el cual, si bien se mantuvo la cooperación con los Estados Unidos en temas sensibles para Washington como la no proliferación nuclear, Washington pasó de ser el vértice principal a ser el secundario, Europa no ocupó un lugar de relevancia, Brasil pasó a ser el vértice principal de la geometría de política exterior entre 2002 y 2008 y China fue un vértice de vinculación comercial clave para las exportaciones de soja argentina a partir del 2002, y vértice de liquidez financiera para el Banco Central Argentino, especialmente relevante a partir de la crisis del 2008.

Por otra parte, en cuanto a Rusia, si bien el acercamiento no fue tan alto en el plano comercial, sí se dio con fuerzas en el campo político diplomático. En el recuento argentino, Rusia fue el segundo firmante extrarregional de tratados, contándose un total de 42 instrumentos acordados. Por otra parte, en 2008, Rusia fue elevado a nivel de socio estratégico de la Argentina y, en consecuencia, en abril de 2015, en una visita de Cristina Fernández al Kremlin, una de las varias visitas oficiales que se dieron entre los mandatarios de los gobiernos, se firmó una declaración según la cual las relaciones entre estos Estados adquirirían el status de asociación estratégica integral^{171 172}.

Cabe mencionar también la invitación a la Argentina por parte del canciller ruso, a la cumbre de los BRICS que se realizó en Fortaleza, Brasil, en 2014¹⁷³, así como la incorporación de la cadena de noticias rusa 'RT' a la programación de la Televisión Digital Argentina, logrando, en palabras de Cristina Fernandez, “profundizar los lazos de conocimiento y amistad”¹⁷⁴.

En breve, en lo que respecta a la diversificación de las relaciones frente a otros actores alejados de la simpatía norteamericana, como sintetizan Russell y Tokatlian (2015, p. 245), “los Kirchner definieron al país como una parte constitutiva de la ‘patria grande’, una nación cada vez más ‘latinoamericana-sureña’ y menos ‘europea-occidental’”. Sin embargo, como reafirma Russell (2016, p.92), en contraste con otros líderes latinoamericanos, Cristina Fernandez nunca se había sentido antioccidental. En teoría, era tan antiamericana como la mayoría de los argentinos. En la práctica, su gobierno no era ni antiamericano ni antioccidental, lo que es evidente en el comportamiento del país en las Naciones Unidas, como se verá en próximos apartados. Asimismo,

¹⁷¹ Embajada de la Federación de Rusia en la República Argentina (N/D). Las relaciones entre la Federación de Rusia y la República Argentina. Disponible en: <https://argentina.mid.ru/es/rusia-argentina>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁷² Como relata Castillo Arganarás (2016, p.12), en este marco y en misma fecha, también se firmaron el “Plan de Acción de la Cooperación Estratégica Integral entre la República Argentina y la Federación de Rusia” y el “Plan de Acción para la Cooperación Argentino-Rusa Económico-Comercial y de Inversiones en el Marco de la Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Económico-Comercial y Científico-Tecnológica para los años 2015-2016”.

¹⁷³ Télam (2014). Rusia invitó a la Argentina a la cumbre de los Brics en julio. Télam. 28/05/2014. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201405/64947-rusia-invito-a-la-argentina-a-la-cumbre-de-los-brics.html>. Recuperado el 25/05/2020.

¹⁷⁴ Télam (2014). Un canal de noticias ruso en español se incorpora a la TV digital argentina. Télam. 09/10/2014. Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/201410/81110-cristina-putin-canal-ruso-television-digital-argentina.html>. Recuperado el 25/05/2020.

aunque su gobierno afirmó que las Islas Malvinas son un objetivo militar de la OTAN y no sólo de Gran Bretaña, no renunció a la condición de la Argentina como aliado extra OTAN.

Como sumario, puede advertirse que, tal como proponen Carmody (2015) y Malamud (2011), la particular política exterior argentina debe necesariamente ser entendida a partir de la política doméstica. En este sentido, puede advertirse que los Kirchner han fundamentalmente tenido dos objetivos: por un lado, asegurarse el continuo acceso al crédito internacional y, por otro, continuar expandiendo y robusteciendo la legitimidad de su base electoral. Estas metas muchas veces requerían de una serie de prácticas contradictorias entre sí, lo que se vio plasmado en una ambigüedad constante entre el ámbito de las acciones y el de la retórica. En este sentido, el vínculo entre la Argentina y los Estados Unidos debe ser analizado “desde una perspectiva que supere la visión que se ha construido en torno a ellas fruto del discurso presidencial” (Busso, 2006, p.11). Tal como se observa en los subsiguientes apartados, la oposición hacia los Estados Unidos estuvo más bien caracterizada por los escándalos con fines mediáticos y las fuertes arengas discursivas¹⁷⁵ que por el estorbo sistemático en cuestiones estratégicas.

6.4.2. Discursos de apertura del ciclo legislativo ante el Congreso Nacional

Según el artículo 75, inciso 8, de la Constitución Nacional, en Argentina, el encargado del Poder Ejecutivo tiene como deber presentarse ante el Congreso el 1 de marzo de cada año para dar inicio al período sesiones ordinarias. El primer discurso de apertura de sesiones lo dio Bartolomé Mitre en 1862 y sólo en ocasiones justificadas se prescindió de tal ceremonia¹⁷⁶.

En lo que respecta al período bajo análisis, en primera instancia cabe advertir que los discursos de apertura de sesiones durante los mandatos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández no tuvieron grandes referencias a temas de política exterior, sino que se orientaron principalmente hacia temas de política interna como la salud, la educación, la economía la industria, la producción agrícola, el sistema previsional y el transporte, entre otros. Cuando se mencionaron cuestiones relativas a la política exterior, la referencia fue principalmente hacia el reclamo de soberanía por las Islas

¹⁷⁵ Las que llevan a Russell (2016, p.84) a definir la política exterior de este período como la “diplomacia de ira manifiesta”.

¹⁷⁶ Las únicas ocasiones en las que el mensaje no fue dirigido fue durante los años 1866, 1914, 1917, 1918, 1919, 1920, 1921, 1922, 1929, 1939, 1941, 1942 (Molinelli, 1999, p.330).

Malvinas, instando a que el Reino Unido retome las negociaciones. Ejemplos de estos fueron los discursos de Néstor Kirchner en 2005 y 2006 (Kirchner, 2005^a; Kirchner, 2006A) y de Cristina Fernández en 2010, 2011 y 2013 (Fernández, 2010^a; Fernández, 2011A; Fernández, 2013A).

Como es de esperar, habiendo asumido en el contexto de una crisis económica y política, y habiendo sido electo con tan sólo el 22,2% de los votos, los primeros discursos de Néstor Kirchner estuvieron marcados por la cuestión del default y la crisis económica, social e institucional. La única referencia durante el año 2004 hacia Estados Unidos no contuvo alusiones agresivas, sino que pretendió meramente describir el contexto internacional del momento: “Se advierte, sí, la preeminencia de una única superpotencia hegemónica” (Kirchner, 2004B).

En los años siguientes del mandato de Néstor Kirchner no hubo alusiones demasiado explícitas hacia los Estados Unidos ni a su relación con la Argentina. Las principales referencias en política exterior (acotadas y puntuales), apuntaron hacia la región, principalmente mencionando la intención de reforzar y profundizar el Mercosur. Igualmente, hacia el final de su mandato, Kirchner alentó a la región a mantener relaciones más serias con los Estados Unidos, alejándose de su paraguas ideológico, resaltando al mismo tiempo su preferencia por el relacionamiento de la Argentina con los países de la región:

Señores, es hora de que tengamos la mayoría de edad, que tengamos nuestra decisión y no tengamos miedo porque nadie se subordina ideológicamente a nadie. Este país siempre será un país latinoamericanista, independiente, plural y amplio con todos los pueblos de América del Sur (Kirchner, 2007A).

Tal como se puede advertir, la condena hacia los Estados Unidos, si bien presente, no sería tan estricta ni resonante como la sería la de otros mandatarios de la región como los casos de Brasil y Venezuela. Por otra parte, al hacer alusión a la “mayoría de edad”, sus palabras recuerdan a las “relaciones maduras” con los Estados Unidos promovidas por el gobierno de Alfonsín, apuntadas a mantener la distancia en asuntos de controversia económica y evitando la subordinación ideológica, aunque sin apostar por la confrontación frontal e irresponsable.

En cuanto al gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, nuevamente fueron pocas las oportunidades en las que se mencionó explícita o implícita a Estados Unidos. Por una parte, en

varias ocasiones la mandataria argentina tomó al país norteamericano como referencia para la contraposición de indicadores entre ambos países, aunque sin mencionar las relaciones bilaterales. En otras ocasiones puntuales, sin embargo, reconoció (al mejor estilo del Realismo Periférico) la jerarquía del sistema internacional y la posición privilegiada que los Estados Unidos mantenía en él, aunque con recelo sobre la misma. En el año 2009 anunciaría:

Estamos ante la crisis de un sistema de ideas que hizo de la especulación, de la subordinación, de un mundo donde unos pocos mandan y el resto obedece, de términos de intercambio comercial absolutamente malos para la mayoría de la humanidad, un modelo de decisión, un modelo de ejercicio del poder (Fernández, 2009A).

Aun así, paradójicamente, este recelo parecía combinarse por momentos con cierta admiración y reconocimiento. Así lo expresaba Fernández de Kirchner en el 2012:

Porque ¿saben por qué Europa está mucho más atada a la crisis y no puede salir de ella que por ejemplo Estados Unidos? Por la inflexibilidad de las normas del banco europeo que es mucho más inflexible que la Reserva Federal de los Estados Unidos que como son estadounidenses podrán gustarnos o no podrán gustarnos, pero saben cómo se maneja la economía y lo que hay que hacer para poder reactivarla (Fernández, 2012A).

Al año 2014 se advertía una ambivalencia similar. Durante este discurso, en tono acusatorio, en tanto referenció a los Estados Unidos como el cuarto país más proteccionista del mundo, frente a las acusaciones que había recibido su gobierno, así como otros de América Latina, por este tipo de políticas. Sin embargo, durante la misma disertación reconoció a Washington como una potencia en los campos económico, militar y tecnológico, aunque había mantenido durante largo tiempo la dependencia energética respecto de países de Medio Oriente hasta años recientes. Se puede identificar nuevamente esta paradójica actitud de admiración y reproche simultáneo, al mismo tiempo que volvió a hacer alusión al mundo de “los que mandan y los que obedecen”:

Ahora [Estados Unidos] es también potencia energética y, por lo tanto, se produce una revolución energética. Y Obama, en el último discurso ante la Unión, habla de que van a volver a producirse en su país y de que se van a volver a exportar productos, bienes y servicios «made in USA» (...) para tener un mayor grado o un total grado de

autonomía, que es lo que requiere siempre cualquier país que quiera ser potencia. Y los que no queremos ser potencia también, porque no nos gusta que nadie nos mande. Pero bueno... algunos para mandar, y otros porque no nos gusta que nos manden; son dos actitudes diferentes de para qué quiere uno la autonomía (Fernández, 2014A).

En el año 2015, siendo su último año de mandato y, por ende, su último discurso de apertura de sesiones, Fernández de Kirchner hizo referencia al cambiante contexto internacional para defender las relaciones de su gobierno con China, al mismo tiempo que aprovechó para apuntar (de forma quirúrgica pero frontal) contra los Estados Unidos. La mandataria destacó con entusiasmo:

Señoras y señores, argentinos, el mundo dentro de 5 años, no dentro de 5 siglos, va a ser diferente. Dentro de 5 años, China va a ser el actor económico más importante si ya no lo es, del mundo. Si toda la vida nos dijeron que teníamos que tener relaciones carnales con aquellos que nunca nos daban nada y nos sacaban todo, cómo no vamos a tener relaciones normales, comunes y diplomáticas, económicas y estratégicas con aquellos que nos vienen a ofrecer inversiones (Fernández, 2015B).

Así es como Cristina Fernández de Kirchner continuó por la misma línea que Néstor Kirchner en sus discursos de apertura de sesiones, haciendo referencia explícita hacia los Estados Unidos en contadas ocasiones, combinando admiración y repudio, con cierto tono de acusación, pero reconociendo las realidades de una estructura internacional jerárquica, y sin vociferaciones demasiado subidas de tono. En breve, más allá de las pocas menciones directas que se han enumerado, la relación con Estados Unidos (y la política exterior en general) ocupó un lugar marginal en estos discursos y no fue fuente de mayores mayores rispideces. Llamativamente, un patrón similar se presentaría en el plano internacional, donde las referencias hacia los Estados Unidos se caracterizaron por el escándalo antes que por la sistematicidad.

El único patrón reconocible en materia de política exterior durante todo el período de ambos mandatarios fue la constante alusión al reclamo sobre las Islas Malvinas, Islas Georgia y Sándwich del Sur y los espacios marítimos circundantes y algunas alusiones intermitentes hacia la región. Así, en el año 2014 Cristina Fernandez se refirió a los doce años del kirchnerismo en el gobierno como una década ganada en materia de Política exterior por el MERCOSUR, la UNASUR, la

CELAC, la Patria Grande y la amistad en las relaciones argentino-brasileñas durante los gobiernos de Lula Da Silva y Dilma Rousseff¹⁷⁷ (Fernández, 2014A).

6.4.3. Discursos de apertura de la Asamblea General de las Naciones Unidas

Si cualquier país de los nuestros tuviera un déficit de la cuenta corriente como tiene por ejemplo Estados Unidos de Norteamérica, sería un país al que seguramente habrían censurado, sería un país al que habrían criticado, pero claro, al ser moneda de reserva, al hacerse el 85% de las transacciones comerciales del mundo en dólares, al ser el país que emite la moneda de reserva por excelencia, queda totalmente separado de toda recomendación o de todo ajuste explicitado por el Fondo Monetario Internacional (Fernández, 2012)

Como fuera comentado, desde la época del Plan Marshall hasta la actualidad, el vínculo entre ambos países nunca fue del todo tenso, aunque tampoco fue completamente óptimo. Existieron diversos enfrentamientos políticos y comerciales entre ambos, aunque también hubo intentos de aproximación. Sin embargo, el nudo gordiano de su relación, tal como demuestran las proclamaciones de los presidentes argentinos ante la ONU aquí analizados, radicó principalmente en las recurrentes coyunturas con el Fondo Monetario Internacional.

La asunción de Néstor Kirchner como presidente en el año 2003 se vio profundamente marcada por una enorme deuda, herencia de gobiernos predecesores y producto de la crisis del 2001. Durante su mandato presidencial, además del pragmatismo que lo caracterizó, estructuró su política a partir de un pensamiento político e ideológico singular, el cual se encargó de expresar en reiteradas ocasiones en una serie de discursos con cierto tono defensivo, aunque a su vez agresivo, principalmente contra las instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional.

Al analizar la situación tomando como referencia los discursos de Néstor Kirchner y de su sucesora Cristina Fernández de Kirchner en las sesiones de Apertura de la Asamblea General de Naciones Unidas, es posible advertir ciertas características general que predominaron a nivel estructural. Ciertamente, el impacto que generó en el país la mencionada crisis llevó a que estos gobernantes tengan que enfrentar la situación crítica del país (por necesidad o conveniencia) de

¹⁷⁷ Es importante remarcar que Brasil tendría tanto o más protagonismo que la Argentina en la promoción de estas instituciones multilaterales con cierto sesgo antinorteamericano.

manera frontal y específica, lo que marcó de forma contundente los discursos de ambos presidentes durante parte de sus mandatos.

Respecto de los Estados Unidos, en su primer discurso como presidente dentro de las sesiones de apertura en la 58° Asamblea General, el 25 de septiembre de 2003 Kirchner declaró: “[...] Estamos ante la existencia de una supremacía tecnológica, militar y económica de un país sobre el resto, que es lo que caracteriza la actual situación mundial”. Es decir, el presidente argentino manifestaba aceptación por la posición que le tocaba asumir a la Argentina dentro del escenario internacional, así como también dejó traslucir en otras partes de su discurso que era necesario reconocer y aceptar el nivel de endeudamiento que el país transitaba. Sin embargo, a su criterio, la culpabilidad de la Argentina sobre esto último no era única. Las políticas adoptadas fueron, son y serán responsabilidad de los principales decisores de la política argentina, pero esta cuota de responsabilidad “no es solo del deudor, sino también del acreedor”, mencionaba Kirchner (2003B).

En línea con las directrices que adoptaría su par brasilero Lula Da Silva a lo largo de sus discursos en la ONU, promulgando la multilateralidad y la paz y seguridad internacional como elementos inseparables, el presidente argentino también buscó convencer con su retórica que la cooperación, la confianza y la integración eran condicionantes necesarios para un mundo más seguro, justo y globalizado, por lo que insistió sobre la construcción de instituciones que reflejen las necesidades de los países más necesitados y no fueran guiadas por condicionantes ideológicos. Respecto del cómo, el presidente argentino fue claro: “hay que desterrar los modelos de ajuste que basan la prosperidad de unos en la pobreza de otros” (Kirchner, 2003B). La mejor forma de conseguirlo, según su posición, era rediseñar los organismos de crédito internacionales.

El 21 de septiembre del 2004, Néstor Kirchner se presentaba en la 59° Asamblea General promulgando nuevamente un discurso en el que reafirmó la necesaria concertación multilateral, fundamentalmente dentro de Naciones Unidas y, principalmente, dentro del Consejo de Seguridad, “sin que ello signifique aumentar los privilegios existentes” (Kirchner, 2004C). La bandera principal de este discurso, además de la multilateralidad y la cooperación, radicó en promover un comercio mundial equilibrado, donde los beneficios se distribuyan equitativamente y en los cuales los países emergentes tengan un rol específico y presente.

Cabe destacar en este discurso la mención a las crisis financieras internacionales, a partir de las cuales los organismos multilaterales de crédito indujeron una serie de reformas a los países más

afectados, que buscaban reparo en estas instituciones para poder salir de la situación en la que estaban sumidos. Kirchner destacó fundamentalmente el caso de la Argentina y el equivocado diagnóstico que promovió el FMI, remarcando que el mismo llevó a que se cometieran errores y políticas poco adecuadas. Al igual que el año anterior, recalcó, nuevamente, la necesidad de un cambio estructural en este tipo de organismos, exigiendo que se enfocaran en la desigualdad entre ricos y pobres que las mismas reformas crediticias generaban. Sin embargo, Kirchner se cuidó en la mayor parte de las ocasiones de no apuntar directamente contra los Estados Unidos. Si bien algunas indirectas eran claras, el presidente argentino prefirió englobar sus críticas en reclamos más generales y menos puntuales, buscando evitar consecuencias directas.

En el año 2005 Néstor Kirchner logró la reestructuración de la deuda, que había sido declarada en default en el año 2001. Durante su discurso de ese año ante la Asamblea General el mandatario aprovechó para manifestar que el quite del 75% logró que el país salde su deuda con los principales organismos de crédito internacional y el resto de los acreedores mundiales, redituando en un rebote desde el fondo en el que se encontraba en los diversos índices. Según el presidente, la Argentina logró crecer más del 9%, el superávit consolidado se ubicó en el 5% del PBI y las reservas crecieron casi 10 mil millones de dólares; el desempleo bajó marcadamente, al igual que la pobreza y la negligencia (Kirchner, 2005B).

Sin embargo, al mismo tiempo, Kirchner no dejó de mencionar las fallas que, a su criterio, aún permanecían en las instituciones de crédito, así como el alto grado de carga ideológica con la que sus medidas eran aplicadas: “Lamentablemente, en ese proceso de recuperación, expansión y transformación, no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó y financió, hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad” (Kirchner, 2005B).

Por otra parte, como en años anteriores, Kirchner mencionó la existencia de políticas inequitativas en el comercio internacional que, según él, afectaban constantemente a los países subdesarrollados, impidiendo su crecimiento y profundizando los índices de pobreza, desempleo y negligencia. Para él, los países subdesarrollados seguirían siendo afectados mientras esto persistiera y, aún más, mientras el tema de la deuda siguiera siendo tratado bajo una “visión arcaica” (Kirchner, 2005B). Como puede observarse, sin incurrir en acusaciones puntuales contra Washington, las críticas al sistema internacional reinante eran varias, en lo que recuerda una retórica similar a su par brasilero Lula da Silva.

Acercándose hacia el fin de su mandato, Néstor Kirchner volvió a recalcar en repetidas ocasiones durante su discurso por la apertura de la 61ª Asamblea General de las Naciones Unidas la ausencia de apoyo y acompañamiento del Fondo Monetario Internacional para con la Argentina. Nuevamente, también criticó la forma en la que este tipo de instituciones financieras promovían el desarrollo en los países tercermundistas más necesitados. Nuevamente, aunque remarcó la idea de que “cada país tiene el derecho a buscar su propio modelo de desarrollo sin condicionamientos externos”, Kirchner no citó explícitamente a los Estados Unidos. Por el contrario, evitó el combate directo y decidió profundizar sobre la importancia del regionalismo y el rol del Mercosur “para hacer prevalecer el bien común por sobre los intereses sectoriales” (Kirchner, 2006B).

En resumen, como temas principales a lo largo de su mandato, Kirchner presentó la necesidad de una reforma estructural de los organismos de crédito como el Fondo Monetario, la promoción de un comercio mundial equilibrado y la construcción de una multilateralidad efectiva como la mejor alternativa para eliminar la brecha entre países desarrollados y subdesarrollados. En mayor o menor medida, sus discursos siempre manifestaron cierta oposición hacia Estados Unidos y/o hacia los ideales y las instituciones que este representaba y defendía, aunque esta fue relativamente limitada y principalmente de forma indirecta. A pesar de mantener cierta discrepancia respecto de las políticas estadounidenses, Kirchner mantuvo un tono menos combativo que, por ejemplo, su par Lula Da Silva, sin mencionar a Hugo Chávez y su retórica de fuerte confrontación.

Pocos fueron los momentos en los cuales Kirchner hizo mención del país norteamericano de forma explícita. Sin embargo, de principio a fin de su mandato, fue reiterada su posición desafiante, aunque cuidadosa hacia los principales organismos prestamistas, en los cuales Estados Unidos tenía mayor participación. Siguiendo esta lógica, en un nuevo “ataque” contra los organismos que, a su criterio, habían ayudado a hundir a la Argentina, Kirchner concluyó su período como presidente declarando durante la 62ª Asamblea General de las Naciones Unidas:

Constituimos hoy la prueba empírica de que hay vida después del Fondo, la certificación de que hay otros caminos hacia el desarrollo y la integración, son posibles la constancia de la inexactitud de la aplicación de recetas modélicas con pretensión de validez universal (Kirchner, 2007B).

A fines del año 2007 concluyó el mandato de Néstor Kirchner, iniciando un período ininterrumpido de ocho años de gobierno en manos de su esposa, Cristina Fernández de Kirchner.

En su primer discurso ante la Asamblea General, el día 23 de septiembre de 2008 y en línea con las palabras de su esposo durante años anteriores, Cristina Fernández desarrolló una prosa con tinte defensivo, pero a su vez desafiante. La mandataria afirmó que las crisis internacionales que han ocurrido a lo largo de la historia ya no podían ser tildadas como conflictivas por el simple hecho de haberse originado en países emergentes. Desde su perspectiva, el inicio del conflicto no se encontraba solamente desde la periferia hacia el centro; por el contrario, el “efecto” iniciaba en las primeras economías del mundo y se expandía hacia el resto del globo:

Hoy ya no pueden hablar del efecto caipirinha o del efecto tequila, del efecto arroz, o del efecto que siempre denotaba que la crisis venía de los países emergentes hacia el centro. Hoy, si tuviéramos que ponerle un nombre, deberíamos decir tal vez el efecto jazz, el efecto que va desde el centro de la primera economía del mundo y se expande hacia todo el mundo (Fernández, 2008B).

Convencida de que la situación en Argentina fue mejorando hasta volverse económicamente estable sin ayuda de organismos internacionales, Fernandez apuntó a demostrar que, en ocasiones, el mercado no lo solucionaba todo: desde su perspectiva, gran parte de los logros en su país fueron gracias a la intervención estatal. En este sentido, afirmó que la Argentina había desarrollado en los años precedentes “la intervención estatal más formidable de la que se tenga memoria precisamente desde el lugar donde nos habían dicho que el Estado no era necesario” (Fernandez, 2008B).

Un año después, en la apertura de las 64^o sesiones de la Asamblea General, Fernández procedió a realizar un discurso mucho más específico con respecto a la situación internacional, haciendo hincapié en dos cuestiones principales. En primer lugar, recalcó el reclamo a Irán por el atentado de la AMIA, buscando que accediera a la extradición de funcionarios de ese país para que la Justicia argentina pudiera investigar con mayor claridad los hechos sucedidos. En segundo lugar, Fernández hizo referencia a la situación que azotaba el país de Honduras como un “golpe cívico mediático cuidadosamente disimulado”. Aunque no culpó directamente a ningún país o mandatario por lo que estaba sucediendo, mencionó que el multilateralismo que tanto se proclamaba no funcionaba como en realidad debía, ya que esta situación tal como era presentada no era más que una minimización

a los hechos que “tiene un sesgo que no hace a lo que ha sido el advenimiento de los gobiernos populares y progresista en la región” (Fernández, 2009B)¹⁷⁸.

En línea con los reclamos de años anteriores, Fernández tomó esta ocasión para remarcar nuevamente la necesidad de redefinir y generar un multilateralismo que exija a todos y a cada uno de los países los mismos parámetros para juzgar esta clase de hechos. La construcción de este, según ella, aseguraría las elecciones libres y democráticas en Honduras, el ejercicio efectivo de los Derechos Humanos, y el combate de irregularidades e interrupciones democráticas que tanto han golpeado al continente americano, principalmente en manos de políticas trágicas, como lo fue la Doctrina de Seguridad Nacional (Fernández, 2009B).

Por último, pronunciando indirectamente una referencia más puntual hacia los Estados Unidos, Fernández (2009B) concluyó advirtiendo: “Es obvio que quien más responsabilidad tiene, quien mayor liderazgo ha conseguido construir a partir de poderío militar, tecnológico, económico y cultural, tiene la obligación de ejercer esos liderazgos de forma responsable”.

Fernandez mantuvo la postura de confrontación hacia los principales organismos de crédito internacional, instituciones financieras y acreedores mundiales, desde el comienzo hasta el final de su mandato. Aunque las relaciones con los Estados Unidos no llegaron a ser directamente conflictivas durante estos primeros años de su mandato, nunca dejó de remarcar la conducta y dirección que tuvieron los Estados Unidos hacia la Argentina, principalmente en materia económica. Fue así como, al año siguiente, en la 65° Asamblea General realizada en 2010, la mandataria argentina focalizó su discurso en presentar la historia de la Argentina como un “conejiillo de indias” de las políticas estadounidenses de la década de los años 90, las cuales llevaron al país al endeudamiento, el desplome económico y la desesperación. Según Cristina Fernández, como consecuencia de estas, la crisis del 2001 significó un punto y aparte en la historia argentina, crisis en la cual el país debió salir adelante únicamente gracias a su propio esfuerzo. A partir de entonces, la retórica fue aumentando lentamente sus tintes de confrontación.

¹⁷⁸ Es importante recordar que muchos de sus homólogos latinoamericanos, como Chávez o Lula, culparon a Estados Unidos de ser cómplice del golpe y participe en las decisiones tomadas relativas a la cuestión. Sin embargo, cabe advertir que el propio Estados Unidos se pronunció en contra de este mismo hecho en los diversos organismos de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, además de diversas declaraciones del entonces presidente Barack Obama.

En otro de los ejes principales de su discurso de ese año, la presidenta argentina manifestó que mantener una economía estable a nivel internacional era fundamental. Por ello, reafirmó que la mejor forma de conseguirlo era reformando los organismos multilaterales de crédito, adoptando nuevos roles e impulsando desde los Estados nuevas medidas fiscales, económicas y sociales. En su opinión, no bastaba con la simple existencia de organizaciones mundiales, ni con la presencia de Estados con beneficios extras y asientos permanentes. Para Fernández, ese mundo lleno de ganancias para unos pocos, con parámetros de un mundo bipolar y de una atmosfera de Guerra Fría, ya no podría tener continuidad. Asimismo, los organismos que no se renovaran y adaptaran al nuevo mundo, perderían funcionalidad (Fernández, 2010B).

En su discurso del año siguiente, Fernández (2011) recalcó, nuevamente, los logros de la reestructuración de la deuda argentina y el aumento del ciclo de crecimiento económico, caracterizando a la Argentina como el país que más había crecido en el continente sin recurrir a mercados de capitales. Nuevamente, como ya era costumbre, la mandataria argentina también reclamó explícitamente la reforma de organismos como las Naciones Unidas para poder construir un mundo más plural y diverso, remarcando la democratización del Consejo de Seguridad:

Creemos que es necesario eliminar la categoría de miembros permanentes y también eliminar el derecho de veto que impide realmente que este Consejo de Seguridad cumpla con la verdadera función que tuvo cuando fue pensado en un mundo bipolar, en donde era necesario el derecho de veto porque el mundo bipolar, el temor al holocausto nuclear, daba en ese derecho a veto de los miembros que lo integraban el equilibrio necesario para contemplar la seguridad de la humanidad; hoy ese equilibrio está roto y ese lugar permanente y ese derecho de veto no son para defender la seguridad o la estabilidad universal sino muchas veces para posicionamientos de los miembros que lo integran y que hacen ejercer su derecho (Fernández, 2011B).

Cerrando su discurso del año 2011, exigió la inclusión de Palestina en Naciones Unidas como miembro número 194, lo cual contribuiría con la creación de un mundo más justo y equitativo para todos, dejando de lado las “falsas argumentaciones” y promulgando la seguridad y la justicia como bandera de una multilateralidad óptima y eficiente.

Siguiendo la línea de años anteriores, en el año 2012 Fernández expresó que, aunque los países más desarrollados ocupaban grandes posiciones en la agenda internacional, estos eran poco capaces

de generar políticas de inclusión hacia los países del tercer mundo. En este sentido, y en línea con los discursos de su antecesor, reclamó que los principales acreedores de las organizaciones multilaterales de crédito deberían contribuir al crecimiento y desarrollo de los países menos aptos y dejar de emanar críticas sobre cómo intentan hacerlo. En sus palabras, “el Fondo Monetario Internacional viene tratando de organizar la economía desde los años ‘80 y crisis tras crisis no logra hacerlo. Sin embargo, parece que los únicos que deberíamos criticarnos somos los países, no he escuchado ninguna autocrítica del Fondo Monetario Internacional” (Fernández, 2012B).

Frente a todo esto, según Fernández de Kirchner, era necesario poseer liderazgos que indiquen un camino concreto y que den respuestas a los problemas que día a día se enfrentaba el Tercer Mundo. A pesar de todo, afirmaba, “no podemos ignorar las hegemonías, ignorar la importancia de determinados países en la resolución de conflictos, o tal vez no solo en la resolución, sino también en la provocación de los conflictos” (Fernández, 2012B). Tal como puede advertirse, el tono de las críticas (algunas más directas que otras) contra los Estados Unidos, fue aumentando con el paso de los años. Las acusaciones del matrimonio Kirchner pasaron de ser amplias y generales a ser, poco a poco, cada vez más puntuales y de un tono cada vez más ponzoñoso.

En su discurso del año 2013, Fernández hizo mención a la “anti-funcionalidad” del Consejo de Seguridad frente a conflictos internacionales en materia de paz, como también a la poca responsabilidad con que se operaron diversas cuestiones referidas a los Derechos Humanos. A pesar de la crítica, reclamó el cumplimiento a rajatabla de las decisiones emanadas en estos organismos multilaterales, buscando eliminar el “doble estándar” que muchas veces generaba preferencias entre países primermundistas y subdesarrollados. Exigió, nuevamente, la reforma del mismo Consejo de Seguridad, sosteniendo que su funcionamiento no era acorde a la época actual, sino que este instrumento, como las decisiones emanadas del mismo, databan de la Guerra Fría. Reformularlo implicaba, entre otras cosas, adoptar un sistema de decisiones por consenso, como el que poseían organismos como el UNASUR o MERCOSUR:

En muchos de ellos he escuchado como que el 21 de agosto, nosotros habíamos hablado del 6 de agosto de la necesidad de reformular ese Consejo de Seguridad, de que ya no existiera el derecho de veto, que se adoptara – por ejemplo – el sistema que tenemos en los organismos regionales de América, como el UNASUR, como el CELAC, como el MERCOSUR, donde las decisiones se toman por consenso. ¿Por qué? Porque a

diferencia de un organismo de gestión de gobierno, donde el derecho de veto es necesario para poder gobernar cuando se trata de la gestión de resolución de conflictos, si una de las partes que está en el conflicto, o que tiene intereses en el conflicto tiene el derecho a veto, este derecho a veto se convierte necesariamente en un obstáculo para la resolución del conflicto (Fernández, 2013B).

Llegando al final de su mandato como presidente argentina y en su anteúltimo discurso ante Naciones Unidas, específicamente en la 69ª Asamblea General en septiembre de 2014, Cristina Fernández de Kirchner protagonizó una declaración que podría englobar la línea que mantuvo en sus discursos en gran parte de sus ocho años de gobierno:

[...] desde las grandes potencias se cambia con demasiada facilidad el concepto de amigo-enemigo o de terrorista-no terrorista. Y el problema es que tenemos que definir de una buena vez por todas, que no podemos seguir utilizando a la política internacional o a la posición geopolítica para poder dirimir posiciones de poder. [...] mientras valga más el voto de los cinco permanentes que estén sentados en el Consejo de Seguridad que el voto de Costa de Marfil o de Ghana o de Kenia o de Egipto o de Uganda o de Argentina, nada se va a solucionar, solamente serán discursos que daremos acá todos los años sin que arribemos a ninguna solución. (Fernández, 2014B).

Concluyendo con sus ocho años de gobierno, su último discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas estuvo orientado, principalmente, hacia una mirada económica, cerrando el círculo que había iniciado su esposo. En primer lugar, remarcó la aprobación de los principios básicos para la reestructuración de las deudas soberanas, aprobado el 10 de septiembre en la misma Asamblea, caracterizándolo como “el primer intento serio de poner razonabilidad y regulación a un sector como el financiero”. Además, destacó el proceso de desendeudamiento argentino en el año 2005, el cual estuvo ligado con el pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional, organismo que “imponía las medidas macroeconómicas” en el país (Fernández, 2015C).

En segundo lugar, hizo hincapié sobre la materia de distribución de ingresos a nivel mundial, presentando el crecimiento económico norteamericano como el caso más inequitativo de concentración económica:

Yo quiero hablarles también de un proceso de concentración económica inédita en el mundo. Según el último informe del Fondo Monetario Internacional el 1 por ciento de la población concentra, hoy, el 50 por ciento de la riqueza. Aquí mismo, en este país, que supo protagonizar el sueño americano, el sueño de las clases medias americanas, que empujaba a tantos latinoamericanos y sigue empujando, todavía, a venir aquí, donde el 1% tiene más del 30% del total de la riqueza (Fernández, 2015C).

En contraste, presentó a los países emergentes como los encargados de sostener el crecimiento de la economía mundial, encabezados por los países asiáticos, siendo estos los únicos que no se vieron fuertemente afectados por una de las crisis económicas más impactantes de la historia.

Por otra parte, y por primera vez en su mandato como presidente argentina frente a la Asamblea General, Fernandez destacó el rol de Argentina a nivel internacional en materia nuclear. Remarcó la participación de los Estados Unidos, la República Islámica de Irán y el resto de los miembros del Consejo de Seguridad en la firma de un acuerdo para proveer de combustible nuclear a Irán y limitar su supuesto programa nuclear de características militares, recalcando así mismo el rol activo de Argentina en lo que respecta a la no proliferación nuclear.

Sin embargo, Fernández aprovechó la situación para expresar que la causa de la AMIA, como también su encubrimiento, fueron cuestiones complicadas en el plano internacional, mencionando las críticas realizadas por “organizaciones bien pagadas por los fondos buitres” las cuales inculpaban a la Argentina como cómplice del régimen iraní. Finalizó su discurso declarando: “Si somos cómplices del régimen iraní, ¿qué es el presidente Barack Obama entonces? ¿También?” (Fernández, 2015C). Fue la primera vez que Fernández mencionó explícitamente a un mandatario americano en estos discursos, pidiendo dejar la hipocresía diplomática y exigiendo la colaboración de Estados Unidos para aclarar la situación de la causa AMIA, solicitando información sobre el paradero de un funcionario argentino alojado en el país norteamericano vinculado a la misma.

En resumen, los discursos de Cristina Fernández de Kirchner en la Asamblea General estuvieron atravesados por cuatro ejes principales: la construcción de una multilateralidad optima y efectiva, el refuerzo de la democracia, la vigencia de los Derechos Humanos, y la creación de reglas unánimes que sean respetadas por todos los países del mundo, sin ninguna excepción a la norma. Por otra parte, a lo largo de su mandato no faltaron las críticas hacia los organismos multilaterales de crédito, principalmente hacia el Fondo Monetario Internacional. Su relación con el mismo, como

también lo fue la de su esposo y expresidente argentino Néstor Kirchner, nunca fue del todo conflictiva, aunque sí bastante singular.

Por otra parte, es posible identificar una creciente postura de reproche hacia políticas económicas emanadas desde los Estados Unidos, como también hacia su participación y liderazgo a nivel internacional. En sus discursos, la mandataria buscó presentar a los Estados Unidos como la cara opuesta de la política exterior argentina, remarcando sus diferencias ideológicas, políticas y estructurales. Sin embargo, a pesar de optar por una mirada mayormente regional latinoamericana, Cristina Fernández de Kirchner nunca se posicionó en sus discursos abierta y explícitamente en contra de los Estados Unidos hasta sus últimos años de gobierno. Excepto por varias referencias explícitas en la última etapa del período, las críticas discursivas tuvieron más bien de tono indirecto, aunque muchas veces cargadas con tintes de ironía.

6.4.4. Votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Ante esta ambigüedad discursiva, es menester profundizar en qué medida tal actitud se replicó en el plano práctico, comenzando por la posición argentina en sus votaciones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en el que se desempeñó como miembro no permanente del durante los periodos, 1948 a 1949, 1959 a 1960, 1966 a 1967, 1971 a 1972, 1987 a 1988, 1994 a 1995, 1999 a 2000, 2005 a 2006 y 2013 a 2014. Dado el marco temporal de esta investigación, el análisis aquí se limita a los periodos 2005 - 2006 y 2013 - 2014, acontecidos durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner.

6.4.4.1. Período 2005 - 2006

El primer período analizado coincidió con las elecciones legislativas de medio término del gobierno de Néstor Kirchner, momento político en el cuál es común la utilización de la política exterior como herramienta de campaña (Malamud, 2011, p.88). En este caso, a este patrón histórico se le sumaba la lucha entre Kirchner y Duhalde por el control del Partido Justicialista, el cual había sido hasta el momento históricamente nacionalista (Domínguez & Fernández de Castro, 2016). En este contexto, hubiera sido esperable un alejamiento de la política exterior argentina respecto de la potencia norteamericana, principalmente teniendo en cuenta que la administración Bush estuvo marcada por un recurrente intervencionismo tanto político como militar en Latinoamérica, África

y Medio Oriente, política que, se hubiera esperado, fuera condenada enérgicamente por el gobierno argentino, cuya base electoral interna era principalmente de cuño progresista y antiamericanista. Sin embargo, un análisis profundo de la postura que adoptó la Argentina en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en este período permite discernir de tal suposición.

Sin contar la abstención de Argentina y Brasil en la elección de los miembros de la Comisión de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas, donde ambos se abstuvieron con el objetivo de pedir más representación de Latinoamérica, la Argentina votó de la misma forma que los Estados Unidos en todas y cada una de las setenta resoluciones adoptadas en 2005. Muchas de estas abarcaron temas que se volverían recurrentes en la política exterior kirchnerista, como la necesidad de mayor coordinación entre las Naciones Unidas y organismos regionales para una mayor eficacia en el mantenimiento de la paz y la seguridad (1631), la lucha por los Derechos Humanos y condena a crímenes de lesa de humanidad (1581; 1597; 1613; y 1629); y el apoyo al desarrollo democrático autónomo de las naciones (1637).

Sin embargo, lo más llamativo es que la Argentina acompañara con su voto a la administración Bush en temas en los que Buenos Aires se mostraría con importantes diferencias respecto de los Estados Unidos y que más controversia generarían sobre la política exterior argentina. Ejemplo de esto fue el voto de la Argentina a favor de la dura condena contra el terrorismo internacional en todas sus formas que se votó en 2005 (1617). Esta resolución profundizó las condenas de la resolución 1267 (1999) y resoluciones sucesoras, que impusieron sanciones contra aquellos asociados con al-Qaeda / Talibán. Al respecto, cabe advertir que hacia el final del periodo kirchnerista se observó una mayor crítica a la política exterior estadounidense respecto de su enfrentamiento contra diversas organizaciones terroristas (Domínguez & Fernández de Castro, 2016), planteando la Argentina una posición crítica y a veces ambigua al respecto.

Similar situación se dio respecto de las resoluciones del Consejo de Seguridad en el tema más controversial del 2005, el Conflicto de Darfur. En este conflicto las fuerzas del Frente Revolucionario Sudanés (apoyado por Sudán del Sur, Chad, Eritrea, Libia y Uganda) se enfrentaban al gobierno de Sudán (apoyado militarmente por China y Rusia y sancionado por EE. UU) por el petróleo e influencia en la región. Argentina votó en línea con los Estados Unidos a favor de ampliar la presencia de las Naciones Unidas en el conflicto en una serie de resoluciones que contaron con la abstención de China, Rusia y Argelia (1585; 1588; 1590; 1591; y 1627).

Sin embargo, respecto de la resolución que implicaba sancionar a los participantes del conflicto que cometieron crímenes graves (1593), Argentina no votó en línea con los Estados Unidos por segunda ocasión en el año. Aun así, no sería del todo correcto considerar esto como una diferencia real entre ambos, en tanto EE. UU. se abstuvo de votar, no por oposición a la sanción de los participantes, sino por considerar que el mecanismo para llevar a los perpetradores a la justicia debería ser un tribunal híbrido de la Unión Africana y la ONU en África y no la Corte Penal Internacional. Por el contrario, sin tener grandes intereses específicos en el asunto, Argentina votaría en línea con la mayoría a favor de que los juicios se dieran dentro del marco de la Corte Penal Internacional, argumentando su voto afirmativo por motivos humanitarios, como comentó el representante permanente de Argentina para con las Naciones Unidas César Mayoral (UN Meetings Coverage & Press Releases, 2005).

Finalmente, cabe destacar que los dos proyectos de resolución apoyados por Estados Unidos que se vetaron en este periodo (UN Security Council 5418th [closed] meeting) (UN Security Council 5565th meeting) tuvieron poca trascendencia para las relaciones de la Argentina con la potencia norteamericana, aunque el país sudamericano votara a contramano de esta última. Abordando cuestiones relativas a la relación de Israel con sus vecinos árabes, estos proyectos trataban un tema en el que la diplomacia estadounidense frecuentemente se ha encontrado aislada, sin ser la primera ni última vez que aspiraciones de este tipo se vetarían, con diversos grados de oposición a nivel internacional.

Tabla 10: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2005 - 2006

	2005	2006
Total de resoluciones	70	89
Ocasiones en las que Argentina acompañó con su voto a Estados Unidos	69 de 70 (98,5%)	87 de 89 (97.8%)
Promedio general del periodo	98% (156 de 159)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.4.4.2. *Período 2013 - 2014*

El segundo período de la Argentina como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas bajo análisis refiere al 2013/2014, correspondiente al mandato de Cristina Fernández de Kirchner al frente del gobierno argentino. Al respecto cabe resaltar que, en este caso, con la excepción de sus primeros 13 meses en el cargo, los dos mandatos de Cristina Fernández coincidieron con los dos mandatos de Barack Obama en los Estados Unidos.

Una vez más, pese a la retórica combativa de la mandataria sudamericana, un análisis detallado del comportamiento de la Argentina en la Organización de las Naciones Unidas indica que no tuvo comportamientos marcadamente antinorteamericanos (Malamud, 2011, pp. 87-102), sobre todo si se lo compara con la actuación de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América. Esto se puede observar en el hecho de que la Argentina tuvo nuevamente un alto nivel de coincidencia de votación con los Estados Unidos en las resoluciones del Consejo de Seguridad, sin alejarse de los promedios latinoamericanos.

Sin embargo, esto no significa que la relación entre ambos haya sido amena, tal como indicaba la declaración del entonces canciller argentino Héctor Timerman:

Tenemos mucha cooperación en varias áreas, y en otras no tenemos mucha cooperación o tenemos un punto de vista diferente. Esto no nos hace malos o buenos, solo tenemos una visión diferente del mundo porque ocupamos una posición diferente. Héctor Timerman – entrevista para Página 12 – 28 de septiembre de 2014 (Ginzberg, 2014).

En línea con esta oposición limitada, aunque no combativa, el canciller argentino también declaró: “Ningún país por sí sólo decide la relación que tiene con el otro, es un tango bailado por dos. Tenemos la relación que podemos tener con los Estados Unidos, y ellos tienen la relación que pueden tener con nosotros” (Ginzberg, 2014).

Con estas palabras Héctor Timerman trató de definir las relaciones bilaterales entre ambos países tras la decisión de la Corte Suprema de EE. UU. de no escuchar el caso relacionado con acreedores que se negaron a aceptar la reestructuración de la deuda de Argentina tras su incumplimiento de 2001, hecho central alrededor del que girarían los eventos que marcaron la relación entre ambos países en los años subsiguientes.

La alternancia entre tensión y amabilidad sería la característica definitoria de la relación durante el periodo 2011–2015. Ciertamente ni Cristina Fernández ni su esposo siguieron una estrategia de acomodamiento irrestricto frente a las preferencias de Washington. Sin embargo, el análisis de las votaciones en el Consejo permite advertir que tampoco ninguno se decidió por montar una oposición sistemática, al menos en este ámbito. Según diversos autores, al carecer de un plan definido, la política de Argentina hacia los Estados Unidos ha estado más bien a merced de cambiantes situaciones internas (crecimiento económico, ideología, Derechos Humanos) y externas (negociación de la deuda, soberanía en Malvinas) (Busso, 2016).

La confrontación retórica entre ambos gobiernos llegó a punto máximo durante la situación en Ucrania, que implicó 26 reuniones formales e informales en las Naciones Unidas, 17 de las cuales fueron públicas. Esta crisis ocurrió en un momento en que la Argentina buscaba profundizar sus lazos estratégicos con Rusia, por lo cual la Presidencia argentina aprovechó esta oportunidad para criticar el doble estándar de Occidente (en particular, Estados Unidos y Gran Bretaña) relacionando el caso de Crimea con el de las Islas Malvinas, argumentando que "no se puede estar a favor de la integridad territorial de [Ucrania con respecto a] Crimea y contra la de Argentina con respecto a las Islas Malvinas" (Casa Rosada - República Argentina, 2014).

A pesar de esta oposición en términos discursivos, la Argentina votó a favor de las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre Ucrania / Crimea para evitar ser el único disidente, con la obvia excepción de Rusia y la abstención natural de China, aunque se abstuvo de votar sobre resoluciones similares en la Asamblea General. Esta postura de enfrentamiento directo acompañada de complacencia al momento de las votaciones bajo el objetivo de evitar el aislamiento diplomático, sería una constante de la diplomacia argentina. Durante este período, excepto por una, el voto argentino estaría en línea con el norteamericano en todas las resoluciones adoptadas por el Consejo.

Durante el periodo 2013-2014 se presentaron cuatro proyectos de resolución que no obtuvieron suficiente apoyo para su adopción. El primero de estos fue el Proyecto de Resolución S / 2013/660, proyecto que buscó retrasar un año los procedimientos de la Corte Penal Internacional contra el presidente y el vicepresidente de Kenia, el cual obtuvo solo siete votos a favor. Si bien ningún miembro del Consejo de Seguridad votó en contra del borrador, ocho miembros se abstuvieron, incluyendo a los Estados Unidos y la Argentina.

El fue el Proyecto de Resolución S/2014/189, que buscó el apoyo del Consejo para la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Ucrania, y para declarar ilegal el referéndum del 16 de marzo sobre el estado de Crimea. Rusia vetó el borrador y China se abstuvo, mientras que la mayoría, incluyendo Argentina y Estados Unidos, lo apoyaron. Aunque la gestión de Cristina Fernández busco estrechar los lazos con Rusia, fue una dura crítica del referéndum en Crimea, al comparar el mismo con el aquel realizado por el Reino Unido en las Islas Malvinas.

El tercero fue el Proyecto de Resolución S/2014/348, en el cual China y Rusia, naturalmente, vetaron un esfuerzo por remitir la situación en Siria a la Corte Penal Internacional. La Argentina votó de la misma forma que los Estados Unidos, acompañando el voto con duras palabras expresadas por el representante argentino para las Naciones Unidas, Mrs. Perceval:

Permitir que la perpetuación de la impunidad sea la respuesta a los crímenes cometidos por todas las partes en Siria corroe no solo los fundamentos éticos, políticos y legales de las Naciones Unidas, sino también la responsabilidad del Consejo de mantener la paz y la seguridad internacionales. Hoy es insostenible e incluso ofensivo tratar de presentar una falsa dicotomía entre paz y justicia. Todos hemos aprendido que no hay justicia sin paz y que la paz está en peligro sin justicia. [...] parecería que una vez más debemos aceptar como normal el ejercicio de la justicia selectiva (UN Security Council Meeting Record).

Finalmente, el cuarto proyecto no aprobado fue el S/2014/916, promovido por Jordania, que buscaba imponer un plazo para que Israel y la Autoridad Palestina llegaran a un acuerdo negociado, y para Israel retirarse de los territorios ocupados. Mientras que la Argentina votó a favor del borrador, Estados Unidos votó en contra de la propuesta.

Tabla 11: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en el periodo 2013 – 2014

	2013	2014
Total de resoluciones	48	66
Ocasiones en las que Argentina acompañó con su voto a Estados Unidos	48 de 48 (100%)	65 de 66 (98.5%)
Promedio general del periodo	99,1% (112 de 113)	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

6.4.4.3. Comparación entre períodos y conclusiones

El hecho de que la Argentina haya sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tanto al inicio como hacia el final de los gobiernos kirchneristas presenta una oportunidad única para observar la dinámica diplomática entre ambos países.

Lo primero a destacar de esta dinámica es su irregularidad. La relación de la Argentina y los Estados Unidos osciló entre un primer período de acercamiento (tal vez por necesidad más que por gusto), al principio del gobierno de Néstor Kirchner, cuando este estaba más enfocado en política interna a la par que buscaba una renegociación de la deuda externa. Durante esta primera etapa se puede observar un solapamiento casi total de los votos de ambos países en el Consejo de Seguridad, en temas como terrorismo, seguridad regional y Derechos Humanos. Si bien este solapamiento puede ser explicado parcialmente por el papel secundario al que se vio relegada la política exterior bajo a temas internos más urgentes, según el presente indicador, pareciera haber existido un genuino intento por evitar confrontaciones con la nación norteamericana.

Por otro lado, durante el segundo período analizado se dieron reiteradas denuncias retóricas en el escenario internacional, en tanto la mandataria argentina consideraba como insuficiente la ayuda del gobierno de Barack Obama respecto de la negociación con los *holdouts*, tema central que dictaría la relación de ambas administraciones. Esta oposición, sin embargo, no se vio plasmada de forma directa en los votos dentro del organismo analizado. Una oposición de tal tipo hubiera significado posiblemente el aislamiento diplomático de la Argentina y un retroceso en temas centrales para la política exterior del país, como la Cuestión Malvinas.

Ciertamente, aun así, importantes rasgos de crítica y oposición en las declaraciones efectuadas por los funcionarios argentinos y norteamericanos tuvieron lugar. Cabe destacar aquella en la que Cristina Fernández, en una sesión de las Naciones Unidas conducida por Barack Obama, señaló lo denominó como “la hipocresía de las potencias”, por la velocidad y contundencia con la que condenaron el referéndum realizado por la Federación Rusa, al mismo tiempo que se mantenían complacientes con la ocupación británica de las Islas Malvinas y el referéndum allí realizado. Sin embargo, nada de esto se tradujo en alejamientos importantes al momento de las votaciones. Como puede advertirse, el acompañamiento en las resoluciones adoptadas por el Consejo fue prácticamente absoluto.

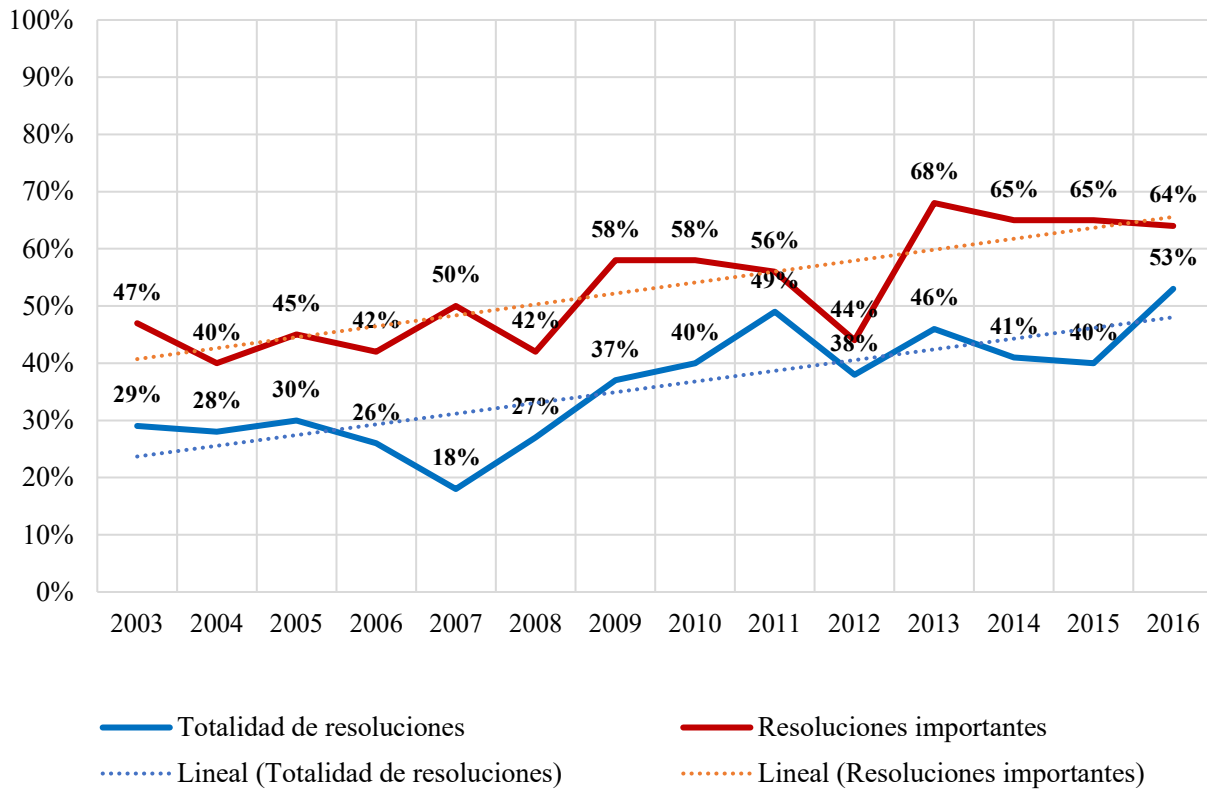
Tabla 12: Promedios de apoyo de Argentina a Estados Unidos en el Consejo de Seguridad

	2005	2006	2013	2014
Total de resoluciones consideradas	71	89	48	66
Ocasiones en las que Argentina acompañó con su voto a Estados Unidos	98.5%	97.8%	100%	98.5%
Promedio general del periodo	98%		99.3%	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas

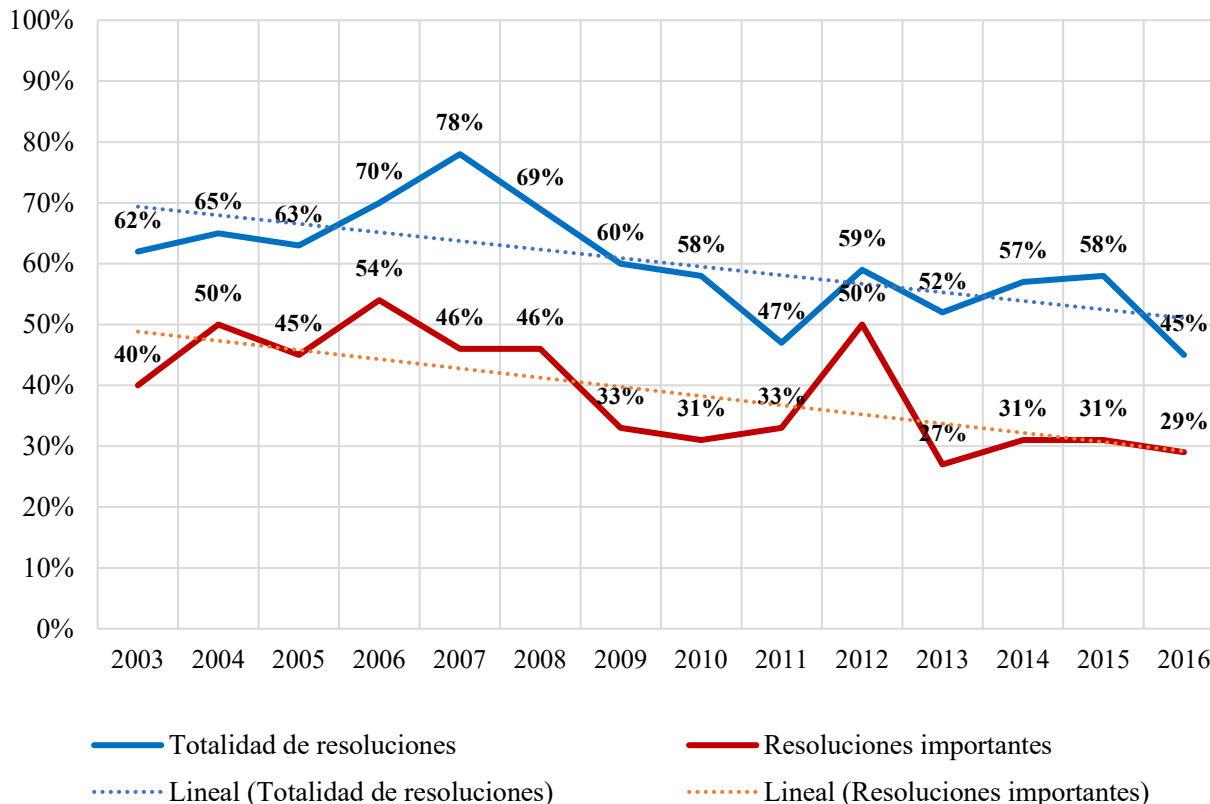
6.4.5. Votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas

Gráfico 34: Coincidencias de Argentina con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Gráfico 35: Oposición de Argentina con Estados Unidos en totalidad de votaciones de la Asamblea General de la ONU (2003 – 2016)

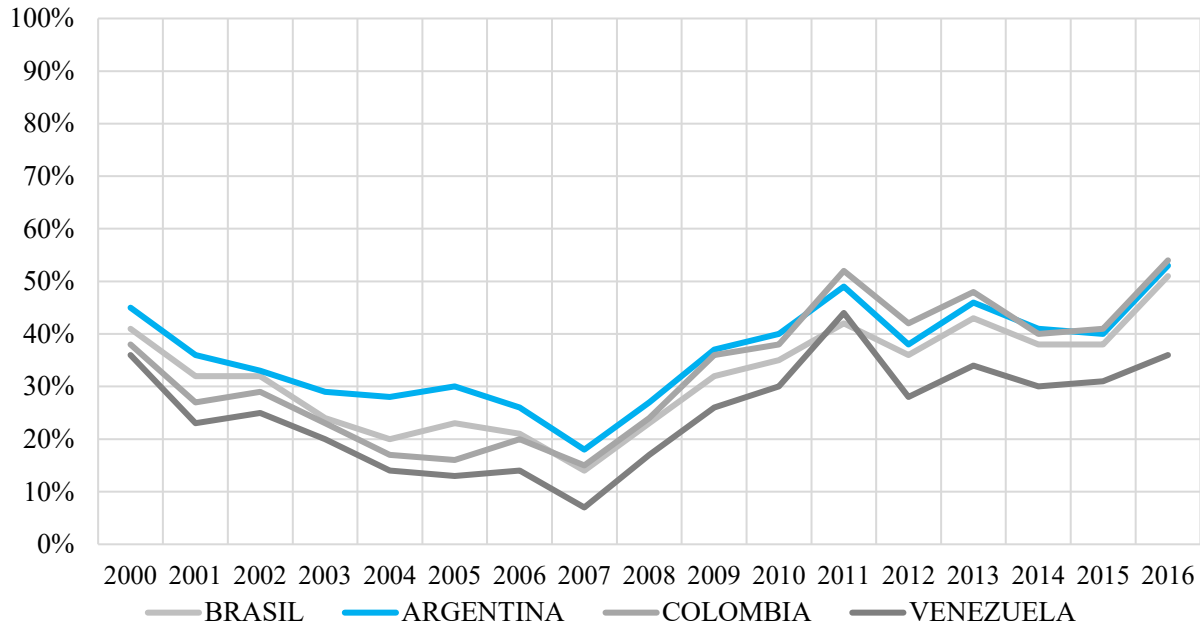


Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

En lo que respecta a las votaciones en la Asamblea General, se puede observar un mayor porcentaje de coincidencia en las resoluciones importantes (siendo los picos más importantes en 2013 y 2016) que en la totalidad general de resoluciones. En promedio, el porcentaje de coincidencia en la totalidad de las resoluciones fue de 36% frente a un 53% en las resoluciones importantes. En términos de oposición, los datos muestran justamente la lógica inversa.

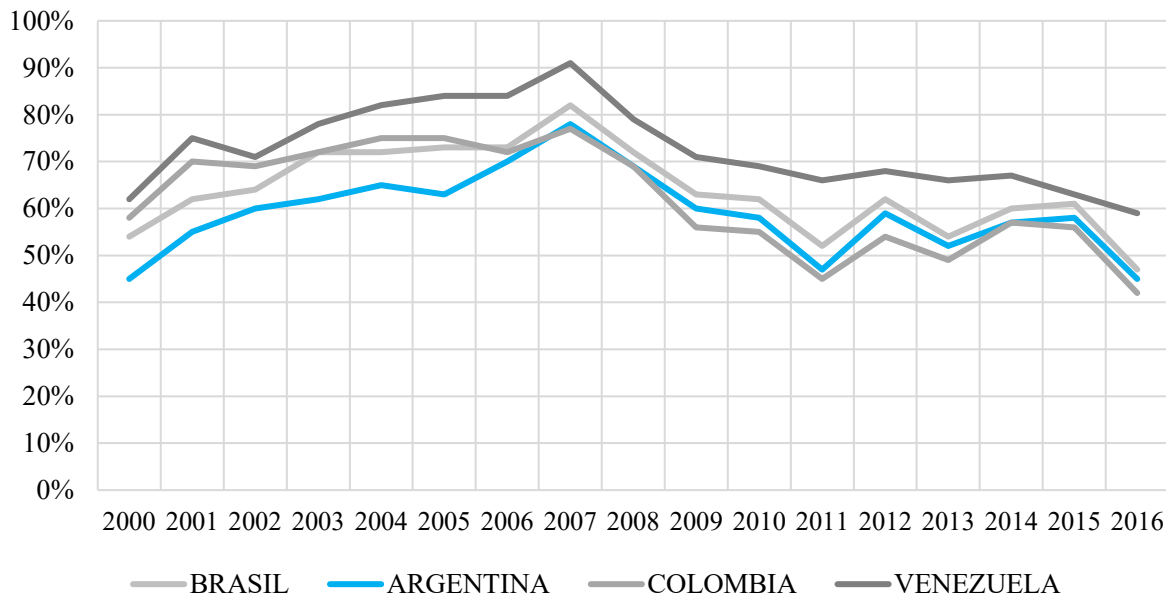
Tal como puede verse, entre los años 2003 y 2015 las delegaciones argentinas en la ONU mantuvieron una opinión medianamente contraria hacia el accionar estadounidense, tal como ya se había demostrado en los discursos presidenciales en las Sesiones de Apertura de la Asamblea General. No obstante, es posible observar que, a pesar de la distancia ideológica con los Estados Unidos, ambos presidentes mantuvieron un porcentaje de oposición relativamente menor al del resto la región, el cual promedió un 39% respecto de las resoluciones consideradas especialmente importantes por el Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Gráfico 36: Comparación de coincidencias en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 – 2016)



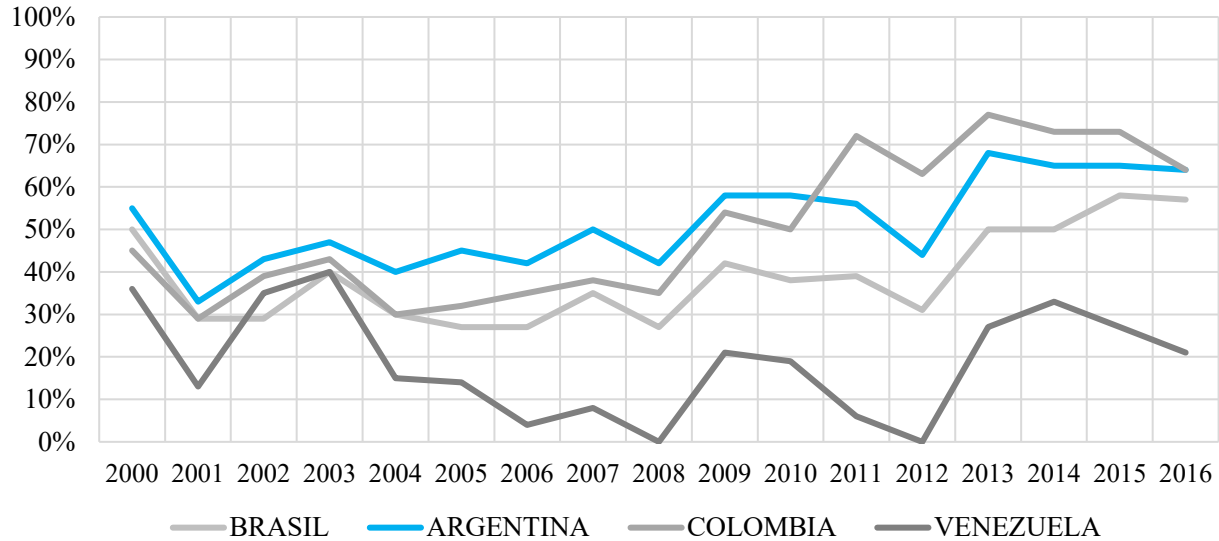
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 37: Comparación de oposición en totalidad de votaciones de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 – 2016)



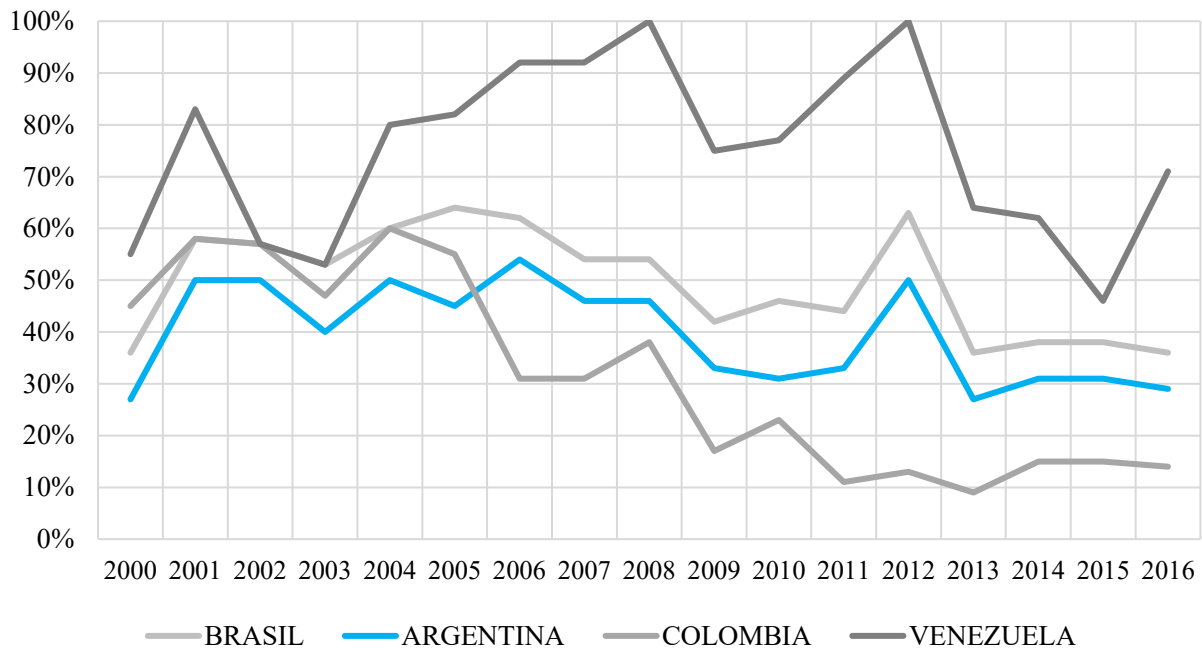
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 38: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Gráfico 39: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (2000 – 2016)



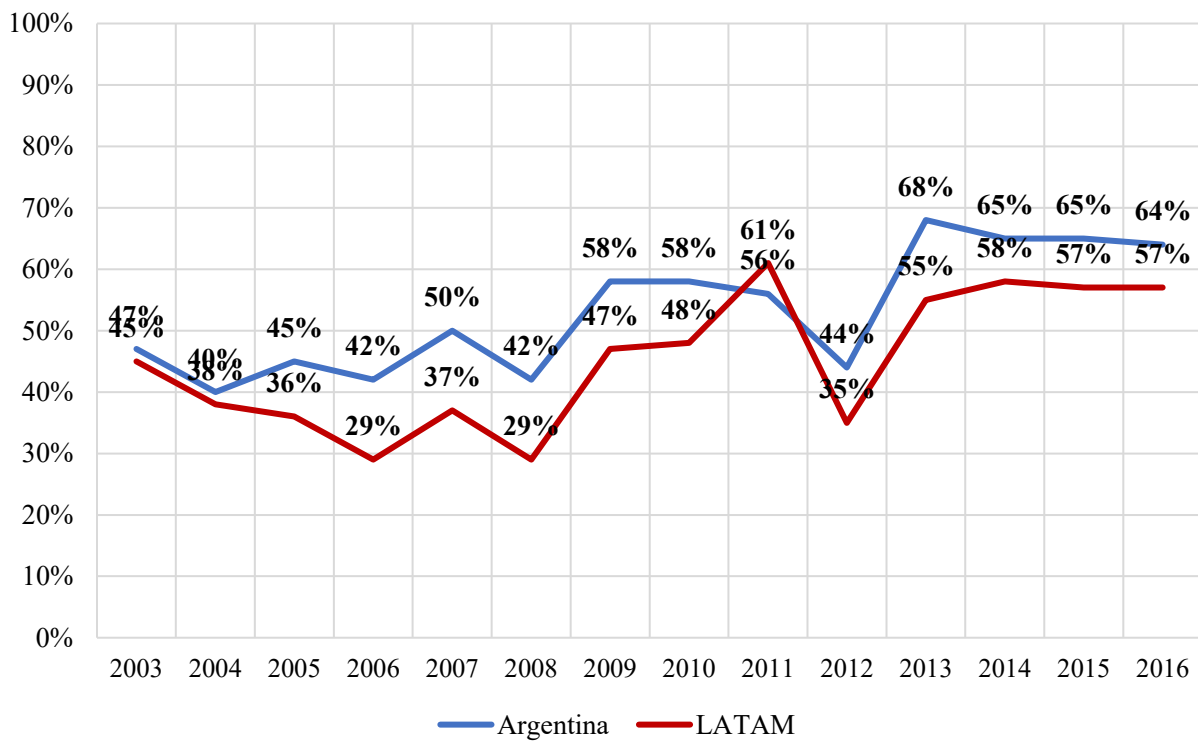
Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 – 2016)

Al comparar los casos seleccionados y sus niveles de coincidencia y oposición hacia las decisiones estadounidenses, es posible observar que Argentina, en promedio, fue el país que más coincidió en las resoluciones, mientras que Venezuela se posiciona como aquel que mayor oposición presentó hacia Estados Unidos en el período estudiado.

El Gráfico 36 exhibe que, en promedio, Argentina (36%) presentó una concordancia tres puntos porcentuales mayor a la de Colombia (33%), país que se suele presentar como mucho más próximo a la postura estadounidense.

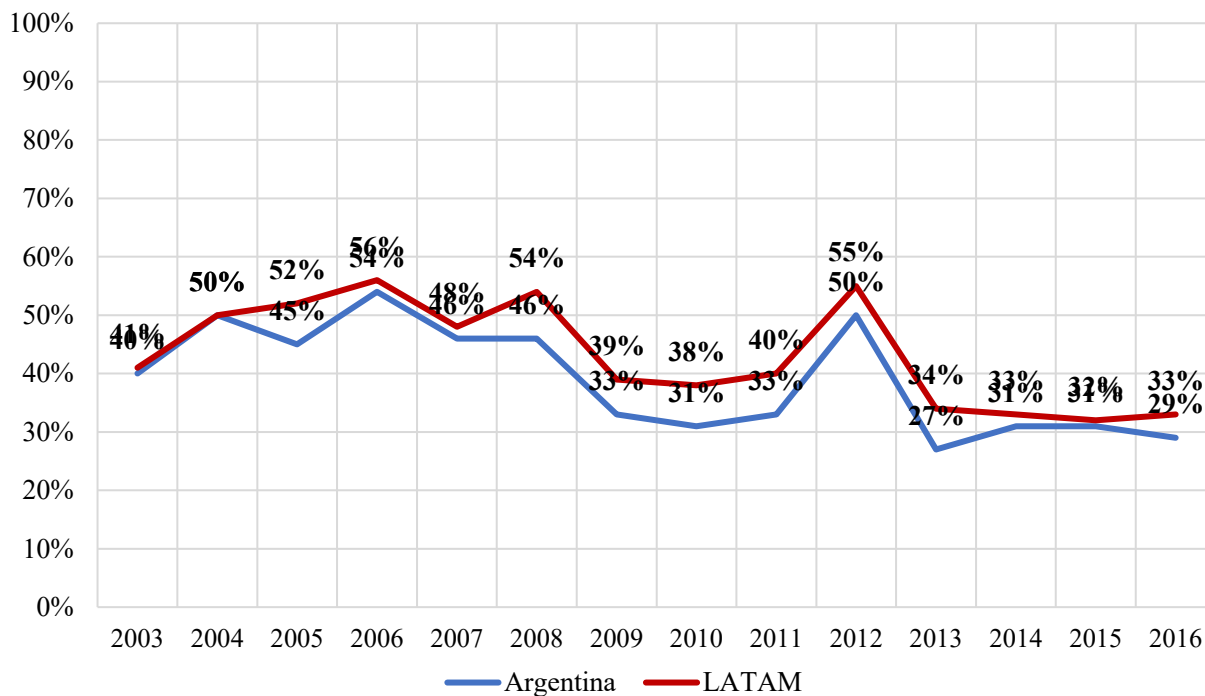
Asimismo, como ilustra el Gráfico 37, el promedio de oposición de la Argentina (59%) fue 14 puntos porcentuales menor que el de Venezuela (73% de oposición en promedio). Respecto de las resoluciones más importantes para Washington, la Argentina se distanció en 9 puntos porcentuales de la oposición presentada por Brasil y por Venezuela (40%, 49% y 75% respectivamente). A pesar de que los 3 países mantuvieron cierta postura desafiante hacia el gigante norteamericano en sus discursos, la Argentina fue el que menos distanciamiento presentó en términos prácticos.

Gráfico 40: Comparación de coincidencias en votaciones de resoluciones importantes de Argentina y América Latina (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Gráfico 41: Comparación de oposición en votaciones de resoluciones importantes de Argentina y América Latina (2003 – 2016)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2003 – 2016)

Los niveles de alineamiento en las votaciones de la Argentina también se distanciaron respecto de los promedios regionales. En aquellas votaciones de carácter importante, Latinoamérica mantuvo en promedio de sólo un 32% de coincidencia en el período estudiado, mientras que el porcentaje argentino rondó un 41%. En lo que respecta a los niveles de oposición, tal y como lo demuestra el Gráfico 41, el porcentaje promedio de oposición de la región giró en torno al 44%, una diferencia porcentual de 4 puntos con el mantenido por Argentina (40%).

En resumen, en términos prácticos, la Argentina fue el país que mayor porcentaje de coincidencia presentó hacia las votaciones estadounidenses en la Asamblea General entre los casos de estudio en el período analizado, tanto respecto de la totalidad de resoluciones como de las resoluciones consideradas más importantes por el Departamento de Estado norteamericano. Asimismo, su nivel de coincidencia fue mayor en promedio que el de la región en su totalidad e, inversamente, su nivel de oposición fue menor. En el caso de la Argentina, la verbosidad discursiva y la oposición ideológica marcada en múltiples arengas no tuvo un correlato directo en términos prácticos al momento de las votaciones.

6.4.6. Conclusiones

El análisis de la política exterior argentina hacia los Estados Unidos tal vez resulte uno de los casos más interesantes a lo largo del presente trabajo. Las desavenencias han sido política de Estado en el vínculo bilateral. Los desencuentros datan desde antes de las primeras conferencias panamericanas y las relaciones parecieran ser guiadas por posicionamientos pendulares, aunque más marcados por la oposición que por el acercamiento. Sin embargo, un análisis más profundo de indicadores tales como los discursos de apertura en el Congreso Nacional y ante la Asamblea General de Naciones Unidas, así como las votaciones en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General de la ONU revelan dos caras de una misma política exterior: la discursiva y la práctica.

La primera de ellas, la discursiva, se entiende a partir dos puntos. Por un lado, la necesidad de diferenciarse de la Argentina de los '90 y cuyos vínculos con los principales organismos multilaterales de crédito y las políticas del Consenso de Washington habían desencadenado en el estallido del 2001 (o al menos era la narrativa que buscaba construirse para explicar la crisis). Estas ideas fueron tomadas y replicadas por sectores de izquierda y progresistas que también encontraron apoyo en una sociedad sumergida en la pobreza y la desigualdad, que requería de medidas urgentes por parte del Estado. Para satisfacer a la base electoral de ambos mandatarios analizados en este caso, Era necesario distanciarse de un pasado visto como caótico y de pérdida de autonomía, del cual los Estados Unidos formaban parte como promotores de un orden internacional que había llevado a la Argentina a una de sus mayores crisis. Esto también deja en evidencia que comprender la política exterior argentina requiere de entender su política doméstica como un factor decisivo en su configuración.

Sin embargo, como se desprende de un análisis detallado de los discursos mantenidos por los altos mandos argentinos, estos no estuvieron cargados de una verbosidad excesiva ni tampoco de menciones o acusaciones específicas recurrentes a los Estados Unidos (como sería en el caso venezolano), salvo contadas excepciones, que llegaron más bien hacia el final del período. Era necesario mantener canales fluidos de comunicación para una Argentina cuya reinserción internacional dependía del éxito de las negociaciones para la salida del default.

A partir de este último punto la fase práctica de la política exterior cobra más sentido y es posible comprender mejor el comportamiento de la Argentina en las votaciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, donde se mostró mucho más de acuerdo con las perspectivas

norteamericanas. A pesar de la crítica del orden internacional en los discursos y la promoción de cambios en las reglas de juego, las acciones en realidad no tendieron a reflejar tal nivel de revisionismo. Los últimos apartados de este capítulo dan cuenta de ello. En ambos períodos bajo liderazgo kirchnerista en los que la Argentina formó parte del Consejo de Seguridad, no hubo grandes alejamientos respecto de la posición de Washington en distintas materias.

Mientras tanto, en las resoluciones adoptadas por la Asamblea General y en comparación con el resto de América Latina, el nivel de coincidencia se mantuvo siempre por encima del promedio, mientras que el nivel de oposición siempre estuvo por debajo. Más aún, dentro de los casos seleccionados, Argentina fue el país que presentó menor oposición bajo el período seleccionado coincidiendo, en promedio, incluso más que Colombia. Extraño pero interesante contraste si se lo compara con el hecho de que la sociedad argentina es la que tiene una opinión más desfavorable sobre los Estados Unidos. Lo cierto es que tal como exponen Russell y Tokatlian (2014, p.136), las relaciones bilaterales fueron ambiguas:

Combinaron de manera desordenada algunas áreas de consenso y cercanía donde, en diferentes grados, se fusionan convicciones y conveniencias (por ejemplo, las misiones humanitarias en Haití, el apoyo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, cooperación en materia de inteligencia en la Triple Frontera entre Argentina, Brasil y Paraguay, no proliferación nuclear y desarrollo de satélites), con otras áreas de distanciamiento y desacuerdo que conjugan diferentes dosis de ideología y pragmatismo (por ejemplo, el mantenimiento del bloqueo estadounidense contra Cuba, el reconocimiento del Estado palestino, el futuro de la seguridad hemisférica, la actitud hacia una mentalidad neogolpista en la región, las formas de combatir el narcotráfico y el crimen organizado, el repentino intento de diálogo entre Argentina e Irán sobre la ataque a la AMIA, la implementación de la iniciativa de la ONU Responsabilidad de Proteger, los reclamos que disputan políticas económicas proteccionistas los riesgos tanto a nivel bilateral como en la Organización Mundial del Comercio, y el grado y alcance de la regulación del sistema financiero internacional).

En resumen, se trató de una política exterior cooperativa en ciertas áreas y más reticente en otras. En su revisión de la política exterior del período Russell (2016, p.84) es explícito al reconocer que ninguno de los dos mandatarios del matrimonio Kirchner planteó una estrategia de acomodarse

a las preferencias de Washington, aunque tampoco ninguno de los dos montó una oposición sistemática a las mismas. Más adelante en el mismo texto, en coincidencia con la perspectiva aquí planteada, el autor bien apunta que las “diferencias lógicas”, provenientes de doctrinas y tradiciones diplomáticas históricas o de consensos políticos que se aceptan como intereses permanentes (el reconocimiento del Estado de Palestina, la continuación de las sanciones económicas de los Estados Unidos a Cuba, las estrategias de lucha contra el tráfico de drogas, la intervención militar en Libia en virtud de la "responsabilidad de proteger" y la grave controversias en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación con las barreras comerciales "discrecionales") no fueron las que desempeñaron un papel central en los altibajos de la relación entre ambos países, sin haber ameritado una preocupación importante para Washington (p.91). Por el contrario, fue la sobreactuación y el alto perfil sobre otras cuestiones puntuales las que conllevaron las mayores rispideces. En sus palabras:

Por su parte, la Argentina no era ni un lobo solitario en cuanto a sus diferencias ni un adversario. Ninguna de las diferencias lógicas tocó o influyó directamente en los intereses vitales de los Estados Unidos. El problema central, por lo tanto, estaba en los picos de tensión entre los dos países y sus secuelas, que dejaban su huella y limitaban la cooperación bilateral, especialmente en lo que respecta a temas de gran interés como el terrorismo, el tráfico de drogas, la no proliferación de armas nucleares y los derechos humanos. La Argentina pasó de ser un aliado reconocido en estos temas a esperar en el limbo la llegada de un nuevo gobierno (Russell, 2016, p.98)

En términos de la clasificación propuesta por Russell y Tokatlian, la Argentina de los Kirchner planteó más bien una oposición limitada, caracterizada por una política mixta hacia los Estados Unidos que combinó desacuerdo y colaboración, en tanto la potencia norteamericana fue percibida como un poder dual (amenaza y oportunidad), considerando enfoques más heterodoxos y neo-desarrollistas, pero sin posicionarse como un desafío directo para Washington. En línea con otros ámbitos de la política interna, la política exterior de los Kirchner estuvo caracterizada por lo que Leiras (2015, p.249) define como una “estrategia de confrontación calibrada”.

La particularidad de la posición argentina hacia los Estados Unidos radicó en los notables contrastes entre sus posiciones discursivas, si bien no sistemáticas, sí fuertes y llamativas, y su accionar práctico al momento de otorgar su apoyo al accionar norteamericano en las Naciones

Unidas. El hiperpresidencialismo en términos de decisiones de política exterior (así como en otros ámbitos internos) tuvo como consecuencia una cierta propensión a la sobreactuación y contribuyó a una imagen de volatilidad en el plano internacional (Russell & Tokatlian, p.246). Sin embargo, en términos comparativos con los casos estudiados, como se verá en otros capítulos, las palabras pareciesen haber pesado más que las acciones en la formulación de la respuesta sobre la política exterior de los Estados Unidos hacia la Argentina.

6.5. Comparación entre casos y conclusiones

Este capítulo profundizó sobre la variable independiente del modelo explicativo desarrollado en el trabajo. El objetivo de este capítulo fue describir y comparar las políticas exteriores dirigidas hacia los Estados Unidos de los casos bajo estudio. Además de comentarios generales a partir de la literatura académica especializada y la puntualización de diversos hechos diplomáticos y políticos, se profundizó sobre dos dimensiones (discursiva y práctica), con dos indicadores cada una. A continuación se comparan los datos obtenidos en cada uno de los casos.

En lo que respecta a la dimensión discursiva, ha quedado por demás clara la disposición opositora del caso Venezolano que, si bien inició el período con una posición más bien neutral, se orientó año a año cada vez hacia una oposición retórica más berruática y sistemática. Tanto Hugo Chavez como Nicolás Maduro aprovecharon cada una de sus oportunidades frente a los micrófonos para presentar sus acusaciones hacia los Estados Unidos, sin importar si el foro en cuestión era de corte nacional o internacional. Además, hubo acusaciones tanto de corte general como puntuales, hacia decisiones y acciones específicas del gobierno norteamericano. Algunas de estas declaraciones fueron especialmente subidas de tono, como cuando Chávez proclamara “¡Washington! Ese sí es el eje del mal, y sus aliados en el mundo, que amenazan, invaden, matan, asesinan” o cuando en el año 2006 pregonara “El diablo está en casa. Ayer el diablo vino aquí. En este lugar huele a azufre”.

En segundo lugar en niveles de oposición dentro de esta dimensión se ubica el caso argentino, aunque sin alejarse demasiado del caso brasilero. Si bien las declaraciones no tuvieron un nivel de sistematicidad temporal tan constante como el caso venezolano, los mandatarios argentinos (especialmente Cristina Fernandez) fueron aumentando el nivel de sus acusaciones año a año, incurriendo en algunas especialmente ponzoñosas desde el punto de vista norteamericano. El nivel de confrontación fue variando con los años, siguiendo especialmente las necesidades de aglomerar al público interno bajo la imagen de un enemigo externo. Aún así, la oposición tampoco fue sistemática, sino que más bien se trató de declaraciones puntuales, aunque con alto grado de impacto público. Si bien sus punzantes arengas antinorteamericanas lograron un fuerte nivel de publicidad en cada ocasión, en otras épocas ambos se cuidarían de sus dichos (especialmente Nestor Kirchner, frente a la necesidad del apoyo norteamericano para el canje de la deuda),

avanzando de forma más abstracta (como lo haría siempre Brasil) contra “un orden internacional injusto” o, la mayor parte de las veces, evitando emitir palabras al respecto.

En cuanto al caso brasileño, la oposición discursiva de Lula Da Silva y Dilma Rousseff tuvo un nivel de sistematicidad y continuidad temporal mucho mayor. Ambos mandatarios aprovecharon constantemente las oportunidades provistas, especialmente en foros internacionales, para apuntar contra el orden internacional preponderante, a sus ojos injusto con la nueva distribución de poder y del que Estados Unidos había sido el principal artífice. Sin embargo, en prácticamente todas las ocasiones, se cuidaron de no confrontar a los Estados Unidos de forma directa o realizar acusaciones nocivas. La oposición discursiva (que respondía en gran medida a la búsqueda brasileña de mayor protagonismo internacional y la obtención de un puesto como miembro permanente del Consejo de Seguridad) mantuvo, en este caso, mayores niveles de “cordialidad” que en el caso argentino. Si bien las acusaciones se hicieron presentes y hasta reiterativas, no fueron ni tan puntuales ni tan ponsoñosas como las del gobierno instalado en Buenos Aires.

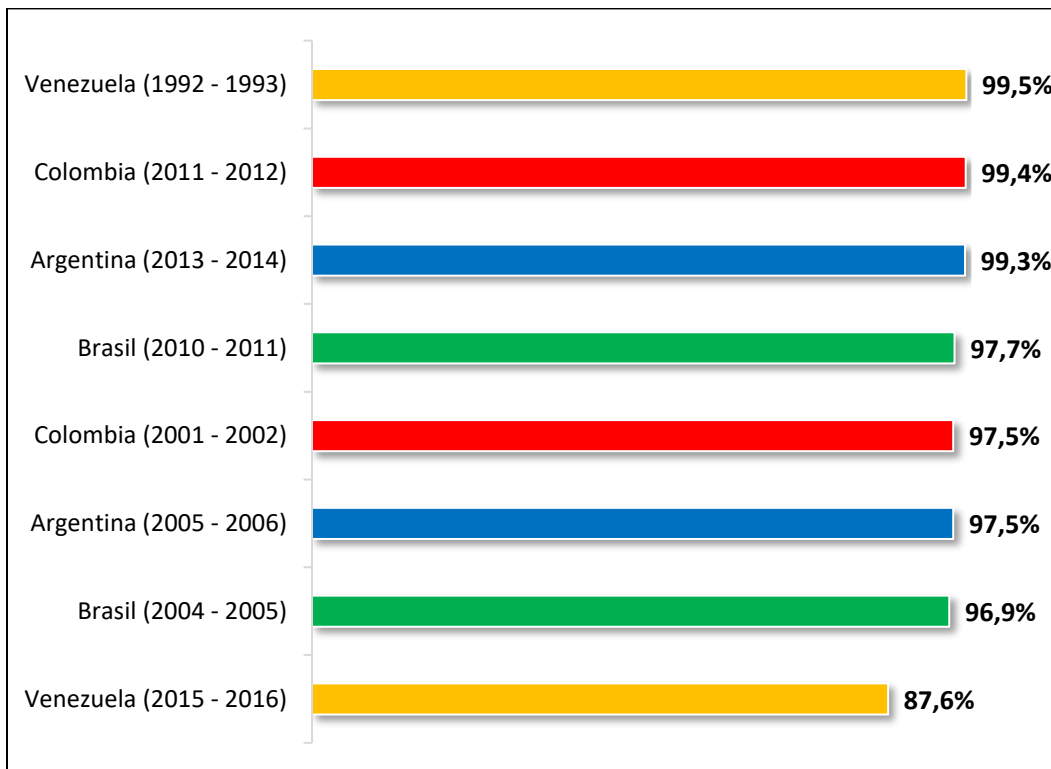
Finalmente, el caso Colombiano en esta dimensión fue el de un muy claro alineamiento hacia las políticas y directrices emanadas desde Washington. Ambos presidentes durante el período estudiado aprovecharon las múltiples oportunidades a nivel nacional e internacional para dar a conocer su apoyo al gobierno norteamericano y a hacer bienvenida su ayuda en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo que azotaba al país. Las acusaciones, si bien existieron, fueron mínimas y muy puntuales, primando fundamentalmente el alineamiento.

Mientras que los datos sobre el comportamiento discursivo no sorprenden en sus resultados, en línea con lo que suele ser el saber común, el análisis de las votaciones en las Naciones Unidas agrega una dimensión interesante en tanto permite advertir las complejidades de las macrorelaciones de Política exterior. Tal como ha quedado demostrado en los distintos casos, discurso y práctica no siempre coincidieron.

En lo que respecta a los porcentajes de coincidencia en las votaciones del Consejo de Seguridad, cabe considerar, en primer lugar, un aspecto que podría llegar a sorprender a quienes no son expertos en la materia. Los datos indican que, incluso en los casos caracterizados comúnmente como de alto nivel de oposición (como Venezuela), los niveles de coincidencia son sistemáticamente altos. Esto responde, en gran medida, a que la mayor parte de las resoluciones en

este ámbito se encuentran generalmente discutidas y preacordadas entre las partes antes de su votación, para evitar altos niveles de rechazo. Cuando alguna gran potencia conoce de antemano que su posición será rechazada por la mayoría de los otros miembros, lo más común es directamente evitar su presentación para votación (a menos que desee mostrar ante el mundo la posición poco atractiva públicamente de otras grandes potencias hacia una cuestión de alto impacto). Tal como se puede ver, los porcentajes de alineamiento en este ámbito, excepto por el caso venezolano de su período más reciente, en todos los casos exceden el 95%. Los países latinoamericanos votaron contrariamente a los Estados Unidos únicamente en muy pocas ocasiones al año.

Gráfico 42: Promedio de coincidencias en votaciones del Consejo de Seguridad de la ONU



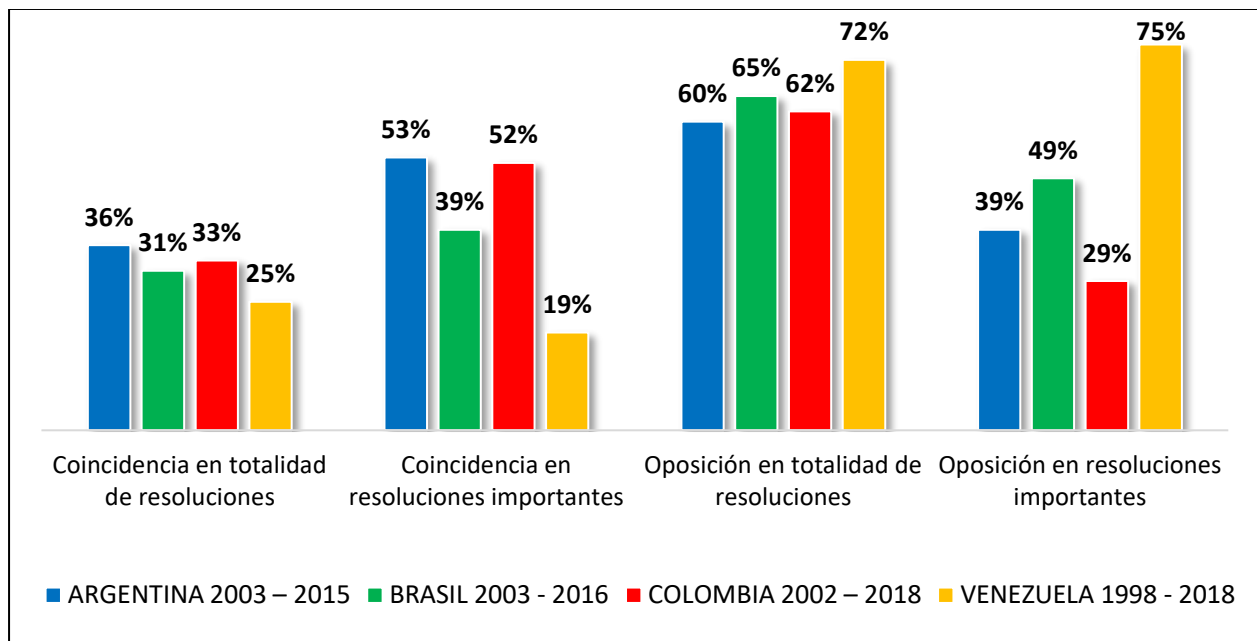
Fuente: Elaboración propia

En segundo lugar, cabe advertir, que no hay patrones sistemáticos en términos de actores para este indicador. Tal como se puede observar en el gráfico anterior de forma clara, los niveles de coincidencia no solamente son prácticamente idénticos entre todos los casos bajo estudio, sino que se intercalan entre los distintos actores analizados. No es posible decir que alguno de estos ha sido de forma sistemática el principal promotor u opositor de los intereses norteamericanos, sino que los porcentajes de coincidencia han variado. Excepto por el caso venezolano (e incluso este, hasta

cierto punto), ninguno podría ser acusado, a partir de este indicador, de contrariar los intereses norteamericanos con un alto grado de regularidad.

En cuanto a las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, este indicador es particularmente interesante para definir de forma mucho más clara el comportamiento en términos prácticos de los actores estudiados.

Gráfico 43: Promedios de coincidencia y oposición en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas



Fuente: Elaboración propia

Tal como puede advertirse en el gráfico, Venezuela se presentó en este ámbito como un opositor sistemático de las políticas norteamericanas. Además de llamativos picos del 100% de oposición en algunos años, fue el actor que desarrolló menores niveles de coincidencia y mayores niveles de oposición en promedio, tanto en la totalidad de las resoluciones como en la votación de resoluciones especialmente importantes para la diplomacia norteamericana. Este comportamiento se coincidió con su práctica discursiva, lo que ubica al caso venezolano como el de mayor nivel de oposición en ambas dimensiones entre los casos analizados.

Por otro lado, el caso argentino es particularmente interesante. En promedio, fue el caso con mayores niveles de coincidencia sobre la totalidad de resoluciones votadas y el que menor grado

de oposición presentó, tanto en la totalidad de resoluciones votadas como al medir únicamente la votación sobre resoluciones importantes. En el único indicador que no se ubica en primer lugar (en términos positivos con respecto de los Estados Unidos) es en el de oposición de resoluciones importantes, donde queda segundo, únicamente detrás de Venezuela.

Estos resultados son altamente llamativos, al considerar que la percepción generalizada es la del caso argentino durante el período kirchnerista como uno de alta oposición sistemática a los designios norteamericanos. Por el contrario, estos datos indican que, si bien no puede hablarse de la Argentina como un actor plénamente alineado a Washington, en términos prácticos fue uno de los menores opositores de la región. Incluso Colombia, gobierno generalmente destacado como el máximo aliado de los Estados Unidos en la región, tuvo en varias ocasiones niveles de oposición mayores. Discurso y acción, en el caso argentino no se solaparon, sino que fueron más bien en sentido contrario, el menos en comparación con los otros actores estudiados.

Por su parte, en el caso de Brasil, su comportamiento en este indicador fue el de una oposición más marcada que la de la Argentina, mucho más en línea con su discurso en contra del sistema internacional promovido por los Estados Unidos. Sus niveles de oposición, si bien no llegaron a los extremos del caso Venezolano, fueron en promedio más altos que los de la Argentina y de Colombia y fueron también más altos que el promedio regional. Cabe recordar que América Latina es considerada la región de mayor oposición del mundo en los términos de este indicador, lo que ubica a Brasil en una posición especialmente comprometedora. Sería errado hablar de una confrontación directa y conflictiva, pero tampoco se puede negar que Brasil, en su búsqueda de promoción de una nueva política regional e internacional en el marco del ascenso de los BRICS, fue una piedra en el zapato de la diplomacia norteamericana en más de una ocasión.

Finalmente, en lo que compete al caso colombiano, este vuelve a presentar una particularidad interesante. Si bien es resaltado generalmente como un aliado de los Estados Unidos y a nivel discursivo la voluntad de alineamiento fue clara, sus votaciones en la Asamblea General indicarían que este plegamiento no fue tan contundente ni automático como suele concebirse. Si bien se maximizó año a año durante los años del gobierno de Santos, estos no alcanzaron para que el promedio total del período superara al de la Argentina, caso comunmente resaltado como un opositor nato a Washington. Discurso y práctica no se solaparon completamente y Bogotá mantuvo cierto margen de maniobra en lo que a este indicador respecta.

Tabla 13: Promedios de coincidencia y oposición en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

	Coincidencia en totalidad de resoluciones	Coincidencia en resoluciones importantes	Oposición en totalidad de resoluciones	Oposición en resoluciones importantes
ARGENTINA 2003 – 2015	36%	53%	60%	39%
BRASIL 2003 - 2016	31%	39%	65%	49%
COLOMBIA 2002 – 2018	33%	52%	62%	29%
VENEZUELA 1998 - 2018	25%	19%	72%	75%

Fuente: Elaboración propia

Combinando ambas dimensiones es posible ubicar a los 4 países en un esquema que advierte mejor las complejidades de la política exterior hacia los Estados Unidos que la simple dicotomía entre plegamiento u oposición. Tal como demuestran los casos estudiados, discurso y práctica no siempre se encuentren alineados.

El caso venezolano fue el que mayores grados de oposición presentó en ambas dimensiones, destacándose como un opositor sistemático de las posiciones norteamericanas. Su comportamiento se marcó por las verborragias declaraciones de sus dos mandatarios y un alto nivel de oposición en las votaciones de las Naciones Unidas.

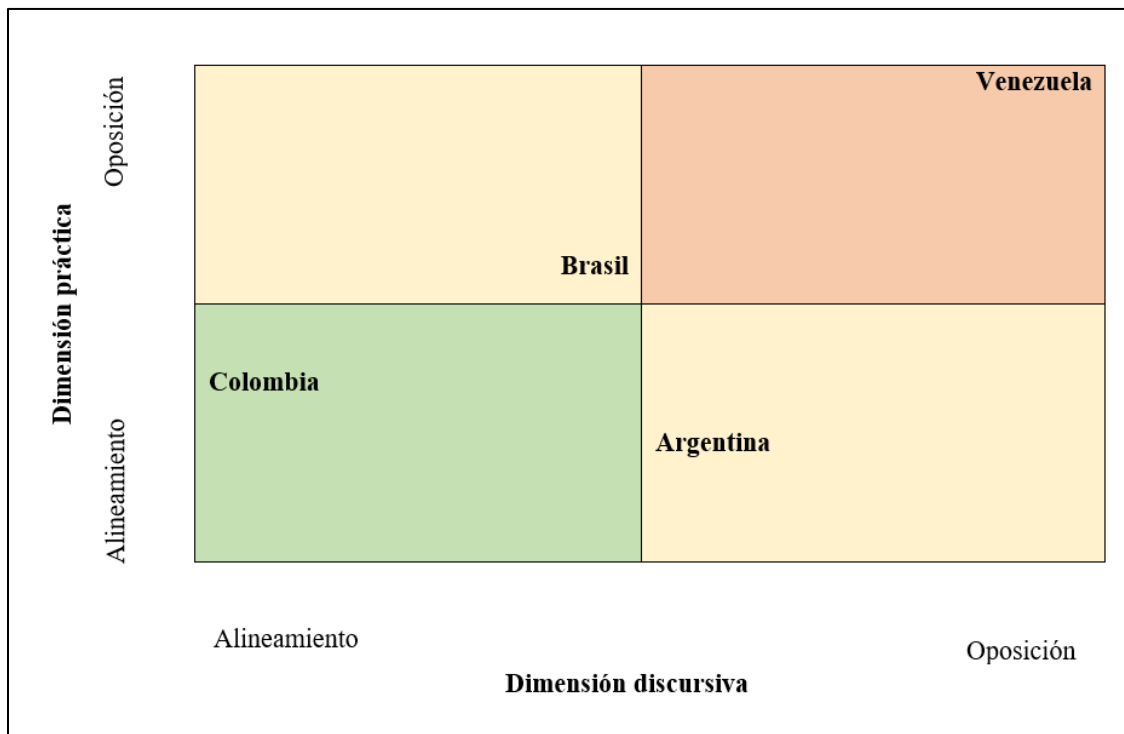
El caso de Brasil, por su parte, tuvo un nivel de oposición menor en lo que respecta a la dimensión discursiva, destacándose más por su constancia que por su verborragia, aunque también mantuvo una marcada contrariedad frente a Washington en lo respectivo a las votaciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Esta, nuevamente, no alcanzó los niveles venezolanos, pero se ubicó por encima del promedio regional y de los otros casos estudiados.

Por su parte, la Argentina mantuvo un discurso, si bien menos constante, con alto nivel de impacto público en términos de las acusaciones dirigidas hacia los Estados Unidos. Sin embargo,

su nivel de oposición en términos prácticos fue mucho menor si se consideran las votaciones en las Naciones Unidas. Es de destacar que también tuvo algunos hechos puntuales en términos prácticos de alta publicidad y que marcarían la relación entre ambos actores en los años venideros. Sin embargo, en comparación con Brasil, que promovió activamente el ascenso de un orden internacional paralelo al construido por Washington, la oposición argentina fue más bien de alto impacto público y mediático, pero poco sistemática y con un impacto menor en términos reales sobre los intereses norteamericanos. Apelando a un coloquio del lenguaje cotidiano, el gobierno argentino ladró fuerte, pero mordió poco.

Finalmente, el caso colombiano es el que mayor niveles de alineamiento y plegamiento explícito demostró en su tono discursivo, con prácticamente nulas acusaciones hacia el gobierno norteamericano y un reiterado apoyo a sus políticas. Sin embargo, esto no se tradujo de forma explícita en un apoyo marcado al momento de votar en el organismo internacional más importante del sistema internacional. No puede hablarse de una oposición sistemática, pero tampoco, en este caso, de un plegamiento automático.

Gráfico 44: Comparación bidimensional de políticas exteriores hacia los Estados Unidos



Fuente: Elaboración propia

Si la hipótesis simplificada del Realismo Periférico fuera acertada, sin tener en cuenta el valor estratégico estatal, los Estados Unidos deberían haber respondido con agresividad a la oposición venezolana y castigado en distinta medida a los gobiernos brasilero, colombiano y argentino, tal vez incluso reservándose la menor de las respuestas para este último caso, que se posicionó discursivamente en contra de Washington, pero que actuó de forma más alineada que el resto de los casos bajo estudio en aquellas cuestiones que eran estratégicamente relevantes para Washington.

Sin embargo, como se verá en el último capítulo empírico desarrollado (capítulo 8), los acontecimientos no se desarrollaron de tal manera. Tal como se propone en la hipótesis de este trabajo, la relación entre ambas variables sería imposible de explicar en estos casos sin apelar a la importancia que tiene el valor estratégico de los distintos países para los intereses vitales norteamericanos (extremadamente alto en el caso venezolano y prácticamente nulo en el caso argentino). El valor estratégico no es simplemente un condimento *ad hoc* del análisis, sino que debe considerarse como un factor fundamental para comprender y explicar las relaciones bilaterales jerárquicas del sistema internacional. A continuación, se analiza empíricamente este componente en los casos abordados.

7. El valor estratégico de los casos de estudio

La percepción de los Estados centrales sobre la situación individual que atraviesa un determinado Estado periférico y los recursos y capacidades que posee pueden convertirlo en un Estado con importante valor estratégico, sobre el cual, según la hipótesis planteada en este trabajo, se admiten ciertas prerrogativas en materia de política exterior. En tanto mayor es el valor estratégico que el Estado periférico representa para los intereses de una gran potencia, menores serán los castigos impuestos por ella por comportamientos “desobedientes” o revisionistas, en tanto los costos de retaliación por parte de estos actores débiles podrían perjudicar en alguna medida incluso a los más poderosos. Sin embargo, no ocurre lo mismo para aquellos estados que, además de no contar con poder material, no representan ningún valor estratégico percibido: para la gran potencia, el costo de castigar o equivocarse en sus relaciones con estos Estados es prácticamente nulo; no tiene nada que perder.

Tal como se analizó en detalle en el marco teórico, los componentes del valor estratégico suponen condicionantes a la preservación del estatus de las grandes potencias. Los recursos naturales, la geografía, la inestabilidad local, el desarrollo de bienes peligrosos y el valor estratégico político influyen en las relaciones interestatales, interactuando entre sí y regulando el margen de maniobra de estos Estados frente a las grandes potencias.

Tomando tales consideraciones y de acuerdo con los objetivos planteados en este trabajo, en el presente capítulo se analiza la variable interviniente o condicional del valor estratégico percibido por los Estados Unidos para los cuatro casos de estudio seleccionados: Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Sin embargo, antes de proceder al análisis del valor estratégico percibido en cada caso, en tanto la variable analizada se trata de un componente intersubjetivo, dependiente en gran medida de los intereses estratégicos propios de la gran potencia considerada, cabe en primer lugar analizar los intereses de los Estados Unidos en el período estudiado.

Seguidamente, al momento de abordar el análisis de cada caso, se destaca en primer lugar su principal componente estratégico, para luego abordar el resto de los componentes mencionados en términos teóricos con menor nivel de detalle. Cabe destacar que, en ciertos casos, algunos de estos componentes no se reconocen como parte de un valor estratégico ya consolidado, sino como un componente de potencial relevancia en el futuro, teniendo en cuenta los intereses vitales norteamericanos y la proyección del sistema internacional en el porvenir. Puede hablarse así de un

valor estratégico “potencial”, “parcial” o “incompleto”, que es considerado por las grandes potencias al momento de la elaboración de su política exterior, pero sobre el cual se asigna un menor nivel de importancia, en tanto los cálculos estratégicos de corto plazo tienden a primar sobre consideraciones y tendencias meramente potenciales y aún no consolidadas.

7.1. Los intereses estratégicos de los Estados Unidos

Habiendo ya señalado en el marco teórico los indicadores útiles para advertir el valor estratégico de los Estados periféricos en términos generales y antes de pasar al análisis de casos específicos, es sustancial desarrollar brevemente los intereses vitales de los Estados Unidos durante el período analizado. Esto es importante en tanto el valor estratégico de determinado país periférico está dado no sólo en función de sus propias características, sino también de los intereses particulares de una gran potencia en determinado contexto histórico. Es decir, el valor estratégico es una construcción relativa e intersubjetiva. Frente a esto, cabe ahora detallar brevemente los intereses vitales de los Estados Unidos durante el período seleccionado, para poder, seguidamente, definir hasta qué punto los casos abordados en el estudio comparado encarnaban algún tipo de valor estratégico para el principal hacedor de reglas del sistema internacional.

Ahora bien, con el fin de la Guerra Fría y la instauración de la hegemonía norteamericana cabría pensar en la consolidación de un sistema internacional más estable y seguro para los Estados Unidos. Sin embargo, conforme se dieron simultáneos cambios de fuerzas económicas, políticas, sociales y tecnológicas, una nueva serie de numerosos y complejos desafíos emergieron para los este y sus aliados. Tal como fue reconocido por su Departamento de Estado (2000), el futuro de los Estados Unidos está ligado al futuro del mundo en general. En este marco, una de las particularidades que trajo el paradigma de la posguerra fue la erosión de las fronteras y, con ello, de la distinción entre políticas domésticas y políticas exteriores: los grandes problemas internacionales tienen, hoy más que nunca, consecuencias internas para los Estados.

Frente a esta realidad, para definir los intereses de los Estados Unidos se procedió a indagar sobre los planes anuales de rendimiento del Departamento de Estado, los cuales describen el progreso hacia el logro de sus objetivos estratégicos a largo plazo en lo concerniente a la política exterior del país. Para ello, se analizaron los informes desde 2001 a 2015, partiendo de la base de un informe introductorio presentado por el Departamento de Estado en el año 2000 donde se identificaban siete grandes intereses de los Estados Unidos con la llegada de la era post-Guerra

Fría: Seguridad Nacional; Prosperidad Económica; Ciudadanos Americanos y Seguridad Fronteriza; Cumplimiento de la Ley, Respuesta Humanitaria; Asuntos Globales; y Democracia.

Estos intereses, como se mencionó anteriormente, se proyectarían a largo plazo y, si bien variarían las estrategias para su abordaje, las áreas geográficas de relevancia, los factores externos que afectarían la consecución de la estrategia planteada, las agencias gubernamentales y no gubernamentales involucradas, y, por supuesto, las partidas presupuestarias asignadas a la consecución de estos, en su núcleo, estos intereses vitales a nivel nacional no serían modificados durante todo el período bajo estudio. En la tabla propuesta a continuación se desarrollan brevemente los objetivos concretos correspondiente a cada interés nacional vital definido por los Estados Unidos, en tanto núcleos centrales de su Política exterior. Seguidamente, se plantean algunos comentarios y aclaraciones en función de los documentos analizados

Tabla 14: Intereses Nacionales de los Estados Unidos y sus objetivos (2000-2015)

INTERÉS NACIONAL	OBJETIVOS
Seguridad Nacional	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegurar que las inestabilidades locales y regionales no amenacen la seguridad y bienestar de los Estados Unidos y/o sus aliados. ✓ Eliminar la amenaza de las armas de destrucción masiva y de las armas desestabilizadoras convencionales.
Prosperidad Económica	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Abrir mercados en el extranjero para liberar el flujo de servicios y capital. ✓ Expandir las exportaciones estadounidenses (varía el monto fijado según los años). ✓ Incrementar el crecimiento económico global. ✓ Promover el crecimiento económico de base amplia en economías en desarrollo y en transición.
Ciudadanos Americanos y Seguridad Fronteriza	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar la capacidad de los ciudadanos estadounidenses para viajar y vivir en el extranjero de forma segura, ante episodios eventuales de crisis políticas, desastres naturales u otra situación en la cual ellos no puedan solucionar por sí mismos. ✓ Controlar cómo los inmigrantes y no inmigrantes ingresan a los Estados Unidos.

Cumplimiento de la Ley	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Minimizar el impacto del crimen internacional en los Estados Unidos y para sus ciudadanos. ✓ Reducir significativamente la entrada de drogas ilegales en los Estados Unidos (tomando como punto de partida los niveles de 1997). ✓ Reducir los ataques terroristas internacionales, especialmente contra los Estados Unidos y sus ciudadanos.
Respuesta Humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Prevenir o minimizar los costos humanos de conflictos y desastres naturales.
Asuntos Globales	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Asegurar un entorno global sostenible para proteger a los Estados Unidos y sus ciudadanos de los efectos de la degradación ambiental. ✓ Estabilizar el crecimiento de la población mundial. ✓ Proteger la salud humana y reducir la propagación de enfermedades infecciosas.
Democracia	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incrementar adhesión de gobiernos extranjeros a las prácticas democráticas y el respeto por los Derechos Humanos.

Fuente: elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de los Estados Unidos (2000 - 2015)

7.1.1. Seguridad nacional

La seguridad nacional de Estados Unidos, según los documentos analizados, está basada en tres grandes pilares: su liderazgo diplomático, sus Fuerzas Armadas y sus servicios de inteligencia. Estos son prerequisites para llegar a cabo cualquier tipo de objetivo con proyección internacional que se plantee.

Por otro lado, se reconoce que la defensa de los intereses estadounidenses podría llevar a la ejecución de acciones de prevención, manejo y resolución de: conflictos étnicos, disputas territoriales, guerras civiles y desastres humanitarios desestabilizadores en *cualquier* parte del mundo. En este contexto, si bien se considera la acción colectiva, producto de alianzas defensivas tradicionales entre Estados, como instrumento prioritario (puede ser menos costosa y más efectiva), no se descarta la posibilidad de acción unilateral si fuese necesario con tal de evitar ver vulnerada su seguridad nacional, definida en términos amplios.

Por último, una problemática prioritaria destacada dentro de este interés es la proliferación de Armas de Destrucción Masiva, entendiendo que, si bien en los últimos años el riesgo de una guerra nuclear estratégica ha disminuido significativamente, los esfuerzos para eliminar el número de

armas nucleares y materiales fisionables deben continuar. En respuesta, se propone que los esfuerzos dirigidos a la no proliferación nuclear sean encarados desde cuatro grandes componentes: los tratados internacionales, las organizaciones internacionales como la Agencia Internacional de Energía Atómica y la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, los regímenes multilaterales de no proliferación y los esfuerzos bilaterales de no proliferación.

7.1.2. Prosperidad económica

El Departamento de Estado tiene un peso importante en la toma de decisiones entre agencias sobre la política económica internacional y es el actor que integra las decisiones de política económica doméstica de Estados Unidos y la política exterior general de la nación, particularmente en tres grandes rubros: inversiones, telecomunicaciones y aviación. Para alcanzar sus objetivos, el Departamento trabaja estrechamente con varias agencias: Tesorería, Comercio y Agricultura, USAID, el Representante Comercial de los Estados Unidos, Transporte, la Corporación para Inversiones Privadas en el Extranjero y el Banco de Exportación e Importación.

Entre los instrumentos a disposición, se propone una serie de reformas económicas orientadas al crecimiento en el extranjero, incluyendo la transición de naciones anteriormente socialistas a economías orientadas al libre mercado. Otro objetivo relevante apunta a las llamadas economías en desarrollo, las cuales se caracterizan por poseer regímenes reguladores poco transparentes. Frente a estas, desde los Estados Unidos se pretende facilitar el acceso a mercados abiertos y en crecimiento para las exportaciones e inversiones estadounidenses en el exterior.

En el marco multilateral, se destacan instituciones financieras y económicas internacionales donde Estados Unidos tiene cierto liderazgo como lo son la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional o el Grupo del Banco Mundial como instancias que aportan asesoramiento y liquidez financiera a los participantes del sistema económico mundial. En el plano unilateral, el Estado llevaría a cabo actividades de promoción de reformas económicas, asistencia y asignación de recursos a partir de programas como US AID.

7.1.3. Ciudadanos americanos y seguridad fronteriza

Este interés vital para Estados Unidos se consolida en dos grandes grupos: en aquellos ciudadanos estadounidenses que viajan o viven en el exterior, y en aquellos extranjeros que buscan viajar hacia e incluso establecerse en territorio norteamericano.

Para minimizar las barreras legales entre los Estados Unidos y los gobiernos extranjeros, se propone alentar a los gobiernos extranjeros a participar en tratados multilaterales existentes en los que Estados Unidos es parte, entre ellos los Convenios de La Haya sobre sustracción de menores, obtención de pruebas y entrega y legalización de documentos.

7.1.4. Cumplimiento de la ley

El Departamento de Estado tiene la responsabilidad de entrelazar la política federal estadounidense de *enforcement* de la ley y coordinarla con la arena de la política exterior. Entre las nuevas amenazas emergentes como el tráfico ilegal de drogas y el crimen organizado, el robo de derechos de propiedad intelectual o el delito cibernético son prioritarias para los Estados Unidos y representan una amenaza creciente para los intereses comerciales en el extranjero, poniendo en riesgo las Infraestructuras Críticas (en particular a los sectores de comunicación, transporte y energía), y planteando un riesgo para aquellos países donde la corrupción y la debilidad institucional son habituales, cuestión que repercute negativamente en las empresas estadounidenses instauradas en aquellas regiones.

Con respecto al narcotráfico, se destacan dos grandes amenazas: la cocaína y la heroína. Una de las principales prioridades a nivel regional e internacional es avanzar en estrategias integrales de reducción de producción de estas drogas ilícitas, entre ellas con el financiamiento de programas alternativos de desarrollo, considerando el paulatino desarrollo y sofisticación de la economía del narcotráfico. Para ello, se reconoce a la ONU como la mejor herramienta para efectuar los cambios propuestos en los principales países productores de drogas ilegales, entre ellos destacados: Colombia, Bolivia, Perú, Afganistán y Laos.

Finalmente, otro problema vinculado dentro de este interés es el del terrorismo. El enfoque del Estado en la lucha contra el terrorismo es promover la cooperación internacional para prevenir el terrorismo, frenar los recursos financieros del terrorismo, capacitar a otros gobiernos y promover el Programa de Recompensas contra el Terrorismo. Además, se pretende abordar en esta instancia una estrategia disuasiva para presionar a los patrocinadores estatales del terrorismo.

7.1.5. Respuesta humanitaria

Los grandes movimientos de refugiados y desplazados dentro de sus propias fronteras se presentan como otra constante de los tiempos contemporáneos. Estos episodios pueden darse tanto

por desastres naturales como por emergencias provocadas por el hombre, como el caso de una crisis política.

La asistencia humanitaria a estos damnificados respalda un elemento fundamental del valor estadounidense de reducir el sufrimiento humano (cabe destacar que los programas humanitarios impulsados por los Estados Unidos tienen un fuerte apoyo bipartidista en el Congreso). En este sentido, Estados Unidos buscó posicionarse durante gran parte de este período como líder internacional para ayudar a aliviar el sufrimiento humano de diversas crisis, las cuales afectan los intereses de seguridad regional de los Estados Unidos de forma directa o indirecta.

En estos términos, se propone la protección garantizada por el derecho internacional para los refugiados, las víctimas de tortura y las víctimas de conflictos no combatientes, además de la promoción de manera proactiva la protección de los necesitados en todo el mundo. Sumado a ello, se destaca la importancia de la educación (en territorio estadounidense) para las mujeres y niñas que cumplen con estas condiciones, en reconocimiento del impacto general que tendrá en su futuro y en el desarrollo de sus países después de la repatriación.

Para finalizar, según los mencionados documentos, el gobierno norteamericano debe perseguir el desarrollo de mejores medios para proteger a los refugiados y las víctimas de conflictos de los abusos que ocurren a tasas elevadas en esas poblaciones, incluida la violencia sexual y otras amenazas a la seguridad física.

7.1.6. Asuntos globales

El Departamento de Estado es el principal actor que se dedica a la formulación e implementación de la política exterior estadounidense para problemas globales, incluyendo el mantenimiento de entornos ambientales globales sostenibles, la estabilización del crecimiento de la población mundial, la protección de la salud humana y la reducción de la propagación de enfermedades infecciosas.

Esta agencia colabora con otras, a nivel intergubernamental, con organizaciones no gubernamentales y con universidades estadounidenses que cuentan con expertos en problemas ambientales, científicos y tecnológicos (EST). Asimismo, el Estado debería promover la participación en una amplia gama de actividades multilaterales, bilaterales y regionales.

En específico, entre los temas abordados desde este interés se destacan: el agotamiento del ozono y el cambio climático, la proliferación de químicos tóxicos, la conservación y gestión sostenible de los recursos terrestres y oceánicos, la emergencia y la reproducción de enfermedades infecciosas, la promoción de cooperación científica y tecnológica, el acceso asegurado de los Estados Unidos al espacio y los océanos, y el fomento de iniciativas ambientales regionales.

7.1.7. Democracia

Finalmente, la democracia se presenta como una “misión” ubicada en el corazón de la política exterior estadounidense luego del fin de la Guerra Fría. Es el interés unificador del resto de los seis intereses nacionales constituidos en los Planes Estratégicos del Departamento de Estado. En estos términos la promoción de la democracia y los Derechos Humanos:

- Sirve a la Seguridad Nacional porque las naciones que adoptan tales principios tienen menos probabilidades de amenazar a sus vecinos con inestabilidad política, terrorismo o agresión.
- Sirve a la Prosperidad Económica porque es más probable que las naciones democráticas patrocinen economías abiertas, comercien de manera justa en el mercado internacional y mantengan acuerdos económicos internacionales valiosos para Estados Unidos.
- Sirve a la Seguridad Fronteriza porque aquellas naciones tienen menos probabilidades de producir flujos de inmigrantes ilegales y son más propensas a practicar el Estado de derecho.
- Sirve al Cumplimiento de la Ley porque es poco probable que tales naciones sean presas de delincuentes internacionales y es más probable que cooperen en los esfuerzos internacionales para detener a estos delincuentes.
- Sirve a la Respuesta Humanitaria porque es menos probable que estas naciones produzcan refugiados y desplazados internos y es más probable que tengan niveles de gobernanza suficientes para responder rápidamente a desastres.
- Sirve al interés de Asuntos Globales porque es más probable que estas naciones cooperen en iniciativas multilaterales para abordar problemas urgentes, como lo son la degradación ambiental, la sobrepoblación o las pandemias.

Finalmente, el abordaje de este interés estratégico se plantea a partir de tres grandes pilares: la la disuasión de abusos de los Derechos Humanos y la remarcación de violaciones graves a estos, la facilitación de transiciones democráticas y la consolidación de las nuevas democracias y el

impulso de avances en los derechos centrales del trabajador, al igual que el fortalecimiento de los movimientos sindicales independientes. Entre los instrumentos a disposición para asegurar tal abordaje, los más relevantes son: diplomacia bilateral y multilateral, programas de asistencia bilateral y multilateral, y la producción de informes de acceso público por parte de organismos estadounidenses y en colaboración con organismos extranjeros.

7.1.8. La vinculación entre intereses vitales y valor estratégico percibido

Este apartado abordó los intereses nacionales perseguidos por los Estados Unidos en materia de su política exterior, en tanto estos repercuten en la evaluación sobre el potencial valor estratégico que puede llegar a tener un país periférico en un determinado momento. El valor estratégico de los Estados periféricos es relativo a sus propias características internas y a los intereses de las grandes potencias en un momento dado, por lo que conocer los intereses estratégicos de los Estados Unidos en el período bajo análisis resulta fundamental para comprender el valor asignado a cada uno de los casos que se compararán a continuación.

Cabe hacer una aclaración importante sobre el último interés nacional comentado. Según los documentos analizados, la cuestión de la Democracia es, para los Estados Unidos, un elemento armonizador del resto de los intereses estratégicos planteados. Retomando el principio kantiano de la ausencia de conflictos armados entre democracias, Washington entiende que, en principio, las naciones democráticas son menos tendientes a poner en peligro la consecución del resto de los intereses nacionales postulados. Esta consideración es importante porque funciona como un buen criterio inicial para determinar si la amenaza que representa un Estado periférico amerita una respuesta de apoyo o de condena.

En general, aquellos Estados que representan amenazas a nivel estatal (muchas veces combinadas con el desarrollo de bienes peligrosos), suelen ser Estados con gobiernos de tipo más bien autoritarios o poco democráticos, lo que suele implicar una condena por parte de los Estados centrales y, consecuentemente, la percepción de los primeros como Estados paria (excluidos) del sistema internacional. Por el contrario, cuando la amenaza proviene de un gobierno con características democráticas (más aún, de democracias liberales), esa amenaza suele ser percibida en términos de inestabilidad social local no controlada por el gobierno, lo que amerita apoyo, antes que condena, de las grandes potencias.

En resumen, la forma de gobierno de los Estados periféricos tiende a afectar las percepciones sobre su valor estratégico por parte de los Estados centrales, más aún si alguna característica interna de los primeros implica cierto nivel de amenaza para los segundos. En este sentido, la forma de gobierno funciona como catalizador y regulador de otras características internas. Si bien por sí solo este elemento no permite predecir comportamientos homogéneos por parte de las grandes potencias (por ej, la aceptación del régimen saudí frente a la condena de otros regímenes de Medio Oriente), sí permite relativizar la percepción de otros elementos de valor estratégico de los Estados periféricos bajo estudio.

Tomando estas consideraciones se analiza ahora el valor estratégico de los cuatro casos de estudio a la luz de los intereses vitales de los Estados Unidos planteados en este apartado.

7.2. Brasil (2003 – 2016)

En los últimos años Brasil se ha consolidado como una genuina potencia regional. Gracias a sus dimensiones, recursos materiales y a la práctica de una política proactiva caracterizada por un constante activismo internacional, el país carioca ha sabido aprovechar sus oportunidades de consolidación de poder, proyectándose no sólo en el ámbito puramente regional sino también con potencial incidencia en la toma de decisiones de asuntos globales. El paulatino protagonismo de Brasil en el continente americano devino en la atención de Estados Unidos, donde, salvo episodios particulares, la sinergia entre las administraciones de ambas naciones durante los mandatos Bush-Lula y Obama-Rousseff puso en relieve el reconocimiento de Brasil como un baluarte importante para la nación americana, principalmente como promotor de la estabilidad en la región, a pesar de sus intenciones revisionistas a nivel global.

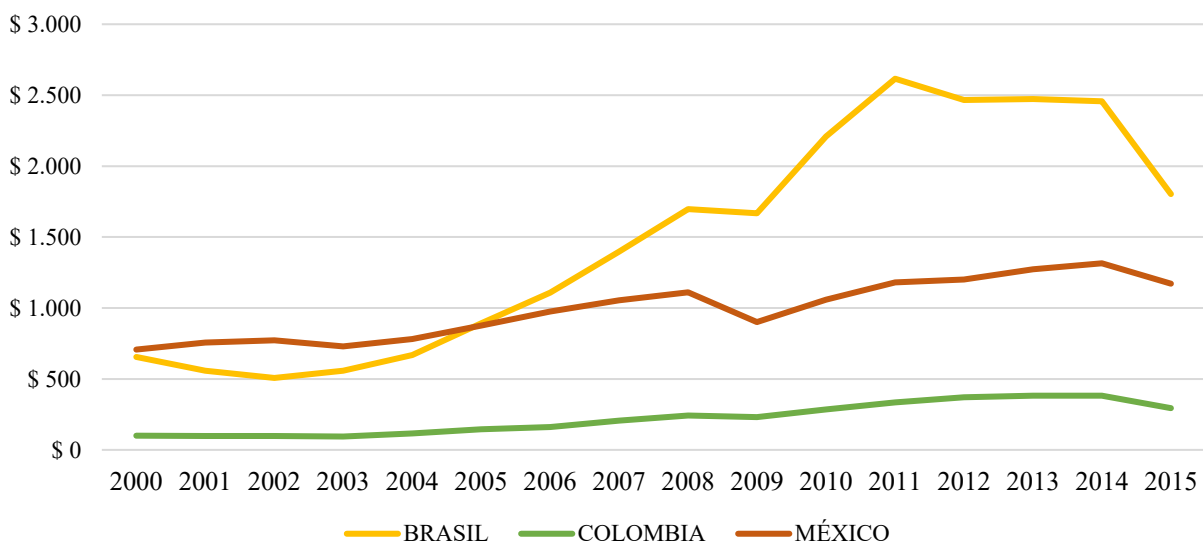
Estados Unidos ha tendido a utilizar su agenda de Seguridad Nacional como brújula para definir su política exterior. Debido a esto, su atención sobre los asuntos latinoamericanos ha variado con los años y con sus correspondientes contextos políticos. En relación con ello, a partir de la Administración Bush, luego de la Declaración de guerra contra el terrorismo en 2001, la región latinoamericana perdió trascendencia en la agenda norteamericana, en tanto Washington centró su atención en combatir a los movimientos terroristas de Medio Oriente (Fuentes & Rojas Aravena, 2003). Esto permitió el surgimiento de nuevos Poderes Emergentes¹⁷⁹ en la región y el refuerzo de ciertos Poderes Regionales ya establecidos (Serbin, 2009).

Es a partir de este distanciamiento de los Estados Unidos de la región que Serbin (2009, p. 147) identifica el surgimiento de una nueva dinámica y un nuevo mapa político consolidándose en América del Sur, oportunidad perfecta para un Brasil que se encontraba deseoso de proyectar su liderazgo regional a través del desarrollo productivo, industrial y social, junto con una tasa de crecimiento sostenida en el tiempo. Brasil se presentó así como una potencia en ascenso, ordenada internamente y con los recursos suficientes para ocuparse de los asuntos latinoamericanos en reemplazo de los Estados Unidos, un actor confiable en quien “delegar” la autoridad regional. En este marco, su activo más atractivo para los Estados Unidos fue su valor estratégico.

¹⁷⁹ Como Poder Emergente se entiende a un Estado que se encuentra en un proceso de transición entre un Poder Regional a un Gran Poder en términos de Buzan (2009) en donde se busca aumentar el poderío del país en cuestión, mejorando las percepciones que el resto de los actores del Sistema internacional tienen sobre dicho Estado para que lo consideren como un Gran Poder.

Brasil posee el mayor territorio de América Latina, representando un 44% de la superficie de la región. Cuenta también con más de 209 millones de habitantes, el mayor presupuesto militar de la región latinoamericana y representa el 51% del total del PBI del Cono Sur. Asimismo, encarna más del 50% de la riqueza, la población, el territorio y los activos militares de Sudamérica, lo que lo convierte en el principal actor de la región y en un interlocutor clave para los Estados Unidos (Schweller, 2011, pp. 293-294). Casi ningún otro país en el mundo ha logrado una supremacía tan clara en recursos de poder respecto de otros actores de su región como lo ha hecho Brasil.

Gráfico 45: PBI de Brasil, Colombia y México (en miles de millones de dólares actuales)



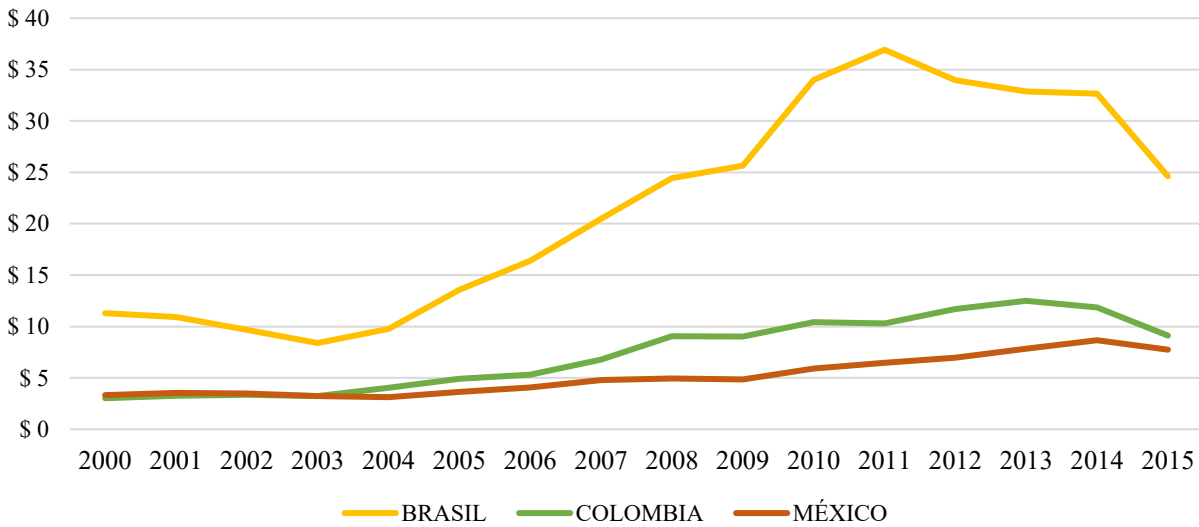
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2000-2015)

La importancia de Brasil como poder regional también se percibe y explica desde la dimensión militar. En el mundo de la unipolaridad posterior a la Guerra Fría, Estados Unidos redujo su presencia en el Cono Sur. Esto permitió una expansión y reconfiguración de las políticas de defensa de países como Brasil (Hirst, 2013), quien ya se perfilaba como la potencia económica y militar más grande del continente sudamericano. El reperfilamiento del hegemon norteamericano hacia otras áreas de interés, junto con las capacidades relativas del país carioca le permitieron posicionarse gradualmente como el ordenador y estabilizador regional en términos de seguridad.

Si se lo compara con otros países de la región considerados relevantes para Estados Unidos como Colombia y México, puede observarse que su gasto militar (Gráfico 46 y Gráfico 47) y su personal militar activo (Gráfico 48) superan ampliamente al resto de los países del continente. En

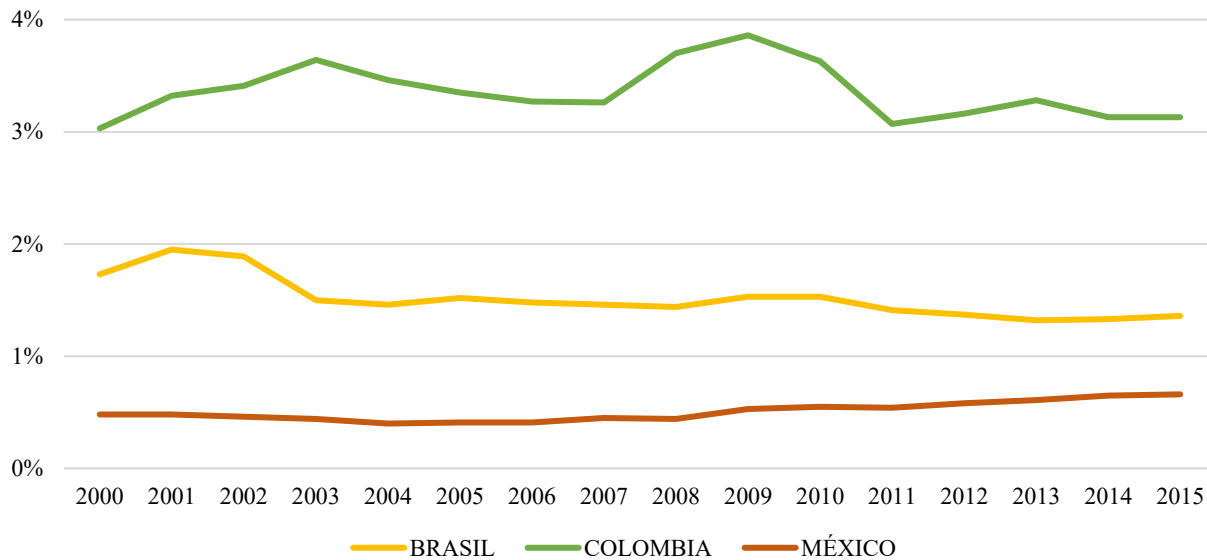
este sentido, la importancia estratégica que posee Brasil en el período analizado ha ido en aumento. Las Fuerzas Armadas brasileñas son las segundas más grandes de todo occidente, solo siendo superadas por Estados Unidos por 200.000 efectivos (Vergun, 2019).

Gráfico 46: Gasto militar de Brasil, Colombia y México (en miles de millones de dólares actuales)



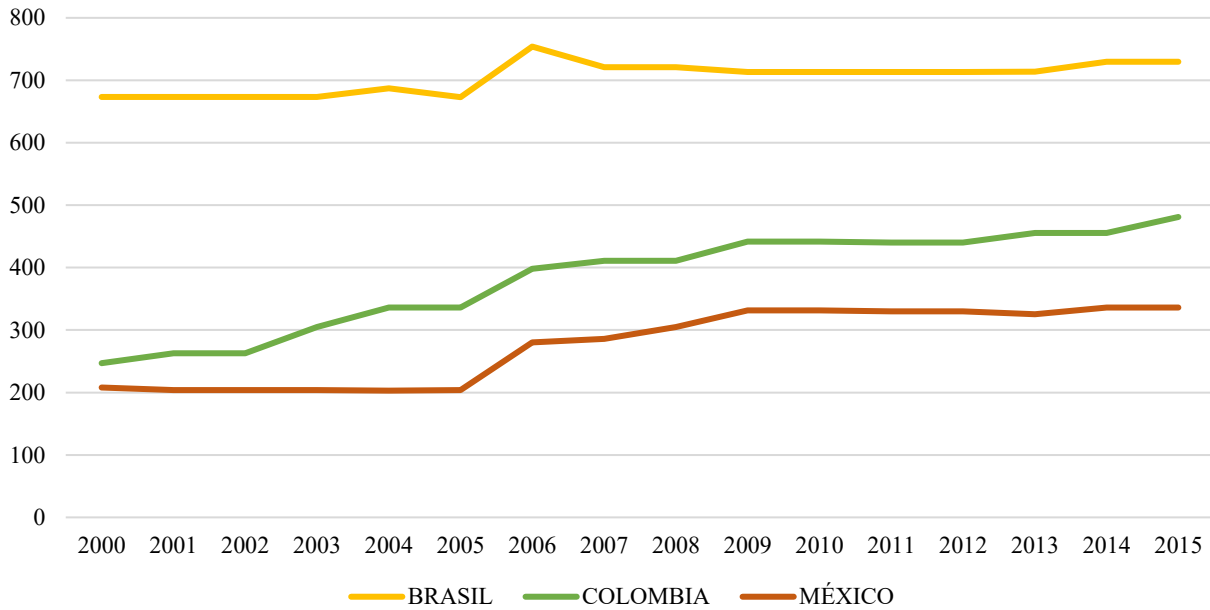
Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2000-2015)

Gráfico 47: Gasto militar como porcentaje de PBI nacional de Brasil Colombia y México



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2000-2015)

Gráfico 48: Personal total de las Fuerzas Armadas de Brasil Colombia y México (en miles)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2000-2015)

A fin de ilustrar la importancia militar de Brasil en la región latinoamericana, cabe destacar la intervención militar en Haití en 2004, la cual incluyó el despliegue de las Fuerzas Armadas brasileñas fuera del territorio de su país más grande desde la Segunda Guerra Mundial. Según Mónica Hirst (2013, p.189), esta intervención fue para Brasil un “instrumento para el prestigio y reconocimiento internacionales”. Posteriormente, luego del terremoto de 2010, Brasil reafirmó su presencia en Haití a través del MINUSTAH (Misión de las Naciones Unidas por la Estabilización de Haití) y generando un plan de reconstrucción para el país caribeño durante el gobierno de Lula. Sumado a esto, las tropas brasileñas formaron parte de misiones de mantenimiento de la paz en Liberia, República Centroafricana, Costa de Marfil y Timor Oriental (Sweig, 2010). Un aspecto clave remarcado por Hirst (2013, p.227) es que

Al ofrecerse seguridades en la esfera de intereses económicos, un nuevo tipo de expectativa fue expresada a Brasil por el gobierno de Bush en relación con su moderación y acción de intervención en escenarios de inestabilidad (Bolivia), radicalización (Venezuela) o falla institucional (Haití).

Para el caso de Bolivia, Brasil actuó de forma conciliatoria entre la transición de los gobiernos de Lozada y Mesa. Más aún, con la llegada de Morales al poder y la consolidación de sus bases internas de apoyo, seguido de la securitización del tratamiento de su agenda energética (en la cual se expropiaron recursos y explotaciones de Petrobras), el gobierno brasileño optó por no escalar tensiones, lo que fue reconocido como una instancia positiva y funcional a los intereses estadounidenses de mantener buenas relaciones con el gobierno boliviano. Respecto a Venezuela, Brasil participó del “grupo de amigos de Venezuela” donde planteó la iniciativa de diálogo entre el gobierno de Chávez y la oposición en vistas a llegar a una solución pacífica que no transgrediese los principios democráticos; y aunque los resultados fueron modestos, tales esfuerzos posibilitaron que la situación venezolana no se deteriorase con mayor rapidez (Hirst, 2013).

Este visto bueno por parte de los Estados Unidos se daba en paralelo a un contexto de crecimiento económico exponencial del país carioca y con un amplio apoyo de la ciudadanía hacia el Partido de los Trabajadores, generando así un escenario de estabilidad interna. Las consecuentes y victoriosas intervenciones de Brasil en situaciones de crisis en países de la región lo asociaron al rol de “bombero” y como mediador primordial en el espacio latinoamericano, respaldado por un instrumento diplomático presidencial fuerte (Hirst, 2013). El grado de pragmatismo del gobierno de Lula para mantener la estabilidad frente a los diferentes problemas que emergían en la región generó un espacio de confianza en el que Estados Unidos se permitía delegar el poder a Brasil en tanto su actuación, si bien de actitud revisionista a nivel global, se daba dentro del marco de los intereses vitales del hegemón para el marco regional.

En esta línea de delegación de funciones, en el 2005, durante una reunión bilateral entre Brasil y los Estados Unidos, se le otorgó al país carioca el título de “Diálogo estratégico” por parte de la potencia norteamericana. El presidente Bush reconoció la necesidad de cooperación conjunta entre ambas naciones para la erradicación de la pobreza y la promoción de valores democráticos: (...) las relaciones entre Brasil y Estados Unidos son esenciales y son fuertes (...) hemos tenido la capacidad de sentarnos y hablar sobre temas que son importantes no solo para nuestros respectivos países, sino para el mundo” (Bush, 2005). En 2007, en el marco de la visita oficial de Lula al Camp David, el presidente estadounidense nuevamente ratificó:

(...) Aprecio el fuerte compromiso del presidente con la democracia. También aprecio su fuerte compromiso de ayudar a las naciones (...) Brasil es una nación influyente, y

es una nación importante. Y realmente aprecio mucho compartir tus pensamientos estratégicos sobre no solo nuestro propio vecindario, sino también otras partes del mundo (Bush, 2007).

En cuanto al factor geográfico, Brasil se ubica en la llamada tercera periferia, zona que resulta de menor interés para los Estados Unidos en tanto presenta las menores amenazas en términos de seguridad dado su distanciamiento geográfico. Sin embargo, es justamente por esto que dicho país relega la responsabilidad de mantener el orden y la estabilidad en la región latinoamericana en el Estado brasileño (Russell y Calle, 2007).

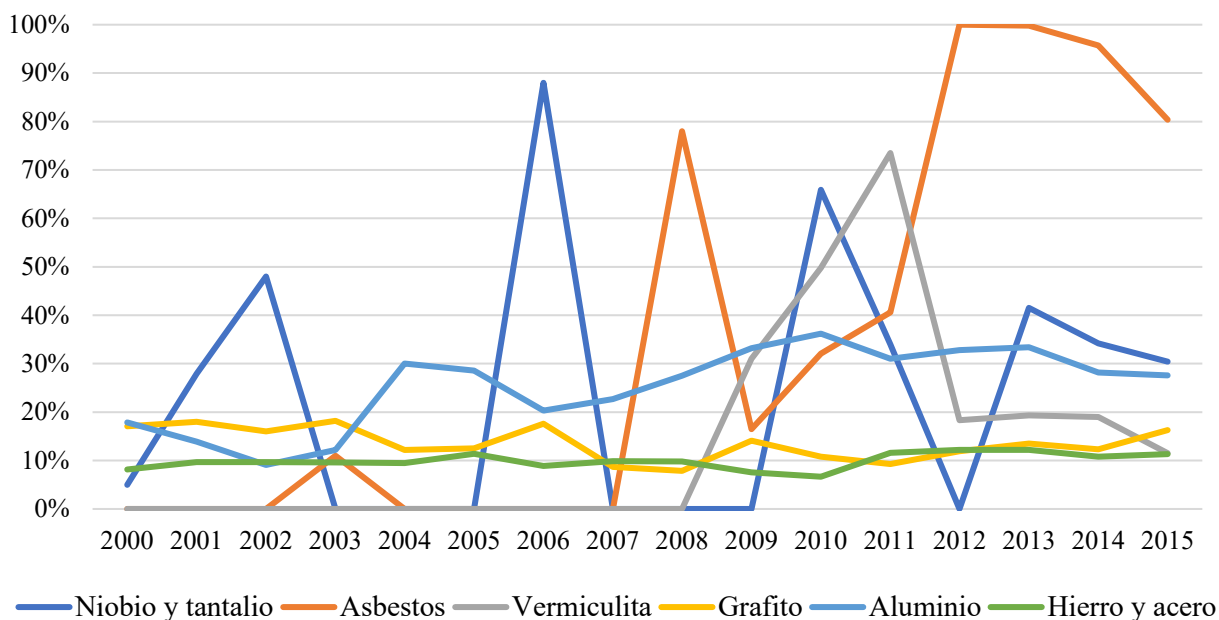
Respecto a la posesión de recursos naturales, esta puede ser interpretada para el caso brasileño como un elemento de valor estratégico de proyección futura o latente más que un componente consolidado. Esto quiere decir que, si bien durante el marco temporal analizado Estados Unidos no era completamente vulnerable a los recursos naturales estratégicos que Brasil poseía, ciertas tendencias podían inferir una futura mayor dependencia y un aumento de la sensibilidad.

La potencial importancia de Brasil y sus recursos está principalmente definida por la posesión de “minerales críticos”. Un mineral crítico, tal como lo define el gobierno estadounidense, cumple tres grandes condiciones: primero, es un mineral no combustible o material mineral esencial para la seguridad económica y nacional de Estados Unidos; segundo, su cadena de suministro es vulnerable a la interrupción; y tercero, cumple una función esencial en la fabricación de un producto, cuya ausencia tendría consecuencias significativas para la economía estadounidense y su seguridad nacional.

De la lista publicada por el Departamento del Interior de los Estados Unidos (2019) de los 35 minerales que son considerados críticos para la nación norteamericana, Brasil posee 13. Entre los principales que exporta se ubican: el niobio, el tantalio, el grafito, los asbestos, el aluminio, la vermiculita, el hierro y el acero. Tal como muestra el Gráfico 49, en el caso del niobio y el tantalio — de los cuales Brasil posee el 98,2% y el 50% del total de las reservas mundiales (Dalpian y Chieza, 2018) — las importaciones de Brasil representaban menos del 5% del total hasta el 2009; sin embargo, desde el 2012 se dio un crecimiento exponencial, llegando a representar casi un 40% del total de las importaciones totales del mismo por parte de Estados Unidos. Algo similar sucedió con los asbestos, donde el crecimiento desde el 2010 denota la mayor participación de Brasil en las importaciones de EE. UU., llegando a ser durante dos años consecutivos el único proveedor. Para

el caso del aluminio, Brasil se ha posicionado en promedio como proveedor de un tercio de las importaciones totales del metal.

Gráfico 49: Importaciones de Estados Unidos de Minerales Críticos de Brasil (% sobre total de importaciones)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

En lo que concierne al desarrollo de bienes peligrosos, particularmente en lo que respecta al ámbito nuclear, si bien Brasil no está identificado como una amenaza, algunos episodios de discordancia con Washington han supuesto cierta percepción de riesgo. A medida que Brasil aspiró a convertirse en un importante exportador de uranio procesado, un objetivo de la oposición brasileña a las sanciones contra Irán fue proteger la floreciente industria de enriquecimiento de Brasil y su potencial inserción en el mercado mundial de la energía nuclear.

Por un lado, Brasil ha desempeñado un papel “pacifista” respecto a la seguridad nuclear en América del Sur, fundamentalmente a través de la red de cooperación bilateral e inspección de instalaciones nucleares entre el país sudamericano y su vecino Argentina. Sin embargo, al mismo tiempo se ha mostrado reticente ante el régimen de salvaguardias establecido bajo el Acuerdo Cuadripartito de Salvaguardias Integrales entre Brasil, Argentina, la Agencia Argentina-Brasileña de Contabilidad y Control (ABACC) y la Agencia Internacional de Energía Atómica (OIEA) y a la firma del Protocolo Adicional, catalogándolo como “invasivo”. En el corto plazo parece poco

probable que Brasil acepte un cambio en las directrices del Grupo de Suministradores Nucleares al que pertenece, en tanto requeriría la adopción efectiva del Protocolo Adicional como condición para el suministro de tecnología nuclear. Tal como plantea Kassenova (2016):

La relación de Brasil con los Estados Unidos en materia nuclear nunca ha sido fluida. Estados Unidos fue el primero en ofrecer tecnología nuclear a Brasil en el marco del programa Atoms for Peace de 1953, pero posteriormente limitó el acceso. Hoy, Washington está preocupado por la negativa de Brasil a firmar el Protocolo Adicional, y su programa de submarinos nucleares también plantea algunas preguntas en los Estados Unidos. Los funcionarios estadounidenses no ven a Brasil como una amenaza de proliferación per se; más bien, esperan llevar a Brasil completamente al redil de la no proliferación (pp. 595 – 696)

En esencia, aunque los comportamientos opositores de Brasil no han significado escaladas de tensiones, lo cierto es que si Brasil decidiera fabricar un arma nuclear, las centrifugadoras en su planta de enriquecimiento de Resende podrían reconfigurarse para producir uranio altamente enriquecido para armas nucleares en un tiempo relativamente corto. Incluso una pequeña planta de enriquecimiento como Resende podría producir varias armas nucleares por año. Por todo esto, las capacidades de Brasil en el ámbito nuclear, su comportamiento ambiguo y la voluntad de Washington de limitar sus posibilidades de proliferación, posicionan al país carioca como un actor de relevancia, a pesar de no contar al momento con armas nucleares desarrolladas. Las capacidades latentes brasileñas son así percibidas por Estados Unidos como un componente latente de su valor estratégico, que incide en los cálculos sobre el tipo de relación bilateral, los posibles castigos ante comportamientos revisionistas o confrontativos y las hipotéticas consecuencias y costos que estos podrían tener en términos de proliferación. Tal como afirma Escudé (2004, p.4), a los actores nucleares se los trata con guantes blancos.

Respecto al narcotráfico, Brasil se posiciona como un país consumidor antes que como productor: es considerado el segundo mercado nacional de cocaína a nivel mundial y absorbe el 80% de la marihuana paraguaya para satisfacer la demanda de tres millones de consumidores habituales (Ramalho, 2017; Maxx, 2017). El factor demográfico no es el único que explica el fenómeno del consumo brasileño, sino también la geografía: el país limita con los tres productores mundiales de cocaína (Colombia, Perú y Bolivia) como también con uno de los principales

productores de marihuana (Paraguay). Sumado a ello, su gran extensión geográfica, la longitud y porosidad de sus fronteras, el carácter selvático de gran parte de su territorio y la baja densidad poblacional existente en las localidades cerca de las fronteras permite que Brasil se convierta en un lugar de paso para la exportación hacia África, Asia y Europa, considerando asimismo su amplio territorio de litoral que da al Océano Atlántico (Bartolomé y Ventura Barreiro, 2019; Sampó, 2018).

Este componente geográfico a su vez se ha relacionado con una cierta incapacidad por parte del Estado para paliar las consecuencias del desarrollo del tráfico de drogas. Esto también ha conllevado a la proliferación de las organizaciones vinculadas al narcotráfico dentro de Brasil, pequeños grupos paramilitares conocidos como “milicias”, generalmente conformados por policías civiles o militares, bomberos y agentes penitenciarios retirados o en servicio que funcionan a modo de contratistas privados para “desalojar” a los delincuentes y evitar su retorno. De esta forma, las milicias crearon una red paralela de gobernabilidad donde cobran impuestos, forman lazos políticos, tienen participación en la planificación del transporte y comercializan varios productos, por ejemplo, gas envasado. Algo parecido sucede, ahora bajo las organizaciones narcotraficantes en las llamadas favelas: sustituyendo al Estado, estas agrupaciones brindan servicios a la población que controlan y en paralelo supieron crear un sistema de retroalimentación donde abren puntos de ventas de drogas (bocas de fumo) y les cobran a sus comerciantes un canon en concepto de protección (Bartolomé y Ventura Barreiro, 2019).

Sin embargo, a nivel macrosocial, lo cierto es que Brasil no contiene grupos desestabilizadores del orden público que se comporten sistemáticamente y de forma organizada en contra de los intereses del Estado central. Si bien el país carioca posee altas tasas de criminalidad y diversas problemáticas internas relacionadas a la desigualdad, la pobreza y el consumo de drogas, no presenta grupos organizados de gran envergadura que representen algún tipo de amenaza concreta para la estabilidad regional o, fundamentalmente, para la seguridad de los Estados Unidos. A pesar de contar con problemáticas propias de los países periféricos, lejos del caso colombiano y venezolano, Brasil mantuvo durante el período bajo estudio (hasta la destitución de Dilma Rousseff y la conflictividad social desatada en esos meses) un relativamente adecuado control de su población y su territorio, sin grandes grupos que atentaran de forma sistemática contra el monopolio legítimo de la violencia del Estado.

En resumen, queda claro que el componente estratégico más atractivo de Brasil durante el período estudiado fue su valor político. Sus características demográficas, económicas, su protagonismo en el ámbito internacional y sus capacidades en el campo militar lo han posicionado como un importante actor en el ámbito regional, lo suficientemente confiable como para delegar funciones de mediación ante los focos de conflicto en su zona circundante. Ejemplo de esto fue su participación exitosa en varias situaciones de crisis como las mencionadas en Bolivia, Haití y Venezuela.

Por otra parte, Brasil posee capacidades latentes en su desarrollo nuclear, cuestión que pone en alerta a los Estados Unidos y obliga a un tratamiento cuidadoso con su contraparte latinoamericano para evitar un alejamiento aún mayor y el desarrollo de políticas que podrían tornarse peligrosas. Asimismo, sus reservas de recursos naturales lo posicionan como una fuente de potencial interés para el liderazgo norteamericano, focalizándose no tanto en el recurso petrolero sino más bien en aquellos minerales que resultan críticos para la seguridad nacional de los Estados Unidos, como el niobio y el grafito, de los cuales posee el 98% y el 50% de las reservas mundiales. En la esfera doméstica, Brasil no posee grupos que desestabilicen la gobernabilidad interna, ni tampoco se consolida como una amenaza a los Estados Unidos por cuestiones de narcotráfico, siendo un país fundamentalmente catalogado como consumidor y de paso hacia los mercados de África, Asia y Europa. Finalmente, en términos geográficos, perteneciendo a la tercera periferia, Brasil tampoco repercute directamente en los intereses vitales de la gran potencia, cuestión que en parte explica la delegación de funciones. Fundamentalmente por sus capacidades y dimensiones, Brasil contaba con todos los elementos para considerarse un actor de gran relevancia a los ojos norteamericanos.

7.3. Venezuela (1998 – 2018)

El caso de Venezuela y su valor estratégico percibido por parte de Estados Unidos resulta, ante todo, paradigmático. Frente a la actitud de radical revisionismo y confrontación que desarrolló el país petrolero¹⁸⁰, una coexistencia de varios componentes lo convirtieron, al mismo tiempo, en un mal necesario de soportar para la potencia norteamericana. La referencia a esta multiplicidad de factores no puede estar ausente de cualquier intento de explicar las relaciones bilaterales entre ambos actores.

Sin dudas, el primer componente destacable en términos de valor estratégico venezolano es la posesión de recursos naturales, con especial énfasis en el petróleo. Este país cuenta con la mayor cantidad de reservas de crudo del mundo, estimadas en 302.82 mil millones barriles de petróleo (OPEP, 2019). Además, tanto su participación activa en el escenario internacional a través de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como la centralización de la administración de sus recursos petroleros por medio de la empresa estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), lo convirtieron por muchos años en un Estado periférico con un relativamente amplio margen de maniobra y con cierta posibilidad de actuar contrariamente a los intereses estadounidenses sin sufrir castigos ruinosos por ello, como se verá en capítulos posteriores.

Durante las últimas décadas del siglo XX, Estados Unidos se abasteció fundamentalmente del crudo proveniente de países de la OPEP, representando Venezuela y Arabia Saudita prácticamente la mitad de sus importaciones (Ross, 2007). Sin embargo, Venezuela tenía dos grandes puntos a favor frente al socio de Medio Oriente: la proximidad geográfica y la falta de “puntos críticos de tránsito” en el trayecto hacia Estados Unidos, como sí sucedía con Arabia Saudita con el pasaje por el Estrecho de Ormuz (U.S. Energy Information Administration, 2013). Además, en términos temporales, en promedio, un buque petrolero tarda cinco días para completar su viaje desde Venezuela a Estados Unidos, mientras que de Arabia Saudita a cualquiera de las costas estadounidenses puede tardar desde 30 a 50 días dependiendo de la ruta que se tome. Ambos factores inciden en términos de precios.

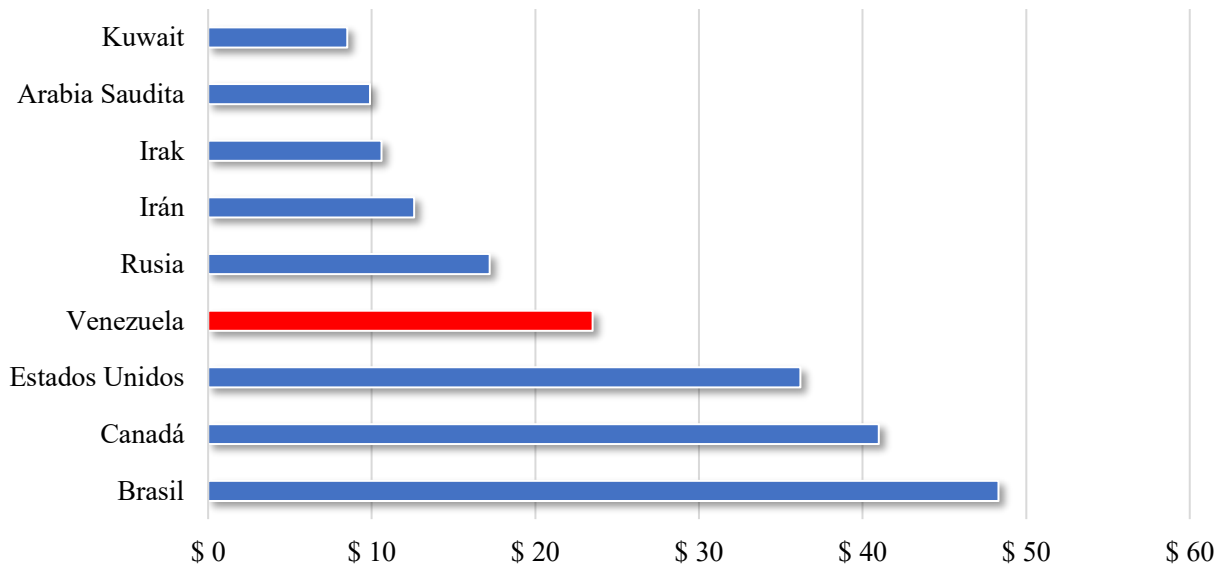
Asimismo, la producción local de Estados Unidos se considera técnicamente como muy “liviana”, por lo que necesitaba de suministros foráneos de petróleo más “pesado” (como el

¹⁸⁰ Analizada en el capítulo 6.2.

extraído en Venezuela) para mezclarlo con su propia producción (Romano, García, Martín-Carrillo, et. al., 2017).

Para el 2015, como muestra el Gráfico 50, el petróleo venezolano era menos costoso de producir (considerando gastos de capital y operativos) que el petróleo brasileño, canadiense e inclusive el propio petróleo estadounidense (Rabindra, 2015). Si bien es cierto que el petróleo saudí era aún menos costoso de producir que el venezolano, los costos de transporte hacia los Estados Unidos suponían un incremento del costo total que sobrepasaba al precio del venezolano¹⁸¹.

Gráfico 50: Costo de producción por barril de petróleo crudo (en dólares constantes de 2015)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Rabindra (2015)

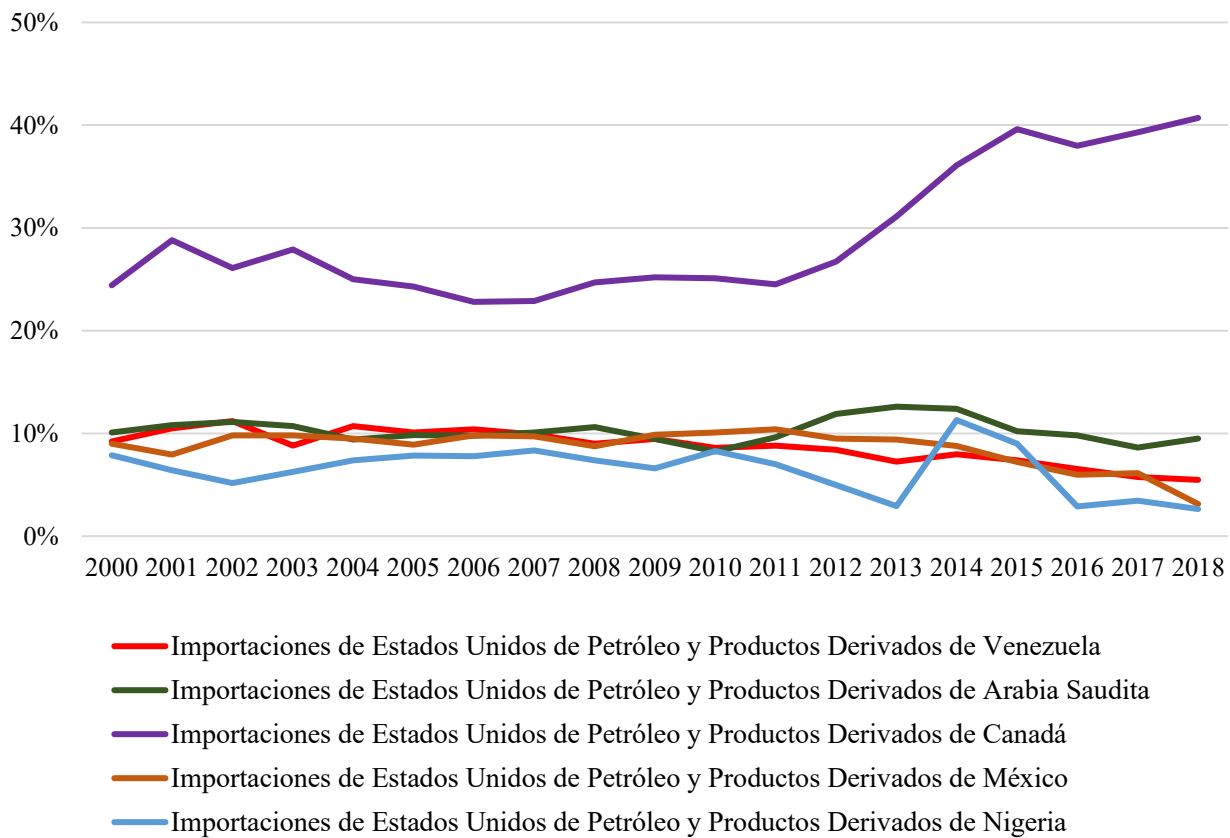
No obstante, la provisión norteamericana prácticamente exclusiva de este producto desde países de la organización comenzó a fluctuar desde la segunda mitad de la década del '90, cuando comenzaron a tener participación países externos a la misma, como Canadá y México (Ross, 2007).

¹⁸¹ Además, cabe resaltar que hasta el 2004, con la aparición de China en escena, Estados Unidos era prácticamente el único país del mundo con capacidad para refinar el crudo venezolano, de amplia disponibilidad, pero baja “calidad”. Esta potestad como uno de los pocos actores demandantes, le otorgaba un poder de negociación especial frente a Venezuela, impactando en la reducción de costos frente a otros proveedores de mejor calidad pero cuya demanda (y consecuentemente su precio de venta) era más alta a nivel internacional. Venezuela, por su parte, pudo comenzar a refinar su propio petróleo desde PDVSA a partir de la década del '90, previamente dependía totalmente del know-how estadounidense (Mijares, 2005, p. 35).

Cabe resaltar, sin embargo, que varios de estos países no poseían las dimensiones de reservas suficientes para sufragar las necesidades norteamericanas en el largo plazo, siendo las reservas de los países miembros de la organización altamente superiores, lo que transformaba a estos últimos, gustara o no al liderazgo norteamericano, en actores estratégicos fundamentales.

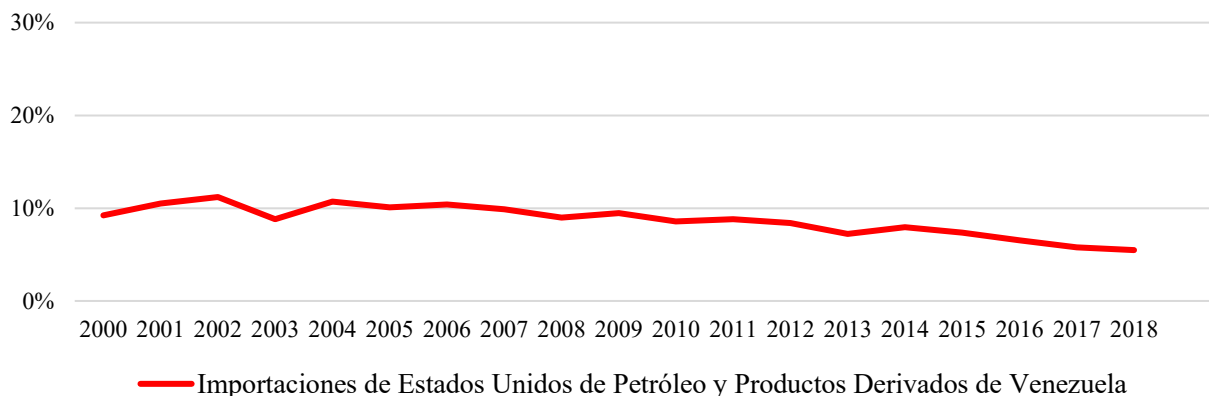
El siguiente gráfico da cuenta de las importaciones del país por parte de sus cinco principales proveedores: Arabia Saudita, Canadá, México, Nigeria y Venezuela. Tal como muestra, las importaciones de petróleo de Canadá han ido en aumento, llegando a un pico del 41% de las importaciones totales para el 2018, mientras que las importaciones desde Venezuela se han ido reduciendo de forma paulatina desde un máximo de cerca del 12% en el año 2004 (ubicándolo como segundo principal proveedor, por encima de otros reconocidos socios petroleros como Arabia Saudí), hasta apenas un 7% para el 2015 y un 5% para el 2018.

Gráfico 51: Importaciones de Estados Unidos de Petróleo y Productos Derivados de Venezuela, Arabia Saudita, Canadá, México y Nigeria (% de importaciones totales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Gráfico 52: Importaciones de Estados Unidos de Petróleo y Productos Derivados de Venezuela (porcentaje sobre importaciones estadounidenses totales)

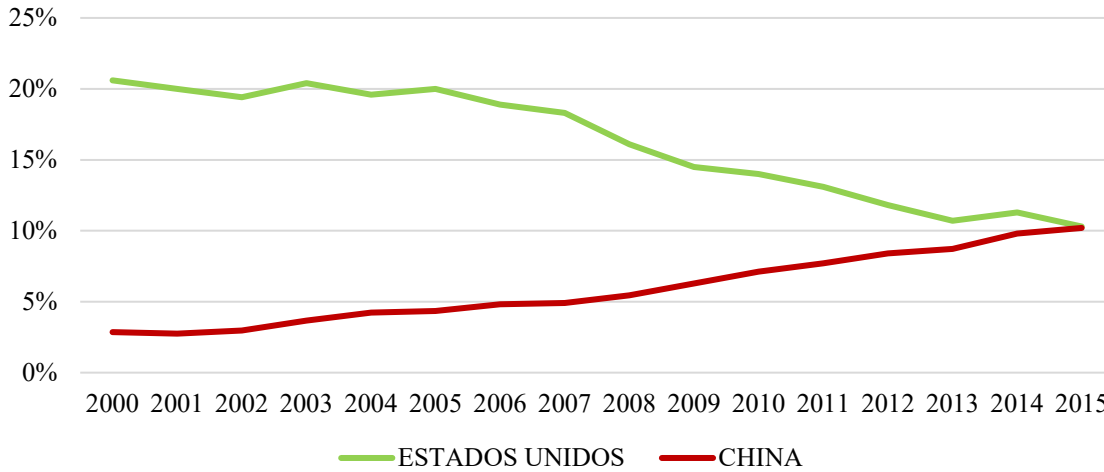


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Como expone el Gráfico 52, hubo una tendencia en la caída de las importaciones desde Venezuela durante prácticamente todo el período. Tal comportamiento se puede explicar a partir de dos grandes hechos: por un lado, la paulatina agudización del revisionismo mostrado por el mandatario Chávez con respecto a los Estados Unidos; y por el otro, el creciente desarrollo energético local estadounidense, que implicó un pasaje de importador neto a exportador de petróleo, anunciando su independencia energética en el año 2018 (World Energy Trade, 2018) y convirtiéndose en uno de los principales productores a nivel mundial, con un estimado de 12.000 barriles diarios a partir de la implementación del “*fracking*” como práctica de extracción que permitió el acceso a muchos nuevos yacimientos antes no disponibles (Administración de Información de Energía de Estados Unidos, 2019).

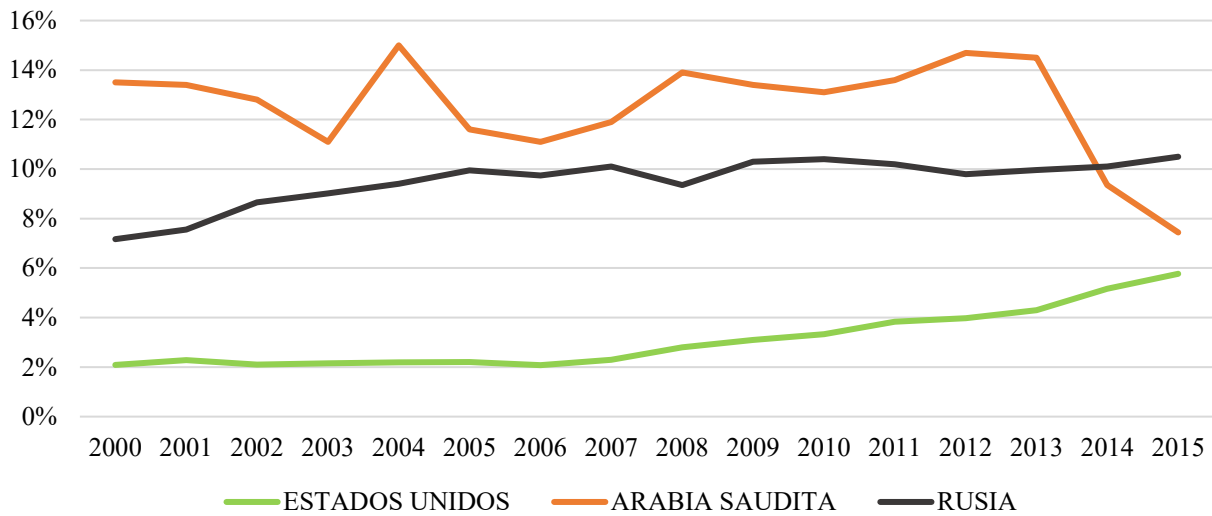
Como prueba de esta tendencia, en el Gráfico 53 se puede observar cómo las importaciones totales de petróleo desde los Estados Unidos fueron cayendo en comparación con China, el segundo mayor importador de petróleo a nivel mundial para el 2015. Por otra parte, el Gráfico 54 expone el crecimiento de exportaciones de petróleo estadounidenses producto de su creciente desarrollo en materia energética, comparada con los dos primeros exportadores mundiales, Rusia y Arabia Saudita. Para el año 2015, Estados Unidos se convirtió en el tercer exportador de petróleo en el mundo. Este logro, que consolidaba la emergente autosuficiencia de la matriz energética estadounidense, permitió paliar los riesgos de importar desde países no-OPEP mencionados anteriormente, a la vez que reducir aún más la sensibilidad frente a otros proveedores poco amigables, como el caso de Venezuela.

Gráfico 53: Importaciones de petróleo de Estados Unidos y China (% de importaciones totales mundiales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Gráfico 54: Exportaciones de petróleo de Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia (% sobre el total de exportaciones mundiales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Es así que la sensibilidad de Estados Unidos frente al petróleo venezolano disminuyó con el tiempo, a su vez decayendo de forma concomitante el valor estratégico que Venezuela representaba para Washington. No obstante, cabe aclarar que ello no quiere decir que el valor estratégico en este

ámbito hubiera desaparecido por completo, en tanto Venezuela continuó siendo miembro influyente de la OPEP y como formador de precios del petróleo en el mercado internacional.

Por otro lado, cabe mencionar la cuestión referida a la “crisis humanitaria” y de refugiados en Venezuela, que comenzó a agravarse desde el 2013. En este sentido, el componente de la inestabilidad local y sus posibles impactos sobre la región se consolidó como una nueva arista de valor estratégico percibido para los Estados Unidos sobre Venezuela, reemplazando paulatinamente la cuestión petrolera. En esta línea, la Organización de Estados Americanos definió de forma explícita a la crisis venezolana como “(...) un ataque directo sobre la paz y seguridad hemisférica” (OEA, 2019).

Sin embargo, cabe resaltar, la inestabilidad local venezolana, distante a la situación que atraviesa su vecino Colombia, está percibida por parte de los Estados Unidos como un escenario originado por el propio gobierno venezolano. El caso de inestabilidad venezolano es distinto del colombiano en tanto en este último se percibe un intento de cooperación por parte de los sucesivos gobiernos para controlar una problemática social que, por sí mismos, no han podido contener. Por el contrario, en el caso venezolano, las acciones norteamericanas (como el reconocimiento del dirigente opositor Juan Guaidó) demuestran el entendimiento de que no son los grupos desestabilizadores contrarios al gobierno quienes promueven el desorden, sino que tanto la cúpula política como los altos mandos de la esfera militar chavista son identificados como los culpables de la perpetuación de la crisis que atraviesa el país sudamericano. Tomando esto en consideración, los castigos impuestos a Venezuela por parte de los Estados Unidos cobran mayor sentido.

Fue con esta agudización de la crisis que el territorio venezolano se convirtió en sede de varios grupos criminales vinculados al narcotráfico, tanto de carácter local (como el Cartel de los Soles¹⁸²) como provenientes de países vecinos como Colombia (FARC y ELN). Sin embargo, cabe aclarar que el desarrollo per se de las actividades de tráfico de drogas no se dio a partir de la crisis, sino que esta sencillamente intensificó un proceso que se venía desarrollando desde años anteriores. El intento de golpe de Estado a Chávez en 2002 llevó al mandatario a reforzar su círculo de confianza,

¹⁸² El Cartel de los Soles es un grupo dentro de las Fuerzas Armadas venezolanas que se dedican al tráfico de cocaína, además de otras actividades de crimen organizado como minería ilegal y contrabando de combustible. En un principio su actividad se basaba en aceptar sobornos mientras otros grupos traficantes movían su mercancía, para luego desarrollar una red con conexiones directas con proveedores y un sistema de logística propio.

cuestión que se tradujo en posiciones influyentes en el gobierno u oportunidades de lucro otorgadas a militares leales. Este evento fue el que marcó un punto de inflexión en el desarrollo del narcotráfico en Venezuela, el cual pasó a tener un crecimiento exponencial acelerado. Entre los incidentes de mayor renombre, por dar solo algunos, se pueden contar: en 2013 la Guardia Nacional Venezolana colocó maletas que contenían casi una tonelada y media de cocaína en un vuelo a París¹⁸³; en 2014 un comandante de la Guardia Nacional fue detenido y arrestado por estar transportando media tonelada de cocaína; y en el 2015 trascendió a nivel internacional el caso de los “narco sobrinos” (sobrinos de Nicolás Maduro) quienes fueron declarados culpables de conspirar para traficar cocaína de Venezuela a los Estados Unidos¹⁸⁴.

Es importante mencionar también la conexión venezolana con las Fuerzas Armadas Revolucionarias Colombianas (FARC), en tanto Venezuela se configuró como la base de operaciones durante gran parte del conflicto colombiano. Su importancia aumentó exponencialmente con la llegada de Chávez al poder. De la mano de la intensificación del conflicto y las presiones ejercidas sobre todo durante el gobierno de Uribe (2002-2010), Venezuela se convirtió en una zona de retaguardia crucial para estos grupos guerrilleros.

El agravante de esta situación fue la presunta colaboración existente entre las autoridades gubernamentales venezolanas y los grupos guerrilleros de Colombia. En 2008 se filtró un documento que daba cuenta de una reunión que se había realizado entre el jefe de las FARC Raúl Reyes y Chávez en el 2000, donde el mandatario prometía prestar dinero para financiar el armamento a los grupos insurgentes. A su vez, también durante la gestión Chávez, la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos sancionó a varios funcionarios de las fuerzas de seguridad venezolanas por una supuesta colaboración con las FARC en el tráfico de cocaína, entre ellos al ministro de defensa general Henry de Jesús Rangel Silva.

Por otro lado, considerando a Nicolás Maduro, no existe evidencia concluyente de que él haya respaldado activamente la presencia de las FARC en Venezuela. Incluso fue uno de los cinco garantes del acuerdo de paz firmado en 2016 entre Colombia y las FARC. No obstante, desde la

¹⁸³ Este episodio fue reconocido por las autoridades francesas como la mayor incautación de cocaína registrada en Francia continental (Al-Ameri, 2014; Meza, 2013).

¹⁸⁴ Insightcrime (2016). Cartel de los Soles. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/venezuela-crimen-organizado/cartel-de-los-soles-perfil/>

percepción de Estados Unidos, la agudización de la crisis durante su mandato sirvió como excusa para que estos grupos guerrilleros encuentren refugio en su territorio.

Considerando su ubicación geográfica, Venezuela pertenece a la “segunda periferia” (Russell y Calle, 2007, p.25), donde el principal interés estadounidense gira en torno a la problemática del narcotráfico y de la explotación de los recursos energéticos estratégicos que países como Venezuela poseen. La relevancia estratégica que tiene Venezuela es menor a la que podría llegar a tener otro país más próximo como México.

No obstante, considerando las vinculaciones entre el gobierno de Chávez y facciones de las FARC y ELN, mantener las buenas relaciones con el gobierno venezolano para aprovechar el rol de mediador que este podía ofrecer. Pese a las confrontaciones ideológicas, era necesario mermar cualquier tipo de instancia que llevase a una escalada de tensiones y llevara a una profundización en las relaciones entre Chávez y las guerrillas colombianas, situación que agravaría o postergaría la resolución del conflicto armado. En este sentido, el presunto vínculo existente entre las autoridades de gobierno venezolanas y los grupos guerrilleros colombianos repercutía indirectamente en la inestabilidad local de la situación en Colombia, circunstancia que es de notable interés para los Estados Unidos, otorgando a Venezuela cierta relevancia geográfica “indirecta”.

En resumen, en el caso de Venezuela el componente de los recursos naturales se proyectó como su principal valor estratégico desde la perspectiva norteamericana, valor que disminuyó paulatinamente a través del tiempo. Este le permitió, como se verá en capítulos posteriores, desarrollar una activa diplomacia a nivel regional e internacional con importantes tintes norteamericanos sin sufrir, como predeciría el Realismo Periférico, “ruinosas consecuencias” durante una gran parte del período bajo estudio.

Por último, en lo que respecta a la inestabilidad local, desde la visión estadounidense es el propio oficialismo el responsable del deterioro y posterior crisis de Venezuela. Si bien es cierto que existen grupos paramilitares y guerrilleros que aprovecharon la situación crítica de este país para desplegar sus actividades, no son considerados los culpables del colapso de Venezuela. En estos términos, las autoridades venezolanas no son tomadas como una posible solución a la situación de crisis, sino más bien como un agravante. En este sentido, la agravada inestabilidad interna, considerada producto de las acciones del gobierno, no ha sido un atenuante de los castigos norteamericanos, sino un agravante.

7.4. Colombia (2002 – 2018)

Debido a su extensión selvática, sus recursos naturales y su posición geográfica, Colombia ha sido un actor de importante relevancia en la región. Su conexión con América del Sur y su cercanía con los países de Centro América y del Caribe, le otorgan un importante grado de influencia sobre los asuntos de la zona. En tanto Estados Unidos ha demostrado a lo largo de los años su voluntad de mantener el orden y la primacía de influencia sobre el continente, Bogotá ha resultado un aliado estratégico de importancia para efectivizar el control de la región sudamericana, principalmente como principal forma de contención de su vecino revisionista, Venezuela. El país ha tenido durante años los requisitos fundamentales para ser un socio estratégico en la región. Sin embargo, su pasado violento y la lucha constante contra el narcotráfico y los grupos revolucionarios han direccionado el foco de atención hacia el potencial peligro que significa Colombia para el mundo y por sobre todo para Estados Unidos.

En el caso colombiano, el paulatino crecimiento y la evolución de su narcotráfico ha devenido en la percepción de amenaza directa a los Estados Unidos, en tanto este se ha visto afectado de forma negativa en múltiples ámbitos a causa de este fenómeno: el narcotráfico trae el crimen a las calles, la violencia a las comunidades, y el abuso de las drogas en pueblo y ciudades de todo el país (Rojas, 2006). Frente a esto, la potencia norteamericana ha repudiado cada vez con mayor énfasis dicha actividad criminal, alegando también en retiradas ocasiones que amenaza las instituciones democráticas, alimenta el terrorismo y los abusos de Derechos Humanos y erosiona el desarrollo económico de la región (González Arana, 2010, p. 154-161).

Desde mediados de los ochenta, el tráfico de drogas comenzó a ocupar un lugar más importante en la agenda doméstica y externa de Estados Unidos, dado el aumento significativo en el consumo interno de sustancias ilegales, así como el incremento en las cifras de crímenes asociados al uso de las drogas. A pesar de variaciones menores en las políticas antidrogas adoptadas durante las administraciones de Reagan (1980-1988), Bush (1988-1992) y Clinton (1992-2000), la idea y el núcleo central detrás de cada una de ellas ha permanecido igual (Barón, 2008). Los presidentes posteriores, no han desarrollado diferencias al respecto.

El Informe Mundial sobre las Drogas¹⁸⁵ ilustra la magnitud y complejidad sin precedentes de los mercados mundiales de las drogas y su impacto en múltiples ámbitos. En 2015 y 2016, por primera vez en medio siglo, la esperanza de vida en los Estados Unidos de América se redujo dos años seguidos, siendo un factor clave el aumento de los traumatismos no intencionales, entre los que figuran las muertes por sobredosis. En 2016, 63.632 personas murieron por sobredosis de drogas en los Estados Unidos, la cifra más alta de que se tiene constancia y que supuso un aumento del 21% con respecto al año anterior, principalmente por el aumento de muertes asociadas a los fármacos opioides, incluidos el fentanilo y sus análogos. Estos datos indican el especial interés que revestía la problemática colombiana para los Estados Unidos, en tanto de esta se desprendía una real amenaza para sus propios ciudadanos.

Estados Unidos es uno de los mayores países consumidores de drogas en el mundo: de 2014 a 2016 el número de consumidores de cocaína pasó de 8.8 a 10.1 millones de personas entre 12 y 65 años que declararon haber consumido la droga en el último mes, según datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) analizados por GLAC Consulting. Al mismo tiempo que aumentó el consumo de cocaína en Estados Unidos, el procesamiento de esta droga en Colombia se incrementó 54.2% al pasar de 683 toneladas en 2013 a 1,053 en 2016, año en que alcanzó su punto máximo de producción. A pesar de los esfuerzos compartidos por Colombia y los Estados Unidos, esta amenaza contra la salud y la seguridad continuó vigente, con vaivenes, incluso hasta los últimos años del período estudiado.

Al mismo tiempo, Colombia se ha convertido en un gran proveedor de heroína. El surgimiento del problema de la amapola en el país, según Tokatlian (2008), pareció haber crecido sin que nadie se diera cuenta. Sus hipótesis pasan por la intención de las organizaciones de narcotráfico (especialmente de Medellín y Cali) de expandir el negocio y diversificarlo, dado que el precio de la heroína superaba entre seis y diez veces el de la cocaína, además de la creciente integración de las redes colombianas con grupos organizados de Europa. Debido a que la agenda estadounidense apuntaba a presionar el control sobre el tráfico de cocaína, sigilosa y rápidamente la heroína ingreso al mercado. De acuerdo con la DEA, las bandas colombianas eran las encargadas de la distribución interna de heroína en el país, que creció exponencialmente (Pacheco, 2012, p. 221-244).

¹⁸⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2015). Informe Mundial sobre las Drogas 2015. *Organización de Naciones Unidas*. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf.

A pesar de los esfuerzos, las drogas ilícitas y el crimen organizado siguieron creciendo. En retrospectiva, el Plan Colombia no logró mejorar el Estado colombiano en todos los sentidos a los que apuntaba, ya que no ha fue posible enfrentar de una vez por todas las problemáticas de fondo. Si bien se presentaron avances importantes en la reducción del área sembrada y el potencial de producción de cocaína (del récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas, se redujo a 64 mil hectáreas en 2011 y 48 mil hectáreas en 2012), algunas zonas del país mostraban relativa estabilidad y en alguna medida persistencia de la problemática a pesar de los esfuerzos para su control (Oficina UN contra la Droga y el Delito, 2016). En el periodo 2010 a 2015, el promedio de capturas realizadas por la Policía Nacional por el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes duplicó las realizadas por hurto a personas en todo el país, lo que demuestra que el narcotráfico representaba una de las preocupaciones más fuertes para el país (Observatorio de Drogas de Colombia, 2016).

En el reporte sobre drogas realizado en 2015, el Ministerio de Justicia de Colombia sostuvo que los esfuerzos que realizaban el país para controlar el narcotráfico aún no lograban disuadir a las organizaciones criminales que seguían expandiéndose en la búsqueda de nuevos mercados, rutas, lavado de dinero, formas de presión e influencia global. El informe también advertía que resultaba insuficiente la información disponible sobre estructuras, dinámicas y evolución de los mercados nacionales, regionales y mundiales, para diseñar enfoques más globales y estrategias alineadas con las dinámicas del narcotráfico. Nuevas rutas y modos de transporte, uso de tecnologías y la reestructuración de los nodos y enlaces dentro y fuera de las organizaciones criminales denotaban que el sistema era dinámico y siempre dispuesto a transformarse, lo que hizo que la política a adoptar frente a esta compleja problemática fuera casi siempre incompleta e insuficiente. Ante esta situación, la cooperación bilateral entre ambos países debió reestructurar sus estrategias de seguridad y salud en reiteradas ocasiones durante el período estudiado, buscando la mejor forma de lograr un trabajo coordinado.

Tan acuciante era la cuestión del narcotráfico en Colombia y, al mismo tiempo, tan relevante para los Estados Unidos, que su estrategia debió pasar de ser una exclusivamente centrada en la posición antinarcóticos a enfocarse en un soporte más integral para la seguridad de esa nación, considerando otro importante componente de valor estratégico en su trato con el gobierno colombiano: el de inestabilidad local.

Fue en el 1964 cuando en Colombia surgieron organizaciones guerrilleras de extrema izquierda, entre las que se destacaron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC – y el Ejército de Liberación Nacional – ELN. Desde entonces, el país entró en una guerra extensa y completamente violenta que se llevó la vida de millones de ciudadanos colombianos. Entre las víctimas, se destacaron periodistas, maestros, trabajadores y dirigentes políticos. Colombia se encontró así por décadas sumida en el caos generado por una poderosa combinación de problemáticas sociales y políticas que impedían la gobernabilidad del territorio nacional, junto con el terrorismo insurgente de izquierda y derecha, el crimen internacional organizado en torno al narcotráfico, un profundo contracultura arraigada de violencia e impunidad, daño ecológico, y corrupción institucional (Marcella, 2003, p. 5-15).

Desde mediados de la década del '80 hasta el año 2012 el conflicto armado colombiano se llevó más de 218.000 vidas. Aproximadamente el 80% de las víctimas fueron civiles (Centro de Memoria Histórica, 2013). Por otro lado, desde el gobierno de Pastrana hasta el primer mandato de Santos, tal como muestra la Tabla 15, los gastos totales para la guerra contra las guerrillas aumentaron progresivamente periodo a periodo, denotando que el problema del conflicto armado estaba lejos de ser resuelto.

Tabla 15: Gastos totales para la guerra contra las guerrillas, por períodos presidenciales en millones de dólares (a valor constante) (1999-2014)

Período	Total
Gasto 1999-2002 Pastrana	USD 12.580
Gasto 2003-2006 Uribe	USD 15.115
Gasto 2007-2010 Uribe	USD 28.291
Gasto 2011-2014 Santos	USD 39.494

Fuente: elaboración propia en base a datos de Otero Prada (2016, p. 63)

Una consecuencia negativa del aumento de los gastos de la guerra se dio en términos macroeconómicos: entre el período 2003 a 2011, por ejemplo, Colombia dejó de crecer entre 1,5 y 2 puntos porcentuales anualmente a causa del conflicto armado (Triana García, 2014). Frente a este panorama de acentuación de la crisis, Washington decidió tomar cada vez más cartas en el asunto, lo que demostró de forma constante la importancia que asignaba a la cuestión¹⁸⁶.

Ante esto, si bien ambos países habían sido colaboradores desde hace más de dos décadas, durante el mandato de Obama la política exterior estadounidense se acercó aún más a Colombia, fundamentalmente mediante el desarrollo del histórico Plan Peace Colombia, cuya reanudación y fortalecimiento se dio en una conferencia de prensa compartida entre Barack Obama y Juan Manuel Santos en el marco de la Cumbre de las Américas en Panamá en abril del 2015. En la misma, los países se comprometieron estratégicamente en ámbitos de cooperación en materia de seguridad, Derechos Humanos, comercio exterior, y lucha con el narcotráfico y el terrorismo.

Este suceso marcó un claro precedente para Colombia y para la región latinoamericana en general, en tanto, excepto por México, los Estados Unidos no había presentado a lo largo de su historia serias intenciones de cooperación estratégica en el largo plazo con otros países de América Latina (Reza, 2016, p. 82; García, 2014, p. 165). En este acuerdo se enfatizaron tres grandes pilares: en primer lugar, la seguridad, incluyendo antinarcóticos y la desmovilización de combatientes de las FARC; en segundo lugar, la gobernanza, a través de la expansión de la presencia estatal y las instituciones públicas; y en tercer lugar la justicia y la asistencia para víctimas de conflictos. El acuerdo dio cuenta de la importante preocupación que representaba la inestabilidad colombiana para los Estados Unidos.

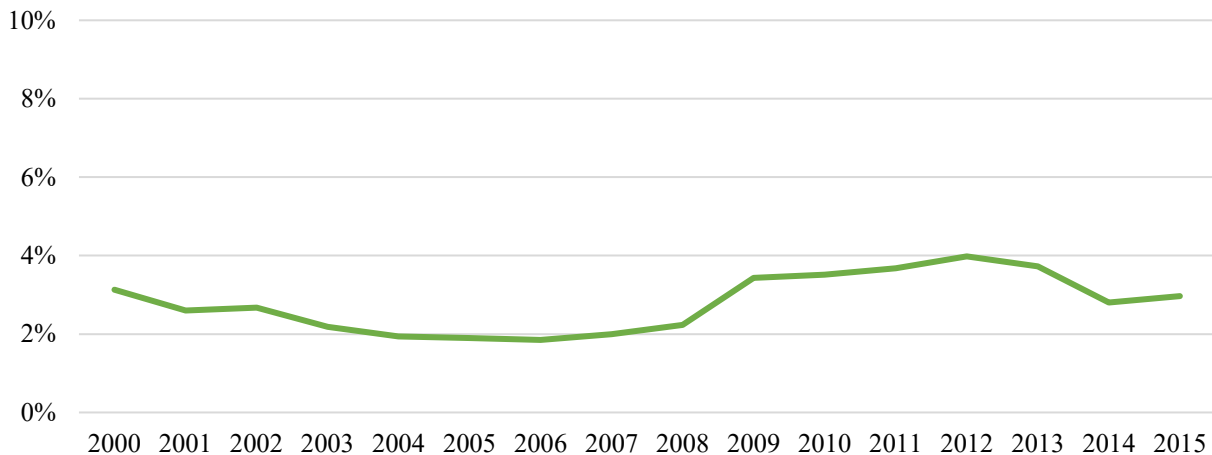
Según algunas opiniones, los presidentes colombianos habrían cortejado a sus homólogos norteamericanos animándolos a involucrarse de forma activa en el conflicto interno. Según Borda (2007), esto habría sido una política calculada y explícita para vincular el conflicto del país cafetero a la guerra mundial antiterrorista, en la búsqueda de un marcado apoyo desde Washington. Similarmente, Tickner (2007) sugiere que los mandatarios colombianos se habrían encargado de

¹⁸⁶ Sin embargo, el Plan Colombia que se implantó desde 1999 también ha causado afectaciones ambientales, pérdidas humanas y desplazamientos forzados en numerosos ámbitos del país andino (Rojas, 2007, p. 14-17). Lejos de cumplir lo prometido, los cultivos ilícitos de coca no se erradicaron, la guerrilla no se acabó por la vía militar y en el país se generaron diferentes perjuicios por cuenta de la violación de Derechos Humanos, los daños ambientales y la afectación del agro colombiano (Ceballos, 2003).

crear la imagen de Colombia como un “país problema”, incapaz de contener el conflicto armado y el narcotráfico por su cuenta, invitando la injerencia de Estados Unidos y aceptando esta “intervención por invitación” a cambio de asistencia militar y socioeconómica.

Por otra parte, más allá de la cuestión asociada a la inestabilidad interna, Colombia no posee ningún recurso considerado estratégico para Estados Unidos sobre el que la potencia norteamericana presente altos niveles de sensibilidad o vulnerabilidad. El país no posee grandes reservas de ningún mineral crítico para Estados Unidos y es apenas el quinto proveedor de petróleo (Administración de Información de Energía de los Estados Unidos, 2019). Si bien desde la profundización de la crisis venezolana Estados Unidos ha desviado sus importaciones de petróleo hacia Colombia (ver Gráfico 55), este fenómeno, a su vez, se vio moderado por la paulatina producción doméstica de Estados Unidos. Durante el periodo analizado, las importaciones de Estados Unidos de productos minerales (incluyendo petróleo y minerales críticos) desde Colombia representaron apenas un máximo de cerca del 4% (2012) y un mínimo de 1,85% (2006) respecto de la totalidad de sus importaciones en este ámbito, manteniéndose en un promedio de 2,8%.

Gráfico 55: Importaciones de Estados Unidos de Productos Minerales de Colombia (% de importaciones totales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Respecto al valor estratégico político, si bien su posición geográfica de intermediador entre América del Sur y América Central la ubican como un interlocutor importante en materias hemisféricas, la cristalización de la inestabilidad interna de Colombia ha socavado durante muchos años los intentos de consolidarse como una importante potencia regional, cuestión que además se vio afectada por la emergencia de Brasil como potencia consolidada.

Sin embargo, desde la perspectiva de Washington, Colombia es útil en tanto cuenta con instalaciones, equipos, conocimientos y personal entrenado para atender problemas de seguridad en otros países a un costo considerablemente menor y sin los riesgos propios de una presencia militar directa de Estados Unidos. Así lo plantean, por ejemplo, Jim Thimas y Christopher Dougherty (2013, p.85), para quienes “Colombia es un exportador neto de seguridad, que capacita las fuerzas antinarcóticos de numerosos países de América Latina, el Caribe y África Occidental”. Esta opinión también es compartida por el excomandante militar y director de la CIA David Petraeus, que considera a Colombia como uno de los aliados más firmes de Washington en el mundo, fundamentalmente por su capacidad y por estar mejor posicionado que Estados Unidos para ayudar a mejorar la seguridad de subregiones como Centroamérica (Petraeus y O'Hanlon 2013).

Según Kaplan (2005), Colombia se transformó así en un ejemplo claro de las tácticas que Estados Unidos ha intentado aplicar en el mundo desde inicios del nuevo milenio para enfrentar diversos problemas de seguridad, primero mejorando las capacidades locales y de seguridad dentro de un país en particular, para luego utilizar esas capacidades en atender los objetivos de seguridad de Washington en el resto del mundo. En pocas palabras, Estados Unidos le ayuda a Colombia para que Colombia ayude a Estados Unidos a ayudar a los demás.

En suma, el conflicto armado interno de Colombia es el principal valor estratégico (en términos negativos) percibido por los Estados Unidos. La creciente expansión de las facciones guerrilleras fuera del territorio colombiano durante el período analizado pone en manifiesto que, pese a las iniciativas de Estados Unidos de poner fin al conflicto con el Plan Colombia y el Plan Peace Colombia, los grupos armados continuaron desarrollándose y generando un escenario de inestabilidad en la región.

Además, el desarrollo de actividades vinculadas con el narcotráfico por parte de dichos grupos pone en peligro uno de los principales intereses vitales de los Estados Unidos, en tanto el territorio estadounidense era durante este período uno de los destinos de consumo principales, lo que trajo múltiples problemáticas al interior del país.

Finalmente, considerando el componente de los recursos como uno de los menos relevantes, Colombia no posee grandes reservas de petróleo ni de minerales considerados críticos para los Estados Unidos, y las importaciones de Estados Unidos de dichos bienes suele representar en promedio sólo el 2,5% de las totales percibidas.

En suma, la relevancia de Colombia para los Estados Unidos se dio en torno a sus conflictos internos y los impactos en términos de inestabilidad y amenaza a la seguridad para la región y para la propia población latinoamericana. Por otra parte, a diferencia del caso de Venezuela, los sucesivos gobiernos colombianos, si bien con algunos deslices, han buscado una estrategia de cooperación conjunta frente a un objetivo común, el cuál reconocieron no poder manejar por su propia cuenta. Washington vio así en el gobierno colombiano un aliado frente a un enemigo común (el narcotráfico y los grupos guerrilleros), antes que a otro enemigo, como en el caso venezolano. Esta actitud de alineamiento frente a un objetivo común le permitió a Colombia gozar de cuantiosos beneficios tanto militares y políticos, a la vez que mantener ciertos márgenes de maniobra (si bien no demasiado amplios), en algunas áreas de política exterior.

Desde esta perspectiva, en términos de política exterior, podría decirse que su propia conflictividad interna y el potencial impacto sobre el continente americano, fueron para Colombia una ventaja antes que un obstáculo en su relación con Washington durante este período. Sin embargo, a pesar de haberse manejado con relativa inteligencia en el plano internacional, sabiendo aprovechar su propia condición, la situación colombiana se podría haber revertido de forma trágica fácilmente ante cambios de percepción sobre la colaboración del gobierno colombiano o sobre sus intenciones, derivando en mayores castigos por parte de los Estados Unidos. La inestabilidad interna como valor estratégico negativo podría considerarse entonces como el más endeble de los componentes del valor estratégico de los países periféricos frente a las grandes potencias. Aun así, los sucesivos gobiernos colombianos analizados han logrado hacer un uso inteligente de este elemento.

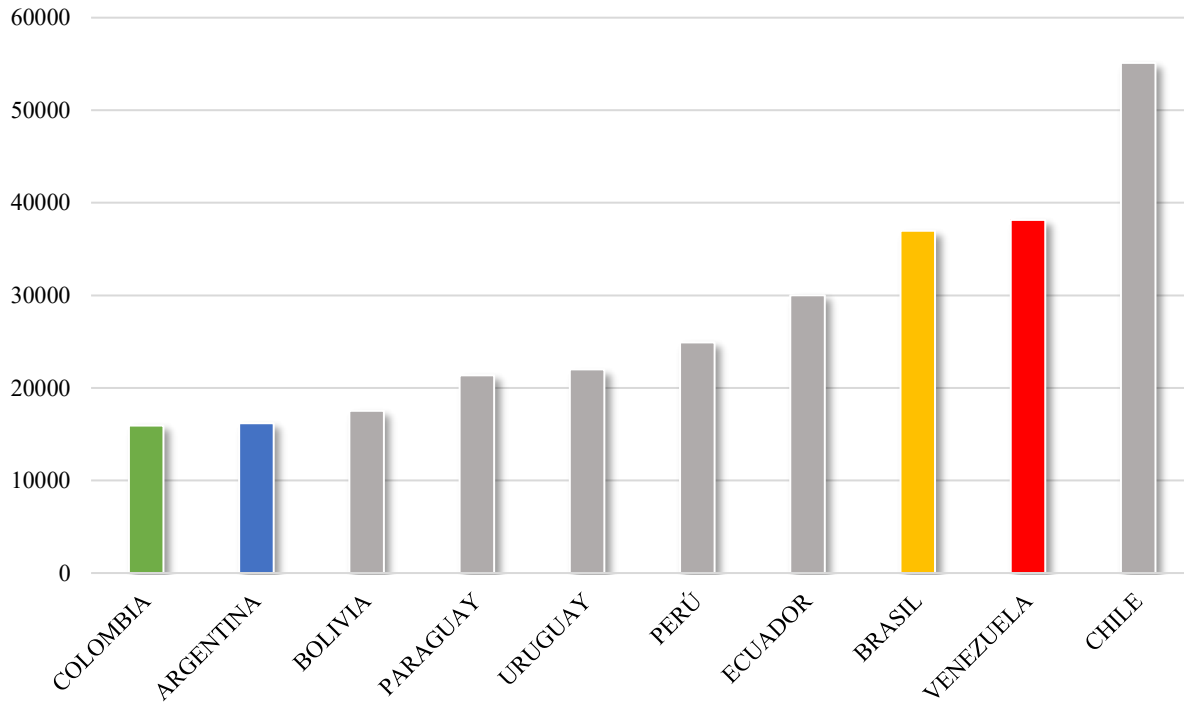
7.5. Argentina (2003 – 2015)

Las relaciones entre Argentina y los Estados Unidos, exceptuando el período de las “relaciones carnales” durante la administración de Menem, han sido frecuentemente tensas (Escudé, 1995, Cap. I, pp. 1-3). Ya sea por diferencias ideológicas desde el ámbito político o por el histórico antagonismo entre ambas naciones en el campo económico, la Argentina no se ha consolidado como un socio estratégico para los Estados Unidos, salvo episodios particulares y breves.

Siendo Argentina el octavo país más grande del mundo, la tercera economía más grande de América Latina y poseyendo una población altamente educada de la cual han salido tres premios Nobel en ciencia (Battaleme & de Santibañes, 2019), resulta extraña a primera vista su irrelevancia ante los ojos norteamericanos. Sin embargo, desde el punto de vista de los indicadores definidos en este trabajo, Argentina no representó durante el período estudiado ningún interés estratégico para la nación norteamericana, en términos positivos o negativos. Argentina no posee grandes cantidades recursos naturales relevantes para la gran potencia, su ubicación geográfica la torna irrelevante para los intereses norteamericanos, no posee fuentes de inestabilidad local ni desarrolla bienes peligrosos que puedan repercutir en los intereses vitales de Washington y en términos políticos su importancia como líder regional ha ido decreciendo cada vez más a lo largo de las últimas décadas, siendo reemplazada por Brasil. Como advierte acertadamente Escudé, la Argentina es un ejemplo perfecto para ilustrar el síndrome de irrelevancia que ocurre cuando las grandes potencias tratan con ciertos países con nula relevancia sobre sus intereses.

Considerando en primer lugar el componente de los recursos naturales, en enero del 2018 el Banco Mundial publicó “*The Changing Wealth of Nations*”, libro en el cual da cuenta de un nuevo indicador para analizar la riqueza de los países que define como la Riqueza Natural (Lange, Wodon y Carey, 2018). El informe agrupa la energía, los minerales, las tierras agrícolas, los bosques y las áreas protegidas que posee un Estado y cubre 141 países durante el período 1995-2014. En el caso particular de la Argentina, si bien no se puede desmerecer su riqueza natural, a pesar de la creencia popular, la misma no es suficiente para que el país sea considerado un actor de peso en la materia, tanto a nivel regional como global y, fundamentalmente, frente a los Estados Unidos. En Sudamérica, Argentina recién se ubica en la novena posición en términos de riqueza natural por habitante, por delante de Colombia (10º) y por detrás de Brasil y Venezuela (3º y 2º respectivamente).

Gráfico 56: Riqueza Natural estimada en Sudamérica al año 2014 (en dólares por habitante)



Fuente: Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018, p. 2)

Esto se explica, en parte, por el hecho de que los activos naturales de sus vecinos mantenían al momento del informe un mayor valor en el mercado internacional, mientras que la riqueza natural de la Argentina se debía en su mayor parte únicamente a la abundancia de tierras. Por su parte, el vecino brasileño supera a la Argentina en todas las áreas que hacen a la riqueza natural (forestal, áreas protegidas, tierras y subsuelo). En comparación, los Estados Unidos deben su riqueza natural en un 29% a sus tierras, mientras que un 36,6% se debe a activos de subsuelo (fundamentalmente petróleo).

Es difícil pensar que la Argentina pueda ser atractiva para los Estados Unidos en base a los recursos que ofrece. Tal es el caso, por ejemplo, de las reservas de crudo. Estados Unidos recién a fines de la década de 1990 experimentó un salto de gran importancia con la implementación del *fracking*. Mientras algunos Estados (Francia, España, Canadá y Australia, por dar algunos ejemplos) categorizaron a esta técnica como agresiva para el medioambiente, otros, y entre ellos gran parte de América Latina, vieron la explotación como una imperdible oportunidad. Uno de

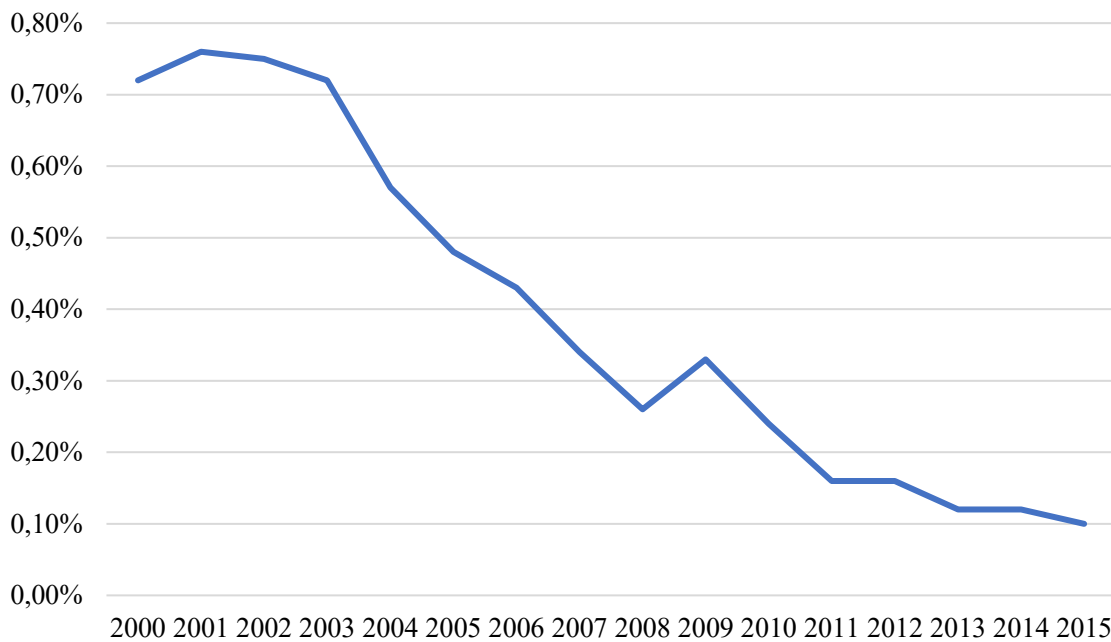
estos últimos fue Argentina, quien posee las mayores reservas de esquisto de la región con sus formaciones de Vaca Muerta y Los Molles (provincia de Neuquén).

Como producto del potencial interés del uso de esta técnica en la región, Estados Unidos en 2010 invitó a varios Estados latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, entre otros) a participar del Programa para el Compromiso Técnico en Gas No Convencional con el objetivo de liderar el desarrollo global en *fracking* (Bacchetta, 2013). Sin embargo, en la práctica este compromiso bajo ninguna circunstancia implicó una promesa por parte de Estados Unidos de inversión en la explotación de reservorios de la región, sino más bien se caracterizó por ser un espacio de promoción técnica de esta práctica. En paralelo desde el año 2006, como ya se ha mencionado en apartados anteriores, los Estados Unidos han ido reduciendo notablemente la importación de crudo y productos vinculados al petróleo¹⁸⁷ y han consolidado su incipiente independencia energética, declarada formalmente en 2018 (World Energy Trade, 2018). Ante esto, las reservas argentinas presentaron poco atractivo para los Estados Unidos.

Por otra parte, Argentina nunca ha sido un reconocido productor o exportador de petróleo: dentro del período seleccionado, Argentina ha representado sólo el 0,4% en promedio de las exportaciones mundiales de crudo (ver Gráfico 57). Asimismo, si bien los yacimientos de Vaca Muerta y Los Molles representan la segunda reserva de gas *shale* más grande del mundo, no es sólo el alto costo de extracción por medio del *fracking per se* lo que no los vuelve atractivos a los ojos de Estados Unidos, sino que los propios factores endógenos de la Argentina (como las crisis económicas recurrentes o la carencia de políticas a largo plazo) también repercuten en la configuración de un “*break even*” favorable a la explotación de este sector (Del Pozzi, 2020; Aringoli, 2019), convirtiéndolo en un recurso muy costoso contemplando otras opciones ya disponibles para Washington, como el crudo proveniente de Canadá, de Arabia Saudita o inclusive la producción propia de los Estados Unidos.

¹⁸⁷ Datos disponibles en: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=p&s=mtntus2&f=a>

Gráfico 57: Porcentaje de exportaciones de Petróleo y Productos Derivados de Argentina sobre el total mundial

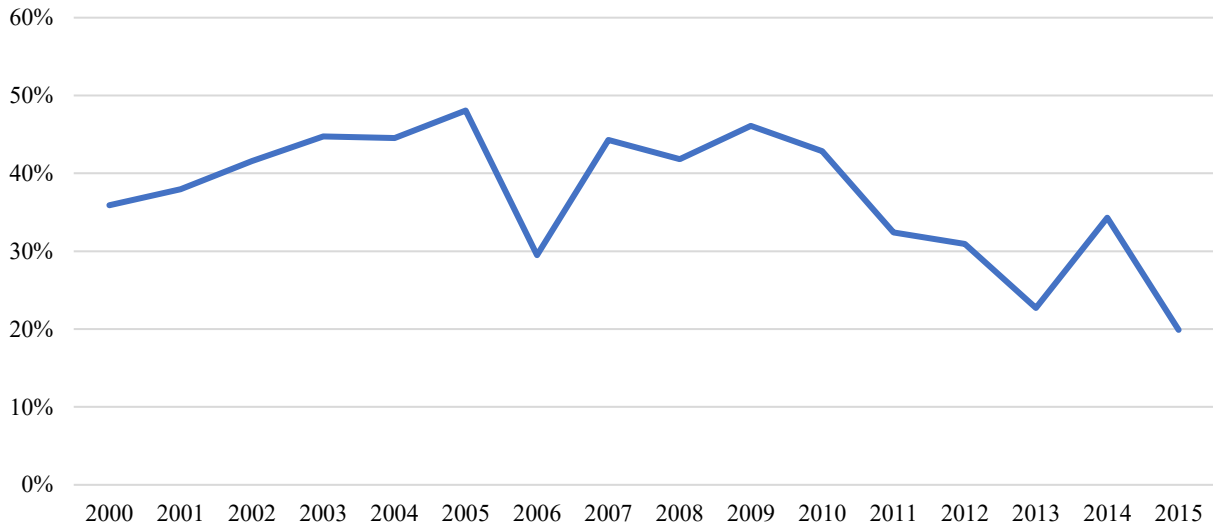


Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Considerando las principales exportaciones de Argentina a Estados Unidos, poco más de una tercera parte de estas son productos minerales (principalmente petróleo crudo, refinado, aluminio y hierro). El resto pertenecen a productos primarios complementarios, aunque no esenciales para la economía estadounidense (en tanto cuenta con producción propia y otros proveedores para un fácil reemplazo) y una pequeña parte a algunas manufacturas específicas relacionadas a maquinaria y a la industria aeroespacial.

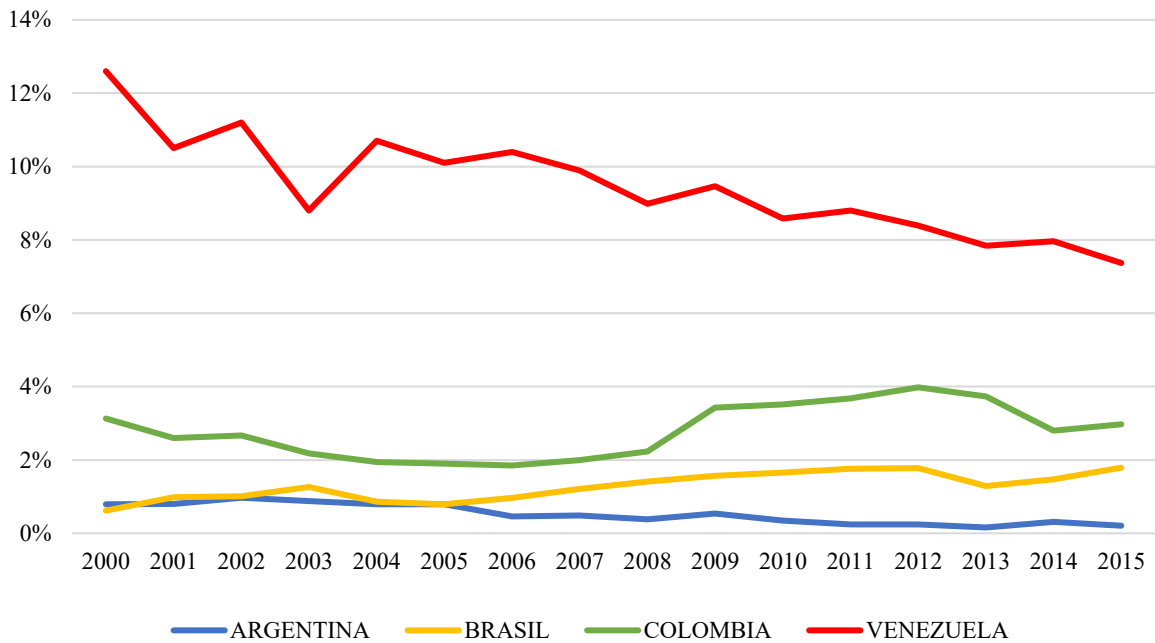
Tal como se muestra en el Gráfico 58, las exportaciones de productos minerales de Argentina hacia Estados Unidos en promedio representaron un 37% de las exportaciones totales de hacia el país norteamericano. Sin embargo, tomando las importaciones de productos minerales de Estados Unidos, el Gráfico 59 muestra que, comparándola con los otros tres casos de estudio, Argentina representa en promedio menos del 1% de las importaciones de dichos productos. Esto refleja que, si bien gran parte de las importaciones de Estados Unidos desde Argentina corresponde a productos minerales, comparándolo con las importaciones totales, Argentina tiene un lugar marginal como proveedor de tales recursos para los Estados Unidos.

Gráfico 58: Exportaciones de Argentina de Productos Minerales a Estados Unidos (% de exportaciones totales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Gráfico 59: Importaciones estadounidenses de productos minerales de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela (porcentaje sobre total de importaciones estadounidenses de productos Minerales)



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio de Complejidad Económica

Históricamente ambas naciones han sido competitivas en el mercado de materias primas: Estados Unidos es uno de los principales exportadores de productos animales, capitalizando el 10% de las exportaciones totales mundiales, mientras que Argentina sólo representa poco más del 1%, a pesar de que el país sudamericano es comúnmente reconocido por esto; lo mismo sucede en la exportación de productos vegetales (17% vs. 3.2%) y en productos alimenticios (11.8% vs. 2.1%). En la industria sojera particularmente, Estados Unidos se posiciona como el principal productor del grano de soja a nivel mundial, mientras que Argentina queda en tercer lugar detrás de Brasil (ver Tabla 16). En la exportación de este producto, Estados Unidos ocupa el segundo lugar detrás de Brasil, y Argentina ocupa el tercero (Ybran y Lacelli, 2016, p. 3-4).

Tabla 16: Producción de soja de Estados Unidos y Argentina (en millones de toneladas)

	2005/ 2006	2006/ 2007	2007/ 2008	2008/ 2009	2009/ 2010	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015
ESTADOS UNIDOS	87	72,9	80,7	91,4	90,6	84,2	82,2	91,4	108	104,8
ARGENTINA	40,5	47,5	46,2	31	52,7	48,9	40,1	49,3	53,4	57

Fuente: Ybran y Lacelli (2016, p. 2)

Sin embargo, esta instancia de competitividad entre las economías de ambas naciones no es el único factor que define la naturaleza de sus relaciones comerciales. La falta de voluntad política ha sido otro factor determinante al momento de definir tales relaciones, como ha quedado plasmado en la escasa firma de acuerdos comerciales, al considerar el hecho de que no existen acuerdos comerciales bilaterales en vigencia entre ambos países (sólo rige el acuerdo multilateral con los miembros de la Organización Mundial del Comercio desde el año '95). Exceptuando los acuerdos preferenciales de comercio con Uruguay (2003) y México (2006), Argentina no ha suscrito a ningún otro acuerdo de forma bilateral sino únicamente otros enmarcados dentro del contexto de MERCOSUR (Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA, 2020).

En segundo término, analizando la variable geográfica y en consonancia con los postulados de Russell y Calle, la Argentina se encuentra dentro de lo que los autores denominan la tercera periferia, la cual es la que menos atrae la atención de Washington en materia de seguridad. Los autores esgrimen tres argumentos principales al respecto: el bajo o nulo impacto para la seguridad de Estados Unidos, la falta de un gobierno que desarrolle una fuerte y consistente estrategia de

oposición y, finalmente, la presencia de Brasil y su papel destacado en favor de la estabilidad de América del Sur (Russell & Fabián, 2007, p. 39). En breve, la Argentina se ubica lejos, no presenta amenazas importantes en términos de desestabilización interna o de oposición organizada y además se encuentra relegada en la región bajo la sombra de Brasil.

Por otra parte, desde el punto de vista de factores de inestabilidad internos, más allá de focos aislados de conflicto y problemáticas propias de países periféricos y empobrecidos (pobreza, desempleo, conflictos sindicales y revueltas sociales, entre otros), la Argentina no posee en el plano doméstico grupos sistemáticamente desestabilizadores del orden público en términos de guerrillas o milicias que pudieran afectar la estabilidad regional o la propia seguridad de los Estados Unidos como sí sucede en otros países de la región como Colombia o Venezuela. La intensificación de estas prácticas, que se había dado durante la década del '70 y hasta principio de 1980, mermó con el retorno a la democracia, cuando agrupaciones como Montoneros y la Triple A fueron disueltas de forma definitiva.

Con respecto al desarrollo de bienes peligrosos, cabe advertir en primer lugar que la Argentina cuenta con una sólida presencia en el Arreglo de Wassenaar, un régimen de control de las exportaciones de armas y de bienes convencionales y tecnologías de doble uso creado en 1996 con el objetivo de “contribuir a la seguridad y la estabilidad en el ámbito regional e internacional, mediante la promoción de la transparencia y de una mayor responsabilidad en las transferencias de armas convencionales y de productos y tecnologías de doble uso, para evitar una acumulación desestabilizadora de estos objetos”.¹⁸⁸ La Argentina es también país miembro del Grupo Australia, que reúne a los principales países exportadores de bienes y tecnologías de doble uso en el ámbito químico y biológico. Este grupo acuerda, “en las áreas química y biológica, listas de bienes de doble uso que deben ser objeto de un control de las exportaciones, así como líneas directrices que permiten armonizar las prácticas de los Estados miembros en cuestiones de control, sin entorpecer los intercambios económicos ni los trabajos llevados a cabo con fines pacíficos” (Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores, 2014). Es decir, la Argentina forma parte de dos de los pilares más importantes a nivel internacional para controlar la exportación y el uso pacífico de armas y tecnologías de doble uso, siendo comúnmente considerada como un actor de confianza en términos de proliferación de armamento convencional.

¹⁸⁸ Datos disponibles en: <https://www.wassenaar.org/es/about-us/> (Consultado el 19 de septiembre del 2019)

Especialistas en la materia como Rafael Grossi, embajador argentino en Austria y actual presidente de la OIEA, e Irma Arguello, directora de la Fundación NPS Global, coinciden en señalar el reconocimiento internacional y liderazgo de la Argentina en investigación y desarrollo de tecnología nuclear con fines pacíficos (Dinatale, 2018). En esta tarea el rol del INVAP (Investigación Aplicada) ha sido fundamental.

Además, la estabilidad del sistema político alcanzada desde 1983 con el retorno de la democracia ayudó a consolidar una política nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Un caso ejemplar en este sentido fue la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), la cual dio inicio a un proceso de construcción de confianza (vigente hasta el día de hoy) con el vecino sudamericano encargada de verificar el compromiso asumido por ambos Estados de desarrollar energía nuclear exclusivamente con tales fines (The Nuclear Threat Initiative, 2015).

La ABACC se constituyó en 1991, sellando institucionalmente y hasta el día de hoy una sólida y única relación de confianza entre Argentina y Brasil en el ámbito nuclear. Reconocida y aclamada a nivel internacional por ser la única agencia bilateral que ha institucionalizado el control mutuo del desarrollo nuclear promoviendo así el uso pacífico de dicha tecnología y evitando el desvío hacia fines bélicos. De esta manera, los compromisos asumidos por ambos Estados se vuelven también los salvaguardias y limitantes de los cambios de gobierno, y promueven el desarrollo de capacidades conjuntas que los posicionan a nivel internacional. Un signo claro de prestigio y confianza ha sido el hecho de que en 2008 el Grupo de Proveedores Nucleares (NSG) del cual Argentina y Brasil forman parte acordaron una cláusula por la que el organismo técnico bilateral suplía la necesidad de que ambos países firmasen el Protocolo Adicional requerido para poder comerciar este tipo de materiales.

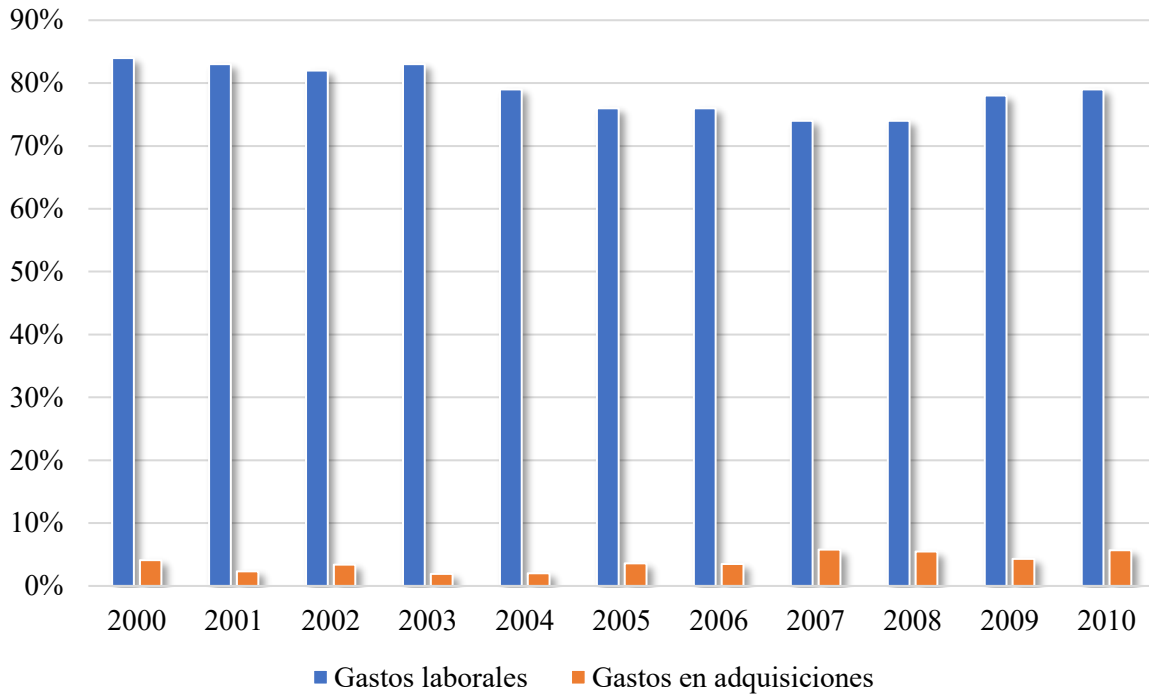
Bajo este punto cabe hacer una aclaración importante que define la divergencia de percepciones de Estados Unidos respecto a Argentina y Brasil en el campo nuclear. Aun perteneciendo a las mismas instituciones, tal como se mencionó en apartados anteriores, Estados Unidos percibe a Brasil como una potencial amenaza a futuro en cuanto al desarrollo de sus actividades nucleares, mientras que Argentina no es reconocida siquiera como una amenaza posible. Esta diferencia radica principalmente en el comportamiento demostrado por ambas naciones sudamericanas vinculado al área de la defensa (Kassenova, 2016, p. 5).

En el caso de Brasil, la adopción del programa de la marina brasileña para construir una flota de submarinos nucleares desde el 2007 ha devenido en una mayor atención por parte de Washington, ya que la adquisición de este tipo de tecnologías era hasta ese momento un privilegio para algunos (poderosos) Estados: Estados Unidos, China, Francia, Reino Unido, Rusia (los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) e India (Thielmann y Hoffman, 2012; IAEA, 2001). Sumado a esto, el apoyo de Brasil al programa nuclear iraní y la negativa de Brasil en la votación de la Resolución 1929 (2010) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que imponía una cuarta ronda de sanciones a Irán por su programa nuclear fueron también interpretados por Estados Unidos como episodios alarmantes. Sin embargo, en el otro extremo, desde la cancelación total del Programa Cóndor durante las gestiones de Alfonsín y Menem Argentina no ha tomado la iniciativa para desarrollar otros proyectos de transferencia de capacidades nucleares al área de la defensa, es decir, sus actividades, ya sean de índole energética o no energética, se han enmarcado de manera exclusiva en el uso pacífico de materiales nucleares.

En términos de relevancia estratégica en términos de interés político, en el pasado, la Argentina ha visto las condiciones para consolidarse como poder regional. No obstante, una serie de eventos, tendencias y actitudes la desplazaron de este rol, encontrando en Brasil su reemplazo. Uno de los puntos favorables del país carioca es su poder en términos militares conjugado con la práctica de una diplomacia presidencial fuerte. En contraposición, desde el espectro militar, Argentina se sumió en la decadencia de su sistema de defensa a partir del retorno de la democracia. Con la consolidación de la conducción civil del área de la defensa, los únicos cambios que se incorporaron fueron parches o paliativos para ajustar al Instrumento Militar a la realidad presupuestaria del momento. En términos concretos y de acuerdo con datos del Banco Mundial, el gasto militar de la Argentina en relación a su PBI desde el 2004 hasta el 2015 se ha mantenido por debajo del 1% (mínimos históricos), mientras que el promedio mundial en este mismo período ha sido de alrededor del 2,2%. Si se lo compara con el resto de América del Sur, la Argentina es la que menor porcentaje de su PBI destinó a esta temática, junto con Paraguay.

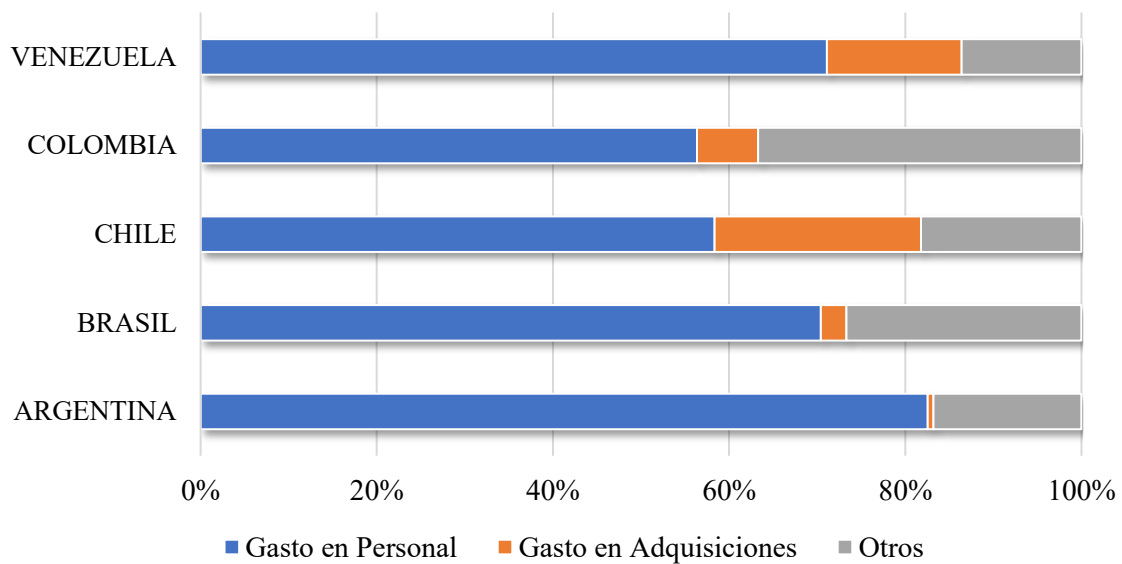
El desinterés en la agenda pública y en la agenda gubernamental por los asuntos de la defensa nacional posicionaron a Argentina como un actor poco relevante en materia de seguridad (Eissa, 2015).

Gráfico 60: Gasto Militar Devengado por Factores de Producción de Argentina (en %)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Scheetz (2011)

Gráfico 61: Relación Gasto de Personal-Gasto de Capital en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela (2004)



Fuente: elaboración propia en base a datos de Centro de Estudios Nueva Mayoría (2004)

Esta situación se materializó a través de diversas tendencias. Por un lado, desde la década de 1990 con la privatización de la industria militar argentina (Fabricaciones Militares, la Fábrica Argentina de Aviones y el Complejo Naval Industrial Argentino, por dar sólo unos ejemplos) virtualmente se eliminó la producción militar nacional y desde entonces no se recuperó. Por otra parte, respecto al manejo del gasto militar, tomando los períodos del 2000 al 2010 en promedio un 80% fueron gastos laborales, frente a un 3,8% destinado a adquisiciones militares¹⁸⁹ (ver Gráfico 60 y Gráfico 61). No sólo la producción nacional se vio completamente paralizada, sino que además no hubo grandes planes de adquisiciones (considerando asimismo un presupuesto de Defensa decadente desde principios de la década del 2000 con la asignación de menos del 1% del PBI). Relacionado a ello, además, en la estructura de mando se dio el fenómeno de “*top-heavy*”¹⁹⁰, cuestión que repercutió en el alza en los gastos laborales en tanto debieron tomarse en cuenta sueldos, incentivos por antigüedad y pensiones para el personal de las Fuerzas Armadas (Scheetz, 2011). Estos factores, junto al constante desinterés de la esfera política de considerar al área de la Defensa como un bien público importante, en suma, convirtieron a la Argentina en una entidad poco amenazante y poco relevante en términos de apoyo. Su capacidad operativa actual y su capacidad de proyectar poder, en estas circunstancias son prácticamente inexistentes.

A pesar de haber sido nombrada aliado extra-OTAN desde 1998 hasta 2012 (único país en América Latina en tener dicho estatus hasta 2019 con la designación de Brasil), la retórica de confrontación con algunas potencias establecidas de Occidente, sumada al hecho de no representar ningún tipo de amenaza ni valor estratégico en términos de apoyo, así como tampoco ser considerado un comprador importante de industria armamentística, convirtieron a la Argentina en un actor sencillamente irrelevante para los cálculos estratégicos norteamericanos.

Distinto sería el caso para Brasil, por ejemplo, que se posicionó como el 11° país en el mundo con mayor gasto militar (SIPRI, 2011) y tiene un papel activo en la industria militar tanto en importaciones como exportaciones mediante su empresa estatal EMBRAER. En contraste, tanto

¹⁸⁹ En estudios de la economía de la Defensa, muchos autores toman el marco que se utiliza a modo comparativo como el “deber ser” en la distribución del Gasto Militar de la OTAN, donde sus miembros suelen distribuir el gasto en costos laborales entre el 40% y 60% del total, mientras que el resto deviene en adquisiciones, entre un 15% y un 25% (Scheetz, 2011).

¹⁹⁰ El concepto de “*top-heavy*” hace referencia a una desproporción existente entre oficiales o suboficiales de alto rango (Scheetz, 2011). En las Fuerzas Armadas argentinas la suma de oficiales y suboficiales es mayor a la suma de soldados.

en términos de armas de destrucción masiva, como en posesión o desarrollo de equipo militar convencional, a todas luces, la Argentina no representó durante este período ningún tipo de amenaza ni interés en algún sentido serio para los Estados Unidos.

En síntesis, Argentina no poseyó ningún componente de valor estratégico que la vuelva un periférico relevante para los Estados Unidos: No posee recursos naturales atractivos para la gran potencia, el cual sólo importa de Argentina el 1% de sus importaciones totales de productos minerales; Se ubica en la tercera periferia y, por lo tanto, no representa una amenaza directa para los Estados Unidos; No existen grupos desestabilizadores del orden público doméstico desde el retorno de la democracia; Su programa nuclear está lejos de presentarse como una amenaza y, en términos de narcotráfico, no es considerado un productor importante de cocaína o heroína; Y aun cuando tuvo oportunidades de aparente liderazgo regional, no supo capitalizarlos y fue desplazado de forma taxativa por Brasil. Tomando en consideración estos indicadores, en términos del valor estratégico, el país austral simplemente no resultó ser un actor importante para Washington. Por su parte, Escudé expone este punto de forma contundente:

Evidentemente, la Argentina no cae en ninguna de las categorías de arriba. Su economía no es complementaria con la de los Estados Unidos, sino que por el contrario como productor importante de alimentos de clima templado tiende a ser competitiva con la misma, a la vez que sus productos ya no son indispensables para la alimentación de los europeos, como lo fueron hasta aproximadamente 1950. No posee suficientes recursos petrolíferos como para ser un exportador importante. No tiene el canal de Panamá, el cobre de Chile, el caucho de Brasil, ni el estaño de Bolivia. Geográficamente está en el fin del mundo. No tiene una masa verdaderamente crítica de inversiones norteamericanas, y ya no tiene (como tuvo en el pasado) una masa crítica de inversiones británicas. Su desarrollo nuclear y misilístico no está suficientemente avanzado como para que sea una amenaza, a la vez que si tomara por ese camino la vulnerabilidad financiera argentina es tal que a los Estados Unidos les resultaría fácil frustrar cualquier proyecto argentino de esta naturaleza a través de sanciones económicas ruinosas que la paralizarían. La Argentina no es siquiera un productor importante de cocaína o heroína, ni tiene la posibilidad de destruir un porcentaje importante de las selvas supérstites en el planeta, como Brasil. Si fuera limpiada del mapa sin daños ecológicos, si cayera en una violenta guerra civil, o si cayera en la ruina

económica absoluta, las vidas cotidianas de la gran mayoría de los europeos o norteamericanos no se verían afectadas en lo más mínimo (Escudé, 1995, cap. 4, p.23).

La realidad, por dura que fuera para los argentinos, fue clara. Durante el período seleccionado la Argentina no representó ningún tipo de valor estratégico para Washington. Además de periférica y pobre, fue poco relevante para los intereses norteamericanos. Esto obligaba a una política exterior prácticamente sin errores para no incurrir en ruinosos castigos, en tanto los costos para los poderosos de castigar a los débiles y poco importantes como la Argentina son prácticamente nulos. Su irrelevancia, sumada a una política exterior que, lejos de la prudencia necesaria, se guió fundamentalmente por una retórica ideologizada orientada al público interno, explican, como se verá en capítulos posteriores, el destino de Buenos Aires en las primeras décadas del Siglo XXI, un destino cada vez más relegado de los centros de poder mundial.

7.6. Comparación entre los casos y conclusiones

Los cuatro casos analizados presentan características distintas en lo que refiere a su valor estratégico frente a los Estados Unidos lo que, según la hipótesis de este trabajo, tiene un impacto sobre el tipo de relación bilateral que se desarrolló durante el período estudiado. La coexistencia de distintos componentes de valor estratégico (efectivos y potenciales, positivos y negativos), ha dotado a algunos de estos países (fundamentalmente Colombia, Brasil y Venezuela en la primera parte del período) durante cierto tiempo de un mayor margen de maniobra frente a Washington, permitiéndoles desarrollar en algunos casos políticas esencialmente confrontativas y revisionistas, sin incurrir en castigos, tal como propone el RP en su vertiente más básica. En otros casos, la falta de valor estratégico frente a las grandes potencias limitó su capacidad de confrontación sin incurrir en costos, con ruinosas consecuencias.

El caso argentino demuestra con claridad esta última circunstancia: Argentina no fue percibida como un Estado periférico estratégicamente importante porque no poseía recursos naturales frente a los cuales Estados Unidos fuera sensible, se encuentra ubicada en la tercera periferia de América Latina, la cual no representa ningún tipo de amenaza directa; no presentó una inestabilidad local sistemática que pudiera poner en peligro la estabilidad regional o la seguridad norteamericana, no implicó una amenaza en términos de desarrollo de bienes peligrosos y careció en todo sentido de valor estratégico político ante la falta de capacidades reales en el ámbito militar o económico que

podieran permitirle proyectar un rol de liderazgo o de estabilizador en la región. En este sentido, el país austral perpetuo durante este período un patrón histórico en tanto, tal como resalta Roberto Russell (1996), una de las características esenciales de la relación bilateral ha sido la “baja prioridad estratégica, política y económica de la Argentina en la escala de intereses norteamericanos, tanto en un nivel global como latinoamericano”. Como se verá en capítulos posteriores, esta irrelevancia estratégica tendría sus consecuencias tangibles, incluso ante una política exterior que, si bien tuvo tintes de confrontación, estuvo lejos de ser sistemáticamente revisionista.

Por otro lado, Brasil mantuvo como componente más relevante su valor estratégico político, considerando no sólo sus características demográficas y económicas, sino también sus capacidades reales y latentes en el campo militar, conjugadas con un activismo político pleno en el ámbito internacional. A pesar de una retórica discursiva y una práctica confrontativa, las sucesivas instancias de cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad y defensa convirtieron a Brasil en un socio estratégico al cual, se consideraba, podría relegarse la delegación de funciones de mantener el orden regional. Por otra parte, en cuanto a los recursos naturales y el desarrollo de bienes peligrosos, ambos elementos pueden considerarse como componentes potenciales, con un potencial interés a futuro, aunque formando parte del cálculo estratégico de la Gran potencia durante este período. Por un lado, Brasil posee reservas de “minerales críticos” para Estados Unidos; por el otro, el país carioca tiene capacidades latentes en el ámbito nuclear y se ha mostrado en varias oportunidades reticente a aceptar imposiciones de control por parte de organismos reguladores internacionales, lo que obliga a tratarlo con cierto cuidado.

En el caso de Colombia se destaca la importancia estratégica de su propia inestabilidad local a partir de la presencia de guerrillas desestabilizadoras como las FARC y el ELN, así como el desarrollo de bienes peligrosos en cuestiones atadas al narcotráfico. Asimismo, su ubicación geográfica potencia el efecto de estos componentes, lo que ha implicado por parte de los Estados Unidos la promoción de una relación de cordialidad y apoyo hacia los sucesivos gobiernos colombianos con el fin de reducir los efectos nocivos sobre la estabilidad regional y sobre su propia seguridad estatal y ciudadana.

Por último, en el caso de Venezuela, sus recursos naturales fueron su principal baluarte estratégico en su relación con los Estados Unidos, en tanto este era relativamente sensible ante la necesidad del petróleo venezolano. Sin embargo, dentro del período analizado se percibe una

tendencia decreciente de este componente, lo que modificó, como se verá más adelante, la relación bilateral entre estos actores. Por otra parte, su ubicación geográfica le otorgó cierto grado de relevancia, en tanto podía tener alguna incidencia (positiva o negativa) sobre el desarrollo del conflicto interno que se desarrollaba en Colombia. En lo que respecta a la crisis de gobernabilidad y la expulsión de migrantes a toda la región durante los últimos años del período estudiado, cabe advertir que, en este caso, a diferencia del caso colombiano, el propio gobierno fue considerado el culpable de tal situación y no los grupos opositores, lo que implicó una presión más fuerte (en vez de un apoyo), por parte del gobierno norteamericano.

Los casos presentados demuestran así que no todo país periférico es equivalente a los ojos de las grandes potencias. Pero los diferentes grados de desarrollo económico no son la única característica diferenciadora entre distintos países periféricos. Más aún, en términos de las asimétricas relaciones interestatales de poder, tampoco la más relevante. A pesar de su escaso nivel de desarrollo, mientras que algunos países periféricos cuentan con características o recursos o atraviesan situaciones que los torna de alguna forma relevantes para los intereses vitales de los más poderosos, otros, a pesar de presentar mejores índices económicos, pueden caer en la más rotunda de las irrelevancias. A continuación, se sintetiza en una tabla el análisis de los casos abordados, resaltando la ausencia o presencia (total o parcial/potencial) de componentes de valor estratégico frente a los Estados Unidos.

Tabla 17: Síntesis del valor estratégico percibido por Estados Unidos de los casos de estudio

	Recursos naturales	Relevancia geográfica	Inestabilidad local por parte de grupos no oficialistas	Desarrollo de bienes peligrosos	Valor estratégico político
Argentina (2003 – 2015)	No	No	No	No	No
Brasil (2003 – 2016)	Potencial	No	No	Potencial	Sí
Colombia (2002 – 2018)	No	Potencial	Sí	Sí	No
Venezuela (1998 – 2018)	Sí (Decreciente)	Potencial	No	Potencial	No

Fuente: Elaboración propia

En resumen, y de forma simplificada, puede decirse que, mientras la Argentina estuvo condenada a la irrelevancia, los otros casos estudiados contaron con alguno o varios elementos (consolidados o potenciales) distintivos que le otorgaron algún tipo de significación especial a los ojos de Estados Unidos. Según la hipótesis planteada, estas características serían definitorias al momento de comprender y explicar las relaciones bilaterales entre cada uno de estos países y la gran potencia norteamericana. Las distintas combinaciones de componentes y la percepción de proyección de algunos de estos representaron elementos fundamentales a la hora de definir la política exterior del Estado central hacia los periféricos, pudiendo otorgar a algunos de estos países un mayor margen de maniobra en su actuar internacional, evitando castigos mayores, aun desarrollando políticas no necesariamente alineadas con las propuestas por Washington. Considerando esto y habiendo ya desarrollado las políticas exteriores de los países periféricos, se analizarán ahora las respuestas desde la perspectiva de Washington.

8. La política exterior norteamericana hacia los países periféricos

En el siguiente capítulo se desarrolla la variable dependiente de la presente investigación. Dicha variable consta de la política exterior de los Estados Unidos hacia los casos seleccionados de Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. El objetivo de este capítulo es describir y comparar las relaciones bilaterales existentes de cada caso con Estados Unidos desde la perspectiva de este último actor. Es decir, en esencia, este capítulo pretende analizar las respuestas de Washington a los planteos de política exterior de los países periféricos. De fondo, se pretende advertir los distintos niveles de beneplácito o rigidez en el escarmiento que tuvo la gran potencia frente a los cuatro casos considerados, a fin de advertir el efecto moderador de la variable condicional considerada.

Según la hipótesis principal de este trabajo, tal como se corrobora en este capítulo, a mayor valor estratégico del país considerado es menos probable reconocer respuestas duras o rígidas en términos de sanciones, limitación del comercio o las inversiones, entre otros instrumentos al alcance del más poderoso, para con el más débil. Ante países periféricos y/o débiles, pero estratégicamente relevantes (Brasil, Colombia o Venezuela durante los primeros años del período considerado), es probable observar conductas de beneplácito por parte de las grandes potencias, favoreciendo inversiones, encuentros políticos y diplomáticos e incluso intercambios en el ámbito de la defensa. Por el contrario, frente a un país de escaso interés estratégico para el más poderoso (Argentina durante prácticamente todo el período o Venezuela durante los últimos años), es probable observar castigos duros o simplemente actitudes de desacople, distanciamiento, irrelevancia e ignorancia por parte de este último hacia el primero, actitudes que se traducen en menores niveles de intercambio comercial, financiación internacional e inversiones, menores encuentros diplomáticos y un desentendimiento marcado en términos de defensa.

Tal como se mencionó en el apartado metodológico, para el análisis de las relaciones bilaterales se tomaron como referencia tres grandes áreas propuestas por Anabella Busso (2006), la dimensión político-diplomática, la económica y la estratégico-militar.

La dimensión político-diplomática se analiza a partir de tres indicadores: la firma de tratados bilaterales, las visitas de funcionarios de alto nivel y las sanciones políticas o económicas impuestas por Estados Unidos, en caso de que existiesen. Tal información fue recolectada a partir del análisis

de documentos oficiales de autoridades nacionales (estadounidenses y de los cuatro casos seleccionados), siendo pruebas fehacientes de los indicadores propuestos.

En segundo lugar, la dimensión económica está definida por los niveles de comercio bilateral, la inversión extranjera directa proveniente de Estados Unidos en los Estados periféricos y los préstamos de distinta índole otorgados tanto por el gobierno estadounidense como por organismos internacionales liderados por Washington, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional. Los datos fueron obtenidos a partir de las bases de datos proporcionadas por estas instituciones, incluyendo además al Observatorio de Complejidad Económica y diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Finalmente, la dimensión estratégico-militar refiere a asuntos relativos a la seguridad y la defensa. La compraventa de armas es el principal indicador tomado en consideración, siendo un punto de referencia comúnmente utilizado (Gates, 2010; Neuman, 2010; Shapiro, 2012). Asimismo, también se analizaron los ejercicios militares conjuntos desarrollados y el entrenamiento de tropas bajo programas promovidos por Estados Unidos o en instituciones norteamericanas. Los datos que dan cuenta de estos indicadores fueron derivados principalmente de los informes anuales presentados por la organización norteamericana Security Assistance Monitor y, a nivel internacional, por el SIPRI.

Habiendo definido las dimensiones y sus indicadores pertinentes, el capítulo se estructura en cuatro apartados, uno para cada caso de estudio. A su vez, cada apartado está dividido en cinco subsecciones, definidas en primer lugar por una descripción general de las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y cada caso de estudio, un apartado para cada una de las dimensiones propuestas para el análisis y una conclusión que precisa en términos generales cuáles son fueron principales aspectos destacados del análisis efectuado en las subsecciones anteriores.

El capítulo finaliza con una conclusión comparativa entre los casos estudiados, interpretando el comportamiento de Estados Unidos hacia los países elegidos y advirtiendo los niveles de beneplácito o escarmiento que la gran potencia tuvo para con ellos durante los períodos analizados. Se advierte que tal conducta, como se hizo mención en apartados anteriores y tal como está definido en la hipótesis, estuvo delimitada no solamente por el nivel de acomplamiento o confrontación que estos países presentaron en términos discursivos y simbólicos y/o prácticos y tangibles, sino

fundamentalmente por el valor estratégico percibido como factor interviniente en dichas relaciones bilaterales.

En este sentido, este capítulo da cuenta de la corroboración de la hipótesis de investigación planteada y de la necesidad de incluir tal variable de forma sistemática al modelo analítico del Realismo Periférico para elevar su capacidad explicativa. Sin considerar tal factor, por ejemplo, no podría comprenderse por qué Brasil, uno de los actores más revisionistas de la región según los indicadores analizados previamente, contó con el beneplácito de los Estados Unidos en todas las dimensiones consideradas, ni por qué Venezuela no tuvo consecuencias importantes a su actuar internacional de actitud contrahegemónica y su retórica altamente confrontativa, además de su oposición directa y marcada en diversas votaciones de organismos multilaterales. Como se verá, ambos países, sobre todo Brasil, tuvieron importantes ingresos en términos de intercambios comerciales e inversiones por parte de firmas norteamericanas, mientras que la Argentina, país que presentó una conducta más bien ambigua y de oposición limitada, pareció confrontar mayores niveles de distanciamiento, respuesta propia de las grandes potencias hacia países periféricos que sufren del síndrome de la irrelevancia.

El análisis comparado llevado adelante en este capítulo muestra que no existe una línea directa entre los comportamientos de los países periféricos y las respuestas de los hacedores de reglas del sistema. Por el contrario, estas relaciones están condicionadas por el contexto internacional y mediadas por el valor estratégico percibido del más débil para el más fuerte. No todos los países periféricos tienen el mismo margen de maniobra frente a las grandes potencias.

8.1. Brasil

Estados Unidos y Brasil han compartido históricamente una antigua y robusta relación bilateral, tanto política como económica. Desde tiempos coloniales, Washington ya había establecido lazos comerciales con los principales puertos brasileños cuando aún era una colonia portuguesa. Al independizarse Brasil, Estados Unidos fue el primer país en reconocer dicho fenómeno y las primeras embajadas norteamericanas en suelo carioca datan de 1810. Desde ese momento, las relaciones entre ambos países han mantenido una relación de amistad, la que, a pesar de los altibajos, fue denominada como “una alianza no escrita” (U.S Embassy and Consulates, 2016).

Como se explicó anteriormente, Brasil es un Poder Regional en la Tercer Periferia (Russell y Calle, 2009, pp. 39-41), sobre el que Estados Unidos delegó el rol de mantener el orden de la región debido a su lejanía geográfica y confiando en que Brasil contaría con la capacidad para controlar el Cono Sur. Dicho control es ejercido principalmente de dos maneras: la económica y la militar. En ambos ámbitos el país carioca cuenta con sobrados recursos de poder por sobre sus vecinos, que lo tornan al mismo tiempo un socio imprescindible y un temible enemigo para sus pares.

Washington tiene intereses en que Brasil, un importante socio a la hora de mantener su seguridad nacional, se mantenga en orden y siga manteniendo el poder regional suficiente para ordenar la región latinoamericana. Tal como plantea este capítulo, es por esto que, a pesar del comportamiento revisionista del país carioca anteriormente analizado, la potencia norteamericana ha seguido brindando ayuda económica, ampliado el comercio¹⁹¹, invirtiendo dinero en su economía y velando por su estabilidad. A su vez, esto permite entender por qué Estados Unidos ha hecho hincapié en la cooperación militares y la capacitación de las tropas brasileras para que sean capaces de combatir las amenazas que puedan surgir en el Cono Sur.

Cabe también subrayar que a lo largo de la historia se han desarrollado una multiplicidad de lazos entre varios actores internos, institucionales e individuales, tanto de Brasil como de Estados Unidos, a través de inversiones e intercambios educativos, culturales y sobre temáticas como salud, energía, tecnología y ciencia (U.S Department of State, 2019). Se destaca la intensa cooperación del país carioca con instituciones como U.S. Geological Survey, NASA, the Environmental Protection Agency y el National Institute of Standards and Technology.

¹⁹¹ En junio de 2019 se oficializaron las negociaciones por un posible acuerdo de libre comercio entre ambos.

En cuanto a la cooperación en defensa y seguridad, a partir de la alianza en la 2da Guerra Mundial, las relaciones bilaterales se profundizaron con el tiempo, dando lugar a múltiples acuerdos y ejercicios conjuntos, facilitado el intercambio de capacidades y tecnologías sofisticadas. Como ejemplo de estas buenas relaciones, en junio de 2019, el presidente Trump designó a Brasil como un importante aliado de los Estados Unidos (U.S Department of State, 2019).

Centrándose en las administraciones a cargo del PT, tanto en los periodos de Lula da Silva, como en los de Dilma Rousseff, las relaciones con la Casa Blanca fueron diversas, con sus altos y bajos dependiendo de la temática y el contexto político y económico. Como fuera dicho, fue durante estas presidencias que Brasil se convirtió en un actor altamente relevante para el Sistema internacional y su gobernabilidad. Debido a su crecimiento y la diversificación de sus aliados, la *performance* y el peso que tuvo Brasil y sus representantes para el establecimiento de la agenda en los diferentes foros multilaterales como la OMC, la Asamblea General de la ONU y el G20 se incrementó considerablemente, afectando así las relaciones con los Grandes Poderes.

Frente a esto, a pesar de que varios analistas habían pronosticado un alejamiento y una fuerte oposición ante la llegada de un presidente bajo la bandera de un partido de izquierda, y a pesar del comportamiento ya analizado, Estados Unidos no respondió de manera negativa ante la posición relativamente revisionista de Brasil. Para dar cuenta de esta respuesta paradójica desde la perspectiva del Realismo Periférico, cabe tan sólo mencionar la declaración de Brasil como un Estado con el título de “Diálogo Estratégico” en 2005, así como el hecho de que Lula da Silva haya sido el primer mandatario latinoamericano en ser recibido por Obama cuando fue electo presidente de los Estados Unidos por primera vez. A continuación se analiza el detalle de estas relaciones.

8.1.1 Relaciones político-diplomáticas

Estados Unidos y Brasil son dos Estados más bien parecidos: ambos tienen una sociedad multirracial y multiétnica, con un territorio rico en materias primas y numerosos recursos, con una visión excepcional sobre su propia historia. Así lo reconocía el mismo presidente Lula da Silva en una de las visitas oficiales de Bush a Brasil en el 2005:

Señor presidente, nuestros pueblos comparten puntos de vista comunes sobre cuestiones absolutamente fundamentales, como la defensa de la democracia, la difusión de la libertad y el respeto de los Derechos Humanos. Hemos mantenido un diálogo

sobre temas cruciales para dos naciones comprometidas con los desafíos de la paz y la globalización. La seguridad internacional, la ayuda al desarrollo, el equilibrio de las normas comerciales y la reforma del sistema multilateral en las Naciones Unidas, en particular, han estado en el centro de nuestras conversaciones. Hemos sabido destacar nuestras afinidades. Somos dos grandes democracias multiétnicas, con vocaciones para cooperar en la promoción de la ciudadanía plena y la lucha contra todas las formas de discriminación (Da Silva, 2005).

En respuesta a estas declaraciones, el presidente Bush concordó con su homólogo brasileño diciendo:

Brasil y Estados Unidos son lugares interesantes, obviamente, pero una cosa que tenemos en común es que somos un país, dos países que son capaces de lidiar con nuestra diversidad de tal manera que fortalezca nuestra nación. Brasil es un país muy diverso, como lo es Estados Unidos, y son esos valores comunes a los que ambos nos adherimos que hacen posible que personas de diferentes orígenes vivan en paz y armonía. Y discutimos esos valores, el presidente y yo lo hicimos. Es un hombre que cree firmemente en la democracia, como yo, y en el estado de derecho y el derecho a la libertad de expresión y el derecho a una prensa y una religión libres. Y quiero agradecerles por su fuerte creencia y su voluntad de mantenerse firme en esos principios (Bush, 2005).

A pesar de las cuantiosas similitudes, las relaciones políticas entre ambos países fueron afectadas en varias ocasiones por la mala percepción y la falta de entendimiento. Desacuerdos en temáticas como el desarrollo nuclear iraní y la forma en la cual contener su proliferación, así también como las reformas sobre la OMC en pos de modernizar su estructura han demostrado que, a pesar de las buenas relaciones, los malos entendidos y los desencuentros entre los gigantes hemisféricos son cotidianos y constantes, aunque comúnmente son solucionados de manera cordial, rápida y pacífica.

Sin embargo, a pesar de los malos augurios que varios analistas profesaron ante la llegada de Da Silva al poder, durante este tiempo fueron múltiples los acercamientos y los intentos de Washington de plantear relaciones más amenas (Pecequillo, 2010, p.133). Un ejemplo de la renovada voluntad norteamericana tuvo lugar en 2005 cuando, tanto el presidente Bush como su

Secretaria de Estado, Condoleezza Rice visitaron Brasil. En ese mismo año se estableció oficialmente el rango de “Diálogo Estratégico” a la relación bilateral del país lusitano. Esto significaba que dichas relaciones abordarían problemáticas tanto regionales como globales. Era Brasilia quien podría servir como mediador entre Venezuela y Norteamérica, teniendo en cuenta que el régimen chavista seguía siendo percibido como una amenaza. Esto se entiende en tanto Lula era visto por la diplomacia americana como un “líder de la izquierda responsable” (Pecequillo, 2010, p.141). Ante esta nueva relevancia conquistada, Lula da Silva anunciaba:

Cuando fui electo como presidente, muchas personas anticiparon un deterioro de las relaciones entre Brasil y Estados Unidos. Estaban completamente equivocados. Al contrario, nuestras relaciones están, hoy en día, enfrentando sus mejores momentos. Las relaciones económicas y comerciales aumentaron y el diálogo político alcanzó un alto nivel. [...] Por estos motivos, es muy emocionante que Estados Unidos incluya a Brasil entre las naciones con las que mantiene un diálogo estratégico privilegiado. Este es un hito [...] que dejará un legado para aquellos que vengan después de nosotros (Da Silva, 2005).

En esa misma visita oficial, se trató una serie de temas que ha generado considerables disputas diplomáticas entre ambos Estados como fuera la modernización de la OMC junto con la petición por parte de los Estados periféricos para que grandes productores de materias primas como la Unión Europea y los Estados Unidos disminuyeran los subsidios a sus sectores agrícolas en pos de generar un comercio internacional más competitivo. Ante esto, Bush declaró:

[...] Tenemos algunas oportunidades para continuar expandiendo el comercio. Creo firmemente que, si uno quiere eliminar la pobreza en todo el mundo, la mejor manera de hacerlo es avanzar en la Ronda de Doha de la OMC. Ahora, el presidente ha dejado muy claro que es difícil poner en marcha una Ronda de Doha mientras haya países que se nieguen a ceder en asuntos agrícolas. Y escuché eso fuerte y claro. Y recientemente hice una declaración, o una serie de declaraciones, que decía que Estados Unidos reducirá los subsidios y aranceles, siempre y cuando recibamos el mismo trato de socios comerciales como Europa. En otras palabras, yo solo: si reducimos los subsidios, nos gustaría poder decirles a nuestros agricultores lo mismo que el presidente quiere decirles a sus agricultores, que hay acceso a los mercados. Y entonces hicimos una

declaración muy fuerte hacia el avance de la Ronda de Doha, la OMC. Declaramos nuestra intención y le dije al presidente que era muy serio en esa declaración (Bush, 2005).

De esta manera, el gobierno norteamericano estaba demostrando, al menos discursivamente, la voluntad (y la necesidad) de recomponer las alianzas sudamericanas que había perdido a principios del milenio, rompiendo con la tendencia aislacionista que había caracterizado a Estados Unidos anteriormente.

Además de esta visita oficial, es muy relevante destacar que entre 2003 y 2016 hubo 26 visitas oficiales de representantes estadounidenses a Brasil y viceversa. Se advierte además un aumento paulatino del flujo de visitas entre 2007 y 2013 con un promedio de 3.5 visitas oficiales anuales de diferentes funcionarios de ambos Estados. Y cabe destacar, sobre todo, el alto perfil de las visitas, que incluyeron a algunos de los más altos funcionarios de ambos países. No es un dato menor que presidentes norteamericanos visitaran Brasil en 3 ocasiones durante el período estudiado, además de 4 visitas de Secretarios de Estado y 2 visitas de vicepresidentes.

Tabla 18: Visitas oficiales bilaterales de alto rango entre Brasil y Estados Unidos (2005 – 2016)

Año	Funcionario	Lugar de la vista oficial
2005	Presidente George W. Bush	Brasilia
2006	Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva	Washington
2007	Presidente George W. Bush	São Paulo
2007	Presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva	Camp David
2008	Sec. De Estado Rice	Brasilia y Salvador
2008	Min. De Defensa Nelson Jobim	Washington
2008	Min. Jefa de la Casa Civil Dilma Rousseff	Washington
2009	Sec. General de Relaciones Exteriores Samuel Pinheiro Guimarães	Washington
2010	Sec. De Estado Hillary Clinton	Brasilia
2011	Sec. Del Tesoro Timothy Geithner	Brasilia

2011	Min. Antonio de Aguiar	Washington
2011	Presidente Barack Obama	Brasilia
2012	Presidente Dilma Rousseff	Washington
2012	Sec. De Estado Hillary Clinton	Brasilia
2012	Sec. De Seguridad Interna de EEUU, Janet Napolitano	Brasilia
2013	Min. Antonio Patriota	Washington
2013	Vicepresidente Joe Biden	Brasilia
2013	Sec. De Estado John Kerry	Brasilia
2015	Vicepresidente Joe Biden	Brasilia
2015	Presidente Dilma Rousseff	Washington y New York
2016	Canciller Mauro Vieira	Washington

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil

En 2007 tuvieron lugar 2 visitas oficiales, ambas presidenciales. El 9 de marzo de ese año, el presidente Bush, su esposa y su equipo técnico viajaron a Sao Paulo para concretar las negociaciones para la cooperación bilateral en la investigación, desarrollo y producción de biocombustibles. Ante la ocasión, Bush declaraba:

Hay mucho que podemos hacer juntos. Aprecio mucho la idea de que Brasil y América compartan oportunidades de investigación y desarrollo. Tienes grandes científicos, tenemos grandes científicos; Tiene sentido para nosotros colaborar por el bien de la humanidad. Y parte de nuestra iniciativa es que vamos a trabajar juntos de manera eficiente y a cooperar en investigación y desarrollo. También creo que la idea del presidente de ayudar a otros a darse cuenta de los beneficios de los combustibles alternativos tiene mucho sentido. [...] Estoy particularmente ansioso por trabajar con el presidente para ayudar a que América Central se vuelva menos dependiente del petróleo y se vuelva autosuficiente en energía. Está en el interés de los Estados Unidos de que haya un vecindario próspero (Bush, 2007A).

Como respuesta a esta visita, el 31 de marzo de este año, Lula da Silva fue invitado a Camp David¹⁹², la casa de descanso del presidente norteamericano. Dicha invitación representó una clara muestra de la voluntad de Bush para mejorar las relaciones con Latinoamérica y la relación bilateral con Brasil era vista como una base para lograr este objetivo. Debido a esto, el inquilino de la Casa Blanca consideró que sería óptimo convertir a Lula da Silva en el primer presidente de esta región en ir al Camp David desde 1991. En dicha visita se trataron temas de gran importancia para las relaciones bilaterales entre ambos países, como la cooperación en biocombustibles y las tratativas para continuar y destrabar las negociaciones en torno a la OMC. En esta oportunidad el mandatario norteamericano comentó sobre su homólogo brasileño en conferencia de prensa resaltando:

Hablamos de muchas áreas de interés mutuo. Hablamos sobre lo que yo llamaría oportunidades mutuas. Hablamos, por supuesto, del comercio. Brasil y América comercian mucho. Quizás la parte más convincente de la oportunidad de trabajar juntos es para la Ronda de Doha. A los Estados Unidos les interesa que completemos la Ronda de Doha con éxito.

Hablamos de biocombustibles. [...] Hay una industria completamente nueva aquí en los Estados Unidos que comienza a surgir. Y le dije al presidente que no solo estamos comprometidos a nivel nacional para promover una industria de combustibles alternativos, sino que estamos comprometidos a trabajar con Brasil. Y es por eso que apoyamos la iniciativa del presidente en el foro internacional de biocombustibles, así como la iniciativa de la que hablamos en São Paulo, y firmamos un memorando de entendimiento (Bush, 2007B).

Este memorándum se centraba específicamente en la investigación conjunta sobre biocombustibles -principalmente etanol- y el estudio para crear un mercado para el mismo. Cabe destacar que, hasta el 2010, los mercados norteamericanos permanecieron cerrados para la exportación de etanol brasileño (Pecequilo, 2010, pp. 144-145). Si bien Bush remarcaba constantemente en sus discursos que deseaba mejorar el comercio con Brasil, los mercados estadounidenses se mostraron reticentes a recibir más productos brasileños, estancando así el crecimiento en este sentido.

¹⁹² BBC Mundo (2007). Lula devuelve la visita a Bush. Disponible en Lula devuelve la visita a Bush. (2007, 31 marzo). BBC Mundo. Disponible en <http://news.bbc.co.uk>. Recuperado el 08 de junio del 2020.

A su vez, en 2007 también tuvo lugar la creación del *CEO Forum* como respuesta al fracaso del ALCA. Dicho foro se compone de 12 ejecutivos del sector privado y 12 ejecutivos del sector público, con el objetivo principal de promover las relaciones bilaterales y el comercio exterior entre ambos países, así también como generar recomendaciones en conjuntos para sus respectivos gobiernos. El *CEO Forum* resultó fundamental para las relaciones económicas entre ambos países, sumando cada vez más empresas tanto norteamericanas como brasileñas, siendo una herramienta bilateral de reconocida importancia por ambos territorios. Si bien esta mesa de conversación sigue vigente hasta la actualidad, su actividad anual se vio pausada entre 2016 y 2019, reanudándose el 5 de noviembre 2019 bajo un comunicado en conjunto¹⁹³.

La crisis económica mundial de finales de 2008 cambió la programación diplomática de los Estados Unidos. Cuestiones relacionadas con la seguridad nacional quedaron en segundo plano como resultado de la necesidad de adopción de medidas de emergencia para mitigar los efectos financieros más adversos e inmediatos (Arraes, 2012, p.3). A su vez, el rol de los Estados Emergentes menos afectados por la crisis económica ganó relevancia, principalmente en los foros multilaterales en los que se reclamaba una reforma del sistema financiero y comercial como por ejemplo el G20 o la OMC (Pecequilo, 2010, p.145). Consecuentemente, el *CEO Forum* nombrado anteriormente ganó una gran importancia en las relaciones bilaterales entre Brasil y Estados Unidos, ya que era una plataforma más en la cual negociar los términos y condiciones tanto para el intercambio comercial como para las reformas en dichas organizaciones internacionales.

Más allá de estos hechos puntuales, lo importante es que, a pesar del revisionismo carioca a nivel internacional, Brasil y Estados Unidos no tuvieron grandes confrontaciones directas en ninguna de las dos presidencias de Inácio “Lula” da Silva (Arraes, 2015, p.1; Hirst, 2006, pp. 131-140). Las relaciones entre ambos Estados incluso se estrecharon con la llegada de Barack Obama a la Casa Blanca (Arraes, 2015 p.4), a tal punto que Obama llamó a Lula “el político más popular del planeta”¹⁹⁴. Esta declaración espontánea e informal tuvo lugar en el año 2009. Al principio de la cumbre presidencial del G20 en Londres, cuando los mandatarios y representantes de cada país buscaban sus lugares, da Silva, Obama y su homólogo australiano cruzaron saludos. En este

¹⁹³ U.S. Department of Commerce. (2019, 25 noviembre). *Joint Communique from the U.S.-Brazil CEO Forum*. <https://www.commerce.gov/news/press-releases/2019/11/joint-communique-us-brazil-ceo-forum>

¹⁹⁴ APArchives. (2015, 21 julio). YouTube [Archivo de vídeo]. Recuperado 3 abril, 2020, de <https://www.youtube.com/watch?v=Z6q2qP2IIIE>

contexto, Obama señaló al presidente brasileño diciendo “Este es el hombre. ¡Amo a este hombre! ¡Es el político más popular del mundo!”¹⁹⁵. Tales declaraciones chocan de lleno frente a las declaraciones y los movimientos revisionistas del presidente brasileño a nivel internacional y resultan difíciles de comprender desde una mirada simplista de la teoría del RP que no considere la alta relevancia que tenía Brasil para los intereses norteamericanos en la región.

Entre 2009 y finales de 2010 solo hubo dos visitas oficiales, siendo una de ellas la visita de la Secretaria de Estado Hillary Clinton con el objetivo principal del lanzamiento del Diálogo de Asociación Global y, sobre todo, en busca de generar una postura conjunta ante la proliferación nuclear iraní. Esta relativa disminución en el flujo de este tipo de intercambios diplomáticos, que hasta entonces había sido más fluida, pudo deberse a la crisis económica del 2008. Lidar con sus consecuencias y buscar una pronta salida de concentró la energía y la atención de la Administración Obama, relegando así la promesa de campaña de reconectar con sus vecinos latinoamericanos. Sin embargo, a partir del 2011 las visitas estatales retornaron a sus niveles usuales, incluyendo figuras de relevancia tales como el secretario del Tesoro estadounidense, hasta los propios presidentes.

A su vez, otro rasgo destacable de las relaciones bilaterales durante este período fue la preocupación compartida por el medioambiente. Esto impulsó la concreción del acuerdo bilateral de 2007 sobre biocombustibles, aunque no fue hasta 2010 que los líderes concretaron la cooperación en materia ambiental. En ese año, se firmó un Memorándum de entendimiento, con el objetivo de generar un diálogo de políticas con respecto al cambio climático para reforzar las áreas de cooperación ya existentes¹⁹⁶.

Tal como se analizó anteriormente, aprovechándose de su creciente protagonismo internacional y la diversificación de sus mercados (a partir de 2009 Estados Unidos dejó de ser el principal socio comercial de Brasil, siendo superado por China), Brasil mostró paulatinamente una mayor oposición ante las políticas impulsadas por Estados Unidos. La mayor muestra de ello fue la ya mencionada firma del tratado nuclear con Irán y Turquía. Mientras que Washington buscaba aliados para imponer sanciones a Irán con el objetivo de detener la proliferación nuclear iraní, el

¹⁹⁵ Traducción propia en base a archivos de video disponibles en <https://www.youtube.com/watch?v=Z6q2qP2II1E>. Recuperado el 3 de abril del 2020.

¹⁹⁶ Memorandum of Understanding between the government of the Federative Republic of Brazil and the Government of the United States of America on cooperation regarding climate change (03/03/2010). Recuperado el 15 de junio de 2020.

Planalto consideró que era imprudente e ineficaz acorrallar a un Irán nuclear, siendo mucho más efectivo controlarlo de cerca y asegurándose que use sus plantas nucleares estrictamente para la producción de energía (al mismo tiempo que Brasil sacaba provecho de la situación). Como respuesta, se realizó una visita oficial de la secretaria de Estado Hillary Clinton en 2010, con el objetivo principal de generar un consenso sobre esta temática¹⁹⁷. Cabe destacar igualmente la impronta positiva y esperanzadora de las declaraciones sobre las relaciones bilaterales en tal ocasión. En conferencia de prensa, la funcionaria expresó:

También aprecio la relación muy fuerte que Brasil y Estados Unidos han tenido a lo largo de los años, y el hecho de que incluso lo estamos ampliando y fortaleciendo hoy. Nuestros gobiernos no están de acuerdo en cada tema. No conozco dos gobiernos que estén de acuerdo en cada tema. Pero compartimos valores fundamentales [...]. Y tanto Estados Unidos como Brasil están comprometidos con el objetivo central de la no proliferación. Y el ministro de Asuntos Exteriores y yo discutimos nuestro compromiso mutuo para garantizar que Irán no adquiera un arma nuclear. [...] Respeto la creencia de Brasil de que todavía hay espacio para la negociación. Creemos que un esfuerzo de buena fe de Irán hacia la negociación sería bien recibido por la comunidad internacional. Todavía tenemos que ver una oferta de negociación de tan buena fe (Clinton, 2010A).

Como puede verse, en una primera instancia la administración Obama buscó demostrar una aproximación cordial y conciliadora con respecto a la postura de Brasil y las declaraciones de sus funcionarios en contra de las políticas de los Estados Unidos. Sin embargo, tras meses de negociación sin conseguir una respuesta satisfactoria, la secretaria Clinton hizo declaraciones en medios de comunicación en los que presionaba a Brasilia para que adoptara otro camino. Aun así, el tono no fue de una rotunda enemistad, sino más bien de búsqueda de conciliación de los intereses:

Veo que Brasil tiene recursos y capacidades extraordinarias para enfrentar los problemas en nuestro hemisferio y cada vez más allá. Eso no significa que siempre vamos a estar de acuerdo con la política del gobierno brasileño. [...] Pero no sé si estamos de acuerdo con ninguna nación en cada tema. Y ciertamente tenemos

¹⁹⁷ BBC Mundo (2010). Clinton llega a Brasil en busca de consenso sobre Irán. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2010/03/100303_hillary_clinton_brasil_lula. Recuperado el 09 de junio del 2020

desacuerdos muy serios con la diplomacia de Brasil con respecto a Irán. Y le hemos dicho al presidente Lula, le he dicho a mi homólogo, el ministro de Relaciones Exteriores, que creemos que ganar tiempo para Irán, lo que le permite a Irán evitar la unidad internacional con respecto a su programa nuclear hace que el mundo sea más peligroso, no menos. Tienen una perspectiva diferente sobre lo que ven que están haciendo. [...] Pero nuestro desacuerdo de ninguna manera socava nuestro compromiso de ver a Brasil como un amigo y socio en este hemisferio y más allá (Clinton, 2010B).

Queda demostrado que la posición de Estados Unidos ante Brasil ha sido relativamente permisiva. Sin importar el hecho de que Brasil haya hecho un acuerdo internacional con una de las principales amenazas para Washington y el Sistema internacional, sin prestar atención a la negativa de acatar el liderazgo de Estados Unidos y la línea que el mismo pretendía para tratar la proliferación nuclear de Irán, las autoridades norteamericanas siguieron expresándose sobre el Planalto como un “socio y un amigo”. La única respuesta relativamente negativa ante el comportamiento brasileño fue decir que el mismo era peligroso para el Sistema internacional y hasta un poco ingenuo. Sin embargo, las consecuencias no pasaron a mayores.

Esta percepción se refuerza al analizar cómo evolucionaron las relaciones entre las administraciones entre 2011 y 2012. Durante los mandatos de Rousseff y Obama, la relación bilateral creció en diversas áreas, concretando acuerdos sobre empleo, seguridad social, medioambiente, economía y uso del espacio ultraterrestre, entre otros.

En marzo de 2011, durante la visita oficial del presidente Obama a Brasil, se firmaron 10 acuerdos bilaterales. El primer tópico en tratarse fue el de las inversiones y el intercambio comercial. Durante las reuniones, los líderes de Brasil y Estados Unidos concretaron el Tratado de Comercio y Cooperación Económica (ATEC), un acuerdo emblemático que generó un nuevo diálogo de comercio entre los países, resaltándose temas como los derechos de propiedad intelectual, la facilitación del intercambio y las barreras comerciales. Además, concretaron el Tratado del Transporte Aéreo, acompañado por un nuevo Memorándum de Entendimiento sobre cielos abiertos, con el objetivo principal de aumentar la relación de turismo entre los dos destinos. El último acuerdo económico que resultó de las reuniones fue el Memorándum de Entendimiento de Apoyo a la Organización de Eventos Deportivos. Este consistía en un intercambio de información entre los países para ayudar a Brasil con la organización del Mundial de FIFA 2014 y

los Juegos Olímpicos de 2016. Además, bajo este Memorándum se concretó un crédito por mil millones de dólares al Estado de Río de Janeiro, para proyectos de infraestructura y preparaciones necesarias para los eventos deportivos.

En cuanto al sector medioambiental, los líderes celebraron la cooperación bilateral y promovieron el desarrollo urbano sustentable. Mediante la creación de la Iniciativa Conjunta por el Desarrollo Sustentable (JIUS), buscaron inversiones en infraestructura sustentable y una expansión de mercado de nuevas tecnologías, productos y servicios. Otro tópico fundamental tratado en las reuniones de 2011 fue el del sector energético. Comenzó un nuevo diálogo estratégico en materia de seguridad energética. Además de celebrar el rol de ambos países en la industria de los biocombustibles y el gas natural, se destacó el diálogo sobre la seguridad y energía nuclear, que finalizó con un Memorándum de Entendimiento sobre la Iniciativa de los Megapuertos, el cual aseguraba la colaboración de ambos países al programa de detección de energía nuclear. En el ámbito social, las reuniones se enfocaron en la democracia, los Derechos Humanos y el empleo. El resultado final en estas esferas fue el anuncio de un Plan de Acción Conjunta para luchar contra el Racismo y un Memorándum de Entendimiento sobre la Cooperación Laboral. El objetivo se basó en la promoción del trabajo, la protección social y el refuerzo del diálogo social en ambos países.

El último acuerdo que firmaron Obama y Rousseff previo al retorno del presidente americano a su país fue en materia de Ciencia e Innovación. El Tratado de Cooperación en el Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre se enfocó en la coordinación para establecer un grupo de trabajo basado en observaciones satelitales, que realizaría un monitoreo ambiental y determinaría posibles soluciones a desastres naturales¹⁹⁸. El 2011 fue así un año fructífero para la relación bilateral, reforzando la posición de Brasil como el socio más importante de Estados Unidos en Latinoamérica.

En abril del 2012, Dilma Rousseff viajó a Estados Unidos. El objetivo principal de esta visita fue demostrar al escenario internacional la continuidad de la cooperación entre el hegemón regional y la economía más grande de Latinoamérica. Aparte de celebrar la buena cooperación respecto de los acuerdos del año anterior, ambos líderes firmaron un nuevo Memorándum de Entendimiento

¹⁹⁸ Space News. United States and Brazil Extend Space Cooperation Accord (03/28/2011). Disponible en <https://spacenews.com/united-states-and-brazil-extend-space-cooperation-accord/>. Recuperado el 16/06/2020.

sobre Protección ambiental, un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Estatal y Local y concretaron la Asociación de Aviación Brasil-EEUU.

Al año siguiente, a pesar de haberse planteado más proyectos para el crecimiento de la relación bilateral, Rousseff canceló sus visitas a Estados Unidos a causa de los eventos relacionados al espionaje en Brasil por parte de la Secretaria de Seguridad Nacional estadounidense. Ese año Estados Unidos se encontró envuelto en un gran escándalo a nivel internacional tras la divulgación de secretos de varios Estados en la plataforma online WikiLeaks. Uno de estos secretos de Estado fue, como se nombró anteriormente, el hecho de que la Agencia de Seguridad Nacional había ejecutado acciones de espionaje ilegal sobre diversos políticos y ciudadanos brasileños, incluida la misma presidenta Dilma Rousseff¹⁹⁹, lo que afectó (brevemente) las relaciones de forma negativa.

El 13 de agosto de ese año, el Secretario de Estado, John Kerry fue recibido en Brasilia. La visita estuvo marcada (oficialmente) por una agenda centrada en las relaciones bilaterales, principalmente las comerciales²⁰⁰. Sin embargo, en la rueda de prensa en conjunto con el ministro Antonio de Aguiar Patriota, la candida temática del espionaje fue abordada. Un periodista preguntó si Estados Unidos dejaría de espiar a los ciudadanos brasileños en un corto plazo, a lo que el funcionario anglosajón respondió negativamente diciendo:

[...] Le pido al pueblo de Brasil que se mantenga enfocado en las realidades importantes de nuestra relación, las relaciones bilaterales entre nuestros países que continúan fortaleciéndose cada vez más. Compartimos valores democráticos y compartimos un compromiso con la diversidad y compartimos la determinación de mejorar las oportunidades para nuestra gente. [...] nos hemos comprometido con el Gobierno brasileño de manera muy, muy directa y estamos aquí ahora y continuaremos teniendo este diálogo [...] con el fin de asegurarnos de que su gobierno comprenda y esté completamente de acuerdo con lo que creemos que debemos hacer para proporcionar

¹⁹⁹ Pardo, D. (2013) Por qué Brasil está en el centro del escándalo de espionaje en EE.UU. BBC Mundo. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/08/130822_tecnologia_brasil_snowden_eeuu_dp. Recuperado el 10 de junio del 2020.

²⁰⁰ Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). Visita al Brasil del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, John Kerry – Brasilia, 13 de agosto de 2013. Disponible en <http://www.itamaraty.gov.br/es/notas-a-la-prensa/8616-visita-al-brasil-del-secretario-de-estado-de-los-estados-unidos-de-america-john-kerry-brasil-13-de-agosto-de-2013>. Recuperado el 10 de junio de 2020.

seguridad no solo a los estadounidenses sino también a los brasileños y a las personas en el mundo (Kerry, 2013).

En otras palabras, el Secretario de Estado, luego de reconocer la importancia que tenían las relaciones bilaterales con Brasil para los Estados Unidos, admitió que no dejaría de espiar ciudadanos brasileños que fuesen considerados sospechosos de presentar una amenaza para la seguridad nacional estadounidense. A pesar de que los funcionarios brasileños exigieron disculpas públicas por parte del presidente norteamericano luego de esta declaración, no consiguieron más que una negativa directa y contundente, siendo la primera vez en donde el Planalto no logró hacer mella en la postura americana, afectando las relaciones mutuas. Luego de esta visita oficial, Brasil canceló todos los viajes oficiales a Washington que tenía previstos.

Recién en el 2015 el vicepresidente norteamericano Joe Biden visitó Brasilia para la toma de posición del Segundo mandato de Rousseff. A su vez, del 29 de junio al 1 de julio de ese año, Dilma fue recibida en suelo americano. Llamativamente, pareciera ser que lejos habían quedado los desacuerdos vividos los años anteriores por los descubrimientos de Assange. Tanto la presidenta como Obama se mostraron muy cordiales en todas las actividades que fueron llevadas a cabo y fueron nuevamente evocadas las típicas palabras de siempre para describir la relación bilateral: que la amistad entre Estados Unidos y Brasil es clave para el continente americano, que las relaciones entre ambos países se han fortalecido a lo largo de los años y que eso es gracias a que ambas naciones comparten una gran cantidad de valores²⁰¹. En esta oportunidad se trataron temáticas como la expansión del crecimiento económico y la prosperidad; el liderazgo de ambos países en materia ambiental y cuestiones regionales y finalmente, la profundización de las relaciones sociales en materia de educación, energía, ciencia, tecnología y salud.

Respecto del crecimiento económico y prosperidad, se firmó el Tratado Bilateral de Seguridad Social. Con este acuerdo, se buscó formalizar la propuesta de cooperación en el ámbito laboral y protección de los trabajadores. Se estimó que, con este acuerdo, las empresas brasileras ahorrarían más de novecientos millones de dólares durante los primeros seis años, ya que eliminó las dobles

²⁰¹ Office of the Press Secretary (2015) Remarks by President Obama and President Rousseff of Brazil in Joint Press Conference. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/06/30/remarks-president-obama-and-president-rousseff-brazil-joint-press>. Recuperado el 10 de junio del 2020.

contribuciones sociales que recibían los trabajadores cuando vivían en un país extranjero²⁰². También se firmó un Memorándum de Entendimiento para resaltar la importancia de la relación con los actores públicos y privados, y para promover el desarrollo y la competitividad. Finalmente, se destacó en la esfera económica la firma del Tratado de Libre Importación de Carne Vacuna, un acuerdo en el que se establecía la libre importación de carne vacuna brasilera a Estados Unidos, trabajando para que se cumplieran los estándares de salud pública y las regulaciones de alimentos del país norteamericano. También se mencionó la intención de ampliar el acceso de la carne estadounidense a Brasil en un futuro próximo.

Respecto del liderazgo de Brasil y Estados Unidos en materia ambiental, los presidentes anunciaron la Iniciativa Conjunta del Cambio Climático, que incluía un grupo de trabajo bilateral con el foco en promover el uso sustentable de los suelos, las energías limpias y la adaptación climática. Además, se comprometieron a enfrentarse a los obstáculos que se presentasen durante el año contra el Acuerdo de París, que se esperaba se apruebe en diciembre de ese mismo año.

El último tópico en ser tratado por los líderes fue el sector social. Se firmaron varios Memorándums de Entendimiento sobre el intercambio de información y experiencias en el campo de la educación técnica, sobre la protección del medioambiente y la promoción del desarrollo social, sobre la cooperación en investigaciones de salud y biomedicina, sobre la cooperación laboral y protección del trabajador, sobre el mejoramiento de la salud pública a través de la nutrición y la participación en el deporte y sobre el apoyo a la tecnología de la información y la modernización en Brasil.

Finalmente, se extendió el Tratado Bilateral del Uso Pacífico del Espacio Ultraterrestre, agregando cláusulas que significaron el ingreso de Brasil al Programa de Aprendizaje y Observaciones Globales en Beneficio del Medio Ambiente (GLOBE por sus siglas en Inglés), y el comienzo de la participación de estudiantes brasileiros en las pasantías de la NASA.

Si bien las relaciones bilaterales entre los dos gigantes americanos parecían mejorar luego de la visita oficial a mediados del 2015, a finales de ese mismo año nuevamente las relaciones entre los mismos se enfriaron. Esto se debió a que el 2 de diciembre de dicho año se aprobó en el Congreso

²⁰² U.S. Embassy & Consulates in Brazil| The United States and Brazil – A mature and Multi-Faceted Partnership (30/06/2015). Disponible en <https://br.usembassy.gov/fact-sheet-the-united-states-and-brazil-a-mature-and-multi-faceted-partnership/>. Recuperado el 16/06/2020.

brasileño el pedido de juicio político hacia Dilma Rousseff, dando comienzo formal al juicio político que concluyó con la destitución de la presidenta. Las denuncias por corrupción y manipulación de los fondos estatales junto con la crisis política y económica que provocó este escándalo obligaron a Brasil a ocuparse casi exclusivamente de sus asuntos internos y que Estados Unidos tome una prudente distancia.

Hasta finales de 2016 hubo solo silencio entre Brasilia y Washington. Sin embargo, la Casa Blanca envió una delegación presidencial a la apertura de los Juegos Olímpicos liderada por el Secretario de Estado John Kerry²⁰³, aunque sin reuniones bilaterales oficiales ni declaraciones por parte de los representantes estadounidenses. Luego, el 21 de septiembre de ese año el nuevo presidente de Brasil, Michel Temer concurre a New York con una invitación oficial del vicepresidente. En esta ocasión, se relució la buena relación entre Temer y Biden. Este último declaró que “Temer se compromete a preservar el papel de Brasil como líder regional y mundial durante el reciente período de cambio político en el país”²⁰⁴. La reunión concluyó con risas y cordiales saludos, demostrando que las relaciones entre la Casa Blanca y el Planalto no habían sido gravemente afectadas por la crisis política de Brasil.

En resumen, al abordar la dimensión política y diplomática de las relaciones bilaterales entre estos actores, se advierte que, si bien han existido altos y bajos en los intercambios, estos jamás alcanzaron un punto de quiebre. A pesar de las tensiones en algunos períodos, el acercamiento relativamente fraternal desde los Estados Unidos hacia Brasil ha sido prácticamente constante.

Las relaciones entre Washington y Brasilia tuvieron picos de gran acercamiento, al punto tal que Obama dijo abiertamente que amaba a Lula; y picos de distanciamiento, en los que las visitas oficiales fueron postergadas y el intercambio entre los funcionarios cesó casi por completo. Sin embargo, este apartado evidencia que, frente a la lógica revisionista del país carioca entre 2003 y 2016, Estados Unidos fue muy permisivo con Brasil. Sin importar la oposición que el Planalto haya presentado hacia las políticas regionales e internacionales que propuso Washington, las relaciones

²⁰³ U.S Mission Brazil. (2016). *Obama Announces Presidential Delegation to the Opening Ceremony of the 2016 Olympics*. U.S. Embassy & Consulates in Brazil. Disponible en <https://br.usembassy.gov/president-obama-announces-presidential-delegation-opening-ceremony-2016-olympic-summer-games/>. Recuperado el 4 de julio de 2020

²⁰⁴ Romildo, J. (2016). *Joe Biden elogia la reunión con el presidente de Brasil*. Agência Brasil. Disponible en <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2016-09/joe-biden-praises-meeting-brazil-president>. Recuperado el 4 de julio de 2020.

no se vieron afectadas en gran medida y la actitud de Estados Unidos en respuesta al comportamiento brasileño fue siempre benevolente.

8.1.2. Relaciones económicas

La segunda dimensión que evidencia las estrechas relaciones bilaterales entre Washington y Brasilia refiera a las cuestiones económicas. La intensidad de los intercambios en este sector es demostrada por más de treinta mecanismos de diálogo entre ambos Gobiernos²⁰⁵. Estados Unidos es uno de los mayores socios comerciales del país carioca, al mismo tiempo que este también fue escalando en importancia para la potencia norteamericana durante el período estudiado.

En lo que respecta al comercio bilateral, cabe recordar las palabras del presidente Bush durante la conferencia de prensa de su visita oficial a Brasilia en el año 2005, a inicios del período bajo estudio, cuando proclamaba:

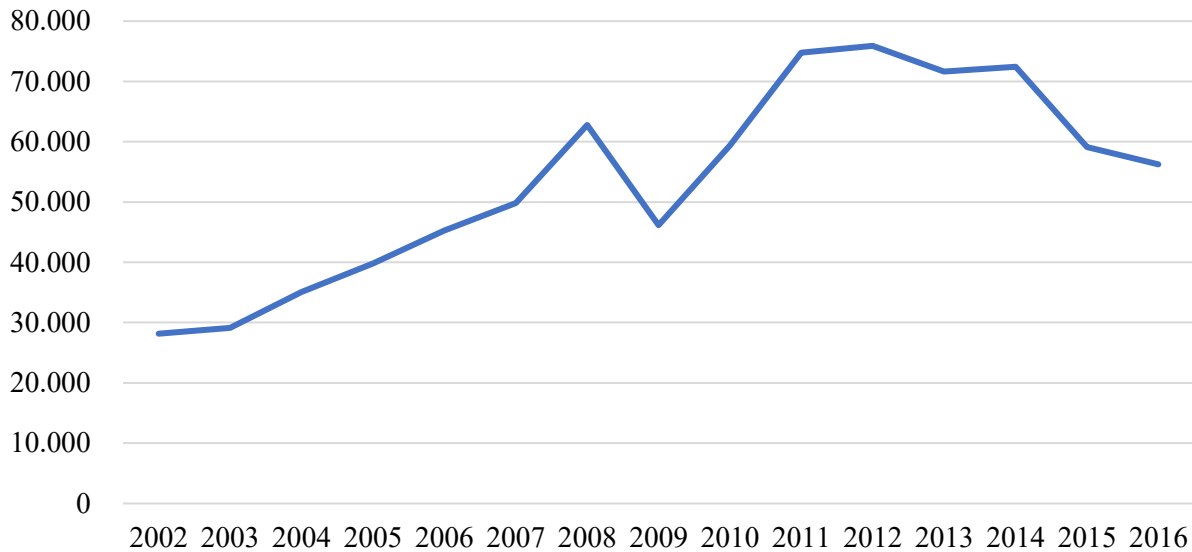
Nos alienta el aumento del comercio bilateral entre nuestros países. Me reuní con algunas personas de negocios el día de hoy, y hablaban sobre la importancia de nuestros mercados entre sí, y que el comercio es una forma importante para que las personas puedan encontrar trabajo en nuestros países. Y el buen comercio es el comercio donde las personas se benefician en ambos lados del problema; que debe ser equitativo, debe ser justo y estoy convencido de que esa es la relación comercial que tenemos de manera bilateral.

Sé que está preocupado por crear empleos, y su país ha hecho un muy buen trabajo al mantener baja la inflación. Y agradezco su comprensión de que el libre comercio y el comercio justo es la forma de ayudar a los ciudadanos de su país (Bush, 2005).

Sin embargo, a pesar del discurso de Bush, las relaciones entre ambos países se mantuvieron asimétricas, siendo Estados Unidos el segundo mayor socio comercial de Brasil para fines del período, mientras que este ocupa aproximadamente solo el 1,9% de la totalidad del comercio norteamericano (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 2020). Sin embargo, es destacable el constante aumento del comercio entre ambos países durante este período.

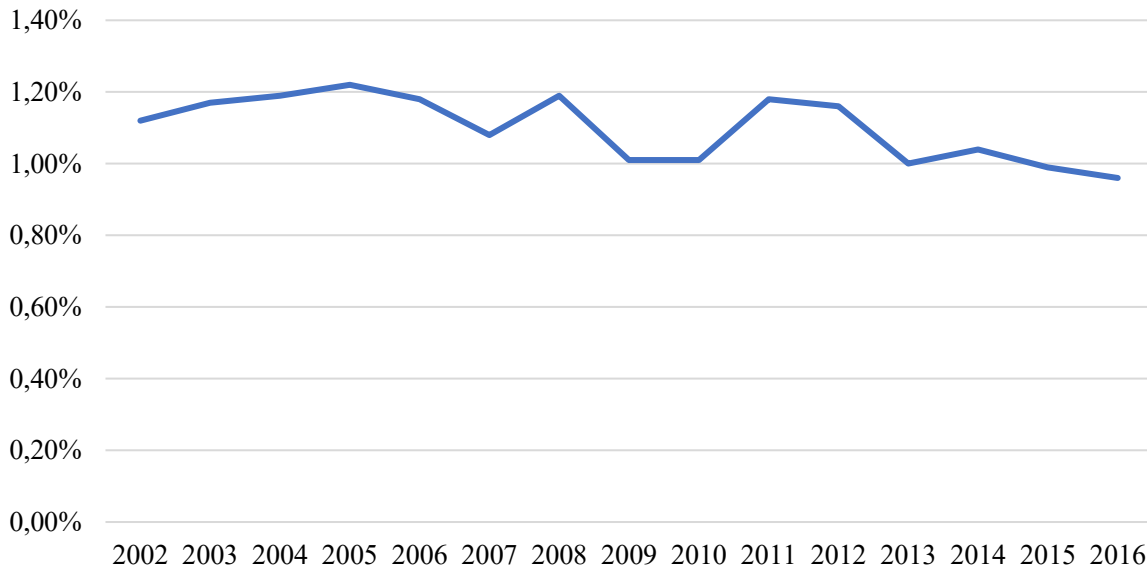
²⁰⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (2020), Estados Unidos. Disponible en hwww.itamaraty.gov.br/es/ficha-pais/6073-estados-unidos-de-america. Recuperado el 1° de junio de 2020.

Gráfico 62: Intercambio bilateral entre Brasil y Estados Unidos en millones de dólares (2002 – 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United States Census Bureau²⁰⁶

Gráfico 63: Participación brasileña en el comercio estadounidense (2002 – 2016)

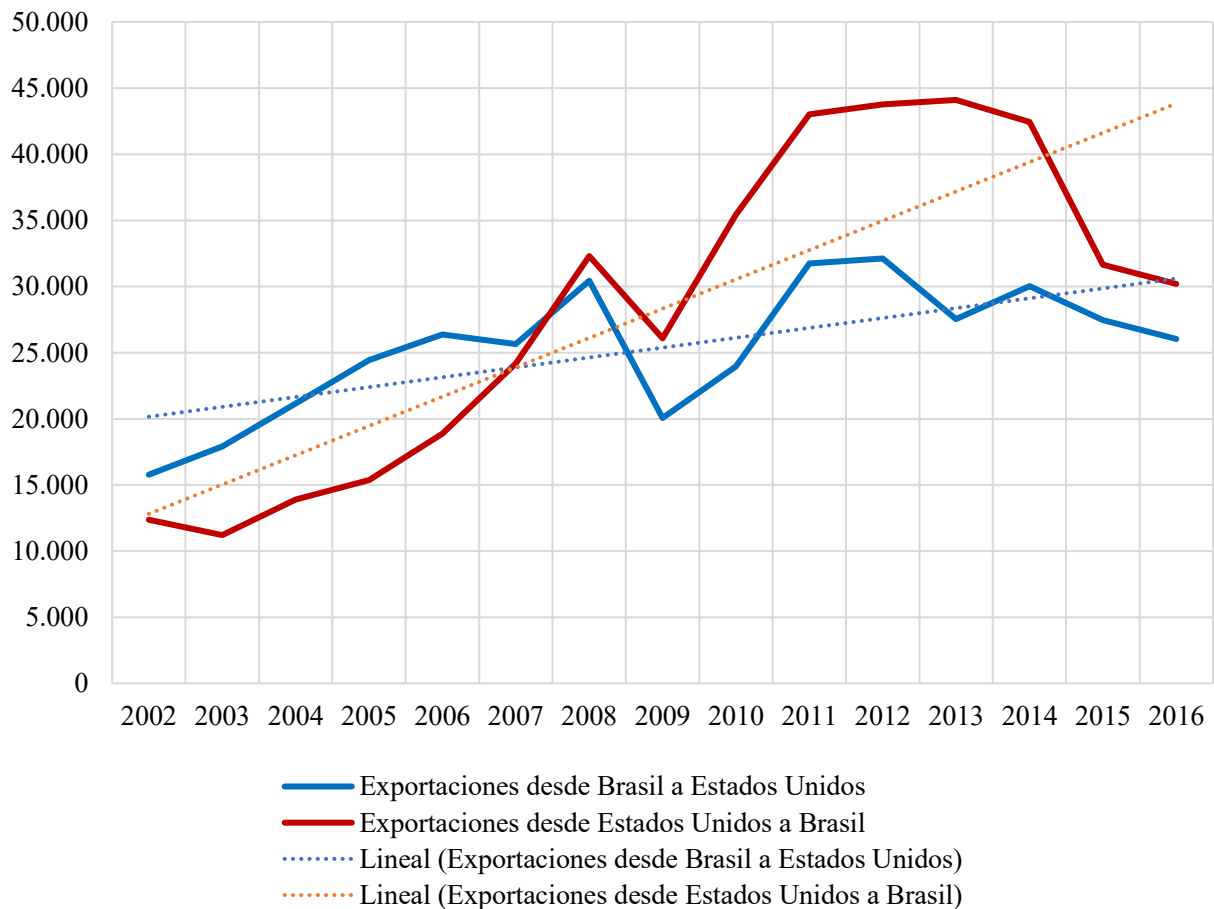


Fuente: Elaboración propia en base a datos de United States Census Bureau

²⁰⁶ United States Census Bureau (2020), Trade in goods with Brazil. Disponible en <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html#questions>. Recuperado el 1° de junio de 2020.

Hasta la mitad del periodo bajo estudio las exportaciones de Estados Unidos hacia Brasil eran bastante menores comparadas con las exportaciones de Brasil hacia Estados Unidos, generando un balance anual positivo para el país latinoamericano. Esto empezó a cambiar a partir del 2008. Desde entonces, las exportaciones de Estados Unidos a Brasil han aumentado hasta alcanzar su pico en el año 2013 con \$44.105 millones de dólares; y totalizando un aumento del 59,01% del entre 2002 y 2016. En lo que se refiere a las exportaciones de Brasil hacia Estados Unidos, estas también aumentaron constantemente durante prácticamente todo el período, aunque no lograron seguir el ritmo de sus contrapartes. El pico de las exportaciones brasileras a Estados Unidos se dio en el año 2012. Entre el primer y el último año del período estudiado, las exportaciones de Brasil hacia Estados Unidos aumentaron un 39,31%.

Gráfico 64: Comercio entre Brasil y Estados Unidos en millones de dólares (2002 – 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de United States Census Bureau²⁰⁷

²⁰⁷ United States Census Bureau (2020), Trade in goods with Brazil. Disponible en <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3510.html#questions>. Recuperado el 1° de junio de 2020

A pesar de la asimetría que se fue desarrollando, lo cierto es que el comercio bilateral entre ambos actores creció con altibajos, pero de forma constante durante prácticamente todo el período estudiado, decayendo recién a partir del año 2014, fundamentalmente por factores internos de Brasil que repercutieron en su producción de bienes y, sobre todo, su demanda de importaciones.

Las principales importaciones de Brasil hacia Estados Unidos fueron el petróleo, productos de valor agregado para importación temporal, productos semielaborados de hierro y acero no aleado y café, mientras que las mayores exportaciones estadounidenses hacia Brasil fueron combustibles, partes de avión, gases de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos y chips de computadora²⁰⁸.

Tabla 19: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Brasil

Importaciones		% de importación	Exportaciones		% de exportación
1°	Petróleo	8,9%	1°	Combustible	20%
2°	Productos de valor agregado para importación temporal	6,9%	2°	Partes de avión	16%
3°	Productos semielaborados de hierro y acero no aleado	5,6%	3°	Gases de petróleo y otros hidrocarburos gaseosos	2,5%
4°	Café	4,7%	4°	Chips de computadora	2,5%
5°	Combustible	3,9%	5°	Carbón	2,3%
6°	Aviones Regionales y satélites	3,0%	6°	Alcohol etílico	2,2%
7°	Pasta química de madera	2,6%	7°	Petróleo	2,0%
8°	Granito, mármol y otras piedras	2,2%	8°	Plásticos	2,0%
9°	Lingotes de acero	2,1%	9°	Celulares	1,7%
10°	Partes de motores	1,9%	10°	Insecticidas	1,7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Trade Numbers

²⁰⁸ US Trade Numbers (2020), Countries. Recuperado de <https://www.ustradenumbers.com/countries/> el 5 de junio de 2020; US Trade Numbers (2020), Brazil. Recuperado de <https://www.ustradenumbers.com/country/brazil/> el 5 de junio de 2020.

En lo que se refiere a la inversión extranjera directa, Brasil, junto a México, es uno de los países con mayor flujo de inversión norteamericana de la región. Tal como se observa en la siguiente tabla, Estados Unidos ha estado constantemente entre los primeros puestos de afluencia de IED en Brasil. Los años de mayor descenso en la posición de Estados Unidos, 2008 y 2009, coincidieron con el período de la crisis financiera internacional con epicentro en la potencia americana, que les permitió a otros países (fundamentalmente europeos) posicionarse con más fuerza en Brasil. Pese a esto, Estados Unidos fue recuperando su lugar hasta que en 2012 volvió a ocupar el primer puesto.

Tabla 20: Principales inversores de IED en Brasil (2002 – 2016)

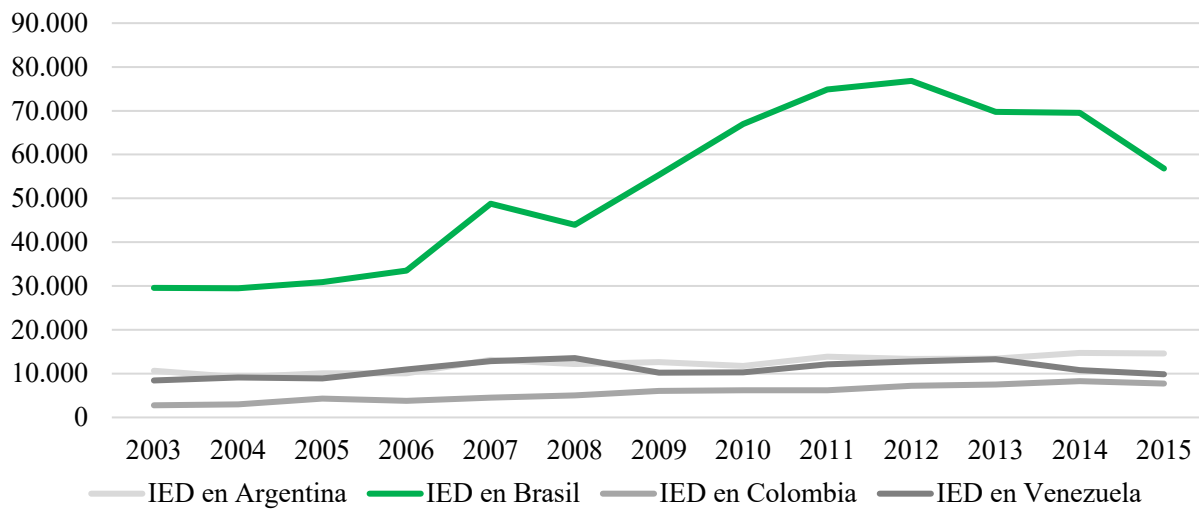
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1°	Estados Unidos	Países Bajos	Países Bajos	Luxemburgo	Países Bajos	Luxemburgo	Países Bajos	Estados Unidos	Países Bajos	Países Bajos	Países Bajos	Países Bajos
2°	Francia	Estados Unidos	Estados Unidos	Países Bajos	España	Suiza	España	Países Bajos	Estados Unidos	Estados Unidos	Estados Unidos	Luxemburgo
3°	países Bajos	Japón	Luxemburgo	España	Alemania	Estados Unidos	Estados Unidos	Luxemburgo	Luxemburgo	Luxemburgo	Luxemburgo	Estados Unidos
4°	Japón	España	España	Estados Unidos	Francia	Francia	Francia	Suiza	Suiza	España	España	Francia
5°	Luxemburgo	Francia	Alemania	Francia	Estados Unidos	Países Bajos	Luxemburgo	Francia	Francia	Suiza	Alemania	España
6°	Reino Unido	Luxemburgo	Francia	Bahamas	Bahamas	España	Suiza	España	España	Francia	Bahamas	Alemania
7°	España	Reino Unido	Suiza	Alemania	Suiza	Alemania	Alemania	Alemania	Alemania	Alemania	Suiza	Suiza

Fuente: Elaboración propia en base a datos de CEPAL²⁰⁹

Dentro del bloque sudamericano y comparando a los demás países que conforman este estudio, Brasil es el país que mayor inversión percibió, con un aumento considerable a través del tiempo. La inversión norteamericana en Brasil ocupó en promedio el 46% de la inversión total en la región latinoamericana durante los años 2003 – 2015, teniendo su mayor pico en el 2012 con 52%, año en el que Estados Unidos también encabezó la lista de mayores inversores del país carioca.

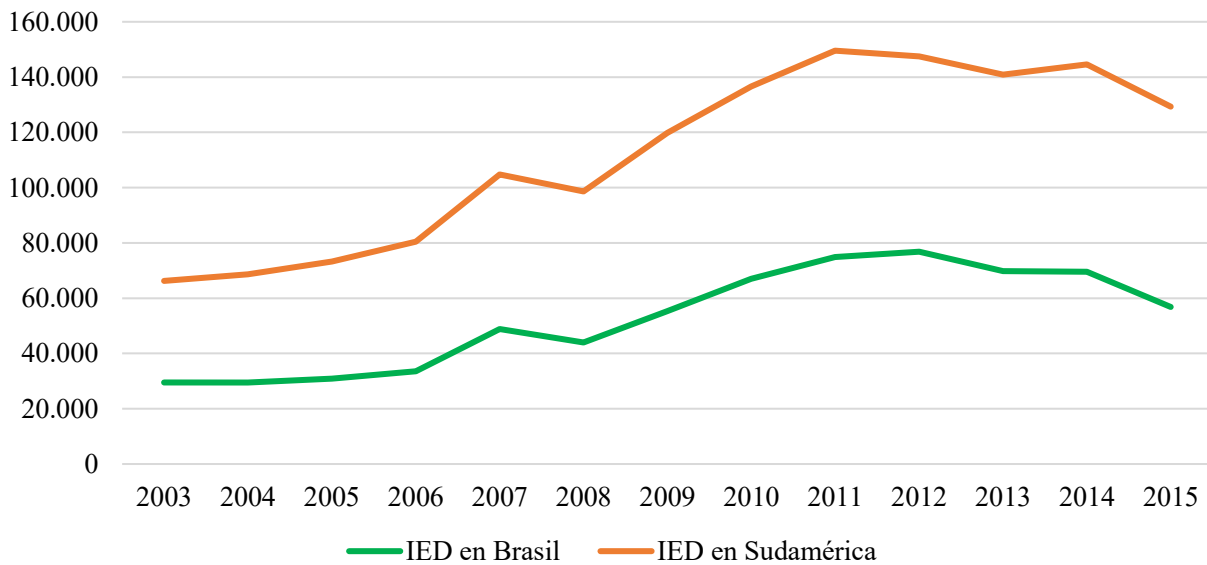
²⁰⁹ CEPAL, N. (2009). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2009. CEPAL; CEPAL, N. (2012). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012. CEPAL; CEPAL, N. (2019). La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2019. CEPAL.

Gráfico 65: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Brasil con Argentina, Colombia y Venezuela en millones de dólares (2003 – 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos²¹⁰

Gráfico 66: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Brasil y en toda Sudamérica en millones de dólares (2003 – 2015)

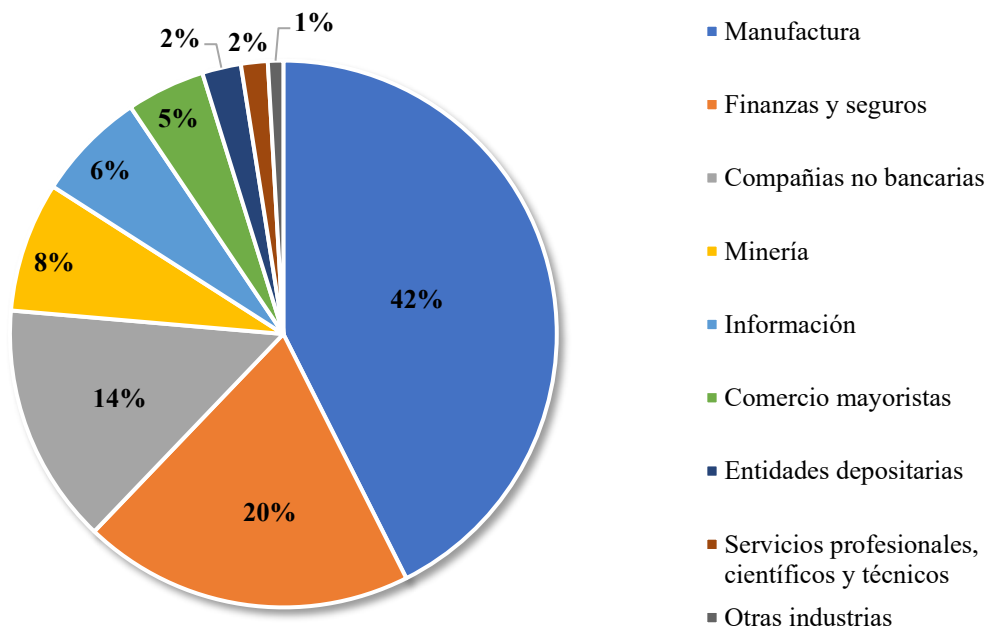


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos²¹¹

²¹⁰ Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos (2018) Datos anuales. Disponible en <https://www.bea.gov/international/di/usdbal>. Recuperado el 26 de junio de 2020.

²¹¹ Ibid.

Gráfico 67: Sectores de destino de IED estadounidense en Brasil



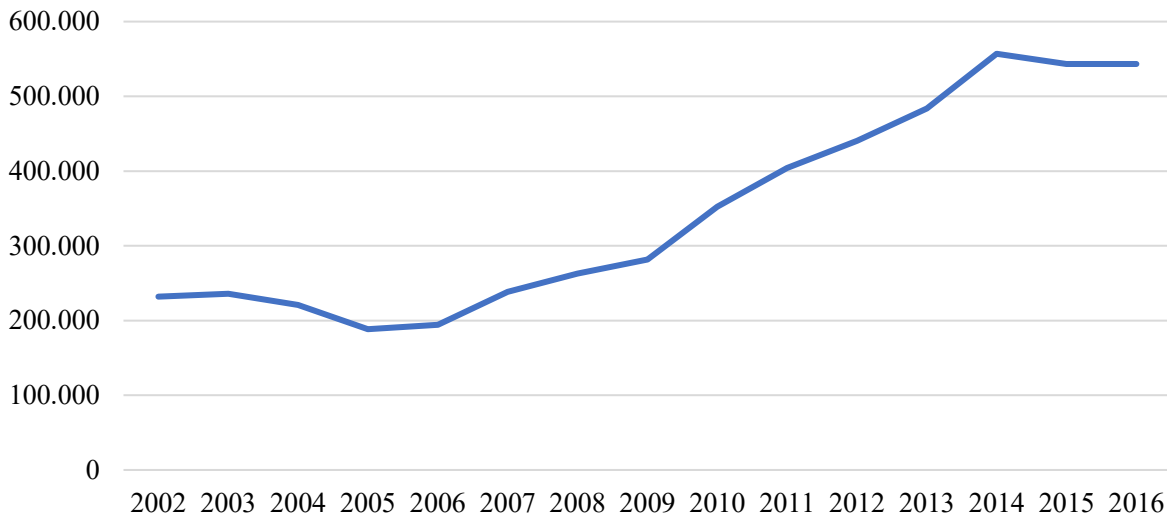
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos²¹²

La mayor parte de la IED en Brasil se orientó al sector manufacturero, finanzas y seguros y compañías no bancarias. El sector manufacturero es el que más se destacó por amplia mayoría. El mismo se encuentra subdividido en sectores como el alimenticio, químico, producción de metales, maquinarias, productos y equipamientos electrónicos, equipo de transporte, entre otros. De estos sectores provienen la mayoría de las exportaciones de Brasil con el país norteamericano.

Por otra parte, junto con la Argentina, Brasil es uno de los países con mayor deuda externa del cono sur. Durante el periodo estudiado se puede observar el enorme crecimiento de la deuda externa, que pasó de 231.944 mil millones de dólares en 2002 a 543.257 mil millones en 2016 (Banco Mundial, 2020).

²¹² Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos (2018) Datos anuales. Disponible en <https://www.bea.gov/international/di1usdbal>. Recuperado el 26 de junio de 2020.

Gráfico 68: Deuda externa total de Brasil en millones de dólares (2002 – 2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial²¹³

Tal como se puede observar, la deuda brasilera respecto del PBI fue creciendo de forma constante. Según un informe emitido por el FMI en abril de 2019, de continuar con esta tendencia, en aproximadamente 5 años la misma será del casi 100% del PBI nacional²¹⁴.

Durante su historia, Brasil se ha relacionado financieramente con diferentes órganos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de desarrollo, manteniendo una relación más bien positiva con los mismos, aunque no pareja entre estos. Se denota una alta interacción con algunos (en el caso del Banco Mundial y BID) y de menor interacción con otros (FMI). Aunque esto no significa que haya habido una mala relación.

En lo relativo al Banco Mundial, organismo con el que posee más trayectoria, su historial de transacciones se remonta a 1949, a 4 años del inicio de funcionamiento de este. Hasta la fecha tienen 405 proyectos aprobados con el Banco Mundial y un monto comprometido de \$61.423 millones de dólares²¹⁵. Este dinero fue destinado a proyectos referidos a los gobiernos provinciales,

²¹³ Deuda externa acumulada, total (DOD, US\$ a precios actuales) Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/DT.DOD.DECT.CD?end=2016&locations=BR&start=2002>. Recuperado el 27 de junio de 2020.

²¹⁴ CESLA (2019), El FMI alerta que la deuda bruta de Brasil podría llegar al 100% del PIB en cinco años- Disponible en <https://www.cesla.com/detalle-noticias-de-brasil.php?ID=6986>. Recuperado el 10 de junio de 2020.

²¹⁵ The World Bank (2020), Brazil. Disponible en <https://financesapp.worldbank.org/es/countries/Brazil/>. Recuperado el 27 de junio de 2020.

sectores primarios de la economía (como la agricultura y pesca), agencias centrales del gobierno, protección social, suministro de agua, sanidad y gestión de residuos, salud, comercio y servicios, educación, infraestructura y carreteras²¹⁶. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional (FMI) es el organismo que menos transacciones posee con Brasil. A pesar de ser miembro de él desde 1946²¹⁷, solo han mantenido 16 transacciones²¹⁸.

La relación entre Brasil y el BM obtuvo mayor peso a partir del 2010, cuando ambos acrecentaron sus interacciones. Esto se puede observar a partir del plan de lucha contra la pobreza, uno de los planes más fuertes que financia el Banco Mundial,²¹⁹ y el marco de alianza para lograr una consolidación fiscal y efectividad gubernamental, inversión y productividad del sector privado; y desarrollo equitativo y sostenible²²⁰. Sin embargo, estos no han dado el resultado que se esperaba. El ente internacional ha dado duras críticas hacia el país carioca sobre cómo se manejaba financieramente, por su mal uso del gasto público y por el hecho de que los programas gubernamentales benefician más a los ricos que a los pobres²²¹, produciendo desigualdades en la sociedad brasileña.

En lo que respecta al Banco Interamericano de Desarrollo, este actualmente posee con Brasil un monto total aprobado de préstamo de \$9,74 billones de dólares para invertir en infraestructura y ambiente, instituciones para el desarrollo, integración y comercio exterior y el sector social²²².

²¹⁶ The World Bank (2020), Projects in Brazil. Disponible en https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=BR. Recuperado el 27 de junio de 2020

²¹⁷ International Monetary Fund (2020), Brazil and the IMF. Disponible en <https://www.imf.org/en/countries/BRA>. Recuperado el 27 de junio de 2020.

²¹⁸ International Monetary Fund (2020), Brazil: Transactions with the Fund from May 01, 1984 to May 31, 2020. Disponible en https://www.imf.org/external/np/fin/tad/extrans1.aspx?memberKey1=90&endDate=2099-12-31&finposition_flag=YES. Recuperado el 5 de junio de 2020.

²¹⁹ Banco Mundial (2011). Brasil y el Banco Mundial intensifican la lucha contra la extrema pobreza. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2011/06/03/brazil-world-bank-step-up-fight-against-extreme-poverty>. Recuperado el 11 de julio de 2020.

²²⁰ Banco Mundial (2017). El Grupo Banco Mundial presenta su marco de alianza con el país para Brasil. Disponible en <https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2017/07/13/brazil-world-bank-group-presents-country-partnership-strategy>. Recuperado el 11 de julio de 2020.

²²¹ DW (2017). El Gobierno de Brasil “gasta mucho y mal”, dice el Banco Mundial. Disponible en <https://www.dw.com/es/el-gobierno-de-brasil-gasta-mucho-y-mal-dice-el-banco-mundial/a-41471128>. Recuperado el 11 de julio de 2020.

²²² Banco Interamericano de Desarrollo (2020), Informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo 2019: Reseña del Año. BID

Brasil, junto a México y Argentina, es uno de los países con mayores carteras de crédito otorgadas por el organismo²²³.

En lo referente al FMI, a pesar de no haber intercambio de préstamos desde el año 2007, ha habido intercambios de otro tipo, como el préstamo que le brindó el gigante sudamericano a la entidad por 10.000 millones de dólares en 2009 con la esperanza de poder influir en una posible reforma del organismo²²⁴. Con estas acciones, Brasil pretendía demostrar que había alcanzado la solidez suficiente para dejar de ser un solicitante de préstamos del FMI y convertirse en su acreedor.

En síntesis, en lo que concierne a la relación entre Brasil y Estados Unidos en términos económicos, esta fue de las más positivas de toda la región. Respecto al comercio bilateral, a pesar de las importantes asimetrías y al hecho de que Brasil descendió en importancia para los Estados Unidos en términos relativos frente a otros países, la relación entre ambas potencias americanas se acrecentó de forma constante durante prácticamente todo el período. Por su parte, en lo referente a la inversión extranjera directa, Brasil, fue uno de los países con mayor flujo de inversión norteamericana en comparación a los demás países de la región, con un aumento considerable a lo largo del periodo. En general, Estados Unidos ha estado constantemente entre los primeros puestos de afluencia de IED en Brasil. Finalmente, en cuanto a la deuda externa, Brasil ha mantenido una fluida interacción con los 3 principales entes internacionales de financiamiento con participación norteamericana. Bajo un halo de confianza y credibilidad, Brasil ha recibido importante cantidad de créditos por parte de estas instituciones. Cabe destacar que tampoco se observaron durante este período medidas en términos de sanciones (implícitas o explícitas) desde Estados Unidos hacia Brasil. Es posible concluir entonces que, en términos económicos, la relación entre ambos actores ha sido fluida, creciente y fructífera para el país latinoamericano.

²²³ El Cronista (2020). Después de la deuda, la presidencia del BID es otro campo de batalla en Washington. Disponible en <https://www.cronista.com/economiapolitica/Despues-de-la-deuda-la-presidencia-del-BID-es-otro-campo-de-batalla-en-Washington--20200306-0037.html>. Recuperado el 5 de julio de 2020

²²⁴ BBC (2009). Préstamo millonario de Brasil al FMI. Disponible en https://www.bbc.com/mundo/economia/2009/06/090610_2215_brasil_fmi_prestamo_mf. Recuperado el 11 de julio de 2020.

8.1.3. Relaciones estratégico-militares

En lo que respecta a las relaciones en materia de seguridad y defensa entre Estados Unidos y Brasil, estas se han convertido paulatinamente en uno de los pilares de la relación bilateral, en tanto el país carioca, en el que Washington pareciera haber delegado una serie de funciones, tiene una influencia sustancial en el continente sudamericano, al mismo tiempo que su ejército participa activamente en el mantenimiento de la paz internacional y otros esfuerzos multilaterales.

La relación entre ambos en materia de seguridad sufrió un considerable descenso a finales de los años 70 debido a que la dictadura militar que detentaba el poder en Brasil no coincidía con los valores democráticos que Estados Unidos mantenía como prioridad en su política exterior. Sin embargo, a finales de la década de 1990, con una democracia ya establecida, se hicieron grandes progresos en la relación bilateral, especialmente desde que el gobierno brasileño creó un Ministerio de Defensa dirigido por civiles en 1999, lo que facilitó la participación de los Estados Unidos en las cuestiones de seguridad y defensa de la región (Security Assistance Monitor, 2000).

Entrando en los años 2000 los gobiernos latinoamericanos presenciaron un giro a la izquierda, hecho que ponía en duda el avance que tendrían las relaciones entre Estados Unidos y Brasil. Sin embargo, contrario a muchos pronósticos, las relaciones bilaterales entre ambos actores durante este período se mantuvieron estables. Más aún, en el campo de la seguridad y la defensa, los Estados Unidos y Brasil transitaron una etapa de íntima cooperación. Tal como expone Mayer (2020), encargado de redactar reportes sobre esta materia para el congreso de los Estados Unidos, la relación en este ámbito se ha estrechado en los últimos años, en tanto la iniciativa de crear ámbitos de cooperación a través de tratados bilaterales fortaleció los lazos. Según este analista, para los Estados Unidos, Brasil ocupa un rol importante en vista de la cooperación conjunta para el combate de amenazas provenientes del narcotráfico, tráfico de armas, terrorismo internacional y delito cibernético en la región.

En lo que respecta a los indicadores planteados para evaluar la política exterior norteamericana, cabe destacar en primer lugar que Brasil es un socio estable de distintos países en cuanto a la adquisición de armamentos y fabricaciones militares, tal como indican los datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), fuente de referencia mundial

en la materia²²⁵. A partir de estos se puede establecer la cantidad de adquisiciones y los principales proveedores de Brasil en el t3pico en cuesti3n. Adem3s, la metodolog3a de c3lculo de adquisiciones del SIPRI permite comparar transacciones sobre equipos de igual poder de fuego y capacidad t3cnica, a pesar de los costos diferenciados pagados en los distintos contratos. Estos datos indican que, en el per3odo abordado, Alemania ha sido el principal proveedor de equipo militar de Brasil, con un 35% de las ventas totales, seguido en segundo lugar por Estados Unidos y, en tercer lugar, por Francia, ambos con un 24% del total respectivamente. En el caso particular de Estados Unidos, es posible observar incluso un incremento en la relaci3n bilateral de compras y adquisiciones por parte de Brasil desde el a3o 2011, lo que indica un trato fuerte y duradero entre ambos actores.

Tabla 21: Principales vendedores de equipamiento militar a Brasil (2003 – 2016)

20XX	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	Total
Francia	22	22	1	58	58	58	19	44	8	8	38	38	78	38	487
Alemania			170			4	65	137	172	37	43	47	40		714
Israel				20	20	20	8	21	19	18	21	27	19	10	203
Reino Unido					20		20			77	40		2	2	161
Estados Unidos	8	20	18	18	19	33		16	76	127	69	17	37	31	488

Fuente: Elaboraci3n propia en base a datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigaci3n de la Paz (SIPRI)

²²⁵ Como apunta Battaglini (2015B, p.237), el alcance de estas refiri3 principalmente a la implementaci3n de una nueva estrategia de defensa bajo la percepci3n de nuevas amenazas (obligando a la necesidad de pensar en t3rminos de guerra asim3trica, especialmente en la regi3n amaz3nica y en las costas mar3timas), como al entendimiento compartido entre las elites brasile3as de que una potencia en ascenso deb3a desarrollar capacidades militares adecuadas. Por otra parte, cabe resaltar, como apunta el mismo autor, que a pesar del elevado n3mero de adquisiciones militares, en su mayor parte estas no fueron percibidas como una amenaza r3c3proca, en tanto las naciones de la regi3n sudamericana se encontraban durante este per3odo en un proceso de estrecha cooperaci3n militar y pol3tica (complementado por un entramado denso de relaciones sociales y econ3micas) que contribuy3 a que las visiones de rivalidad fueran reemplazadas por relaciones de amistad y destino com3n, haciendo altamente improbable el estallido de un conflicto b3lico en la regi3n. Este proceso descansaba durante el per3odo adem3s en bases estructurales como la consolidaci3n de la democracia, la creaci3n de instituciones regionales diversas, la mayor predisposici3n a la negociaci3n bilateral para la resoluci3n de disputas y la reconfiguraci3n de las amenazas (de intra a extraregionales). En este sentido, las armas adquiridas por brasile3os y argentinos dejaron de ser motivo de preocupaci3n o desconfianza mutua (Battaglini, 2008, Battaglini, 2010; Battaglini, 2015A)

Profundizando sobre la relación bilateral, la misma fuente también permite conocer el detalle de los equipos adquiridos por Brasil a los Estados Unidos, incluyendo datos como el año de encargo del equipo, el año de recepción de este y el modelo, además de algunas notas adicionales. Nuevamente, los datos indican en este caso una relación sólida y constante, aunque limitada fundamentalmente a la compraventa de equipos de transporte de tropas y bajo poder de fuego, excepto por algunos casos particulares.

Tabla 22: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Brasil (2000 – 2018)

Año de encargo	Año de recepción	Cantidad	Tipo	Modelo	Notas
1994	2008	1	Turbina de Gas	LM-2500	Para una fragata de origen brasileño
1995	2002-2004	2	Sonar anti submarino	EDO-700	
1997	2002-2003	16	Motor de avión	AE-3007	Para 5 aviones EMB-145 (R-99A) AEW y 3 EMB-145RS (R-99B) AGS producidos en Brasil
1997	1999-2001	6	Radar de búsqueda aérea	TPS-77	
1999	2001	2	Avión de transporte	Metro-3 / C-26	De segunda mano
2001	2001-2002	10	Avión de transporte	C-130 H / Hercules	De segunda mano
2002	2011-2014	9	Avión de patrulla marítima	P-3A Orion	De segunda mano
2005	2005-2008	15	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	
2006	2007-2008	7	Motor diesel	C-9	Para tanques Piranha-3 APC
2006	2006-2008	6	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2007	2009	5	Motor diesel	C-9	Para tanques Piranha-3 APC
2007	2010-2012	30	Torpedo pesado	Mk-48 Mod-5 ADCAP	

2008	2013-2014	30	Motor diesel	C-7	Para transportes M-113A1
2008	2010-2014	18	Motor diesel	C-9	para tanques Piranha-3 APC
2009	2012-2013	4	Helicóptero de patrulla marítima	S-70B/SH-60B Seahawk	
2009	2011	4	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2009	2012	6	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2010	2013-2015	150	Motor diesel	6V-53	Para transportes M-113B
2010	2011	9	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	
2010	2011	4	Avión de transporte ligero	C-1 Trader	De segunda mano
2013		5	Radar de aviones multiplataforma	APS-143(V)	No se entregaron
2013	2019	32	Obus autopropulsados	M-109A5 155mm	De segunda mano
2013	2015	4	Obus autopropulsados	M-109A5 155mm	De segunda mano para entrenamiento
2013	2015	2	Helicóptero de patrulla marítima	S-70b/SH-60B Seahawk	
2014	2019	16	Motor de Turboeje	T-800	Solo se entregaron 6
2014	2019	56	Motor de avión	V2500	Solo se entregarán 2
2015	2017-2019	236	Motor diesel	6V-53	Para transportes M-113B
2015	2017-2018	23	Transporte blindado anfibio	AAV-7 RAM/RS	De segunda mano
2015		36	Motor de avión	F414	No se entregaron
2015	2016	46	Transporte blindado	M-113	De segunda mano
2015	2016	4	Vehículo de recuperación	M-88	De segunda mano

2016	2016	1	Avión de transporte	Boeing-767	De segunda mano
2017	2017	10	Motor de avión	J52	De segunda mano
2017	2018	36	Obus autopropulsado	M-109A5 155mm	De segunda mano
2017		4	Avión de transporte	Shorts-360	De segunda mano (no se entregaron)
2018	2018	40	Vehículo de suministro de municiones	M-992 FAASV	De segunda mano
2018		4	Avión de transporte	Shorts-360	De segunda mano (no se entregaron)
2019		6	Acción autónomo no tripulado (UAV)	Scaneagle	

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)

Tal como se puede observar en esta tabla, ha habido un aumento progresivo de las compras directas por parte del Estado sudamericano de equipo producido en los Estados Unidos a lo largo de los últimos años. Las transacciones más recurrentes remiten a motores para el equipamiento y la modernización de distintos componentes dentro del instrumento militar brasileño. Son los casos de los AE-3007 adquiridos en 2002-2003, motores de aviones para los modelos EMB-145 destinados al transporte de pasajeros. En el 2014 también se adquirieron los motores modelos T-800, J52 y V2500 para la modernización de los helicópteros Lynx (destinados a la vigilancia que también puede ser empleado para el ataque) y los aviones C-390 un modelo destinado al transporte de tamaño mediano. En este periodo también se adquirieron una gran cantidad de motores diésel para los vehículos de tierra como los C-9 (que se compraron en los años 2006, 2007 y 2010), C-7 (incorporados en el año 2013) y los 6V-53, que arribaron en 2010 y 2017 para la modernización de los tanques Piranha-3 APC y los vehículos blindados M-113 (clase A y B).

Otro ámbito con gran fuerza dentro del comercio entre estos dos Estados fue la adquisición de aeronaves tanto de transporte como de vigilancia. En particular, desde el 2000 con la adquisición de dos C-26 (aviones de transporte de segunda mano) se inició la incorporación de aviones norteamericanos dentro del Instrumento Militar brasileño. En el 2001 se adquirió una flota de diez

C-130 Hércules (destinados al transporte). Durante el 2005-2006 se adquirieron quince aviones para el transporte de personal Cessna-208 Caravan y seis helicópteros modelo S-70/UH-60L. Siguiendo esta línea, en el 2009 se inició la incorporación de una flota de un total de dieciséis helicópteros S-70 y S-70B (la clase B destinados al patrullaje marítimo) que se terminaron de adquirir en el 2015. Aún más, desde el año 2010 se incrementó la adquisición de aviones para incorporar en las flotas brasileñas. En ese marco, en el 2011 se incorporaron nueve unidades Cessna-208 Caravan, un modelo utilitario de mediano porte y corto alcance y cuatro C-1 Trader destinados al transporte tanto de personas como mercancías (de segunda mano). En los últimos años analizados se destacan las adquisiciones de los modelos Boeing-767, aviones comerciales destinados al transporte de pasajeros (en el año 2016) y los Shorts 360, aviones de transporte (en el año 2016 y 2018 respectivamente).

Por otro lado, en el plano terrestre se destacaron las compras de Obuses y vehículos blindados. Tal es el caso de las adquisiciones de los M-109, un modelo de Obús autopropulsado destinados al apoyo con fuego indirecto. Arribaron un total de 72 unidades de este modelo en los años 2013, 2015 y 2018. Igualmente, cabe mencionar que se trató de un modelo antiguo de los M-109, sin las innovaciones de su versión mejorada M109A6 Paladín, de mayor poder y capacidad ofensiva. Con respecto a los vehículos blindados, en el año 2015 se adquirieron veintitrés AAV-7 RAM/RS, Vehículos de Asalto Anfibios destinados al desembarco y el despliegue de tropas (con un máximo de 21 soldados y 3 miembros de tripulación). Por otro lado, en el 2015 se hizo efectiva la compra de 46 unidades del modelo M-113, modelos transporte blindado de infantería con la capacidad de transportar hasta 10 soldados y una tripulación de dos personas (el conductor y el comandante). En el ámbito terrestre también se destacó la incorporación de cuatro vehículos de recuperación modelo M-88 y 40 unidades para el transporte de municiones M-992 FAASV.

Otras adquisiciones para reformar la capacidad de vigilancia del Estado brasileño consistieron en la incorporación de radares de aviones multiplataforma (APS-143), sonares de tecnología antisubmarinos EDO-700 y 6 unidades de UAVs modelos Scaneagle de clase 2 para tareas de vigilancia, de los cuáles, sin embargo, aún no hay datos sobre su efectivo arribo a territorio brasileño. Cabe subrayar que dentro del área de Vehículos Aéreos no tripulados (UAVs) Brasil es pionero en la fabricación de modelos nacionales. El Estado brasileño dirige 15 de las 44 empresas destinadas a la producción de estas herramientas (Botello, 2016).

Es también importante mencionar que durante el periodo analizado, Brasil participó del programa “Foreign Military Sales” (FMS) de los Estados Unidos. El mismo se encarga de gestionar las compras de gobierno a gobierno de artículos y servicios de defensa de la lista de municiones de EE.UU., de las reservas militares o de equipos de nueva producción. Este programa funciona como un intermediario para la compraventa de artículos estadounidenses, en conjunto con las Organizaciones de Asistencia de Seguridad (SAO) y el personal militar estacionado en las embajadas estadounidenses que promueven la venta de equipos y servicios de defensa producidos en EE.UU. y llevan a cabo la mayoría de las tareas asociadas con la gestión de los "casos" o acuerdos de FMS para realizar una venta. Los SAO asesoran a los ministerios de defensa extranjeros sobre posibles compras militares.

En resumen, las incorporaciones del Estado carioca provenientes de Estados Unidos se basan en su mayoría en activos para el transporte y la vigilancia. Si bien las transferencias son constantes, la mayoría son utilizadas para renovar flotas antiguas y/o mantener operativos vehículos de las tres fuerzas. La tecnología proporcionada por la potencia norteamericana no es de alta-gama o innovadora, sino más bien de clase media. Aun así, Brasil ha sido uno de los principales destinos de equipo militar dentro de la región sudamericana, muy por encima de, por ejemplo, la Argentina.

En lo que respecta a tratados en materia de Defensa, en el año 2010 Brasil firmó dos pactos de defensa con los Estados Unidos: el Acuerdo de Cooperación de Defensa (DCA) y el pacto denominado Seguridad General de Acuerdo de Información Militar (GSOMIA). Por un lado, el DCA fomenta la colaboración en áreas como investigación y desarrollo, soporte logístico, seguridad tecnológica y la adquisición de productos y servicios de defensa. Por su parte, el GSOMIA facilita el intercambio de información clasificada de defensa y militar, que es fundamental desde un punto de vista operativo y comercial (Meacham, 2015). Luego de que en el año 2012 los ex presidentes Rousseff y Obama también lanzarán el Diálogo de Cooperación de Defensa a nivel ministerial, con el propósito de ampliar el alcance de la asociación militar entre ambos países, en el 2015 ambos presidentes ratificaron los pactos mencionados. Durante el periodo previo a la visita de Dilma a Estados Unidos en junio de ese año, los poderes ejecutivo y legislativo de Brasil dieron la máxima prioridad para garantizar la ratificación de ambos pactos.

Durante la visita de Dilma en Washington el expresidente Obama elogió a Brasil por su creciente lugar como actor regional y global. En este sentido, dicho mandatario promocionó a Brasil como

un socio indispensable en los esfuerzos de Estados Unidos para promover la paz y la seguridad en todo el mundo. En esa misma reunión, ambos gobiernos expresaron su respaldo al lanzamiento de un Diálogo bilateral sobre la industria de defensa, que permitiría a los sectores privados de ambos países fortalecer su colaboración.

Por otra parte, Estados Unidos, en su estrategia de cooperación militar y su rol de superpotencia en este ámbito, con los años se transformó en un importante anfitrión a la hora de recibir tropas extranjeras para que se entrenen en el territorio propio. Con respecto a Brasil, este último envió a personal militar a educarse a los Estados Unidos en distintos programas destinados al entrenamiento conjunto de tropas.

Teniendo en cuenta los números recolectados de la base de datos de “*Security Assistance Monitor*”²²⁶, uno de los programas que más estabilidad presentó en la relación entre Brasil y los Estados Unidos fue el IMET (Educación y Formación Militar Internacional) en el cual se invirtieron entre 223.000 y 250.000 dólares en los años 2000 y 2001. Esta capacitación se lleva a cabo en el CHDS (Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa) y se especializa en entrenar a suboficiales, oficiales de nivel medio y altos funcionarios con motivo de modernizar y profesionalizar las fuerzas armadas, como también para reforzar la noción de control civil de los militares. Los cursos también permiten a los oficiales de EE. UU. construir relaciones duraderas con sus homólogos de Brasil. En años siguientes (2003 y 2004), con la figura de Lula da Silva en la presidencia, se lograron hasta 154 entrenamientos de este curso. La participación de Brasil en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y humanitarias, y en operaciones conjuntas también representa una mejora de la interoperabilidad con las fuerzas de EEUU (Security Assistance Monitor, 2003).

Por otra parte, en el año 2007, Brasil recibió más de 380.000 dólares en fondos del Programa Regional de Becas de Defensa y Lucha contra el Terrorismo (CTFP), el cual tiene como objetivo construir y fortalecer una red mundial de expertos y profesionales de la lucha contra el terrorismo en los planos operacional y estratégico, como también contribuir a los esfuerzos para contrarrestar el apoyo ideológico al terrorismo.

²²⁶ Reconocida base de datos que compila todos los datos disponibles públicamente sobre programas estadounidenses de asistencia en seguridad hacia el extranjero en todo el mundo desde el año 2000.

Asimismo, entre los años 2008 y 2009, los estudiantes de Brasil asistieron al Centro de Relaciones Cívico-Militares de la Escuela Naval de Postgrado y a la Guardia Costera para el curso de comando de incidentes. Este último es un programa del Departamento de Defensa de los EE.UU. que ejecuta misiones en el extranjero para capacitar a las marinas internacionales con motivo de detener el flujo de armas de destrucción masiva; contrarrestar la delincuencia internacional, las drogas ilegales e inestabilidad; mejorar la creación de capacidad en materia de seguridad marítima internacional; proporcionar capacitación en sistemas de orientación sobre armas; e incluso trabaja en conjunto con el programa de ventas militares extranjeras (FMS).

Brasil también envió estudiantes a varios programas de educación militar profesional de alto nivel como la Escuela de Guerra Aérea y la Academia Mayor de la Escuela de Guerra. Asimismo, en 2009, Brasil participó del Centro de Cursos ejecutivos de Estudios de Defensa (CHDS), en el cual se gastaron alrededor de 1.400.000 dólares. Estos cursos están diseñados para centrarse en los aspectos de seguridad no relacionados con la guerra y las relaciones internacionales y tienen como objetivo aumentar la conciencia y la comprensión de las políticas de los Estados Unidos, lo que conduce a una mayor confianza, transparencia y responsabilidad bilateral.

Tabla 23: Entrenamientos de tropas brasileñas en Estados Unidos (2000 – 2010)

PROGRAMA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IMET	22	31	88	141	13	0	1	25	66	40	63
CTFP	0	0	0	0	6	32	28	40	11	10	17
Coast Guard Activities	0	0	0	0	0	0	0	193	0	0	119
CHDS	16	14	30	15	26	23	30	934	57	38	63
Section 1004	0	0	0	0	0	0	33	15	79	26	47

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

Entre los años 2006 y 2014, si bien hubo pequeñas fluctuaciones en la cantidad de entrenamientos y el dinero invertido, estos dos últimos factores se mantuvieron relativamente

estables y con números positivos. En especial, en lo que refiere a la Educación y Formación Militar Internacional y a su programa conjunto la “Sección 1004”. Aprobada bajo la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1991, la Sección 1004 autorizaba al Departamento de Defensa a prestar apoyo a las actividades antinarcóticos y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional de las fuerzas de seguridad y los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados Unidos y del extranjero, incluso para el mantenimiento y la reparación del equipo, el transporte, la capacitación, el suministro de infraestructura, la detección y la vigilancia del tráfico de drogas, el establecimiento de redes de mando, control, comunicaciones e informáticas, el reconocimiento aéreo y terrestre, y la prestación de servicios lingüísticos y de análisis de inteligencia. El año que tuvo la mayor cantidad de entrenamientos fue el 2011, adquiriendo a su vez una inversión de 479.241 dólares.

Como se mencionó anteriormente en el año 2014 en adelante, varios programas tales como la “sección 1004”, el PKO y las Academias de Servicio perdieron su financiamiento o finalizaron sus cursos. Sin embargo, otros como el Programa Regional de Becas de Defensa y Lucha contra el Terrorismo, los entrenamientos en el Centro de Estudios Regionales, y el IMET siguieron siendo regulares en la relación entre Brasil y Estados Unidos, aun con algunas fluctuaciones.

Tabla 24: Entrenamiento de tropas brasileñas en Estados Unidos (2011 – 2018)

PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IMET	68	62	47	53	61	86	89	71
CTFP	15	58	27	11	9	5	5	11
Coast Guard Activities	284	193	0	0	0	0	0	0
CHDS	75	17	13	28	14	19	25	25
Section 1004	98	49	21	3	0	0	0	0
PKO	0	9	1	0	0	1	0	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

Finalmente, como otro indicador de la sólida relación en materia de seguridad y defensa, se han llevado adelante numerosos ejercicios conjuntos entre ambos países, fundamentalmente desde la segunda década del siglo XXI (y a pesar del ya analizado comportamiento revisionista de Brasil en múltiples ámbitos). Uno de los más relevantes fue el ejercicio denominado “Cruzex” que se

desarrolló por primera vez entre ambos países en el año 2010. A partir de dicho año, el mencionado ejercicio también tuvo lugar en los años 2013 y 2018. En el año 2010, “Cruzex” reunió en Brasil a distintas unidades de la Fuerza Aérea de Argentina, Estados Unidos, Francia y Uruguay, así como medios simulados de Fuerza Terrestre y Naval. En dicha edición se tuvo como base un conflicto simulado de baja intensidad.

Posteriormente, en el año 2013 también se realizó el ejercicio “Cruzex”. En esta oportunidad participaron Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. El escenario de las maniobras fue el espacio aéreo de Natal y Recife donde se concentraron 89 aeronaves, nueve helicópteros y más de dos mil militares. Brasil participó en el ensayo con toda su artillería aérea: aparatos F-5EM/FM, F-2000 Mirage, R/A-1 Falcao, Super Tucanos, Hércules, E-99, Amazonas, BlackHawk, Super Pumas y AH-2 Sabre.

La última edición del ejercicio “Cruzex” hasta el momento tuvo lugar en el año 2018. En dicha ocasión participaron cerca de 100 aeronaves de 14 países: Brasil, Canadá, Chile, Francia, Uruguay y Estados Unidos, por un lado. Por otro lado, Bolivia, India, Suecia, Reino Unido y Venezuela participan como observadores. Por su parte, Portugal participó brindando fuerzas especiales y militares y, junto con Alemania y Francia dieron conferencias en diferentes seminarios. En esta oportunidad, la Fuerza Aérea de Brasil explicó que dicho ejercicio buscó elevar el entrenamiento y prepararse para un eventual enfrentamiento de las Fuerzas Armadas contra fuerzas insurgentes o paramilitares y no entre dos Estados constituidos.

Por otra parte, en el año 2014 tuvo lugar el ejercicio denominado “Panamax”, que se realizó en la Base Conjunta de San Antonio, Texas, para asegurar la defensa del Canal de Panamá. En estas maniobras participaron efectivos de 17 naciones: Brasil, Belice, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Francia, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Estados Unidos. Dicho ejercicio también se llevó a cabo un año después y en el 2018. Esta última entrega fue organizada por la Armada estadounidense y se realizó, en su mayoría, en bases militares de Florida.

Asimismo, en 2015 se desplegó otro ejercicio denominado “Unitas Amphibious 2015”. El mismo se desarrolló en Brasil y participaron divisiones de infantería de marina de ocho países de América, entre ellos Estados Unidos. Dichas actividades estuvieron centradas en la simulación de combates aéreos contra aviones de las fuerzas brasileñas.

Otro reconocido ejercicio fue el que ocurrió en el año 2016 en Estados Unidos bajo el nombre de “RIMPAC”. Este tipo de entrenamientos se remontan a 1971 y tienen lugar cada dos años. La característica principal de estos es ser el ejercicio más grande del mundo en el ámbito marítimo internacional. Sin embargo, lo llamativo de la entrega del año 2016 fue la participación de Brasil por primera vez en la historia en el mismo. De este participaron en los ejercicios 45 barcos, cinco submarinos y más de 200 aeronaves, así como más de 25.000 elementos de personal.

Por otra parte, en el año 2017 se realizaron una serie de ejercicios militares en la triple frontera entre Brasil, Colombia y Perú bajo el nombre de “Operación América Unida” o “Amazonlog17”. Las tropas estadounidenses participaron de dichos entrenamientos que constaron de diez días de simulaciones militares. Entre los objetivos de la operación se encontraba el aumento de la capacidad de respuesta multinacional, sobre todo en los campos de logística humanitaria y de apoyo en la lucha contra los delitos transnacionales.

Además, los militares brasileños participan activamente en las operaciones internacionales de paz (PKO). Las operaciones de mantenimiento de paz proporcionan orientación y apoyo en materia militar, policial, de actividades relativas a las minas y otras cuestiones pertinentes a otras misiones políticas y de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. Brasil ha liderado las operaciones patrocinadas por la ONU Operación de paz de la MINUSTAH en Haití desde su inicio en 2003, aportando el comandante de la fuerza y más de 1.200 efectivos al esfuerzo. Brasil sigue siendo el segundo mayor contribuyente de América, después de Uruguay, de tropas PKO en la última década.

En conclusión, la relación bilateral y la política exterior de los Estados Unidos hacia Brasil en materia de defensa ha tenido un importante tinte cooperativo y de entendimiento mutuo, incluso a pesar del discurso confrontativo emanado desde el Planalto. Washington no sólo aprobó múltiples ventas de equipo militar, sino que también incurrió en el establecimiento de mecanismos bilaterales de entendimiento, como el Acuerdo de Cooperación de Defensa (DCA) y el pacto en Seguridad General de Acuerdo de información militar (GSOMIA). Además, también habilitó la participación de efectivos brasileños en múltiples ejercicios de entrenamiento conjuntos, donde se desarrollaron despliegues conjuntos de tropas, como los “Cruzex”, “Panamax” y “Unitas Amphibious 2015”. Más aún, esta práctica, impensada para un actor que fuera considerado irrelevante además de confrontativo y revisionista, se hizo cada vez más común en los últimos años del período estudiado.

En esencia y a pesar de la retórica confrontativa planteada por los dirigentes brasileiros, tal como destacó Clarke Cooper (2019), subsecretario de Estados Unidos para asuntos Político-Militares:

Estados Unidos y Brasil tienen una asociación basada en un compromiso compartido para expandir el crecimiento económico inclusivo y la prosperidad; promover la paz y la seguridad internacionales y el respeto de los Derechos Humanos; y el fortalecimiento de la cooperación en defensa y seguridad.

A pesar de plantear una política exterior sistemáticamente opositora a los Estados Unidos, Brasil gozó de un estatus especial en este ámbito. Esta relación, si bien paradigmática, se entiende a partir de la relevancia que revistió el país carioca para los intereses estratégicos norteamericanos y la delegación de funciones para el mantenimiento de la estabilidad y la paz regional.

8.1.4. Conclusiones

Como se demostró a lo largo de este capítulo, las relaciones entre Brasil y Estados Unidos fueron muy buenas a pesar de las discordancias y enfrentamientos discursivos y hasta fácticos que tuvo el Planalto hacia a la Casa Blanca. Con respecto a la dimensión diplomática, a pesar de algunos momentos puntuales de fricción y distanciamiento, también hubo épocas de destacable acercamiento. Por un lado, la declaración del país carioca como un Estado con el que Washington planteaba mantener un “diálogo Estratégico” significó el reconocimiento mundial de que Brasil era un jugador crucial en la dinámica del Sistema internacional; fue el momento en que el hegemón norteamericano reconoció la importancia de Brasil, no solo en América Latina o en el Cono Sur, sino en todo el mundo. En segundo lugar, también cabe mencionar el momento en que Obama reconoció ante los 20 mandatarios más importantes del planeta que Lula era el “político más popular del mundo” y que lo amaba, lo que fue una clara muestra del tipo de relación que se intentaba plantear desde Washington.

Las buenas relaciones mermaron a mediados de 2013 con el escándalo de WikiLeaks y los hallazgos de que el gobierno de los Estados Unidos espía ilegalmente a numerosos ciudadanos brasileños, incluida la presidenta de turno, Dilma Rousseff, siendo una de las pocas veces en el que Washington negó sin rodeos las explicaciones que demandaba Brasilia. En este caso, la administración de Obama estuvo dispuesta a pagar tanto el costo político como estratégico de asumir culpas al reconocer que espía a los ciudadanos brasileiros alegando cuestiones de seguridad

nacional y hasta declaró públicamente que lo seguiría haciendo. Luego de estas declaraciones, la comunicación entre ambas administraciones se enfrió casi automáticamente.

Sin embargo, este invierno no duró mucho tiempo. A mediados de 2015, Dilma Rousseff pisó suelo norteamericano y las relaciones con los funcionarios estadounidenses no solo fueron buenas, sino que el asunto Assange pareció prácticamente olvidado.

Se puede extraer una primera reflexión de estos hechos. Las relaciones entre Brasil y Washington -en todos los ámbitos, pero principalmente en el político- fueron sumamente pragmáticas, tanto del lado norteamericano como del carioca. Estados Unidos ha sido realmente permisivo y hasta benevolente con Brasil en cuanto a su comportamiento internacional. Cuando Brasil firmó un acuerdo con Irán y Turquía en materia nuclear apenas hubo algunas declaraciones de funcionarios norteamericanos instando al Estado carioca para que sea responsable y prudente, más no hubo represalias concretas contra Brasilia. Por otro lado, cuando Estados Unidos reconoció públicamente que espío las comunicaciones privadas de la presidenta brasileña, el gobierno brasileño exigió explicaciones y disculpas. Sin embargo, cuando la respuesta fue una directa negativa, solo bastó un poco de tiempo para que las relaciones retomaran la fluidez habitual.

En este sentido, Brasil ocupó un lugar privilegiado para Washington. Acciones y proclamas como las llevadas adelante por sus mandatarios no se les permitieron gratis a cualquiera. Desde el punto de vista del RP, esto resulta paradigmático y sólo explicable desde el reconocimiento del importante valor estratégico que Brasil revestía para el liderazgo norteamericano.

En cuanto a la dimensión económica, lo primero a notar es la clara asimetría de la relación. Estados Unidos fue el principal destino de las exportaciones brasileñas hasta el 2009, luego solo superado por China. En breve, Brasil es altamente dependiente de que los mercados estadounidenses mantengan sus puertas abiertas a sus exportaciones. Esto le otorgaba a Washington una importante herramienta de poder para castigar a su contraparte en caso de ser necesario, herramienta que, sin embargo, decidió no utilizar a pesar de las provocaciones. Asimismo, Brasil se mantuvo como principal destino de la IED estadounidense en la región. Finalmente, las relaciones con las principales entidades financieras a nivel mundial (el Banco Mundial, el FMI y el Banco Interamericano de Desarrollo) se mantuvieron en términos positivos.

En base a estos datos se puede extraer una segunda conclusión con respecto a las relaciones bilaterales: la dimensión económica fue altamente independiente de la dimensión política y

diplomática. Aunque las relaciones políticas y diplomáticas no fueran fluidas o los dirigentes entre ambos Estados se enfrentaran discursivamente en algunos momentos, el comercio y la IED no se vieron afectados. Más aún, ambos indicadores mejoraron de forma marcada durante las presidencias del PT, a pesar de su comportamiento confrontativo y revisionista.

Por último, las relaciones en materia de defensa y seguridad también fueron cercanas. Durante el periodo estudiado, Brasil fue un actor crucial a la hora de definir la dinámica de seguridad en el Cono Sur, conteniendo amenazas y liderando consensos en la cooperación regional. Ante esto, Estados Unidos delegó en parte el control de amenazas para su propia seguridad nacional (como el narcotráfico y el terrorismo) al Estado carioca. Bajo esta perspectiva, Brasil participó de numerosos ejercicios conjuntos con Estados Unidos -como por ejemplo los “Cruzex”, “Panamax” y “Unitas Amphibious 2015”- al mismo tiempo que aumentó la compra de armamento militar estadounidense y los entrenamientos de oficiales brasileños en suelo norteamericano.

Puede advertirse que Brasil fue una arista clave para la política exterior estadounidense a la hora de pensar en Latinoamérica durante este período. No solo por su presencia militar, sino fundamentalmente por su capacidad de liderar mediante procedimientos como el regionalismo y el multilateralismo, impulsando acciones de lucha contra el narcotráfico, el contrabando y controlando el posible surgimiento del terrorismo en territorio sudamericano. En pocas palabras, Brasil fue considerado un socio estratégico fundamental y necesario para contener las principales amenazas que pudieran surgir en la región y afectar al gigante norteamericano.

A pesar de esto, también cabe resaltar, Washington también se aseguró de no exportar a Brasil armamentos militares de primera gama, al menos. Si bien el país norteamericano confió en el Estado carioca para llevar a cabo la definición de la dinámica de seguridad de su “patio trasero”, no le dió las llaves de la puerta trasera (y dejó en claro que no piensa hacerlo en ningún momento cercano), metafóricamente hablando.

Finalmente, y como última conclusión, considerando las múltiples dimensiones de la relación bilateral, sólo la especial relevancia estratégica de un país como Brasil puede explicar el hecho que quien se plantó como claro opositor del orden internacional fundado por los Estados Unidos, fuera tratado con semejante beneplácito. El valor estratégico, lejos de ser un factor menor, es una variable condicional esencial para entender y lograr explicar las relaciones interestatales entre desiguales.

8.2. Venezuela

Las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela se desarrollaron dentro del período bajo estudio con momentos de mayor y menor tensión, pero siempre bajo un continuo manto de conflicto y ambigüedad. Carlos Romero (2006, p.78) argumenta que las relaciones entre ambos países podían calificarse de esquizofrénicas, ya que incluían importantes intercambios comerciales basados en el petróleo y, por lo tanto, se apoyaban en intereses difíciles de cancelar, al mismo tiempo que la confrontación retórica era constante. Como explican Corrales y Romero (2016, p.216), Venezuela aprovechó su auge económico impulsado por el petróleo para establecer relaciones económicas más profundas con la mayoría de los países de la región a cambio de apoyo diplomático y, aunque Chávez utilizó un enfoque hostil y de confrontación en las relaciones políticas con los Estados Unidos, las relaciones económicas entre ambos países se mantuvieron de manera ininterrumpida.

Como fuera comentado, hasta aproximadamente mediados de 2003, la diplomacia activa de Chávez evitó mantener cualquier diferencia diplomática en el plano gubernamental que diera lugar a posibles posicionamientos contra los sectores privados americanos con intereses en Venezuela; además las privatizaciones de las empresas estatales fueron mantenidas y los compromisos con los bancos americanos fueron cumplidos (Villa, 2004, p.39; Ellner, 2009, p.116). Sin embargo, con el tiempo, la conjunción del importante valor estratégico de este país junto con la creciente sucesión de agresiones retóricas del gobierno venezolano hacia la potencia norteamericana y su marcada oposición en diversos ámbitos generó una relación conflictiva, aunque con fuertes dosis de pragmatismo bilateral en el manejo de dos asuntos fundamentales: petróleo y finanzas internacionales. Al principio, Washington respondió a estos desafíos venezolanos con sanciones de alcance limitado y técnicas disuasivas entre las que se destacaron:

- a. La definición del gobierno de Chávez como una “fuerza negativa” en la región
- b. La rápida aceptación, aunque no el reconocimiento formal, del breve gobierno de facto encabezado por Pedro Carmona tras el frustrado golpe de Estado contra Hugo Chávez en abril de 2002.
- c. La incorporación a partir de 2004 por parte del Comando Sur de referencias a la Isla Margarita como zona sospechada de ser un reducto de la actividad de grupos ligados al financiamiento del terrorismo fundamentalista (en especial de la organización libanesa Hezbollah aliada de Siria e Irán).

- d. Las presiones sobre Israel (2004) y Brasil (2006) para que desistieran de firmar acuerdos de cooperación en el área militar con Caracas.
- e. La realización en 2005 de la más importante maniobra aeronaval de Estados Unidos en el Caribe desde 1962, con la participación de unidades navales y medios militares del Reino Unido y Holanda.
- f. El embargo de armas, piezas y repuestos de uso militar para las Fuerzas Armadas y de seguridad de Venezuela en 2005 y activas gestiones para sumar a esta política restrictiva a países de Europa Occidental.
- g. La “descertificación” de Venezuela por parte del Departamento de Estado en 2006 debido a que considera que el gobierno de Hugo Chávez no colabora en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo (Russell & Calle, 2009, p.33).

En línea con esto, a mediados del 2007, el gobierno de George W. Bush adoptó una clara política hacia Venezuela: "hablar en voz baja, sancionar en voz baja" (*talk softly, sanction softly*), la cual buscaba evitar grandes disputas verbales y acciones punitivas contra Venezuela, a pesar de contar con numerosas razones que justificaran estas acciones.

A sabiendas de las dificultades de los Estados Unidos para llevar a cabo castigos contundentes, las hostilidades continuaron. Un ejemplo de estas se dio en 2008, cuando Venezuela declaró al embajador de EE. UU., Patrick Duddy, persona *non grata* y le dio un plazo de 72 horas para irse del país por dos razones. Por un lado, acusó a los EE. UU. de participar en unos supuestos nuevos intentos de golpe de Estado y en los preparativos de un supuesto magnicidio al presidente Chávez. Además, Caracas justificó la expulsión como acto de solidaridad con la expulsión ese mismo mes del embajador estadounidense en Bolivia por parte del presidente Evo Morales. El gobierno norteamericano respondió de igual manera al declarar persona *non grata* al embajador venezolano Bernardo Álvarez, quien ya se había retirado de su puesto cuando se expulsó al embajador Duddy (Romero, 2010, p.20).

Avanzando en el tiempo, desde finales del gobierno de Chávez y comienzos del gobierno de Maduro, Estados Unidos disminuyó su preocupación por la política exterior venezolana bajo la percepción de que el país se había convertido en una amenaza menor, con menor poder de negociación y más preocupaciones internas, lo que limitaba sus capacidades de proyección internacional. Así, en un contexto en donde la mayor independencia de recursos petroleros de EE.

UU le otorgó un mayor margen de maniobra para tratar con el régimen bolivariano, la situación interna de Venezuela le permitió a Estados Unidos profundizar las tensiones entre ambos países más allá del ámbito internacional, exigiendo mayores respuestas a sus demandas e implementando sanciones, las cuales se extendieron tanto durante las administraciones de Obama (2009-2017) como la de Trump (2017-2021).

Cabe destacar, por su particular importancia, la ley dictada en 2015, durante el gobierno de Obama, llamada “Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela”, la cual no sólo impuso sanciones sobre algunos funcionarios venezolanos acusados de violaciones de Derechos Humanos y participación en actividades ilícitas, sino que también sirvió de marco jurídico para el resto de las sanciones impuestas por Washington hacia el régimen bolivariano.

Las relaciones con Venezuela se reconfiguraron así alrededor de este nuevo contexto, en el cual Washington profundizó cada vez más la política de sanciones económico-financieras para ahogar al régimen bolivariano de Maduro y obligarlo a abandonar el poder. La mayoría de estas fueron implementadas hacia funcionarios del gobierno, entre ellos el exvicepresidente Tareck El Aissami (acusado por tráfico de cocaína) y el mismo Maduro, junto con mandos militares bajo las acusaciones de corrupción y represión, mientras que otras sanciones imposibilitan y prohíben el comercio de los ciudadanos estadounidenses con Venezuela, limitando el acceso de este último a los mercados norteamericanos (Camilleri, 2018, p.191; Pieper, 2019). Se sumó también una creciente presión retórica por parte de Estados Unidos y sus funcionarios a nivel internacional y un alejamiento aún más marcado en términos de defensa y seguridad.

Este apartado ahonda en mayor profundidad sobre esta transición en términos longitudinales a través del tiempo desde una relación tensa, pero sin castigos tangibles, hasta la más reciente relación de conflictividad marcada y presión norteamericana, a partir de las distintas dimensiones analizadas.

8.2.1. Relaciones político-diplomáticas

A comienzos del período bajo estudio, en lo que respecta a la dimensión político-diplomática, así como Chávez evito al principio de las relaciones la confrontación con Estados Unidos, una postura similar fue tomada por la administración Clinton (1993-2001). Durante estos primeros años se buscó en gran medida evitar la confrontación directa, eligiendo en cambio

enfatar la disparidad entre la retórica radical del líder venezolano y sus políticas reales, confiando en que la interdependencia económica entre EE. UU. y Venezuela no hacía posible una ruptura real en las relaciones (Lapper, 2006, p.21).

Las declaraciones de la administración Clinton sobre el régimen bolivariano fueron prácticamente nulas y no se destacaron por mensajes fuertes o controversiales. No obstante, a medida que las tensiones fueron acrecentándose, así también lo hicieron tanto la cantidad como el contenido de las declaraciones por parte de las sucesivas administraciones norteamericanas junto con una vasta política de sanciones.

Desde la llegada de Bush (2001-2005 y 2005-2009) a la presidencia, el tono de las relaciones bilaterales se deterioró, llegando a un punto crítico en abril de 2002, cuando Estados Unidos respondió en apoyo al golpe de estado del 11 de abril. El 12 de abril, con Chávez detenido en una base militar, el secretario de prensa de la Casa Blanca, Ari Fleischer, indicó que Estados Unidos esperaba con ansias trabajando con el gobierno de transición, dando la impresión de que la administración había acogido con beneplácito, incluso apoyado, la salida forzada de Chávez (Lapper, 2006, p.21).

Desde ese momento en adelante, el gobierno fue blanco de numerosas críticas por parte de las autoridades chavistas, desarrolladas anteriormente, destacándose algunas por su extrema virulencia, como cuando Chávez hablara de Bush como un “diablo” en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pese a no recibir respuesta por parte del presidente norteamericano, el entonces embajador de los Estados Unidos para las Naciones Unidas, John Bolton, declaró que no iba a comentar sobre el tema porque los comentarios del mandatario venezolano no ameritaban una respuesta²²⁷. Las discrepancias eran tales que incluso el secretario de defensa del primer período presidencial de Bush, Donald Rumsfeld, llegó a comparar a Chávez con Hitler²²⁸. Sin embargo, estas declaraciones fueron mayormente excepciones dentro de un contexto en donde el gobierno norteamericano casi ni se pronunció con respecto a Venezuela y sus constantes ataques retóricos.

²²⁷ Associated Press (20/08/2006). Venezuela leader calls President Bush the devil'. Whittier Daily News. Disponible en <https://www.whittierdailynews.com/2006/09/20/venezuela-leader-calls-president-bush-the-devil/> recuperado el 29/05/2020

²²⁸ CBS News (03/02/2006). Rumsfeld Likens Chavez To Hitler. CBS News. Disponible en <https://www.cbsnews.com/news/rumsfeld-likens-chavez-to-hitler/> recuperado el 29/05/2020

Luego de dos años sin comentarios, el mismo Bush se refirió al régimen, declarando en 2008 que "a medida que intenta ampliar su influencia en América Latina, el régimen asegura que intenta promover la justicia social. En verdad, su agenda equivale a poco más que promesas vacías y una sed de poder". Esta declaración se dio como parte de un discurso ante la Cámara de Comercio Hispana en donde se encontraba defendiendo la necesidad de aprobar el TLC con Colombia, argumentando la existencia de una "alternativa drástica" entre "la visión de los terroristas y los demagogos" liderada por Chávez, o bien "líderes democráticos como el presidente Uribe" ²²⁹.

No obstante, es importante destacar que estas declaraciones fueron de las pocas en las que Bush se refirió de manera directa al líder o régimen venezolano, siguiendo en especial las reglas del "talk softly, sanction softly". Pese a la retórica cada vez más combativa de Chávez, no hubo otras declaraciones fuertes desde el ejecutivo norteamericano hacia el régimen.

Durante la administración Obama, las declaraciones presidenciales fueron escasas y las que existieron fueron vagas, destacándose aquella en referencia a la muerte de Chávez en 2013. En aquel entonces, el presidente expresó que, a pesar del momento desafiante para el pueblo venezolano, Estados Unidos reafirmaba su apoyo y su interés en desarrollar una relación constructiva con el gobierno, comprometiéndose con las políticas que promovieran los principios democráticos, el estado de derecho y el respeto de los Derechos Humanos (Obama, 2013)²³⁰.

Las declaraciones más controversiales se dieron de la mano de la entonces secretaria de Estado, Hillary Clinton, la cual definió a Chávez en sus memorias, como un dictador soberbio que era más una molestia que una amenaza real, excepto para sus propios ciudadanos; y el cual trabajó para subvertir la democracia en su propio país, sofocando la oposición política y la prensa en Venezuela, mientras que nacionalizó empresas y confiscó sus activos y despilfarró la riqueza petrolera del país mientras se ocupaba de convertirlo en una dictadura (Clinton, 2014, p.301)²³¹.

²²⁹ El País (12/03/2008). Bush arremete contra Hugo Chávez. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2008/03/12/actualidad/1205276415_850215.html recuperado el 29/05/2020

²³⁰ Más aún, algunos años antes, como reconoce Morgenfeld (2016, p.48), el encuentro personal de Obama con Chávez durante la cumbre del ALCA del 2009 en Puerto España (Trinidad y Tobago) significó, para muchos, el reconocimiento del liderazgo de su par latinoamericano y una clara muestra del intento de dar una vuelta de página frente a la prepotencia de su antecesor.

²³¹ Cabe destacar que, al momento de publicación de sus memorias en el cargo, la señora Clinton ya no formaba parte del gobierno norteamericano.

Fue recién durante la segunda presidencia de Obama (2013-2017), frente a una Venezuela cada vez más irrelevante para los intereses norteamericanos, cuando se asentaron las bases punitivas frente a la cuestión venezolana, a través de un proyecto propuesto por el representante demócrata de la cámara baja Robert Menéndez y firmado por el presidente Obama el 18 de diciembre de 2014. Bajo el nombre de “*Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela*” se estableció una red de sanciones que abarcaba desde el bloqueo de activos personales, hasta la prohibición de ingreso, detención y remoción de VISA para todo aquel que:

“(1) haya perpetrado, o sea responsable de ordenar o de cualquier otra forma dirigir, actos significativos de violencia o serios abusos de los Derechos Humanos en Venezuela contra personas asociadas a las protestas anti-gobierno que comenzaron el 4 de Febrero, 2014; (2) haya ordenado o de cualquier otra forma dirigido el arresto o procesamiento de una persona en Venezuela debido al legítimo ejercicio de la misma de su derecho a la libertad de expresión o de reunión; (3) haya con conocimiento materialmente asistido, patrocinado o provisto de apoyo financiero, material o tecnológico significativo, o bienes o servicios en asistencia de la comisión de los actos descritos en los puntos (1) o (2).” (United States Congress, 2014, p. 3013).

Basándose en este cuerpo legal, el presidente Obama decretó además el 8 de marzo de 2015 la Orden Ejecutiva 13692, la cual bloqueaba todas las propiedades, bienes e intereses, actuales o futuros de miembros del gobierno venezolano cuyas “(...) acciones o políticas socaven los procesos o instituciones democráticas”. En tal requisito “mínimo” se sustentaron las numerosas penalidades desarrolladas por el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y la Oficina de Control de Bienes Extranjeros (*OFAC*, en inglés) durante la gestión de Donald Trump.

A su vez, a medida que la interdependencia entre ambos países se redujo producto de una menor necesidad estadounidense del petróleo venezolano, la retórica del discurso norteamericano comenzó a ser más contundente y generalizada.

Ya desde su comienzo la administración de Donald Trump (2017-2021) fue clara en su postura hacia el régimen venezolano, criticando la situación social y política del país sudamericano y expresando la necesidad del restablecimiento de la democracia y el estado de derecho. A su vez, la gestión de Trump resultó considerablemente más asertiva en términos de la extensión y cantidad de sanciones impuestas a Venezuela. Desde Julio de 2017 a Mayo de 2018 se extendieron una serie

de penalidades desde el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos dirigidas a varios antiguos y actuales altos funcionarios del régimen de Nicolás Maduro, entre las que se destacaron la sanción a Diosdado Cabello Rondón – presidente de la Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela declarada ilegal por los Estados Unidos y aquella que contempló el accionar corrupto por parte de la Primera Dama de Venezuela y ex Fiscal General del país, Cilia Adela Flores de Maduro²³².

Estas sanciones fueron acompañadas de diversas declaraciones públicas, las cuales no se reservaron solamente a la figura presidencial, sino que también fueron compartidas por otras autoridades importantes, como el vicepresidente, y el secretario de Estado.

En 2017 el presidente Donald Trump declaraba y pedía en la Asamblea General de las Naciones Unidas hacer frente al tratamiento de la crisis en el país andino:

Pido a todos los países aquí representados que estén dispuestos a hacer más para hacer frente a esta crisis tan real. Llamamos a la restauración plena de la democracia y las libertades políticas en Venezuela. El problema en Venezuela no es que el socialismo haya sido mal implementado, sino que el socialismo haya sido implementado fielmente. Desde la Unión Soviética a Cuba hasta Venezuela, dondequiera que se haya adoptado el verdadero socialismo o comunismo, ha producido angustia, devastación y fracaso. Aquellos que predicán los principios de estas ideologías desacreditadas sólo contribuyen al sufrimiento continuo de las personas que viven bajo estos crueles sistemas (Trump, 2017).

Como puede advertirse, el mensaje no sólo apuntaba ya contra acciones puntuales del gobierno venezolano, sino que pedía ya por el cambio de régimen, apuntando también contra la denunciada falta de transparencia en las sucesivas elecciones presidenciales y legislativas llevadas a cabo por

²³² Otras sanciones semejantes por el Departamento del Tesoro en dicho período incluyen “*Treasury Sanctions 13 Current and Former Senior Officials of the Government of Venezuela*” (26 de Julio, 2017) Disponible en <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0132.aspx> Consultado el 1 de Junio, 2020; “*Treasury Sanctions Eight Individuals Involved in Venezuela’s Illegitimate Constituent Assembly*” (9 de Agosto, 2017) Disponible en <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0145.aspx> Consultado el 1 de Junio, 2020; “*Treasury Sanctions Ten Venezuelan Government Officials*” (9 de Noviembre, 2017) Disponible en <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0214.aspx> Consultado el 1 de Junio, 2020; “*Treasury Sanctions Four Current or Former Venezuelan Officials Associated with Economic Mismanagement and Corruption*” (19 de Marzo, 2018) Disponible en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0318> Consultado el 1 de Junio, 2020.

Venezuela. Ejemplo claro fueron las elecciones del 2018, las cuales fueron ampliamente cuestionadas por su validez y transparencia, no sólo por Estados Unidos y demás Estados sino también por organismos regionales como la OEA. Por parte de Washington, las expresiones tanto del Secretario de Estado Pompeo como del vicepresidente Pence fueron contundentes. Pompeo (2018) expresó que “el proceso desplegado el domingo fue coreografiado por un régimen demasiado impopular y temeroso de su propio pueblo como para arriesgar elecciones libres y competencia abierta”, mientras que Pence (2018) manifestó que “las elecciones de Venezuela fueron una farsa, no fueron libres ni justas”. Por su parte, el secretario general de la OEA, Luis Almagro (2018) expresó que “ante la fuerza de la democracia en la conciencia regional, el dictador Maduro intentó -sin éxito- darle un ropaje democrático a su régimen totalitario” y aclaró que, como organización, “no reconocemos a Nicolás Maduro como el presidente legítimo de Venezuela”.

En respuesta a estas controversiales elecciones, el Departamento del Tesoro dirigió una sanción explícita al Jefe de Estado venezolano un día después del establecimiento de la nueva Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela. Con bases en la Orden Ejecutiva N° 13692, impuesta por Barack Obama, se congelaron los activos del presidente Maduro en territorio de los Estados Unidos y se prohibió a los ciudadanos norteamericanos participar de cualquier negociación o transacción económica con el mismo, bajo el precepto de que durante su gobierno se ha definitivamente afectado el orden democrático y constitucional del país bolivariano.

Además de las sanciones mencionadas, el gobierno de Donald Trump implementó una red de decretos que profundizaron y extendieron las capacidades de acción de los preceptos planteados por su antecesor en la Orden Ejecutiva N°13.692. Entre otras, se decretó la Orden Ejecutiva N°13.808, que prohibía, entre otras cuestiones, todo tipo de transacción económica y compra/venta de bienes o valores venezolanos por parte de toda persona estadounidense o en territorio de los Estados Unidos; la Orden Ejecutiva N°13.827, que extendía las mismas penalidades al manejo de cualquier moneda de curso digital; la Orden Ejecutiva N°13.835, que contemplaba como punible todo tipo de transacción de compra y/o venta de deuda venezolana, tanto estrictamente del gobierno venezolano como de cualquiera de las empresas a su dirección, y la Orden Ejecutiva N°13.884 que establecía que todo bien o propiedad que se encontrara en territorio estadounidense, bajo control de su gobierno u oficiales, desde este decreto y en adelante se encontraría bloqueado para extracción, uso o en cualquier otra forma manejo de los mismos.

Finalmente cabe mencionar la pena impuesta sobre la empresa de propiedad estatal de mayor envergadura venezolana, Petróleos de Venezuela (PdVSA). Basándose en lo estipulado en la Orden Ejecutiva N°13.850, la Oficina de Control de Activos Extranjeros (OFAC) junto con el Departamento del Tesoro denominaron a la misma un “(...) vehículo para la corrupción (...) para beneficio personal de funcionarios y empresarios venezolanos corruptos”. Además de las sanciones económicas y limitantes al funcionamiento regular del ente, esta se extendió hacia todos los que se desempeñasen dentro de él o de cualquier otra forma se beneficiaran de su producto e ingresos.

El no reconocimiento de la Asamblea Nacional Constituyente junto con la miríada de sanciones y órdenes ejecutivas en contra del régimen bolivariano, formaron parte de la decisión del gobierno norteamericano de aislar al régimen bolivariano en todos los frentes posibles, lo cual fue expresado en un discurso del vicepresidente Pence:

Todos sabemos que brindar ayuda a aquellos que sufren bajo la tiranía en Venezuela no es la respuesta real. Esta crisis seguirá creciendo mientras el régimen de Maduro permanezca en el poder y continúe negando la democracia al pueblo venezolano, y continúe imponiendo la agenda socialista que ha empobrecido a esa nación. Y creemos que el pueblo de Venezuela recuperará su *libertad* si nos mantenemos unidos, si nos mantenemos unidos no solo en la generosidad de la ayuda humanitaria, sino si nos mantenemos unidos en nuestra determinación de aislar económica, política y diplomáticamente a este régimen hasta que se restaure la libertad (Pence, 2018).

Como es claro, el continuo deterioro de las relaciones entre Estados Unidos y Venezuela llevó a un recrudecimiento de las declaraciones por parte de las autoridades acompañado de una persistente política de sanciones.

En cuanto a los tratados bilaterales, por otra parte, no se encontró en el período bajo estudio la implementación de ningún instrumento de este tipo en ninguna de las administraciones a pesar de las importantes relaciones comerciales entre ambos países.

Finalmente, en lo que respecta a las visitas oficiales, la última se dio en 1997, durante la administración de Clinton, aún sin Chávez en el gobierno venezolano²³³. Recién en 2020 se recuperaron las relaciones en este sentido cuando, Juan Guaidó, el cual fue reconocido por Trump

²³³ Archivo El Tiempo (1997). Balance de la Visita a Venezuela. El Tiempo. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-659041> (Recuperado el 29 de mayo de 2020).

como presidente interino de Venezuela, visitó la Casa Blanca. Este reconocimiento ocurrió el 23 de enero de 2019, expresado en una declaración del presidente norteamericano:

Hoy, yo reconozco oficialmente al presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, Juan Guaidó, como el Presidente Interino de Venezuela. En sus competencias como la única institución legítima con representantes elegidos por el pueblo venezolano, la Asamblea Nacional tomó el paso de invocar la constitución de Venezuela para declarar a Nicolás Maduro ilegítimo, y a la oficina de la presidencia vacante. El pueblo venezolano valientemente ha denunciado a Maduro y a su régimen y ha exigido la libertad y el retorno al estado de derecho (Trump, 2019).

La quita del reconocimiento de Maduro como gobernante legítimo de Venezuela formó parte del plan para aislar al país a nivel internacional, postura que fue replicada por numerosos gobiernos y la cual se justificó de manera detallada en la declaración del Secretario de Estado Pompeo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el 26 de enero de 2019:

Estamos aquí para urgir a todas las naciones a que apoyen las aspiraciones democráticas del pueblo venezolano en sus esfuerzos para liberarse del estado mafioso e ilegítimo del expresidente Maduro. La situación humanitaria demanda acción inmediata hoy mismo. Hoy día, nueve de cada diez ciudadanos viven en la pobreza. Millones no tienen acceso a agua potable y alimentos. Tres de cada cuatro hospitales han sido abandonados. Tres millones de venezolanos han sido forzados a huir de su tierra inundando la región y amenazando la paz y la seguridad internacionales. Las prisiones de Maduro están llenas de prisioneros políticos injustamente encarcelados mientras que en las tumbas yacen disidentes y manifestantes asesinados por este régimen.

Es tiempo de respaldar al pueblo venezolano, de reconocer al nuevo gobierno democrático liderado por el presidente interino Guaidó, y terminar con esta pesadilla. Sin excusas. Estados Unidos apoya al pueblo venezolano. Hasta el momento, otros países han decidido hacer lo mismo y ellos también han reconocido al gobierno legítimo del presidente interino Guaidó. Estados Unidos se une orgullosamente con ustedes para juntos apoyar a Venezuela. Ustedes sabían que el pueblo venezolano no tenía un minuto que perder. Y ahora es el momento para que cada nación elija. No más

retrasos, no más tretas. O están con las fuerzas de la libertad o están aliados con Maduro y su caos (...)

Esperamos que la comunidad internacional apoye al pueblo de Venezuela y al gobierno de transición liderado por Juan Guaidó. El 23 de enero, Guaidó se declaró presidente interino de Venezuela en conformidad con la propia constitución. Hizo este anuncio con el apoyo total de la Asamblea Nacional y del pueblo venezolano. Nuestras naciones deben defender el estado de derecho y apoyar al líder que el pueblo venezolano ha declarado como su presidente interino legítimo. Es nuestra esperanza que se lleven a cabo elecciones libres y justas tan pronto como sea posible (Pompeo, 2019).

En forma de conclusión se puede decir que desde un principio hubo una constante en el mensaje norteamericano hacia Venezuela durante todos los gobiernos, al respecto de la promoción democrática, el respeto de los Derechos Humanos y la reconsolidación del Estado de derecho. Lo que se modificó fue la retórica y el vocabulario utilizado, variando según los momentos de mayor o menor tensión.

A lo largo del gobierno de Bill Clinton, las relaciones se mantuvieron cordiales en el discurso y fructíferas en la práctica en torno a los mutuamente beneficiosos términos de intercambio del comercio petrolero. En la misma línea, durante la gestión de George W. Bush, la Casa Blanca se mantuvo en una postura de no-confrontación ante los insistentes ataques, buscando sostener, a pesar de las circunstancias, los buenos términos económicos entre ambos países.

Durante el gobierno de Barack Obama, las políticas ejecutadas con respecto a la cuestión venezolana hicieron énfasis en la crisis humanitaria, que se profundizó especialmente durante los años 2014 - 2016. El establecimiento de la Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela y la firma de la Orden Ejecutiva N°13.692 sentó las bases institucionales necesarias para poner en cuestionamiento la calidad democrática y la prevalencia del estado de derecho en Venezuela, favoreciendo el accionar expedito de la siguiente administración.

Es importante destacar la tardía utilización de la política de sanciones. Durante los doce años previos al segundo gobierno de Obama, no hubo sanciones políticas o económicas como tampoco hubo muchas declaraciones contra el régimen, las cuales tampoco fueron tan contundentes como aquellas expresadas por las autoridades norteamericanas durante los últimos años. No obstante, cuando Estados Unidos logró una mayor autonomía energética, el valor de Venezuela como socio

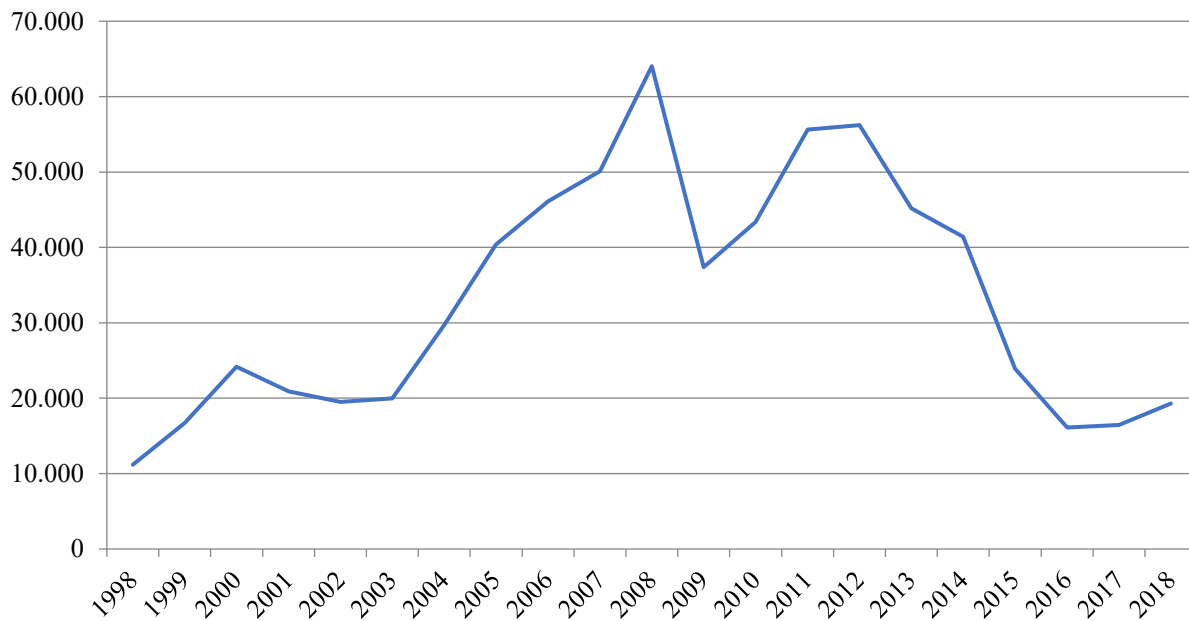
comercial se redujo, permitiendo a Washington obrar con un mayor margen de maniobra frente a la creciente crisis política que atraviesa el régimen bolivariano. Así, la extensa serie de sanciones y decretos contra el régimen venezolano propuestos desde la llegada de Donald Trump a la presidencia implicaron una postura mucho más proactiva que la adoptada por sus predecesores.

8.2.2. Relaciones económicas

Por otra parte, así como durante gran parte del período los embates venezolanos no tuvieron una respuesta política o diplomática contundente, similar correlato se pudo observar en el ámbito de las relaciones económicas entre ambos países.

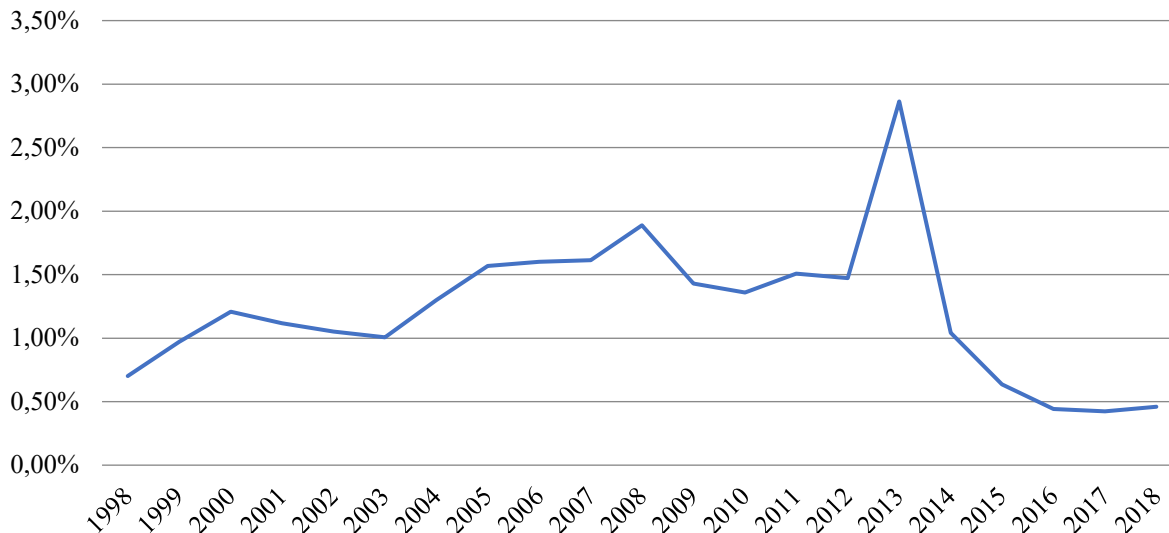
En principio, tal como se observa en el siguiente gráfico, su comercio bilateral fue creciente durante una parte importante del período bajo estudio, redituando en cuantiosos ingresos de divisas para el gobierno bolivariano.

Gráfico 69: Intercambio bilateral entre Venezuela y Estados Unidos en millones de dólares (1998 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

Gráfico 70: Participación venezolana en el comercio estadounidense (1998 – 2018)



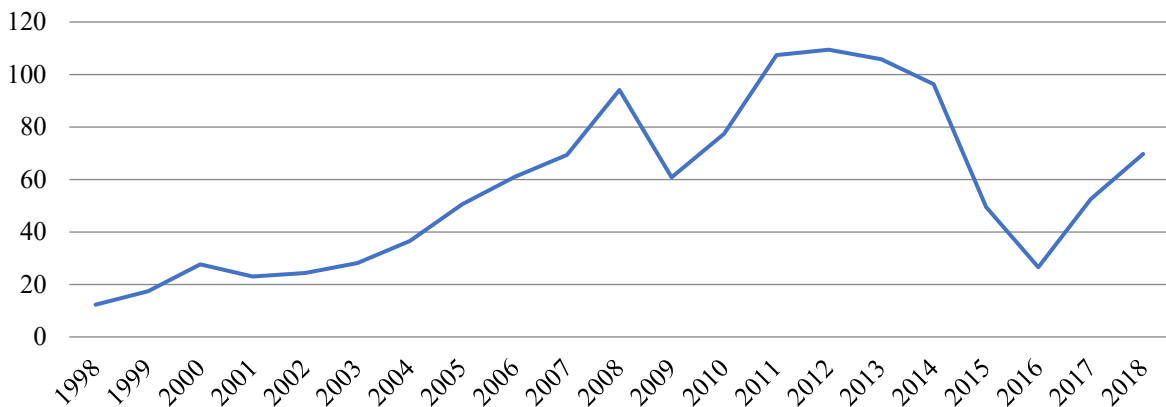
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

Históricamente, los Estados Unidos fueron los mayores socios comerciales de Venezuela, con una gran presencia en el periodo bajo estudio (1998-2018). Paradójicamente, el mayor flujo de divisa internacional en Venezuela proviene del comercio con su rival ideológico. Durante estos veinte años, Estados Unidos importó cantidades inmensas de crudo venezolano. En el año 2008, por ejemplo, las exportaciones venezolanas a Estados Unidos alcanzaron un pico máximo, dejando un saldo neto en el país de 51,420 millones de dólares, de los cuales 48,879 fueron obtenidos por el comercio de petróleo, minerales bituminosos o aceites derivados de este. El porcentaje restante de las exportaciones a Estados Unidos lo ocuparon otras materias primas diversas como petrolíferos, alcoholes acíclicos y sus derivados halogenados, sulfonados, nitrados o nitrosados. Esto evidencia, primero, la importancia y la dependencia económica de Venezuela en sus reservas petrolíferas, y segundo, la relevancia que tuvo el comercio con los Estados Unidos para solventar el gasto público de la república venezolana.

Ante el descenso marcado en el comercio que se puede observar desde el año 2013, cabe advertir que este responde no sólo a una baja en el comercio en términos de cantidad de bienes exportados, sino a la inestabilidad y descenso de los precios del petróleo a nivel internacional. Cuando el precio del barril estuvo en alza, como en la primera década del siglo, Venezuela adquirió una mayor recaudación de divisas internacionales (excepto en el 2008 a causa de la crisis financiera global).

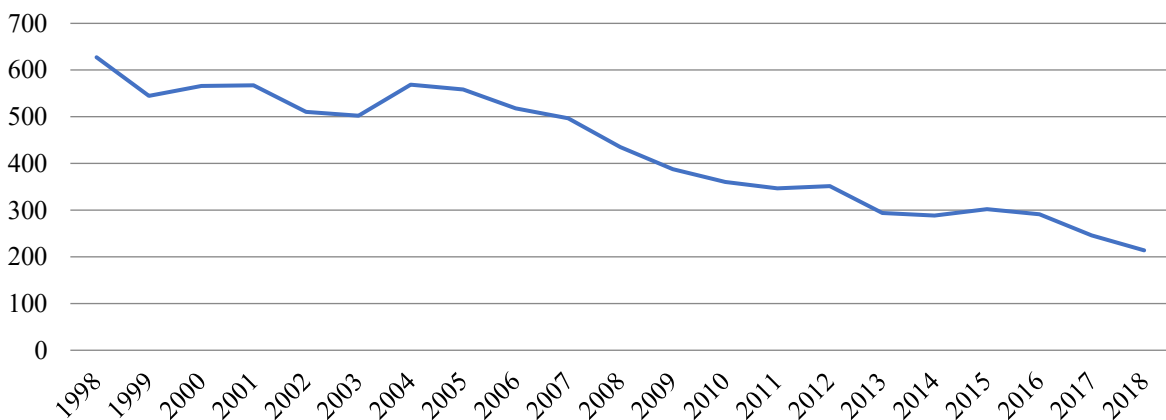
Desde el año 2012, sin embargo, el precio del petróleo estuvo en baja. Además, a raíz de los nuevos desarrollos en tecnología de explotación no convencional en los Estados Unidos, los totales de las exportaciones venezolanas sufrieron una estrepitosa caída. Este fue uno de los factores de la crisis económica interna que atravesaría Venezuela en años más recientes, que también impactó sobre la producción y la exportación de crudo. Las exportaciones de petróleo venezolano habrían pasado de de 55,668 barriles mensuales en 2001 a 16,379 en 2018²³⁴.

Gráfico 71: Evolución del promedio anual del precio del barril de petróleo en dólares



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la OPEP

Gráfico 72: Exportación de petróleo venezolano a Estados Unidos en miles de barriles

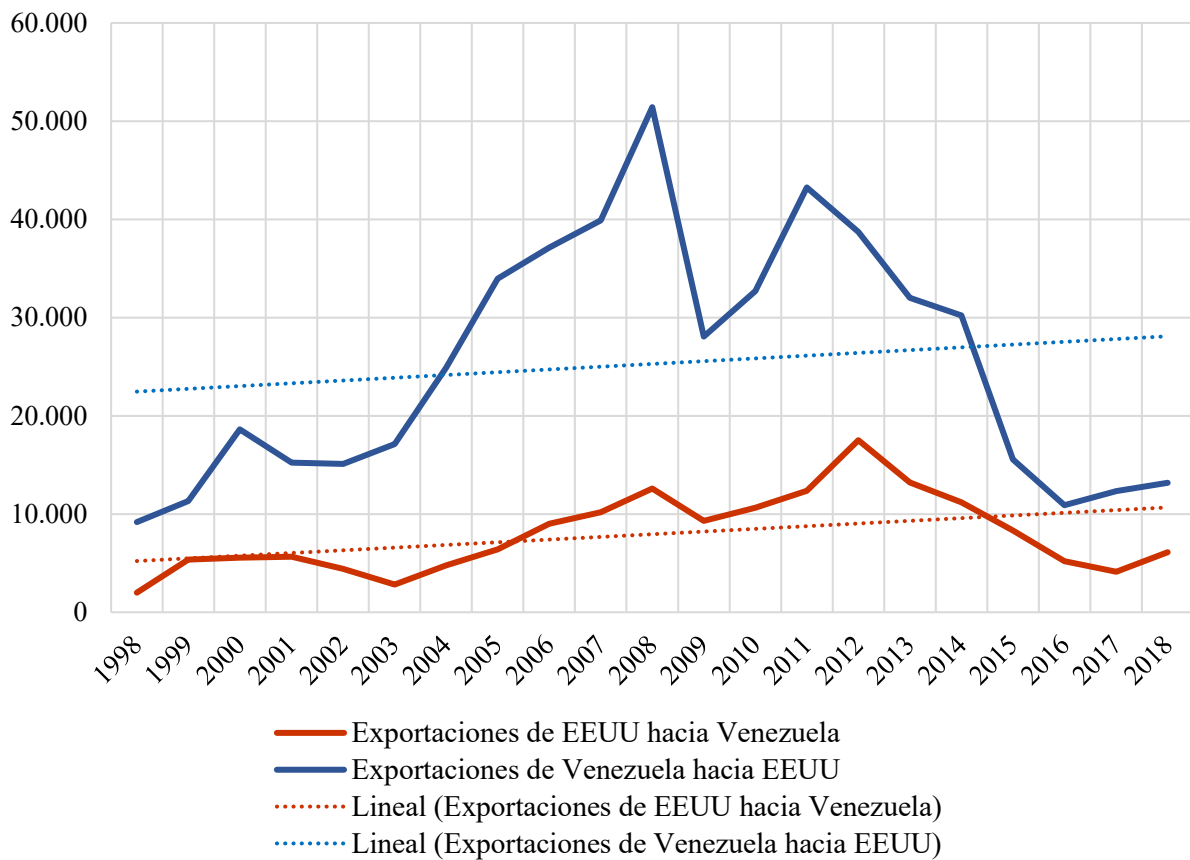


Fuente: Elaboración propia en base a datos de U.S. Energy Information Administration

²³⁴ U.S. Energy Information Administration. Recuperado el 22 de Julio de 2020, de <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIMUSVE1&f=M>

En 2016 el total monetario de las exportaciones a Estados Unidos tuvo su punto mínimo, con una recaudación de tan solo 10.3 mil millones de dólares. Ese mismo año, el total de las exportaciones de Venezuela fue de 36.6 mil millones de dólares, lo que quiere decir que el 33% del total se recaudó del comercio con los Estados Unidos. En paralelo, sin embargo, el desarrollo de la fracturación hidráulica por parte de Estados Unidos le sirvió para poder desligarse de su dependencia al petróleo venezolano y posicionarse como uno de los mayores productores de petróleo del mundo, reduciendo tanto el valor estratégico de Venezuela como el comercio bilateral.

Gráfico 73: Comercio bilateral entre Venezuela y Estados Unidos en millones de dólares (1998 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos

Ciertamente, la balanza comercial venezolana con los Estados Unidos es superavitaria, pues el valor de las exportaciones de Norteamérica a Venezuela es bajo. Estas están compuestas principalmente por maquinaria y materiales eléctricos, químicos, metales comunes, agrícola vegetal y animal. No obstante, pese a ser un número relativamente bajo, Estados Unidos es también

una de las principales fuentes de importaciones de Venezuela. Por ejemplo, en el año 2017, las importaciones venezolanas saldaron un total de 9,1 mil millones de dólares, de los cuales 4,2 mil millones correspondía a importaciones desde los Estados Unidos, el principal país de origen.

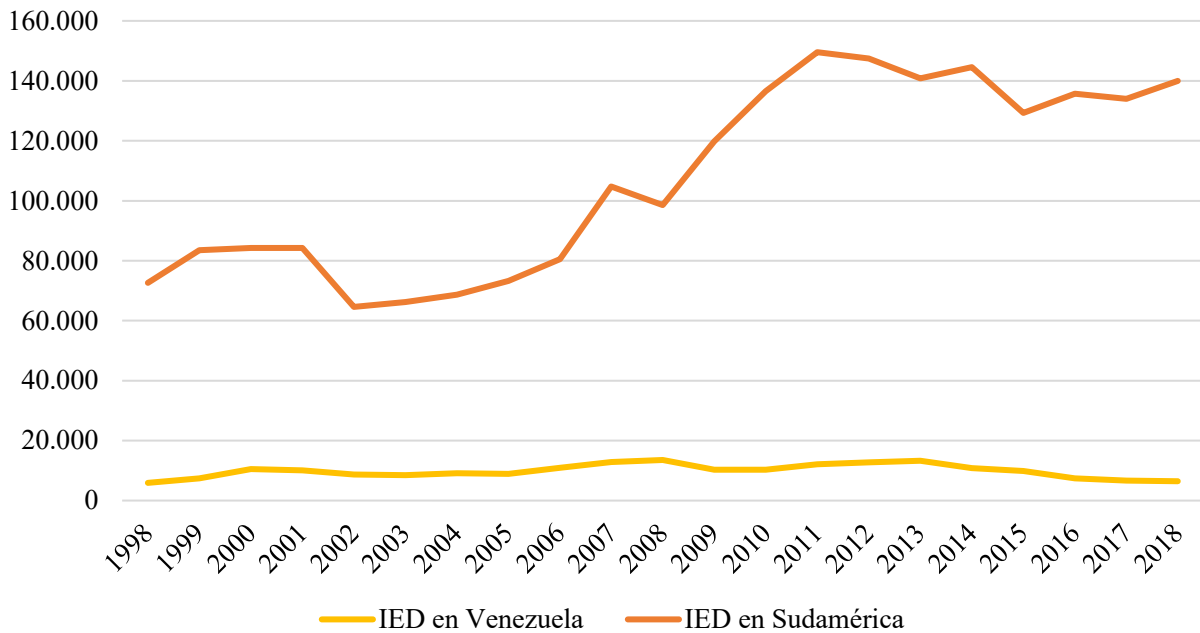
Tabla 25: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Venezuela

Importaciones de Venezuela		% de importación	Exportaciones de Venezuela		% de exportación
1°	Gasolina, otros combustibles	24%	1°	Petróleo	71%
2°	Teléfonos celulares, equipos relacionados	5,3% %	2°	Gasolina, otro combustibles	14%
3°	Vehículos	3,6%	3°	Camarones, langosta	2,0%
4°	Piezas de aviones	2,6%	4°	Alcoholes acíclicos	2,0 %
5°	Trigo	2,3%	5°	Oro	1,4 %
6°	Plásticos	2,2 %	6°	Pescado fresco	1,4 %
7°	Alimentos preparados	1,7%	7°	Cable aislado	1,4%
8°	Equipos eléctricos	1,6 %	8°	Otros crustáceos	1,4%
9°	Piezas de automotor	1,4%	9°	Licores	0,60%
10°	Computadoras	1,4%	10°	Pescado congelado	0,53%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Trade Numbers

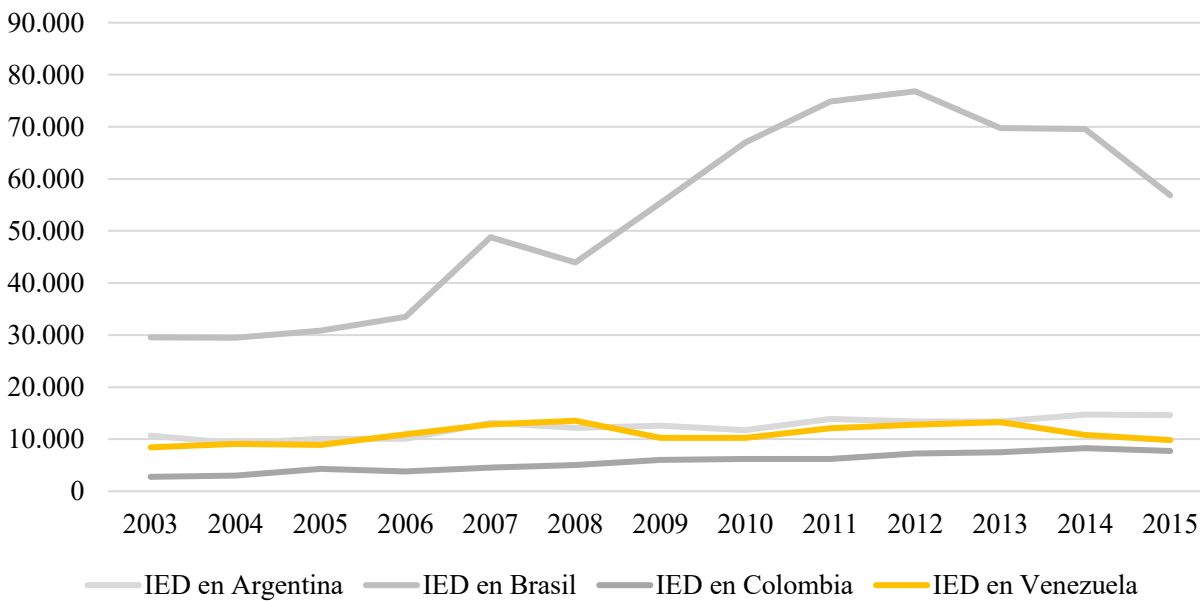
En lo que respecta a la inversión extranjera directa por parte de Estados Unidos en Venezuela, Chávez comenzó su periodo presidencial con un total de 6 mil millones de dólares anuales, el número más bajo de todos los años en análisis. Frente a esto, pese a la retórica nacionalista, el gobierno procuro mantener un porcentaje estable de inversión extranjera. La industria extractiva, principalmente el petróleo, resultó ser tradicionalmente la más atractiva para el capital extranjero. Sin embargo, el bajo valor del petróleo respecto a los primeros años de estudios significó una baja rentabilidad que mantuvo a los inversores al margen de la situación. En respuesta, el gobierno bolivariano, en coordinación con la OPEP, redujeron su producción para recuperar el precio del petróleo, lo que supuso una suba a 11 mil millones de IED en el año 2000, de los cuales el capital estadounidense significó el 14,6%, posicionándose nuevamente como el mayor inversor en el país.

Gráfico 74: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Venezuela y en toda Sudamérica en millones de dólares (1998 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

Gráfico 75: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Venezuela con Argentina, Brasil y Colombia en millones de dólares (2003 – 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

Cabe destacar que, en el año 1999, en el marco de la sanción de una nueva carta magna que daba lugar a la república bolivariana, se decretaba que la inversión extranjera y la nacional tendrían un trato equitativo²³⁵. Sin embargo, en la práctica, la incertidumbre que generaron las políticas de Hugo Chávez, tales como las violaciones al derecho de propiedad mediante un abuso de la expropiación, las excesivas regulaciones y controles de divisas, resultaron en que el país no reciba un mayor número de capital extranjero (U.S Department of State, 2018). Si bien el cierre a las inversiones no fue total, el socialismo bolivariano no permitió que el flujo de IED desarrolle el potencial del país, reduciendo los derechos legales de los inversores extranjeros. El stock de IED en Venezuela no ocupó una parte significativa de la producción venezolana, lo que coincide con el discurso del nacionalismo económico chavista. Su gobierno mantuvo un excesivo control político y económico sobre la actividad inversionista, apuntando contra la libertad económica y la seguridad jurídica, lo que la mantuvo parcialmente alejada. Es así que, a pesar de los altos niveles de comercio, la IED se mantuvo relativamente baja también en comparación con, por ejemplo, Brasil.

No obstante, en términos relativos respecto de los otros casos bajo estudio, cabe destacar que la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos superó a la invertida en Colombia, que se había mostrado mayormente alineado a las directrices norteamericanas. Por otro lado, los números de IED se asemejan a los de la Argentina, país que también atacó discursivamente a los Estados Unidos, aunque en menor medida, y que se mantuvo mucho más alineada en otros ámbitos (como las votaciones en la ONU) que Venezuela.

En este caso, a pesar de la retórica de confrontación chavista, si bien la IED norteamericana en Venezuela no tuvo un ascenso importante (como sería el caso de Brasil), tampoco mostró cambios abruptos a la baja durante el período bajo estudio. Desde el año 2000 al 2015, la IED mantuvo una constante estable rondando entre los 10 mil millones y los 14 mil millones de dólares anuales. Esto pareciera indicar que, a pesar de los excesivos avances sobre el capital extranjero, algunos grupos inversores estadounidenses confiaban en la rentabilidad del suelo venezolano. Recién a partir del año 2015, frente a la endurecida retórica, los conflictos políticos internos y el decreciente interés en el petróleo venezolano, la IED norteamericana comenzó un constante camino descendente.

²³⁵ Ley de Promoción y Protección de Inversiones. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.390 Ext., de 22/10/1999.

La composición de esta IED fue diversa y heterogénea. Tradicionalmente, los hidrocarburos fueron los sectores más atractivos, aunque las inversiones estadounidenses también estuvieron destinadas a empresas manufactureras, servicios de información y compañías no bancarias. Algunas de estas empresas son: Cargill, del sector alimenticio; Pfizer, del sector farmacéutico; General Motors, de la industria automotriz y la multinacional IBM. Dentro de la industria petrolera, empresas como Shell, Exxon Mobil, Conoco Philips y Chevron han invertido en territorio venezolano, sin embargo, salvo por el caso de Chevron, todas se han retirado gradualmente debido a la obligación impuesta por el gobierno de tener que asociarse con PDVSA²³⁶.

No obstante, en los últimos años del período estudiado la IED de Estados Unidos tuvo una tendencia decreciente en el marco del endurecimiento de sus relaciones, y de la sanción de la Ley de Inversión Extranjera del año 2014²³⁷, la cual deterioró aún más el margen de acción de los inversionistas extranjeros. Esta implicó una reducción de los derechos legales de los inversores extranjeros en comparación con el régimen anterior. La ley generó una autoridad reguladora para la inversión extranjera, la cual estableció una serie de límites, principalmente, a la IED dedicada al sector energético y minero (U.S Department of State, 2018).

En el sentido contrario, la inversión extranjera directa de Venezuela en los Estados Unidos no representa un importe relevante para la importante inversión que recibe el país norteamericano. En el año 2018, esta fue de 5.5 mil millones de dólares. Estos valores están compuestos principalmente por Citgo, la filial de PDVSA en los Estados Unidos.

En lo que respecta a la deuda nacional, antes de llegar a la presidencia, la figura de Hugo Chávez Frías embestía contra aquellos partidos tradicionales que introdujeron a Venezuela en una espiral de deuda externa cada vez más profunda. Ya instalado en el Palacio de Miraflores, el jefe de estado continuó con esta retórica nacionalista procurando evitar la excesiva acumulación de deuda externa, señalando que podría generar una pérdida de soberanía. Con los años, su discurso apuntó y se direccionó en contra del FMI y el BM, organismos a los cuales acusó de promover directrices imperialistas y neoliberales.

²³⁶ La Constitución Bolivariana establece que la extracción de petróleo y minerales es una actividad reservada para el estado. Sin embargo, las empresas extranjeras tenían la posibilidad de fusionarse con PDVSA para participar en la extracción de crudo venezolano (Clodovaldo, 2007).

²³⁷ Ley de Inversiones Extranjeras. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.152 Ext., de 18/11/2014.

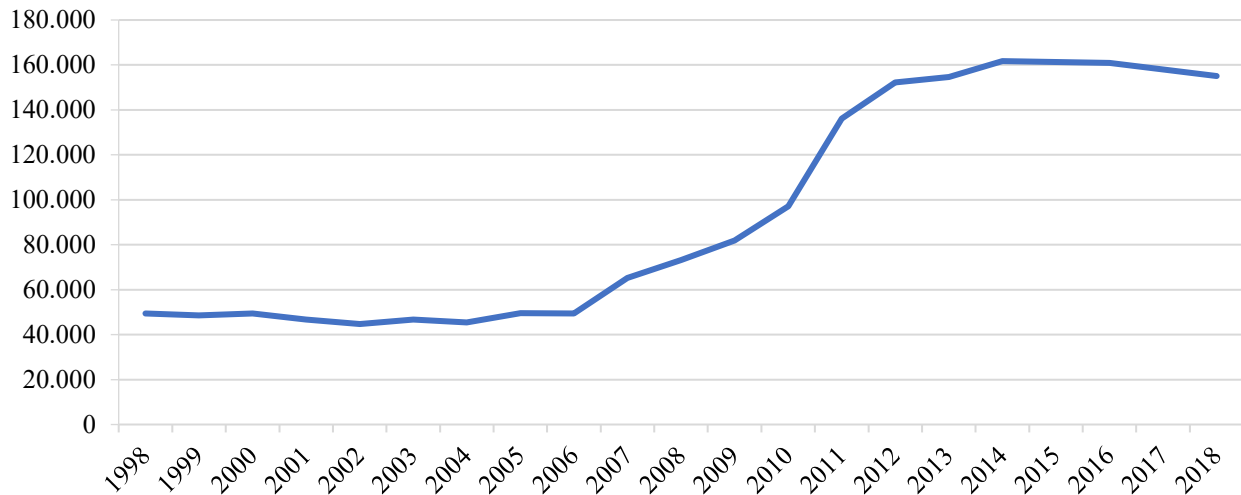
Sin embargo, este discurso combativo no se plasmó en una cesación de pagos como algunos organismos temían, si no que para el año 2007, el ministro de finanzas Rodrigo Cabezas anunció que Venezuela había cancelado todas sus deudas con el FMI y el BM. Los compromisos habían sido emitidos durante las administraciones de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera, y tenían un valor aproximado de 3000 millones de dólares. Tanto el ministro como el entonces presidente Chávez se refirieron al hecho como una ganancia para la soberanía venezolana, nuevamente apuntando contra ambos organismos y acusándolos de querer mantener a las economías en vías de desarrollo sojuzgadas a la economía norteamericana. Asimismo, en el marco de un distanciamiento de estos organismos, se creó en Caracas el Banco del Sur, un proyecto respaldado por parte de los países latinoamericanos, que estaría enfocado a las finanzas y al desarrollo de los estados socios, en contraposición a los lineamientos del FMI (El País, 2007) .

Sin embargo, frente a la reducción de compromisos con estos organismos, la deuda extranjera de Venezuela no cesó, sino que se redireccionó hacia otras instituciones. Por un lado, Venezuela, tanto en épocas de Chávez como de Maduro, mantuvo relaciones más activas con instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco de Desarrollo de América Latina. La élite política venezolana consideró que estos organismos ofrecían mejores condiciones financieras sin atentar contra la soberanía venezolana. Para el año 2017, según cifras del banco de inversiones Torino Capital, el gobierno venezolano debía 5.500 millones de dólares a acreedores multilaterales. Dentro de estos, correspondían al BID 1.952 millones (1,9% del PIB), y 3.300 millones al CAF (3,2% del PIB). En diciembre de ese año, la CAF extendió una línea de crédito de 400 millones de dólares al Banco Central de Venezuela, a pesar de los retrasos que mantenía el gobierno con la entidad multilateral y la crisis económica que ponía en jaque su capacidad de pago (Rodríguez, 2019).

Además de los préstamos con organismos financieros, Venezuela mantuvo compromisos de deuda con particulares mediante bonos y pagarés del estado y de PDVSA, además de letras del tesoro. Durante los tiempos de Chávez, según datos del Banco Central de Venezuela, esta cifra se mantuvo baja, representando el 23,1% del PBI para el año 2008, siendo este su pico más bajo. No obstante, desde el año 2013, en conjunto con la muerte del comandante Chávez, y las caídas del precio del barril de petróleo, se comenzó a gestar la crisis económica que sucumbió al país en los últimos años del período bajo estudio. Las divisas que no ingresaron al país por el comercio del petróleo debieron ser captadas mediante la venta de bonos para permitirle al gobierno solventar la

gran estructura estatal creada. Esto se tradujo en un aumento exponencial de la deuda externa venezolana. En paralelo, la reducción en la producción de petróleo generó un contexto de incertidumbre en los acreedores acerca de la capacidad de pago de Venezuela.

Gráfico 76: Deuda externa total de Venezuela en millones de dólares (1998 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

En el gráfico se expone esta constante, evidenciando que en los primeros años del gobierno chavista la toma de deuda externa fue realizada con prudencia, pero más adelante, y en paralelo con el declive de la economía venezolana, la deuda aumentó drásticamente, en números absolutos, pero sobre todo significativamente en términos relativos al PBI. Para el año 2017, la deuda externa en Venezuela en bonos significaba alrededor del 50,5% del PBI, por un total de 53.100 millones de dólares. De estos, 24.600 millones de dólares correspondían a bonos soberanos del gobierno, mientras que 28.381 millones los emitió PDVSA; Apenas 3.100 millones correspondían a entidades en los Estados Unidos, como Conoco Philips y Gold Reserve (Rodríguez, 2019).

En este sentido, puede decirse que las relaciones financieras entre Estados Unidos y Venezuela han sido moderadas y prudentes. En promedio, los mayores tenedores de deuda venezolana son entidades financieras provenientes de China, Rusia y Brasil. El primero de ellos ha tenido un peso exponencial en los últimos años, principalmente mediante el Banco de Desarrollo de China. Esto significó otro foco de la rivalidad sino-estadounidense, entendida en un contexto en el que Venezuela no tiene la capacidad de liquidar todos sus compromisos. Empresas como Crystallex y Conoco Philips recuperaron parte de su inversión luego de amenazar al ejecutivo con confiscar

bienes fuera de Venezuela. El gobierno de Nicolás Maduro aseguró que tendría prioridad por saldar aquellos compromisos contraídos con el gigante asiático y con Rusia, debido a su afinidad ideológica y constante apoyo económico.

Por su parte, para el año 2018, entidades como Fidelity, Pimco, BlackRock, AllianceBernstein, T. Rowe Price y Goldman Sachs Asset, entre otros gigantes de la banca norteamericana fueron anunciados de que el gobierno venezolano inicio un atraso de pagos. Algunas calificadoras de riesgo, como Standars and Poors, declararon que el estado venezolano y PDVSA entraron en una suspensión de pagos debido al incumplimiento de bonos a largo y corto plazo en moneda extranjera luego de transcurridos los 30 días de gracia (Forbes, 2017).

Para finalizar, es necesario también desarrollar brevemente lo que fueron las sanciones impuestas desde el gobierno norteamericano a Venezuela, para así obtener un panorama amplio e integro acerca de esta compleja relación económica. Hasta la fecha del trabajo, las sanciones financieras han sido en su mayoría focalizadas. Como explica Roberto Russell (2009), la estrecha interdependencia energética, limitó el margen de acción de Washington para aplicar bloqueos amplios al gobierno chavista, lo que derivó en una relación bilateral pragmática, basada en torno a dos cuestiones elementales: el petróleo y las finanzas.

Estos límites que encontró el gobierno estadounidense lo llevaron a implantar sanciones financieras focalizadas. Mientras que, a pesar de la fuerte retórica confrontativa, durante parte importante del período bajo estudio no hubiera siquiera ninguna sanción en pie, recién en el año 2008, el Departamento de Tesoro de Estados Unidos ordenó congelar las cuentas bancarias del entonces ministro del interior y el director de la inteligencia venezolana, por presuntos apoyos a las FARC. Recién 6 años más tarde, bajo la administración Obama, se sancionó la ya nombrada *Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014*. Esta le permitió al gobierno poder imponer sanciones específicas a funcionarios chavistas acusados de constantes violaciones a los Derechos Humanos y corrupción política.

Disminuyendo constantemente la dependencia norteamericana del petróleo venezolano, ya en el año 2017, además de congelar los bienes y activos de varios funcionarios, el gobierno impuso restricciones al visado para aquellos mismos funcionarios y sus allegados. Al año siguiente, el entrante presidente Donald Trump cargó nuevamente contra otra tanda de funcionarios chavistas, entre ellos Diosdado Cabello, la primera dama y el ministro de defensa, entre otros. Conjuntamente

anunció que ningún ciudadano residente en los Estados Unidos podría realizar transacciones con monedas emitidas por el gobierno venezolano (Bolívar o Petro). Esto implicó limitar la capacidad de financiamiento de capital estadounidense por parte de Venezuela. Si bien el decreto permitió ciertas excepciones, la economía venezolana fue severamente golpeada. Bajo la administración Trump la proliferación de sanciones alcanzó a 75 miembros del gobierno y funcionarios de las FFAA. Asimismo, dejó atrás el paradigma de las sanciones focalizadas limitando la capacidad de financiamiento, lo cual significó un golpe fuerte para toda la economía venezolana. PDVSA, principal motor económico, vio decaer su producción en consecuencia de la incapacidad de participar del mercado financiero norteamericano.

Es claro que, aunque durante los primeros años las sanciones en retaliación por el comportamiento venezolano brillaron por su ausencia, estas fueron aumentando en amplitud e intensidad con el paso del tiempo. En los últimos años las sanciones continuaron endureciéndose. En 2019, Donald Trump anunció nuevas sanciones contra individuos cercanos a Nicolás Maduro, entre ellos Raúl Gorrin, principal accionista y presidente de Globo visión. Posteriormente, en conjunto con el reconocimiento de Juan Guaidó como presidente interino de la República Bolivariana de Venezuela, el gobierno de los Estados Unidos impuso nuevas sanciones contra PDVSA, anunciando que ninguna empresa norteamericana podría hacer negocios con la estatal venezolana, por lo que las cuentas bancarias venezolanas en Estados Unidos, incluida la de CITGO, quedarán a control de Juan Guaidó y la Asamblea Nacional (Wong, 2019).

A modo de conclusión, es posible resumir la relación económica venezolana-estadounidense caracterizándola por un estrecho lazo alrededor del comercio del petróleo, y que, lejos de coincidir con la retórica combativa, fue estrecha durante una gran parte del período. Los datos evidencian que, durante los primeros años bajo estudio, Estados Unidos importó grandes cantidades de crudo, que, al mismo tiempo, le sirvieron a Venezuela para acumular grandes reservas de divisa extranjera y sustentar sus acciones y su discurso revisionista en la región y a nivel internacional.

Con el paso del tiempo, esta interdependencia se fue reduciendo, en parte por el desarrollo a causa del acenso de otros proveedores de crudo, de la optimización del fracking estadounidense y por el deterioro de la producción venezolana. Al 2020, si bien no hay datos oficiales del gobierno venezolano, se estima que Estados Unidos fue desplazado del lugar de mayor socio comercial para ser reemplazado por China, que, con su apoyo económico, es uno de los pilares que sostienen el

régimen de Nicolás Maduro. Este esquema se replicó de igual manera en las distintas variables económicas analizadas.

Estados Unidos perdió el papel que supo ocupar como uno de los mayores inversores en la república bolivariana, viéndose desplazado en los últimos años por los aliados ideológicos de Venezuela como Rusia y China, quienes proliferaron sus intereses geopolíticos en la región. Esta mayor autonomía por parte de ambos gobiernos supuso un mayor margen de acción de Estados Unidos para ejecutar sanciones contra el gobierno bolivariano en caso de percibir una amenaza a la seguridad nacional o regional. No obstante, el endurecimiento de las relaciones atenta contra la posibilidad de que Venezuela salde su deuda con las entidades financieras norteamericanas, último eslabón económico vinculante entre ambos países.

8.2.3. Relaciones estratégico-militares

Por otra parte, si bien la actitud crecientemente confrontativa y “antiimperialista” de Chávez y su sucesor invitarían a esperar que en el ámbito de la cooperación en materia de seguridad y defensa la cooperación fuera nula, sin puntos en común o espacios de transferencias de capacidades, un relevamiento detallado de los datos ha indicado algún mínimo grado de contacto entre ambos países en esta área, fundamentalmente en los primeros años del período bajo estudio.

Tabla 26: Principales vendedores de equipamiento militar a Venezuela (1998 – 2018)

Año	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total
China									14	27	41	54	89	8	51	97	74	100	76			629
Rusia									356	747	697	252	57	266	516	881	79					3850
España	8											24	24	188	55							297
Ucrania													11		28	14	14	56	61			184
EEUU		20		5	11	15												6				57

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)

En primer lugar, en lo que compete al rol de los Estados Unidos como exportador de componentes militares a Venezuela, a partir de los datos del Instituto Internacional de Estocolmo

para la Investigación de la Paz (SIPRI) se puede observar algún nivel de intercambio entre ambos países hasta el año 2003. Rusia se ha posicionado durante el período analizado como el proveedor de componentes militares más importante para Venezuela. En ese sentido, la diferencia con China, su segundo principal proveedor de equipo militar, reconocido por su apoyo al régimen bolivariano y un actor creciente en este ámbito, es abrumadora²³⁸. Lo interesante, sin embargo, es el hecho de que los Estados Unidos transfirieran equipo militar al país sudamericano en los primeros años bajo estudio, cuando la confrontación chavista comenzaba su lento, aunque ininterrumpido ascenso. Si bien en términos cuantitativos estas transacciones fueron incomparables con las transferencias de origen ruso o chino, los activos que decidió incorporar Venezuela provenientes de Norteamérica ameritan un análisis detallado para concluir qué tipo de tecnología militar adquirió y como se tradujo en términos operativos.

Tabla 27: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Venezuela (1998 – 2018)

Año de encargo	Año de recepción	Cantidad	Tipo	Modelo	Notas
1998	2002	2	Sonar submarino	HS-7	Para modernización de 2 fragatas Lupo
1999	2001	2	Motor diesel	Caterpillar-3616	
2001	2003	3	Helicóptero	Bell-412	
2001	2002	4	Helicóptero ligero	F-28	Para entrenamiento
2014	2015	16	Helicóptero ligero	Enstrom-480	Para entrenamiento

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)

²³⁸ Como apunta Battaglino (2015, pp.235-237) Venezuela fue durante este período el segundo comprador de equipo de la región, con compras que consistieron en gran parte en aviones de combate, vehículos blindados y buques de guerra. Según el autor, la adquisición de equipo militar en este caso fue impulsada fundamentalmente por el aumento de los recursos económicos derivados del auge del petróleo y por el cambio en la percepción de la amenaza, que identificó a los Estados Unidos como la principal amenaza a la seguridad, legitimando las numerosas compras durante estos años, orientadas a mantener un conflicto convencional o simétrico con una superpotencia así como para sostener una guerra de tipo asimétrica.

En 1998 Venezuela adquirió de los Estados Unidos dos sonares submarinos HS-7 para incorporar a dos fragatas clase Lupo. Estos sonares son de largo alcance, se montan en el casco de la nave y permiten reconocer a 40 millas en aguas profundas y 10 millas en poco profundas. Las fragatas a las que fueron incorporados siguen estando en estado operativo y son empleadas por la Marina Venezolana. En el año 1999 se compraron también motores industriales Caterpillar-3616, recibidos en el 2001, destinados a la modernización del buque de reabastecimiento de flota y apoyo logístico Ciudad Bolívar T-81 proveniente de Corea del Sur.

En cuanto al componente aéreo se desarrollaron compras de dos helicópteros modelo Bell-412, utilitarios empleados tanto para el ámbito civil como el militar. Estos cuentan con 4 palas rotativas, que los transforman en un activo polifuncional, pueden transportar hasta 5.100 kg de carga y cuentan con la capacidad de transportar hasta 14 pasajeros. Por otro lado, se incorporaron los modelos F-28 en 2002, helicópteros de pequeño tamaño para entrenamiento, con motores de 225 CV de potencia y equipados con un sistema turbo modelo Rotor Master, que les permite alcanzar alturas superiores comparados a otros helicópteros de su clase. Los modelos que arribaron a la república bolivariana fueron de segunda mano, adquiridos principalmente para la formación de nuevos pilotos. Por último, también se destacó, años más tarde y ya ante una retórica confrontativa marcada por el régimen chavista, la incorporación de 16 modelos Enstrom 480 en el año 2015. Este helicóptero, utilizado para el entrenamiento de personal, puede albergar hasta 5 personas y transportar una carga útil de 400 kg. Cuenta con una turbina a gas con un empuje de 285 CV, que proporciona la capacidad de alcanzar los 240 km/h y una dependencia de hasta 700 km.

En resumen, aunque la simple existencia de algún tipo de contacto bilateral en este ámbito es importante a las luces de este estudio, lo cierto es que los componentes militares transferidos desde Estados Unidos a Venezuela fueron escasos y de poca relevancia. Aun así, no es un hecho menor el que Venezuela pudiera adquirir material para la modernización de algunos equipos y la capacidad de entrenar sus tropas con la adquisición de diversos modelos de helicópteros.

En cuanto a los entrenamientos militares, desde la asunción de Hugo Chávez al poder y la politización de las fuerzas armadas, las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela han sufrido un importante declive, que culminó en la finalización de estas con la expulsión del grupo de enlace militar estadounidense del cuartel general de las fuerzas armadas venezolanas en mayo de 2004 y de todos los oficiales del Programa de Intercambio de Personal en 2005. En esta línea,

en octubre del 2003 Chávez desaprobó personalmente dos misiones de apoyo al entrenamiento antidrogas para personal militar. Desde ese momento las fuerzas armadas venezolanas prácticamente no han recibido ningún tipo de entrenamiento por parte de los Estados Unidos.

El único entrenamiento militar estadounidense que ha recibido Venezuela en los últimos años ha sido la participación en seminarios o conferencias llevadas a cabo por el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). Sus cursos están diseñados para centrarse en los aspectos no bélicos de la seguridad y las relaciones internacionales y a aumentar la conciencia y la comprensión de las políticas en materia de defensa propuestas por los Estados Unidos, lo que conduciría a un aumento de la confianza y la transparencia.

Tabla 28: Entrenamientos de tropas venezolanas en Estados Unidos (2000 – 2010)

PROGRAMA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
CHDS	8	7	19	25	13	21	15	5	20	16	0

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

Con Nicolás Maduro ya como presidente, las políticas en asuntos de defensa del gobierno anterior en cuanto a la relación con los Estados Unidos se profundizaron y, como respuesta por parte de Washington, la cantidad de entrenamientos que se realizaban alrededor del CHDS fue bajando, al igual que su financiación. Mientras que en 2011 Estados Unidos destinó un total de 168.500 dólares para el entrenamiento de 20 venezolanos, sólo años después, en el 2018 la financiación de estos cursos tuvo una caída hasta los 5.000 dólares, destinados únicamente al entrenamiento de 4 oficiales. Más aún, como se dijera anteriormente, lo importante es destacar que se trata de un entrenamiento basado únicamente en cursos y capacitaciones que se centran en los aspectos no bélicos de la seguridad estatal. No ha habido otros contactos sobre temas relacionados al narcotráfico, a la educación y formación militar o a la lucha contra el terrorismo, actividades comúnmente propuestas a los Estados Unidos por los países latinoamericanos.

Tabla 29: Entrenamientos de tropas venezolanas en Estados Unidos (2001 – 2018)

PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
CHDS	20	3	2	1	2	2	3	4

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

Siguiendo esta línea, no se hubo ejercicios militares conjuntos entre ambas naciones en el periodo analizado. Asimismo, tampoco se encontraron registros de otro tipo de cooperación, como encuentros entre mandatarios en foros especializados en el campo de la seguridad y la defensa.

En resumen, en este ámbito, la cooperación bilateral no sólo fue escasa, sino que incluso fue decreciendo a través del tiempo, en parte por la negativa del régimen chavista de relacionarse con su enemigo ideológico y discursivo y en parte como represalia de la Casa Blanca por el comportamiento de los dirigentes bolivarianos. Washington simplemente se negó a colaborar con un régimen que planteaba una marcada oposición o a otorgarle herramientas que pudieran transformarlo efectivamente en una amenaza para su propia seguridad.

Aun así, también es interesante destacar que, a pesar de una retórica y una práctica marcadamente confrontativa que se le opuso en cada ocasión que pudo, Estados Unidos, más allá de ignorar y distanciarse del régimen bolivariano, no ejecutó maniobras militares de ningún tipo contra Venezuela, sea en forma de intervención directa o de amenaza. La opción militar, aunque pudiera llegar a considerarse en algún momento entre las posibles opciones de respuesta, simplemente quedó descartada. La relación bilateral en este ámbito se vio así más marcada por el distanciamiento que por la oposición o la ejecución de represalias.

8.2.4. Conclusiones

En conclusión, las relaciones entre los Estados Unidos y Venezuela fueron inestables a lo largo del período bajo estudio, tendiendo cada vez más hacia mayores niveles de confrontación.

A nivel político-diplomático, pese a la postura antinorteamericana impulsada por Chávez, en un principio y siguiendo la línea de Clinton, Bush sostuvo una política moderada que no perjudicara sus intereses comerciales alrededor del petróleo. Recién Obama, en su segunda presidencia, pudo prescindir de manera limitada de esa medida, mientras que Donald Trump terminó por arremeter un sinnúmero de sanciones contra el régimen bolivariano, al contar con una mayor autonomía energética y un mayor margen de acción. La Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil de Venezuela y la Orden Ejecutiva N°13.692 fueron los pilares que habilitaron una amplia serie de las medidas, las cuales dejaron de ser focalizadas para extenderse no sólo a autoridades dentro del gobierno y el partido sino también hacia PDVSA, base de la economía del país andino. Con el tiempo, se observó entonces una mayor contundencia en la respuesta tanto a nivel discursivo como

operativo hacia Venezuela, en concordancia con la pérdida paulatina de la relación estratégica entre ambos países, la caída del precio del petróleo y los nuevos desarrollos en tecnología de explotación no convencional en los Estados Unidos.

En cuanto a lo económico, la relación también fue cambiando a lo largo del tiempo. El período bajo estudio inició con una fuerte relación de intercambio económico centrada en el petróleo venezolano, que le permitió a Chávez acumular importantes reservas de divisa extranjera y mantener su intento de contrahegemonía a nivel regional e internacional. Si bien Estados Unidos no era completamente vulnerable a posibles represalias por parte de Venezuela en su manejo del crudo, si era sensible frente a este tipo de acciones, dada su alta dependencia de tal recurso energético, lo que llevó a Washington a moderar su respuesta frente al revisionismo agresivo y confrontativo bolivariano. Sin embargo, el paso del tiempo dio lugar a una reducción de la interdependencia, en parte por el desarrollo y aprovechamiento de yacimientos no convencionales estadounidenses, en parte por el deterioro de la producción venezolana. El gigante norteamericano encontró así otra serie de fuentes energéticas, tanto en su propio territorio como en el renovado protagonismo de otros socios, como Canadá. Esto llevó a una disminución de la importancia estratégica de Venezuela y una relación cada vez menos relevante en términos económicos.

Aproximadamente desde el año 2013, Venezuela dejó de ser un socio económico de relevancia para Washington. Las exportaciones de crudo cayeron de forma estrepitosa, impactando también en otros indicadores de la relación bilateral, como las inversiones, que, aunque nunca habían crecido demasiado, se redujeron prácticamente a la mitad durante el último lustro. Esto también tuvo un fuerte impacto en el sustancial crecimiento de la deuda venezolana. El paso del tiempo permitió que China reemplazara a Estados Unidos como principal socio comercial del régimen de Nicolás Maduro, siendo, en parte, su sostén económico. Tal esquema también se replicó en términos de préstamos e inversiones e impactó en la posibilidad de Venezuela de cumplir sus deudas con los principales organismos internacionales de crédito. Como si esto fuera poco, las sanciones económicas de todo tipo, sobre todo aquellas apuntadas a funcionarios particulares del gobierno, fueron en aumento constante durante los últimos años.

En el ámbito militar y de la seguridad, las tendencias fueron similares. Si bien existió en los primeros años algún mínimo intercambio de componentes militares, aunque de poca importancia a nivel estratégico, al poco tiempo, los intercambios serían nulos. En cuanto a los entrenamientos

militares, estas actividades fueron decayendo a medida que la relación entre ambos países se deterioraba. Por otro lado, no hubo ejercicios conjuntos de ningún tipo en los que participaran ambas naciones en forma simultánea. En esencia, ambas partes rehusaron establecer una colaboración en el ámbito militar que pudiera perjudicar sus intereses o su propia seguridad.

Tal como puede observarse, las tendencias en la relación bilateral fueron similares en los distintos ámbitos analizados, marcadas al paso del nivel de dependencia de los Estados Unidos sobre los recursos estratégicos que manejaba el régimen bolivariano. La ausencia de respuestas verbales contundentes o sanciones de cualquier tipo, junto con una fuerte relación de intercambios comerciales e incluso algún tipo de intercambio militar durante los primeros años del período, dieron lugar con el paso del tiempo a una relación cada vez más tensa, en la que las condenas a los dirigentes venezolanos fueron en aumento, tanto en términos discursivos como en materia de sanciones y restricciones de todo tipo. Al mismo tiempo, el intercambio comercial decayó fuertemente, la inversión (nunca demasiado alta) se redujo a la mitad y cualquier tipo de contacto en términos de cooperación militar se hizo cada vez más lejano.

Lo interesante a notar en términos de este estudio es que la lógica confrontativa del gobierno venezolano se ha mantenido estable a través del tiempo. Si bien con algún mínimo intento de acercamiento en ocasiones puntuales, tanto Chávez como Maduro vieron en Washington el enemigo perfecto al que apuntar sus acusaciones antiimperialistas y de revisionismo sobre el sistema internacional. Sin embargo, mientras que este comportamiento no se modificó, si lo hizo el accionar de los Estados Unidos, que se volvió cada vez más contundente en la aplicación de la mayor presión posible al régimen bolivariano. Este cambio se dio de la mano de una importancia decreciente de Venezuela para el propio Estados Unidos. Mientras que en los primeros años de estudio el margen de maniobra de Caracas era mayor, perdido su valor estratégico, debió finalmente enfrentar las consecuencias propias de no seguir las recomendaciones propias del Realismo Periférico. Sin un condicionante que pudiera significar costos tangibles para Washington ante cualquier tipo de respuesta, finalmente el fuerte hizo lo que pudo y el débil sufrió lo que debía.

8.3. Colombia

Tal como se ha desarrollado en capítulos anteriores, en la transición hacia un nuevo orden mundial desde la década de los 90, a falta de enemigos externos, el narcotráfico se empezó a situar como una de las mayores amenazas para Estados Unidos y como un asunto prioritario en el diseño de la política exterior. A medida que la lucha contra las drogas centrada en la represión de la oferta fue conformándose como una cuestión primordial para la clase política estadounidense, tuvo lugar una narcotización de la política de Washington hacia Colombia. Mientras Estados Unidos se consolidaba como el principal consumidor de estupefacientes, Colombia le iba a la par como suministrador y, a mediados de los 90, también como productor (Díaz Rivillas, 2002, p.153).

Ante la complejidad de la situación, el trato entre ambos países adquirió 3 rasgos centrales: la profundización de una relación de alineamiento, el apoyo de la elites colombianas a una mayor intervención por parte de Estados Unidos, y, por último, la combinación de dos tipos de intervención por parte del actor norteamericano: una “intervención dura”, una intervención militar indirecta en la que la ayuda estadounidense se orientaba a proporcionar entrenamiento, equipos, armamento, apoyo logístico, información de inteligencia y planeación operativa a las fuerzas militares colombianas; y una “intervención blanda”, lo que hoy se denominaría como “ayuda humanitaria” y que en la política exterior estadounidense se identifica como “ayuda al desarrollo”. La combinación de estas hizo que la política de Estados Unidos hacia Colombia se oriente hacia el “nation building”, la construcción (o reconstrucción) de las capacidades del estado colombiano como respuesta a la amenaza de un Estado en riesgo que afectara la seguridad nacional estadounidense (Rojas, 2009, pp. 117-122).

La consolidación de Colombia como principal suministrador de cocaína (y, crecientemente, de heroína) de Estados Unidos, sumada a la continuidad de las dos últimas grandes guerrillas del hemisferio, las FARC y el ELN, a las que Washington acusó de nutrirse del dinero del narcotráfico, de generar inestabilidad y de hacer peligrar sus intereses en el país andino, situaron a este país en un lugar primordial en la elaboración de la política exterior norteamericana hacia América Latina. El caso de Colombia combinó así la difícil ecuación de la lucha contra la inestabilidad insurgente y el narcotráfico junto con el interés en la promoción de la democracia y de los intereses económicos de los EE. UU. (Díaz Rivillas, 2002, p.149).

Frente a esto, desde finales de los años noventa los Estados Unidos ha intervenido recursos y esfuerzos en el país latinoamericano, considerado una fuente de inestabilidad para la región y un espacio propicio para el surgimiento o la agudización de amenazas para la seguridad hemisférica. Con el Plan Colombia, Washington intentó proporcionar ayuda al gobierno colombiano para hacerle frente a los factores que, se consideraba, eran las causas del conflicto armado y la crisis humanitaria, fundamentalmente el narcotráfico y la persistencia de los grupos guerrilleros. La estrategia de intervención de Estados Unidos se basó en la idea de que el fin de las drogas significaría el fin del conflicto armado, y el fin del conflicto conduciría al fin del negocio de las drogas (Rojas, 2009, p.116).

Luego del ataque al World Trade Center el 11 de septiembre de 2001, las FARC y el Ejército de Liberación Nacional fueron etiquetados como organizaciones terroristas, y con George W. Bush en la Casa Blanca, la guerra contra las drogas también se volvió sinónimo de la guerra de Estados Unidos contra el terrorismo. La política oficial de Washington bajo el mando de Clinton se había enfocado en la lucha contra la «narcodemocracia» colombiana. Pero durante el gobierno de Bush se convirtió en un combate contra el «narcoterrorismo». Esto impulsó a EE. UU. a incrementar su autoridad militar y judicial con el fin de emprender acciones militares en otras naciones por amenazas contra la «seguridad nacional» (Linton, 2015, pp. 71-79). En paralelo, bajo la aceptación del gobierno colombiano, se desarrolló a lo largo de los años un vínculo de diálogo y cercanía entre ambos. Como bien plantearon Tickner y Morales (2015, p.192):

Entre 2000 y 2008, la ayuda económica y militar de Estados Unidos a Colombia supero los US \$ 6.000 millones, lo cual convirtió al país en el mayor receptor de asistencia estadounidense en Latinoamérica y en uno de los diez primeros en todo el mundo (Tickner & Morales, 2015, p.192). Este hito en la relación bilateral ilustra como un país débil (Colombia) puede racionalizar la asimetría con respecto a otro más fuerte (Estados Unidos) y utilizarla a su favor para atraer recursos económicos y militares que requieren para hacer frente a sus problemas internos de seguridad.

A continuación, se profundiza sobre la relación entre estos países desde la perspectiva de los Estados Unidos y la política exterior que desarrolló hacia Colombia, a partir de tres dimensiones conceptualizadas en este trabajo: la dimensión política/diplomática, la económica y la referente a cuestiones de defensa y seguridad.

8.3.1. Relaciones político-diplomáticas

Bajo la presidencia de Álvaro Uribe durante los años 2002-2010, Colombia se posicionó como un aliado estratégico para los Estados Unidos, principalmente en materia de seguridad. Luego de la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos en el año 2006, George Bush mencionó en reiteradas ocasiones las buenas relaciones entabladas con el país sudamericano. En su discurso frente a la segunda sesión del Congreso el 28 de enero de 2008, llegó a denominarlo “un amigo de América”, presionando al Congreso por la aprobación inmediata del TLC. La alusión a esta postura remitía a la importancia que Estados Unidos le otorgaba al país, principalmente a la hora de luchar contra el narcotráfico, la violencia y el terror. El presidente norteamericano consideró que la situación regional podría ser enmendada si Estados Unidos mostraba que la democracia funcionaba como guía hacia una mejor vida (Bush, 2008A, p.529).

El 4 de marzo del mismo año el presidente norteamericano declaró su amplio apoyo a la democracia colombiana oponiéndose a todo acto de agresión que buscara desestabilizar la región. En simultáneo, Bush (2008B) expresó que se mantendría como “un aliado democrático” que continuaría recalando al Congreso la importancia de la aprobación del TLC, el cual no sólo funcionaría positivamente frente a ciertos aspectos económicos sino, fundamentalmente también en materia de seguridad nacional.

La referencia hacia Colombia como un “compañero capaz en la lucha contra las drogas, el crimen y el horror” (Bush, 2008B, p.600) se repitió en varias ocasiones durante este período, especialmente con la mención del Plan Colombia como muestra del apoyo estadounidense. En este sentido, la estrecha relación que Bush pretendía mantener con Uribe se profundizó aún más con el paso de los años, y se reforzó en base a tres pilares esenciales: la aprobación del Tratado de Libre Comercio, la lucha conjunta contra el narcotráfico y la defensa de los valores democráticos en la región.

Con la llegada de Obama a la Presidencia de los Estados Unidos, las relaciones bilaterales con Colombia permanecieron firmes. Al comienzo de su gobierno, el mandatario estadounidense firmó un acuerdo de seguridad con el país sudamericano en el año 2009 con el objetivo principal de apoyar aún más la lucha contra el narcotráfico y los grupos insurgentes en el territorio latinoamericano.

El vínculo entablado entre Obama y Uribe Vélez se caracterizó por una lucha conjunta contra el narcotráfico y las FARC en un plano más bien militar. Sin embargo, como fuera analizado, la relación colombo-estadounidense se tornó algo diferente con la llegada de Santos al poder, quien orientó su política exterior hacia la concreción de los acuerdos de paz con las FARC, apoyado principalmente por Obama. Este cambio de paradigma en su política exterior le permitió al nuevo mandatario obtener aún más recursos, apoyo y legitimidad por parte de Estados Unidos. La acción colectiva en pos de la democracia y los Derechos Humanos se tornaron los pilares fundamentales de su relación.

En una de las declaraciones del Secretario de Prensa de Estados Unidos sobre las negociaciones de paz del Gobierno de Colombia con las FARC, este hizo mención a las palabras supuestamente emitidas por el Presidente Obama, haciendo hincapié en que “la administración del Presidente Santos ha demostrado un compromiso inquebrantable para buscar una paz duradera y garantizar una vida mejor para todos los colombianos a través de sus políticas de seguridad e inclusión social”²³⁹ reconociendo el coraje y el sacrificio de su homólogo colombiano durante los procesos de negociación de paz con las FARC. Esto también reafirmó su asociación de defensa y seguridad con Colombia en pos de promover la seguridad de la región y el respeto de los Derechos Humanos.

Además de estas contundentes declaraciones de los distintos presidentes norteamericanos, cabe también mencionar las visitas de estado realizadas a lo largo de los años. Como antecedente, durante el gobierno de Pastrana (1998-2002), el presidente había viajado a los Estados Unidos con la finalidad de buscar financiación para el Plan Nacional de Desarrollo, en ocasiones también llamado “Plan Marshall para Colombia”. La principal visita tuvo lugar en septiembre de 1998, donde, tras cambiarle el nombre al proyecto, presentó lo que desde entonces se ha conocido como Plan Colombia. Este encuentro, y la buena imagen de la que gozaba el mandatario ante el gobierno de EE. UU., dieron lugar al inicio de una amplia colaboración entre ambos países (Sánchez Cobaleda, 2011, p.17).

Ya con Álvaro Uribe en la presidencia, durante los años 2002-2010, también se llevaron a cabo múltiples encuentros con el propósito de afianzar el vínculo entre ambos países. En 2005 la

²³⁹ The White House Office of the Press Secretary. (2012). Statement by the Press Secretary on the Government of Colombia’s Peace Negotiations with the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC). Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/09/04/statement-press-secretary-government-colombia-s-peace-negotiations-revol>. Recuperado el 09/06/2020.

entonces Secretaria de Estado, Condoleezza Rice, expresó durante su visita al país andino que Washington continuaría apoyando el Plan Colombia, particularmente en un momento en que el presidente Álvaro Uribe luchaba decididamente contra el narcotráfico de las FARC. La secretaria Rice dijo también que su gobierno esperaba ampliar las relaciones bilaterales y destacó las negociaciones para un tratado de libre comercio con Colombia. En esta línea, indicó que, a medida que Colombia hacía progresos contra las FARC, era necesaria una transición de esfuerzos para hacer crecer la economía con el fin de hacer de Colombia una democracia estable²⁴⁰.

Posteriormente, en el año 2007, el presidente George W. Bush visitó Bogotá con motivo de trabajar "intensamente" para lograr la aprobación en el Congreso del TLC entre ambos países y la continuación del apoyo al Plan Colombia contra el narcotráfico, expresando su apoyo a su principal aliado en América del Sur, al que estaba orgulloso de llamar amigo y aliado estratégico²⁴¹.

Hacia junio del año 2010, poco antes del fin del mandato de Uribe, Hillary Clinton, la entonces secretaria de Estado de los EE. UU., volvió a visitar Colombia, reuniéndose con el presidente. Según Clinton, Colombia era considerado uno de los principales aliados de Estados Unidos en la región para la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo²⁴². Asimismo, la funcionaria estadounidense habló con el candidato a la Presidencia por el Partido de la U, Juan Manuel Santos, sobre el Tratado de Libre Comercio, y con el aspirante del Partido Verde, Antanas Mockus, sobre Derechos Humanos. Según el propio Santos, Clinton fue clara en advertirle que las dificultades para la ratificación del TLC estaban en el Congreso y no en una supuesta "falta de voluntad" del Gobierno de Barack Obama. Según él, en este "muy fructífero" encuentro también hablaron de "temas de la agenda bilateral" y del Plan Colombia²⁴³.

²⁴⁰ Voa (2005). Rice: EE.UU. Continuará Apoyando el Plan Colombia - 2005-02-17. VOA. Disponible en <https://www.voanoticias.com/archivo/2005-02-17-4-1>. Recuperado el 10/06/2020.

²⁴¹ Durante dicha visita hubo una protesta que generó desórdenes protagonizados por centenares de jóvenes que destrozaron comercios, bancos y paradas de autobuses en el centro de la ciudad. Más de 20 banderas de EEUU fueron incendiadas en este mitin convocado por la Gran Coalición Democrática (GCD), convergencia de centrales obreras, partidos políticos de oposición y movimientos de estudiantes y campesinos. El País (2007). Disponible en https://elpais.com/internacional/2007/03/11/actualidad/1173567601_850215.html. Recuperado el 10/06/2020.

²⁴² La Última Hora (2010). La secretaria de Estado de EE.UU. llega a Colombia, donde se reunirá con Uribe. 07/06/2010 Disponible en <https://www.ultimahora.com>. Recuperado el 10/06/2020.

²⁴³ El Mundo (2010). Hillary Clinton habla con Santos del TLC y con Mockus de Derechos Humanos. 09/06/2010 Disponible en <https://www.elmundo.es/america/2010/06/09/colombia/1276112270.html>. Recuperado el 10/06/2020.

Ya como presidente, Santos recibió en octubre de 2010 a James Steinberg, subsecretario de Estado norteamericano, quien resaltó los avances de Colombia en materia política, de seguridad y económica, lo que hizo que se convierta en una nación atractiva para la inversión extranjera. El funcionario también destacó el liderazgo de Colombia debido a sus avances en materia económica y de seguridad y manifestó que se trabajarían a la par en materia de Derechos Humanos y en la generación de energía y promoción de la eficiencia de los recursos renovables²⁴⁴.

Las visitas continuaron en los años siguientes. El 31 de enero de 2012 Santos se reunió con la subsecretaria estadounidense de Estado para Asuntos Políticos, Wendy Sherman en Bogotá. La particularidad de dicha reunión fue el hermetismo. Fuentes gubernamentales señalaron que el encuentro tuvo carácter privado y los medios de comunicación no tuvieron acceso a comentarios al respecto²⁴⁵. Adicionalmente, en 2015, el secretario de Estado estadounidense John Kerry, en una rápida visita a Colombia, le reiteró al presidente Juan Manuel Santos el apoyo norteamericano al proceso de paz con la guerrilla de las FARC, y destacó que era necesario acelerarlo, para que llegue a buen término: “El tiempo apremia. Entre más tiempo tarde, esto va a ser más difícil”²⁴⁶.

Tabla 30: Visitas oficiales bilaterales de alto rango entre Colombia y Estados Unidos (1998 – 2015)

Año	Funcionario	Cargo	Razón de la visita
1998	Pastrana	Presidente de Colombia	Búsqueda de financiación y presentación del Plan Colombia
2005	Condoleezza Rice	Secretaria de Estado de los EEUU	Apoyo al Plan Colombia, relaciones bilaterales y negociación del TLC
2007	George Bush	Presidente de los EEUU	Trabajo para lograr la aprobación del TLC y continuación del apoyo al Plan Colombia

²⁴⁴ EAFIT (26/10/2010). Cooperación contra las drogas continuará entre Colombia y Estados Unidos. Disponible en <http://www.eafit.edu.co/agencia-noticias/historico-noticias/2010/octubre/Paginas/cooperacion-contra-drogas-continuara-colombia-estados-unidos-eafit.aspx#.XuGBI9VKjcd>. Recuperado el 10/06/2020.

²⁴⁵ EFE. (31/01/2012). Subsecretaria de Estado de EEUU Concluye una Hermética Visita a Colombia. ABC. Disponible en <https://www.abc.com.py/internacionales/subsecretaria-de-estado-de-eeuu-concluye-una-hermetica-visita-a-colombia-361286.html>. Recuperado el 10/06/2020.

²⁴⁶ Reyes L., E. (12/12/2014). John Kerry confía en que Colombia firme la paz en 2015. El País. Disponible en https://elpais.com/internacional/2014/12/12/actualidad/1418418396_702505.html. Recuperado el 10/06/2020.

2010	Hillary Clinton	Secretaria de Estado de los EEUU	Lucha contra el narcotráfico/terrorismo, TLC, DDHH, temas de agenda bilateral y Plan Colombia.
2010	James Steinberg	Subsecretario de Estado de EEUU	DDHH y cooperación en materia de energía y recursos renovables
2012	Wendy Sherman	Subsecretaria estadounidense de Estado para Asuntos Políticos	Reunión de carácter privado
2015	John Kerry	Secretario de Estado de los EEUU	Apoyo de EEUU al proceso de paz con la guerrilla de las FARC

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Departamento de Estado de Estados Unidos

Además de declaraciones y visitas oficiales, las relaciones bilaterales colombo-estadounidenses se materializaron de forma contundente a través de la firma de tratados, acuerdos y mecanismos de entendimiento entre ambos países en materia de seguridad, comercio, y cooperación estratégica.

El establecimiento y la puesta en marcha del Plan Colombia estratégico llevado a cabo por la administración Clinton y Pastrana a principios del 2000 es un claro ejemplo. Con el objetivo de combatir el crimen organizado y las drogas ilícitas, este instrumento de apoyo sentó un precedente en la región. El tratado bilateral consistió en un paquete de recursos tanto en materia de seguridad como económica con el fin de contrarrestar el poder de los grupos guerrilleros y narcotraficantes que azotaban a Colombia y que, indirectamente, afectaban a los Estados Unidos con el flujo de drogas ilegales que aterrizaron en el país.

Para la realización del Plan Colombia, Estados Unidos presentó un programa de ayuda económica de US\$ 1.280 millones de dólares, estipulados principalmente para operaciones de control de drogas, la promoción de los Derechos Humanos y la erradicación del narcotráfico y el conflicto con las FARC (Bagley, 2000, p.93).

Durante el primer mandato de Uribe la relación bilateral colombo-estadounidense se afianzó aún más, fundamentalmente en materia comercial. A pesar de las distintas trabas del Congreso estadounidense por la oposición del Partido Demócrata, el 22 de noviembre de 2006 ambos países firmaron el Tratado de Libre Comercio luego de 21 meses, 15 rondas y 100 reuniones de negociaciones entre las partes.



Este Acuerdo, que entró en vigor el 15 de mayo del 2012, se orientó hacia la generación de oportunidades laborales y al aumento de comercio e inversión. Según la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR), el TLC “proporciona la eliminación de aranceles y elimina las barreras a los servicios estadounidenses, incluidos los servicios financieros”, que además de ofrecer nuevas oportunidades laborales para trabajadores, fabricantes, agricultores y ganaderos de Estados Unidos, promueve compromisos para proteger los derechos laborales como también medioambientales. Con el TLC Colombia buscó estimular las exportaciones y promover la inversión estadounidense en el país, al mismo tiempo que buscó aumentar la competitividad a través de la reducción de costos de materias primas y de bienes de capital (Cancillería de Colombia, 2018). Como advierte Rojas (2013, p.123), “la negociación y firma de este tratado fue presentada como parte del respaldo estadounidense a la estrategia de pacificación del gobierno”.

Durante su segundo mandato, Uribe Vélez optó por profundizar aún más la ya estrecha relación con Washington. El 14 de agosto de 2009 firmó junto a Obama el denominado Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad con Estados Unidos, que permitiría a tropas norteamericanas acceder, de manera limitada, a siete bases colombianas para realizar operaciones de manera conjunta contra el narcotráfico y el terrorismo guerrillero. Pese a que este acuerdo generó conflictos y recelos en la región por la presencia militar norteamericana, Uribe insistió que consistía en un esfuerzo común para promover la paz y la seguridad internacional.

Con la llegada de Juan Manuel Santos a la presidencia en agosto de 2010 se continuó con la institucionalización de uno de los mecanismos más importantes entre ambos países: el Diálogo de Alto Nivel Colombia-Estados Unidos (DAN), que se celebra anualmente intercalando su sede, siendo un instrumento clave a la hora de intercambiar propuestas, iniciativas, reforzar la relación bilateral y coordinar acciones. En este mecanismo, sin antecedentes en toda América Latina, participan más de 35 entidades nacionales, y se compone principalmente de seis mesas temáticas que abordan contenido económico, social, educativo, cultural, medioambiental; energético; de Derechos Humanos y de seguridad (Cancillería de Colombia, 2018). Además, se establecieron otros mecanismos de relacionamiento bilateral, tales como el Grupo Ejecutivo de Alto Nivel en Tecnologías de la Información y Comunicaciones y la Comisión Conjunta en Ciencia y Tecnología, creados en 2014 y 2010, respectivamente.

Respecto a las políticas para lidiar contra el terrorismo y el narcotráfico, Santos decidió distanciarse ideológicamente de su antecesor. A diferencia de la Política de Seguridad Democrática implementada por Uribe Vélez, Santos no buscó una fuerte ofensiva militar contra las FARC, principal grupo guerrillero colombiano. Por el contrario, luego de años de conflicto y negociación, Santos logró la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Bogotá el 24 de noviembre de 2016, un acuerdo de paz definitivo entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Tal suceso histórico pactó un antes y un después en la historia colombiana, país que dos años después logró su inclusión en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), buscando promover un mejor bienestar económico y social de los habitantes (Escobar, 2018). El apoyo estadounidense fue fundamental a la hora de pensar en Colombia como un país ejemplar para ingresar a este organismo, accionar amparado por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de EE. UU., Edward Royce en el año 2013: “Quiero expresar mi apoyo total a la aplicación de Colombia para convertirse en miembro de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE). Colombia ha demostrado que es un aliado confiable y valioso en organizaciones internacionales” (Maseri, 2013).

Asimismo, en otro suceso de radical importancia como demostración de la fuerte relación bilateral, Colombia formalizó el 31 de mayo de 2018 su acceso como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), lo cual implica una mayor coordinación estratégica y un prolongado diálogo con las principales potencias del mundo y posicionó al país como un Estado seguro, apto y confiable en el plano internacional. Cabe destacar que, en su momento, 29 Estados integraban la OTAN y sólo dos eran americanos: Estados Unidos y Canadá. El hecho de posicionarse como socio global no implica necesariamente que el país sea miembro de la OTAN, pero sí le permitió acceder a un estatus único en la región Latinoamericana, accediendo a una mayor cooperación en ámbitos como la ciberseguridad, la seguridad marítima y el crimen organizado, como también la contribución en operaciones y misiones de la OTAN²⁴⁷.

Esta incorporación, sin embargo, no carecía de antecedentes. En el año 2013 el presidente Santos había logrado un acuerdo con la organización de la OTAN para cooperación e intercambio de

²⁴⁷ El Tiempo (26/05/2018). ¿Por qué es importante el ingreso de Colombia a la OTAN?. Disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/importancia-para-colombia-de-entrar-en-la-otan-222478>. Recuperado el 28/06/2020

información, mediante el que buscó exportar conocimiento en la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico, la extorsión y el secuestro, a cambio de contar con acceso a buenas prácticas y a los estándares profesionales de la organización en áreas como la transparencia, las operaciones humanitarias y de paz, entre otros (Yepes Hernández, 2018, pp. 61-62).

Finalmente, es importante destacar que, si bien el TLC y el Plan Colombia han sido temas centrales, en paralelo las violaciones a los Derechos Humanos también han recibido mayor atención con el pasar del tiempo y han adquirido gran importancia en la relación entre Colombia y Estados Unidos. Un ejemplo claro fue el compromiso que asumió Santos de garantizar una mayor protección a los DD. HH., condición que impuso el presidente Obama para la ratificación del TLC y su entrada en vigor para el año 2012.

Los datos estadísticos de la guerra en Colombia presentan un mapa de amplias vulneraciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario. Según datos oficiales del informe *¡Basta Ya! Colombia, Memorias de Guerra y Dignidad*, elaborado por el Centro Nacional de Memoria Histórica, entre 1958 y 2012, murieron 220.000 personas, de las cuales el 81.5% eran civiles, 25.000 fueron víctimas de la desaparición forzada, y 5700.000 personas fueron desplazadas de sus tierras contra su voluntad. Entre otras cuestiones, el informe reporta que entre 1980 y 2012 se perpetraron 1982 masacres, de las cuales aproximadamente el 60% fueron cometidas por grupos paramilitares, el 17% por guerrillas y el 8% por la fuerza pública. También se indica la comisión de 27.023 secuestros entre 1970 y 2010, el 90% de los cuales fueron realizados por grupos guerrilleros²⁴⁸ (Mínguez Alcaide, 2015, p.180).

Frente a esto, durante mucho tiempo sectores importantes de la opinión pública colombiana han omitido reclamos sobre las violaciones a los Derechos Humanos por parte del propio gobierno, con tal de que este tuviera la capacidad de marcar una superioridad militar frente a la guerrilla, pudiera controlar el territorio nacional y proveer seguridad. Debido a esta tendencia, se facilitó la satanización de las ONG de Derechos Humanos como eventuales aliados de los grupos insurgentes; se permitieron, toleraron y hasta aplaudieron faltas graves como el uso no autorizado de emblemas

²⁴⁸ Si bien Colombia no ha recibido muchas sanciones con respecto a la problemática de los DDHH, las FARC fueron incluidas en el 2002 en un listado de grupos terroristas de la Unión Europea, una decisión que prohibía a los Estados miembros apoyar, tener relaciones políticas con esa guerrilla o albergar a sus dirigentes bajo el riesgo de recibir sanciones. La UE no retiró sus sanciones hasta el 27 de septiembre de 2016, tras la firma del acuerdo de paz de Colombia entre el Gobierno y las FARC.

y uniformes de agencias humanitarias en operaciones militares; y en síntesis, se asumieron las violaciones a los Derechos Humanos como el 'costo incómodo' o el 'daño colateral' que se debía pagar por tener un país seguro (Borda, 2012, pp. 111-137).

Frente a las frecuentes violaciones de Derechos Humanos propiciadas por el conflicto interno, las políticas del gobierno estadounidense han sido determinantes en la mejora del compromiso y la responsabilidad del gobierno en estos aspectos. Paradójicamente ante su conocida historia de apoyo a autoritarismos y no sanción de violaciones de Derechos Humanos en la región durante épocas de la Guerra Fría, Estados Unidos se convirtió en el principal actor de control político de la gestión colombiana en materia de Derechos Humanos. Las organizaciones de Derechos Humanos han aprovechado esta situación y han desarrollado una activa diplomacia desde la sociedad civil, que ha conseguido que en el Congreso y el gobierno estadounidenses se ejerzan los contrapesos necesarios frente al poder ejecutivo colombiano (Londoño, 2011. pp. 262-263).

Un ejemplo en este sentido involucra a la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, que tiene la potestad de "certificar" ante el Congreso estadounidense si Colombia cumple o no con los criterios esperados de respeto a los Derechos Humanos, lo que se utiliza como criterio para definir la entrega de las partidas de asistencia asignadas a Colombia (Marín, 2009). Como lo mencionó en 2007 el entonces portavoz del Departamento de Estado de los EE. UU., Sean McCormack:

Estados Unidos toma en serio todos los reportes de abusos a los Derechos Humanos y está determinado a continuar comprometiendo al gobierno de Colombia en el respeto a esos derechos y apoyando programas para lograr más progresos en mejorar los resultados en materia de Derechos Humanos de sus fuerzas armadas, en romper los lazos entre militares y paramilitares, y asegurar una efectiva investigación y juicio de las violaciones a los Derechos Humanos²⁴⁹.

Sin embargo, cabe resaltar, la intervención en este tema no fue tomada de forma crítica por parte del gobierno o la ciudadanía colombiana, sino que se aceptó sin mayores reveses.

En resumen, tal como se pudo advertir en este análisis, el apoyo de los Estados Unidos hacia el país andino se vio reflejado en múltiples ocasiones, específicamente en las declaraciones de amistad, donde se calificó a Colombia de “compañero” y se reconoció su esfuerzo para la búsqueda

²⁴⁹ El País. (10/04/2007). Colombia es ratificada por EE.UU. en Derechos Humanos. Disponible en <http://historico.elpais.com.co/paisonline/notas/Abril102007/colodereusa.html>. Recuperado el 05/07/2020.

de la paz, así como en las constantes visitas entre funcionarios de ambos países. Se firmaron tratados en materia de comercio, seguridad y cooperación estratégica y se logró la inclusión de Colombia en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y su acceso como socio global de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), convirtiendo al país en el primero de Latinoamérica en acceder a dicho status. Queda claro que la posición de los Estados Unidos hacia el país latinoamericano en términos políticos y diplomáticos ha sido por demás favorable para este último. En materia económica, el posicionamiento sería igualmente favorable, aunque marcadamente mucho más asimétrico y limitado.

8.3.2. Relaciones económicas

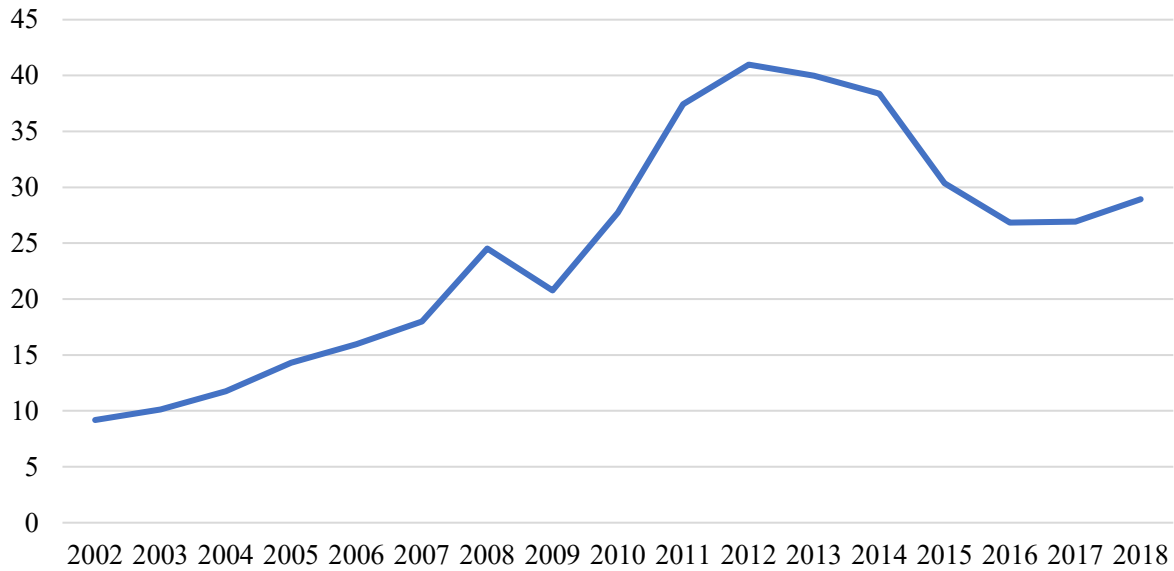
Desde hace ya más de cien años los Estados Unidos de América han sido el principal socio económico de la República de Colombia, acrecentándose esta relación durante gran parte del período bajo estudio. Sin embargo, esta situación no es recíproca, representando la nación sudamericana una ínfima parte del comercio internacional del gigante norteamericano.

Tal como puede observarse en el Gráfico 77, el volumen del comercio exterior colombo-estadounidense mantuvo un ascenso casi ininterrumpido durante las últimas dos décadas hasta pasar los 40 mil millones de dólares en 2018, más del doble que en 2002, a principios del período bajo estudio. Cabe resaltar su disminución desde el pico del año 2012 hasta el 2016. Sin embargo, hacia fines del período analizado, se retomó la tendencia ascendente en la vinculación comercial.

Aun así, a pesar del constante aumento del comercio bilateral durante la mayor parte del período estudiado, el valor que este representó Colombia para el total del comercio norteamericano se mantuvo relativamente estancado, oscilando entre 0,5 y 1% del total. A pesar de que el déficit comercial de Estados Unidos con sus socios comerciales asciende a casi \$900 mil millones de dólares, Colombia es de los pocos países con los que mantuvo un superávit comercial.

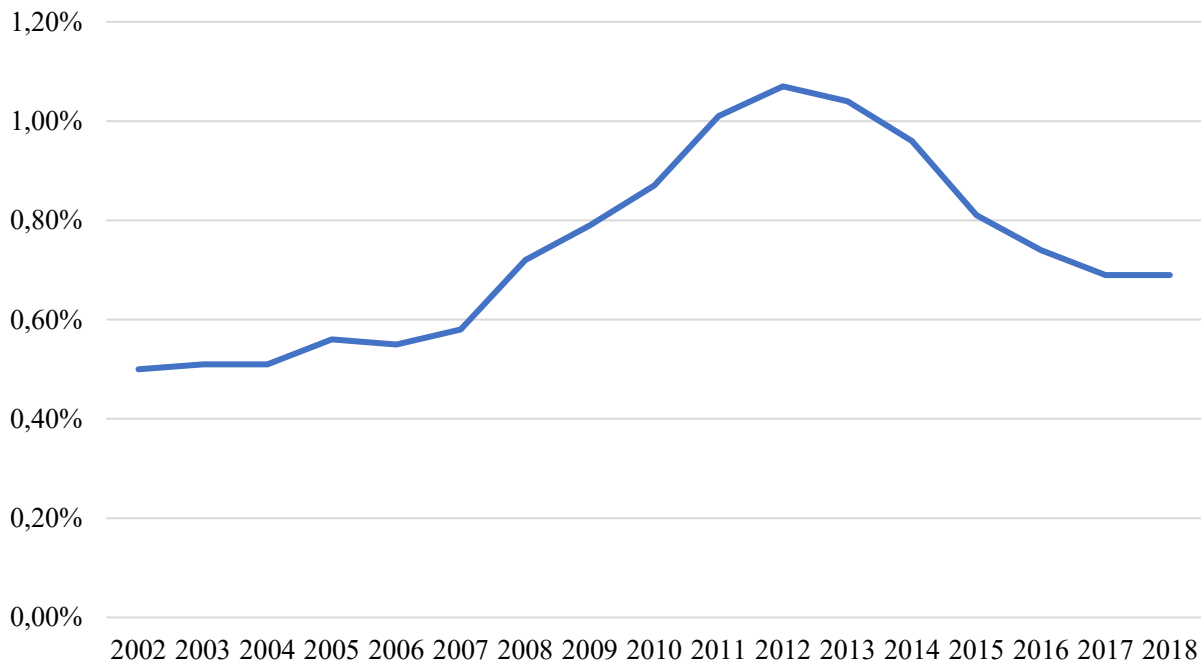
En esencia, la producción colombiana, si bien importante, no es tan atractiva ni fundamentalmente necesaria para Estados Unidos como sí resulta en sentido inverso. Esto implicó que, si bien en términos políticos y de seguridad la nación sudamericana poseyera un protagonismo considerable para Washington, su importancia como socio comercial durante este período fue relativamente mucho menor.

Gráfico 77: Intercambio bilateral entre Colombia y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2002 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Buro del Censo de los Estados Unidos (2019)

Gráfico 78: Participación colombiana en el comercio estadounidense (2002 – 2018)

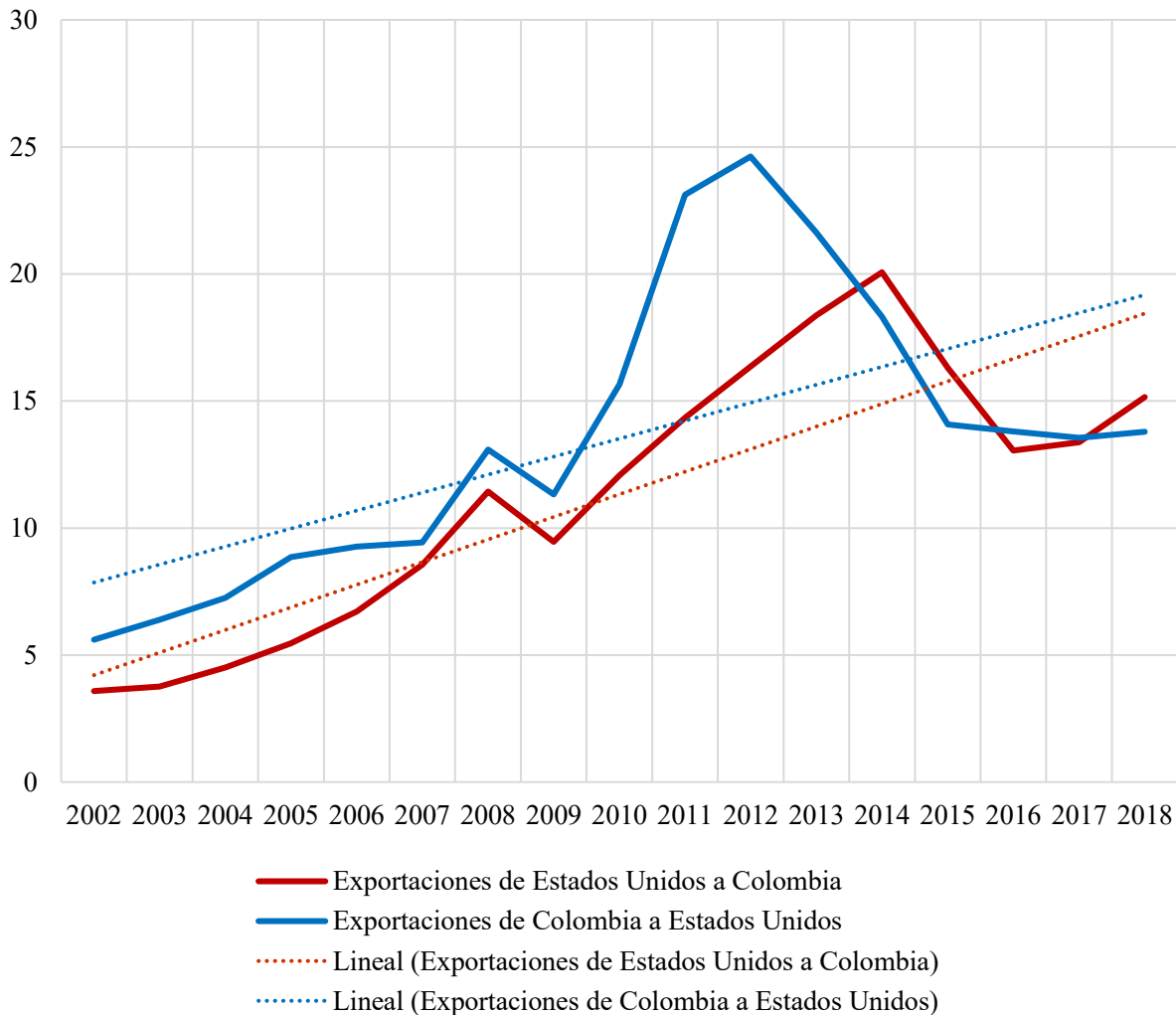


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Buro del Censo de los Estados Unidos (2019)

En 2018 las exportaciones de bienes colombianos hacia los Estados Unidos totalizaron \$ 13.8 mil millones en 2018, un aumento de \$ 8.2 mil millones respecto a los números de 2002, aunque un descenso de \$ 10.8 millones desde el pico en 2012. Además, las exportaciones hacia los EE. UU. desde Colombia disminuyeron un 40.4% desde el 2011, año anterior a la entrada en vigor del tratado de libre comercio entre ambas naciones firmado en 2006.

Por otro lado, las exportaciones de bienes estadounidenses a Colombia en 2018 fueron de \$ 15,2 mil millones, un aumento de \$ 11.6 mil millones desde 2002, aunque un descenso de \$ 4.9 mil millones desde el pico en 2014. Además, las exportaciones estadounidenses a Colombia aumentaron un 5,7% desde 2011 (Office of the United States Trade Representative, 2020).

Gráfico 79: Comercio bilateral entre Colombia y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2002 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial

La desaparición del superávit comercial a favor de Colombia es un fenómeno que puede ser atribuido a diversos factores, entre los que se destaca la dramática caída de los precios del petróleo desde 2014, junto con la transformación de Norteamérica de una región importadora de petróleo a una exportadora. Pero también es importante mencionar otras variables como son la emergencia de nuevos exportadores mineros, cafeteros y agrícolas en África y Asia. Es así como los Estados Unidos pasó de un déficit comercial de \$ 178 millones en 2017 a un superávit comercial de bienes de \$ 1.4 mil millones en 2018, un fenómeno que se repitió entre los principales socios comerciales de Colombia. Por ejemplo, Brasil, el vecino más grande de Colombia, importó \$ 995 millones durante el 2019, 16.5% menos que en 2015; las exportaciones a la Unión Europea, que en 2015 fueron \$ 6 mil millones el año pasado cayeron un 17,3% a \$ 4,9 mil millones; las exportaciones a China hicieron una de las caídas más impresionantes cayendo un 50,2% a \$ 1.100 millones; las exportaciones a Panamá cayeron un 20.1% a \$ 1.9 mil millones, mientras que las exportaciones a Ecuador cayeron un 16.3% y a Perú un 8.5% (Colombia Reports, 2017).

Tabla 31: Principales importaciones y exportaciones de Estados Unidos con Colombia

	Importaciones	% de Importación		Exportaciones	% de Exportación
1°	Combustibles Minerales	59.7%	1°	Combustibles Minerales	21%
2°	Café, Té y Especias	8.6%	2°	Maquinaria	11.2%
3°	Metales y Piedras preciosas	5.9%	3°	Productos químicos orgánicos	7%
4°	Árboles y Plantas vivas	5.5%	4°	Cereales	7%
5°	Otros productos de bajo valor	2.6%	5°	Maquinaria Eléctrica	7%
6°	Sector Agrícola en total	20.8%	6°	Sector Agrícola en total	19,10%
7°	Sector Servicios en total	44.6%	7°	Sector Servicios en total	40.7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de US Trade Numbers

En 2018 Colombia se ubicó en la posición número 26° entre los proveedores de bienes de los Estados Unidos. Las principales categorías de importación en tal año fueron: combustibles minerales (\$8,3 mil millones), café, té y especias (\$1,2 mil millones), metales preciosos y piedra (oro) (\$833 millones), árboles y plantas vivas (\$768 millones) y otros productos de bajo valor (\$356 millones). Otros sectores estratégicos como la agricultura y los servicios totalizaron \$2.9 mil millones y \$6.2 mil millones respectivamente en el mismo año.

Colombia fue el 21° mercado de exportación de bienes más grande de los Estados Unidos en 2018. Las principales categorías de exportación en 2018 fueron combustibles minerales (\$3.2 mil millones), maquinaria (\$1.7 mil millones), productos químicos orgánicos (\$1.1 mil millones), cereales (\$1.1 mil millones) y maquinaria eléctrica (\$1.1 mil millones). Las exportaciones totales de productos agrícolas de los Estados Unidos a Colombia totalizaron \$2.9 mil millones en 2018 y las exportaciones de servicios fueron de aproximadamente \$6.2 mil millones.

En función de todo esto es de esperar que, manteniendo la tendencia, en el futuro Colombia siga siendo un socio comercial menor tanto a nivel internacional como en la región para los Estados Unidos, e incluso que su relevancia decaiga aún más a medida que se abren nuevos mercados en África que desplacen a Colombia como proveedor de materias primas a Norteamérica, al mismo tiempo que nuevas tecnologías como el *fracking* aumenten la producción petrolera no convencional y reduzcan la demanda del oro negro colombiano.

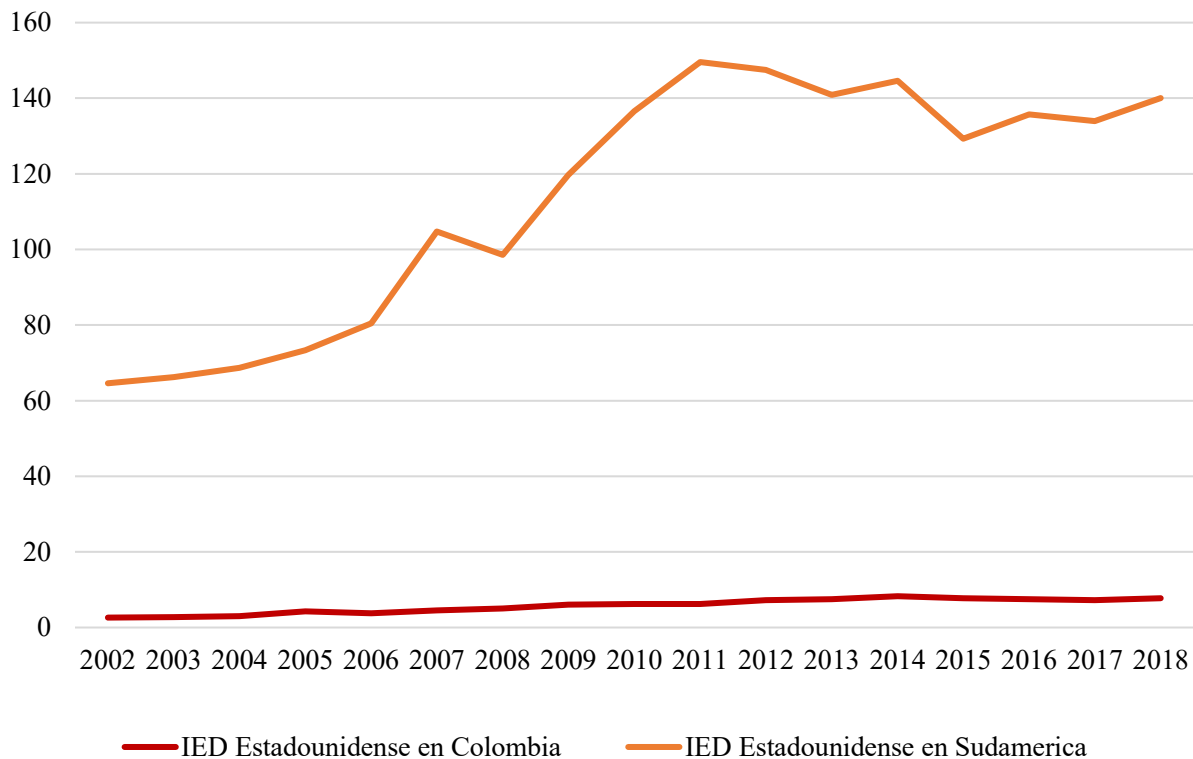
Por otra parte, un aspecto fundamental para analizar en la relación entre ambas naciones es la inversión extranjera directa (IED), la cual en Colombia comenzó a crecer después de 2002, cuando la administración del expresidente Álvaro Uribe (2002-2010) comenzó a promoverla activamente. Las élites colombianas también comenzaron a repatriar capital que había estado escondido en paraísos fiscales extranjeros, luego de que el sucesor de Uribe, Juan Manuel Santos, comenzó a promover la inversión en otros sectores después de asumir el cargo en 2010, provocando que la IED en Colombia creciera aún más.

El valor total de la IED de EE. UU. en Colombia en 2018 fue de \$ 7.7 mil millones, un aumento de más del doble desde los valores iniciales del 2002. Esta inversión estuvo liderada principalmente por la minería, la manufactura, las finanzas y los seguros, recibiendo el sector de Servicios Financieros un 20,6% de las inversiones, seguido de cerca por el sector petrolero energético con

un 19,4%, la minería con un 12,4%, el sector manufacturero con un 10,7% y transporte y telecomunicaciones con un 8,6% (Colombia Reports, 2020).

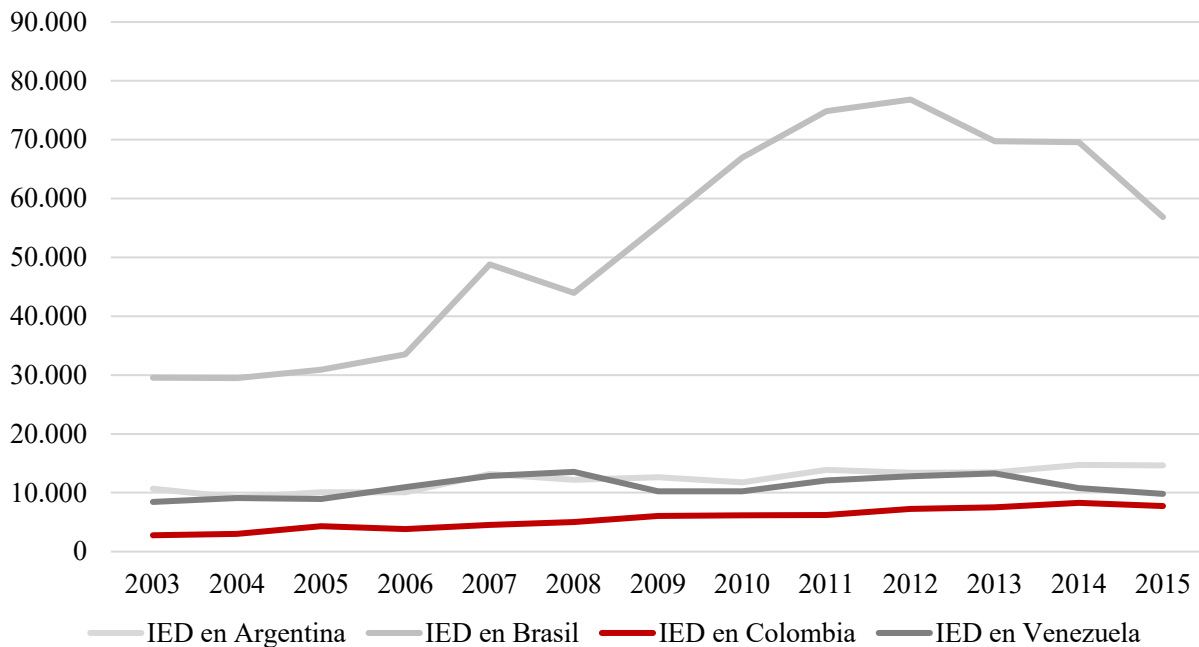
La inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos representa 20,6% de la IED total que recibió el país en 2019 lo cual convierte a la nación norteamericana en el principal inversor, muy por delante de los países que le siguen en esta lista, como Panamá (representando un 12,8%) y el Reino Unido (11,3%) (Colombia Reports, 2020). Sin embargo, a pesar de este crecimiento constante a lo largo del período, la importancia que reviste los Estados Unidos para la nación cafetera y de las comentadas buenas relaciones entre ambos países, la IED norteamericana en Colombia en realidad se mantuvo en términos relativos muy por debajo de la inversión en el resto de la región, sobre todo en comparación con Brasil y en términos similares a los de la Argentina e incluso Venezuela. Colombia se destacó de esta manera como el país en el que menos inversiones se realizaron a lo largo del período bajo estudio entre los casos seleccionados.

Gráfico 80: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Colombia y en toda Sudamérica, en miles de millones de dólares (2002 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central de Colombia

Gráfico 81: Comparación de la IED de los Estados Unidos en Colombia con Argentina, Brasil y Venezuela en millones de dólares (2003 – 2015)

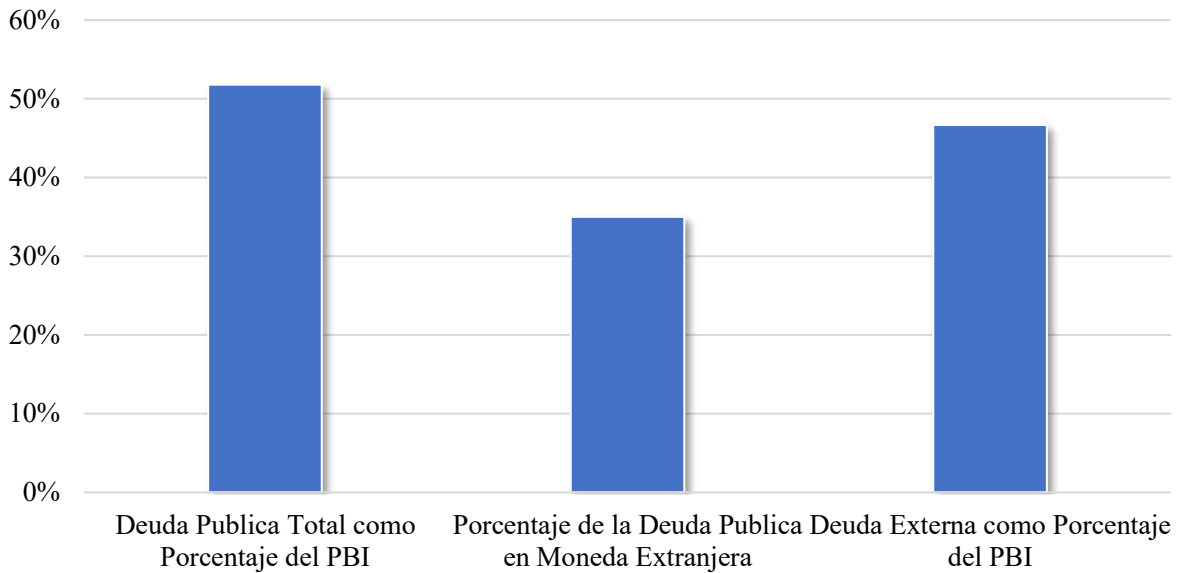


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

En lo que respecta a la deuda del Estado colombiano, este se encuentra en una situación relativamente cómoda y estable, especialmente cuando se lo compara con otros países de Sudamérica como Argentina, Brasil o Venezuela, los cuales tienen endeudamiento como porcentaje del Producto Bruto Interno de 80% 78% y 81% respectivamente, mientras que Colombia se encuentra por debajo de estas con un 48% (datos del 2018). Además, su calidad crediticia y confianza de los inversores en el país se encuentra por encima, teniendo, de acuerdo a la agencia de calificación crediticia estadounidense Fitch, una calificación BBB mientras que las otras tres naciones mencionadas fueron evaluadas con B, BB- y D respectivamente (World Bank Data, 2020; Fitch Ratings Inc, 2020).

Sin embargo, uno de los mayores problemas del país es la elevada cantidad de su deuda que se encuentra en moneda extranjera (casi en su totalidad en dólares), lo cual reduce su capacidad para enfrentarse a ella en caso alguna crisis internacional como una caída de los precios de los commodities, los cuales representan la mayoría de sus exportaciones y su principal fuente de divisas extranjeras.

Gráfico 82: Estado de la deuda colombiana al 2018



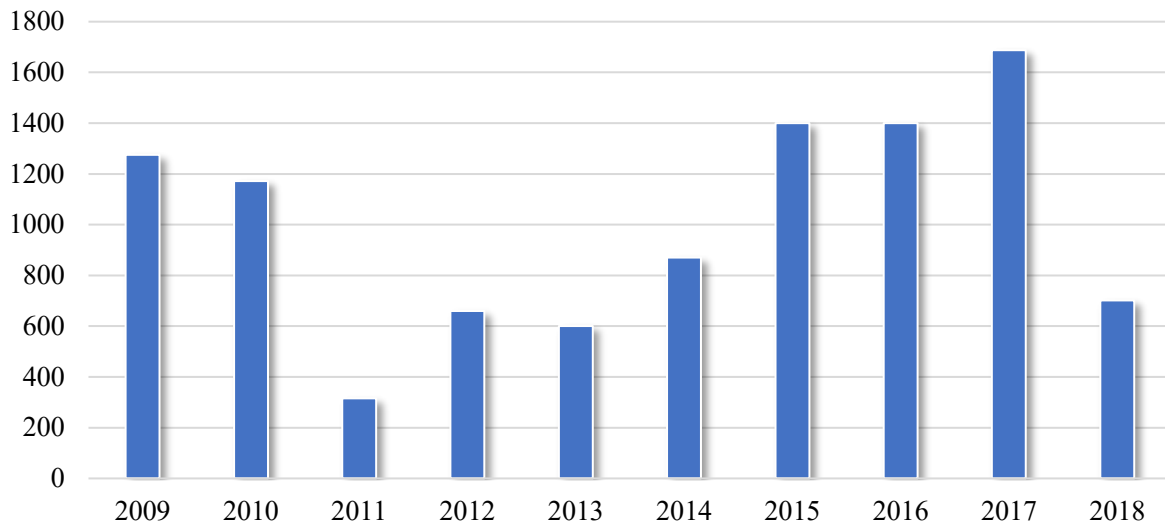
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Fondo Monetario Internacional

También es importante analizar la relación que Colombia posee con el Banco Mundial en tanto la nación norteamericana sigue siendo el mayor accionista de la institución. EE. UU. Posee el 15.82% de las acciones del Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, con el 14.97% del poder de voto, junto con el 10,46% del poder de voto en la Asociación Internacional de Fomento (el fondo del Banco Mundial para los países más pobres), además del 23.73% de las acciones y el 22.45% del poder de voto en la Corporación Financiera Internacional (el brazo que influye en el sector privado del Banco), y el 18,39% de las acciones y el 15% del poder de voto en la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones.

Habiendo advertido esto, cabe decir que Colombia goza de una estrecha relación con el Banco Mundial, el cual financió 2422 contratos en el país por un valor de más de mil millones de dólares estadounidenses entre los años 2002 y 2018. De estos, el 67.2% fueron para Obras Civiles, 27.3% a Servicios de Consultoría, 5.2% a Productos y 0.3% a Servicios no Consultivos (World Bank Group Finances, 2020).

Durante ese mismo periodo el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (IBRD por sus siglas en inglés), encargado de financiar a países de ingresos medios y bajos con economías confiables, le entregó USD \$15 mil millones en préstamos.

Gráfico 83: Préstamos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento en millones de dólares (2009 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Mundial (2020)

Entre otros organismos internacionales importantes que prestaron dinero a Colombia se encuentran la Corporación Financiera Internacional, un miembro del Grupo del Banco Mundial que es la mayor institución de desarrollo mundial centrada en el sector privado en los países en desarrollo, la cual prestó USD \$1.4 mil millones entre 2009 y 2018 (World Bank Group Finances, 2020). También cabe mencionar el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones, el cual proporciona seguro contra riesgos políticos para proyectos en una amplia gama de sectores en países miembros en desarrollo, que prestó USD \$97.62 millones entre 2011 y 2015 (ídem, 2020).

En resumen, se puede decir que en términos económicos la relación entre Colombia y los Estados Unidos ha sido estable y fructífera para la nación latinoamericana, con una tendencia positiva en términos de comercio, inversiones y préstamos de diversos organismos con importante influencia norteamericana. Sin embargo, esta relación es aún muy marginal para los Estados Unidos, sobre todo en términos relativos respecto de otros actores de la región.

A pesar de las buenas relaciones diplomáticas y políticas, Colombia no es un socio comercial de gran importancia ni un destino importante de IED (donde mantiene números similares a los de otros actores comúnmente considerados “conflictivos” durante este período, como Argentina y Venezuela). Además, se trata de una relación extremadamente asimétrica, con elevados grados de sensibilidad y vulnerabilidad para el país cafetero, que encuentra en Estados Unidos su principal

socio comercial y su principal afluente de IED que, aunque se mantuvo constante, no creció demasiado y se mantuvo muy por debajo de un caso como el de Brasil, que se demostró en capítulos anteriores como uno de los actores más revisionistas de la región.

Así, el caso colombiano demuestra que unas cordiales y positivas relaciones de amistad mutua no son suficientes para obtener grandes beneficios en materia económica. Tal como propone el RP, las buenas relaciones pueden alcanzar para la reducción de costos, pero no son necesariamente suficientes para obtener beneficios. Para los Estados Unidos, Colombia, aliado político y militar, fue en términos económicos, apenas un socio marginal.

8.3.3. Relaciones estratégico-militares

Con el objetivo de resguardar la seguridad estadounidense, amenazada por la inestabilidad en Colombia, en 1999 se creó el famoso Plan Colombia, que pretendía poner fin al conflicto armado en el país, eliminar el tráfico de drogas y promover el desarrollo (Beittel, 2019). Tal como expone el reporte de Cancillería del gobierno de Colombia (2015), Estados Unidos invirtió alrededor de US \$9.6 mil millones de dólares al Plan. Asimismo, el establecimiento de esta alianza estratégica en materia de seguridad y defensa marcó un punto de encuentro de los dos Estados en la compra y venta de instrumentos militares, así como en otros aspectos de la relación bilateral en este ámbito.

Por ejemplo, tal como señala Yepes Hernández (2018, pp. 60-61), entre los años 2007 y 2010 se firmaron más de 30 acuerdos de cooperación en el sector de la defensa que incluían compras de equipos militares, transferencias de tecnologías, desarrollo de convenios de negocios, entre otros. Un ejemplo claro fue el “Acuerdo para la cooperación y asistencia técnica en defensa y seguridad” de octubre de 2009, que permitió a los militares norteamericanos operar desde siete bases aéreas y navales en territorio colombiano. Numerosos acuerdos de este tipo le seguirían en el período estudiado.

Específicamente en lo que refiere a transferencias de equipo militar, tomando los datos del Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), se puede visualizar que Estados Unidos se posiciona, con una importante diferencia, como el primer vendedor de equipo militar del Estado colombiano.

Tabla 32: Principales vendedores de equipamiento militar a Colombia (1998 – 2018)

Año	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	Total
Francia	3			4	4								12		12			4				39
Alemania	17					3								10	70	8	44	83		36		271
Israel					2	9	7	7		15		50	165	55		8	19	13	6	15		372
Reino Unido																				1	10	11
Estados Unidos	86	44	60	264	124	96		4	27	122	16	147	58	80	77	99	25	55	15	36	3	1438

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)

Tal como exponen los datos, Estados Unidos supera con creces a los demás países, en tanto las compras hacia este país representan un 67% del total de compras de armamentos de Colombia durante el período estudiado. El año que más se acrecentó este porcentaje fue en el 2001, a un año de la implementación del Plan Colombia, cuando las compras provenientes de los Estados Unidos representaron un 98% del total. Respecto del detalle de las adquisiciones, en la siguiente tabla producida a partir de datos del SIPRI se puede observar no solamente la cantidad, sino también la enorme variedad de equipo adquirido desde este país, tratándose de un equipo muy superior en calidad respecto de las adquisiciones de otros países de la región.

Tabla 33: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de Colombia (1998 – 2018)

Año de encargo	Año de recepción	Cantidad	Tipo	Modelo	Notas
1998	1999-2002	25	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	De segunda mano, para reparar modelos antiguos
1998	2001-2007	5	Radar de búsqueda aéreo	TPS-70	
2000	2001	2	Radar mecánico	APG-66	Para modificar aviones de transporte Metro-3
2000	2002	42	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	De segunda mano, para reparar modelos antiguos

2000	2002	2	Avión liviano de ataque y de vigilancia	OV-10 Bronco	De segunda mano, para reparar modelos antiguos
2000	2000-2001	7	Radar térmico aéreo	RDR-1400C	Para la modernización de aviones PA-31 y helicópteros Bell 2 y 4.
2000	2001	14	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2000	2001	16	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2000	2002-2003	5	Planeador motorizado	SA-2-37/RG-8 Cóndor	
2001	2003	10	Avión liviano de ataque y de vigilancia	OV-10 Bronco	De segunda mano
2002	2002	1	Avión de transporte	C-130B Hércules	De segunda mano
2002	2003	4	Motor de avión turbo eje y turbohélice	CT7	Para la modernización de aviones CN-235 MP
2002	2002	5	Helicóptero	K-MAX	
2002	2002	1	Avión de reacción	OT-47B Tracker	
2003	2003	5	Sistema portátil de vigilancia	MSTAR	
2003	2003	1	Lancha de patrullaje	Reliance	De segunda mano
2004	2005-2007	3	Avión de transporte	BT-67	De segunda mano
2005	2007	8	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2006	2007	6	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	De segunda mano

2006	2007	12	Helicóptero ligero	Bell-206/OH-58	De segunda mano, para entrenamiento
2006	2007	2	Avión de transporte ligero	King Air -350	
2006	2007-2008	100	Bombas guiadas por láser (LGB)	Paveway	
2006	2006-2007	16	Vehículo aéreo no tripulado (UAV)	ScanEagle	
2006	2008-2009	3	Radar de vigilancia aérea	TPS-79 MMSR	
2007	2007	1	Buque de carga	Balsam	De segunda mano
2007	2010	1	Avión de transporte	Boeing-767	De segunda mano
2007	2009	15	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2008	2011	12	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	De segunda mano
2008	2009	12	Helicóptero	Bell-212/UH-1N	De segunda mano
2008	2008	1	Avión ligero	Cessna-180 Skywagon	De segunda mano, versión anterior de Cessna-182 R
2008	2009-2010	10	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	
2008	2009	2	Avión de transporte ligero	King Air -350	
2008	2009	2	Avión de transporte ligero	King Air -350	
2008	2011-2012	7	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2008	2008-2010	14	Avión de	T-37B	De segunda mano



			entrenamiento		
2009	2010	39	Transporte blindado	ASV-150/M-1117	
2009	2013	20	Helicóptero ligero	Bell-206/OH-58	De segunda mano
2009	2010	2	Motor de avión turboeje y turbohélice	CT7	Para la modernización de los aviones CN-235
2009	2010-2014	25	Avión ligero	Legacy	
2010	2011	3	Avión de combate	A-37B Dragonfly	De segunda mano
2010	2011	4	Avión de transporte ligero	King Air -350	
2011	2013-2014	28	Transporte blindado	ASV-150/M-1117	
2011	2013-2019	10	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	De segunda mano
2011	2013	80	Bombas guiadas por láser (LGB)	Paveway	Paveway-2
2011	2012	7	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2012	2014-2015	2	Radar de vigilancia marítimo	APS-143	
2012	2013	4	Helicóptero ligero	Bell-206/OH-58	De segunda mano
2012	2013	4	Helicóptero	Bell-412	
2012	2013	2	Avión de transporte	Boeing-737 Classic	De segunda mano
2012	2013	3	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	

2012	2012-2013	2	Motor diesel	Power Stroke	Para la modernización de TR-12
2012	2013	7	Helicóptero	S-70/UH-60L	
2013	2013	6	Vehículo aéreo no tripulado (UAV)	ScanEagle	
2013	2014	12	Torretas para transportes blindados	Textron Turret	Para la modernización de los ASV-150/M-1117
2013	2015	4	Radar de vigilancia aérea	TPS-70	
2015	2017	60	Helicóptero ligero	Bell-206/OH-58	
2015	2015	100	Misil anti tanque	BGM-71 TOW	
2015	2015	60	Lanza Misiles antiaéreo	FIM-92 Stinger	
2015	2015	2	Transporte blindado	ASV-150/M-1117	
2016	2017	1	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	
2016	2019	21	Helicóptero	S-70/UH-60L	

Fuente: Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI)

Se puede evidenciar cierta tendencia inicial en las adquisiciones al principio del período sobre la necesidad de incorporar herramientas de búsqueda y vigilancia para mitigar el problema de las guerrillas en territorio de difícil acceso. Sin embargo, con el tiempo las adquisiciones se fueron diversificando, adquiriendo también numerosos equipos con importante potencia de fuego.

De la familia de los helicópteros Bell se adquirieron distintos modelos, destacándose las compras de los helicópteros Bell-205/UH-1 Huey-2. Este modelo de segunda mano multipropósito puede ser equipado con distintas piezas de artillería y ametralladoras y puede transportar una carga

útil de 1361 kg y 8 soldados totalmente equipados. Por otro lado, se destacan el Bell-206/OH-58, de porte mediano. Este modelo es generalmente utilizado para tareas de reconocimiento y entrenamiento de personal puede ser equipado con radares y sensores para las tareas de vigilancia, con capacidad para transportar una tripulación total de 5 soldados. También resaltan las incorporaciones de los Bell-212/UH-1N, una variable del Bell-205 de mediano porte, de segunda mano, que se emplea tanto en ámbito civil como militar ya que cuenta con capacidad para transportar 14 pasajeros y una carga útil de 2 toneladas. Suele utilizarse en tareas de menor compromiso de personal o se para entrenamiento de pilotos.

Por otro lado, también se adquirieron helicópteros S-70/UH-60L, modelos utilitarios de carga media empleados en tareas de transporte táctico y de combate. Famoso por sus capacidades de fuego y su renombre, es también conocido como Black Hawk. Alberga 11 tropas de combate más una tripulación de 3 personas, puede estar equipado con piezas de artillería y su estructura es de titanio resistentes al fuego enemigo. También se dio la incorporación de 5 helicópteros modelo Kaman K-Max, cuya misión fundamental es el transporte de cargas, ya que pueden transportar más de 2.700 kg. Sin embargo, con modificaciones e incorporación de radares y sensores estos se emplean también en misiones de reconocimiento y vigilancia, como tareas de rescate y transporte de material bélico (Kaman aerosystems, 2020).

Por su parte, la necesidad de vigilancia fue suplida principalmente mediante la incorporación de los radares TPS-70, APG-66 y ERD-1400C. El primero es un equipo empleado para la búsqueda aérea, que opera en un margen de 450 km y que puede localizar objetivos en diversas condiciones ambientales. Es tecnología de vanguardia ya que permite no solo detectar objetivos, sino que genera un mapa de los mismos y decodifica respuestas de identificación de amenazas. Con los años, el Estado colombiano también adquirió los modelos TPS-79, dispositivo de medio alcance diseñado para aplicaciones de defensa aérea, control de tráfico y protección costera, siendo novedoso por la incorporación de tecnología 3D en la identificación de los objetivos. Con respecto a los APG-66, los mismos se denominan como “Radar de impulsos Doppler de alcance medio”. Estos fueron adquiridos para mejorar y modernizar los sistemas de vigilancia de 2 aviones Metro-3 de las fuerzas aéreas colombianas para tareas de vigilancia. Finalmente, los radares térmicos RDD-1400C fueron diseñados para aeronaves dedicadas a la patrulla, búsqueda, rescate y misiones de reconocimiento. Se adquirieron 7 equipos para modernizar 2 aviones PA-31, 5 helicópteros modelo Bell-412 (cuatro) y Bell-212 (uno).

Se invirtió también en los sistemas portátiles de vigilancia MSTAR, de los que se adquirieron 5 dispositivos. Estos son radares de vigilancia terrestre de alto rendimiento y baja potencia, que permiten vigilar el espacio aéreo en una distancia de 42km. Lo innovador de dicho sistema es que permite catalogar a los objetivos según la clasificación correspondiente (personal, aeronaves, vehículos) y se destaca por su fácil aplicación en el campo de batalla.

Por último, se incorporaron los radares APS-143, dispositivos de seguimiento y vigilancia marítima, que se pueden instalar sobre distintos aviones y helicópteros de ala fija. En este caso se dispusieron para la modernización de los aviones CN-235 de la marina colombiana.

En el ámbito aéreo, además de los helicópteros mencionados, se dieron importantes adquisiciones en términos de aviones y medios utilitarios de múltiple función. Al principio de la década se incorporan modelos de segunda mano como los OV-10 Bronco para reparar parte de la flota colombiana. En años posteriores, específicamente en el 2003, arribarían 10 equipos de este tipo en pleno estado funcional. Este avión ligero de ataque y vigilancia es versátil en sus operaciones en tanto, además de su velocidad y facilidad de operación, puede equiparse con distintos armamentos según la misión a realizar (ametralladoras y cañones) y está dotado con puntos de anclaje para incorporar cohetes y misiles de corto alcance. Se adquirieron también los aviones modelo OT-47B Tracker de la empresa Cessna. Este avión a reacción de tamaño pequeño se suele emplear en misiones antidrogas.

En la incorporación de aviones de combate se destacan también los A-37 Dragonfly. Estos modelos, que están fabricados para el ataque a tierra y contrainsurgencia, se tornaron un activo esencial para el Estado colombiano. Lo que más resalta de este modelo es su capacidad de fuego, ya que pueden transportar múltiples ametralladoras y cuenta con 8 puntos anclajes para dotarlo de bombas, cohetes, misiles y otras herramientas de ataque.

En lo que respecta a aviones de transporte se destacan las compras de los C-130 Hércules, las aeronaves modelo BT-67, los King Air 350, los Boeing-767 / 737 y distintos modelos de la familia de los aviones Cessna, como los aviones utilitarios Cessna-208 Caravan de mediano porte y los Cessna-108 Skywagon de tamaño pequeño para el transporte de personal.

Sin embargo, resaltan fundamentalmente las adquisiciones entre 2006 y 2013 de 21 vehículos aéreos no tripulados (UAV) ScanEagle. La incorporación de estos dispositivos de pequeño porte (1.37 metros y 20 kg.), inaudita en la región, presenta ventajas para tareas de reconocimiento y

vigilancia. Están equipados con una cámara electroóptica e infrarroja de alta resolución y se pueden dotar también de radares térmicos y de pulso. Por otro lado, se destacan por su facilidad de operación: su software de control de aeronaves es fácil de usar y la tecnología avanzada de seguimiento automático de objetos reduce en gran medida la carga de trabajo del operador.

El campo terrestre es el ámbito en el cual hubo menos incorporaciones de equipos provenientes de los Estados Unidos. Cabe mencionar las adquisiciones de vehículos de transporte blindados ASV-150/M-1117 y la compra de torretas modelo Textron para la modernización de los mismos. Estos vehículos todo terreno pueden ser utilizados tanto para transporte como en operaciones de combate ya que pueden ser dotados de torretas y lanzagranadas y cuentan con ametralladoras de gran calibre. Finalmente, también se incorporaron lanzamisiles portátiles FIM-92 Stinger, un misil tierra aire que puede ser lanzado desde el hombro de un soldado y atacar naves aéreas a una distancia de 5.500 metros Cuenta con una longitud de 1.52 metros y pesa alrededor de 15 kg. Por otro lado, se incorporaron bombas guiadas por láser de la empresa Paveway de alta tecnología y los misiles antitanques BGM-71 TOW.

Como apunta Battaglino (2013, p.92), en su gran mayoría estas compras pueden comprenderse bajo la ofensiva que desde el año 2000 el Estado colombiano lanzó contra las guerrillas. En tanto el Plan Colombia incluyó, entre otras cosas, un aumento sustancial del número de helicópteros y unidades militares entrenados en las tácticas contrainsurgencia, las nuevas incorporaciones y el apoyo de los aviones fueron fundamentales para disuadir la movilización de las guerrillas y para reducir sustancialmente su número. Se estableció así el punto de partida de lo que serían unas fructíferas relaciones comerciales en materia de defensa, que le permitieron al país cafetero la incorporación de material de punta para dar respuesta a su crisis interna.

Otro punto por destacar es que las compras provenientes del norte resultaron ser de vanguardia en términos tecnológicos. Si bien hubo adquisición de dispositivos de segunda mano, la incorporación de los ScanEagle, los Black Hawk y los aviones Dragonfly posicionó a la fuerza aérea colombiana como pionera en la región en tanto el contexto territorial de la guerra contra el crimen marcó la necesidad de incorporar herramientas de vigilancia y dispositivos de contrainsurgencia que sean veloces y ligeros en las operaciones. Asimismo, la incorporación de radares dotó al Estado de la capacidad de identificar a los enemigos en contextos ambientales y territoriales adversos y lograr un control efectivo en zonas sensibles para la seguridad estatal. Con

todo esto, queda claro que el apoyo norteamericano, que estos datos indican, fue fundamental para que Colombia tuviera control de su propio territorio.

En otros ámbitos de la agenda bilateral en materia de defensa, los datos permiten advertir una importante cooperación en términos de entrenamientos de personal en suelo extranjero. Por una parte, es cierto que la mayor parte del entrenamiento proporcionado al ejército colombiano está concentrada especialmente en la estrategia antidrogas de los Estados Unidos. Sin embargo, desde el año 2002, cuando se aprobó la Ley de Asignaciones Suplementarias²⁵⁰, el entrenamiento de tropas en territorio norteamericano se ha ampliado para reflejar su apoyo global hacia los distintos gobiernos colombianos y para ayudar al ejército colombiano en su campaña contra los narcotraficantes y los grupos terroristas. Es así que, durante el período analizado, los programas de entrenamiento y las adquisiciones de equipo estuvieron estrechamente ligados a los requisitos operativos de la fase de consolidación del Plan Colombia.

A principios del siglo XXI uno de los programas que más estabilidad y mayor financiamiento presentó fue la “Sección 1004”. Autorizado en la Ley de Autorización de la Defensa Nacional de 1991, la Sección 1004 autorizaba al Departamento de Defensa a prestar apoyo a las actividades antinarcóticos y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional de las fuerzas de seguridad y los organismos encargados de hacer cumplir la ley de los Estados Unidos y del extranjero, incluso para el mantenimiento y la reparación del equipo, el transporte, la capacitación, el suministro de infraestructura, la detección y la vigilancia del tráfico de drogas, el establecimiento de redes de mando, control, comunicaciones e informáticas, el reconocimiento aéreo y terrestre, y la prestación de servicios lingüísticos y de análisis de inteligencia²⁵¹.

²⁵⁰“Supplemental appropriation” - La autoridad presupuestaria prevista en un acto de apropiación que se suma a las apropiaciones regulares o continuas ya previstas. Por lo general, las consignaciones suplementarias se hacen para cubrir emergencias, como el socorro en casos de desastre, u otras necesidades que se consideran demasiado urgentes como para aplazarlas hasta la promulgación de la ley de consignaciones ordinarias del año siguiente.

²⁵¹ Originalmente prevista como una autorización temporal que expirará en 1995, la Sección 1004 se prorroga actualmente hasta el año fiscal 2016. Cabe destacar que las autoridades de la Sección 1004 no se limitan a países específicos y no establecen restricciones de gastos. La única condición jurídica que prohíbe la prestación de asistencia en virtud de la Sección 1004 es la "Ley Leahy", que restringe la capacitación de las unidades de las fuerzas de seguridad extranjeras que abusan de los Derechos Humanos a menos que se adopten "todas las medidas correctivas necesarias". Sólo entre 2008 y 2010, se han gastado casi 2.500 millones de dólares en asistencia bajo esta autoridad. Los requisitos de presentación de informes en relación con la Sección 1004 han sido irregulares.

El entrenamiento antinarcoóticos de la "Sección 1004" representa los esfuerzos de Estados Unidos por ir transformando a través del tiempo a la policía y a la marina colombiana. En el programa participan diversas secciones de la milicia estadounidense como la Infantería de Marina y las Fuerzas de Operaciones Especiales (SOF es su sigla en inglés), y los entrenamientos están directamente enfocados a la tripulación de aviación, la marina colombiana fluvial y la capacitación en infantería ligera de la policía y unidades militares colombianas. Todo el entrenamiento se proporciona en apoyo de los esfuerzos de interceptación de drogas.

En el año 2000, las unidades del SOF proporcionaron entrenamiento para el 1º y 2º Batallón Antidrogas de aproximadamente 1.600 efectivos del ejército colombiano. Luego en el 2001, el Departamento de Defensa continuó su programa de entrenamiento para el 3er Batallón Antidrogas, con una financiación de 2.994.813 dólares. En total se capacitaron a aproximadamente 2.600 efectivos del Ejército colombiano. La "Sección 1004" alcanzó su pico en el año 2007, logrando alrededor de 12.603 entrenamientos. Sin embargo, durante los siguientes años este programa bajo considerablemente su regularidad, siendo que en el 2011 sólo se realizaron 11 entrenamientos específicos de esta sección.

Otro de los programas que se sumaron a los esfuerzos de entrenamientos antinarcoóticos y que financió una amplia gama de cursos para los militares colombianos fue el IMET (Educación y Formación Militar Internacional). Uno de sus principales enfoques es promover relaciones mutuamente beneficiosas entre militares y fomentar la cooperación en materia de defensa entre los Estados Unidos y Colombia. Este programa llegó a tener 704 entrenamientos en el 2004 y, a pesar de que el número luego fue fluctuando, nunca dejó de tener financiación.

El IMET también mantiene íntima relación con el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), el cual dicta cursos diseñados para centrarse en los aspectos no bélicos de la seguridad y las relaciones internacionales y fomenta la comprensión de las políticas estadounidenses con motivo de afianzar la confianza de los países partícipes para con los Estados Unidos. Otros de los intereses promovidos por estos cursos son la ampliación de conocimientos sobre los Derechos Humanos y el sostenimiento democrático. Su financiación fue aumentando a través de los años: en el 2000 los cursos comenzaron con una inversión de 131 mil dólares, y para el 2008 alcanzó alrededor de 298 mil dólares.

Otro de los programas con importante financiación y cantidad de entrenamientos fue el CTFP (Programa de Becas de Defensa Regional para Combatir el Terrorismo). Su objetivo principal se basa en construir y fortalecer una red mundial de expertos y profesionales de la lucha contra el terrorismo en los planos operacional y estratégico, como también contribuir a los esfuerzos para contrarrestar el apoyo ideológico al terrorismo. En el 2007, Colombia recibió más de 400.000 dólares en fondos de este programa.

A pesar de la estable y próspera relación entre ambos países, en los años 2008 y 2009 hubo un notable descenso en la cantidad de entrenamientos y en el monto de la financiación a los programas anteriormente mencionados. Sin embargo, mientras que los programas como el IMET, la “Sección 1004” y el CTFP sufrieron un descenso funcional, otros como las actividades respectivas al Plan de Comando Unificado comenzaron a sumar entrenamientos.

Encabezado por el Jefe del Estado Mayor Conjunto, el Plan del Comando Unificado se revisa cada dos años para reevaluar misiones; planificación, entrenamiento y responsabilidades operativas; y áreas geográficas de responsabilidad. La asistencia no referida a seguridad del Comando Unificado se enfoca primordialmente en la ayuda humanitaria y cívica. Entre el 2008 y 2012 se desarrollaron un total de 418 entrenamientos de tropas colombianas.

Tabla 34: Entrenamientos de tropas colombianas en Estados Unidos (2000 – 2010)

PROGRAMA	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
IMET	763	598	544	590	704	504	467	451	226	253	716
CTFP	0	0	0	358	542	11	100	21	307	425	573
CHDS	18	27	33	41	71	41	40	139	79	106	618
Sección 1004	0	4.462	4.845	10.558	6.472	9.152	6.253	12.603	168	161	188
INCLE	287	425	339	1.271	903	587	494	380	564	636	810

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

Aunque nunca se alcanzó nuevamente la gran cantidad de entrenamientos realizados en la primera década del siglo XX por el ejército colombiano en los Estados Unidos, luego del 2013 el espectro de actividades y la financiación de los programas se mantuvo en una línea estable. De hecho, uno de los que logró reactivar su continuidad fue el programa Internacional de Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INCLE es su sigla en inglés).

El INCLE financia actividades internacionales de lucha contra las drogas, programas anticrimen y programas contra el tráfico de personas. Entre el 2015 y el 2016 se invirtieron alrededor de 2.921.600 dólares para capacitar a soldados colombianos en cuestiones relacionadas al estado de derecho, como el apoyo a la aplicación de la ley y al sector de la justicia en la creación de capacidades antinarcoáticas.

Finalmente, en el año 2017 se activó el programa “Sección 333 - Autoridad para Crear Capacidad”, según el cual Colombia recibió una financiación de 635.418 dólares en el año 2018. Su propósito es realizar o apoyar programas que proporcionen capacitación y equipo a las fuerzas de seguridad nacional de países extranjeros con el fin de fomentar la capacidad de a cabo operaciones de lucha contra el terrorismo, contra el tráfico de drogas ilícitas y contra la delincuencia organizada transnacional, entre otras.

Tabla 35: Entrenamientos de tropas colombianas en Estados Unidos (2011 – 2018)

PROGRAMA	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
IMET	672	364	642	727	249	150	183	108
CTFP	183	441	669	258	87	438	367	140
CHDS	231	28	234	130	91	92	68	83
Sección 1004	8	11	515	1.536	1.593	213	0	0
INCLE	715	551	398	452	649	568	549	451
Sección 333	0	0	0	0	0	0	139	103

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Security Assistance

En el periodo analizado se han realizado numerosos ejercicios conjuntos entre ambos países, fundamentalmente desde la segunda década del siglo XXI. El primero de ellos tuvo lugar en el año 2011 bajo el nombre de “Tradewinds 2011” en Antigua y Barbuda y participaron diferentes agencias de Estados Unidos y militares de Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Bahamas, entre otros. El objetivo de estos ejercicios fue mejorar la cooperación de las naciones para responder a amenazas regionales y se practicaron operaciones de mantenimiento de paz y operativos de lucha contra el narcotráfico.²⁵²

Otro ejercicio que se realizó en el 2011 fue el denominado “Fuerzas Comando 2011” que tuvo lugar en El Salvador. El mismo fue coordinado por el Comando de Operaciones Especiales Sur de Estados Unidos de América, en conjunto con el Comando de Fuerzas Especiales de la Fuerza Armada de El Salvador y estuvo diseñado para acrecentar la cooperación regional y multinacional, la confianza mutua, mejorar el entrenamiento de las Fuerzas de la región, entre otros objetivos. En esta oportunidad participaron 24 países y es importante destacar que Colombia se hizo presente con un destacamento de la Agrupación de Fuerzas Especiales Antiterrorista Urbanas (AFEAU).²⁵³

Un año más tarde se desarrolló el ejercicio “Red Flag 2012” que tuvo lugar en la Base Aérea Nellis de la Fuerza Aérea de Estados Unidos ubicada en Las Vegas. Por primera vez Colombia participó de esta operación en la que solo asisten las Fuerzas Aéreas de los países miembros de la OTAN. En esta oportunidad los pilotos participaron en un entrenamiento real de combate aire-aire y aire-tierra.²⁵⁴

Posteriormente, en el año 2013 se realizó el ejercicio “Cruzex”. En el mismo participaron Estados Unidos, Venezuela, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Ecuador y Uruguay. El escenario de las maniobras fue el espacio aéreo de Natal y Recife donde se concentraron 89 aeronaves, nueve helicópteros y más de dos mil militares. Los pilotos de Colombia participaron con aparatos A-37 Dragonfly. El objetivo de dicho ejercicio fue simular acciones aéreas de mantenimiento de la paz,

²⁵² El observador (2011). *Latinoamérica y EEUU harán ejercicios militares conjuntos*. 11/04/2011. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/latinoamerica-y-eeuu-haran-ejercicios-militares-conjuntos--20114111950>. Recuperado el 07/10/2020

²⁵³ Web infomil. (2011). *Colombia en el ejercicio Fuerzas Comando 2011*. 05/06/2011. Disponible en: <https://www.webinfomil.com/2011/06/colombia-en-el-ejercicio-fuerzas.html>. Recuperado el 07/10/2020

²⁵⁴ Fuerzas Militares. (2012). *Fuerza aérea colombiana en Red Flag 2012*. 04/07/2012. Disponible en: <http://www.fuerzasmilitares.org/notas/colombia/fuerza-aerea/956-fuerza-aerea-colombiana-en-red-flag-2012.html> Recuperado el 07/10/2020

vigilancia de ataques aéreos mediante el refuerzo de zonas de exclusión aérea, ayuda humanitaria y auxilio en situaciones de catástrofe natural.²⁵⁵

En los años 2014 y 2015 se realizó el ejercicio “Panamax”, del que participaron más de 320 efectivos militares en la Base Conjunta de San Antonio, Texas. El objetivo de dichas operaciones fue desarrollar una relación de trabajo más estrecha entre las fuerzas multinacionales para asegurar la defensa del Canal de Panamá. Para esto, el ejercicio incluyó componentes de aire, tierra y tropas de unidades especiales, además del componente marítimo, a partir de operaciones simuladas en el Canal y las aguas aledañas en el Océano Pacífico y el Mar del Caribe.²⁵⁶

La última entrega de las operaciones “Panamax” fue en 2018. En esta oportunidad, el ejercicio se realizó en su mayoría en bases militares de Florida y fue organizado por la Armada Estadounidense²⁵⁷.

En el año 2014 también se realizó un ejercicio entre Colombia y Estados Unidos denominado “Relámpago 2014”. En el mismo participaron 102 militares estadounidenses y seis aeronaves F-16, así como también el Escuadrón de Combate 111Kfir de la Fuerza Aérea Colombiana. La operación Relámpago estuvo encaminada a fortalecer el entrenamiento y brindar un espacio para el intercambio de experiencias entre ambas fuerzas.²⁵⁸

Asimismo, en 2015 se desplegó otro ejercicio llamado “Unitas Amphibious 2015”. El mismo se desarrolló en Brasil, participando divisiones de infantería de marina de ocho países de América, entre ellos Estados Unidos. Dichas actividades estuvieron centradas en la simulación de combates aéreos contra aviones de las fuerzas brasileñas.²⁵⁹

²⁵⁵ Baron, F. (2013). El País. *Ocho países realizan el mayor ejercicio militar aéreo conjunto en Latinoamérica*. 04/11/2023. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2013/11/05/actualidad/1383609280_789526.html. Recuperado el 07/10/2020

²⁵⁶ Voz de América. (2014). *Panamax 2014 une a militares de EEUU Y A.L.* 08/08/2014. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/america-latina/panamax-ejercicios-militares>. Recuperado el 07/10/2020

²⁵⁷ El Comercio. (2018). *Ejercicio multinacional para asegurar la defensa del Canal de Panamá*. 30/07/2018. Disponible en: <https://www.elcomercio.com/actualidad/ejercicio-multinacional-defensa-canal-panama.html>. Recuperado el 07/10/2020

²⁵⁸ Web infomil. (2014). *Inaugurados los ejercicios militares “Relámpago 2014” entre Colombia y Estados Unidos*. 12/08/2014. Disponible en: <https://www.webinfomil.com/2014/08/ejercicios-relampago-2014-kfir-vs-f-16.html?m=1>. Recuperado el 07/10/2020

²⁵⁹ Agencia EFE (2015). *El portaaviones de EE.UU. George Washington llega a Río para ejercicios Unitas*. 24/11/2015. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/portada/el-portaaviones-de-ee-uu-george-washington-llega-a-rio-para-ejercicios-unitas/20000064-2772508>. Recuperado el 07/10/2020

Por su parte, en el año 2016 se llevó a cabo el ejercicio denominado “RIMPAC” en donde participaron 45 barcos, 5 submarinos y más de 200 aeronaves, así como más de 25.000 elementos de personal. En esta oportunidad participaron 27 naciones incluyendo a Colombia, Brasil, Chile y Perú. Estos ejercicios se realizaron durante cinco semanas alrededor de Hawái y del Sur de California.²⁶⁰

Paralelamente, en el año 2016 se entrenaron en Colombia militares de dicho país, Perú y Estados Unidos enfocándose en la práctica de paracaidismo. Los mismos se desarrollaron en la base aérea de Apiay de la Fuerza Aérea Colombiana. El objetivo fue entrenar al personal para desarrollar misiones especiales de infiltración a gran altura y en caída libre.

Finalmente, otra operación muy reconocida fue la denominada “Operación América Unida” que se desarrolló en la localidad Tabatinga en la Amazonia brasileña en el año 2017. En este ejercicio participaron fuerzas de Colombia, Brasil, Perú y Estados Unidos, simulando emergencias humanitarias, como un posible desplazamiento masivo de emigrantes de Venezuela. El mismo se focalizó en operaciones de rescate, evacuación y suministro de alimentos a regiones afectadas por las emergencias.

En resumen, se puede observar que estos dos Estados cuentan con una sólida relación en materia de cooperación en defensa y seguridad. Impulsado por la necesidad de aplacar la amenaza del narcotráfico y la guerrilla, Estados Unidos encontró en Colombia un socio privilegiado en la región, invirtiendo en equipos, programas de entrenamiento y desarrollo de ejercicios conjuntos. Estos no sólo han servido para afianzar la relación bilateral y paliar algunas de las problemáticas internas del país cafetero, sino que también han servido para posicionar al mismo como un actor fundamental dentro de la región en términos militares, provisto de equipos de primer nivel y tecnología de punta.

Asimismo, como resalta Tickner (2009, p.68), el inicio del Plan Patriota en el año 2003, la ofensiva militar más grande de la historia colombiana contra los grupos armados, marcó una etapa de mayor intensidad en la cooperación bilateral en términos militares, contando con la participación

²⁶⁰ Voz de América. (2016). *27 países en ejercicios navales de EE.UU.* 01/06/2016. Disponible en: <https://www.voanoticias.com/estadosunidos/rimpac-hawai-barcos-submarinos-juegos-guerra>. Recuperado el 07/10/2020

activa del Comando Sur en su diseño y ejecución por solicitud expresa del gobierno colombiano. En la misma línea, a inicios del año 2004, el presidente Bush solicitó (y recibió) la autorización al Congreso para elevar el número de tropas y contratistas estadounidenses que podían permanecer en suelo colombiano, bajo el argumento de que la ofensiva militar contra las FARC requería necesariamente de aún más respaldo norteamericano. Hechos como este indican que la relación en este ámbito era sólida y contaba con respaldo no sólo del ejecutivo norteamericano, sino de gran parte del espectro político.

Por otra parte, si bien durante el período estudiado existieron fluctuaciones en la cantidad de entrenamientos de tropas colombianas en suelo norteamericano y en el dinero para la financiación de estos, la relación entre ambos países en este ámbito mantuvo una importante estabilidad. Este vínculo se verifica también en la gran cantidad de ejercicios conjuntos que han realizado ambos países, entre los que se destacan las operaciones Cruzex, Panamax y RIMPAC, entre otras.

Colombia se mantuvo como un aliado predilecto de los Estados Unidos en términos militares, compartiendo agendas, comercio de armas, entrenamientos de tropas y operaciones conjuntas, lo que la posicionó en una posición estratégica en la región. Tal como expuso el ministro de Defensa de los Estados Unidos Mark Esper: “Colombia es el socio más cercano en América Latina en temas de cooperación en defensa” (U.S. Department of Defense, 2020).

8.3.4. Conclusiones

Tras el análisis realizado, queda en evidencia el fuerte relacionamiento existente entre los Estados Unidos y Colombia en términos políticos y diplomáticos, a la vez que militares, aunque con la particularidad de un menor nivel en el ámbito económico.

En el apartado dedicado a la dimensión política y diplomática, se ha hecho hincapié en cuatro cuestiones principales. En primer lugar, las declaraciones y discursos oficiales a lo largo de los años han demostrado que, para los EE. UU., Colombia es “un amigo de América” y un aliado estratégico en materia de seguridad. Durante la presidencia de Uribe, los lazos se fueron reforzando gracias a la aprobación del Tratado de Libre Comercio, la defensa de los valores democráticos y la lucha contra el narcotráfico. Esta relación logró fortificarse aún más con la llegada de Santos al poder, quien adoptó una estrategia diferente a la de su antecesor mostrándose deseoso de concretar acuerdos de paz con las FARC, lo cual le permitió obtener más apoyo y legitimidad por parte de

Washington. Siguiendo esta línea, en segundo lugar, se recopilaron datos de las numerosas visitas de Estado oficiales de funcionarios colombianos y estadounidenses, que desde el gobierno de Pastrana han tenido lugar tanto para el financiamiento del Plan Colombia (y su correcta implementación) como para aprobar el TLC, discutir sobre cuestiones de Derechos Humanos y recursos renovables, y afianzar la colaboración entre ambos países. Posteriormente, se desarrolló el largo trayecto por el cual el país andino ha pasado para lograr la firma de tratados, acuerdos y mecanismos para combatir el crimen organizado y el narcotráfico. Nuevamente, el Plan Colombia aparece como un instrumento fundamental.

En su formulación inicial, el Plan Colombia se planteó como una estrategia para desarticular las redes de producción y comercialización de drogas en la región, así como para debilitar la presencia y acciones violentas de grupos armados al margen de la ley que se financian con actividades del narcotráfico. El gobierno norteamericano planteó la importancia de defender la estabilidad de las instituciones democráticas en Colombia, propósito que además estaba relacionado con la necesidad de garantizar la inversión económica internacional en el país (Ceballos, 2003, p.6).

Por todo esto, las relaciones bilaterales siguieron avanzando, logrando así la firma del Tratado de Libre Comercio en 2006 y del Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad en 2009, además de la institucionalización de un mecanismo fundamental: el Diálogo de Alto Nivel Colombia-Estados Unidos. Otros hitos que marcaron fuertemente la relación y demuestran el importante interés de Washington en el país sudamericano fueron la firma del Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Bogotá en 2016, la inclusión de Colombia en la OCDE y la formalización de su carácter de socio global en la OTAN. Si bien ser socio global de la OTAN no suponía necesariamente que Colombia fuera a participar en operaciones militares ante una crisis internacional, mejoraría la imagen del país y le permitiría tener mayor juego en el escenario internacional²⁶¹.

Ahora bien, la solidez de las relaciones bilaterales en lo político-diplomático, pierde su fuerza al pasar a la dimensión económica. A pesar de que los Estados Unidos ha sido el principal socio del país latinoamericano durante años, la relación no es simétrica, en tanto la producción colombiana pareciera no haber sido considerada como un activo fundamental. Esta percepción

²⁶¹ BBC Mundo. (26/05/2018). Colombia será el primer "socio global" de la OTAN en América Latina. Disponible en <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44262895>. Recuperado el 18/09/2020.

también se vio reflejada en la Inversión Extranjera Directa recibida por parte de Washington. A pesar de exhibir un crecimiento constante a lo largo del periodo, que convirtió a los EE. UU. en el principal inversor, en comparación con la región Colombia fue el país con menos inversiones recibidas. En términos generales, para el país andino la relación con los Estados Unidos en materia económica fue beneficiosa, pero no hay que pasar por alto su naturaleza desigual, ni mucho menos la elevada sensibilidad y vulnerabilidad que presenta en sus relaciones con Washington.

Finalmente, las relaciones en materia de defensa y seguridad estuvieron caracterizadas por una gran cooperación impulsada por la necesidad de vencer al narcotráfico y la guerrilla. La posición estadounidense se basó en el entendimiento de que el conflicto colombiano afectaba al orden internacional y particularmente a la seguridad regional y que ni Colombia ni sus vecinos tenían la capacidad de enfrentar solos el fardo de la lucha antidrogas, requiriendo de ayuda para suplir sus deficiencias (Bonilla, 2004, p.159). Dicha ayuda comenzó con el Plan Colombia y se fue extendiendo al pasar de los años, cumpliendo diferentes funciones.

Se destaca la transferencia de instrumentos militares, primero destinados a la búsqueda y vigilancia de las guerrillas en territorios de difícil acceso para después diversificarse; y la inversión en helicópteros, aviones de combate y radares, siendo estos últimos esenciales para poder identificar a los enemigos y controlar efectivamente zonas sensibles para la seguridad estatal. Asimismo, se dio una importante cooperación en entrenamientos y transferencias de personal, con la implementación de programas como la “Sección 1004”, un claro esfuerzo por parte de los Estados Unidos de transformar a la policía y a la marina colombiana. Si bien con el tiempo la cantidad de programas ofrecidos y el dinero para su financiación fueron declinando, nunca fueron eliminados del todo, manteniéndose estables en los últimos años.

En definitiva, la relación entre Estados Unidos y Colombia en materia de defensa y seguridad tuvo el carácter de una alianza estratégica y dotó al país cafetero de tecnología para poder combatir el crimen y recuperar el control de su territorio. Gracias a la ayuda estadounidense se logró una modernización importante, que posicionó a Colombia como un actor fundamental en la región en cuestiones militares, pero también lo puso en condiciones de responder a su crisis interna.

En esta línea, a Diferencia de lo planteado por parte importante de la literatura sobre Relaciones asimétricas, Tickner y Morales (2015, p.176) plantean que la relación bilateral entre estos actores, que ellos denominan Cooperación Dependiente Asociada, presenta una serie de características

particulares, como un poder de coacción disminuido por parte del actor más fuerte (Estados Unidos) y una capacidad de agencia mayor por parte del actor más débil (Colombia). Además, en este caso, ha sido el actor más débil el que incitó y cultivó la relación, al mismo tiempo que el más fuerte no pretendió limitar la autonomía del más débil, aun cuando este último vio en la asociación o incluso intervención por parte del más fuerte la mejor alternativa para satisfacer sus propios intereses. Se trata de un modelo “en donde Estados Unidos “dirige desde atrás” y Colombia “sigue desde adelante”” (Tickner & Morales, 2015, p.196).

Así, Colombia “ha utilizado su condición de "exportador" de la seguridad para ganar legitimidad a nivel regional y mundial, mientras que, por su parte, el gobierno estadounidense no solo no ha bloqueado la independencia colombiana, sino que ha sido un patrocinador activo de la misma como condición necesaria para el funcionamiento exitoso del modelo” (ídem, 2015, p.174). Se trata de un modelo marcadamente asimétrico, pero donde coexistieron la dependencia, la autonomía y la asociación de beneficios mutuos.

No caben dudas de que durante el período analizado el narcotráfico y la lucha contra la guerrilla fueron vistos por los Estados Unidos como un tema fundamental de seguridad nacional. Esto impulsó al mantenimiento de lazos fuertes con el país cafetero y un apoyo constante a su gobierno, aun cuando el mismo, como se desarrolló en capítulos anteriores, no mantuviera necesariamente un alineamiento irrestricto, automático y rígido (por ejemplo, al momento de votar en la ONU).

Si bien la propia voluntad colombiana de acercamiento pesaría en las relaciones bilaterales, la importante preocupación de Washington por la amenaza que emanaba desde este territorio condujo al permanente interés norteamericano de mantener una relación sólida y fructífera. En este sentido, en el caso de Colombia, su valor estratégico percibido retuvo un peso importante en las consideraciones de la política exterior de los Estados Unidos hacia el país, dando por resultado relaciones bilaterales fuertes, sólidas y fructíferas para ambos países.

8.4. Argentina

Tal como se advirtió en capítulos anteriores, la política de la República Argentina hacia los Estados Unidos se caracterizó a través de los años principalmente por su erraticidad y la relativa contradicción entre discurso y acción, en tanto según diversos indicadores fácticos, Buenos Aires se presentó como uno de los casos más alineados a Washington de la región, al mismo tiempo que los dichos y discursos de tono revisionista y acusador resonaron fuertemente en la opinión pública y en los altos círculos políticos. En breve, Argentina no se posicionó como el mejor aliado de Estados Unidos en la región, pero tampoco como su principal enemigo.

Frente a esto, cabe indagar sobre la política norteamericana hacia la Argentina, con el objetivo de examinar el impacto de este comportamiento ambiguo junto con la irrelevancia sistemática del país austral para los intereses estratégicos de los Estados Unidos²⁶². Los indicadores analizados apuntan a una relación que decayó a lo largo del tiempo, caracterizada más por las tensiones y el distanciamiento antes que por los acercamientos y cada vez menos productiva y beneficiosa para la Argentina y sus habitantes.

8.4.1. Relaciones político-diplomáticas

En el período de las administraciones kirchneristas se desarrolló una “agenda bilateral turbulenta”, caracterizada por dos etapas: mientras que la primera mitad del gobierno de Néstor Kirchner estuvo marcada por una postura de entendimiento mutuo, posteriormente se produjo un “desencuentro consentido”, denominado así ya que ninguno de los países -por distintos motivos- atinó a modificar la situación (Miranda, 2018, párrafo 28).

En cuanto a los tratados bilaterales, durante este período se suscribieron 26 acuerdos; 8 en la presidencia de Néstor Kirchner, 14 en la primera presidencia de Cristina Fernández y 4 durante su segunda gestión, cuando la retórica confrontativa de la entonces mandataria fue en aumento.

²⁶² Cabe advertir que parte importante de los datos desarrollados en este capítulo se adoptan a partir de los trabajos de Rubbi, L. y Hunt, T. (2017) y Santiago, J. (2018), quienes desarrollan un análisis en profundidad de la relación bilateral en distintas áreas desde la perspectiva del Realismo Periférico. Si bien la interpretación de los hechos y los argumentos aquí presentados son propios, la sistematización de datos ya realizada en tales documentos facilitó la elaboración de este apartado (y sirvió para estructurar la búsqueda de datos en los casos restantes). Se agradece a los autores correspondientes la labor realizada.

Tabla 36: Número de acuerdos suscriptos entre Argentina y Estados Unidos (2003 – 2015)

Gestión	Año	Nº de acuerdos	Total
	2003	3	
	2004	1	
Néstor Kirchner	2005	1	8
	2006	2	
	2007	1	
	2008	5	
Cristina Fernández de Kirchner (1ª)	2009	4	14
	2010	4	
	2011	1	
	2012	1	
Cristina Fernández de Kirchner (2ª)	2013	1	4
	2014	1	
	2015	1	
Total			26

Fuente: Elaboración propia en base a Santiago 2018

Tabla 37: Temáticas de los tratados bilaterales entre Argentina y Estados Unidos (2003 – 2015)

Categorías	Gestión Néstor Kirchner	Gestión Cristina Fernández de Kirchner (1ª)	Gestión Cristina Fernández de Kirchner (2ª)	Total
Ciencia y Tecnología	2	4	2	8
Seguridad y Defensa	5	4	1	10
Medioambiente	0	2	0	2
Político-diplomática	0	4	0	4
Económico-comercial	1	0	1	2
Total	8	14	4	26

Fuente: Elaboración propia en base a Santiago 2018

Como puede observarse, al inicio de la presidencia de Néstor Kirchner hubo interés en mantener lineamientos con Estados Unidos en materia referente a la seguridad internacional, particularmente en el combate al narcotráfico. El primer acuerdo entre ambos países se suscribió en agosto de 2003 y refirió al Comité Permanente Conjunto de Cooperación en Energía Nuclear. Respecto a la cooperación en contra de la producción de drogas, en septiembre se firmó un Acuerdo para prevenir y combatir la producción ilícita y el tráfico de drogas, y al año siguiente una Carta de Acuerdo sobre el control de tráfico de drogas y aplicación de la ley. En 2006 se agregó un acuerdo para reforzar el combate contra el narcotráfico y otros delitos relacionados, como lavado de dinero, crimen transnacional organizado y corrupción. En julio de 2007 se firmó un acuerdo sobre Servicios de Transporte Aéreo entre los respectivos gobiernos.

La primera gestión de Cristina Fernández heredó una relación distante con Estados Unidos, relación que la mandataria no buscó profundizar. Si bien se suscribieron cuatro acuerdos en materia de Seguridad y Defensa, se observa una importante diferencia en su segundo mandato. El contraste tan marcado entre las dos gestiones evidencia el distanciamiento en las relaciones bilaterales. De la segunda gestión, el acuerdo más importante fue el Tratado 10886 respecto al cierre de las negociaciones de la deuda con el Club de París (Santiago, 2018, p.32).

En la Tabla 37 se aprecia una agenda bilateral que se va tornando cada vez más blanda debido a la baja coincidencia política en temas más duros. El alcance de los tratados suscriptos fue bajo y decreciente, tanto en cantidad (lo que se evidencia en el último gobierno de CFK) como en calidad. Los acuerdos de tipo diplomático se limitaron a cuestiones de la “agenda baja” como cooperación cultural, académica (Argentina como beneficiaria de becas Fulbright) y diplomacia subnacional de hermanamiento de localidades de bajo perfil internacional como Florencio Varela con Fairfield y Maharishi Vedic (Santiago, 2018, p.33).

En lo que respecta a las visitas de funcionarios de alto nivel y encuentros en eventos multilaterales, entre 2003-2015 se registró una visita oficial entre los presidentes y tres visitas oficiales de alto nivel. La única visita de Estado se produjo en 2003, apenas comenzado el período bajo estudio. En 2009 se llevó a cabo la visita del Secretario Adjunto para América, Arturo Valenzuela, a Buenos Aires; en 2010 la breve visita de la Secretaria de Estado Hillary Clinton; y en 2014 la visita del Secretario de Energía norteamericano. También se produjeron encuentros presidenciales breves en el marco de otros eventos internacionales (Santiago, 2018, p.34).

Anabella Busso (2006, p.47) sostiene que, durante la presidencia de Néstor Kirchner, si bien los encuentros no fueron tan intensos como durante la década de los '90, sí las visitas fueron fluidas y con funcionarios de alto rango. La primera visita de Estado se llevó a cabo a los dos meses de la asunción de Néstor Kirchner, cuando el mandatario viajó a los Estados Unidos para encontrarse con su par norteamericano. La reunión fue un éxito: Bush abiertamente felicitó al presidente argentino por la incipiente recuperación económica, lo alentó a negociar con el FMI e incluso se comprometió a ayudar en las negociaciones. Esto fue entendido como un aval decisivo y un avance de la Argentina hacia la reestructuración de la deuda. Por su parte, Kirchner destacó su decisión de apoyar la lucha contra el terrorismo internacional. Al concluir la reunión, el presidente argentino afirmó que “Tuvimos una conversación muy franca con el presidente. Y nos dio un apoyo irrestricto, sin condicionamientos”. Del mismo modo, anunció que se iniciaba el camino para tener “relaciones excelentes y sinceras” con los Estados Unidos²⁶³.

Al respecto, Russell y Tokatlian (2004, p.22) afirmaron que Kirchner podía no compartir la orientación política de la administración Bush, pero era necesario que comenzara su mandato con un acuerdo con los organismos de crédito. Un default hubiera llevado a la Argentina a profundizar aún más su aislamiento internacional y su crisis interna. De este modo, la relación se constituyó bajo una lógica más pragmática que ideológica. Sin embargo, esta retórica fue interrumpida en la segunda visita por el incidente en la Cumbre de las Américas en 2005 que provocó una crisis diplomática, tal como se analizó anteriormente.

El siguiente encuentro entre funcionarios recién tuvo lugar el 1 de marzo de 2010, cuando la secretaria de Estado norteamericana Hillary Clinton visitó la Argentina. Luego de un encuentro con Cristina Fernández, brindaron en conjunto una conferencia de prensa en la Casa de Gobierno. Se encontraron coincidencias en sus discursos: ayuda humanitaria ante el terremoto de Haití del mismo año, en temas de seguridad como la lucha contra el terrorismo internacional, los programas de seguridad nuclear y las políticas de estímulo frente a la crisis económica mundial. Asimismo, Clinton manifestó respecto a Malvinas que: “Nos gustaría ver a la Argentina y al Reino Unido

²⁶³ La Nación (24/07/2003). Viaje presidencial a Estados Unidos. Fuerte apoyo de Bush a Kirchner. *La Nación*. Disponible en: <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-apoyo-de-bush-a-kirchner-nid513679/> (Recuperado el 13/06/2020)

sentarse a la mesa y resolver los problemas entre ellos de una manera pacífica”, alejándose de su posición neutral en el conflicto (Santiago, 2018, p.34).

Sin embargo, por otra parte, cabe destacar que, si bien la presidenta Cristina Fernández solicitó en reiteradas ocasiones una visita de Estado por parte de Obama, esta nunca se llevó a cabo. En concreto, no hubo ninguna visita oficial de un presidente norteamericano a la Argentina durante los 13 años del período bajo estudio en este caso. Las escasas visitas presidenciales de los Estados Unidos hacia la Argentina han sido una constante. Así lo afirma Morgenfeld (2017, p.114), resaltando que, a lo largo de toda la historia, sólo seis presidentes norteamericanos visitaron el país durante el ejercicio de su mandato. La última visita fue realizada por Clinton en octubre de 1997, en plena etapa de alineamiento. Esto contrasta, por ejemplo, con la situación de Colombia, que recibió múltiples visitas de presidentes norteamericanos o incluso con la de Brasil, donde las visitas mutuas de funcionarios de alto rango fueron una constante.

Como se reveló en los cables diplomáticos filtrados por Wikileaks, la ausencia de visitas oficiales resultó problemática para las relaciones bilaterales (Santiago, 2018, p.34). El gobierno norteamericano emitió más de 2500 cables sobre la Argentina, y en uno de ellos se dio a conocer que el 27 de mayo de 2009 -año en que Obama inició su mandato- el embajador norteamericano Earl Anthony Wayne visitó la Casa Rosada. Durante la reunión privada, contrario de sus discursos públicos, la presidenta insistió en su voluntad de mantener “buenas relaciones” con el gobierno de Estados Unidos y afirmó que, a diferencia de la relación difícil que había tenido con Bush, se hallaba muy complacida con la actitud de Obama²⁶⁴. Wayne afirmó que tanto CFK como sus colaboradores manifestaron en numerosas ocasiones la intención de concretar una reunión con Obama. Sin embargo, el mandatario norteamericano nunca les dio el gusto de una visita.

En noviembre de 2009 en un encuentro del ministro de Economía de Cristina Fernández, Amado Boudou, con la embajadora norteamericana Martínez, el ministro le comentó sobre los rumores de una posible gira de Obama por la región. En la ocasión, el ministro demostró el entusiasmo de la Argentina de ser incluida, destacando su viraje hacia una visión más cooperativa y orientada hacia

²⁶⁴ Alconada Mon, H. (2011). La Presidenta quería una relación más estrecha con Estados Unidos. *La Nación*. 13/03/2011. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/politica/la-presidenta-queria-una-relacion-mas-estrecha-con-estados-unidos-nid1356989?utm_source=newsletter&utm_medium=titulares&utm_campaign=NLPol. Recuperado el 08/06/2020.

los mercados internacionales, y recalcó que la visita norteamericana podría acelerar ese cambio²⁶⁵. No obstante, la gira estadounidense llevada a cabo en enero de 2010 no incluyó a la Argentina.

De todos modos, los mandatarios mantuvieron esporádicos encuentros durante distintas conferencias internacionales como la Cumbre de Seguridad Nuclear en Washington en 2010 y la VI Cumbre del G-20 en Cannes en 2011. La Cumbre de Seguridad Nuclear representó la primera reunión privada entre los jefes de Estado, en la cual concordaron en asuntos de seguridad como trata de personas, narcotráfico y la política argentina en materia de seguridad energética. Obama elogió la postura argentina en seguridad energética e instó a Fernández a “liderar la gestión de los recursos energéticos atómicos”. Por su parte, la mandataria argentina calificó la relación bilateral como “normal y seria”²⁶⁶. El encuentro durante la VI Cumbre del G-20 también fue satisfactorio: Obama declaró que “Cristina es una buena amiga”, y ella reconoció que “No podemos soslayar el liderazgo político y económico de Estados Unidos en el mundo”. Posteriormente, en un breve contacto con los medios, la presidenta destacó el rol central de Estados Unidos como segundo inversor en el país²⁶⁷.

Un acontecimiento de alta repercusión tuvo lugar en febrero de 2011, cuando el ministro de Relaciones Exteriores Héctor Timerman requisó en Ezeiza un avión militar norteamericano. El canciller acusó al gobierno estadounidense de transportar materiales no declarados y exigió un pedido de disculpas. En este marco, el Subsecretario de Asuntos Hemisféricos de Estados Unidos Arturo Valenzuela se comunicó con Timerman para transmitirle su malestar por la forma mediática en la que Argentina manejó la situación. Del mismo modo, aseguró que existen canales más apropiados para solucionar ese tipo de conflictos²⁶⁸. Este incidente profundizó el recelo de la administración Obama. Posteriormente, el presidente -presionado por el lobby de la American Task

²⁶⁵ Ídem.

²⁶⁶ El Mundo (13/04/2010). Fernández de Kirchner: 'Con Estados Unidos tenemos una relación normal y seria'. *El Mundo*. Disponible en <https://www.elmundo.es/america/2010/04/13/argentina/1271141823.html>. Recuperado el 06/06/2020.

²⁶⁷ La Nación (04/11/2011). “Obama describió a Cristina como una “gran amiga” y destacó los “lazos comunes” entre EE.UU. y la Argentina”. *La Nación*. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/cristina-se-reune-con-obama-en-un-intento-por-relanzar-la-relacion-bilateral-nid1420413>. Recuperado el 07/06/2020.

²⁶⁸ Gallego-Díaz, S. (14/02/2011). “Argentina y Estados Unidos intentan recuperar sus relaciones”. *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2011/11/04/actualidad/1320428269_497019.html. Recuperado el 08/06/2020.

Force Argentina a favor de los fondos buitres- votó en el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial en contra del otorgamiento de créditos a la Argentina, acción con claro impacto sobre el país sudamericano y su población.

Con la reelección de Cristina Fernández se esbozó un breve acercamiento en la reunión con Obama en la Cumbre del G-20 en Cannes. Pero a inicios del 2012 reaparecieron las tensiones, manteniéndose hasta el fin del mandato kirchnerista (Morgenfeld, 2016, p.80).

En suma, en todo el período bajo estudio sólo se registró una única visita de Estado, a inicios de la gestión kirchnerista y desde el presidente argentino hacia Washington. Las visitas oficiales decayeron en la importancia de los agentes presentes, hecho que coincidió con la disminución de compromisos firmados, fundamentalmente en el 2do período del gobierno de Cristina Kirchner, evidenciando un enfriamiento de las relaciones bilaterales. Si bien la mandataria argentina esbozó intenciones de acercarse a los Estados Unidos en ocasiones, la respuesta ante la ambivalencia y la erraticidad de la Casa Rosada fue, generalmente, una puerta cerrada. Tal como advierte Santiago (2018, p.36), la negativa por parte del gobierno norteamericano de concretar visitas oficiales de alto rango puede enmarcarse como una “sanción simbólica” hacia la Argentina, buscando evitar que alguna de ellas pudiera ser interpretada como un respaldo público hacia Buenos Aires y ser tomada por los mercados financieros como señal de confianza. Cabe resaltar también los votos negativos por el otorgamiento de nuevos fondos. En términos políticos, diplomáticos y económicos, la Argentina ciertamente pagó los costos simbólicos y reales más altos de la relación.

8.4.2. Relaciones económicas

En materia económico-comercial, la relación nunca fue sencilla. Como se ha tratado anteriormente, las diferencias se remontan a finales del siglo XIX y durante el siglo XX a lo largo de las diferentes conferencias panamericanas. Un momento álgido en esta historia de desencuentros fue durante la década del '40, en la cual Carlos Escudé sostiene que los Estados Unidos participaron activamente en un *boicot* económico a la Argentina. Desde 1942 y hasta 1947 Washington tomó medidas como el rechazo a otorgar licencias de exportación a la Argentina de materiales que hicieran a la expansión de su industria pesada, intervino de manera desfavorable para la Argentina en su política comercial con el resto de América Latina, así como también presionó al Reino Unido de tal manera de limitar la profundización de los vínculos anglo-argentinos (Escudé, 2006, p.7).

A pesar de que en 1947 comenzaron a normalizarse las relaciones, el sentimiento anti-argentino había permeado en la burocracia estatal estadounidense. Por los dos años subsiguientes, el *boicot* continuó a espaldas de la política exterior oficial a través de la Administración de Cooperación Económica, que estaba a cargo del Programa de Recuperación Europea. Esta se encargó de evitar el ingreso de dólares del Plan Marshall a la Argentina, beneficiando a sus competidores naturales en el mercado de alimentos como Canadá y Australia y desalentando también las compras argentinas en moneda europea. Una investigación llevada adelante en 1949 por el Departamento de Estado documentó al menos 33 instancias en las cuales la ECA discriminó a la Argentina (Escudé, 2006, p.8).

Estos hechos, señala Escudé, llevaron a que la Argentina caiga en un “síndrome irracional” en sus políticas a los Estados Unidos, llevando a que los sucesivos gobiernos adopten, a cualquier costo, una retórica antinorteamericana. Del otro lado, Estados Unidos adoptaría en sus políticas hacia la Argentina una perspectiva de “irrelevancia de la racionalidad”, lo que le permitía tomar medidas con respecto a la Argentina que algunos sectores más pragmáticos considerarían irracionales o contradictorias. Pero estas no tendrían un alto costo debido a la relevancia marginal del país para los intereses estratégicos de Washington (Escudé, 2006, p.12). Como plantea la hipótesis de este trabajo, esta idea de la Argentina marginal podría explicar en parte la actitud estadounidense frente a la crisis de deuda desde el 2001, así como las relaciones económicas en años posteriores.

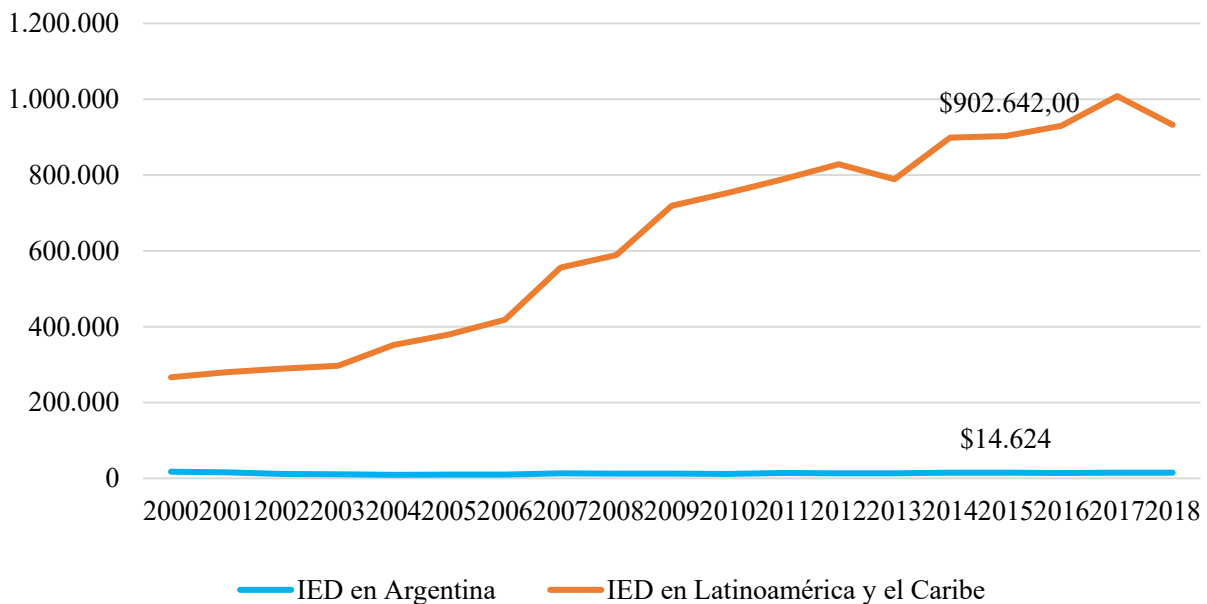
Por otra parte, tales acciones por parte de ambos actores, como es de esperar, anticiparían una relación difícil de desarrollar de manera natural y fluida, requiriendo, por el contrario, de enormes esfuerzos diplomáticos. Estos, como se vieron en el capítulo correspondiente a la política argentina hacia Estados Unidos y en el apartado anterior correspondiente a las relaciones diplomáticas entre ambos actores, estuvieron lejos de llegar a ser los que la relación precisaba.

Ya en el siglo XXI tampoco se había creado una interdependencia suficiente en las relaciones económico-comerciales entre ambos de tal manera de incrementar la relevancia estratégica de la Argentina para los Estados Unidos y posiblemente disminuir así la marginalidad de Buenos Aires. Como consecuencia de la erraticidad política argentina y su irrelevancia estratégica, el monto total de IED norteamericana hacia la Argentina apenas se mantuvo constante en términos absolutos durante el período estudiado, mientras que la inversión en el resto de la región (fundamentalmente

en Brasil) aumentó de manera drástica. En términos relativos, la Argentina fue un destino cada vez menos atractivo para los inversores norteamericanos.

Como se puede apreciar en el siguiente gráfico, la Argentina, en su mejor año como receptor de inversión extranjera directa de los Estados Unidos bajo el período de estudio, representó apenas el 1,6% (2015) de las inversiones con respecto a toda la región. Aun así, cabe destacar que, según datos del Banco Central de la República Argentina, del 2004 al 2012 los Estados Unidos ocuparon el segundo lugar por nivel de tenencia, mientras que del 2013 al 2014 desplazaron a España y ocuparon el primer lugar²⁶⁹, destacándose la participación en el sector petrolero y también en el de la industria química, caucho y plástico. Estos datos indicarían la enorme importancia que tienen las inversiones norteamericanas para la Argentina. Sin embargo, esta relación claramente se destaca por su asimetría y por la irrelevancia relativa cada vez mayor que tuvo Argentina para los inversores norteamericanos. Si bien Estados Unidos fue vital para la Argentina en todos estos años, la Argentina se tornó un socio cada vez más minoritario e irrelevante para Washington en la región.

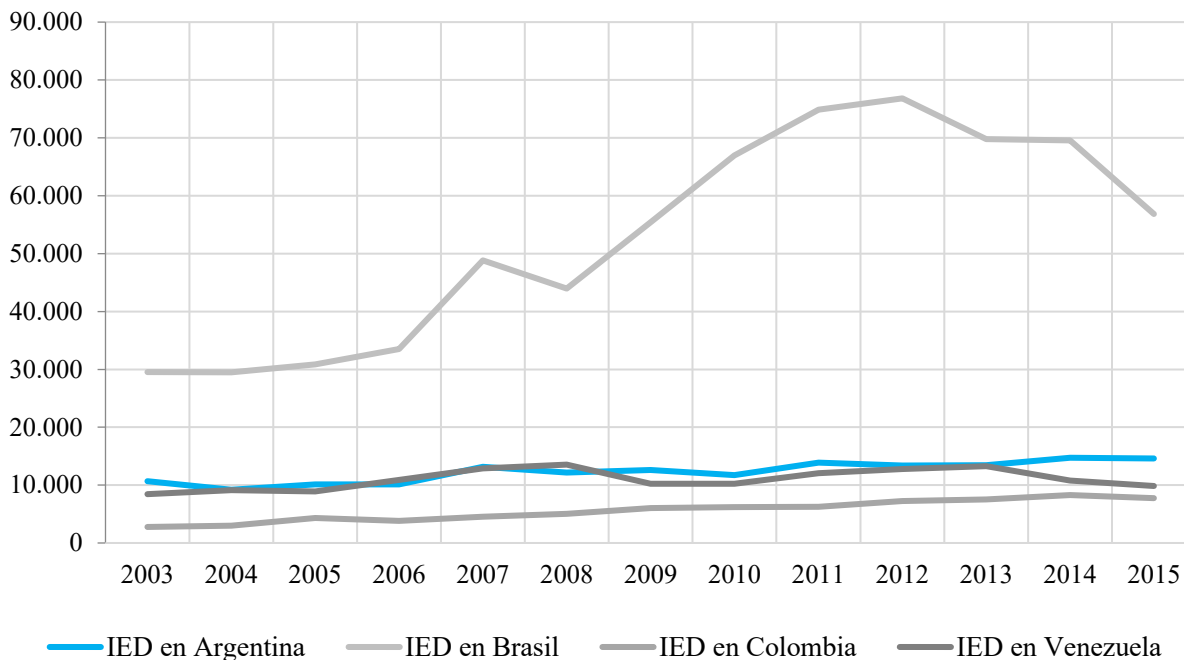
Gráfico 84: Comparación de la IED de los Estados Unidos en la Argentina y en toda América Latina y el Caribe, en millones de dólares (2003 – 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

²⁶⁹ Datos disponibles en los informes del BCRA. Disponibles en: https://www.bcra.gob.ar/PublicacionesEstadisticas/Inversiones_directas.asp

Gráfico 85: Comparación de la IED de los Estados Unidos en la Argentina con Brasil, Colombia y Venezuela, en millones de dólares (2000 – 2018)

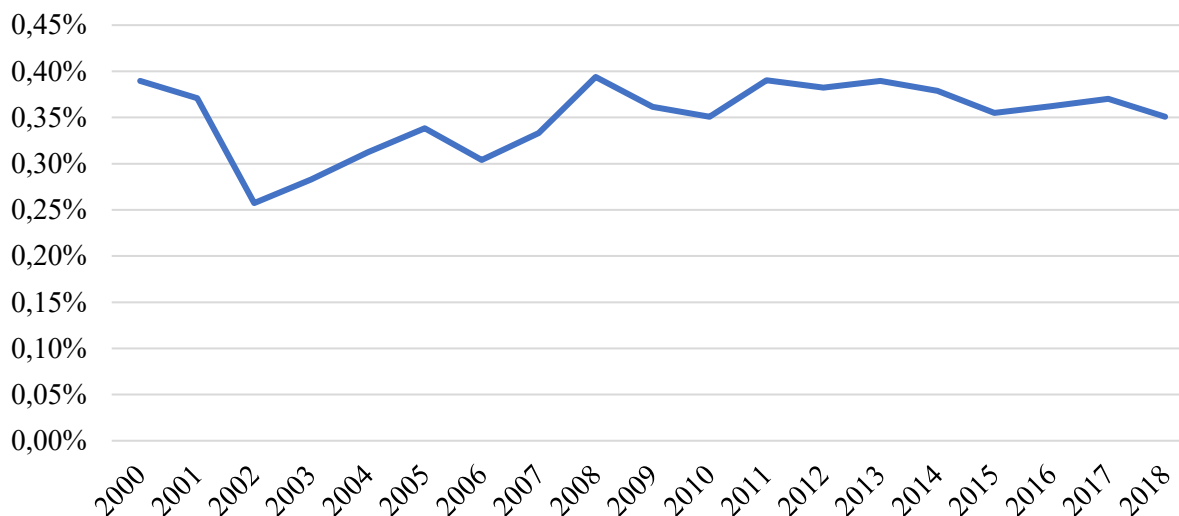


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos

Mientras tanto, en comparación con los otros casos analizados, la prevalencia de Brasil es notable con respecto al resto. Sin embargo, lo que sí llama la atención del gráfico anterior y en contraste con lo analizado en los diversos capítulos, es que el nivel de IED en Argentina y Venezuela es similar, mientras que el de Colombia es aún menor. Esto permite pensar que el valor estratégico superior que tienen Bogotá y Caracas con respecto a Buenos Aires se vinculan no con el nivel de IED sino con los intereses estratégicos de Washington vinculados a su seguridad energética o a su lucha contra el narcotráfico y la asistencia en el combate a las FARC. Esto explicaría por qué, a pesar de un comportamiento claramente conflictivo por parte de Brasil y Venezuela y de la relación errática de la Argentina, los primeros se vieron mejor posicionados que la última en su relación económica con Washington.

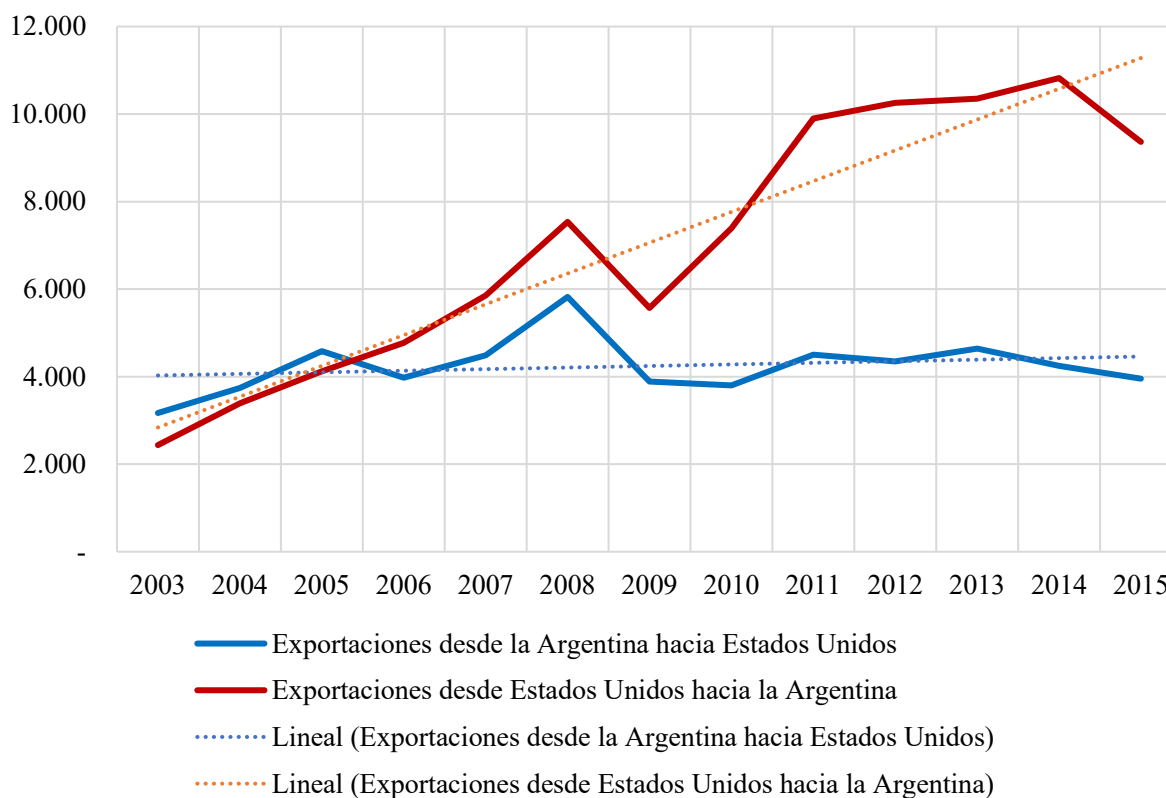
Por otra parte, en términos de comercio bilateral, el comercio con la Argentina del 2000 al 2018 nunca logró llegar a representar ni siquiera el 0,5% del total del comercio norteamericano. Si en términos de seguridad la Argentina no era una prioridad, evidentemente tampoco lo fue en términos económico-comerciales, lo que refuerza aún más la idea de la marginalidad de Buenos Aires.

Gráfico 86: Participación argentina en el comercio estadounidense (2000 – 2018)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos

Gráfico 87: Comercio bilateral entre Argentina y Estados Unidos en miles de millones de dólares (2003 – 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos

Tal como puede observarse, el superávit argentino terminó en el año 2005, a partir del cual la brecha comenzó a ampliarse cada vez más llegando al año 2014 con el mayor déficit comercial con los Estados Unidos dentro del período seleccionado. La Argentina pasó de ser el destino número 41 de sus exportaciones en 2003 a ser el número 28 en 2015. Según los datos proporcionados por el Banco Mundial²⁷⁰, estas exportaciones estuvieron integradas en su mayoría por maquinaria, químicos y una creciente participación de los combustibles. Mientras tanto, las exportaciones argentinas hacia Estados Unidos estuvieron compuestas por combustibles, químicos y alimentos.

El eterno dilema de la competitividad y la falta de complementariedad de sus economías continuó siendo una barrera para el comercio bilateral. Lo fue en las conferencias panamericanas y también en el 2005 en la coordinada respuesta del Mercosur en rechazo al ALCA. Como puede observarse, mientras que la Argentina siguió requiriendo de productos norteamericanos, cada vez en mayor medida, lo que generó un aumento exponencial de las importaciones, esto no sucedió a la inversa. Las exportaciones argentinas hacia los Estados Unidos se mantuvieron completamente estancadas. Los productos argentinos no fueron requeridos en los Estados Unidos y/o fueron reemplazados por productos de otros proveedores. En lugar de verse beneficiada por el comercio bilateral, la relación de la Argentina con los Estados Unidos fue clara en demostrar la necesidad de abastecimiento de productos manufacturados y la consecuente fuga de dólares, siempre vitales en la estructura económica del país sudamericano. Durante este período, la relación aumentó la dependencia argentina, reduciendo aún más su margen de maniobra, en tanto cualquier tipo de acción de castigo implicaría consecuencias cada vez más ruinosas para la Argentina.

Más allá de las relaciones bilaterales, el eje central de la acción externa de Buenos Aires fueron las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) por la salida del default, o por lo menos lo fueron hasta el año 2005. En este caso, Washington tuvo una activa participación como mediador entre el organismo y el país sudamericano. Mucho más política que técnica, los motivos fueron tanto internos como externos, atravesando desde la geopolítica hasta la economía.

Como sostiene Andrés Malamud y se ha descripto anteriormente en este trabajo, la relación de la Argentina con el FMI fue “tormentosa y superficialmente contradictoria” (Malamud, 2011, p.97). La cuestión de la deuda fue un punto clave del cual el presidente Kirchner buscó

²⁷⁰ Datos disponibles en: <http://wits.worldbank.org/visualization/detailed-country-analysis-visualization.html>

diferenciarse y distanciarse del pasado cercano (Torres, 2013, p.126). Si bien tanto Néstor como Cristina Kirchner sostuvieron duras críticas hacia el organismo a lo largo de sus mandatos y lo hicieron responsable del colapso económico y social del 2001, lo cierto es que la práctica fue acompañada de acciones de mutua conveniencia que culminaron con el pago de casi 10 millones de dólares en 2005 para cancelar el monto total adeudado. De manera similar, el discurso del Ejecutivo argentino pudiese haber sido dirigido hacia los Estados Unidos que ostenta el mayor porcentaje de votos totales en el organismo, el 16,51%. Por detrás se encuentran Japón con el 6,15% y luego China con el 6,05%²⁷¹. Sin embargo, a pesar de la distancia discursiva en cuanto a la política de los '90, la dependencia argentina de los Estados Unidos continuaba siendo muy importante, lo cual explica los cambios en la situación económica argentina a partir de la activa participación de Washington en las negociaciones (Miranda, 2014, p.226).

El mayor default de deuda soberana de la historia ocurrió en el 2001 cuando la República Argentina se declaró de manera unilateral en dicha situación al verse imposibilitada de pagar sus deudas, las cuales ascendían hasta casi 100 mil millones de dólares. Frente a este hecho, como señala Eric Helleiner, lo cierto es que la respuesta por parte de los Estados Unidos fue inusual. A simple vista parece una contradicción que un gobierno republicano, conservador y que había adoptado una política exterior claramente más agresiva y unilateral a partir de los atentados del 11-S como lo era el de George W. Bush, haya intervenido en las negociaciones con una política más favorable hacia la Argentina. La administración republicana llevó adelante una política exterior más intervencionista en lo militar y más pasiva en su política económica internacional. Las gestiones a favor de la Argentina durante el 2003 y el 2004 a través del FMI le costaron a los Estados Unidos y al organismo multilateral las críticas por parte de los bonistas privados, quienes a lo largo de la década de los '80 y los '90 se habían visto beneficiados por una política de *bail out* a su favor y de mayor presión a los países deudores. Pero en el 2001, se encontraron sin paquete de rescate y con la indiferencia de Washington (Helleiner, 2005, pp. 951-953).

Los bonistas presentaron reparos al crédito extendido en enero 2003, al segundo programa de asistencia en septiembre del mismo año y a las dos revisiones de enero y marzo del 2004. El motivo

²⁷¹ Fondo Monetario Internacional (08/06/2020), IMF Members' Quotas and Voting Power, and IMF Board of Governors. Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx#total>. Consultado el 08/06/2020.

era que ese dinero estaba claramente destinado a que el país pueda saldar sus deudas con las instituciones financieras internacionales, lo que restaba presión sobre la Argentina y reducía el poder de negociación de los bonistas privados (ídem, 2005, p.953). Si bien los acuerdos solicitaban a la Argentina llegar a un acuerdo con estos acreedores, no estipulaba ningún tipo de resultado determinado. A los bonistas se le sumaron las críticas al interior del Directorio Ejecutivo del FMI por algunos países del G-7 como Japón, Italia y el Reino Unido por la inflexibilidad argentina en las negociaciones con los privados (Heillener, 2005, pp. 956-957).

Domingo Cavallo (ministro de Economía de la Argentina hasta el estallido en diciembre del 2001), señaló que la situación se podría haber evitado. Como una de las causas menciona la falta de liderazgo a nivel internacional por parte de George W. Bush. Para Cavallo, lo que la Argentina necesitaba era el apoyo político de los Estados Unidos para un proceso de reestructuración de deuda, apoyo que llegó demasiado tarde (Cavallo, 2004, pp. 139-143). El ex ministro afirmó que esta respuesta tardía se debió a que Washington buscó que la Argentina finalmente caiga en default para enviar un mensaje acerca de cómo sería la política estadounidense con respecto a las reestructuraciones de deudas soberanas y a las especulaciones (Cavallo, 2004, p.148). La Argentina había llegado para ser el ejemplo justo. Claramente los liderazgos que señala Cavallo fueron diferentes, en tanto estos respondían a contextos nacionales e internacionales opuestos, de auge y vulnerabilidad del poder norteamericano. Con aciertos y con errores, estas visiones buscaron servir a los objetivos estratégicos de los Estados Unidos, en los que la Argentina jugó distintos papeles.

Respecto de estos objetivos, a partir de los trabajos de Eric Heillener (2005) y Roberto Miranda (2014), es posible mencionar una serie de factores que permiten comprender la política de los Estados Unidos hacia la Argentina con respecto a la deuda, pudiendo identificarse diversos intereses en el ámbito geopolítico, económico y de la política doméstica estadounidense.

En cuanto al geopolítico, Miranda sostiene que Estados Unidos jugó un rol de mediador en las negociaciones para evitar mayores daños. Su interés en la estabilidad de la Argentina más bien era la importancia de mantener la estabilidad hemisférica en un contexto en el que Washington tenía sus prioridades en otras regiones del mundo (Miranda, 2014, p.227). La profundización del colapso económico no debía dar lugar a una indiferencia que terminase acercando a la Argentina a la Venezuela de Chávez, especialmente en un contexto donde los gobiernos de izquierda comenzaban a asentarse en América Latina (Heillener, 2005, pp. 959-960). En paralelo, también se buscaba

evitar el crecimiento del antiamericanismo. Alejando a la Argentina de Venezuela, Estados Unidos buscaba un aliado regional para obtener su apoyo en temas de interés nacional como la intervención en Iraq, el ALCA, una eventual presencia militar en la Triple Frontera y la lucha contra el terrorismo (Heillener, 2005, p.960; Miranda, 2014, p.234).

En la misma línea, Anabella Busso indica que los Estados Unidos sencillamente tampoco podía abandonar a la Argentina: debía evitar la expansión de los efectos negativos al resto de los países vecinos, no debía entrar en default con los organismos multilaterales de crédito. El país austral había logrado preservar la democracia en tiempos sumamente difíciles, por lo que no hubiese sido un buen gesto diplomático para el conjunto de América Latina (Busso, 2006, p.58).

En cuanto a la política doméstica estadounidense, un elemento clave fue la ideología neoliberal de algunos funcionarios de la administración Bush. Intervencionista en lo militar, pero pasiva en las finanzas internacionales, la respuesta a la crisis era parte de un esfuerzo mayor por romper con el sentido intervencionista en las crisis financieras internacionales de la administración Clinton. Washington entendía que los *bail outs* y la política de apoyo a los bonistas privados distorsionaban el verdadero funcionamiento del mercado, en tanto estos incursionaban en préstamos soberanos sin estar dispuestos a asumir los riesgos como los defaults y las reestructuraciones²⁷². También diferente era la situación comparada con la de los '80 en la cual los préstamos solían venir de grandes bancos occidentales, por lo que los defaults ponían en riesgo a todo el sistema financiero. La deuda distribuida en diferentes bonistas privados individuales no presentaba dicho problema.

El Congreso estadounidense también tuvo un papel importante y allí es donde los rescates encontraron otra oposición: en los miembros Republicanos. Por más que la administración Bush hubiese buscado aprobar un paquete de rescate para Buenos Aires, habría encontrado oposición en el Legislativo, quienes defendían terminar con los incentivos a los flujos especulativos que costasen caro a los contribuyentes estadounidenses. La idea de que los trabajadores estadounidenses pagasen los costos de las malas decisiones políticas de gobiernos extranjeros y las especulaciones de bonistas privados no era bien recibida. Fue por ello que, meses antes del default del 2001 Allan

²⁷² Según Russell y Tokatlian (2004), el gobierno de Bush utilizó a la Argentina como “conejiillo de indias” de su entonces nueva política para aquellos países emergentes que atravesaran crisis financieras, siendo el test case de una novedosa política reacia a utilizar dinero de los contribuyentes en este tipo de países, bajo la creencia de que el costo para los intereses estadounidenses sería pequeño y no habría efecto contagio en otras naciones emergentes.

Meltzer, economista y presidente de la Comisión Asesora de Instituciones Financieras Internacionales establecida por el Congreso de los Estados Unidos, recomendó que la Argentina entre en default (Heillener, 2005, pp. 960-963).

Por todo esto, a pesar de que el soporte norteamericano al rescate argentino es muchas veces relatado como un caso de claro apoyo hacia Buenos Aires, un análisis profundo de los hechos revela una historia más compleja. En breve, Washington “dejó” caer a la Argentina en default²⁷³ porque esto obedecía a sus propios intereses. Luego, es cierto, recién a partir del 2003 y con la Argentina en default, la intervención de Washington fue clave para obtener los diferentes créditos del FMI. Las declaraciones de los funcionarios también reflejaron el respaldo a Buenos Aires, para desilusión de los acreedores. Cabe destacar las figuras de John Taylor (Subsecretario de Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro) y la legitimación de Roberto Lavagna como interlocutor responsable en las negociaciones (el llamado axis Taylor-Lavagna) (Miranda, 2014, p.231); la de Randal Quarles, Subsecretario para Asuntos Internacionales del Departamento del Tesoro; de John Snow, Secretario del Tesoro; Roger Noriega, Asistente del Subsecretario de Estado para Asuntos del Hemisferio Occidental; y hasta la del propio presidente George W. Bush.

Por último, en lo que obedece a las razones de corte económico del accionar norteamericano, estas estuvieron asociadas a la ideología neoliberal mencionada en el punto anterior. Sin embargo, también cabe mencionar otras razones por las que los Estados Unidos lideraron las negociaciones entre la Argentina y el FMI: la caída de las bolsas de valores en Chile y México en 2002, la estabilidad de Brasil, a quien el FMI había otorgado el mayor crédito de su historia en 2002, y además la presión de países como Francia y España en el G-7, que velaban por los intereses de sus compañías, las cuales se habían visto beneficiadas por las privatizaciones de los '90 (Miranda, 2014, p.230). Otro punto por el cual es posible pensar que Washington finalmente no tomó el lado de los bonistas privados es el hecho de que solo el 9% del total de la deuda privada estaba en manos de tenedores estadounidenses quienes, además, eran grandes inversores institucionales que habían previsto el posible default (Heillener, 2005, p.964).

²⁷³ Este análisis ciertamente no pretende eximir de culpa al manejo macroeconómico del gobierno argentino. Los problemas económicos, si bien muchas veces influenciados por factores externos, suelen ser creaciones casi exclusivamente internas. Es claro que el default argentino no fue “culpa” de los Estados Unidos. Simplemente se utiliza esta referencia para que el lector comprenda mejor el desarrollo histórico de los hechos y la posición ambigua y autointeresada de Washington frente a la cuestión.

A todos estos eventos e indicadores cuantitativos, en lo que fue una serie de hechos con impacto tanto político como diplomático, tal como apunta Russell (2016, p.92):

Los Estados Unidos votaron en contra de los créditos que la Argentina solicitó al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo, y excluyeron temporalmente a la Argentina del régimen preferencial aranceles previstos en el Sistema Generalizado de Preferencias de los Estados Unidos debido al incumplimiento por parte de la Argentina de las sentencias del CIADI. Los Estados Unidos también dieron un fuerte respaldo a la solicitud del FMI de septiembre de 2012 de que la Argentina, en su calidad de miembro de la institución, proporcionara estadísticas fiables relativas a sus precios y a sus resultados en materia de crecimiento (Russell, 2016, p.92).

En conjunto, estos hechos demostraron las consecuencias para la Argentina de enfrentar a Washington sin ser lo suficientemente relevante como para evitar castigos.

8.4.3. Relaciones estratégico-militares

Al inicio del período, el gobierno de Néstor Kirchner retomó la idea de las guerras por los recursos. En este marco, se mantuvo una conducta confrontativa en la cuestión Malvinas, bajo el discurso de que una potencia extrarregional podría amenazar las riquezas del país. Si bien a nivel interno esto pretendía generar algún tipo de movilización de recursos (que de todos modos fue insuficiente), a nivel internacional sólo aumentó la desconfianza de los Estados Unidos y provocó que abandonara de facto la condición de aliado extra-OTAN (Battaleme, 2016, p.31). Por lo tanto, la relación bilateral en materia de seguridad no estuvo exenta de conflictos. La creciente tensión bilateral en el ámbito de la seguridad se puede observar en la compraventa de armas, los préstamos por parte de Estados Unidos y los entrenamientos y ejercicios conjuntos.

En cuanto al comercio de armas, en la década de 1990 las Fuerzas Armadas de la Argentina iniciaron una política de “desarme unilateral” que consistió en una disminución de sus capacidades, tendencia que se mantuvo hasta el período en estudio. Por lo tanto, se observa una disminución en la compra de armamentos y la prácticamente nula adquisición de equipos nuevos. Cabe advertir, como apunta Battaglino (2013, p.93), que el gasto en armamento en Argentina ha demostrado ser durante este período el más bajo de la región. A pesar del auge económico del país desde 2003, la falta de apoyo social y político al gasto militar en armamento ha sido el principal obstáculo para su aumento. “Ciertamente, los políticos y los civiles en general han mostrado una notable falta de

interés en los temas de defensa desde 1983. Esta tendencia es producto de los fracasos políticos, económicos y militares de la última dictadura militar” (Battaglino, 2015B, p.238).

Durante la última década, la Argentina sólo adquirió material de ocho Estados proveedores en escasas cantidades. La compra de armamentos estuvo escasamente diversificada, constituyéndose los Estados Unidos como el único lazo relativamente constante en materia de provisión de equipo militar (Rubbi y Hunt, 2017, pp. 604-606).

Tabla 38: Acuerdos de compra de equipos militares a Estados Unidos por parte de la Argentina (2003 – 2015)

Año de encargo	Cantidad	Tipo	Modelo	Notas
2003	2	Radar de búsqueda aérea	TPS-43	De segunda mano
2004	9	Helicóptero	Bell-205/UH-1 Huey-2	Ensamblados en Argentina
2004	3	Radar de búsqueda aérea	TPS-43	De segunda mano
2005	40	Motores Turbofan	TFE 731	Sólo 8 unidades entregadas
2006	5	Helicóptero ligero	Bell 205 - UH-IH	De segunda mano
2006	36	Helicóptero ligero	Bell 205 - UH-IH	Ensamblados en Argentina
2007	4	Helicóptero de transporte	S61 - H-3A	De segunda mano. Modernizados para su entrega
2009	5	Helicóptero ligero	Bell 206	
2011	1	Helicóptero	Bell 412	
2014	2	Helicóptero	Bell 412	De segunda mano
2014	1	Avión ligero	Pa28 Cherokee	
2015	2	Avión de transporte ligero	C212	De segunda mano
2015	2	Avión de transporte ligero	Cessna-208 Caravan	

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Rubbi y Hunt 2017



Sin embargo, el análisis de Rubbi y Hunt (2017) sobre los contratos de importación y las capacidades técnicas de las armas adquiridas por la Argentina a los Estados Unidos ilustra la tendencia a la disminución de material adquirido. Tal como puede observarse en la Tabla 38, durante este período se redujo de forma paulatina la cantidad de acuerdos de importación de armas. Los autores destacaron el descenso de contratos para la compra de 40 motores Turbofan TFE 731, que serviría para producir y modernizar los aviones argentinos Pampa III. No obstante, solo ocho unidades fueron entregadas. Asimismo, el mayor acuerdo para la adquisición de material fue realizado en 2006, en un contexto en que los roces con los Estados Unidos aún no eran tan marcados. Se encargó la compra de 41 helicópteros Bell 205/UH-1H, modelos utilizados para aplicaciones aéreas, levantamiento de carga y extinción de incendios. A partir de entonces, la venta de material norteamericano hacia la Argentina tendió a reducirse con el paso del tiempo.

Al año siguiente se acordó la adquisición de cuatro Sikorsky SH-3 Sea King, un helicóptero de la compañía norteamericana Sikorsky Aircraft, generalmente destinado a la guerra antisubmarina. En 2009 se compraron cinco helicópteros ligeros Bell 206, que se destinaron a la Escuela de Aviación del Ejército. Entre 2011 y 2012 “se adquirieron una y dos unidades respectivamente de Helicópteros Bell-412, helicóptero utilitario de transporte construido por Bell Helicopter Textron”, que fueron incorporadas a la flota de la VII Brigada Aérea de Moreno (Rubbi y Hunt, 2017, p.610). Sin embargo, hubo dudas sobre la compra ya que se evidenció que los equipos fueron adquiridos con el fin de transportar funcionarios, por lo que no resulta operativo en lo militar (Rubbi y Hunt, 2017, p.610). La poca operatividad de los helicópteros adquiridos forma parte de la tendencia a la reducción de la compraventa militar, e ilustra el paulatino descenso de la calidad del equipo militar norteamericano transferido hacia la Argentina. Posteriormente, para 2014 se acordó la compra de un avión ligero PA28 Cherokee producido por The New Piper Aircraft Company, utilizado para instrucción y entrenamiento. Finalmente, en 2015 se adquirieron dos aeronaves de segunda mano de CASA a través del programa Foreign Military Sales, de la empresa Aviacom LLC, y dos unidades del Cessna 208 Caravan, aviones de transporte ligero²⁷⁴.

Si bien se mantuvo la compra de armas por parte de la Argentina, tanto su cantidad como su calidad disminuyeron notablemente. Rubbi y Hunt (2017, p.611) plantearon que “ninguno de los

²⁷⁴ Infodefensa (2015). El ejército argentino recibe el primer avión Cessna Grand Caravan. *Infodefensa*. 16/06/2015. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/latam/2015/06/16/noticia-arriba-primer-avion-cessna-grand-caravan-ejercito-argentino.html>. Recuperado el 24/06/2020.

equipos vendido puede ser considerado como un equipo que aumente efectivamente las capacidades defensivas del país. Es decir, que no hubo una real transferencia de tecnología militar”. Esta situación se explica en parte por cuestiones internas, como el escaso presupuesto militar, pero también se puede asumir que los Estados Unidos disminuyeron la venta de armas al país como otra “sanción simbólica” ante la política exterior confrontativa del país.

En cuanto a los entrenamientos de tropas de forma conjunta, se destacaron los ejercicios realizados en el programa Joint Combined Exchange Training (JCET), que consisten en ejercicios para las fuerzas de operaciones especiales estadounidenses en Estados considerados aliados. En el marco del International Military Education and Training (IMET), para 2003 se entrenaron 360 militares y al año siguiente casi el doble, pero la cifra decayó hasta alcanzar los 35 entrenados en 2015. Desde el año 2011 disminuyó drásticamente la cantidad de militares entrenados. En la misma línea, diversos programas promovidos por los Estados Unidos con el objeto de capacitar, entrenar y coordinar el trabajo de las Fuerzas Armadas y de Seguridad en cuanto a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo se vieron reducidos a lo largo de los años de las tres administraciones kirchneristas, tanto en cuanto a inversión como en cuanto a cantidad de personal argentino participante (Rubbi y Hunt, 2018, pp. 612-614).

Tabla 39: Entrenamientos de tropas argentinas en Estados Unidos (2003 – 2015)

PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Combating Terrorism Fellowship Program		12	70	50	62	65	51	44	2	13	9		
Non security Assistance - Unified Command	4					1	69	75					
Peacekeeping Operations								1					
Section 1004 Counter-Drug Assistance						22	88	118	1	2			
Foreign Military Sales	27	32	23	16	17	33	42	25	13	18	19	19	55
International Military Education and Training	360	599	235	329	377	354	358	447	24	103	38	64	35

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Rubbi y Hunt

En el caso de la denominada “sección 1004” de asistencia en materia de seguridad contra el narcotráfico, en 2008 hubo 22 entrenados, disminuyendo a 2 en 2014. Lo mismo sucedió en el programa de becas en la lucha contra el terrorismo, presentando 70 militares entrenados en 2005, y solo 9 en 2013. En el caso del plan de comando unificado la cifra aumentó un breve período, presentando 4 militares entrenados en 2003 y 75 unidades en 2010, a partir de entonces no se llevaron a cabo otros ejercicios. Además, se observa que tampoco se han realizado entrenamientos para el programa de no-proliferación, antiterrorismo, desminado (NADR) ni en el programa de control internacional de narcóticos y aplicación de la ley (INCLE) (Rubbi y Hunt, 2017, p.614).

Esta tendencia a la reducción también se observó en los programas de financiamiento y becas relacionadas al ámbito militar. En el programa de becas en la lucha contra el terrorismo, encargado de ofrecer financiación para militares extranjeros en instituciones educativas argentinas, para 2005 la suma invertida fue de 118.000 dólares, reduciéndose en 2013 a los 10.320 dólares. En la “Sección 2001” referente a la seguridad contra el narcotráfico, en 2003 se destinaban 232.000 dólares, en contraste con los 57.000 dólares del año 2012, fecha en que el programa finalizó. Por último, el IMET invirtió 1.000.000 dólares en el año 2003, y, en consonancia con el descenso del personal entrenado, el monto fue disminuyendo hasta alcanzar los 336.000 dólares en 2015.

Por otra parte, como apunta Russell (2016, p.97-98), después de años de estrecha colaboración bilateral en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, el episodio del avión del año 2011 fue un punto de inflexión. Meses después del incidente, la Secretaria Adjunta de los Estados Unidos testificó que había "insuficiente cooperación en materia de seguridad" entre los dos países. A esto se sumó que el informe anual del Departamento de Estado norteamericano sobre terrorismo señalara en 2012 que "la cooperación en materia de aplicación de la ley y seguridad con Argentina se redujo significativamente en febrero de 2011 después de que las autoridades argentinas confiscaron equipos sensibles de los Estados Unidos". Para 2013, el informe relataba que la cooperación entre los Estados Unidos y Argentina se limitaba al "intercambio de información". Similares proclamas acusatorias y de condena se registraron en los informes del Departamento de Estado sobre drogas, en los que se evidenció una disminución de la cooperación bilateral y una condena a la Argentina, que era crecientemente reconocida como un punto de tránsito y consumo de cocaína y como fuente de precursores químicos, además de productora de “paco”.

En suma, durante este período la conducta de la Argentina fue errática, manteniendo una retórica de alto perfil que llevó al país a rivalizar con la potencia en temas de seguridad internacional (Battaleme, 2016, p.15). La situación provocó la desconfianza de los Estados Unidos que, en consecuencia, comenzó a disminuir sus préstamos en materia de defensa, a reducir la cantidad de entrenamientos conjuntos y se mostró poco dispuesto a vender equipo militar moderno a la Argentina. Todo esto, sumado a la creciente irrelevancia que adquirían las cuestiones relacionadas a la defensa en la agenda de gobierno local, llevaron hacia una política similar al desarme, con equipo desatendido y personal con escaso entrenamiento y sin conexión con los avances más modernos en la materia.

8.4.4. Conclusiones

Cada una de las diferentes dimensiones desarrolladas profundizaron sobre la forma en que se llevó adelante la política exterior de los Estados Unidos hacia la Argentina. En cada una es posible observar la creciente irrelevancia de Buenos Aires para los intereses estratégicos de Washington y el distanciamiento entre ambos, ya sea por factores históricos no superados, la erraticidad de la política argentina y/o su irrelevancia de cara a los intereses estratégicos de los Estados Unidos.

En materia político-diplomática, los encuentros de alto nivel fueron escasos y casi todos se dieron en el marco de conferencias multilaterales. La única visita de Estado fue la de Néstor Kirchner a tres meses de haber asumido, mientras que ningún presidente de Estados Unidos visitó la Argentina. En materia económica, las inversiones fueron mucho menores en comparación con otros países de la región, como Brasil, e incluso similares a las de Venezuela, país conocido por su alto nivel de confrontación frente a Washington. En lo comercial, el creciente déficit comercial y una participación en el comercio de los Estados Unidos que nunca llegó al 0,5% demuestran que los productos argentinos sencillamente no resultaron atractivos para la potencia norteamericana. Finalmente, en materia de seguridad, los entrenamientos de militares argentinos en Estados Unidos fueron cada vez menores, al igual que el comercio de armas.

Queda en evidencia el papel secundario que jugó la Argentina para Washington. Si bien Buenos Aires no fue blanco de sanciones directas ni de abiertos confrontamientos como los que se dieron con Caracas, tampoco se vio beneficiada por su relativo acercamiento en términos prácticos (como su alineamiento en diversas temáticas en la ONU). Tal como evidencian los datos, la política

exterior del país austral junto con su irrelevancia estratégica llevaron a que el comercio y las inversiones se estancaran durante todo el período, repercutiendo en las posibilidades de desarrollo, con diversas consecuencias directas e indirectas para la propia población argentina.

Cabe destacar que Escudé apela a la idea de “Realismo Periférico menos complaciente” para caracterizar la política exterior de estos años. Con este concepto, el autor destaca que ciertas políticas implementadas durante los '90 continuaron durante la época de los Kirchner a pesar de la retórica confrontativa. Es el caso de la adhesión de la Argentina al Tratado de No-proliferación o el rechazo al ALCA, la continuidad del Mercosur, la mantención de relaciones diplomáticas con el Reino Unido, la condena al terrorismo internacional y las críticas a Irán (Escudé, 2012, p.10). Desde su perspectiva, líderes como los Kirchner “frecuentemente deben disimular su Realismo Periférico con retóricas altisonantes, que tranquilizan a quienes creen que, confrontando, sus países son más autónomos y más dignos” (Escudé, 2012, p.113).

Sin embargo, el problema reside en que la inmensa irrelevancia que representaba la Argentina para Washington llevó a que estas retóricas se trasladaran en desencuentros político-diplomáticos con costos tangibles. La irrelevancia estratégica de la Argentina, junto con una política exterior marcada por declaraciones confrontativas de alto perfil condenaron al país y a sus ciudadanos a la marginalidad, poco productiva en términos del desarrollo económico que propugna la teoría. Tal vez los Kirchner hayan practicado (voluntaria o involuntariamente) cierta suerte de Realismo Periférico, pero la falta de cualquier tipo de atractivo estratégico condujo a que las consecuencias ciertamente no fueran las esperadas y que la retórica revisionista pesara más de lo deseado. El fuerte hizo lo que pudo. Argentina, débil e irrelevante, sufrió lo debido.

8.5. Comparación entre casos

Este capítulo analizó la variable dependiente del modelo propuesto, la política exterior de Estados Unidos hacia los casos seleccionados. El objetivo fue describir y comparar las relaciones bilaterales existentes de cada uno con Washington, desde la perspectiva de este último. Para ello, se profundizó sobre las tres dimensiones propuestas dentro de cada caso de estudio: la política-diplomática, la económica y la estratégico-militar. A continuación, se comparan los datos resultantes de este análisis.

En la primera dimensión, la político-diplomática, queda clara la percepción de Brasil como el actor con lazos más profundos con Estados Unidos. Durante todo el periodo estudiado las relaciones fueron estrechas y hubo una buena percepción y un intento de acercamiento marcado por parte de los líderes norteamericanos, cuestión que se evidenció en dos grandes episodios simbólicos: la declaración de Brasil como Estado con el cual Washington planeaba mantener un “Diálogo Estratégico” para el 2005 bajo la presidencia de Bush, y el reconocimiento de Lula Da Silva como uno de los políticos más populares a nivel internacional por parte de Obama. Sin embargo, es relevante distinguir el escándalo de Wikileaks en 2013, cuando Brasil se mostró disconforme con la actitud de Washington al reconocer los episodios de espionaje y su reticencia a dejar de hacerlo. Este suceso en cierto modo distanció las relaciones tan estrechas que tenían ambas naciones, pero para mediados del 2015 se retomaron los excelentes tratos precedentes.

Aun considerando tal hecho en particular, Estados Unidos siempre fue permisivo bajo las actitudes revisionistas del país carioca, imponiéndose como claro ejemplo la advertencia (sólo en términos discursivos y sin mayores reclamos) de Washington de prudencia y responsabilidad ante la firma del acuerdo brasileño con Irán y Turquía en materia nuclear. Por otra parte, las visitas diplomáticas de alto rango fueron múltiples, así como los acuerdos firmados y las palabras de aprobación por parte de diversos integrantes del poder ejecutivo norteamericano, todo esto a pesar de una fuerte y marcada posición revisionista de Brasil en el plano regional e internacional, expresado fundamentalmente mediante su oposición constante en las votaciones de la ONU.

En términos similares, Colombia fue reconocido como un “amigo de América” y un aliado estratégico para los Estados Unidos. Durante la presidencia de Uribe se mantuvieron buenas relaciones y se profundizaron aún más con la llegada de Santos al poder, quien se mostró deseoso de concretar los acuerdos de paz con las FARC y recibió consecuentemente incluso un mayor

apoyo y reconocimiento de legitimidad por parte de Washington. Tanto las visitas de altos funcionarios como la firma de tratados bilaterales se dieron principalmente en el marco de la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y la guerrilla. Hechos clave como el Tratado de Libre Comercio en 2006, el Acuerdo en Materia de Cooperación y Asistencia Técnica en Defensa y Seguridad en 2009, la cristalización del Diálogo de Alto Nivel Colombia Estados Unidos, el Acuerdo para la Terminación Definitiva del Conflicto en Bogotá en 2016, el ingreso de Colombia a OCDE y el nombramiento de Colombia como socio global OTAN demuestran las buenas relaciones entre ambas naciones, a pesar de que en ciertas cuestiones ambos mandatarios del país sudamericano se reservaran cierto margen de maniobra frente a otros asuntos internacionales.

Por otra parte, respecto a Venezuela puede verse una constante en términos de comportamiento y una respuesta variable: el discurso y la práctica revisionista se mantuvieron tanto durante la gestión de Chávez como la de Maduro, mientras que el comportamiento de Estados Unidos se mostró variable. Si bien hubo una promoción constante por parte de la nación norteamericana de un discurso enfocado en la consolidación democrática, el respeto de los DDHH y del Estado de Derecho, en la práctica hasta tanto no decayó el precio del crudo y Estados Unidos desarrolló la tecnología necesaria para la explotación no convencional, el grado de sensibilidad percibido por Washington respecto al petróleo venezolano fue relativamente alto, hecho que impactó en la ausencia de respuestas contundentes y el mantenimiento de ciertos lazos políticos y diplomáticos. Este tipo de relación fue decayendo progresivamente, dando mayores márgenes de maniobra a la aplicación de sanciones. La Ley de Defensa de los Derechos Humanos y Sociedad Civil en Venezuela y la Orden Ejecutiva N°13.692 son manifestaciones concretas del cambio de comportamiento del gobierno estadounidense a medida que Venezuela fuera transitando lentamente hacia mayores niveles de irrelevancia.

Por último, Argentina mostró durante prácticamente todo el período de forma su irrelevancia para los Estados Unidos: los encuentros entre altos funcionarios fueron escasos y la mayoría de ellos se dio en el marco de conferencias multilaterales; la firma de tratados bilaterales mermaron conforme avanzaron los años del período de estudio seleccionado; y si bien Argentina nunca sufrió sanciones directas por parte de la gran potencia, tampoco se vio beneficiada pese a su relativo acercamiento en términos prácticos como su alineamiento en Naciones Unidas, la firma del Tratado de No Proliferación, la condena al terrorismo internacional o la crítica al régimen iraní durante los primeros años de los mandatos kirchneristas.

Respecto a la dimensión económica, los cuatros casos muestran una dinámica asimétrica a favor de los Estados Unidos: para Brasil, Venezuela y Colombia, Estados Unidos resulta un socio clave en términos de exportaciones, a la vez que para la Argentina la economía estadounidense en muchos aspectos resulta ser competitiva con la economía del país sudamericano. Esta asimetría beneficia a Washington, transformándose en una herramienta que podría utilizar a su favor. El caso más claro de tal aprovechamiento fue el venezolano: cuando la gran potencia era sensible frente al petróleo de Venezuela, tal condición permitió a Hugo Chávez acumular reservas de divisa extranjera y mantener su intento de contrahegemonía a nivel regional e internacional; sin embargo, con la paulatina independencia energética estadounidense y con las asociaciones con otros socios como Canadá, Washington dejó de moderar su repuesta ante el revisionismo venezolano, aplicando sanciones a PDVSA y reduciendo los ya escasos niveles de inversión, cuestión que también devino en el aumento de la deuda venezolana..

En el caso brasileño, Estados Unidos fue el principal socio de exportaciones del país carioca hasta el 2009 cuando fue reemplazado por China. Por otro lado, si bien la IED de Estados Unidos en América Latina decreció durante el período estudiado, Brasil se mantuvo como el principal receptor de la región en todo momento. Considerando la deuda, Brasil junto con la Argentina son los países con mayor deuda contraída en el Cono Sur, aunque para el caso brasileño las relaciones con las principales entidades financieras mundiales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo siempre fueron fundamentalmente positivas y de un acompañamiento constante, gracias al beneplácito norteamericano. A pesar de las confrontaciones retóricas bajo la bandera del PT, la dimensión económica de la relación bilateral no se vio afectada. Por el contrario, Brasil se vio ampliamente favorecido por tal trato.

Colombia, por su parte, también implicó un claro caso de relación asimétrica, en tanto Estados Unidos fue el principal socio del país cafetero durante el período, mientras que la producción colombiana no fue percibida como activo fundamental (como sí fue el caso del petróleo venezolano). Si bien hubo un crecimiento constante de las inversiones estadounidenses durante el período estudiado, Colombia es el país con menos inversiones recibidas en la región, inclusive menor que Argentina. Esto demostraría (en coincidencia con el planteo de Escudé) que mantener una política de plegamiento o acoplamiento a una gran potencia no es suficiente para verse beneficiado en las distintas agendas de la relación bilateral. Tal macro-relación debe acompañarse de buenos manejos de las micro-relaciones en los distintos ámbitos correspondientes.

Finalmente, el caso argentino bajo esta dimensión nuevamente demuestra su irrelevancia a los ojos de Estados Unidos. Por una parte, el comercio bilateral fue escaso e irregular (en parte, dada la relativa competencia entre las producciones de ambas economías). En términos comparativos, Argentina representó durante todo el período menos del 0,5% de la participación en el comercio total de los Estados Unidos, por debajo de los casos de Brasil, Colombia y Venezuela. Por otro lado, en términos de inversiones, la Argentina recibió niveles menores que Brasil y similares a los de Venezuela, actor que se mostró abiertamente revisionista a la gran potencia en cualquier situación posible, contra la política de oposición limitada del país austral.

En tercer lugar, en el marco de la dimensión estratégico-militar se muestran dos tendencias: mayor cooperación con Brasil y Colombia, mientras que tanto Venezuela como Argentina, por distintas instancias, son ejemplos de relaciones menos comprometidas. En el caso de Brasil hubo una estrecha cooperación como delegado de Washington para contener amenazas y escenarios de cooperación regional en términos de seguridad, principalmente en temas relacionados con el narcotráfico, el terrorismo y la inestabilidad regional. Se puede observar durante este período una relación dinámica en cuanto a la compra de armamento norteamericano y de ejercicios conjuntos llevados a cabo, destacándose entre ellos el Cruzex, el Panamax y el Unitas Amphibious.

Respecto a Colombia, por otro lado, la cooperación estuvo específicamente vinculada con la lucha contra el narcotráfico y las guerrillas, situación que afecta a la seguridad regional y particularmente nacional de los Estados Unidos. Tal cooperación se dio bajo el entendimiento de que ni Colombia ni sus vecinos contaban con las capacidades suficientes para erradicar tales amenazas por su propia cuenta. Instancias como el Plan Colombia, que proveyó de instrumento militar considerable al país cafetero en equipos de búsqueda y vigilancia para las guerrillas (helicópteros, aviones de combate y radares, por dar sólo algunos ejemplos) y el entrenamiento y transferencia de personal, particularmente bajo el programa Sección 1004 para la policía y la marina colombiana, muestran de forma evidente una relación de asociación y beneficios mutuos tanto para Colombia como para los Estados Unidos: por un lado, la gran potencia aporta medios para lidiar con la amenaza, “tercerizando” tal labor bajo responsabilidad del gobierno colombiano.

Por último, tanto Venezuela como Argentina fueron ejemplos de irrelevancia considerable en la esfera estratégico-militar. En el caso venezolano hubo un intercambio mínimo de componentes militares, que en la presidencia de Maduro fue directamente nulo. Los entrenamientos militares

conjuntos se redujeron progresivamente y no hubo ejercicios militares conjuntos donde participaran ambas naciones en simultáneo. Tales cuestiones evidencian que la degradación de las relaciones político-diplomáticas infirió también en estas instancias de concertación/cooperación, siendo esta tercera dimensión evidentemente dependiente de la primera y mucho menos aislada en términos de vinculación de cuestiones que la dimensión económico-comercial.

Algo similar pasó con la Argentina. Hubo una tendencia decreciente en términos de compraventa de armas (así como una menor calidad de los equipos vendidos durante los últimos años), al mismo tiempo que los ejercicios conjuntos realizados también mostraron una notable baja conforme avanzó el tiempo y a la irrelevancia propia del país sudamericano le acompañó una actitud cada vez más confrontativa y de alto perfil. Tal situación provocó la desconfianza de los Estados Unidos que, en consecuencia, comenzó a disminuir sus préstamos en materia de defensa y a reducir la cantidad de entrenamientos conjuntos.

El análisis empírico de este capítulo saca a la luz que, considerando el comportamiento de Estados Unidos frente a los casos de estudio, el valor estratégico se posiciona como un activo sustancial para comprender el margen de maniobra de los periféricos y las diferentes respuestas de la gran potencia: Brasil, aun habiendo firmado un acuerdo en materia nuclear con Irán y Turquía, no recibió represalias; Venezuela, hasta que su petróleo dejó de ser considerado como factor de sensibilidad para los Estados Unidos, tampoco recibió castigo alguno; Colombia, a pesar de preservar cierto margen de maniobra en algunas cuestiones, se vio ampliamente beneficiada en términos políticos y militares; Argentina, por último, no fue víctima de sanciones sustantivas por parte de Estados Unidos pero, contrario a Colombia, tampoco se vio beneficiada de forma alguna. Desde una lectura simplificada del Realismo Periférico esta serie de situaciones carecen de explicación. El valor estratégico percibido de los países periféricos como variable mediadora en estas relaciones es, por tanto, un factor esencial a considerar para su comprensión.

9. Conclusiones

9.1. Objetivos de la investigación y principales resultados

Contrario de lo que las corrientes teóricas clásicas de las Relaciones Internacionales plantean, esta investigación ha partido del supuesto de que el sistema internacional es esencialmente jerárquico. Si bien no existe una única autoridad rectora institucionalmente reconocida y legitimada con poder para imponer las reglas dentro del sistema y hacerlas cumplir, las diferencias de poder son tan grandes que las unidades (los Estados) no son funcionalmente similares. Por el contrario, como ha planteado otra serie de corrientes teóricas alternativas surgidas desde la periferia y tal como reafirmó el argentino Carlos Escudé (1995), el sistema funciona en términos prácticos como una proto-jerarquía, con algunos Estados habilitados para mandar y otros obligados a obedecer.

Los Estados de la periferia suelen estar en desventaja en el sistema internacional. Su limitado poder en términos materiales suele estar asociado a su restringida población, su posicionamiento geográfico y/o su territorio, lo que inhibe su poder estructural, enfrentándose a diferentes retos en términos de seguridad y bienestar con herramientas y recursos frecuentemente insuficientes. Como si esto fuera poco, en la mayor parte de los casos cuentan con una menor capacidad para movilizar recursos, menor cantidad de fuerzas militares, inferiores posibilidades de mantener campañas militares y para invertir en investigación y desarrollo de tecnología. Su debilidad militar, junto con su inferioridad en términos de recursos agregados, suele dejar a estos Estados vulnerables a la coerción externa (Thorhallsson & Steinsson, 2017). Los Estados más débiles, en la mayor parte de las ocasiones, pueden permitirse menos errores en su actuar internacional, sintiendo los efectos del sistema en mayor medida que los grandes poderes (Elman, 1995, p.76).

Sin embargo, aunque la posesión de recursos sigue siendo un factor importante, se ha tornado menos determinante con el paso del tiempo. Tal como señaló Rothstein en una obra ya clásica sobre la materia, los pequeños actores son en realidad tan poderosos como su “capacidad para lograr los resultados previstos” (p.3), capacidad muchas veces mayor de lo que indicaría un mero recuento de sus recursos de poder tangibles y materiales a su disposición, por lo que, en ocasiones, “otros factores les permite superar su debilidad material” (p.20). A diferencia de épocas pasadas, cuando se consideraba que estos países estaban condenados a la inferioridad, la dependencia y la obediencia, hoy día su acumulación agregada de recursos (población, territorio, economía y

caudales militares, entre otros), es un factor cada vez menos relevante para su seguridad, tal vez menos importante que nunca (Goetschel, 2000, p.1).

Reconocer algún tipo de poder en los países periféricos y débiles del sistema entra en conflicto con los planteos del mencionado Carlos Escudé y su teoría del Realismo Periférico. Tal corpus teórico no sólo describe la asimetría evidente en el sistema internacional, sino que plantea en términos prescriptivos cuál debería ser el comportamiento de política exterior esperado y deseable de aquellos que no cuentan con el poder suficiente para plantear y hacer cumplir las reglas del sistema. Para Escudé, la disyuntiva para los periféricos que no cuentan con suficiente poder material es clara: acatar las reglas impuestas por los más poderosos, reduciendo costos y riesgos, u oponerse a las mismas, planteando estrategias de alto perfil centradas en la confrontación y el revisionismo del sistema, bajo los riesgos de sufrir ruinosas consecuencias al transformarse en un paria internacional, siendo las poblaciones de estos países siempre las más afectadas.

De tal forma, a partir de una serie de conceptos novedosos e ingeniosamente conectados entre sí (como la falacia antropomórfica, la falacia de la autonomía de la esfera política y la falacia del interés planteado en términos de poder frente al real interés definido necesariamente en términos de desarrollo para los países periféricos), Escudé planteó una relación prácticamente directa entre los posibles comportamientos de los actores más débiles y las esperables respuestas de los más poderosos, como si de una cadena inmediata de acción y reacción se tratase. Para el autor, una política revisionista y confrontativa probablemente incurra en castigos, mientras que una política de bajo perfil, en ocasiones acompañada de alineamiento o plegamiento con los grandes poderes, evitará tales costos e incluso puede devenir en fructuosas ganancias.

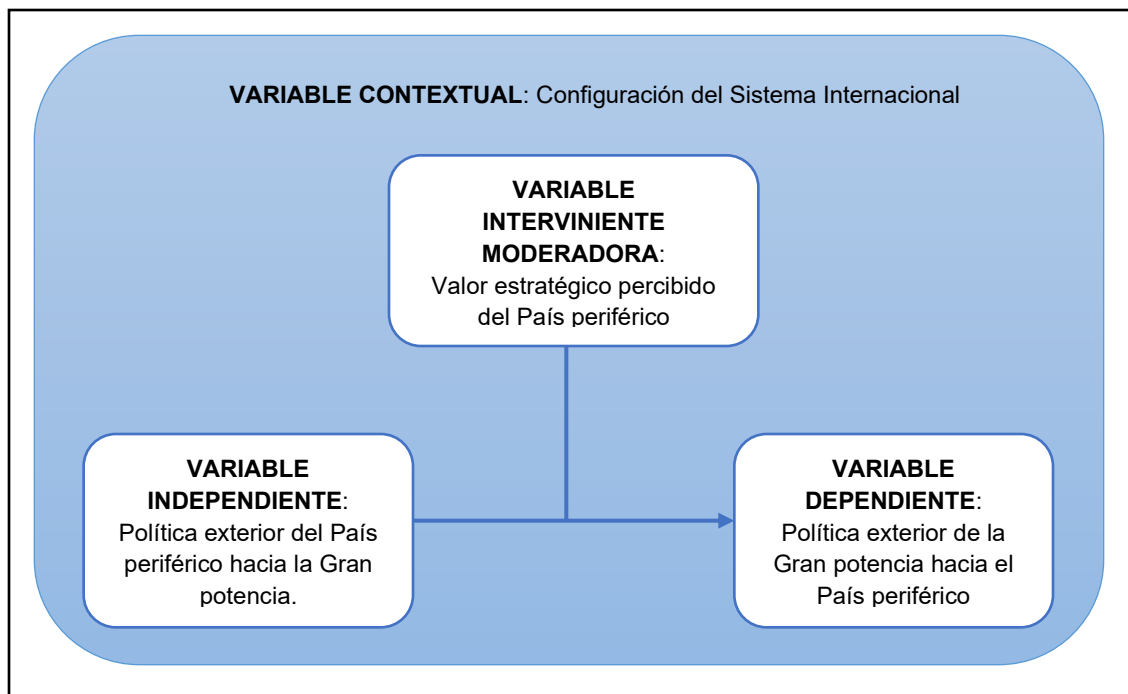
Sin embargo, una rápida mirada a la historia contemporánea muestra que tal relación no es necesariamente tan directa. Por el contrario, en ocasiones, países tan diversos como Pakistán, Brasil y Venezuela (cada uno durante distintos períodos y en distinta medida) han logrado ejecutar políticas exteriores relativamente confrontativas frente a Estados Unidos (a veces, bajo el lema de la autonomía) sin incurrir en castigos directos por parte de la potencia norteamericana e incluso, ocasionalmente, viéndose beneficiados.

De tal hecho se desprende una serie de interrogantes fundamentales para comprender mejor la relación entre los grandes poderes y los países de menor poder relativo. ¿Por qué a veces los

segundos logran evitar los castigos de los primeros, incluso ante un comportamiento que podría clasificarse de irredento y confrontativo? ¿Qué otorga margen de maniobra a estos países, mientras que otros son fuertemente castigados, ignorados o despreciados ante el menor gesto autonomista? ¿En qué se diferencian estos países, a pesar de su similar condición periférica y relativamente débil en términos de poder material agregado? ¿Cuál es el límite y dónde comienza el castigo?

Ante esta serie de interrogantes, esta tesis planteó la inexactitud y la falta de ajuste de la teoría del Realismo Periférico en su versión original o, al menos, en su versión simplificada, tal como es generalmente reconocida y aplicada. Se propuso que el comportamiento en términos de política exterior de los más débiles no es lo único que define su destino, sino que la respuesta de las Grandes Potencias en realidad también se encuentra condicionada por las características particulares del sistema internacional en un determinado momento y por el valor estratégico percibido que tal país representa para los grandes poderes.

Gráfico 88: Modelo explicativo de la política exterior de las grandes potencias hacia los Países Periféricos



Fuente: Elaboración propia

En esencia, no todos los momentos históricos ni todos los países periféricos son iguales. Existe una serie de factores que los hace intrínsecamente diferentes, así como a los contextos en los que

estas relaciones operan. Si bien se tratan de factores complejos, cambiantes y relativos, propios de cada momento histórico, comprender tales variables, describirlas y analizarlas es fundamental para lograr explicar las peculiaridades de las relaciones asimétricas. Con la incorporación de estas nuevas variables, el modelo explicativo y predictivo de la teoría del Realismo Periférico adquiere una nueva forma, mucho más completa y ajustada a las realidades del panorama internacional.

Si bien se trató en términos teóricos, se consideró que la variable contextual proyectaba efectos complejos y difíciles de medir sobre los resultados finales del fenómeno estudiado, por lo que se dejó de lado la profundización empírica de su incidencia. Sin embargo, en lo que respecta a la variable interviniente mediadora o condicional, se planteó como hipótesis que, a mayor valor estratégico percibido sobre un país periférico, menor la probabilidad de castigos y/o menor su magnitud por parte de una gran potencia frente a comportamientos confrontativos, irredentos o revisionistas de este. Por el contrario, a menor valor estratégico percibido, mayor la probabilidad y/o magnitud de estos castigos, incluso frente a comportamientos ligeramente confrontativos.

A fin de dar respuesta de los interrogantes planteados e indagar sobre la hipótesis esbozada, se avanzó sobre un estudio comparado de cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela) y sus relaciones con Estados Unidos de Norteamérica durante las primeras décadas del Siglo XXI (variando los períodos específicos según el caso). Los casos fueron seleccionados bajo el método comparado de sistemas más similares, siendo análogos o equivalentes en múltiples categorías de relevancia, aunque diferenciándose por el trato obtenido por Washington. Además, algunos de estos (Venezuela y Brasil) se destacaron como casos extremos de políticas revisionistas o confrontativas y por tratarse de casos desviados de las predicciones teóricas del RP, siendo especialmente atractivos para indagar ajustes sobre la teoría.

Como objetivo general esta investigación buscó explicar la influencia del valor estratégico percibido de los países periféricos en su relación con Estados Unidos (definido como la gran potencia de referencia para aquellos) en la región latinoamericana durante las primeras dos décadas del Siglo XXI. Para alcanzar tal fin, se plantearon como objetivos específicos describir las políticas exteriores de estos países, analizar los distintos componentes presentes o ausentes de su valor estratégico y, por último, comparar la respuesta de Washington hacia tales actores. En paralelo, y a fin de contextualizar el marco en el que se dieron estas complejas relaciones bilaterales, se

procedió inicialmente a la descripción del contexto internacional en el que las mismas operaron, contexto marcado fundamentalmente por la transición y la difusión de poder en múltiples ámbitos.

Como paso inicial de la investigación se procedió a una revisión profunda de la literatura académica existente sobre las relaciones asimétricas desarrolladas entre actores materialmente poderosos y otros esencialmente débiles, con especial énfasis en el corpus teórico latinoamericano, intensamente abocado a tales cuestiones durante varias décadas (destacándose la teoría de la dependencia y la escuela autonomista como sus principales resultados). Este proceso develó fundamentalmente tres conclusiones principales:

- 1- El reconocimiento por parte de una abundante serie de autores sobre las asimetrías del sistema internacional (atribuibles a diversos factores, según la corriente, como los incentivos propios del sistema capitalista o la conveniencia de las elites locales, entre otros) y el carácter esencialmente subordinado de los actores más débiles.
- 2- La posibilidad, aunque difícil y compleja de aprovechar, de desarrollar políticas exteriores autónomas y ejercer algún tipo de poder para el logro de sus cometidos en el plano internacional. En la mayor parte de las ocasiones este poder se plantea en términos relacionales, atado a la actuación en contextos institucionalizados (organizaciones internacionales), la creación de regímenes y factores reputacionales relacionados al poder blando.
- 3- Un grupo minoritario de autores (Jaguaribe, 1979; Puig, 1980; Drekonja, 1983, Escudé, 1995) reconocieron la existencia de “factores” o recursos en términos abstractos que otorgaban cierto valor estratégico a algunos países en particular, traducándose en mayores niveles de permisibilidad y margen de maniobra para su actuar en el plano internacional. Sin embargo, más allá de su mención, ninguno de estos autores se avocó a un estudio profundo y sistemático, en términos teóricos o empíricos, sobre tales factores. El “valor estratégico”, si bien múltiples veces comentado, nunca ha sido explorado como concepto dentro de la disciplina con el rigor suficiente.

A partir de tales observaciones, se procedió a una revisión teórica profunda del Realismo Periférico, indicando sus principales conceptos, aportes y críticas, junto con algunas respuestas posibles a las mismas, además de diatribas propias en función de elevar su poder explicativo. Seguidamente, se procedió a la conceptualización y operacionalización en términos teóricos de las variables propuestas, es decir, de la configuración del sistema internacional como variable contextual y del valor estratégico como variable interviniente mediadora o condicional, compuesta por 5 dimensiones principales (recursos naturales, geografía, inestabilidad local, desarrollo de bienes peligrosos y valor político). Se destacó principalmente el carácter relativo de esta última variable, cuya complejidad se deriva de la necesidad de considerar no sólo las características del país periférico estudiado, sino también de los intereses del actor más poderoso con el que está tratando y del contexto internacional del momento histórico en el que se dan dichas relaciones.

A continuación, se desarrolló el marco metodológico de la investigación empírica planteada, la conceptualización de estas variables para su medición en términos positivistas y el diseño de la investigación. La misma consistió en un estudio comparado entre los casos de Brasil (2003-2016), Venezuela (1998-2018), Colombia (2002-2018) y la Argentina (2003-2015), en sus relaciones con Estados Unidos. Como métodos de recolección y análisis de datos se procedió mediante el análisis documental sobre fuentes de origen nacional a internacional que permitieran dar cuenta de los valores de los múltiples indicadores planteados para cada variable (cuestiones como niveles de coincidencia en votaciones del Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la ONU, discursos de los líderes políticos en distintas instancias, niveles de recursos naturales, interés geográfico, producción de bienes peligrosos y el detalle de las relaciones en términos políticos, diplomáticos, económicos y militares, entre otros).

Luego de desarrollar el contexto histórico en el que se desarrollaron estas relaciones se procedió a la descripción empírica y a la comparación de los casos de estudio en sus distintas variables. La siguiente tabla resume los resultados obtenidos.

Como puede observarse, la política exterior de los distintos países latinoamericanos no fue el único factor determinante de la relación bilateral mantenida con Washington, sino que la misma se vio condicionada según el interés estratégico que Estados Unidos tenía sobre cada uno de estos. Traduciendo estos resultados en términos de una ley explicativa aplicable a las Ciencias Sociales, tal como ha planteado la hipótesis de este trabajo, a mayor relevancia estratégica percibida sobre

un país periférico, es menor la posibilidad de retaliación por parte de una gran potencia frente a comportamientos conflictivos, revisionistas o de oposición por parte de los primeros.

Tabla 40: Resultado de la comparación entre los casos estudiados

Caso	Política exterior del país periférico frente a la gran potencia	Valor estratégico percibido del país periférico para la gran potencia	Política exterior de la gran potencia hacia el país periférico
Argentina	Oposición limitada	Negativa (distante, economías no complementarias, sin recursos ni políticas de relevancia estratégica)	Sin penalidades, pero relación distante y sin beneficios tangibles para la Argentina. Comercio estancado y escasas inversiones. Disminuida relación en el ámbito de la Defensa y la Seguridad
Brasil	Oposición extrema	Positiva (interés en términos políticos)	Sin penalidades. Importantes ingresos derivados del comercio bilateral, la inversión y el apoyo para la obtención de financiamiento. Fuerte respaldo político y actitud fraternal
Colombia	Alineamiento general con algún mínimo nivel de oposición	Positiva (interés en cuestiones de seguridad)	Sin ningún tipo de penalidades. Importantes beneficios en términos de respaldo político y económico, además de fuertes lazos en términos militares
Venezuela (1era parte del período)	Oposición extrema	Positiva (interés en recursos energéticos)	Sin sanciones diplomáticas o económicas. Importantes ingresos derivados del comercio bilateral
Venezuela (2da parte del período)	Oposición extrema	Negativa (Reemplazo como proveedor por parte de otros actores, sustitución por aumento de la producción interna de EE. UU. y disminución de los precios del crudo)	Fuertes sanciones diplomáticas y económicas. Condena a nivel internacional. Posible riesgo de intervención militar

Fuente: elaboración propia

A partir del estudio comparado entre los casos investigados en profundidad, la hipótesis planteada ha sido corroborada, al menos dentro de la muestra seleccionada para la investigación.

Puede decirse entonces que la posesión de algún tipo de valor estratégico percibido por las grandes potencias junto con la permisividad del sistema dada por el contexto internacional en cierto momento es lo que otorga a los países periféricos un cierto margen de maniobra en su política exterior, entendido este como el rango de decisiones y acciones que pueden ejecutar en el plano internacional sin (o con escasa probabilidad de) una respuesta costosa que sea perjudicial para sus intereses y, sobre todo, el bienestar de su población.

Si bien se reconoce, tal como lo ha planteado Escudé, que la autonomía entendida como margen de maniobra de un país es en esencia ilimitada (llegando incluso al punto de la autodestrucción), este trabajo se ha focalizado sobre las acciones que, dentro de tal margen de maniobra, pueden implicar algún tipo de costo en términos negativos para los actores más débiles de la ecuación. En tal sentido, no todos los países periféricos mantienen el mismo margen de acción. Según la hipótesis propuesta, algunos actores (de los casos estudiados, Brasil, Venezuela durante la primera parte del período y Colombia), incluso en su estado de periferia y/o debilidad pueden ejecutar cierto tipo de acciones y políticas que no impliquen costos directos, manteniendo un riesgo relativamente menor. Por el contrario, aquellos actores periféricos que cuenten con menor valor estratégico (de los analizados, Argentina o Venezuela en la actualidad) en cierto momento dado mantendrán menores posibilidades de maniobrar libremente sin costos o con escaso riesgo.

Apelando a los conceptos de Escudé, la misma política llevada adelante por dos países distintos puede significar diferentes niveles de consumo de autonomía, tal vez escasos e insignificante para uno y extremadamente altos y costosos para otro. Por lo tanto, este segundo actor encontrará un mejor posicionamiento en caso de seguir una política de bajo perfil, e incluso, en ocasiones, de acoplamiento, del tipo realista periférica. En esencia, aunque las relaciones de asimetría se mantengan, no todos los países periféricos ni todos los períodos históricos son iguales para las relaciones entre los actores más fuertes y los más débiles del sistema.

En base a los conceptos desarrollados, podría plantarse una tipología mutuamente exclusiva y colectivamente exhaustiva de tipo nominal que combine el valor estratégico de determinado actor con su comportamiento frente a los hacedores de reglas del sistema internacional, pudiendo clasificar los probables resultados de su relación con las mismas.

Tabla 41: Tipología de relaciones bilaterales asimétricas entre países periféricos y grandes potencias

		Valor estratégico percibido del país periférico	
		Bajo	Alto
Política exterior desarrollada hacia las grandes potencias	Confrontación, revisionismo, oposición o alto perfil	Altas probabilidades de castigos costosos, alto riesgo	Bajas probabilidades de castigos costosos
	Alineamiento, plegamiento o bajo perfil	Bajas probabilidades de castigos costosos	Bajas probabilidades de castigos costosos, alta probabilidad de beneficios tangibles

Fuente: Elaboración propia

Por supuesto, esta se trata de una tipología basada en conceptos y tipos ideales, de fondo, abstracciones conceptuales. Lo más probable es que en la realidad empírica los distintos países periféricos se encuentren en puntos intermedios entre las distintas categorías. Sin embargo, resulta una categorización válida para comprender y explicar mejor el sistema internacional y las relaciones asimétricas entre estos actores. Contrario de lo que supone Escudé, no hay una relación directa entre una política exterior revisionista, de confrontación y de alto perfil y una respuesta que implique castigos costosos. Por el contrario, es llamativo destacar que tales castigos son altamente probables únicamente en uno de los cuatro cuadrantes presentados. Esto, en parte, podría explicar la razón de que los eventos de intervención de las grandes potencias en la periferia, si bien existentes y recurrentes, sean puntuales, esporádicos y no permanentes. En otras palabras, esto podría explicar parte de la estabilidad del sistema internacional (Box-Steffensmeir, Brady & Collier, pp. 156-157).

Por otra parte, este razonamiento lleva a conjeturar, a diferencia de lo planteado por Escudé, que tales decisiones y capacidades de maniobra no dependen únicamente del nivel de democracia

o autoritarismo al interior de un determinado Estado. Para el autor argentino, la libertad de acción de la política exterior de actores periféricos con actitudes revisionistas a pesar de las asimetrías es principalmente atribuible al carácter autoritario de los gobiernos que suelen llevar adelante este tipo de políticas. Por el contrario, aquí se ha argumentado que la libertad de acción en términos de política exterior también podría ser atribuible a la percepción por parte del liderazgo político de cierto país periférico de que el mismo cuenta con cierto valor estratégico irrenunciable para una gran potencia, que le otorgaría cierto halo de maniobrabilidad con bajo riesgo de costos en su actuar internacional. En resumidas cuentas, se propone que, en Estados que cuentan con algún tipo de valor estratégico, las elites pueden mantener cierto margen de maniobra sin necesidad de incurrir en un consumo costoso de autonomía y sin necesariamente afectar las libertades de sus ciudadanos. El caso de Brasil sería el mejor ejemplo al respecto.

9.2. Evaluación de los resultados y los hallazgos

Como se ha comentado en reiteradas ocasiones, si bien la comparación de casos ha sido útil para testear la inadecuación del Realismo Periférico en su versión original, el principal aporte de esta investigación ha sido el de construcción y ajuste de la teoría por sobre el testeo de las nuevas variables incorporadas (Toshkov, 2016, pp. 38-39). Esto ha sido fundamental, en tanto la incorporación de las nuevas variables consideradas resultó de extrema utilidad para explicar casos desviados de las predicciones originales y difíciles de explicar también desde otras teorías.

En primer lugar, restringiéndose a la teoría del Realismo Periférico, tanto los casos de Venezuela (durante la primera parte del período estudiado) como de Brasil (durante todo el período) son casos de contrastación fuerte (Van Evera, 2002, p.32). Frente a sus actitudes de marcada confrontación y revisionismo, hubiera sido esperable, según la versión original del RP, encontrar castigos tangibles y claros por parte de Washington. Se trataban así de casos donde, por su valor extremo en la variable independiente (su comportamiento), hubiera sido esperable encontrar una fuerte respuesta en términos de la variable dependiente (la respuesta norteamericana). En términos de pruebas empíricas, si la teoría fuera correcta y estuviera acertadamente ajustada, no sólo debería verse una ciudadanía perjudicada por los costos de una política revisionista, sino que debería

encontrarse evidencia de múltiples sanciones, fundamentalmente de tipo económico, políticas y diplomáticas, además de una escasa relación económico-comercial.

Sin embargo, estos casos cruciales no pasan la prueba. No solamente no hubo condenas fuertes a su actuar, sino que ambos países se vieron ampliamente beneficiados en términos económicos de sus relaciones con Estados Unidos, comercialmente en el caso de Venezuela y en términos de comercio, préstamos e inversiones en el caso de Brasil. Ninguna de las pruebas comentadas se hace presente en estos casos de alta confrontación frente a Washington (al menos no mientras mantuvieran su condición de relevancia estratégica). En este sentido, a menos que se incluya al modelo teórico las variables comentadas y se considere el valor estratégico de estos países para el cuerpo decisional norteamericano, estos casos refutarían la hipótesis extraíble desde el RP.

Asimismo, es importante resaltar que la incorporación de las variables comentadas de forma sistemática al modelo explicativo resuelve los casos desviados, aunque sin contradecir aquellos casos bien explicados por la teoría en su forma original, como el caso de la Argentina, de la propia Venezuela una vez que disminuyera su valor estratégico frente a la potencia norteamericana o, en el extremo contrario, de Colombia.

Por otra parte, la presencia o ausencia de cierto valor estratégico percibido podría explicar otra serie de casos históricos de relaciones asimétricas y la particular vinculación de ciertos países periféricos con las grandes potencias, en la región latinoamericana (como los casos de Ecuador, Bolivia, Perú, los países de Centroamérica en general y, principalmente, de México) y fuera de la misma. Se puede pensar por ejemplo la aplicación de este modelo teórico para explicar las relaciones de Estados Unidos con países con políticas exteriores por momentos alineadas, pero también por momentos con cierto tono autonomista frente a Washington, como Pakistán.

En segundo lugar, cabe reconocer que las peculiares relaciones analizadas son difíciles de explicar desde otras teorías propias de las Relaciones Internacionales. Por un lado, como ya se ha comentado, las teorías autonomistas emanadas de la propia región por lo general han respondido a configuraciones típicamente descriptivas (con algún nivel de prescripción), sin explicaciones claras sobre las relaciones bilaterales desarrolladas más allá del rol de las elites locales y del sistema capitalista generador de desigualdades. Asimismo, la mayor parte de estas lecturas ha carecido de comprobaciones empíricas acordes a metodologías científicamente reconocidas.

Por otro lado, las corrientes teóricas clásicas de la disciplina, como el Realismo Estructural, el Neoliberalismo o el Constructivismo (algunas de ellas con mayor respaldo empírico) son también insuficientes para explicar estas relaciones. En general estas teorías han sido pensadas para analizar relaciones entre las grandes potencias y se suelen considerar poco aplicables a las relaciones asimétricas entre estas y los países más débiles del sistema, que se acostumbran a reconocer como dominados o subordinados por las primeras.

En tal sentido, los comportamientos autonomistas y, aún más, conflictivos o revisionistas, fundamentalmente aquellos que no encuentran un castigo como respuesta, resultan incomprensibles desde la corriente realista, que tiende a enfatizar los diferenciales de poder en el sistema y la ausencia de mecanismos, más allá del balance de poder, para contener la voluntad de acción de los más poderosos. La ausencia de respuestas concretas tampoco sería explicable desde el Constructivismo, que enfatiza el rol de las ideas y las identidades y de las relaciones interestatales como procesos intersubjetivos de construcción mutua por parte de los agentes. Desde esa perspectiva, sería incomprensible, por ejemplo, la ausencia de una respuesta contundente y hasta el reconocimiento de los líderes brasileros, cuyo comportamiento y discurso presentara altos niveles de confrontación y revisionismo, como amigos de Norteamérica.

Únicamente las corrientes neoliberales, con su énfasis en el rol de las instituciones, del comercio y del reconocimiento de las relaciones pacíficas entre las democracias, serían algo más adecuadas para explicar las relaciones comentadas. Sin embargo, tales consideraciones serían poco útiles para explicar, por ejemplo, los estrechos vínculos entre Estados Unidos y Colombia, que responden más bien a una amenaza común antes que a lazos comerciales o económicos relativamente escasos. El valor estratégico fue, en tal caso, un lazo más fuerte que el intercambio comercial. Por otra parte, el rol de las instituciones a nivel continental ha sido relativamente escaso, siendo la OEA, principal organización interamericana, un actor menor, comúnmente desdeñado por Washington (así como por los países latinoamericanos) cuando es de su conveniencia.

Aun así, el rol de tales factores no puede desconocerse por completo, así como la influencia de otras múltiples variables posiblemente relevantes e influyentes en la construcción y desarrollo de estas relaciones asimétricas. Se puede mencionar, por ejemplo, las relaciones personales entre los líderes, la política interna y las rutinas burocráticas con impacto sobre los procesos de decisión y ejecución de la política exterior norteamericana (modelos 2 y 3 de Allison, 1971), la percepción

personal de los líderes decisiones sobre el mundo que los rodea y sobre distintos actores individuales, así como sus personalidades y sesgos psicológicos, entre otra posible serie de factores que no han sido estudiados en profundidad durante esta investigación.

Además, por supuesto, la ley expresada en términos de hipótesis empíricamente corroborable es una ley probabilística y general, no de necesidad y/o suficiente, por lo que tiene sus propios límites (Toshkov, 2016, p.147). Contar con algún tipo de valor estratégico no es suficiente para ningún país en una posición relativamente débil en términos de poder para ejecutar políticas exteriores desmedidas en términos de revisionismo u oposición a las grandes potencias. Hay límites que deben ser considerados y actitudes que podrían despertar furiosas respuestas por parte de las grandes potencias, aun cuando se cuente con algún tipo de valor estratégico. Esto explicaría, por ejemplo, los fuertes castigos impuestos sobre Irán por parte de Estados Unidos durante las últimas décadas. En el caso de Corea del Norte, tales castigos se explican, más aún, a partir de la ausencia de un valor estratégico percibido, más allá de la producción de materiales peligrosos que, combinados con una política revisionista por parte del Estado norcoreano y de sus líderes, lo han transformado en un paria internacional.

Por otra parte, más allá de no negar el rol de otros factores que posiblemente influyeran sobre las comentadas relaciones, las explicaciones dadas a los fenómenos aquí estudiados cumplen con los requisitos de relevancia explicativa (la información explicativa aducida proporciona una buena base para creer que el fenómeno que se trata de explicar tuvo lugar por las razones proporcionadas) y de contrastabilidad (los enunciados aducidos son pasibles de ser verificados mediante la contrastación empírica) (Hempel, 2006, pp. 78-79). Además, el concepto de “valor estratégico” cumple con el criterio de generalidad, en términos de ser lo suficientemente abstracto en términos teóricos, aunque con suficiente aplicación al mundo real, por lo que puede considerarse un factor esencial no solamente para los decisores en su diseño de política exterior, sino también para los académicos que pretendan avanzar sobre testeos de hipótesis frente a nuevos casos, en otras regiones del mundo y en otros marcos temporales.

En tanto las definiciones de las variables, sus dimensiones e indicadores han sido planteadas de forma clara, esta investigación es replicable hacia otros casos, cumpliendo con las aspiraciones de generalización de los resultados propios de la tradición positivista. El nivel de detalle sobre las variables y la comparación entre los distintos casos ha permitido, a criterio del autor, un adecuado

nivel de validez interna sobre los resultados obtenidos. Quedará para futuras investigaciones ampliar los niveles de validez externa, es decir, de generalización de los resultados.

Sin embargo, cabe aclarar que la relación entre los factores considerados (y, por tanto, de la hipótesis planteada) probablemente sea mucho más fuerte en el continente norteamericano que en el resto del mundo. Esto por el simple hecho de la importancia de la geografía, la mayor incidencia y visibilidad de las políticas de los países del continente sobre Estados Unidos y la mayor facilidad de castigo de este hacia los primeros. Tanto la variable independiente (el comportamiento de los países periféricos) como la interviniente moderadora o condicional (su valor estratégico percibido), adquieren mayor relevancia, tanto en términos negativos como positivos, en tanto más cerca se encuentren de la gran potencia considerada, por lo que es esperable encontrar impactos más fuertes y directos de estas sobre la respuesta norteamericana, con posibles consecuencias más fuertes, directa e inmediatas. Planteando una analogía con las famosas obras de J. R. R. Tolkien, si bien es difícil, es posible pasar inadvertido al ojo siempre vigilante de Sauron en la lejanía de sus tierras. Sin embargo, es una tarea prácticamente imposible dentro de los confines de Mordor.

9.3. Principales aportes

Es menester denotar los principales aportes que se desprenden de esta investigación, que podrían clasificarse según su interés en términos empíricos, teóricos y de la praxis política.

En primer lugar, el estudio comparado de los distintos casos y la segmentación de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en diversas dimensiones ha permitido alcanzar un alto nivel de detalle en la descripción y el análisis de estas. Si bien existe una infinidad de trabajos sobre las políticas exteriores de estos países y sus tratos con la gran potencia a nivel regional (muchos de ellos aquí citados), se considera haber logrado una correcta sistematización de la información disponible, profundizando además sobre diversos indicadores comúnmente desatendidos. En resumidas cuentas, el análisis empírico detallado y la comparación sistemática de los distintos casos bajo estudio ha sido uno de los principales aportes alcanzados.

Asimismo, segmentar estas relaciones bilaterales en dos variables diferenciadas (la política exterior del país periférico hacia la gran potencia y la respuesta de la gran potencia ante tal

comportamiento) ha permitido no solo una extrema profundización de estos complejos fenómenos, sino también reconocer la importancia fundamental de algunas dimensiones muchas veces comentadas pero generalmente exentas de un análisis profundo, tal como la dimensión discursiva de la política exterior de los países periféricos.

Por otra parte, esta descomposición de las relaciones bilaterales en distintos “momentos” también ha permitido desmitificar algunas percepciones comunes en el imaginario social y la literatura académica. En tal sentido, se pudo advertir, por ejemplo, que Brasil no llevó a cabo políticas “realista periféricas” o apenas de una oposición limitada frente a Estados Unidos. Por el contrario, los gobiernos de Lula da Silva y Dilma Rousseff presentaron niveles extremadamente altos de revisionismo y confrontación, tanto a nivel discursivo como en sus políticas promovidas en organismos multilaterales y fundamentalmente en sus votaciones en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Si hubo una cierta relación de cordialidad y un buen trato en términos bilaterales estas se dieron más bien a partir del beneplácito de Washington antes que por una razonada política exterior del país carioca que apuntara a mantener tal tipo de relación. Esto seguramente estuvo asociado al valor estratégico en términos políticos que representa Brasil para el liderazgo norteamericano. En términos teóricos, la comprensión acabada de este tipo de relaciones es fundamental, en tanto, tal como plantea Escudé, “una teoría causal útil explicará porqué ciertos comportamientos relevantes se desvían de los comportamientos esperables y “racionales” como los que su propia teoría plantea (Escudé, 1995, cap. 4, p.36).

Por otra parte, el principal aporte de este trabajo se puede apreciar en términos teóricos. Al respecto, en primer lugar, se ha realizado un importante esfuerzo por conceptualizar, operacionalizar y otorgar una relevancia sustancial a la variable interviniente moderadora o condicional del valor estratégico percibido de los países periféricos. Tal como se ha desarrollado en el estado del arte, conceptos con similares etiquetas se han mencionado con frecuencia en la literatura sobre las relaciones asimétricas entre fuertes y débiles a nivel internacional. Sin embargo, hasta ahora, él único que había hecho un esfuerzo por conceptualizar tal variable había sido el propio Escudé (1995) y aún él, a pesar de desarrollarla teóricamente en breves párrafos, no la incorporó de forma sistemática a sus análisis, haciendo un uso *ad hoc* y esporádico de la misma.

Este trabajo no solamente remarcó la fundamental importancia de tal variable, entendiéndola como un elemento esencial para comprender las relaciones bilaterales entre grandes poderes y países periféricos, sino que también profundizó teóricamente sobre la misma, principalmente en sus características de relatividad y dependencia del contexto histórico. También se ha operacionalizado esta variable, a fin de tornarla observable, medible y comparable en otros casos de estudio, permitiendo la contrastación de los resultados aquí obtenidos con futuras investigaciones y la progresividad científica en la comprensión de este fenómeno.

Cabe resaltar que esta variable no es únicamente relevante dentro de este modelo teórico en particular, sino que también podría ser incorporada y desarrollada en otra serie de explicaciones sobre distintos fenómenos y, de forma más general, en otras teorías. Por ejemplo, el valor estratégico percibido de los países periféricos podría ser útil para analizar y explicar la conformación de los sistemas de alianzas, la intervención (principalmente en términos militares) de las grandes potencias en la periferia, las propias motivaciones en la conformación de la política exterior de los países periféricos (y de allí su posibilidad o interés en ejecutar políticas revisionistas o statuquistas) y el rol de tales países en escenarios de conflicto armado o de un escenario internacional polarizado y de alta tensión, entre otras cuestiones.

Asimismo, más allá de esta variable particular y de los comentarios teóricos realizados sobre la importancia de la variable contextual del sistema internacional, otro importante aporte teórico de este trabajo ha sido la revisión profunda sobre la teoría del Realismo Periférico de Carlos Escudé en términos generales, resaltando sus fortalezas y las críticas producidas por otros múltiples autores (junto con algunas posibles respuestas), así como una serie de críticas propias. A pesar de estas, se reconoció de forma constante su extrema utilidad como herramienta teórica descriptiva y, sobre todo, prescriptiva para la formulación de política exterior de los países más débiles del sistema. Se pretendió hacer un seguimiento detallado de la teoría, descomponer sus principales premisas y resaltar el valor explicativo de sus principales conceptos e hipótesis.

Cabe resaltar que el estudio empírico también permitió advertir algunas de sus limitaciones o de la debilidad de algunos de sus aportes teóricos. Por ejemplo, se reconoció que el rol de la Memoria Histórica como incentivo al castigo por parte de las grandes potencias ha sido en realidad muy limitado. Según Escudé, tal concepto alude al mecanismo mediante el cual, frente a casos de escasa relevancia para sus intereses estratégicos, la política de las grandes potencias hacia este tipo

de países periféricos se estructura principalmente a partir de las relaciones históricas previas, sistemáticamente documentadas por las cancillerías de estos países. Sin embargo, la observación de lo acontecido, por ejemplo, en la Argentina durante la gestión de Mauricio Macri, lleva a advertir que un sencillo cambio de gobierno, que impacte sobre las percepciones de los líderes de las grandes potencias, puede bastar para cambiar el trato recibido, a pesar de tres gestiones consecutivas de una relativa oposición por parte de la Argentina frente a Washington. El rol de la memoria histórica podría considerarse, en tal caso, un factor menor.

Más aún, esto podría incluso aportar mayor valor a la variable propuesta estudiada aquí en profundidad. Si los mandatarios de los países periféricos advierten que una visión “negativa” por sus comportamientos no perdurará en el tiempo y que en el corto plazo seguirán contando con elementos que los vuelvan estratégicamente relevantes, limitando los castigos por parte de la gran potencia en lo inmediato, es probable que, de tener intereses revisionistas sobre el orden internacional en ese momento dado, desarrollen acciones tendientes a cumplir con tales intereses, sin preocuparse sobre las consecuencias presentes o futuras de tales acciones, a sabiendas de que un simple cambio de gobierno basta para cambiar el tipo de relaciones bilaterales mantenidas. Sería muy interesante profundizar sobre los procesos de toma de decisiones de los líderes de países periféricos a fin de corroborar si tienen en cuenta este tipo de cálculos de corto y largo plazo al decidir sus acciones sobre el sistema internacional.

Por otro lado, la ampliación de casos de estudio más allá del usualmente comentado caso de la Argentina, junto con el método comparado, sirvió para poner a prueba el poder explicativo de la teoría, que usualmente se aborda en términos descriptivos (por lo general, a partir de estudios de un caso único) o prescriptivos (típicamente en notas de opinión sobre recomendaciones de política exterior en torno a las principales ideas de Escudé).

En pocas palabras, desde un punto de vista estrictamente metodológico, el Realismo Periférico nunca había sido puesto a prueba. En tal sentido, este trabajo ha hecho un aporte significativo en cuanto a la contrastación de las suposiciones teóricas respecto de las realidades del mundo empírico y ha permitido destacar la relevancia de la variable del valor estratégico para adecuar la teoría y elevar su poder explicativo. Se espera haber abierto la puerta para futuras investigaciones en esta línea, que no solamente se aprovechen de la aplicación de los conceptos propios de las teorías académicas desarrolladas en la periferia (como la autonomía) para el análisis de diversos casos

empíricos, sino que avancen sobre la contrastación empírica de tales teorías y las hipótesis que de ellas se emanan. La literatura académica de la periferia (y de las Relaciones Internacionales en general) se verían muy beneficiadas de seguir por tal camino, fundamentalmente al elevarse su reconocimiento científico.

Finalmente, las conclusiones a las que se ha abordado en esta investigación implican también un importante componente práctico, siendo relevantes desde el punto de vista de la praxis política para la formulación y ejecución de la política exterior de los países periféricos. En términos sencillos, se ha advertido que aquellos países que se consideran estratégicamente relevantes en algún sentido tienen efectivamente un margen de maniobra mayor para plantear otro tipo de objetivos y ejecutar otro tipo de políticas más allá del plegamiento. Es posible para estos Estados avanzar sobre intereses más amplios y ejecutar ciertas acciones que las grandes potencias podrían considerar revisionistas, sin necesidad de mantener un alineamiento automático con sus directrices y sin hacer necesariamente un “consumo” de autonomía en palabras de Escudé, siempre y cuando tales acciones se desprendan de un cálculo racional y prudente sobre los riesgos asumidos y los posibles beneficios de este tipo de prácticas²⁷⁵. Mientras siga manteniendo su carácter de relevancia estratégica, la probabilidad de castigos disminuye.

Sin embargo, como se comentó, es claro que lo propuesto es una ley probabilística y no una ley universal (Hempel, 2006, p.91). El valor estratégico como activo político de poder tiene sus límites y sencillamente no hay nada en la naturaleza de las leyes naturales o sociales que impida a un poderoso castigar a un débil cuando lo considere necesario (o simplemente cuando lo desee, cualquiera sea la razón). En el sistema internacional actual, el fuerte sigue haciendo lo que puede y el débil seguirá sufriendo lo que deba. La fuerza continúa siendo, por mal que le pese a ciertas corrientes teóricas, la última ratio de las relaciones entre los Estados.

Reconociendo que la ley planteada no es infalible, es prudente encomendar a los Estados periféricos, aún a aquellos con algún tipo de valor estratégico, seguir las lecciones del Realismo Periférico, que continúa siendo una guía rectora fundamental de política exterior siempre que se mantenga la condición subordinada dentro del sistema internacional. A menos que los beneficios (medidos en términos tangibles y no de una estéril rebeldía que sirva para la movilización emotiva de las masas a nivel interno o para apaciguar las ansias de grandeza de las elites) de tales

²⁷⁵ Lo que implicaría una perspectiva utilitarista positiva, en términos de maximizar posibles beneficios

comportamientos revisionistas sean extremadamente altos por sobre los posibles costos y riesgos de comportarse de forma tal, los preceptos emanados del Realismo Periférico seguirán siendo útiles y hasta necesarios. La confrontación, pocas veces necesaria y casi siempre costosa, debe ser la última de las opciones consideraras, incluso para aquellos que podrían llegar a permitírsela.

Más aún, de las conclusiones de esta investigación se desprende que tales mandatos se intensifican al considerar países que carecen de valor estratégico frente a las grandes potencias, tales como Venezuela y la Argentina ante a Estados Unidos en la actualidad. Las elites de estos países deben reconocer su posición dentro del sistema internacional y actuar en consecuencia. Se debe apostar por políticas de largo plazo que acepten tales condiciones y procuren mejorar tal posición a través del desarrollo interno y el aumento del bienestar ciudadano, evitando infructuosas acciones con intenciones autonomistas que únicamente logren un consumo de autonomía y un rechazo por parte de los grandes poderes, con consecuentes costos sobre la población.

Tal conclusión parte de la base de comprender que la confrontación y el revisionismo de las normas del sistema internacional simplemente no está al alcance de todos y que tiene costos mucho más altos para algunos que para otros. Aquellos que estén en el primer grupo harán mejor a sus propias poblaciones reconociendo su lugar, apostando por el desarrollo y manteniendo políticas exteriores de bajo perfil y no confrontativas, aspirando como mínimo a evitar costos por su actuar en el plano internacional y como máximo a algún tipo de beneficio²⁷⁶.

Finalmente, esta tesis ha reafirmado la necesidad para todo líder o grupo político de realizar una ponderación prudente y extremadamente cuidadosa de sus propios intereses a nivel estatal y nacional, del contexto internacional en el que actúan, de su posición dentro de este sistema y de los intereses y los márgenes de maniobra permitidos por las grandes potencias en determinado momento histórico antes de decidir y ejecutar acciones de política exterior²⁷⁷. Muchas veces

²⁷⁶ En esta línea sería útil, por ejemplo, políticas de largo plazo que pretendan modificar lentamente el rechazo histórico de algunas poblaciones latinoamericanas (y periféricas en general) hacia las grandes potencias, en tanto estas seguirán siendo, en última instancia, parte ineludible del futuro de estos países en el largo por venir. La aceptación social de políticas exteriores no confrontativas y que en ocasiones exijan algún tipo de plegamiento o concesión a esas potencias las haría más viables, menos costosas en términos políticos y, probablemente mucho más fructíferas.

²⁷⁷ En tanto China probablemente se plantee como la principal potencia del Siglo XXI, al menos a la par de Estados Unidos, será menester analizar qué tipo de políticas acepta y cuáles rechaza. Reconocer las exigencias y las concesiones que Beijing pudiera llegar a otorgar será fundamental para países como la Argentina para no incurrir en errores costosos.

desatendida y superada en urgencia por consideraciones del orden interno, la forma en que un país se relaciona con aquellos que lo rodean y con el resto del mundo puede imponer enormes límites o proveer de grandes oportunidades para su desarrollo, con estrecho impacto en otras áreas de interés nacional como la economía, la seguridad, la salud, la educación y, en términos generales, el bienestar de los propios ciudadanos. La prudencia debe seguir siendo, al siglo XXI, la principal guía rectora de la política exterior, materia que debe quedar en manos de expertos preparados y alejarse lo más posible de las consideraciones de corte puramente ideológico.

9.4. Limitaciones

También es importante reconocer que estos aportes, así como la investigación en términos generales, no están exentos de limitaciones de diversos tipos.

En primer lugar, es menester advertir las limitaciones propias del diseño metodológico utilizado, basado en el método comparado, en combinación con el estudio de caso en profundidad de cada caso abordado. Este tipo de estudios sólo pueden lograr conclusiones y explicaciones provisionales, siendo mucho más eficaces en la determinación de las condiciones de alcance de las teorías y en la evaluación de los argumentos sobre necesidad o suficiencia causal en casos particulares antes que en la estimación de efectos causales generalizados o en la apreciación del peso causal de las mencionadas variables en una gama amplia de casos. Es decir, los estudios de casos y el método comparado suelen ser mucho más fuertes para evaluar si cierta variable es relevante para un determinado resultado (y en qué sentido es importante) que para evaluar efectivamente “cuánto” importa en la determinación de tal resultado (George et al., 2005, pp. 50 y 124).

Puede decirse también que las generalizaciones realizadas a partir de los estudios de pocos países siempre son limitadas en tanto las unidades de análisis se encuentran demarcadas por una serie de características particulares, que limitan el potencial de comparar variaciones de fenómenos específicos y su efecto (y su peso) sobre los resultados (Landman, 2014, p.122). En este sentido, si bien un estudio de pocos casos como el aquí planteado permite una extrema profundización a través de la descripción en detalle de los casos mediante múltiples dimensiones e indicadores y el análisis detallado de variables que son propiamente complejas, su capacidad de generalización de los

resultados podría llegar a ser limitada. Mientras que se destaca su validez interna, otro tipo de estudios podrían elevar la validez externa de sus conclusiones.

Por otra parte, y en consonancia con esto último, los estudios de pocos casos suelen ser más útiles, a partir de su lógica inductiva, para la construcción o corrección de teorías y para advertir la importancia de variables anteriormente inadvertidas antes que para corroborar de forma fehaciente las nuevas hipótesis planteadas. En este sentido, podría considerarse que la hipótesis esgrimida al principio de esta tesis es más bien un producto del análisis comparado entre los países bajo estudio antes que la guía rectora de un trabajo planteado con el objetivo de su corroboración o refutación.

Asimismo, dentro del método comparado, la propia selección de casos mediante sistemas más similares también adolece de ciertas limitaciones, que podrían haber tenido algún tipo de impacto en este trabajo, a pesar de haber dado cuenta de estas y del intento por superarlas. Como se abordó en el apartado metodológico, este método de selección de casos pretende escoger los casos más similares posibles bajo múltiples variables y dimensiones, pero con una diferencia sustancial en el resultado del fenómeno estudiado, para luego indagar diferencias importantes en algún tipo de variable que se considere relevante (en este caso, el valor estratégico percibido de los países periféricos) para explicar la diferenciación de la variable dependiente.

Ahora bien, a pesar de haber considerado, al momento de la selección de casos, la similitud de estos por tratarse de países latinoamericanos, con sistemas presidencialistas y bajo la misma serie de mandatos de presidentes norteamericanos (mismo marco político, espacial y temporal), al mismo tiempo, estos países tienen otra importante serie de diferencias, como su tamaño poblacional, su nivel de desarrollo interno y hasta su historia de relaciones bilaterales con los Estados Unidos. En esencia, ningún caso es exactamente igual a otro excepto en una única variable. Si bien se descarta la influencia determinante de tales variables en los resultados de las relaciones bilaterales en el tiempo bajo estudio, el método comparado de pocos casos no es por sí mismo suficiente para descartar la influencia de estas (u otras variables) con toda certeza. Por ejemplo, podría decirse, que el rol de la historia en varios de estos países pudo haber tenido un rol importante en los resultados analizados en términos de la política exterior norteamericana, fundamentalmente en el caso de la reconocida amistad entre Brasil y los Estados Unidos desde el apoyo del país carioca en la 2da Guerra Mundial o del también famoso recelo entre Washington y Buenos Aires desde tiempos tan remotos como las Conferencias Panamericanas.

También es importante reiterar, tal como se ha planteado en el marco metodológico, que el caso de Colombia fue, a los efectos de los objetivos planteados, el caso de menor utilidad en términos teóricos y a los efectos de la corroboración de la hipótesis planteada. Esto es así ya que tanto su valor estratégico como su comportamiento frente a Estados Unidos (de plegamiento o, como mucho, de oposición limitada), según el modelo planteado, habrían influido positivamente para que se produjera una respuesta benevolente por parte de Washington, respuesta que efectivamente se dio, tal como fue analizada. Frente a esto, sencillamente es difícil advertir, al menos en este caso, la importancia de la variable del valor estratégico observando únicamente este caso en particular, ya que ambos factores habrían incurrido a que se diera una respuesta similar.

Sin embargo, el caso colombiano sí fue particularmente útil a los efectos de advertir la diferenciación de dimensiones de la política exterior de los países periféricos en términos discursivos y en términos prácticos. Principalmente durante la política de Uribe, Colombia mantuvo cierta autonomía en sus votaciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU, lo que se tradujo en una actitud, en ocasiones, incluso más “autónoma” que la de la Argentina. Aun así, las constantes expresiones discursivas positivas y las señales simbólicas bastaron para posicionar a Colombia frente a la opinión pública en general e incluso frente a los académicos en particular (de fondo, en el imaginario social), como uno de los casos de mayor alineamiento (un alineamiento acusado casi de automático) en la región, mientras que la Argentina fuera usualmente condenada por sus rasgos de oposición. Frente a esto, pareciera que en ambos casos los símbolos y las palabras pesaron más que los hechos concretos. Tal apreciación amerita mayores investigaciones, abriéndose una puerta interesante en términos de futuras investigaciones.

Finalmente, a pesar de las múltiples dimensiones, indicadores y fuentes abordadas en la investigación, cabe reconocer la falta de profundización mediante otra técnica de recolección de datos. Este estudio se nutrió fundamentalmente de investigación documental, de fuentes nacionales e internacionales. Si bien se abordaron documentos de distinto tipo, e incluso se analizaron en detalle los discursos de los distintos presidentes latinoamericanos en diversas situaciones, la incorporación de otro tipo de datos, como entrevistas en profundidad a actores participantes de esta serie de procesos, hubiera otorgado aún mayor solidez a los resultados obtenidos.

Tal tipo de métodos seguramente también hubiera permitido el reconocimiento del mecanismo causal que opera dentro de la política exterior de las grandes potencias en su trato frente a los países

periféricos y el rol del valor estratégico percibido, más allá del reconocimiento de algún tipo de relación causal, como la aquí planteada. Para conocer en profundidad el sistema de toma de decisiones y el rol de tal variable en el mismo, sería necesario profundizar sobre los mecanismos políticos. Esta cuestión únicamente podría abordarse mediante entrevistas en profundidad²⁷⁸ o a través del estudio profundo de los archivos históricos del Departamento de Estado (tal como hiciera Escudé para estudiar el caso argentino), archivos que, dada la cercanía temporal de los casos estudiados, aún siguen clasificados. Nuevamente, esto también abre la posibilidad de continuar con la investigación de este fenómeno en futuras instancias.

En esencia, si bien los resultados obtenidos han sido muy fructíferos, tanto en términos teóricos como prácticos, para la resolución satisfactoria de todas estas cuestiones y la superación de los obstáculos reconocidos, habría que acudir a otra serie de métodos, tal como se reconoce en las futuras líneas de investigación que emanan de este trabajo.

9.5. Futuras líneas de investigación

En función de los aportes teóricos, empíricos y prácticos comentados y de las limitaciones del estudio advertidas se abre una serie de posibilidades a futuro que valdría la pena considerar.

En primer lugar, tal como reconoce Pérez Liñán (2008, p.9), “para verificar una hipótesis inspirada por la comparación, en realidad es necesario observar nuevos casos”. En este sentido, el estudio de pocos casos aquí abordado ha sido fundamentalmente útil para reconocer algún tipo de importancia de las variables propuestas para elevar el poder explicativo de la teoría. Sin embargo, el estudio de pocos casos es, en última instancia, una metodología inadecuada para advertir cuán importante es esta variable en el resultado final del fenómeno que se pretende explicar (las relaciones asimétricas entre grandes potencias y países periféricos), para lo cual el estudio de un mayor número de casos sería una respuesta adecuada.

Por otra parte, a pesar de los diversos recaudos que se han mantenido mediante la reflexión de un diseño de investigación adecuado, sencillamente es posible que el número reducido de casos

²⁷⁸ Fundamentalmente a realizarse a los presidentes y cancilleres de las grandes potencias, en este caso, de Estados Unidos, tarea particularmente difícil de realizar desde la periferia.

aquí abordados cuenta con peculiaridades no advertidas o no profundizadas en este estudio que expliquen el comportamiento de las relaciones bilaterales más allá de las variables comentadas. Frente a esto, se impone la necesidad de abordar análisis más amplios en términos de casos que permitan la generalización de los resultados aquí reconocidos.

Una primera aproximación sería ampliar el número de casos para estudios comparados relativamente más grandes. Sería relevante, por ejemplo, la inclusión del estudio de México, país con una muy particular relación con Estados Unidos, y analizar sus relaciones bilaterales históricas, teniendo en cuenta principalmente su valor estratégico en múltiples términos. También sería útil la aplicación del modelo teórico a las relaciones de Estados Unidos con otros países fuera del continente americano. Tal como se comentó en la introducción de esta tesis, el trato con Pakistán estuvo revestido de cierto beneplácito por parte de Washington, a pesar de algunos comportamientos poco felices por parte de Islamabad. Un análisis general sobre las relaciones bilaterales de la potencia norteamericana con los distintos países de la región en función de su valor estratégico percibido (seguramente muchas veces relacionadas a cuestiones de recursos naturales o a cuestiones estratégicas geográficas) podría revelar conclusiones importantes e interesantes. Otras regiones del mundo, como el Asia Pacífico también serían relevantes para este tipo de estudios comparados.

Una segunda posibilidad implicaría ampliar la muestra al mayor nivel posible de casos, avanzando hacia un estudio estadístico de N grande. Como advierte Pérez Liñán (2008, p.10), en muchas ocasiones la mejor estrategia es la formulación de una hipótesis cuidadosa basada en la observación sistemática de unos pocos casos, tal como la aquí abordada, para luego contrastar la misma mediante un análisis estadístico, basado en datos más superficiales, pero abordando una muestra mucho más amplia. Sin embargo, el peligro de un estudio de tal tipo podría ser la sobresimplificación de una serie de variables extremadamente complejas, tales como las aquí abordadas, mediante dimensiones e indicadores que no terminen por abordar de forma comprehensiva la totalidad del fenómeno bajo estudio, con ciertos costos en términos teóricos.

Además, tal como se mencionó, el valor estratégico es una variable esencialmente relativa, cuyo valor en cada caso particular no depende únicamente del país periférico abordado, sino también de la gran potencia considerada en cuestión. Tal característica podría implicar la necesidad de analizar en profundidad cada observación de la muestra (tal vez profundizando sobre cada caso, año a año),

para poder asignarle un valor correspondiente de forma fehaciente con su situación particular. Tal ejercicio no solamente tomaría una enorme cantidad de tiempo, sino que sería, en esencia, incompatible con un estudio bajo una metodología estrictamente cuantitativa, acercándose finalmente a una especie de híbrido intermedio.

Ante estas complejidades, emanadas de las complejidades propias del fenómeno estudiado (y, en última instancia, hasta de la propia disciplina), una vía prometedora sería avanzar mediante la metodología de Qualitative Comparative Analysis (QCA por sus siglas en inglés), con el objetivo de ampliar la muestra y observar las dimensiones o indicadores con mayor peso dentro de la teoría propuesta, aunque manteniendo el número de casos en una cantidad manejable para analizar, hasta cierto punto, las complejas relaciones que se dan al interior de cada uno.

El QCA, desarrollado originalmente por Charles Ragin (1987, 2000, 2008), se propuso como un método de investigación comparado orientado a los casos que tiene por objetivo combinar algunas de las fortalezas de los métodos cualitativos y cuantitativos. Extremadamente útil para la evaluación de casos complejos, el QCA pretende ser un intermedio entre la comprensión profunda de los casos y el conocimiento de la generalidad del contexto y las variables intervinientes en ellos (Befani, Ledermann & Sager, 2007; Befani, 2013; Blackman, Wistow & Byrne, 2013; Byrne 2013). Además, este método es más útil para abordar relaciones complejas entre las variables y suele abordar explicaciones en términos de causas necesarias y suficientes, en vez de en términos probabilísticos, orientación más útil que la desarrollada a partir de estudios cuantitativos para indagar temáticas de Relaciones Internacionales como la aquí presentada. Tal como señala Gerrits (2012, p.175), el QCA permite probar las explicaciones emanadas de un caso particular (o una serie extremadamente reducida) en un conjunto más amplio (pero limitado) de casos y utilizar los resultados de tal prueba para mejorar la comprensión sobre los casos singulares. En tal sentido, es una herramienta particularmente útil para la comprobación de teorías (por ejemplo, Goertz y Mahoney, 2004; Sager, 2004; Schneider y Wagemann, 2012), tal como la aquí expresada²⁷⁹.

²⁷⁹ A pesar de discutirse algunos de sus postulados, existe una creciente literatura sobre el uso de esta metodología. Para más detalles al respecto, las siguientes lecturas son algunas de las más útiles: Gerrits, L., & Verweij, S. (2016). Qualitative comparative analysis as a method for evaluating complex cases: An overview of literature and a stepwise guide with empirical application. *Zeitschrift für Evaluation*, 15(1), 7-22; Ragin, C. C. (1987). *The Comparative Method: Moving beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. Los Angeles: University of California Press; Ragin, C. C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago:

Finalmente, al igual que el método comparado, las teorías derivadas del análisis mediante QCA pueden ser confrontadas frente a un examen profundo de los casos analizados en tal estudio, permitiendo ampliar o perfeccionar la teoría existente.

En este sentido, es posible reconocer una segunda línea de investigación. Habiendo advertido una relación causal entre las variables profundizadas, así como la ampliación de la muestra sería útil para la corroboración de la teoría y lograr mayor validez externa en la generalización de los resultados, también sería útil abordar ciertos casos en mayor profundidad a fin de identificar el comportamiento particular del mecanismo causal que opera entre estas variables. En esta línea, se podría acudir, por ejemplo, a la metodología de rastreo de procesos y a otras técnicas de recolección de datos además del análisis documental, como la realización de entrevistas.

El rastreo de procesos implica el examen detallado de las “pruebas diagnósticas” dentro de un caso particular de estudio para corroborar o refutar hipótesis explicativas alternativas y especificar el mecanismo causal del proceso estudiado. Esta metodología suele proceder mediante un examen de pruebas a un nivel “más fino” o, en otras palabras, en un nivel de detalle mayor en el análisis de cada caso particular que el planteado inicialmente por la teoría pertinente²⁸⁰. El objetivo, de última, es establecer si los acontecimientos o procesos del caso estudiado se comportan conforme a lo previsto por la explicación propuesta por la teoría (Bennet, 2010, pp. 208-208). Al indagar de forma profunda sobre las complejas formas en que se relacionan las variables en cada caso particular, esta metodología es particularmente útil no sólo para el desarrollo de teoría (fundamentalmente mediante la indagación de casos desviados, aquellos cuyos resultados no son provistos o explicados adecuadamente por las teorías existentes), sino también para la comprobación de teoría (George et al., 2005, pp. 257 y 269). Tal como reconocen Bennet y Elman (2007, p.183):

University of Chicago Press; Ragin, C. C. (2008). *Redesigning Social Inquiry: Fuzzy Sets and beyond*. Chicago, University of Chicago Press; Ragin, C. C.; Shulman, D.; Weinberg, A.; Gran, B. (2003): Complexity, Generality, and Qualitative Comparative Analysis, *Field Methods*, 15 (4), pp. 323-340; Befani, Barbara (2013): Between Complexity and Generalization: Addressing Evaluation Challenges with QCA, *Evaluation*, 19 (3), pp. 269-283; Blackman, T., Wistow, J., Byrne, D. S. (2013). Using Qualitative Comparative Analysis to Understand Complex Policy Problems. In: *Evaluation*, 19 (2), pp. 126-140; Gerrits, L. M. (2012). *Punching Clouds: An Introduction to the Complexity of Public Decision-Making*. Litchfield Park: Emergent Publications.

²⁸⁰ En parte, la teoría de Escudé se originó a partir de un estudio histórico detallado del caso argentino, en línea con esta metodología.

El rastreo de procesos puede entrañar el estudio tanto inductivo como deductivo de acontecimientos y secuencias dentro de un caso. El examen inductivo puede revelar procesos potencialmente causales que el investigador no había teorizado a priori. De manera deductiva, las teorías pueden sugerir qué acontecimientos intermedios deberían haberse producido dentro de un caso si la teoría es una explicación precisa del mismo. Según la teoría que se investigue, algunos de los pasos hipotéticos del caso pueden ser condiciones necesarias estrictamente definidas, y otros pueden definirse de manera más flexible como la existencia de varios procesos sustituibles que podrían haber tenido lugar en una coyuntura determinada.

En resumen, mediante el estudio detallado de casos particulares, el rastreo de procesos podría identificar cómo impacta efectivamente la percepción del valor estratégico de cierto país periférico en el proceso de toma de decisiones de una gran potencia para elaborar su política exterior frente a este (el mecanismo causal). Pero, al mismo tiempo, también permitiría sacar conclusiones sobre la adecuación o insuficiencia de la teoría propuesta en términos generales por el Realismo Periférico y, en última instancia, sobre el nivel de relevancia efectivo de las variables aquí propuestas (confirmar la relación causal en distintos casos particulares) (Bennett y Elman, 2006a). Como se puede insinuar, el rastreo de procesos es una técnica altamente complementaria con otros métodos de investigación. Si bien el rastreo de procesos puede contribuir al desarrollo de teoría y su comprobación de formas que el análisis estadístico o el QCA son incapaces, estos métodos no son incompatibles, sino que deben entenderse como complementarios para analizar la inferencia causal de fenómenos tan importantes y complejos como los aquí abordados (George et al., 2005, p.257).

Finalmente, más allá de las novedades en términos metodológicos, en lo que podría significar una serie de resultados muy prometedores en términos teóricos, pero fundamentalmente de praxis política, resultaría interesante indagar sobre el comportamiento de la República Popular China, actual potencia en ascenso, frente a los actores de menor poder relativo (tanto en su región como en el resto del mundo). Tal como se ha planteado desde la introducción de esta tesis, tanto la teoría del Realismo Periférico en términos generales como las variables aquí incorporadas en términos particulares revisten un importante grado de generalidad y el comportamiento del modelo previsto debería permanecer similar a través del tiempo y el espacio, sea cual fuese el hacedor de reglas y el estado periférico considerados. En otras palabras, es esperable que China se comporte de forma

similar frente a Estados más débiles conforme acumule poder a como lo hicieran Estados Unidos y el Reino Unido en el pasado, por lo que las prescripciones extraídas de esta investigación deberían permanecer inmutables para los países periféricos que deban tratar con Beijing, siendo su valor estratégico percibido por parte de las autoridades chinas una variable fundamental en la relación.

Sin embargo, tal como se ha expresado en múltiples ocasiones, el valor estratégico percibido es una variable relativa que depende tanto del país periférico considerado como de la gran potencia con la cual se relaciona, fundamentalmente variando según sus intereses estratégicos de mediano y corto plazo, así como del momento histórico particular. En resumidas cuentas, en tanto distintas potencias tienen objetivos y percepciones diferentes sobre el sistema internacional, es probable que su percepción sobre el valor estratégico de los otros terceros actores sea variable. Frente a tal planteo, se desprenden dos posibles líneas de investigación complementarias. Por un lado, cabría analizar los intereses estratégicos de China en el mediano y largo plazo, tarea que ya abordada por diversos autores. Por otra parte, en consonancia con el trabajo aquí realizado, cabría indagar si, en base a tales objetivos definidos, la República Popular China ha diferenciado su trato frente a distintos actores periféricos, según el valor estratégico percibido en cada uno de ellos.

Estas cuestiones son particularmente relevantes para la región latinoamericana. Tal como apuntan Mazzina y González Cambel (2017, pp. 12-16), mientras que Washington sigue ejerciendo fuerte influencia en la región, el gigante asiático se ha convertido en un socio estratégico de varios países, en términos comerciales y como potencial fuente de inversiones y préstamos. En su carrera por conseguir petróleo, minerales, alimentos y otras materias primas para satisfacer a su enorme población y su constante crecimiento, la presencia de Beijing creció en América Latina durante las últimas décadas de forma constante, configurando un nuevo panorama en las relaciones hemisféricas, ocupando lugares tradicionalmente dominados por Estados Unidos y Europa.

Desde el punto de vista de la región, la percepción generalizada ha sido que el enorme crecimiento del gigante asiático, su poder económico y su desarrollo tecnológico, podrían presentar enormes oportunidades en el futuro. Hasta el momento, su impacto ha sido claro, observándose su creciente influencia en múltiples dimensiones, desde lo comercial hasta lo militar. Ejemplos como los de Brasil o Venezuela muestran que China pasó de ocupar un lugar secundario en los inicios del siglo XXI a ocupar un papel de socio estratégico en años recientes (Mazzina & González Cambel, 2017, p.12). En términos concretos, como apunta Dussel Peters (2015, pp.8-9), desde 2014

China constituye la segunda fuente de inversión extranjera directa en la región, con fondos principalmente orientados a sectores de materias primas e infraestructura y sólo superada todavía por la persistente presencia de los Estados Unidos.

Si bien por el momento las relaciones entre los múltiples actores latinoamericanos y el liderazgo de Beijing han sido amistosas y fraternales, no se pueden descartar mayores rispideces en el futuro de mediano y largo plazo. Ante esto, será menester para los líderes de los países de menor poder relativo contar con herramientas adecuadas para formular una política exterior eficiente y que reditúe en beneficios tangibles para sus poblaciones, evitando costos y riesgos innecesarios.

Según las conclusiones aquí abordadas, es esperable que Beijing trate con más beneplácito a aquellos países que, aunque débiles y periféricos, cuentan con algún tipo de recurso o situación particular que los haga relevantes para los planes del gigante asiático, incluso a pesar de sus posibles actitudes confrontativas o de desacople. Por el contrario, será más probable advertir situaciones de represalias en forma de castigos tangibles (fundamentalmente en términos económicos, políticos y diplomáticos, aunque con posibilidad de escalar al plano militar) sobre aquellos países que, además de débiles y periféricos, el liderazgo chino considere sencillamente irrelevantes. Estas cuestiones no deberán ser desatendidas por aquellos encargados de formular las políticas exteriores de la región. No todos podrán actuar de la misma forma, en tanto no todos tendrán los mismos márgenes de maniobra, los mismos fines ni las mismas capacidades.

Tal como se ha planteado en esta tesis, en tanto un país siga manteniendo su condición subordinada en el sistema internacional, su trato con las grandes potencias debe emanar de un delicado y prudente cálculo que tenga en cuenta sus objetivos nacionales, los intereses propios de las grandes potencias y su margen de acción. Este último se deriva fundamentalmente del contexto internacional en un momento particular y, en última instancia, de su propio valor estratégico percibido frente a la potencia con la que está tratando. Para los países periféricos, sea frente a Londres, frente a Washington o frente a Beijing, ser estratégicamente relevante sigue siendo fundamental. En un contexto cada vez más incierto y de una creciente tensión entre las grandes potencias, tal vez sea más importante que nunca.

10. Anexo A: Detalle sobre la coincidencia de votaciones en el Consejo de Seguridad

A continuación, se listan, país por país y período por período, las resoluciones más relevantes votadas en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas durante los años en los que los distintos casos bajo estudio formaron parte de este. Junto con un breve detalle sobre el tema de la resolución se incluye el voto de Estados Unidos y del país considerado en cada caso, lo que permite advertir su coincidencia u oposición.

10.1. Brasil

10.1.1. Período 2004-2005

Tabla 42: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2004 – 2005 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Brasil	Voto de EEUU
S/RES/1522 (15 de enero de 2004) Reunión: 4894 Integración y reestructuración de las fuerzas armadas de la República Democrática del Congo.	Reforma del sector de seguridad, que incluye el desarme, la desmovilización y la reinserción de los excombatientes, la reestructuración y la integración efectivas de las fuerzas armadas de las antiguas partes beligerantes congoleñas y el establecimiento de una policía nacional integrada, son elementos fundamentales para el éxito del proceso de transición en la República Democrática del Congo.	A	A
S/RES/1526 (30 de enero de 2004) Reunión: 4908 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.	Enfrentar la amenaza que representan para la paz y la seguridad internacionales la organización Al-Qaida y los miembros de los talibanes y todas las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos.	A	A
S/RES/1529 (29 de febrero de 2004) Reunión: 4919 Autorización de despliegue de una fuerza interina multinacional en Haití.	Se autoriza el despliegue inmediato de una Fuerza Multinacional Provisional durante un período máximo de tres meses para contribuir a crear un entorno de seguridad y estabilidad en la capital de Haití y en el resto del país, luego de la dimisión del presidente Jean-Bertrand Aristide.	A	A
S/RES/1530 (11 de marzo de 2004) Reunión: 4923 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.	Se condenan los atentados con bombas cometidos en Madrid (España) el 11 de marzo de 2004 por el grupo terrorista ETA, que han causado numerosos muertos y heridos.	A	A
S/RES/1532 (12 de marzo de 2004) Reunión: 4925 Situación en Liberia	Redistribuir los fondos y bienes malversados para interferir en el restablecimiento de la paz y la estabilidad en Liberia y en la subregión.	A	A
S/RES/1533 (12 de marzo de 2004) Reunión: 4926 Situación de la República Democrática del Congo con respecto a la proliferación de	Se pide a la MONUC realizar controles más exhaustivos para evitar la explotación sobre los recursos naturales del país y ejercer controles más estrictos en las fronteras y distintos medios con el fin de acabar con el tráfico de armas.	A	A

armas ilícitas y explotación de recursos			
S/2004/240 (25 de marzo de 2004) Reunión: 4934 La situación de oriente medio incluida la situación de Palestina (V)	Condena hacia los actos de violencia y terrorismo de Israel en el territorio palestino ocupado.	A	N
S/RES/1534 (26 de marzo de 2004) Reunión: 4935 Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia y Tribunal Internacional para Rwanda	Se reafirma la necesidad de enjuiciar a las personas acusadas por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y Rwanda y reitera el llamamiento hecho a todos los Estados para su cooperación	A	A
S/RES/1539 (22 de abril de 2004) Reunión:4948 Los niños y los conflictos armados	Se busca evitar el reclutamiento de menores de edad por las partes en conflictos armados, el asesinato y la mutilación de niños, la violación, el secuestro y el desplazamiento forzado, la denegación a los niños de acceso a la ayuda humanitaria, los ataques contra escuelas y hospitales, así como la trata, el trabajo forzoso y todas las formas de esclavitud y todas las demás infracciones y abusos cometidos contra los niños afectados por conflictos armados.	A	A
S/RES/1540 (28 de abril de 2004) Reunión: 4956 No proliferación de las armas de destrucción en masa	Se busca adoptar medidas adecuadas y efectivas para luchar contra toda amenaza a la paz y la seguridad internacionales causada por la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores, los cuales van en contra de los valores presentes en la Carta de las Naciones Unidas.	A	A
S/RES/1544 (19 de mayo de 2004) Reunión:4972 La situación en el Oriente Medio, incluida la cuestión de Palestina	Se pide tanto a Israel como a Palestina que respeten las obligaciones por el derecho internacional humanitario, que se ponga fin a la violencia ejercida y se preste asistencia de emergencia a los afectados.	A	AB
S/RES/1546 (8 de junio de 2004) Reunión:4987 La situación entre el Iraq y Kuwait	Se respalda la formación de un gobierno interino soberano en Iraq.	A	A
S/RES/1551 (9 de julio de 2004) Reunión: 5001 La situación en Bosnia y Herzegovina	Se autoriza la continuación por un periodo de 6 meses de la fuerza de estabilización internacional para velar por el cumplimiento del acuerdo de paz entre los países de la Ex Yugoslavia y el mantenimiento de la soberanía de Bosnia y Herzegovina.	A	A
S/RES/1559 (2 de septiembre de 2004) Reunión: 5028 La situación en el Oriente Medio	Se busca que se respete estrictamente en todo el Líbano la soberanía, la integridad territorial, la unidad y la independencia política del Líbano bajo la autoridad única y exclusiva del Gobierno del Líbano.	A	A
S/RES/1563 (17 de septiembre de 2004) Reunión:5038 La situación en Afganistán	Se decide prorrogar por un periodo de doce meses a partir del 13 de octubre de 2004 la autorización concedida a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad e insta a los Estados Miembros a que aporten personal, equipo y otros recursos a esa Fuerza.	A	A
S/RES/1564 (17 de septiembre de 2004) Reunión:5040 Informe del Secretario General sobre Sudán	Expansión de la misión de monitoreo en Darfur y el establecimiento de una comisión internacional que investigue los abusos a los Derechos Humanos en Sudán. Se puede observar en la votación las abstenciones de China, Rusia, Argelia y Pakistán.	A	A
S/2004/783(5 de octubre de 2004) Reunión: 5051 La situación de oriente medio incluida la situación de Palestina (V)	Condena hacia los actos de violencia y terrorismo de Israel en el territorio palestino ocupado. Se exhorta a Israel a que asegure el acceso sin restricciones y en condiciones de seguridad del personal de las Naciones Unidas y de todo el personal médico y de ayuda humanitaria para que presten asistencia de emergencia a	A	N

	la población civil, y hace un llamamiento para que se respete la inviolabilidad de las instalaciones de los organismos de las Naciones Unidas sobre el terreno, incluido el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.		
S/RES/1566 (8 de octubre de 2004) Reunión: 5053 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo	Búsqueda de la cooperación Internacional entre los estados miembro y la condena hacia los actos de terrorismo.	A	A
S/RES/1567 (14 de octubre de 2004) Reunión: 5057 Elaboración de la lista de candidatos a magistrados permanentes para el Tribunal de la Ex Yugoslavia	Se elige magistrados para el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991.	A	A
S / RES / 1582 28 de enero de 2005 Reunión: 5116 Extensión de la Misión de Observadores de la ONU en Georgia	Apoyo para la extensión de la misión de observación de la ONU en Georgia por los conflictos con guerrillas pro rusas	A	A
S / RES / 1583 28 de enero de 2005 Reunión: 5117 Extensión de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano	Apoyo a las fuerzas de la ONU en la República Libanesa para proteger minorías y luchar contra el terrorismo	A	A
S / RES / 1584 1 de febrero de 2005 Reunión: 5118 Fortalecimiento del embargo de armas en Costa de Marfil	Apoyo al embargo de armas a costa de marfil por el conflicto que se daba	A	A
S / RES / 1585 10 de marzo de 2005 Reunión: 5137 Extensión de la Misión Avanzada de la ONU en Sudán	Apoyo de la intervención de las Naciones Unidas en el conflicto que se daba en Sudán en el cual los EEUU jugó un papel crucial en la pacífica división del estado en Sudan y Sudan del sur	A	A
S / RES / 1586 14 de marzo de 2005 Reunión: 5139 Extensión de la Misión de la ONU en Etiopía y Eritrea	Apoyo a la misión de paz de la ONU en la guerra entre Etiopía y Eritrea	A	A
S / RES / 1587 15 de marzo de 2005 Reunión: 5142 Restablecimiento del grupo de vigilancia de violaciones del embargo de armas en Somalia	Apoyo al control de armas en Somalia por la guerra civil	A	A
S / RES / 1588 17 de marzo de 2005 Reunión: 5143 Extensión de la Misión Avanzada de la ONU en Sudán	Apoyo a ampliar la presencia de la ONU en Sudán	A	A
S / RES / 1589 24 de marzo de 2005 Reunión: 5148 Extensión de la Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán	Apoyo a más intervención de la ONU en Afganistán	A	A
S / RES / 1591 29 de marzo de 2005 Reunión: 5153 Imposición de prohibición de viajar y congelamiento de activos para quienes impiden la paz en Darfur	Un conflicto importante donde las fuerzas del Frente Revolucionario Sudanés (apoyado militarmente por Sudán del Sur, Chad, Eritrea, Libia y Uganda) se enfrentaban a Sudán (apoyado militarmente por China y Rusia y sancionado por EE.UU) por el petróleo e influencia en la región.	A	A

S / RES / 1592 30 de marzo de 2005 Reunión: 5155 Extensión de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo	Apoyo a la extensión de la presencia de la ONU como garante de la paz en el conflicto	A	A
S / RES / 1593 31 de marzo de 2005 Reunión: 5158 Remisión de la situación en Darfur al Fiscal de la Corte Penal Internacional	Fuerza la mediación de las naciones unidas en el conflicto de Darfur. A pesar de no tener votos en contra, contó con las abstenciones de Argelia, China y la Federación Rusa.	A	A
S / RES / 1596 18 de abril de 2005 Reunión: 5163 Se amplió el embargo de armas a la República Democrática del Congo	Apoyo a ampliar el embargo de armas en el Congo para terminar con la guerra	A	A
S / RES / 1598 28 de abril de 2005 Reunión: 5170 Extensión de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental	Apoyo a la ampliación de las fuerzas de las naciones unidas para mantener la paz en la región	A	A
S / RES / 1604 15 de junio de 2005 Reunión: 5202 Extensión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre	Apoyo a la ampliación de las fuerzas de las naciones unidas para mantener la paz en la región	A	A
S / RES / 1607 21 de junio de 2005 Reunión: 5208 Extensión del embargo de diamantes en Liberia	Apoyo al embargo de diamantes que financiaban la guerra en Liberia	A	A
S / RES / 1611 7 de julio de 2005 Reunión: 5223 Condena de atentados terroristas en Londres	Condena al terrorismo	A	A
S / RES / 1616 29 de julio de 2005 Reunión: 5243 Mantenimiento de sanciones en la República Democrática del Congo	Apoyo a sanciones al Congo	A	A
S / RES / 1617 29 de julio de 2005 Reunión: 5244 Extensión de sanciones contra al-Qaida y los talibanes	Reafirma que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad y que cualquier acto de terrorismo es criminal e injustificable, independientemente de sus motivaciones, cuando sea y por quien sea que haya cometido	A	A
S / RES / 1618 4 de agosto de 2005 Reunión: 5246 Condena de ataques terroristas en Iraq	Condena al terrorismo	A	A
S / RES / 1623 13 de septiembre de 2005 Reunión: 5260 Extensión de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán	Reconoce la necesidad de fortalecer la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y, a este respecto, hace un llamamiento a los Estados Miembros para que contribuyan con personal, equipo y otros recursos a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad	A	A
S / RES / 1624 14 de septiembre de 2005 Reunión: 5261 Llamado a fortalecer los pasos contra el terrorismo	Apoyo a la lucha contra el terrorismo	A	A

S / RES / 1633 21 de octubre de 2005 Reunión: 5288 Demanda de cumplimiento inmediato de los acuerdos de paz de Costa de Marfil	Demandar el cumplimiento del acuerdo de paz en la guerra de costa de marfil	A	A
S / RES / 1631 17 de octubre de 2005 Reunión: 5282 Necesidad de fortalecer aún más la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales	Enfatiza la creciente contribución hecha por las organizaciones regionales en cooperación con las Naciones Unidas puede complementar útilmente el trabajo de la organización para mantener la paz y la seguridad internacionales	A	A
S / RES / 1637 8 de noviembre de 2005 Reunión: 5300 Extensión del mandato de la Fuerza Multinacional de Iraq	Apoyo a expandir el mandato internacional en Iraq para respaldar la transición política hacia la democracia	A	A
S / RES / 1639 21 de noviembre de 2005 Reunión: 5307 Establecimiento de la Fuerza de Estabilización de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina	Acoge con beneplácito la decisión de la OTAN de continuar manteniendo una presencia en Bosnia y Herzegovina en forma de sede de la OTAN para continuar ayudando en la implementación del Acuerdo de Paz en conjunto con EUFOR	A	A
S / RES / 1646 20 de diciembre de 2005 Reunión: 5335 Comité Organizacional de la Comisión de Consolidación de la Paz	Decide que los miembros permanentes enumerados en el Artículo 23, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas serán miembros del Comité Organizacional de la Comisión de Consolidación de la Paz y que, además, el Consejo de Seguridad seleccionará anualmente dos de sus miembros elegidos para participar en el Comité Organizacional. Aprobada por 13 votos contra ninguno, con 2 abstenciones (Argentina y Brasil).	AB	A

Referencias: A= Afirmativo; N= Negativo; AB= Abstención; V= Vetada

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas - Referencias de votación (2004)

10.1.2. Período 2010 – 2011

Tabla 43: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2010 – 2011 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Brasil	Voto de EEUU
S/RES/1910 (28 de enero de 2010) Reunión: 6266 La situación en Somalia	Renovación de la autorización a los Estados miembro de la Unión Africana a mantenerse en la AMISOM hasta el 31 de enero de 2011.	A	A
S/RES/1918 (27 de abril de 2010) Reunión: 6301 La situación en Somalia	Preocupación por los actos de piratería ocurrido en las costas de Somalia.	A	A
S/RES/1927 (4 de junio de 2010) Reunión: 6330 La cuestión relativa a Haití	Autorización de despliegue militar y policial en Haití en el marco de la operación de MINUSTAH.	A	A
S/RES/1928 (7 de junio de 2010) Reunión: 6333 No proliferación/ República Popular Democrática de Corea	Extensión del mandato del panel de expertos de Naciones Unidas para controlar que se cumpla lo estipulado en resoluciones anteriores con respecto a la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas en la República Popular Democrática de Corea.	A	A
S/RES/1929 (9 de junio de 2010)	Se incita al bloqueo de tipo comercial, económico y financiero realizado por parte de los estados miembro hacia la República Islámica	N	A

Reunión: 6335 No proliferación	de Irán debido a la preocupación hacia los riesgos que plantea el programa nuclear de dicho país y como este puede ser una amenaza para la paz internacional. Además de Brasil, Turquía también emitió voto negativo y el Líbano se abstuvo.		
S/RES/1930 (15 de junio de 2010) Reunión: 6339 La situación en Chipre	Extensión del mandato de la misión en Chipre. Turquía votó en contra.	A	A
S/RES/1942 (29 de septiembre de 2010) Reunión: 6393 La situación en Costa de Marfil	Se pide el aumento de efectivos militares (8650 a 9150) por el periodo de 6 meses en Costa de Marfil.	A	A
S/RES/1943 (13 de octubre de 2010) Reunión: 6395 La situación en Afganistán	Se proroga 12 meses la autorización de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán.	A	A
S/RES/1947 (29 de octubre de 2010) Reunión: 6414 Consolidación de la paz después de los conflictos	Reafirmación de la importancia de la labor de la comisión de Conservación de la Paz.	A	A
S/RES/1948 (18 de noviembre de 2010) Reunión: 6426 La situación en Bosnia y Herzegovina	Autorización de los Estados miembro de establecer la fuerza de estabilización multinacional EUFOR (administrado por la Unión Europea) en Bosnia y Herzegovina como sucesor legal de SFOR.	A	A
S/RES/1956 (15 de diciembre de 2010) Reunión: 6450 La situación relativa al Iraq	Terminación de los arreglos para para que se deposite en el Fondo de Desarrollo para el Iraq el producto de las ventas de exportación de petróleo, productos derivados del petróleo y gas natural	A	A
S/RES/1957 (15 de diciembre de 2010) Reunión: 6450 La situación relativa al Iraq	Insta al Iraq a que ratifique lo antes posible el protocolo adicional del acuerdo de salvaguardias amplias y el Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares	A	A
S/RES/1958 (15 de diciembre de 2010) Reunión: 6450 La situación relativa al Iraq	Fin de las actividades del programa "Petróleo por Comida" y autorización al Secretario General a crear una cuenta de garantía bloqueada hasta el 31 de diciembre de 2016. En dicha cuenta se encuentran más de 150 millones de los Estados Unidos de la cuenta de Iraq. Francia se abstuvo de esta votación.	A	A
S/RES/1960 (16 de diciembre de 2010) Reunión: 6453 Las mujeres y la paz y seguridad	Repudio a la violencia sexual infringida hacia mujeres y niños en el contexto de conflictos armados.	A	A
S/RES/1963 (20 de diciembre de 2010) Reunión: 6459 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas	Extensión del mandato de la Dirección Ejecutiva actuando como misión política especial, con la orientación normativa del Comité contra el Terrorismo.	A	A
S/RES/1966 (22 de diciembre de 2010) Reunión: 6463 Tribunal Internacional para el enjuiciamiento casos de la Ex Yugoslavia y Rwanda	Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991. Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994. Rusia se abstuvo en las votaciones.	A	A



S/2011/24 (18 de febrero de 2011) Reunión: 6484 La cuestión de medio oriente, incluida la cuestión de Palestina	Se exige nuevamente a Israel que ponga fin inmediata y completamente a todas las actividades de asentamiento en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén Oriental y, que respete plenamente todas sus obligaciones jurídicas en tal sentido para revitalizar el proceso de paz en la región.	A	N
S/RES/1973 (17 de marzo de 2011) Reunión:6498 La situación en Libia	Establecimiento de una prohibición de vuelos en el espacio aéreo árabe libio jamahiriya. Además de Brasil, se abstuvieron también China, Alemania, Rusia e India.	AB	A
S/RES/1976 (11 de abril de 2011) Reunión: 6512 La situación en Somalia	Condena a la piratería y al robo a mano armado en las costas de Somalia.	A	A
S/RES/1977 (2011) Reunión:6518 No proliferación de armas de destrucción en masa	Extensión del mandato por 10 años del comité encargado de monitorear la no proliferación de armas químicas, nucleares y biológicas.	A	A
S/RES/1988 (17 de julio de 2011) Reunión: 6557 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas	Establecimiento de un nuevo comité de sanciones para individuos, entidades, otros grupos y empresas asociados con los talibanes.	A	A
S/RES/1989 (17 de julio de 2011) Reunión: 6557 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas	Establecimiento de una nueva lista de sanciones contra Al- Qaeda.	A	A
S/RES/1998 (12 de julio de 2011) Reunión: 6581 Los niños y los conflictos armados	Condena al reclutamiento de niños como soldados, ataque a personas protegidas relacionadas con escuelas y hospitales y el acceso a las mismas.	A	A
S/RES/2011 (12 de octubre de 2011) Reunión: 6629 La situación en Afganistán	Prórroga de 12 meses hasta el 13 de octubre de 2012, la autorización de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad.	A	A
S/RES/2014 (21 de octubre de 2011) Reunión: 6634 La situación en el Oriente Medio	Condena a la violación de Derechos Humanos por parte de las autoridades de Yemen.	A	A
S/RES/2017 (31 de octubre de 2011) Reunión: 6644 La situación de Libia	Exhorta a las autoridades de Libia a que adopten todas las medidas necesarias para impedir la proliferación de los armamentos y materiales conexos de todo tipo.	A	A
AS/RES/2023 (5 de diciembre de 2011) Reunión: 6674 Paz y seguridad en África	Establecer medidas contra Eritrea y expandir el mandato del grupo de monitoreo reestablecido por el Consejo de Seguridad.	A	A
S/RES/2029 (21 de diciembre de 2011) Reunión: 6694 Tribunal Penal Internacional (Caso Rwanda)	Tribunal Penal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de genocidio y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de Rwanda y de los ciudadanos rwandeses presuntamente responsables de genocidio y otras violaciones de esa naturaleza cometidas en el territorio de Estados vecinos entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 1994	A	A

Referencias: A= Afirmativo; N= Negativo; AB= Abstención; V= Vetada

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Librería Digital de las Naciones Unidas - Referencias de votación

(2010)

10.2. Venezuela

10.2.1. Período 1992 – 1993

Tabla 44: Resoluciones más relevantes durante el periodo 1992 - 1993 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Venezuela	Voto de EEUU
<i>S/RES/799 (18 de diciembre de 1992) Reunión: 3151 Deportación de civiles palestinos de los territorios ocupados por Israel</i>	El consejo de seguridad condena enérgicamente la deportación de cientos de civiles palestinos efectuada por Israel, la potencia ocupante, y expresa su firme oposición a toda deportación de esa índole por parte de Israel.	A	A
<i>S/RES/798 (18 de diciembre de 1992) Reunión: 3150 Apoyo a la iniciativa del Consejo Europeo de enviar una misión de investigación de los hechos a Bosnia y Herzegovina</i>	Apoyo a la condena del Consejo de Seguridad de las detenciones y violaciones sistemáticas, masivas y organizadas de mujeres, en particular mujeres musulmanas, en Bosnia y Herzegovina, a la petición de medidas de apoyo y a la decisión de seguir ocupándose activamente de la cuestión.	A	A
<i>S/RES/797 (16 de diciembre de 1992) Reunión: 3149 Establecimiento de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique</i>	Apoyo a la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique y a la petición del Secretario General de aporte de personal y equipo por parte de los Países Miembros.	A	A
<i>S/RES/795 (11 de diciembre de 1992) Reunión: 3147 Establecimiento de la presencia de un grupo de Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la ex Republica Yugoslava de Macedonia</i>	Apoyo a la respuesta por parte del Consejo de Seguridad al pedido de la ex Republica de Macedonia de más presencia de las Naciones Unidas en el país.	A	A
<i>S/RES/792 (30 de noviembre de 1992) Reunión: 3143 Sobre la implementación del proceso de paz de Camboya</i>	Deplorando las violaciones de la cesación del fuego y sus consecuencias para la situación de seguridad en Camboya se exige al PKD (Partido Comunista de Kampuchea) el cumplimiento de los Acuerdos de París. La única abstención fue por parte de China.	A	A
<i>S/RES/790 (25 de noviembre de 1992) Reunión: 3141 Sobre la renovación del mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación (Israel - República Árabe Siria)</i>	El Consejo de Seguridad decide prorrogar el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación por otro período de seis meses, es decir, hasta el 31 de mayo de 1993	A	A
<i>S/RES/789 (25 de noviembre de 1992) Reunión: 3140 Instando a todos los interesados en la cuestión de Chipre a comprometerse con las medidas de fomento de la confianza establecidas en la resolución</i>	Apoyo a las medidas de fomento de la confianza, tomando como primera medida para el retiro de las fuerzas no chipriotas que se reduzca considerablemente el número de tropas extranjeras y los gastos de defensa de la República de Chipre	A	A
<i>S/RES/788 (19 de noviembre de 1992) Reunión: 3138 Sobre un embargo general y completo de todas las entregas de armas y equipo militar a Liberia</i>	Declara que el deterioro de la situación en Liberia constituye una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Venezuela apoya, al igual que EEUU, la decisión de que todos los Estados pongan en práctica de inmediato un embargo general y completo de todos los envíos de armas y equipo militar a ese país.	A	A

<p>S/RES/779 (6 de octubre de 1992) Reunión: 3118 Sobre la implementación del plan de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Croacia</p>	<p>Preocupación por las dificultades con las que ha tropezado la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas sobre violaciones de la cesación del fuego y la creación de fuerzas paramilitares en las zonas protegidas por las Naciones Unidas, con violación del plan de mantenimiento de la paz.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/778 (2 de octubre de 1992) Reunión: 3117 Sobre los ingresos de las ventas de petróleo iraquí y productos derivados del petróleo.</p>	<p>Apoyo a las sanciones a Iraq, entre ellas: todos los Estados en los que existen fondos del Gobierno de Iraq que representan los ingresos de la venta de petróleo o productos derivados del petróleo iraquí hagan la transferencia de esos fondos lo antes posible a la cuenta de depósito en garantía.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/757(30 de mayo de 1992) Reunión: 3082 Sanciones a Yugoslavia</p>	<p>Apoyo a la imposición de sanciones económicas (y otras) contra Yugoslavia. Todos los Estados evitarán la importación en sus territorios de todos los commodities y productos originarios de Yugoslavia exportados y cualquier actividad que promueva la exportación o transbordo de productos o productos originarios de la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/748 (31 de marzo de 1992) Reunión: 3063 Sobre sanciones contra la Jamahiriya Árabe Libia</p>	<p>Decide que el Gobierno libio debe ahora cumplir sin más demora con el párrafo 3 de la resolución 731 (1992- destrucción de la aeronave del vuelo 103 de la compañía PAN AM y del vuelo 772 de la compañía Union des transports aérien, y la consiguiente pérdida de cientos de vidas) y debe comprometerse a cesar todas las formas de acción terrorista y toda asistencia a los grupos terroristas.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/733 (23 de enero de 1992) Reunión:3039 Pidiendo un embargo completo sobre las entregas de armas y equipos militares a Somalia</p>	<p>Apoyo al Consejo de Seguridad, el cual decide que, a los efectos de establecer la paz y la estabilidad en Somalia, todos los Estados aplicarán inmediatamente un embargo general y completo a todas las entregas de armas y equipos militares a Somalia hasta que el Consejo de Seguridad decida lo contrario.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/884 (12 de noviembre de 1993) Reunión: 3313 Sobre el conflicto en y alrededor de Nagorny Karabakh</p>	<p>Condena las recientes violaciones de la cesación del fuego establecida entre las partes, que tuvieron como resultado la reanudación de las hostilidades, y condena en particular la ocupación del distrito de Zanguelan y de la ciudad de Goradiz, los ataques contra civiles y los bombardeos del territorio de la República Azerbaiyan.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/883 (11 de noviembre de 1993) Reunión:3312 Sobre las sanciones contra la Jamahiriya Árabe Libia en relación con el incumplimiento libio de las resoluciones 731 (1992) y 748 (1992) del Consejo de Seguridad</p>	<p>Apoyo a las sanciones. Se decide que todos los Estados en los que haya fondos u otros recursos financieros que sean propiedad o estén controlados, directa o indirectamente, por el Gobierno libio, o por cualquier empresa libia, congelarán dichos fondos para que no estén disponibles.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/876 (19 de octubre de 1993) Reunión:3295 Condenando la violación del acuerdo de alto el fuego y el asesinato del presidente del Consejo de Defensa y del Consejo de Ministros de la República Autónoma de Abjasia</p>	<p>El Consejo de Seguridad reafirma su enérgica condena de la grave violación cometida por el lado abjasio del Acuerdo de cesación del fuego de 27 de julio de 1993 entre la República de Georgia y las fuerzas de Abjasia; condena asimismo el asesinato del Presidente del Consejo de Defensa y del Consejo de Ministros de la República Autónoma de Abjasia; exige que todas las partes se abstengan del uso de la fuerza y de toda violación del derecho humanitario internacional.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p>S/RES/875 (16 de octubre de 1993) Reunión: 3293 Sobre la implementación de sanciones a Haití</p>	<p>Apoyo a las sanciones a Haití. El Consejo de Seguridad exhorta a los Estados Miembros a que adopten las medidas necesarias para garantizar el estricto cumplimiento de las resoluciones relativas al suministro de petróleo o productos de petróleo o de armas y material conexo de todo tipo y, en particular, para detener todo el tráfico marítimo hacia Haití en tanto resulte necesario a fin de inspeccionar y verificar la carga y su destino.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>

<p><i>S/RES/836 (4 de junio de 1993)</i> <i>Reunión: 3228</i> <i>Extender el mandato de la Fuerza de Protección de la ONU y autorizar a la Fuerza a usar todas las medidas necesarias en respuesta a los bombardeos contra las áreas seguras</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad exhorta a los Estados Miembros a que aporten contingentes, incluido el apoyo logístico, para facilitar la instrumentación de las disposiciones relativas a las zonas seguras.</p>	<p>AB</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/827 (25 de mayo de 1993)</i> <i>Reunión: 3217</i> <i>Sobre el establecimiento del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991</i></p>	<p>Apoyo a la decisión de establecer un tribunal internacional con el fin de enjuiciar a las personas responsables de violaciones graves del derecho internacional humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia entre el 1 de enero de 1991 y una fecha que determinará el Consejo de Seguridad al restablecer la paz</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/825 (11 de mayo de 1993)</i> <i>Reunión:3212</i> <i>Sobre la decisión de la República Popular Democrática de Corea de retirarse del Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares</i></p>	<p>Apoyo al Consejo de Seguridad, el cual exhorta a la República Popular Democrática de Corea a que reafirme su adhesión al Tratado y cumpla con sus obligaciones en materia de no proliferación derivadas del Tratado y con el acuerdo de salvaguardias concertado con el Organismo Internacional de Energía Atómica a que se refiere la resolución de la Junta de Gobernadores del Organismo de fecha 25 de febrero de 1993.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (1992-1993)

10.2.2. Período 2015 – 2016

Tabla 45: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2015 - 2016 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Venezuela	Voto de EEUU
<p><i>S/RES/2258 (22 de diciembre de 2015)</i> <i>Reunión:7595</i> <i>Sobre la situación humanitaria en la República Árabe Siria y la renovación por un período de 12 meses de dos decisiones de la resolución 2165 (2014) del Consejo de Seguridad</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad, expresando indignación por el nivel de violencia inaceptable y por la muerte de más de un cuarto de millón de personas como resultado del conflicto sirio, solicita a las autoridades sirias a que respondan prontamente a todas las solicitudes de entrega de suministros a través de las fronteras que presenten las Naciones Unidas y sus asociados en la ejecución.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2256 (22 de diciembre de 2015) Reunión:7593</i> <i>Sobre la extensión de los mandatos de los jueces permanentes y ad litem y del Fiscal del Tribunal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY) y de un juez permanente en el Tribunal Penal Internacional para Ruanda (TPIR)]</i></p>	<p>Reafirmando su determinación de luchar contra la impunidad de todos los responsables de crímenes internacionales graves insta a todos los Estados a que intensifiquen su cooperación con el Mecanismo y le presten toda la asistencia necesaria para lograr lo antes posible la detención y entrega de todos los prófugos restantes acusados por el Tribunal Penal Internacional para Ruanda.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2255 (21 de diciembre de 2015) Reunión:7590</i> <i>Sobre sanciones a individuos y entidades y otros grupos y empresas asociadas con los talibanes y la</i></p>	<p>Expresando preocupación por el uso de artefactos explosivos improvisados por los talibanes contra la población civil y las Fuerzas de Defensa y Seguridad Nacional del Afganistán, y observando la necesidad de prevenir la entrada de ellos propone sanciones: congelar</p>	<p>A</p>	<p>A</p>

<i>amenaza que representa el terrorismo internacional para Afganistán</i>	sin demora los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de esas personas, grupos, empresas y entidades, impedir la entrada en su territorio o el tránsito por él de esas personas, e impedir el suministro.		
<i>S/RES/2253 (17 de diciembre de 2015) Reunión: 7587 Sobre el cambio de nombre del Comité de Sanciones de Al-Qaida y la extensión del mandato de la Oficina del Defensor del Pueblo por un período de 24 meses a partir de la fecha de vencimiento de su mandato actual en diciembre de 2017</i>	Apoyo al Consejo de Seguridad el cual, reconociendo que el terrorismo plantea una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y que para afrontar esta amenaza hacen falta esfuerzos colectivos, decide las siguientes medidas: congelación de activos, prohibición de viajar, embargo de armas	A	A
<i>S/RES/2252 (15 de diciembre de 2015) Reunión: 7581 Sobre la extensión del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) hasta el 31 de julio de 2016</i>	Venezuela se abstiene en cuanto al respaldo al Acuerdo sobre el Cese de las Hostilidades aceptado y firmado por el Gobierno de Sudán del Sur y el Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo del Sudán en la Oposición, y el Acuerdo para la Solución del Conflicto en la República de Sudán del Sur.	AB	A
<i>S/RES/2240 (9 de octubre de 2015) Reunión: 7531 Sobre el tráfico de migrantes y la trata de personas hacia, a través y desde el territorio libio y frente a las costas de Libia</i>	Venezuela no apoya la ayuda Libia en caso de solicitarla, en particular a desarrollar la capacidad necesaria para garantizar la seguridad de sus fronteras y prevenir, investigar y enjuiciar los actos de tráfico de migrantes y trata de personas a través de su territorio y en su mar territorial.	AB	A
<i>S/RES/2235 (7 de agosto de 2015). Reunión: 7501 Sobre el establecimiento de un mecanismo conjunto de investigación de la OPAQ-ONU para identificar el uso de armas químicas en la República Árabe Siria</i>	Apoyo al Consejo de Seguridad, el cual, reafirmando que el empleo de armas químicas constituye una grave violación del derecho internacional, reitera su condena en los términos más enérgicos de todo empleo de cualquier sustancia química, incluido el cloro, como arma en la República Árabe Siria, y reitera que ninguna parte en Siria debería emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar ni transferir armas químicas.	A	A
Proyecto de Resolución S/2015/562 (29 de julio de 2015)	Rusia vetó un proyecto de resolución para establecer un tribunal internacional para procesar a los responsables de crímenes relacionados con el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines en Ucrania.	AB	A
<i>S/RES/2231 (20 de julio de 2015) Reunión: 7488 Sobre el Plan de Acción Integral Conjunto (JCPOA) sobre el programa nuclear de la República Islámica del Irán</i>	El Consejo de Seguridad reafirma su compromiso con el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares y la necesidad de que todos los Estados partes en ese Tratado cumplan plenamente sus obligaciones, y recuerda el derecho de los Estados partes a desarrollar, de conformidad con los artículos I y II del Tratado, la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación. Apoyo al Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC).	A	A
Proyecto de Resolución S/2015/508 (8 de julio de 2015)	Rusia vetó un proyecto de resolución que condenó enérgicamente el crimen de genocidio en Srebrenica, convino en que la aceptación de los asesinatos en Srebrenica como genocidio era un requisito previo para la reconciliación y condenó la negación del genocidio en Srebrenica como un obstáculo para la reconciliación.	AB	A

<p><i>S/RES/2219 (28 de abril de 2015)</i> <i>Reunión: 7436</i> <i>Sobre modificación y renovación de sanciones contra Costa de Marfil hasta el 30 de abril de 2016 y sobre la extensión del mandato del Grupo de Expertos de la ONU hasta el 30 de mayo de 2016</i></p>	<p>Apoyo a la modificación y renovación de sanciones a Côte d'Ivoire: todos los Estados tomarán las medidas necesarias para impedir el suministro, la venta o la transferencia a Côte d'Ivoire de armas y cualquier otro material mortífero conexas.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2209 (6 de marzo de 2015)</i> <i>Reunión: 7401</i> <i>Sobre el uso de armas químicas en la República Árabe Siria</i></p>	<p>Abstención de Venezuela a la resolución del Consejo de Seguridad que reitera que ninguna parte en Siria debería emplear, desarrollar, producir, adquirir, almacenar, conservar ni transferir armas químicas.</p>	AB	A
<p><i>S/RES/2196 (22 de enero de 2015)</i> <i>Reunión: 7366</i> <i>Sobre la renovación de las medidas sobre armas, transporte, finanzas y viajes contra la República Centroafricana y la ampliación del mandato del Grupo de Expertos establecido en virtud de la Resolución 2127 (2013) hasta el 29 de febrero de 2016</i></p>	<p>Apoyo a la renovación de medidas contra la República Centroafricana: embargo de armas, prohibición de viajar, congelación de activos.</p>	A	A
<p>Proyecto de Resolución S/2016/1085 (23 de diciembre de 2016)</p>	<p>El Consejo de Seguridad rechazó un proyecto de resolución que habría impuesto un embargo de armas a Sudán del Sur, junto con sanciones selectivas. El embargo de armas habría sido por un año. Se proporcionaron excepciones para las armas y otros materiales destinados a la UNMISS y la UNISFA, así como a otros grupos que prestan asistencia humanitaria.</p>	AB	A
<p><i>S/RES/2325 (15 de diciembre de 2016)</i> <i>Reunión: 7837</i> <i>Sobre la no proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad exhorta a todos los Estados a que intensifiquen sus esfuerzos para lograr que la resolución 1540 (2004) se aplique plenamente, centrándose, cuando y donde proceda, en los ámbitos en que es preciso adoptar medidas o reforzar las existentes.</p>	A	A
<p>Proyecto de Resolución S/2016/1026 (5 de diciembre de 2016)</p>	<p>Los vetos de China y Rusia derrotaron un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad que habría puesto fin a todos los ataques contra la ciudad siria de Aleppo en 24 horas, y habría durado al menos una semana. El borrador también habría exigido acceso inmediato y seguro a todas las áreas para ayuda humanitaria.</p>	N	A
<p><i>S/RES/2321 (30 de noviembre de 2016)</i> <i>Reunión: 7821</i> <i>Sobre el fortalecimiento de las sanciones contra la República Popular Democrática de Corea y la condena de la prueba nuclear del 9 de septiembre de 2016</i></p>	<p>Condena en los términos más enérgicos al ensayo nuclear realizado por la RPDC el 9 de septiembre de 2016 en contravención y flagrante menosprecio de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2319 (17 de noviembre de 2016)</i> <i>Reunión: 7815</i> <i>Sobre la renovación del mandato del Mecanismo Conjunto de Investigación de la OPAQ-ONU para identificar el uso de armas químicas en la República Árabe Siria por un año adicional</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad condena de nuevo en los términos más enérgicos todo empleo de cualquier sustancia química tóxica como arma en la República Árabe Siria y expresa alarma porque las sustancias químicas tóxicas empleadas como arma en la República Árabe Siria siguen causando muertos y heridos entre la población civil.</p>	A	A

<p>Proyecto de Resolución S/2016/846 (8 de octubre de 2016)</p>	<p>Rusia vetó un proyecto de resolución sobre el conflicto en Siria. El texto fue redactado por Francia y España, y habría exigido un alto inmediato a todos los bombardeos aéreos y vuelos militares sobre Alepo. También habría instado a la implementación inmediata de un cese de hostilidades, acceso humanitario inmediato, seguro y sin obstáculos en todo el país, y exigió que las partes en conflicto, en particular Siria, implementen todas las Resoluciones anteriores del Consejo en su totalidad.</p>	N	A
<p>Proyecto de Resolución S/2016/847 (8 de octubre de 2016)</p>	<p>El Consejo de Seguridad rechazó un proyecto de resolución sobre Siria presentado por Rusia, que habría instado al fin inmediato de las hostilidades, especialmente en Alepo.</p>	A	N
<p><i>S/RES/2312 (6 de octubre de 2016)</i> <i>Reunión: 7783</i> <i>Sobre la renovación por 12 meses de las autorizaciones establecidas sobre el tráfico de migrantes y la trata de personas hacia, a través y desde el territorio libio y frente a las costas de Libia</i></p>	<p>Abstención de Venezuela al pedido de cooperación de los Estados Miembros con el Gobierno de Pacto Nacional y entre sí, en particular intercambiando información sobre actos de tráfico de migrantes y trata de personas en el mar territorial de Libia y en alta mar frente a las costas de Libia</p>	AB	A
<p><i>S/RES/2310 (23 de septiembre de 2016)</i> <i>Reunión: 7776</i> <i>Sobre no proliferación nuclear y desarme nuclear</i></p>	<p>Insta a todos los Estados que no han firmado o no han ratificado el Tratado a que lo hagan sin más demora; y exhorta a todos los Estados a que se abstengan de realizar cualquier explosión de ensayo de armas nucleares o cualquier otra explosión nuclear, entre otras medidas.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2298 (22 de julio de 2016)</i> <i>Reunión: 7743</i> <i>Sobre la destrucción de las armas químicas de Libia</i></p>	<p>Autorizar a los Estados Miembros a adquirir, controlar, transportar, transferir y destruir las armas químicas que el Director General de la OPAQ determine, en consonancia con el objetivo de la Convención sobre las Armas Químicas, a fin de asegurar la eliminación del arsenal de armas químicas de Libia cuanto antes y de la manera más segura, con las debidas consultas con el Gobierno de Pacto Nacional.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2293 (23 de junio de 2016)</i> <i>Reunión: 7724</i> <i>Sobre la renovación de las medidas sobre el embargo de armas contra la República Democrática del Congo impuestas por la resolución 1807 (2008) del Consejo de Seguridad y la extensión del mandato del Grupo de Expertos establecido en virtud de la Resolución 1533 (2004) hasta el 1 de agosto de 2017</i></p>	<p>Apoyo a la renovación de sanciones (embargo de armas).</p>	A	A
<p><i>S/RES/2285 (29 de abril de 2016)</i> <i>Reunión: 7684</i> <i>Sobre la extensión del mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental (MINURSO) hasta el 30 de abril de 2017</i></p>	<p>Venezuela voto en contra de la decisión de prorrogar el mandato de la MINURSO hasta el 30 de abril de 2017 y la necesidad urgente de que la MINURSO vuelva a funcionar a plena capacidad.</p>	N	A

<p><i>S/RES/2270 (2 de marzo de 2016)</i> <i>Reunión: 7638</i> <i>Condena a la prueba nuclear del 6 de enero de 2016 y fortalecimiento de las sanciones contra la República Popular Democrática de Corea</i></p>	<p>Expresando la máxima preocupación por el ensayo nuclear realizado por la República Popular Democrática de Corea el 6 de enero de 2016, y por el reto que un ensayo de ese tipo supone para el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, reafirma sus decisiones de que la RPDC no deberá realizar nuevos lanzamientos en que se utilice tecnología de misiles balísticos, ensayos nucleares ni ningún otro acto de provocación, y que deberá suspender todas las actividades relacionadas con su programa de misiles balísticos y, en este contexto, deberá restaurar sus compromisos preexistentes de moratoria de los lanzamientos de misiles.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2266 (24 de febrero de 2016)</i> <i>Reunión: 7630</i> <i>Sobre la renovación de las sanciones contra Yemen impuestas por la resolución 2140 (2014) del Consejo de Seguridad y la extensión del mandato del Grupo de Expertos hasta el 27 de marzo de 2017</i></p>	<p>Apoyo a la renovación de sanciones a Yemen.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2262 (27 de enero de 2016)</i> <i>Reunión: 7611</i> <i>Sobre la renovación de las medidas sobre armas, transporte, finanzas y viajes contra la República Centroafricana y la ampliación del mandato del Grupo de Expertos establecido en virtud de la Resolución 2127 (2013) hasta el 28 de febrero de 2017</i></p>	<p>Apoyo a la renovación de sanciones a la República Centroafricana: embargo de armas, prohibición de viajar, congelación de activos.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: elaboración propia en base a las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU 2015-2016

10.3. Colombia

10.3.1. Período 2001 – 2002

Tabla 46: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2001 – 2002 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Colombia	Voto de EEUU
<i>S/RES/1335</i> (12 de enero de 2001) Reunión: 4256 <i>Sobre la desmilitarización de Prevlaka</i>	El Consejo de Seguridad autorizó a la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (UNMOP) a seguir supervisando la desmilitarización en la zona de la península de Prevlaka de Croacia durante seis meses, es decir, hasta el 15 de julio de 2001.	A	A
<i>S/RES/1343</i> (22 de febrero de 2001) Reunión: 4267 <i>Sobre sanciones a Liberia</i>	Se encomendó a todos los países que aplicaran un embargo de armas contra Liberia, incluida la prevención de la asistencia militar. Se prohibió la importación de diamantes en bruto procedentes de dicho país y se impuso una prohibición de viajar a altos funcionarios de su gobierno, funcionarios del ejército y otros que prestaban ayuda a los rebeldes en Sierra Leona. El Consejo decidió que las sanciones entrarían en vigor dos meses siguientes a la adopción de la resolución, a menos que Liberia hubiera cumplido las demandas del Consejo de Seguridad. Si no se cumpliera, el embargo de armas regiría durante 14 meses y el embargo de armas y la prohibición de viajar durante 12 meses. Las sanciones se aplicaron en mayo de ese año, después de que el gobierno de Liberia mantuviera contactos con los rebeldes en Sierra Leona en violación de las demandas del Consejo de Seguridad.	A	A
<i>S/RES/1346</i> (7 de marzo de 2001) Reunión: 4282 <i>Sobre la guerra civil en Sierra Leona</i>	El Consejo prorrogó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) por otros seis meses y amplió el tamaño de su componente militar. El mandato de la UNAMSIL se intensificó y su extensión aumentó a 17.500 militares, incluidos 260 observadores militares, lo que la convirtió en la mayor operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en ese momento.	A	A
<i>Proyecto de resolución S/2001/270</i> (27 - 28 de marzo de 2001) Reunión: 4305 <i>Sobre la cuestión Israel-Palestina</i>	Proyecto de resolución que incluía la cuestión palestina (acerca del establecimiento de una fuerza de observación. Fue vetada por EE.UU, cuyos representantes en el Consejo alegaron que habrían apoyado el texto si hubiera exhortado a que se pusiera fin a la incitación a la violencia, y a la aplicación de todos los compromisos acordados, incluidos los alcanzados en Sharm el-Sheikh.	A	N
<i>S/RES/1366</i> (30 de agosto de 2001) Reunión: 4360 <i>El Papel del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados</i>	El Consejo ha reiterado su objetivo de prevenir los conflictos armados como parte de su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Se pidió a todos los Estados Miembros que reforzaran la capacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales y proporcionaran recursos para la prevención de conflictos.	A	A

<p><i>S/RES/1368</i> (12 de septiembre de 2001) Reunión: 4370 <i>Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad condenó enérgicamente los ataques en la ciudad de Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania y consideró los incidentes como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Expresó sus condolencias a víctimas, familiares y al gobierno de los Estados Unidos. Se insta a todos los países a cooperar para llevar ante la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los ataques y que los responsables de apoyarlos o albergarlos fueran responsables. Se pidió a la comunidad internacional que redoblara los esfuerzos para reprimir y prevenir las actividades terroristas mediante la cooperación y la aplicación de los convenios antiterroristas y las resoluciones del Consejo de Seguridad.</p> <p>La resolución concluyó con el Consejo expresando su disposición a adoptar medidas para responder a los ataques y combatir todas las formas de terrorismo en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1372</i> (28 de septiembre de 2001) Reunión: 4384 <i>Levantamiento de sanciones contra Sudán</i></p>	<p>En virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo puso fin a las sanciones impuestas en anteriores resoluciones contra Sudán, debido al cumplimiento por parte de la nación africana. El representante de Estados Unidos aprobó el cumplimiento de dicho país, pero declaró que los sospechosos del intento de asesinato no habían sido entregados a las autoridades competentes, lo que dio resultado a su abstención de votar.</p>	<p>A</p>	<p>AB</p>
<p><i>S/RES/1375</i> (29 de octubre de 2001) Reunión: 4399 <i>Sobre la guerra civil en Burundi</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad respaldó los esfuerzos de Sudáfrica y otros Estados para aplicar el Acuerdo de Arusha y apoyó el establecimiento de una presencia de seguridad multinacional provisional en Burundi, por dos motivos: para proteger a los dirigentes políticos que regresan y para entrenar una fuerza de protección burundiana.</p> <p>La resolución apoyó la futura instalación de un gobierno de transición el 10 de noviembre de 2001. Se instó a los grupos armados a poner fin a las hostilidades y los ataques contra la población civil y a entablar negociaciones como parte del proceso de paz.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1378</i> (14 de noviembre de 2001) Reunión: 4415 <i>Sustitución del régimen talibán</i></p>	<p>El Consejo reconoció la urgencia en Afganistán, en particular en Kabul, y apoyó los esfuerzos para combatir el terrorismo. Condenó a los talibanes por permitir que Afganistán fuera utilizado como base y refugio seguro para Al-Qaeda y Osama bin Laden. Además, instó a los Estados miembros a prestar apoyo en el establecimiento de la administración y el gobierno de transición, la asistencia humanitaria y la asistencia a largo plazo en lo que respecta a la reconstrucción social y económica y la rehabilitación del país. Por último, se solicitó a los Estados miembros a garantizar la seguridad de las zonas del Afganistán que ya no están bajo control talibán, sobre todo Kabul, y a proteger a los civiles, autoridades de transición y todo el personal internacional.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1384</i> (14 de diciembre de 2001) Reunión: 4436 <i>Mantenimiento de la paz en Chipre</i></p>	<p>El Consejo decidió renovar el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) por otros seis meses, es decir, hasta el 15 de junio de 2002.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>Proyecto de resolución S/2001/1199</i> (11 de noviembre de 2001) Reunión: 4438 <i>Sobre la cuestión Israel-Palestina</i></p>	<p>Proyecto de resolución que incluía la cuestión palestina (acerca del uso excesivo de la fuerza y la amplia destrucción de propiedades, el Consejo esperaba con interés que se estableciera un mecanismo de vigilancia para ayudar a las partes). Fue vetada por EE.UU.</p>	<p>A</p>	<p>N</p>

<p><i>S/RES/1386</i> (20 de diciembre de 2001) Reunión: 4443 <i>Establecimiento de una Fuerza Internacional en Afganistán</i></p>	<p>El Consejo ha determinado que la situación en Afganistán es una amenaza para la paz y la seguridad internacional. En consecuencia, se aprobó el establecimiento de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) para ayudar a la Autoridad Provisional Afgana en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y sus alrededores.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1388</i> (15 de enero de 2002) Reunión: 4449 <i>Sobre la remoción de sanciones a Ariana Afghan Airlines</i></p>	<p>El Consejo, en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, levantó sanciones contra Ariana Afghan Airlines ya que la aerolínea no estaba más controlada por los talibanes. Las disposiciones también pusieron fin a las restricciones con respecto a la compañía aérea, como la denegación de todos los Estados de prohibir que las aeronaves de Ariana Afghan Airlines aterrizaran, despegaran o sobrevolaran su territorio; la congelación de fondos y activos financieros; y el cierre de las oficinas de la aerolínea en su territorio.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1390</i> (16 de enero de 2002) Reunión: 4452 <i>Sobre la imposición de sanciones a Osama Bin Laden, Al-Qaeda, los talibanes y otros relacionados a ellos.</i></p>	<p>El Consejo impuso nuevas sanciones a Osama Bin Laden, Al-Qaeda, los talibanes y otros asociados a ellos, llamando a todos los Estados a: congelar los recursos económicos y otros activos financieros sin demora, impedir la entrada o el tránsito a través de sus territorios de las personas y organizaciones e imponer un embargo de armas.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1397</i> (12 de marzo de 2002) Reunión: 4489 <i>Sobre la cuestión Israel-Palestina</i></p>	<p>El Consejo ha exigido que se ponga fin a la violencia que ha tenido lugar entre las partes israelí y palestina desde septiembre de 2000. Fue la primera resolución del Consejo de Seguridad que pidió una “solución de dos Estados” al conflicto. La resolución exigía el cese inmediato de la violencia, el terror, la incitación, la provocación y la destrucción, haciendo un llamamiento a ambas partes para que cooperaran en la aplicación del Plan de trabajo Tenet y del Informe Mitchell.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1400</i> (28 de marzo de 2002) Reunión: 4500 <i>Sobre la guerra civil en Sierra Leona</i></p>	<p>El Consejo prorrogó el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) por otros seis meses hasta el 30 de septiembre de 2002, el período de ida y vuelta a las elecciones generales de mayo de 2002.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1404</i> (18 de abril de 2002) Reunión: 4514 <i>Sobre la renovación del mecanismo de seguimiento de las sanciones a UNITA</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad expresó su preocupación por los efectos de la guerra civil de Angola en la situación humanitaria, determinando que continuaba siendo una amenaza para la paz y la seguridad internacional. En consecuencia, el Consejo prorrogó el mecanismo de seguimiento de las sanciones contra la UNITA (Unión Nacional para la Independencia Total de Angola) hasta el 19 de octubre de 2002.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1408</i> (06 de mayo de 2002) Reunión: 4526 <i>Sobre la extensión de sanciones contra Liberia</i></p>	<p>El Consejo determinó que el apoyo continuo de los combatientes del Frente Unido Revolucionario (FRU) en Sierra Leona y la región por parte del gobierno liberiano constituía una amenaza para la paz y la seguridad. Por consiguiente, decidió prorrogar las sanciones contra Liberia por su apoyo a los rebeldes en la guerra civil en Sierra Leona.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>Proyecto de resolución S/2002/712</i> (30 de junio de 2002) Reunión: 4563 <i>Sobre la situación en Bosnia y Herzegovina</i></p>	<p>Proyecto de resolución que sobre la renovación del mandato de la Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. Fue vetada por EE. UU, tras no lograr que los cascos azules obtuvieran inmunidad ante el Tribunal Penal Internacional.</p>	<p>A</p>	<p>N</p>

<p><i>S/RES/1432</i> (15 de agosto de 2002) Reunión: 4603 <i>Sobre la remoción de sanciones a la UNITA</i></p>	<p>Reconociendo la necesidad de que los funcionarios de la UNITA viajen para avanzar en el proceso de paz y la reconciliación nacional y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo suspendió la prohibición de viajar contra los funcionarios de la UNITA durante 90 días. No obstante, se mantuvieron en vigor otras restricciones contra la UNITA.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1435</i> (24 de septiembre de 2002) Reunión: 4614 <i>Sobre la cuestión Israel-Palestina</i></p>	<p>El Consejo ha exigido el fin de las medidas israelíes en Ramala, incluida la destrucción de la infraestructura palestina. En la resolución se reiteraba la necesidad de que se dejaran de lado todos los actos de violencia, exigiendo que Israel ponga fin a las medidas en susodicha ciudad y sus alrededores y que retirara las fuerzas de ocupación de las ciudades palestinas a antes de septiembre de 2000.</p> <p>Los representantes de Estados Unidos declararon que el país no apoyaría una "resolución unilateral" que no condenara explícitamente a los terroristas o a quienes les daban refugio seguro, lo que dio resultado a su abstención.</p>	<p>A</p>	<p>AB</p>
<p><i>S/RES/1441</i> (8 de noviembre de 2002) Reunión: 4644 <i>Sobre el desarme de Irak</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad ofreció al Iraq bajo el mando de Saddam Hussein "una última oportunidad para cumplir con sus obligaciones de desarme" que se habían establecido en varias resoluciones anteriores (resoluciones 660, 661, 678, 686, 687, 688, 707, 715, 986, y 1284). Esta resolución proporcionó una justificación para la posterior invasión estadounidense a Irak.</p> <p>Las violaciones del Iraq se referían no sólo a las armas de destrucción en masa (WMD), sino también a la construcción de tipos prohibidos de misiles, la compra e importación de armamento prohibido, y la continua negativa del Iraq a Kuwait compensar los saqueos llevados a cabo por sus tropas durante la invasión y ocupación de 1990-1991.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/1445</i> (04 de diciembre de 2002) Reunión: 4653 <i>Sobre la Segunda Guerra del Congo</i></p>	<p>El Consejo amplió el componente militar de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) a un nivel de 8.700 militares, frente a 4.250, en dos grupos de trabajo.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>Proyecto de resolución S/2002/1385</i> (20 de diciembre de 2002) Reunión: 4681 <i>Sobre la cuestión Israel – Palestina</i></p>	<p>Proyecto de resolución que incluía la cuestión palestina (por el asesinato de varios empleados de las Naciones Unidas por las fuerzas ocupantes israelíes, incluido el asesinato de un funcionario internacional en el campamento de refugiados de Yenin). Fue vetada por EE.UU, posiblemente bajo la "Doctrina Negroponte", la cual pregona que el gobierno de Estados Unidos se opondrá a toda resolución relacionada con el Conflicto árabe-israelí que condene a Israel sin condenar también a los grupos terroristas.</p>	<p>A</p>	<p>N</p>

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

10.3.2. Período 2011 – 2012

Tabla 47: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2011 – 2012 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Colombia	Voto de EEUU
<p><i>Proyecto de resolución S/2011/24 (18 de febrero de 2011)</i> Reunión: 6484 Sobre la cuestión Israel-Palestina</p>	<p>Proyecto de resolución que incluía la cuestión palestina (acerca de la condena por los asentamientos israelíes en los territorios palestinos). Fue vetada por EE.UU.</p>	A	N
<p><i>S/RES/1973 (17 de marzo de 2011)</i> Reunión: 6498 Sobre la guerra civil en Libia</p>	<p>La resolución constituyó la base jurídica para la intervención militar en la Guerra Civil Libia, exigiendo "un alto el fuego inmediato" y autorizando a la comunidad internacional a establecer una zona de exclusión aérea y a utilizar todos los medios necesarios antes que la ocupación extranjera para proteger a los civiles. Junto con la imposición de una zona de exclusión aérea, se pidió un alto al fuego inmediato y permanente (incluido el fin de los ataques contra la población, ya que podrían constituir crímenes contra la humanidad. De igual manera, se reforzó las prohibiciones de viaje a los miembros del régimen, los embargos de armas y la congelación de activos.</p>	A	A
<p><i>S/RES/1975 (30 de marzo de 2011)</i> Reunión: 6508 Sobre la guerra civil en Côte d'Ivoire</p>	<p>En virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo ha instado a todas las partes marfileñas a que respeten la voluntad del pueblo y la elección de Alassane Ouattara como Presidente de Costa de Marfil, reconocido por la CEDEAO, la Unión Africana y el resto de la comunidad internacional. También exigió el fin inmediato de la violencia contra la población civil. Finalmente, el Consejo ordenó a Laurent Gbagbo que dimita como presidente (permitiendo que el Presidente Internacionalmente reconocido Alassane Ouattara tome el poder) e impuso sanciones a él y a sus estrechos asociados.</p>	A	A
<p><i>S/RES/1977 (20 de abril de 2011)</i> Reunión: 6518 Sobre la no proliferación y el desarme nuclear</p>	<p>El Consejo ha prorrogado el mandato del Comité establecido en la Resolución 1540 para supervisar los esfuerzos para impedir que las armas de destrucción masiva sean adquiridas por terroristas u otros agentes no estatales. , el Consejo de Seguridad expresó su preocupación por el riesgo de la adquisición errónea de armas químicas, biológicas y nucleares, y recordó a todos los Estados miembros que cumpliera las obligaciones relativas al desarme, el control de armas y la no proliferación. A este respecto, la cooperación internacional es esencial. El Consejo ha subrayado que deberían reforzarse aún más los controles sobre la exportación de tecnologías e información que podrían utilizarse para las armas de destrucción en masa.</p>	A	A
<p><i>S/RES/1985 (10 de junio de 2011)</i> Reunión: 6553 Sobre la extensión del mandato de expertos para supervisar las sanciones contra la República Popular Democrática de Corea</p>	<p>En virtud del artículo 41 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo prorrogó el mandato del panel de expertos establecido en la Resolución 1874 para supervisar el régimen de sanciones recientemente reforzado contra Corea del Norte, impuesto después de una prueba realizada en mayo de 2009, hasta el 12 de junio de 2012.</p>	A	A

<p><i>S/RES/2000</i> (27 de julio de 2011) Reunión: 6591 <i>Sobre la crisis política en Côte d'Ivoire</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI) hasta el 31 de julio de 2012.</p> <p>En virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el mandato de la ONUCI, con un tamaño de 9.792 soldados, 1.350 agentes de policía y aduanas, se prorrogó hasta finales de julio de 2012, junto con el de las fuerzas de apoyo francesas. El número de personal de policía se incrementó en 205 asesores. El Consejo ha declarado que tales medidas son necesarias para la "estabilización de Costa de Marfil.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2009</i> (16 de septiembre de 2011) Reunión: 6620 <i>Sobre la guerra civil en Libia</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad decidió establecer una misión de apoyo en Libia, con el fin de apoyar un proceso orientado a nivel nacional para construir un estado democrático.</p> <p>Al adoptar por unanimidad la resolución, el Consejo también decidió autorizar el mandato de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) por un período inicial de tres meses.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2012</i> (14 de octubre de 2011) Reunión: 6631 <i>Sobre la cuestión relativa a Haití</i></p>	<p>En virtud de la situación general de seguridad en Haití, que había mejorado en el año transcurrido desde el fuerte terremoto, pero aún frágil, el Consejo de Seguridad prorrogó por un año el mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en esa nación y ajustó la capacidad de sus fuerzas. Se recomendó una reducción progresiva de la dotación hasta junio del año siguiente.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2016</i> (27 de octubre de 2011) Reunión: 6640 <i>Sobre la guerra civil en Libia</i></p>	<p>Reconociendo los "acontecimientos positivos" en Libia después de la Guerra Civil y la muerte de Muammar Gaddafi, la resolución fijó una fecha de terminación de las disposiciones de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad que permitía a los Estados emprender "todas las medidas necesarias" para proteger a los civiles y que constituyeron la base jurídica para la intervención militar de varios Estados extranjeros. La fecha de terminación se fijó en 23:59, hora local libia el 31 de octubre de 2011.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2021</i> (29 de noviembre de 2011) Reunión: 6671 <i>Sobre la renovación de sanciones a la República Democrática del Congo</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad renovó hasta el 30 de noviembre de 2012 el embargo de armas y las sanciones conexas a ese país, y pidió al Secretario General que prorrogue el mandato del Grupo de Expertos que supervisa esas medidas.</p> <p>El régimen de sanciones consiste en un embargo de armas contra grupos armados en el país que no formen parte del ejército o las unidades policiales integradas del Gobierno, así como una prohibición de viajar y una congelación de activos contra los infractores del embargo y otras personas y entidades designadas por el Comité de Sanciones de la República Democrática del Congo, según lo determinen las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2022</i> (2 de diciembre de 2011) Reunión: 6673 <i>Sobre la situación política en Libia</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia (UNSMIL) hasta el 16 de marzo de 2012.</p> <p>En adición a esto, el Consejo también decidió que el mandato de la UNSMIL debería incluir, en coordinación y consulta con el Gobierno de transición, la asistencia y el apoyo a los esfuerzos nacionales para hacer frente a la amenaza de todas las armas y material relacionado, en particular los misiles de superficie a aire portátiles.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>
<p><i>S/RES/2043</i> (21 de abril de 2012) Reunión: 6756 <i>Sobre la guerra civil en Siria</i></p>	<p>La resolución dio lugar a la creación de la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria para observar la aplicación del plan de paz de Kofi Annan sobre la Guerra Civil en el país.</p>	<p>A</p>	<p>A</p>

<p><i>S/RES/2050</i> (12 de junio de 2012) Reunión: 6783 <i>Sobre la no-proliferación nuclear en la República Popular Democrática de Corea</i></p>	<p>Ampliación del mandato de las Naciones Unidas de supervisar las armas nucleares, químicas y biológicas que posee Corea del Norte, extendiendo el mandato del Grupo de Expertos</p>	A	A
<p><i>S/RES/2057</i> (19 de julio de 2012) Reunión: 6800 <i>Sobre el conflicto entre Sudán y Sudán del Sur</i></p>	<p>Ampliación de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur por un año más.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2061</i> (26 de julio de 2012) Reunión: 6815 <i>Sobre la insurgencia iraquí</i></p>	<p>El Consejo amplió el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq otros 12 meses.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2065</i> (17 de septiembre de 2012) Reunión: 6831 <i>Sobre la consolidación de la paz en Sierra Leona</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad prorrogó el mandato de la Oficina Integrada de consolidación de la Paz de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIPSIL) hasta el 31 de marzo de 2013 para ayudar al Gobierno en el período electoral. El Consejo de Seguridad solicitó la UNIPSIL ayudar al Gobierno y a sus instituciones electorales, democráticas y de seguridad en la preparación y conducción de las elecciones. A su vez, pidió a la UNIPSIL que ayudara a los esfuerzos de prevención y mitigación de conflictos, incluso mediante el apoyo al diálogo inclusivo entre los partidos políticos, y al Secretario General que le informara sobre la conducción y el resultado de las elecciones poco después de su finalización.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2068</i> (9 de octubre de 2012) Reunión: 6838 <i>Sobre los niños y conflictos armados</i></p>	<p>El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a imponer sanciones a los grupos armados que violaran persistentemente los Derechos Humanos de los niños, incluidos el abuso infantil y el niño soldado. Cuatro de los quince miembros del Consejo de Seguridad, Azerbaiyán, China, Pakistán y Rusia se abstuvieron de votar, expresando las reservas de sus gobiernos sobre el texto aprobado, mientras que los otros once miembros votaron a favor de la resolución.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2071</i> (31 de octubre de 2012) Reunión: 6846 <i>Sobre la guerra civil en Malí</i></p>	<p>El Consejo ordenó que la CEDEAO y la Unión Africana hicieran un plan de acción para la intervención militar en Malí en un plazo de 45 días.</p>	A	A
<p><i>S/RES/2078</i> (12 de diciembre de 2012) Reunión: 6873 <i>Sobre el conflicto del este de la República Democrática del Congo</i></p>	<p>El Consejo decidió renovar el embargo de armas a la República Democrática del Congo hasta el 1 de febrero de 2014, junto con las sanciones de viaje, financieras y de transporte. La Resolución condenó al Movimiento 23 de marzo por sus ataques contra la población civil y a las fuerzas de mantenimiento de la paz de la MONUSCO, y exige a los grupos rebeldes de la zona (FDLR, LRA, milicias Mai-Mai, FNL y FDF) que cesen inmediatamente todas las formas de violencia</p>	A	A
<p><i>S/RES/2085</i> (20 de diciembre de 2012) Reunión: 6898 <i>Sobre la guerra civil en Malí</i></p>	<p>El Consejo autorizó el despliegue de la Misión Internacional de Apoyo, dirigida por los africanos en Malí (AFISMA).</p>	A	A

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

10.4. Argentina

10.4.1. Período 2005 – 2006

Tabla 48: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2005 – 2006 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Arg.	Voto de EEUU
<i>S / RES / 1582 28 de enero de 2005 Reunión: 5116 Extensión de la Misión de Observadores de la ONU en Georgia</i>	Apoyo para la extensión de la misión de observación de la ONU en Georgia por el conflicto con guerrillas pro-rusas	A	A
<i>S / RES / 1583 28 de enero de 2005 Reunión: 5117 Extensión de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano</i>	Apoyo a las fuerzas de la ONU en la República Libanesa para proteger minorías y luchar contra el terrorismo	A	A
<i>S / RES / 1584 1 de febrero de 2005 Reunión: 5118 Fortalecimiento del embargo de armas en Costa de Marfil</i>	Apoyo al embargo de armas a costa de marfil por el conflicto que se daba	A	A
<i>S / RES / 1585 10 de marzo de 2005 Reunión: 5137 Extensión de la Misión Avanzada de la ONU en Sudán</i>	Apoyo de la intervención de las Naciones Unidas en el conflicto que se daba en Sudán en el cual los EEUU jugó un papel crucial en la pacífica división del estado en Sudán y Sudán del sur	A	A
<i>S / RES / 1586 14 de marzo de 2005 Reunión: 5139 Extensión de la Misión de la ONU en Etiopía y Eritrea</i>	Apoyo a la misión de paz de la ONU en la guerra entre Etiopía y Eritrea	A	A
<i>S / RES / 1587 15 de marzo de 2005 Reunión: 5142 Restablecimiento del grupo de vigilancia de violaciones del embargo de armas en Somalia</i>	Apoyo al control de armas en Somalia por la guerra civil	A	A
<i>S / RES / 1588 17 de marzo de 2005 Reunión: 5143 Extensión de la Misión Avanzada de la ONU en Sudán</i>	Apoyo a ampliar la presencia de la ONU en Sudán	A	A
<i>S / RES / 1589 24 de marzo de 2005 Reunión: 5148 Extensión de la Misión de Asistencia de la ONU en Afganistán</i>	Apoyo a más intervención de la ONU en Afganistán	A	A
<i>S / RES / 1591 29 de marzo de 2005 Reunión: 5153 Imposición de prohibición de viajar y congelamiento de activos para quienes impiden la paz en Darfur</i>	A favor: Argentina, Benín, Brasil, Dinamarca, Francia, Grecia, Japón, Filipinas, Rumania, Reino Unido, Estados, República de Tanzania, Estados Unidos, En contra: ninguno. Abstenciones: Argelia, China, Federación Rusa. Un conflicto importante donde las fuerzas del Frente Revolucionario Sudanés (apoyado militarmente por Sudán del Sur, Chad, Eritrea, Libia y Uganda) se enfrentaban a Sudán (apoyado militarmente por China y Rusia y sancionado por EE.UU) por el petróleo e influencia en la región.	A	A
<i>S / RES / 1592 30 de marzo de 2005 Reunión: 5155 Extensión de la Misión de la Organización de</i>	Apoyo a la extensión de la presencia de la ONU como garante de la paz en el conflicto	A	A

<i>las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo</i>			
<i>S / RES / 1593 31 de marzo de 2005 Reunión: 5158 Remisión de la situación en Darfur al Fiscal de la Corte Penal Internacional</i>	A favor: Argentina, Benín, Dinamarca, Francia, Grecia, Japón, Filipinas, Rumania, Reino Unido, Estados, República de Tanzania, Federación Rusa En contra: ninguno. Abstenciones: Estados Unidos, Argelia, Brasil, China. Fuerza la mediación de las naciones unidas en el conflicto de Darfur	A	AB
<i>S / RES / 1596 18 de abril de 2005 Reunión: 5163 Se amplió el embargo de armas a la República Democrática del Congo</i>	Apoyo a ampliar el embargo de armas en el Congo para terminar con la guerra	A	A
<i>S / RES / 1598 28 de abril de 2005 Reunión: 5170 Extensión de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental</i>	Apoyo a la ampliación de las fuerzas de las naciones unidas para mantener la paz en la región	A	A
<i>S / RES / 1604 15 de junio de 2005 Reunión: 5202 Extensión de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre</i>	Apoyo a la ampliación de las fuerzas de las naciones unidas para mantener la paz en la región	A	A
<i>S / RES / 1607 21 de junio de 2005 Reunión: 5208 Extensión del embargo de diamantes en Liberia</i>	Apoyo al embargo de diamantes que financiaban la guerra en Liberia	A	A
<i>S / RES / 1611 7 de julio de 2005 Reunión: 5223 Condena de atentados terroristas en Londres</i>	Condena al terrorismo	A	A
<i>S / RES / 1616 29 de julio de 2005 Reunión: 5243 Mantenimiento de sanciones en la República Democrática del Congo</i>	Apoyo a sanciones al Congo	A	A
<i>S / RES / 1617 29 de julio de 2005 Reunión: 5244 Extensión de sanciones contra al-Qaida y los talibanes</i>	Reafirma que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad y que cualquier acto de terrorismo es criminal e injustificable, independientemente de sus motivaciones, cuando sea y por quien sea que haya cometido	A	A
<i>S / RES / 1618 4 de agosto de 2005 Reunión: 5246 Condena de ataques terroristas en Iraq</i>	Condena al terrorismo	A	A
<i>S / RES / 1623 13 de septiembre de 2005 Reunión: 5260 Extensión de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad en Afganistán</i>	Reconoce la necesidad de fortalecer la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad y, a este respecto, hace un llamamiento a los Estados Miembros para que contribuyan con personal, equipo y otros recursos a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad	A	A
<i>S / RES / 1624 14 de septiembre de 2005 Reunión: 5261 Llamado a fortalecer los pasos contra el terrorismo</i>	Apoyo a la lucha contra el terrorismo	A	A
<i>S / RES / 1633 21 de octubre de 2005 Reunión: 5288 Demanda de cumplimiento inmediato de los acuerdos de paz de Costa de Marfil</i>	Demandar el cumplimiento del acuerdo de paz en la guerra de costa de marfil	A	A
<i>S / RES / 1631 17 de octubre de 2005 Reunión: 5282 Necesidad de fortalecer aún más la</i>	Enfatiza la creciente contribución hecha por las organizaciones regionales en cooperación con las Naciones Unidas puede	A	A

<i>cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales</i>	complementar útilmente el trabajo de la organización para mantener la paz y la seguridad internacionales		
<i>S / RES / 1637 8 de noviembre de 2005 Reunión: 5300 Extensión del mandato de la Fuerza Multinacional de Iraq</i>	Apoyo a expandir el mandato internacional en Iraq para respaldar la transición política hacia la democracia	A	A
<i>S / RES / 1639 21 de noviembre de 2005 Reunión: 5307 Establecimiento de la Fuerza de Estabilización de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina</i>	Acoge con beneplácito la decisión de la OTAN de continuar manteniendo una presencia en Bosnia y Herzegovina en forma de sede de la OTAN para continuar ayudando en la implementación del Acuerdo de Paz en conjunto con EUFOR	A	A
<i>S / RES / 1646 20 de diciembre de 2005 Reunión: 5335 Comité Organizacional de la Comisión de Consolidación de la Paz</i>	Decide que los miembros permanentes enumerados en el Artículo 23, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas serán miembros del Comité Organizacional de la Comisión de Consolidación de la Paz y que, además, el Consejo de Seguridad seleccionará anualmente dos de sus miembros elegidos para participar en el Comité Organizacional. Aprobada por 13 votos contra ninguno, con 2 abstenciones (Argentina y Brasil) que pedían más representación latinoamericana.	AB	A
<i>S / RES / 1672 25 de abril de 2006 Reunión: 5423 Destaca nuevamente su firme compromiso con la causa de la paz en todo el Sudán</i>	Paz en todo el Sudán, incluyendo a las conversaciones de paz inter sudanesas dirigidas por la Unión Africana en Abuja ("Abuja Talks"), junto con la plena implementación del Acuerdo General de Paz del 9 de enero de 2005 y el fin de la violencia y las atrocidades en Darfur. Abstención de China, Rusia y Qatar. Voto favorable de Argentina	A	A
<i>S / RES / 1680 17 de mayo de 2006 Reunión: 5440 Reiterando su firme apoyo a la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas</i>	Expresando su pleno apoyo al Diálogo Nacional del Líbano y felicitando a todas las partes libanesas por su conducta y por el consenso alcanzado en este contexto sobre asuntos importantes. Aprobada por 13 votos contra ninguno, con 2 abstenciones (China y la Federación de Rusia).	A	A
<i>Proyecto de resolución S / 2006/508 13 de julio Reunión: 5418 Resolución sobre la situación en Medio Oriente</i>	Resolución que incluía la cuestión palestina (sobre la incursión transfronteriza de Hezbolá en 2006 y el comienzo de la Guerra del Líbano en 2006). Fue vetada por EE.UU.	A	N
<i>Proyecto de resolución S / 2006/878 11 de noviembre Reunión 5565 Resolución sobre la situación en Medio Oriente</i>	Resolución que incluía la cuestión palestina (sobre el bombardeo de Beit Hanoun en 2006 y los ataques con cohetes palestinos contra Israel). Fue vetada por EE.UU.	A	N

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

10.4.2. Período 2013 – 2014

Tabla 49: Resoluciones más relevantes durante el periodo 2013 – 2014 (CdeS)

Tema	Explicación	Voto de Arg.	Voto de EEUU
<i>S/RES/2086 21 de enero de 2013 Reunión: 6903 Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas</i>	Resolviendo fortalecer el papel central de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz.	A	A
<i>S/RES/2094 7 de marzo de 2013 Reunión: 6932 No proliferación en la República Popular Democrática de Corea</i>	Expresando la mayor preocupación por el ensayo nuclear realizado por la República Popular Democrática de Corea el 12 de febrero de 2013.	A	A
<i>S/RES/2114 30 de julio de 2013 Reunión: 7014 Acogiendo con beneplácito el informe del Secretario General sobre la operación de las Naciones Unidas en Chipre</i>	Pide a ambas partes que continúen participando, con carácter de urgencia y respetando el mandato de la UNFICYP con miras a llegar a un acuerdo temprano sobre cuestiones pendientes. Votos en contra: Azerbaiyán y Pakistán.	A	A
<i>S/RES/2117 26 de septiembre de 2013 Reunión: 7036 Resolución sobre Armas pequeñas y armas ligeras.</i>	Recordando su responsabilidad principal en virtud de la Carta de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y señalando la importancia de las armas pequeñas y ligeras como las armas más utilizadas en la mayoría de los conflictos armados recientes Único voto en contra: Federación Rusa	A	A
<i>S/RES/2122 18 de octubre de 2013 Reunión: 7044 Mujeres y paz y seguridad</i>	Recuerda los compromisos de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y reafirmando las obligaciones de los Estados Partes en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	A	A
<i>S/RES/2129 17 de diciembre de 2013 Reunión: 7086 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas.</i>	Reafirmando que el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones constituye uno de las amenazas más graves para la paz y la seguridad internacionales y que cualquier acto del terrorismo es criminal e injustificable independientemente de sus motivaciones	A	A
<i>S/RES/2130 18 de diciembre de 2013 Reunión: 7088 Resolución sobre Armas pequeñas y armas ligeras.</i>	Decide prorrogar el mandato de los jueces permanentes y ad litem del Tribunal Internacional, que son miembros de las Salas de Primera Instancia y de la Sala de Apelaciones, hasta el 31 de diciembre de 2014 o hasta la finalización de los casos a los que están asignados. Único voto en contra: Federación Rusa	A	A
<i>S/RES/2133 27 de enero de 2014 Reunión: 7101 Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas.</i>	Expresando preocupación por el aumento de los incidentes de secuestro y toma de rehenes cometidos por grupos terroristas con el objetivo de recaudar fondos u obtener concesiones políticas, en particular el aumento de los secuestros de Al-Qaida y sus grupos afiliados.	A	A
<i>S/RES/2134 28 de enero de 2014 Reunión: 7103 Resolución sobre la República Centroafricana</i>	Expresa profunda preocupación por el continuo deterioro de la seguridad situación en la región, caracterizada por un colapso total en la ley y el orden, el ausencia del estado de derecho, asesinatos selectivos e incendios premeditados por motivos religiosos.	A	A
<i>S/RES/2136 30 de enero de 2014 Reunión: 7107 Resolución sobre la República Democrática del Congo</i>	Reiterando su profunda preocupación por la seguridad y la crisis humanitaria en RDC oriental debido a las actividades militares en curso de armados extranjeros y nacionales grupos.	A	A
<i>S/RES/2138 13 de febrero de 2014 Reunión: 7111 Resolución sobre los Informes del</i>	Instando al Gobierno de Sudán, el Movimiento de Liberación y Justicia (LJM) y Movimiento de Justicia e Igualdad-Mohamed Bashir (JEM-Bashir) para cumplir los compromisos adquiridos.	A	A

<i>Secretario General sobre el Sudán y Sudán del Sur</i>			
<i>S/RES/2140 26 de febrero de 2014 Reunión: 7119 Resolución sobre la Seguridad en el Medio Oriente</i>	Observando los formidables desafíos económicos, de seguridad y sociales que enfrenta Yemen, que ha dejado a muchos yemeníes en grave necesidad de asistencia humanitaria y acogiendo con beneplácito el trabajo del Marco de Responsabilidad Mutua El Buró Ejecutivo, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su apoyo al gobierno de Yemen en la reforma económica	A	A
<i>S/RES/2141 26 de marzo de 2014 Reunión: 7126 Resolución sobre No proliferación / República Popular Democrática de Corea</i>	Solicita un informe final al Comité a más tardar el 5 de febrero de 2015, con sus conclusiones y recomendaciones, y luego de una discusión con el Comité, el panel de expertos presentaran al Consejo su informe final a más tardar el 5 de marzo de 2015	A	A
<i>S/RES/2144 14 de marzo de 2014 Reunión: 7136 Resolución sobre la situación en Libia</i>	Apoya el establecimiento oportuno de un único, inclusivo y transparente diálogo nacional en Libia y una redacción constitucional inclusiva y transparente proceso, y reitera la necesidad de que el período de transición esté respaldado por un compromiso con los procesos e instituciones democráticas.	A	A
<i>S/RES/2145 17 de marzo de 2014 Reunión: 7139 Resolución sobre la situación en Afganistán</i>	Destaca el papel central e imparcial que las Naciones Unidas seguirán desempeñando jugar en la promoción de la paz y la estabilidad en Afganistán liderando los esfuerzos de la comunidad internacional, que incluye, conjuntamente con el Gobierno de Afganistán, el coordinación y monitoreo de esfuerzos en la implementación del Proceso de Kabul a través de la Junta Conjunta de Coordinación y Monitoreo (JCMB) en apoyo de las prioridades establecidas arriba por el Gobierno de Afganistán y afirmado en la Conferencia de Tokio.	A	A
<i>S/RES/2146 19 de marzo de 2013 Reunión: 7142 Resolución sobre la situación en Libia</i>	Condena los intentos de exportar ilícitamente petróleo crudo de Libia y pide al Gobierno de Libia, sobre la base de cualquier información con respecto a tales exportaciones o intentos de exportación	A	A
<i>S/RES/2151 28 de abril de 2014 Reunión: 7161 Resolución sobre El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: reforma del sector de la seguridad: desafíos y oportunidades</i>	Reafirma la importancia de la reforma del sector de la seguridad en la estabilización y la reconstrucción de los Estados tras el conflicto y resuelve continuar incluir y priorizar, según corresponda, los aspectos de la reforma del sector de seguridad como parte integral parte de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y especiales misiones políticas; Reitera además la centralidad de la propiedad nacional para la reforma del sector de seguridad procesos.	A	A
<i>S/RES/2154 8 de mayo de 2014 Reunión: 7170 Resolución sobre el Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.</i>	Reconociendo con el más profundo pesar los sacrificios realizados, recordando los muchos otros actos de valentía que militares, policías y civiles, el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado han emprendido, mientras cumplen el mandato de sus misiones o sus funciones, con gran riesgo para sus vidas, decide crear "la Medalla Capitán Mbaye Diagne por Excepcional Coraje	A	A
<i>S/RES/2159 9 de junio de 2014 Reunión: 7139 Resolución sobre No proliferación / Irán</i>	Destaca, la importancia de evaluaciones, análisis y recomendaciones creíbles, basadas en hechos e independientes, de conformidad con el mandato del Grupo de Expertos, tal como se especifica en el párrafo 29 de la resolución 1929 (2010) y determinando que la proliferación de las armas de destrucción en masa, así como sus medios de entrega, continúan constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.	A	A
<i>S/RES/2166 21 de julio de 2014 Reunión: 7221 Resolución sobre Carta del Representante Permanente de Ucrania</i>	Destacando la necesidad de una investigación internacional completa sobre el incidente, expresando grave preocupación porque los grupos armados en Ucrania han impedido el acceso inmediato, seguro y sin restricciones al lugar del accidente y el área circundante para las autoridades investigadoras apropiadas. Condema en los términos más enérgicos el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines el 17 de julio en el Oblast de Donetsk, Ucrania, que provocó la trágica pérdida de 298 vidas	A	A
<i>S/RES/2176 15 de septiembre de 2014 Reunión: 7263</i>	Expresa grave preocupación por el alcance del brote del virus del Ébola en África occidental, en particular en Liberia, Guinea y Sierra Leona.	A	A



<i>Resolución sobre la situación en Liberia</i>	Única abstención: Federación Rusa		
<i>S/RES/2182 24 de octubre de 2014 Reunión: 7286 Resolución sobre la situación en Somalia</i>	Reafirma el embargo de armas a Somalia y observa con preocupación que algunas entregas de armas y equipo militar no han sido notificadas al Comité de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Única abstención: Federación Rusa	A	A
<i>S/RES/2193 18 de diciembre de 2014 Reunión: 7348 Resolución sobre el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia (TPIY)</i>	Pide al Tribunal Internacional que complete su trabajo y facilite el cierre del Tribunal lo más rápido posible con el objetivo de completar la transición al Mecanismo, y expresa su continua preocupación por los retrasos en la conclusión del trabajo del Tribunal, a la luz de la resolución 1966 (2010). Única abstención: Federación Rusa	A	A
<i>Proyecto de Resolución S/ 2013/660 15 de noviembre Reunión: No Asignado Resolución sobre el Juicio contra el Presidente de Kenia</i>	Busco retrasar un año los procedimientos de la Corte Penal Internacional (CPI) contra el Presidente y el Vicepresidente de Kenia. Fracaso por votos insuficientes.	AB	AB
<i>Proyecto de Resolución S/ 2014/189 15 de marzo Reunión: 7138 Resolución sobre la situación en Ucrania</i>	Buscó el apoyo del Consejo de Seguridad para la integridad territorial de Ucrania, y para declarar ilegal el referéndum del 16 de marzo sobre el estado de Crimea. Rusia vetó el borrador y China se abstuvo.	A	A
<i>Proyecto de resolución S/ 2014/348 22 de mayo Reunión: 7140 Resolución sobre la situación en Siria</i>	China y Rusia vetaron un esfuerzo por remitir la situación en Siria a la Corte Penal Internacional.	A	A
<i>Proyecto de resolución S/ 2014/916 30 de diciembre Reunión: No Asignado Resolución sobre la situación en Israel y Palestina</i>	Buscaba imponer un plazo de un año para que Israel y la Autoridad Palestina llegaran a un acuerdo negociado, y un plazo de tres años para Israel retirarse de los territorios ocupados. El voto fue 8-2-5 (A favor, en contra, abstenciones respectivamente).	A	N

Referencias: A: Afirmativo / N: Negativo/ AB: abstención

Fuente: Elaboración propia en base a Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

11. Bibliografía

Abernethy, D. (1986). Dominant-Subordinate Relationships: How Shall We Define Them? How Do We Compare Them? En Triska, J. (Ed.) *Dominant Powers and Subordinate States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*. Duke University Press.

Acharya, A. & Buzan, B. (Eds.) (2009). *Non-Western International Relations Theory: Perspectives on and Beyond Asia*. London: Routledge.

Adcock, R. y Collier, D. (2001). Measurement Validity: A Shared Standard for Qualitative and Quantitative Research. *American Political Science Review*, num. 95 vol. 3, pp. 529–47.

Administración de Información de Energía de Estados Unidos (2019). *Imports from Venezuela of Crude Oil and Petroleum Products (Thousand Barrels)*. Recuperado de: <https://www.eia.gov/dnav/pet/hist/LeafHandler.ashx?n=PET&s=MTTIMUSVE1&f=A>

Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (2019). *U.S. Total Crude Oil and Products Imports*. Recuperado de: https://www.eia.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbb1_a.htm

Akemi Mikuni, T. (2011) Cómo un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas puede ser una llave para que Brasil maximice su rol de actor regional y global. *Boletín Informativo de la Cátedra Brasil*.

Al-Ameri, A. (2014). Venezuela's Drug-Running Generals May Be Who Finally Ousts Maduro. *Vice News*. Recuperado de: https://www.vice.com/en_us/article/yw4qqg/venezuelas-drug-running-generals-may-be-who-finally-ousts-maduro

Almagro, L. (2018). Mensaje del Secretario General de la OEA sobre elecciones en Venezuela. *Organización de los Estados Americanos*. Disponible en https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-019/18

American Psychological Association. (2010). *Manual de publicaciones de la American Psychological Association*. 3era ed. traducida de la 6ta en inglés. Edit. Manual Moderno.

Angulo, J. A. P. (2015). El régimen y la moral en las relaciones entre Venezuela y Estados Unidos (2001-2010). *Politeia*, 38(54), 145-176. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170048808006.pdf>

APArchives (2015). WRAP Leaders at plenary meeting, lunch, finance ministers ADDS more [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=Z6q2qP2IIIE>

Archer, C. y Nugent, N. (2006) Introduction: Does the size of member states matter in the European Union? *Journal of European Integration*, 28(1), 3–6.

Archer, C., Bailes, A. y Wivel, A. (eds.). (2014). *Small States and International Security: Europe and Beyond*. Routledge.

Archivo Histórico RTA S.E (2015). IV Cumbre de las Américas: Lula contra el ALCA, 2005 [Archivo de vídeo]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=TVNu4RuVCqo>

Argés, J. (2008), Recopilación de los proyectos de resolución vetados por el Consejo de Seguridad de la ONU (1994 – 2008).

Aringoli, F. (2019). ¿Cuánto cuesta sacar un barril de petróleo en Vaca Muerta?. *Río Negro*. Recuperado de: <https://www.rionegro.com.ar/cuanto-cuesta-sacar-un-barril-de-petroleo-en-vaca-muerta-1083736/>

Ariyoruk A. (2005), Players and Proposals in the Security Council Debate, Global Policy Forum. Publicado el 3 de julio de 2005. Recuperado de <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41204.html>

Armstrong, H. W., y Read, R. (2000). Comparing the economic performance of dependent territories and sovereign microstates. *Economic Development and Cultural Change*, 48(2), 285–306.

Aron, R. (1966) Peace and War. A Theory of International Relations. Translated by R. Howard and A.B. Fox. Praeger.

Aronskind, D. R. (06/12/2011). *Las causas de la crisis de 2001*. UNICEN.

Arraes, C. (2012). Relações Brasil e Estados Unidos no período Bush: expectativas e frustrações.

Asamblea General (2003). Documento del Quincuagésimo octavo período de sesiones en su 42ª sesión plenaria.

Asamblea General (2009). Documento del Sexagésimo cuarto período de sesiones en su 20ª sesión plenaria.

Aspinwall, M. y Reich, S. (2016). Who is Wile E. Coyote? Power, Influence and the War on Drugs. *International Politics*, 53(2), 155–175.

Avello Fajardo, A. (2018). *Venezuela, el silencio de la razón*. Ibukku.

Axelrod, R., & Keohane, R. O. (1985). Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. *World politics*, 38(1), 226-254.

Ayerbe, L. F. (1999). *Realismo Periférico e interesse nacional*. Centro de Estudos das Américas - Universidade Candido Mendes.

Ayoob, M. (1997). International Relations Theory Meets the Third World. En Neuman, S. (1997). *International relations theory and the Third World*. St. Martin's Press, New York.

Ayuso, S. (2015). Obama decreta nuevas sanciones contra altos funcionarios de Venezuela. *El País*, 09/03/2015. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2015/03/09/actualidad/1425919831_255459.html. Recuperado el 10/04/2020.

Bacchetta, V. (2013). Geopolítica del fracking. Impactos y riesgos ambientales. *Nueva Sociedad*, 244, pp. 61-73.

Bagley, B.M. (2000) El tráfico de drogas y la política de los Estados Unidos en Colombia. *Iconos, Revista de Ciencias Sociales* (10), FLACSO, Quito, Ecuador.

Bailes, A. J. K., Thayer, B. A., y Thorhallsson, B. (2016). Alliance theory and small state alliance “shelter”: The complexities of small state alliance behavior. *Third World Thematics*, 1(1), 9–26.

Banco Mundial (2020), Projects in Brazil. Disponible en https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/projects-summary?lang=en&searchTerm=&countrycode_exact=BR. (Recuperado el 27 de junio de 2020).

Banco Mundial (s.f.-a). *Data Base: GDP*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?end=2016&start=2003>

Banco Mundial (s.f.-b). *Data Base: Military Expenditure*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs?end=2016&start=2003>

Banco Mundial (s.f.-c). *Data Base: Military Expenditure (%GDP)*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs?end=2016&start=2003>

Banco Mundial (s.f.-d). *Data Base: Military Expenditure (current USD)*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.CD?end=2016&start=2003>

Banco Mundial (s.f.-e). *Data Base: Armed forces personnel*. Recuperado de: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.TOTL.P1?end=2016&start=2003>

Banco Mundial. (s. f.). Resumen del comercio de Brasil 2011. Recuperado 13 de abril de 2020, de <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/es/Country/BRA/Year/2011/Summarytext>

Barón, J. C. (2008). *Militarización de la lucha contra el narcotráfico: una mirada al Plan Colombia. Perspectivas actuales de la Seguridad y la Defensa Colombiana y en América Latina*.

Bartolomé, C. y Ventura Barreiro, V. (2019). *Narcotráfico en América del Sur*.

Battaglino, J. M. (2008). Transformaciones en la seguridad internacional en la post Guerra Fría: su impacto en América del Sur/Post Cold War changes in international security: their impact on South America. *Estudios Internacionales*, 7-33.

Battaglino, J. M. (2010). La irrelevancia del poder militar en las relaciones Argentina, Brasil y Chile. *Letras Internacionales*, (107-4).

Battaglino, J. M. (2013), The Determinants of Arms Spending in South America, in: *Journal of Politics in Latin America*, 5, 2, 71-103.

Battaglino, J. M. (2015A). Democracia, reconfiguración de amenazas y la paz sudamericana.

Battaglino, J. M. (2015B). The politics of arms acquisitions in South America. Trends and research agenda. *Routledge Handbook of Latin American Security*, 230.

Battaleme, J. (2016). Realismo Periférico y dobles periferias: la política de seguridad internacional de Chile y Argentina frente al ascenso de Brasil y la preponderancia norteamericana. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 21(1), 11-42.

Battaleme, J., y de Santibañes, F. (2019). Argentina's defence deficit. *Survival*, pp. 63-78.

Becker, H. S. (1963). *Outsiders. Studies in Sociology of Deviance*. A Free Press Paperback The Macmillan Company.

Beittel, J. (2019). *Colombia: Background and U.S. Relations* (N.º R43813). Congressional Research Service. <https://fas.org/sgp/crs/row/R43813.pdf>

Bell, C. (1988). *Dependent ally: a study in Australian foreign policy*. Oxford University Press.

Below, A. (2014). *Environmental politics and foreign policy decision making in Latin America: ratifying the Kyoto Protocol*. Routledge.

Benítez Ballesteros, M. F (2009). *Narcotráfico e Intervención en Colombia 1980-2000* (Pontificia Universidad Javeriana). Disponible en <https://www.javeriana.edu.co/> Recuperado el 20/01/2020.

Bennett, A. y Elman, C. (2006). Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence. *Political Analysis*, 14, pp. 250-267.

Bennett, A. y Elman, C. (2007). Case study methods in the international relations subfield. *Comparative Political Studies*, 40:2, pp. 170-195.

Benwell, R. (2011). The Canaries in the Coalmine: Small States as Climate Change Champions. *The Round Table: The Commonwealth Journal of International Affairs*, 100(413), 199–211.

Bernal-Meza, R. (2004). *América latina en la economía política mundial*. Grupo Editor Latinoamericano.

Bernal-Meza, R. (2005). *América latina en el Mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano.

Bernal-Meza, R. (2017). Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016. *Izquierdas*, 235-262. Disponible en: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/izquierdas/n32/0718-5049-izquierdas-32-00235.pdf>

Bernal-Meza, R. (2018). The Use of Two Latin American Theoretical Contributions of International Relations in Contemporary Chinese Thought: The Cases of Prebisch and Escudé. *Revista de Estudios Sociales*, 64, 75-87.

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2007). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2007. Disponible en: [file:///C:/Users/facun/Downloads/A_62_PV.14-ES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facun/Downloads/A_62_PV.14-ES%20(1).pdf)

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2008). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2008. Disponible en: [file:///C:/Users/facun/Downloads/A_63_PV.16-ES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facun/Downloads/A_63_PV.16-ES%20(1).pdf)

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2010). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2010. Disponible en: file:///C:/Users/facun/Downloads/A_65_PV.24-ES.pdf

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2012). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2012. Disponible en: file:///C:/Users/facun/Downloads/A_67_PV.21-ES.pdf

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2013). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2013. Disponible en: [file:///C:/Users/facun/Downloads/A_68_PV.17-ES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facun/Downloads/A_68_PV.17-ES%20(1).pdf)

Biblioteca Digital Naciones Unidas (septiembre de 2017). Debate general en Asamblea General de las Naciones Unidas 2017. Disponible en: [file:///C:/Users/facun/Downloads/A_72_PV-23-ES%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/facun/Downloads/A_72_PV-23-ES%20(1).pdf)

Biddle, J. y Stephens, J. (1989). Dependent Development and Foreign Policy: The Case of Jamaica. *International Studies Quarterly*, 33(4), 411-434.

Björkdahl, A. (2008). Norm Advocacy: A Small State Strategy to Influence the EU. *Journal of European Public Policy*, 15(1), 135–154.

Blaney, D. L. (1996). Reconceptualizing autonomy: the difference dependency theory makes. *Review of International Political Economy*, 3(3), 459-497.

Bloch, R. (2015). Recursos naturales estratégicos: Una “nueva geografía” se despliega. Voces en el Fénix, 6:50, pp. 84-93. Recuperado de: https://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/fenix50%20baja_0.pdf

Bobbio, N., Matteucci, N., & Pasquino, G. (1991). Diccionario de política (Vol. 2). Siglo xxi.

Bodemer, K. (1996). Peripherer Realismus? Die Außenpolitik der Regierung Menem gegenüber Europa und den USA zwischen Kontinuität und Wandel. *Argentinien. Politik, Wirtschaft, Kultur und Außenbeziehungen. Frankfurt am Main: Vervuert*, 273-296.

Bolinaga, L. (2011). *Estudio de los cambios en la orientación externa de un país periférico: ascenso de China, cambio en el epicentro económico hacia el Pacífico Norte y política exterior argentina (1989-2007)*. Tesis para optar al grado de doctor, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Argentina.

Bolinaga, L. (2015). Del socio inglés a la asociación estratégica con China: Argentina y el Realismo Periférico. *Si somos Americanos*, 83-113. Obtenido de https://www.uai.edu.ar/media/42467/ganadores-2015_luciano-bolinaga.pdf

Bologna, A. (2010). La autonomía heterodoxa de la Política exterior de Néstor Kirchner. En A. Bologna, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*. Rosario: UNR Editora. Obtenido de http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/PEA_TomoV.pdf

Bonilla, A. (2004). Percepciones de la amenaza a la seguridad nacional de los países andinos: regionalización del conflicto colombiano y narcotráfico. En *América Latina y el (des)orden global neoliberal. Hegemonía, contrahegemonía, perspectivas* (pp. 151-172). Buenos Aires: CLACSO. Disponible en <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101030024249/9bonilla.pdf>. (Recuperado el 18 de agosto de 2020).

Boon, H. T. y Ardy, C. (2017). China and Lilliputians: small states in a big power's evolving foreign policy. *Asian Security*, 13(2), 116-131.

Borda Guzmán, S. (2012). La Administración de Álvaro Uribe y Su Política exterior en Materia de Derechos Humanos: de la Negación a la Contención Estratégica. *Análisis político*, 25(75), pp. 111-137. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43509/44800>. (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Borda, S., & Castillo, C. (2011). *Colombia en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Disponible en <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08602.pdf>. Recuperado el 23/03/2020.

Borón, A. (1991). Las desventuras del Realismo Periférico. *América Latina/Internacional*. FLACSO, Programa Argentina, 8(29), 433-439.

Bosch, M. M. (1998). *Votes in the UN General Assembly* (Vol. 35). Martinus Nijhoff Publishers.

Botello, N. (2016). Política de la verticalidad: drones, territorio y población en América Latina. *Región y Sociedad*, 65, 263-292. Disponible en <http://www.scielo.org.mx/pdf/regsoc/v28n65/1870-3925-regsoc-28-65-00263.pdf>. (Recuperado el 17 de junio de 2020).

Bowman, K., Lehoucq, F. y Mahoney, J. (2005). Measuring Political Democracy: Case expertise, data adequacy, and Central America. *Comparative Political Studies*, 38, pp. 939-970.

Braveboy-Wagner, J. (2003). *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*. Lynne Rienner.

Braveboy-Wagner, J.A. (2010). Opportunities and Limitations of the Exercise of Foreign Policy Power by a Very Small State: The Case of Trinidad and Tobago. *Cambridge Review of International Affairs* 23(3), 407–427.

Braveboy-Wagner, J.A., y Snarr, M. T. (2003). Assessing Current Conceptual and Empirical Approaches. En Braveboy-Wagner, J. A. (ed.) *The Foreign Policies of the Global South: Rethinking Conceptual Frameworks*, 13–30. Lynne Rienner.

Briceño Ruiz, J., y Simonoff, A. (2017). La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. *Estudios internacionales*, 49(186), 39-89.

Brizuela, L. (2013), Revisión de: "Escudé Carlos. Principios del Realismo Periférico: Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China". *Mural Internacional*. Julio de 2013. Vol. 4, 2, págs. 77-78.

Brooks, S. (1997). Dueling Realisms. *International Organisation*. 51(3): 445-477.

Bulcours, P. A. y Zabaleta, M. S. (2006). El Realismo Periférico y sus Críticos. Ponencia presentada al 3er. *Congresso da Associação Latinoamericana de Ciência Política*, Universidade Estadual de Campinas, 4-6 de septiembre de 2006.

Bulcours, P. y Cardozo, N. (2015). Teorías en la periferia: los aportes de Carlos Escudé a las Relaciones Internacionales. *Revista RACEI*, 1(1).

Burges, S.W. (2009). *Brazilian Foreign Policy After the Cold War*. Gainesville: University Press of Florida.

Bush, G. (2005). *Joint Statement on the Occasion of the Visit by President George W. Bush to Brazil*. Recuperado de: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051106-2.html>

Bush, G. (2005). President Bush Meets with President Lula of Brazil. Disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051106-1.html> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Bush, G. (2007a). President Bush and President Lula of Brazil Discuss Biofuel Technology. Disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/03/20070309-4.html>. Recuperado el 8 de junio de 2020).

Bush, G. (2007b). President Bush Welcomes President Lula of Brazil to Camp David. Disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/03/20070331-3.html> (Recuperado el 4 de junio de 2020).

Bush, G. W. (2008). United States, The White House. *Selected Speeches of President George W. Bush, 2001-2008*. Disponible en https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf. Recuperado el 8/10/2020.

Busso, A. (2006). La presidencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos. Más ajustes que rupturas. En A. Bologna, *La política exterior de Kirchner. Tomo IV. Volumen 2*. Buenos Aires: UNR Editora. Obtenido de http://www.publicacionescerir.com/pdf/Libros/TomoIV_Vol2_GobiernoKirchner.pdf

Busso, A. (2016). Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández : ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo? Retrieved from <https://rehip.unr.edu.ar/xmlui/handle/2133/9139>

Busso, A. (2016). *Neoliberal Crisis, Social Demands, and Foreign Policy in Kirchnerist Argentina*. National Council of Scientific and Technical Research, Buenos Aires, and National University of Rosario, Rosario, Argentina.

Busso, A. y Pignatta, M. E. (2006). Las relaciones Argentina-Estados Unidos después de la renegociación de la deuda. Continuidades estructurales, gestos reactivos y cuestiones irresueltas. Anuario 2006, IRI, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en:

http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/anuario/CD%20Anuario%202006/Amnor/presentacion%20america%20del%20norte.pdf (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Buzan, B., & Cox, M. (2013). China and the US: Comparable cases of ‘peaceful rise’?. *The Chinese Journal of International Politics*, 6(2), 109-132.

Calduch, R. (1993). Dinámica de la sociedad internacional. *Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces*.

Calvo, F. (2012). *La política exterior de la Argentina hacia los Estados Unidos (2003-2011)*.
Obtenido de <http://argentinareal.org/>:
<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ZV5WpI8-zysJ:argentinareal.org/la-politica-exterior-de-la-argentina-hacia-los-estados-unidos-2003-2011/+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=ar>

Cámara Argentina de Comercio y Servicios (2018). *La riqueza natural en Argentina*.
Recuperado de:
https://www.cac.com.ar/data/documentos/8_Informe%20sobre%20Riqueza%20Natural.pdf

Camilleri, M. (2018). Evolution or Revolution? US Policy on Venezuela from Obama to Trump. *Venezuela: la multidimensionalidad de una crisis hemisférica*, 189-205. Disponible en:
https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2018/09/EvolorRevol_Camilleri.pdf

Cancillería de Colombia (2010). Tratado de Libre Comercio Colombia - Estados Unidos, resumen. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf. (Recuperado el 6 de junio de 2020).

Cancillería de Colombia (2018). *Tratado de libre comercio Colombia - Estados Unidos, resumen*. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Studies/COLResumen_s.pdf. Recuperado el 13/07/2020.

Cardona, D. C. (2001). *La política exterior de la administración pastrana (1998-2002) hacia una evaluación preliminar*. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/abs/10.7440/colombiaint53.2001.03>. Recuperado el 17/03/2020.

Cardona, Patricia (2007). *Los narcotraficantes y su búsqueda de aceptación en la sociedad colombiana: la vía económica, la vía política, la vía violenta y la vía social*. Universidad Eafit. Medellín. Colombia. Disponible en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/>. Recuperado el 17/03/2020

Cardoso, F. (2002). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.4.51.N. Câmara dos Deputados, 15/02/2002. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>, recuperado el 15/04/2020

Cardoso, F. H., & Faletto, E. (1996). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Siglo XXI.

Cardoza, J. A. (2010). El liderazgo sudamericano de Brasil:. *Agenda Internacional*, 237-248. Obtenido de <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/3675/3654>

Carmody, P. M. (2015). *Buscando Consensos al Fin del Mundo. Hacia una política exterior argentina con consensos (2015-2027)*. Buenos Aires: CARI.

Carney, C. P. (1989). International Patron–Client Relationships: A Conceptual Framework. *Studies in Comparative International Development* 24(2): 42–55.

Carrillo Salcedo, J.A. et. al (2005). *Soberanía del estado y derecho internacional: homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo, Volumen 1*. Sevilla: Universidad de Sevilla.

Casa Rosada - República Argentina. (2014). Conferencia de prensa conjunta Cristina Fernández de Kirchner y Francois Hollande. 19 de marzo de 2014.

Castillo Argañarás, L. F. (2014). “Go out, go global”: la experiencia argentina en inversión extranjera directa de China en recursos naturales (2007-2014): Una visión desde el derecho internacional. *Rocordip*, 1(2).

Castillo Argañarás, L. F. (2016). Inversiones extranjeras y populismo en Argentina, Bolivia y Ecuador entre 2003 y 2015.

Castillo Argañarás, L. F. (2019). Las inversiones extranjeras en el Mercosur: ¿Hacia un cambio de paradigma? *Derechos en Acción*, 13(13), 338-338.

Cavallo, D. (2004). Argentina and the IMF During the Two Bush Administrations. *International Finance*, 7(1), 137-150. Disponible en: <https://doi.org/10.1111/j.1367-0271.2004.00133.x> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Ceballos, M. (2003). *Plan Colombia: Contraproductos y Crisis Humanitaria. Fumigaciones y desplazamiento en la frontera con Ecuador* (CODHES). Disponible en http://www.mamacoca.org/FSMT_sept_2003/pdf/boletinfumigaciones.pdf. Recuperado el 18 de agosto de 2020.

Celarg.org (2017). *Santos, Trump y el Plan (Paz) Colombia*. 18/05/2017. Disponible en <https://www.celarg.org/santos-trump-y-el-plan-paz-colombia/>. Recuperado el 28/03/2020.

Cengarle, C. (1998). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Bulletin of Latin American Studies*, 18(1), 14-116.

Centro de Estudios Nueva Mayoría (2004). *Balance Militar en América del Sur*.

Centro de Memoria Histórica (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de Guerra y Dignidad. Informe General*. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>

Cepeda Ulloa, F. (1988). Comentario (a la ponencia El interés nacional y el ingreso a los No Alineados de Marco Palácios). En Palácios, M. (comp.). *Colombia no alheada*, Biblioteca Banco Popular.

Cervo, A. L. (2001). *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*, 4.

Cesarín, S. (2008). Cambio y continuidad en las relaciones Argentina-China. *Revista Intellector*. Obtenido de <http://www.revistaintellector.cenegri.org.br/ed2008-08/sergiomesse.pdf>

Chávez, H. (1998). *Discurso de Proclamación del Comandante Presidente Electo Hugo Chávez por el Consejo Nacional Electoral*. Todo Chávez en la Web, 14/12/1998. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/2446-discurso-de-proclamacion-del-comandante-presidente-electo-hugo-chavez-por-el-consejo-nacional-electoral> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2001) *Presentación de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez*. Todo Chávez en la Web, 15/01/2001. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/1385-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2002) *Presentación de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez*. Todo Chávez en la Web, 15/01/2002. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/1370-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez> . Recuperado el: 21/03/2020.

Chávez, H. (2003). *Aló Presidente N° 136*. Todo Chávez en la Web, 23/01/2003. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/4143-alo-presidente-n-136> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2004). *Presentación de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez*. Todo Chávez en la Web, 15/01/2004. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/764-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2005). *Presentación de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez*. Todo Chávez en la Web, 14/01/2005. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/3713-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2006). *Histórico discurso de Hugo Chávez ante la ONU- 20 de septiembre de 2006*. NODAL-Noticias de América Latina y el Caribe, 20/09/2006. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=Flm6ZqPr2AQ> . Recuperado el: 02/03/2020.

Chávez, H. (2008). *Hugo Chávez en Discurso ante Asamblea Nacional Venezuela 1*. FreddyGomezL, 06/07/2008. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SYMNpcDln84&t=38s> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2013). *12 Ene 2009 Hugo Chávez: mensaje anual de Memoria y Cuenta ante la AN*. Andreoasis, 13/12/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=BxvIOymLgxY>. Recuperado el: 21/03/2020

Chávez, H. (2013). *13 Ene 2012 Hugo Chávez: mensaje anual de Memoria y Cuenta ante la AN*. Andresoasis, 17/12/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3Q7EdMV4jvo> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2013). *15 Ene 2010 Hugo Chávez: mensaje anual de Memoria y Cuenta ante la AN*. Andresoasis, 06/12/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=8nJ0jxhGAgg> . Recuperado el 21/03/2020

Chávez, H. (2013). *15 Ene 2011 Hugo Chávez: mensaje anual de Memoria y Cuenta ante la AN*. Andresoasis, 11/12/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=pPwRaDdbqBY> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2013). *Hugo Chávez, discurso en la ONU 2009 25/09/09*. Sucre randa Hugo Chávez Venezuela, 29/07/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NeL-09DXRM0> . Recuperado el: 03/03/2020.

Chávez, H. (2014). *Discurso Chávez 1ª sesión Asamblea Nacional Constituyente de Venezuela (5/8/1999)*. Toni Mantis, 08/04/2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mqEegWFtMRI> . Recuperado el 21/03/2020.

Chávez, H. (2015). *22SEP2015 Discurso del Comandante Chávez en la ONU año 2001*. Prensa Presidencial, 22/09/2015. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=HC0suobBbIs>. Recuperado el: 03/03/2020.

Chávez, H.(2009). *Presentación de memoria y cuenta ante la Asamblea Nacional por parte del Comandante Presidente Hugo Chávez*. Todo Chávez en la Web, 15/01/2009. Disponible en: <http://todochavez.gob.ve/todochavez/889-presentacion-de-memoria-y-cuenta-ante-la-asamblea-nacional-por-parte-del-comandante-presidente-hugo-chavez> . Recuperado el 21/03/2020.

Christmas-Moller, W. (1983) Some Thoughts on the Scientific Applicability of the Small State Concept: A Research History and a Discussion. En O. Ho" ll (Ed.) *Small States in Europe and Dependence*, 35–53. Westview Press.

CIA. (2007). *Iran-Iraq War: Oil Facility Vulnerabilities and The Oil Market*. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP84B00049R001403400038-4.pdf>

CIA. (2018). The World Factbook. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/download/download-2018/index.html>

CIA. (2019). The World Factbook. Recuperado de: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>

Clerc, L. (2004). *Small States in World Politics. Explaining Foreign Policy Behavior*. Hey, Jeanne AK (dir.). Lynne Rienner Publishers.

Clinton, H. (2010a). Remarks With Brazilian Foreign Minister Celso Luiz Nunes Amorim. Disponible en <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/03/137774.htm> (Recuperado el 9 de junio de 2020).

Clinton, H. (2010b). *Remarks On the Obama Administration's National Security Strategy*. Disponible en <https://2009-2017.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2010/05/142312.htm> Recuperado el 10 de junio de 2020.

Clinton, H. (2014). *Hard Choices*. Simon & Schuster.

Clodovaldo, H. (2007). Chávez se libra de las grandes empresas estadounidenses. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/diario/2007/07/01/economia/1183240802_850215.html (Recuperado el 28 de junio 2020)

Close, D (2009). *Latin American Politics – An Introduction*. Toronto: University of Toronto Press.

Colacrai, M. (2019). Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política exterior en Argentina. Devenir y situación actual. *Estudios Internacionales*, 51(194), 113-130.

Collier, D. y Mahoney, J. (1996). Insights and pitfalls: Selection bias in qualitative research. *World Politics*, 49:1, pp. 56-91.

Collier, D., Laporte, J. y Seawright, J. (2008). Typologies: Forming concepts and creating categorical variables. En Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E. y Collier, D. (Eds.). (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (Vol. 10). Oxford Handbooks of Political.

Colombia Reports. (2020). Obtenido de <https://colombiareports.com/colombia-fdi-statistics/>

Congreso de los Estados Unidos. (18/12/2014). *S.2142 - Venezuela Defense of Human Rights and Civil Society Act of 2014*. Disponible en Congreso de los Estados Unidos: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/2142>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (1992). Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en 1992, *UN.org*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-1992>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (1993). Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en 1993, *UN.org*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-1993>.

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2015). Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en 2015, *UN.org*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2015>

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. (2016). Resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en 2016, *UN.org*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/content/resolutions-adopted-security-council-2016>

Consejo de Seguridad, Brasil. Recuperado de <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/brasil>

Cooley, A. (2005). *The logics of hierarchy: The organizations of empires, states, and military occupations*. Cornell University Press.

Cooley, A. (2008). *Logics of Hierarchy: The Organization Of Empires, States, And Military Occupations*, Cornell University Press, Ithaca

Cooper, A. y Shaw, T. (2009). *The Diplomacies of Small States: Between Vulnerability and Resilience*. Palgrave Macmillan.

Cooper, C. (2019). The United States and Brazil Hold Political-Military Dialogue in Brasilia. Disponible en: <https://br.usembassy.gov/the-united-states-and-brazil-hold-political-military-dialogue-in-brasilia/> (Recuperado el 17 de junio de 2020).

Corigliano, F. (2005). La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar. *Boletín ISIAE - CARI*. Obtenido de <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin37.pdf>

Corigliano, F. (2006). *Veinte años no es nada: un balance de los debates teóricos acerca de la política exterior argentina*. Documento de trabajo del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert.

Corigliano, F. (2008). Los modelos de relaciones especiales en la política exterior argentina (1862-2008): de Bartolomé Mitre a Cristina Fernández de Kirchner. *Boletín ISIAE-CARI*, 7-8.

Corigliano, F. (2011). La política exterior del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner: una típica política peronista del siglo XXI. *Mural Internacional*. Obtenido de <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5377>

Corigliano, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Perspectivas*, 3(5), 62-97.

Corrales, J. (2009). Using social power to balance soft power: Venezuela's foreign policy. *The Washington Quarterly*, 32(4), 97-114.

Corrales, J. y Romero, C. A. (2009). U.S.-Venezuela Relations. Forthcoming, en Domínguez, Jorge I., ed., *U.S.-Latin America Relations since 9/11*, Routledge.

Corrales, J. y Romero, C. A. (2016). US–Venezuelan Relations after Hugo Chávez: Why Normalization Has Been Impossible, *Contemporary US-Latin American Relations* (pp. 214-235). Routledge. Disponible en: <https://www.taylorfrancis.com/books/e/9781315731711/chapters/10.4324/9781315731711-9>

Costa Vaz, A. (2003). El gobierno de Lula ¿una nueva política exterior? Nueva Sociedad, 187, [139-152].

Covarrubias, A. y Domínguez, J. I. (2014). Introduction: Latin America in World Politics. In *Routledge Handbook of Latin America in the World*, 13-34. Routledge.

Crespo, R. A. (2012). *Análisis de política exterior en Colombia: gobierno de Juan Manuel Santos, ¿continuación de un proceso o cambio de rumbo?* Disponible en https://www.researchgate.net/publication/284174753_Analisis_de_politica_exterior_en_Colombi_a_gobierno_de_Juan_Manuel_Santos_continuacion_de_un_proceso_o_cambio_de_rumbo. Recuperado el 29/03/2020

Cressey, D. (1950). Criminal violations of financial trust. *American Sociological Review*, 15, pp. 738-743.

Creus, N. (2011), “La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder”, en Miranda, Roberto (Comp), *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Ediciones Pia, pp. 49-76.

Creus, N. (2013). Las falacias del Realismo Periférico. Un análisis en torno a sus costos como estrategia de política exterior. *Relaciones Internacionales*, (44), 173–189.

Da Silva, L. (2003A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.1.52.N. Câmara dos Deputados, 17/02/2003. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Da Silva, L. (2003B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2003. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/503724?ln=es>

Da Silva, L. (2004A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 16/02/2004. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=21739>

Da Silva, L. (2004B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2004. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/532929?ln=es>

Da Silva, L. (2005). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.3.52.N. Câmara dos Deputados, 15/02/2005. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Da Silva, L. (2005). *President Bush Meets with President Lula of Brazil*. 06/11/2005. Disponible en <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2005/11/20051106-1.html>
Recuperado el 8 de junio de 2020.

Da Silva, L. (2006A). Discurso de apertura de sessões legislativas, Câmara dos Deputados, 15/02/2020. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=26330>

Da Silva, L. (2006B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2006. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/586084?ln=es>

Da Silva, L. (2008A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 06/02/2008. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=30678>

Da Silva, L. (2008B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2008. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/639372?ln=es>

Da Silva, L. (2009A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 02/02/2009. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=32960>

Da Silva, L. (2009B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2009. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/674320?ln=es>

Da Silva, L. (2010). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.4.53.N, Câmara dos Deputados, 02/02/2010. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Dallanegra Pedraza, Luis (2012). *Claves de la política exterior de Colombia*. Revista de Estudios Latinoamericanos (54).

Dalpian, H. y Chieza, R. (2018). *Mineração e Tributação no Brasil. O lucro privado da atividade mineradora brasileira enquanto sub-remuneração do estado*. Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pp. 53.

Darnton, C. (2012). Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies* 14(4), 55–92.

De la Balze, Felipe, (2010). La Política Exterior de los Gobiernos Kirchner (2003-2009). *Estudios Internacionales*, 166. pp. 121 – 140. Instituto de Estudios Internacionales- Universidad de Chile.

De la Torre, C. (2017). Hugo Chávez and the diffusion of Bolivarianism. *Democratization*, 24(7), 1271-1288. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13510347.2017.1307825>

De Rezende Martins, E. C. (Ed.). (2003). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*, 9.

De Vaus, D. A. (2002). *Surveys in social research*. 5th ed. Ed. Allen & Unwin.

DEA. (2017). 2017 National Drug Threat Assessment. Recuperado de: <https://www.dea.gov/documents/2017/10/01/2017-national-drug-threat-assessment>

Deitelhoff, N. y Wallbott, L. (2012). Beyond Soft Balancing: Small States and Coalition-Building in the ICC and Climate Negotiations. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 345–366.

Del Pozzi, M. (2020). ¿Vaca Muerta es más cara que el convencional?. *Río Negro*. Recuperado de: <https://www.rionegro.com.ar/vaca-muerta-es-mas-cara-que-el-convencional-1285151/>

Delgado, M. (2016). Política exterior de Venezuela: el petróleo como variable estructuradora. *Analecta Política*, 6(11), 331-356.

Dello Buono, R. A. (1999) Sanciones en Haití: ataque contra los Derechos Humanos y la democracia (en línea). Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales - IEPRI/UNAL. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/>

Democracy Now. (2004). *CIA Documents Show Bush Knew of 2002 Coup in Venezuela*. Democracy Now, 29/11/2004. Disponible en Democracy Now: https://www.democracynow.org/2004/11/29/cia_documents_show_bush_knew_of

Denzin, N. K. (1978). *The research Act a theoretical introduction to sociological methode*. McGraw Hill Book Company, pp. 191-196.

Departamento de Estado de Estados Unidos. (2016). Voting Practices in the United Nations 2016. *State. Gov*. Disponible en: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/08/Voting-Practices-in-the-United-Nations-2016.pdf>

Departamento del Interior de los Estados Unidos (2019). *Mineral Commodity Summaries*. Recuperado de: <https://www.usgs.gov/centers/nmic/mineral-commodity-summaries>

Department of State (2000). FY 1999- 2000 Department of State Performance Plan National Interests. Recuperado de: https://1997-2001.state.gov/global/general_foreign_policy/00_perf_1.pdf

Department of State (2001). FY 2001-02 Performance Plan. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2001/index.htm>

Department of State (2002). FY 2003 Performance Plan. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2003/index.htm>

Department of State (2003). FY 2004 Performance Plan. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2004/index.htm>

Department of State (2004). FY 2005 Department Performance Summary (The Plan). Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2005/index.htm>

Department of State (2005). FY 2006 Performance Summary. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2006/index.htm>

Department of State (2006). FY 2007 Performance Summary. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2007/index.htm>

Department of State (2007). FY 2008 Performance Summary. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2008/index.htm>

Department of State (2008). FY 2007 Annual Performance Report and FY 2009 Annual Performance Plan. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2009/index.htm>

Department of State (2009). FY 2010 Department of State Operations Congressional Budget Justification. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2010/index.htm>

Department of State (2010). FY 2011 Department of State Operations Congressional Budget Justification. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2011/index.htm>

Department of State (2011). FY 2012 Department of State Operations Congressional Budget Justification. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2012/index.htm>

Department of State (2012). FY 2013 Department of State Operations Congressional Budget Justification. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2013/index.htm>

Department of State (2013). FY 2014 Department of State Operations Congressional Budget Justification. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/statecbj/2014/index.htm>

Department of State (2014). FY 2015 Annual Performance Plan. Recuperado de: <https://2009-2017.state.gov/s/d/rm/rls/perfplan/2015app/index.htm>

Desch, M. C. (1993). *When the Third World Matters: Latin America and United States Grand Strategy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Deutsche Welle. (2019, 31 enero). Uruguay y México convocan a conferencia sobre Venezuela. Recuperado 22 marzo, 2020, de

<https://www.dw.com/es/uruguay-y-m%C3%A9xico-convocan-a-conferencia-de-pa%C3%ADses-neutrales-sobre-venezuela/a-47302857>

Devés Valdés, E. (2000). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Biblos.

Devés Valdés, E. (2004). *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX*. Buenos Aires: Biblos, 2004.

Díaz Rivillas, B. (2002). Política exterior de los EE. UU. hacia Colombia: el paquete de ayuda de 1.300 millones de dólares de apoyo al plan Colombia y la región andina. Disponible en <https://pdfs.semanticscholar.org/5af3/fa2e54f102449d2b8b34fb39ab6a3d1e9ea0.pdf>. (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Dinatale, M. (2018). Cuáles son los cuatro proyectos de energía nuclear que Argentina exporta al mundo y Mauricio Macri busca potenciar. *Infobae*. Recuperado de: <https://www.infobae.com/politica/2018/02/06/cuales-son-los-cuatro-proyectos-de-energia-nuclear-que-argentina-exporta-al-mundo-y-mauricio-macri-busca-potenciar/>

Dixon, W. J. (1981). The emerging image of UN politics. *World Politics*, 34(1), 47-61.

Dolan, M. B., & Tomlin, B. W. (1984). Foreign policy in asymmetrical dyads: theoretical reformulation and empirical analysis, Canada-United States relations, 1963–1972. *International Studies Quarterly*, 28(3), 349-368.

Domínguez Rivera, R. (2004). Relaciones México-Unión Europea: Una evaluación 2000-2004.

Domínguez, J. I. (2003). *Conflictos Territoriales y Democracia En America Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Ediciones.

Domínguez, J., & Fernández de Castro, R. (2016). *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?* New York: Routledge.

Donnelly, J. (2006). Sovereign inequalities and hierarchy in anarchy: American power and international society. *European Journal of International Relations*, 12(2), 139–170.

Dos Santos, T. (1973). *Imperialismo y empresas multinacionales*. Editorial Galerna.

Dos Santos, T. (1973). *Imperialismo y empresas multinacionales*. Editorial Galerna.

Draucker, C., Martsof, D., Ross, R. y Rusk, T. (2007). Theoretical sampling and category development in grounded theory. *Qualitative Health Research*, 17:8.

Drekonja, G. (1983). Contenidos y metas de la nueva política exterior latinoamericana. *Gerhard Drekonja y Juan G. Tokatlian (comps.), Teoría y Práctica de la Política exterior Latinoamericana*, 1-23.

Drekonja, G. (1983). *Retos de la política exterior colombiana*. CEREC-CEI.

Drekonja, G. (1993). Autonomía periférica redefinida: América Latina en la década de los noventa. *Gómez G., María Mercedes; Drekonja-Kornat, Gerhard; Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo Redefiniendo la autonomía en política internacional*.

Dussel Peters, E. (2015). “China’s Evolving Role in Latin America. Can It Be a Win-Win?” *Atlantic Coucill*: 1-28.

Easterly, W. y Kraay, A. (2000). Small States, Small Problems? Income, Growth, and Volatility in Small States. *World Development*, 28(11), 2013–2027.

Eckstein, H. (2000). Case study and theory in political science. *Case study method*, pp. 119-164.

Eissa, S. (2015). *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*. Buenos Aires: Arte y Parte.

El Mundo. (2006). *Estados Unidos niega el permiso para vender los 12 aviones militares españoles a Venezuela*. El Mundo, 16/01/2006. Disponible en: <https://www.elmundo.es/elmundo/2006/01/12/espana/1137106238.html>. Recuperado el 10/04/2020.

El País. (2007). Venezuela liquida todas sus deudas con el FMI y el Banco Mundial. *El País*. Disponible en: https://elpais.com/economia/2007/04/16/actualidad/1176708773_850215.html (Recuperado el 30 de junio de 2020).

Ellis, R. E. (2012). China–Involucramiento Militar en América Latina: Buena Voluntad, Buen Negocio, y Posición Estratégica?. *Air & Space Power Journal en Español*, 43-56.

Ellner, S. (2009). La Política exterior del Gobierno de Chávez: la Retórica Chavista y los Asunots Sustanciales. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(1), 115-132. Disponible en http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100006

Ellner, S. (2009). La Política exterior del Gobierno de Chávez: la Retórica Chavista y los Asunots Sustanciales. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 15(1), 115-132. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-64112009000100006

Elman, M. F. (1995). The Foreign Policies of Small States: Challenging Neorealism in Its Own Backyard. *British Journal of Political Science* 25(2).

Equipo Nizkor (2002). *En una entrevista concedida por Uribe Vélez a Newsweek, éste intenta negar sus vínculos con el paramilitarismo y el narcotráfico*. 23/03/2002. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/colombia/doc/uribe.html>. Recuperado el 30/03/2020.

Erlandson, D. A., Harris, E. L., Skipper, B. L. y Allen, S. D. (1993). *Doing naturalistic inquiry*. SAGE.

Escobar Peláez, J. (2018). Santos: un balance de su gobierno. Disponible en <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/balance-de-gobierno-de-juan-manuel-santos-236668>. (Recuperado el 6 de junio de 2020).

Escobar, A. (2013). Desarme, desmovilización y reintegración en Camboya. Centro Nacional Francés de Investigación Científica. *Colombia Internacional* 77, 316 pp. ISSN 0121-5612, pp. 73-105

Escudé, C. & Cisneros, A. (2000). Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina. Vol. 15. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C. (1991). La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito. *América Latina Internacional*, 8(27), 349-406.

Escudé, C. (1992). *Realismo Periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*. Buenos Aires. Editorial Planeta.

Escude, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. GEL.

Escudé, C. (1995). *El realismo de los Estados débiles*. GEL. Disponible en: <http://www.argentina-rree.com/documentos/realismo.htm> (Recuperado el 9 de agosto de 2020).

Escudé, C. (1995). *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Disponible por capítulos en: <http://www.argentina-rree.com/documentos/realismo.htm>

Escudé, C. (1997). *Foreign policy theory in Menem's Argentina* (No. 327 (82)). University Press of Florida,.

Escudé, C. (1998). *An introduction to peripheral realism and its implications for the interstate system: Argentina and the Condor II Missile Project*.

Escudé, C. (2002). Argentina, a 'Parasite State'on the Verge of Disintegration. *Cambridge Review of International Affairs*, 15(3), 453-467.

Escudé, C. (2004). A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global. *Agenda Internacional*, 1(1), 16-27.

Escudé, C. (2006). *The US Destabilization and Economic Boycott of Argentina of the 1940s, revisited*. Universidad del CEMA. Disponible en: <https://ucema.edu.ar/publicaciones/download/documentos/323.pdf>

Escudé, C. (2008). The anthropomorphic fallacy in international relations theory and practice.

Escudé, C. (2009A). Peripheral Realism: An Argentine Theory-Building Experience, 1986-1997. *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*. Brasília, IBRI, 223-247.

Escudé, C. (2009B). *Realismo Periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles* (No. 406). Serie Documentos de Trabajo. UCEMA.

Escudé, C. (2010A). *El experimento del Bicentenario: las políticas pacifistas de Argentina, 2003-2011* (No. 437). Serie Documentos de Trabajo.

Escudé, C. (2010B). State personhood, reality or fiction? The divergent views of C. Escudé (1994) and A. Wendt (2004). *Serie Documentos de Trabajo UCEMA*, (438).

Escudé, C. (2011A), China y la inserción internacional de Argentina, Buenos Aires, Universidad del CEMA.

Escudé, C. (2011B). La inserción internacional de Argentina frente al ascenso de China. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 1, 1-12.

Escudé, C. (2012). *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Ediciones Lumiere SA. <http://www.argentina-ree.com/documentos/Principios-del-realismo-periferico.pdf> (Recuperado el 9 de agosto de 2020).

Escudé, C. (2012A). El Realismo Periférico (RP) y su relevancia teórica ante el ascenso de China. *Desarrollo Económico: Revista de Ciencias Sociales*, 529-542.

Escudé, C. (2012B). *Principios de Realismo Periférico: una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*. Lumier.

Escudé, C. (2014). China y Estados Unidos frente a América Latina. *Horizontes Latinoamericanos*, 2:1, pp. 65-78.

Escudé, C. (2014). Realism in the Periphery. In *Routledge Handbook of Latin America in the World* (pp. 57-69). Routledge.

Escudé, C. (2015A). Una estrategia nacional argentina para una época de transición: China, importaciones militares y Realismo Periférico. *Observatorio de la Política China*. Workshop “Las relaciones estratégicas sino-argentinas y sus nuevas circunstancias”.

Escudé, C. (2015B). Realism in the Periphery. In Jorge I. Domínguez and Ana Cobarrubias (eds.), *Routledge Handbook of Latin America in the World*. New York: Routledge, 2015a: 45-57.

Escudé, C. (2016). Entrevista para E-International Relations. Disponible en: <https://www.e-ir.info/2016/11/28/interview-carlos-escude/>. Recuperado el 30/04/2020

Escudé, C. A. (2014). China y Estados Unidos frente a América latina. *Revista de Ciencias Sociales y humanidades del MERCOSUR*. 2 (1). Junio 2014.

Escudé, C. y Cisneros, A. (2000). *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Vol. 15. Grupo Editor Latinoamericano.

Escudé, C., Mioni, M. S., & de las Gracias Bazán, F. M. (2013). *Radiografía universal de la infamia: viñetas sobre el estado del mundo en nuestro tiempo*. Lumiere.

Farah, D., & Babineau, K. (2019). Extra-regional Actors in Latin America. *PRISM*, 8(1), 96-113.

Feaver, P. D., Hellmann, G., Schweller, R. L., Taliaferro, J. W., Wohlforth, W. C., Legro, J. W., & Moravcsik, A. (2000). Brother, can you spare a paradigm? (Or was anybody ever a realist?). *International Security*, 25(1), 165-193.

Felbab-Brown, V. (2009). *Transnational Drug Enterprises: Threats to Global Stability and U.S. National Security*. Brookings. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/testimonies/transnational-drug-enterprises-threats-to-global-stability-and-u-s-national-security/>

Fenby, J. (2014). *Will China dominate the 21st century?* Cambridge. Polity Press.

Fernández, C. (2008A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2008. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=upVTOMzeE_U. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2008B). Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 62^o asamblea general de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24297-blank-71770233>

Fernández, C. (2009A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2009. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=2oqkaGh8kio>. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2009B). Discurso de Cristina Fernández en la ONU, 2009. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-2009/>

Fernández, C. (2010A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2010. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-el-congreso-apertura-del-periodo-de-sesiones-ordinarias-2010/>. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2010B). Discurso de Cristina Fernández en la ONU, 2010. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/cfk-en-la-onu-mensaje-en-la-asamblea-general-de-2010/>

Fernández, C. (2011A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2011. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=u4_e7xmcVjo. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2011B). Discurso de Cristina Fernández en la ONU, 2011. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/discursos-de-cristina-kirchner-66a-asamblea-general-de-la-organizacion-de-las-naciones-unidas/>

Fernández, C. (2012A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2012. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=A3DyLtT6v7k>. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2012B). 67a Asamblea General de las Naciones Unidas: Discurso de la Presidenta de la Nación. Obtenido de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/26102-67a-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-discurso-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Fernández, C. (2013A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=cVOIzmmW614>. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2013B). Discurso de Cristina Fernández en la ONU, 2013. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/cristina-68-asamblea-onu/>

Fernández, C. (2014A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=SM0A5TsiZSs>. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2014B). Discurso de Cristina Fernández en la ONU, 2014. New York. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/cristina-kirchner-69-asamblea-onu/>

Fernández, C. (2015B). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2015. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=upVTOMzeE_U. Recuperado el 03/05/2020.

Fernández, C. (2015C). 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas: Palabras de la Presidenta de la Nación. Obtenido de <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/29099-70-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-palabras-de-la-presidenta-de-la-nacion>

Fernández, C. (2015A). Cristina con Xi Jinping, ratificó la alianza Argentina-China. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/discurso-de-la-presidenta-cristina-kirchner-al-termino-de-la-firma-de-acuerdos-bilaterales-con-la-republica-popular-china/>

Ferrari, G. (1981). *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad de Buenos Aires.

Ferreira, C. E. R., & Leite, A. C. C. (2015). Brasil como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mandato 2010-2011. *Foro internacional*, 55(4), [p.1054-p.1081].

FGV Social y Centro de Políticas Sociales. (2018, octubre 15). Qual foi o impacto da crise sobre a pobreza e a distribuição de renda? Recuperado 12 de abril de 2020, de <https://cps.fgv.br/Pobreza-Desigualdade>

Fitch Ratings Inc. (2020). Fitch Ratings. 09/07/2020. Disponible en <https://www.fitchratings.com/>. Recuperado el 13/07/2020.

Folha de São Paulo, (2008). Em Brasília, Rice elogia esforço de Lula para pacificar América do Sul. Disponible el <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2008/03/381624-em-brasilia-rice-elogia-esforco-de-lula-para-pacificar-america-do-sul.shtml> Recuperado el 8 de mayo de 2020

Fonseca Jr., G. (1998). A Legitimidade e outras Questões Internacionais: *Poder e Ética entre as Nações*. Paz e Terra.

Forbes. (2017). Standard & Poor's declara a Venezuela en default selectivo. *Forbes*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/sp-declara-a-venezuela-en-default-selectivo/> (Recuperado el 08 de junio de 2020).

Fox, A. B. (1959). *The power of small states: diplomacy in World War II*. University of Chicago Press.

Frankel, J. (1963). *The making of foreign policy: An analysis of decisionmaking* (Vol. 200). London; New York: Oxford University Press.

Freedom House. (2018). *Freedom In The World 2018*. Disponible en: Freedom House: <https://freedomhouse.org/country/venezuela/freedom-world/2018> . Recuperado el 15/03/2020.

Frenkel, A., & Azzi, D. (2018). Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017). *Colombia Internacional*, (96), 177-207.

Fuentes, C., y Rojas Aravena, F. (2003). El patio Trasero: América Latina y Estados Unidos pos-Irak. *Nueva Sociedad*, 185, pp. 64–163.

Galal, A. M. (2019). External behavior of small states in light of theories of international relations. *Review of Economics and Political Science*.

Gallagher, Kevin P. and Margaret Myers (2020) China-Latin America Finance Database, Washington: Inter-American Dialogue.

García, A. (2014). Cooperación en las ciencias del comportamiento latinoamericanas: una investigación documental. *Terapia psicológica*, 32:2, pp. 165-174.

Gates, R. M. (2010). Helping Others Defend Themselves: The Future of U.S. Security Assistance,” *Foreign Affairs*, 89:3, pp. 2–6.

Gavalia, G. (2013), *Thinking outside the Bloc: Explaining the Foreign Policies of Small States*. Taylor and Francis Group.

Geddes, B. (2003). *Paradigms and sand castles: Theory building and research design in comparative politics*. University of Michigan Press.

George, A. L., Bennett, A., Lynn-Jones, S. M. y Miller, S. E. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.

Gerring, J. (2001). *Social science methodology: A criterial framework*. Cambridge University Press.

Gerring, J. (2004). What Is a Case Study and What Is It Good for?. *American Political Science Review*, 98:2, pp. 341-354.

Gerring, J. (2008). Case selection for case-study analysis: Qualitative and quantitative techniques. En Box-Steffensmeier, J. M., Brady, H. E. y Collier, D. (Eds.) (2008). *The Oxford handbook of political methodology* (Vol. 10). Oxford Handbooks of Political.

Gigitashvili, G. (2016). *Russia's National Interests and Foreign Policy Preferences*. Latvijas Arpolitikas Instituts. Recuperado de: <https://www.lai.lv/viedokli/russias-national-interests-and-foreign-policy-preferences-554>

Gilpin, R. (1981). *War and Change in International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ginzberg, V. (28 de Septiembre de 2014). *Pagina12*. Obtenido de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-256351-2014-09-28.html>

Gioffreda, C. (2019). La estación espacial china y su incidencia en la defensa nacional argentina. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 179-200. Obtenido de <https://revistas.unimilitar.edu.co/index.php/ries/article/view/3920/3579>

Goertz, G. (1992). Contextual Theories and Indicators in World Politics. *International Interactions*, 17:4, pp. 285–303.

Goertz, G. (2006). Structuring and theorizing concepts. *Social Science Concepts: A User's Guide*. Princeton University Press, Princeton, NJ.

Goetschel, L. (1998). The Foreign and Security Policy Interests of Small States in Today's Europe. En L. Goetschel (Ed.). *Small States Inside and Outside the European Union* (13–31). Springer.

Goetschel, L. (2000). Small states and the common foreign and security policy (CFSP) of the EU: A comparative analysis. *National Research Program 'Foundations and Possibilities of Swiss Foreign Policy'*, Working Paper No. 14.

González Arana, R. (2010). Colombia–Estados Unidos y los cambios políticos en la región: una aproximación. *Investigación & Desarrollo*, 15:1.

Grøn, C. H. y Wivel, A. (2011). Maximizing Influence in the European Union After the Lisbon Treaty: From Small State Policy to Smart State Strategy. *Journal of European Integration*, 33(5), 523–539.

Gschwend, T. y Schimmelfennig, F. (Eds.) (2007). *Research design in political science: how to practice what they preach*. Springer.

Guerreiro (2007). Lula faz apelo para Congresso aprovar o PAC. Disponible en <https://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u114233.shtml>

Guisan, Esperanza. 1992. *La ética mira a la izquierda*. Madrid: Tecnos.

Guzmán, S. B. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Disponible en <https://appsciso.uniandes.edu.co/sip/data/pdf/INTERNALconflicto.pdf>. Recuperado el 30/03/2020.

Haas, E. B. (1980). Why collaborate? Issue-linkage and international regimes. *World politics*, 32(3), 357-405.

Haas, M. (1973). On the scope and methods of foreign policy studies. *Sage International Yearbook of Foreign Policy Studies, I*. Beverly Hills: Sage, 29-52.

Haas, R. N. (2008). The age of nonpolarity: what will follow US dominance. *Foreign affairs*, 44-56.

Hakim, C. (1982). *Secondary Analysis and the Relationship between Official and Academic Social Research*. SAGE.

Handel, M. I. (1981). *Weak States in the International System*. Frank Cass.

Handel, M. I. (1990). *Weak states in the international system*. Taylor & Francis.

Hartwing, R. E. (1997). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Choice*.

Haun, P. (2015). *Coercion, Survival, and War: Why Weak States Resist the United States*. Stanford University Press.

He, J. (2016). Normative Power in the EU and ASEAN: Why They Diverge. *International Studies Review*, 18(1), 92–105.

Hecló, H. H. (1972). Policy analysis. *British journal of political science*, 2:1, pp. 83-108.

Helbig, R., & Lasconjarias, G. (2017). *Winning Peace and Exporting Stability: Colombia as NATO's next Global Partner?*. NATO Defense College, Research Division.

Helleiner, E. (2005). The Strange Story of Bush and the Argentine Debt Crisis. *Third World Quarterly*, 26(6), 951-969. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01436590500093002> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Hendrix, C. y Noland, M. (2014). *Confronting the Curse: The Economics and Geopolitics of Natural Resource Governance*. Peterson Institute for International Economics.

Hermann, C. F. (1978). Foreign policy behavior: That which is to be explained. *Why nations act: Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*, pp. 25-47.

Hermann, C., Kegley Jr., C. y Rosenau, J. (1987). *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Harper Collins Academic.

Hey, J. (1993). Foreign Policy Options under Dependence: A Theoretical Evaluation with Evidence from Ecuador. *Journal of Latin American Studies*, 25(3), 543-574.

Hey, J. A. K. (2003c). *Small States in World Politics: Explaining Foreign Policy Behavior*. Lynne Rienner.

Hilton, S. E. (1979). Brazilian Diplomacy and the Washington-Rio de Janeiro " Axis" during the World War II Era. *The Hispanic American Historical Review*, 59(2), 201-231.

Hirst, M. (2006). Los desafíos de la política sudamericana de Brasil. *Nueva Sociedad*, 205, 131-140.

Hirst, Monica (2013). *Understanding Brazil-United States Relations. Contemporary History, Current Complexities And Prospects For The 21st Century*. Editorial Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG.

IAEA (2001). Safeguards Glossary. *IAEA*, p. 17. Recuperado de: www.iaea.org/sites/default/files/iaea_safeguards_glossary.pdf

Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia. (2001). Disponible en <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/acdh/E-CN-4-2001-15.html>. Recuperado el 17/03/2020.

Informe de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la Oficina en Colombia, al 56 período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos. (2000). Disponible en <https://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/informes/onu/acdh/E-CN-4-2000-11.html>. Recuperado el 25/03/2020.

Ingebritsen, C. (2002). Norm Entrepreneurs: Scandinavia's Role in World Politics. *Cooperation and Conflict*, 37(1), 11–23.

INVAP (2019). *Experiencia en el mercado nuclear*. Recuperado de: <http://www.invap.com.ar/es/area-nuclear-de-invap/area-nuclear/experiencia-en-el-mercado.html>

Ionescu, I. (2019). La cooperación técnico-militar entre Brasil y Rusia: Un producto del orden mundial de PosGuerra Fría. *Brasil y Rusia. Military Review*

Iorio, J. C. (2013). El marco teórico (Fusiones y confusiones). *Miriada: Investigación en Ciencias Sociales*, 5:9, pp. 195-223.

Jaguaribe, H. (1972). *Desarrollo Político: sentido y condiciones. Desarrollo Político: una investigación en teoría social y política y un estudio del caso latinoamericano*. Paidós.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios internacionales*, 12(46), 91-130.

Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, (45), 91-130.

Jaguaribe, H. (1982). Hegemonía céntrica y autonomía periférica. En Hill, E. y Tomassini, L. *América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional*. Belgrano, Buenos Aires.

Jaguaribe, H. et al. (1969). *Dependencia y autonomía en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

Jakobsen, P. V. (2009). Small states, big influence: The overlooked Nordic influence on the civilian ESDP. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 47(1), 81–102.

Jalan, B. (1982). *Problems and Policies in Small Economies*. Taylor & Francis.

Jaschik, K. (2014). Small States and International Politics: Climate Change, the Maldives and Tuvalu. *International Politics*, 51(2), 272–293.

Kaman. (s. f.). *K-Max Heavy Lift Helicopter | Aerosystems | Kaman Aerospace*. Kamman Aerosystem. Recuperado 20 de agosto de 2020, de <https://www.kaman.com/aerosystems/solutions/air-vehicles-mro/k-max#:~:text=The%20K%2DMAX%20can%20lift,any%20helicopter%20in%20its%20class.>

Kassab, H. S. (2017). *Grand strategies of weak states and great powers*. Springer.

Kassenova, T. (2016). External perceptions of Brazil's nuclear policy: views from Argentina and the United States. *Nonproliferation Review*, 23:5-6, pp. 595-615. Recuperado de: <https://carnegieendowment.org/2017/08/09/external-perceptions-of-brazil-s-nuclear-policy-views-from-argentina-and-united-states-pub-72788>

Kassimeris, C. (2009). The Foreign Policy of Small Powers. *International Politics*, 46 (1), 84–101.

Katz, J. (1983). A Theory of qualitative methodology: The social science system of analytic fieldwork. En R.M. Emerson (comp.). *Contemporary Field Research*. Brown, pp.127-148.

Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*. Cornell University Press.

Katzenstein, P. (1987). *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*. Cornell University Press.

Kelley, J. (2005). Strategic non-cooperation as soft balancing: Why Iraq was not just about Iraq. *International Politics*, 42(2), 153-173.

Keohane, R. O. & Nye, J. S. (2012). *Power & Interdependence*. Longman Classics in Political Science. 4th ed.

Keohane, R. O. (1969). Lilliputians' Dilemmas: Small States in International. Politics. *International Organization*, 23, 291-310

Keohane, R. O. (1971). The Big Influence of Small Allies. *Foreign Policy*, 2, 161–182.

Keohane, R. O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press.

Keohane, R. O., & Nye, J. S. (1977). *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston, Little and Brown.

Kerry, J. (2013). Remarks With Brazilian Foreign Minister Antonio de Aguiar Patriota After Their Meeting. Disponible en <https://2009-2017.state.gov/secretary/remarks/2013/08/213105.htm> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Kimberley, N. (2019). In trade war talks, China may want US agricultural imports, but what it needs is food security. South China Morning Post. Recuperado de:

<https://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/3007179/trade-war-talks-china-may-want-us-agricultural-imports-what>

King, G., R., Keohane y S., Verba (1994). *Designing social inquiry*. Princeton University Press.

Kirchner, N. (2003B). Discurso del Presidente de la Nación, doctor Néstor Kirchner, en la 58° Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24454-blank-85438200>

Kirchner, N. (2004A). Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de firma de acuerdos con el Presidente de la República Popular China, Hu Jintao. Disponible en: <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24382-blank-94117820>

Kirchner, N. (2004B). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=M3mJXaQRKuU> (Dividido en 6 partes). Recuperado el 03/05/2020

Kirchner, N. (2004C). Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24802-blank-72494261>

Kirchner, N. (2005A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2005. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZtOEHZWFdJc>. Recuperado el 03/05/2020.

Kirchner, N. (2005B). Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Plenaria de la Organización de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.casariosada.gob.ar/informacion/archivo/24802-blank-72494261>

Kirchner, N. (2006A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2006. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-el-inicio-de-sesiones-ordinarias-2006/>. Recuperado el 03/05/2020.

Kirchner, N. (2006B). Discurso de Néstor Kirchner en la ONU, 2006. Obtenido de <https://www.cfkargentina.com/nestor-kirchner-en-la-onu-2006/>

Kirchner, N. (2007A). *Discurso de Apertura de Sesiones Legislativas*. 01/03/2007. Disponible en: <https://www.cfkargentina.com/nelstor-kirchner-en-la-apertura-de-sesiones-del-congreso-2007/>. Recuperado el 03/05/2020.

Kirchner, N. (2007B). Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas. Obtenido de <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24297-blank-71770233>

Kissinger, H. (2016). *Orden Mundial. Reflexiones sobre el carácter de los países y el curso de la historia*. Buenos Aires: Debate.

Klare, M. (1989). *Subterranean Alliances: America's Global Proxy Network*. Columbia University Press.

Klare, M. (2001). *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict*. Henry Holt, New York.

Klimovsky, G. e Hidalgo, C. (1998). *La inexplicable sociedad. Cuestiones de epistemología de las ciencias sociales*. AZ editora. Bs. As.

Klink, F. F. (1990). Rationalizing core-periphery relations: The analytical foundations of structural inequality in world politics. *International Studies Quarterly*, 34(2), 183-209.

Knudsen, O. F. (2002). Small states, latent and extant: Towards a general perspective. *Journal of International relations and Development*, 5(2), 182–198.

Kooroshy, J., Korteweg, R. y De Ridder, M. (2010). Rare Earth Elements and Strategic Mineral Policy. The Hague Centre for Strategic Studies and TNO.

Kugler, J. y Organski A. (1989). The power transition: A retrospective and prospective evaluation. *Handbook of war studies*.

Kuznets, S. (1960). Economic growth of small nations. En *Economic consequences of the size of nations*. Palgrave Macmillan.

Laborde, A. (2020). Guaidó sella su gira con el espaldarazo de Trump en la Casa Blanca. *El País*. Disponible en https://elpais.com/internacional/2020/02/05/actualidad/1580922357_154826.html (Recuperado el 30 de mayo de 2020).

Lake, D. A. (2009). *Hierarchy in international relations*. Cornell University Press.

Lake, D.A. (1996). Anarchy, Hierarchy, and the Variety Of International Relations. *International Organization*, 50, 1–34.

Lake, D.A. (2009). *Hierarchy in International Relations*. Cornell University Press.

Lampreia, L. F. (1998). A política ex terna do governo FHC: continuidade e renovação. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42(2), 5-17.

Lampreia, L. F. (2010). *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas de cena internacional*. Objetiva.

Landman, T. (2014). *Política comparada*. Alianza Editorial.

Lange, G., Wodon, Q. y Carey, K. (2018). The Changing Wealth of Nations. *Banco Mundial*. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29001>

Lapper, R. (2006). Living with Hugo: U.S. Policy Toward Hugo Chávez's Venezuela. *Council on Foreign Relations*, 20. Disponible en <https://css.ethz.ch/en/services/digital-library/publications/publication.html/26344>

Larson, D. W. (1985). *Origins of Containment: A Psychological Explanation*. Princeton: Princeton University Press, 1985

Larson, D. W. (1990). Bandwagon Images in American Foreign Policy: Myth or Reality?. En Jervis, R. y Snyder, J. (ed.), *Dominos and Bandwagons: Strategic Belief and Superpower Competition in the Eurasian Rimland*. Nueva York: Oxford University Press, 1990.

Lazarsfeld, P. (1973). De los conceptos a los índices empíricos: En Boudon, A. y Lazarsfeld, P. (1973). *Metodología de las Ciencias Sociales*. LAIA.

Lechini, G. (2009). La cooperación Sur-Sur y la búsqueda de autonomía en América Latina: ¿Mito o realidad?. *Relaciones Internacionales*.

Lehnert, M. (2007). Typologies in social inquiry. En Toshkov, D. (2007). *Research design in political science*. Palgrave Macmillan, London.

Leiras, Santiago, (2015) “¿Continuidad o cambio? Diez años de Kirchnerismo en la Argentina”. En Leiras, Santiago (Compilador), *América del Sur en los Comienzos del Nuevo Milenio. Entre la continuidad y el cambio*. Buenos Aires. EUDEBA.

Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lessa, A., Couto, L., & Souza Farias, R. (2009). Política externa planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 52(1), [p.89-p.109].

Levy, J. S. (2002). Qualitative methods in international relations. En Harvey, F. P. y Brecher, M. (Eds.). *Evaluating methodology in international studies*. University of Michigan Press.

Levy, J. S. (2008). Case studies: Types, designs, and logics of inference. *Conflict management and peace science*, 25:1, pp. 1-18.

Li, C. P. (1993). The effectiveness of sanction linkages: Issues and actors. *International Studies Quarterly*, 37(3), 349-370.

Librería Digital de las Naciones Unidas (2004), Acta de sesión 4934 del Consejo de Seguridad. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.4934.

Librería Digital de las Naciones Unidas (2004), Acta de sesión 4972 del Consejo de Seguridad. Recuperado <https://digitallibrary.un.org/record/521601?ln=es>

Librería Digital de las Naciones Unidas (2004), Acta de sesión 5051 del Consejo de Seguridad. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5051

Librería Digital de las Naciones Unidas (2004), Proyecto de resolución 240 del Consejo de Seguridad. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/240

Librería Digital de las Naciones Unidas (2004), Proyecto de resolución 783 del Consejo de Seguridad. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/783

Librería Digital de las Naciones Unidas (2011), Proyecto de resolución 24 del Consejo de Seguridad. Recuperado de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/24

Librería Digital de Naciones Unidas (2004), Voto de la resolución 1544 Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/521551?ln=es>

Librería Digital de Naciones Unidas (2005), Voto de la resolución 1646 Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/563679?ln=es>

Librería Digital de Naciones Unidas (2010), Voto de la resolución 1929. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/683939?ln=es>.

Librería Digital de Naciones Unidas (2011), Voto de la resolución 1973. Recuperado de <https://digitallibrary.un.org/record/699777?ln=es>

Lijphart, A. (1963). The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal. *American Political Science Review*, 57(4), 902-917.

Lijphart, A. (1971). Comparative politics and the comparative method. *The American Political Science Review*, 65:3, pp. 682-693.

Lindesmith, A. R. (1992). *Opiate Addiction*. Principia Press, Cp. I, pp 12-14.

Linton, M. (2015). La guerra contra las drogas: de Richard Nixon a Barack Obama. *Nueva Sociedad*, (255), pp. 69-80. Disponible en https://www.nuso.org/media/articles/downloads/4093_1.pdf. (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Lobell, S.; Ripsman, N. & Taliaferro, J. (2009). *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lodola, G. (2009). Vicios y virtudes del estudio de caso en política comparada. *Boletín de Política Comparada*, 1, pp. 6-25.

Londoño, J.F. (2011). Colombia: una política exterior en transición (Fundación Friedrich Ebert en Colombia). Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files//bueros/kolumbien/08196.pdf>. (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Long, T. (2014). Putting the Canal on the Map: Panamanian Agenda-Setting and the 1973 Security Council Meetings. *Diplomatic History*, 38(2), 431–55.

Long, T. (2015). *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge University Press.

Long, T. (2017A). It's not the size, it's the relationship: from 'small states' to asymmetry. *International Politics*, 54(2), 144-160.

Long, T. (2017B). Small states, great power? Gaining influence through intrinsic, derivative, and collective power. *International Studies Review*, 19(2), 185-205.

Lowenthal, A. F. (1992). The Western Hemisphere — Reseña de Realismo Periférico: Fundamentos Para La Nueva Política exterior Argentina. *Foreign Affairs*, 71(5), 208.

Maass, M. (2009). The Elusive Definition of the Small State. *International Politics*, 46 (1), 65–83.

MacDonald, K. y Tipton, T. (1993). *Using documents*. SAGE.

Maduro N. (2011). *Carta del presidente Hugo Chávez a la 66° Asamblea General ONU*. Misionchavezcandanga, 27/09/2011. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=5NjHF4-vKuI> . Recuperado el 02/03/2020.

Maduro, N. (2013). *Gobierno venezolano consigna Memoria y Cuenta ante AN*. TeleSUR tv, 15/01/2013. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=IIIzP4auy6w> . Recuperado el 21/03/2020

Maduro, N. (2014). *Discurso histórico de Nicolás Maduro en la Asamblea General de la ONU*. RT en Español, 24/09/2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dDPD9fNFTUM> . Recuperado el: 03/03/2020.

Maduro, N. (2014). *Mensaje Anual del Presidente Nicolás Maduro en la Asamblea Nacional*. 15/01/2014 18/19. Multimedio VTV, 16/01/2014. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=F5OHarwceP4&t=380s> . Recuperado el 21/03/2020

Maduro, N. (2015). *Presidente Nicolás Maduro en la Asamblea Nacional sobre Guayana Esequiba (Completo)*. Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela, 08/07/2015. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Eo_Stxp8grA&t=70s . Recuperado el 21/03/2020

Maduro, N. (2015). *Presidente Nicolás Maduro ONU 2015*. Ediciones Minci, 11/2015. Disponible en: <http://www.consulveneviso.es/subido/DISCURSO%20PRESIDENTE%20MADURO%20ONU%202015.pdf> . Recuperado el 21/03/2020.

Maduro, N. (2016). *Mensaje Anual del Presidente Nicolás Maduro, 15 enero 2016 (memoria y cuenta)*. Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela. 16/01/2016. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=nM-vwigptHw> . Recuperado el 21/03/2020.

Maduro, N. (2017). *Mensaje Anual 2017 completo (Memoria y Cuenta) del Presidente Nicolas Maduro*. Luigino Bracci Roa - Situación en Venezuela, 15/01/2017. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=RZbCznKssZ0 . Recuperado el 02/03/2020.

Magnette, P. y Nikolaidis, K. (2005). Coping with the Lilliput syndrome: Large vs small Member States in the European convention. *European Public Law*, 11(1), 83–102.

Mahoney, J. (2007). Debating the State of Comparative Politics. Views From Qualitative Research. *Comparative Political Studies*, 40:1, pp. 32-38.

Mahoney, J. y Goertz, G. (2004). The possibility principle: Choosing negative cases in comparative research. *American political science review*, pp. 653-669.

Mahoney, J. y Goertz, G. (2006). A tale of two cultures: Contrasting quantitative and qualitative research. *Political analysis*, pp. 227-249.

Malamud, A. (2011). Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or Simply Peronist. En G. G. Luca, & P. Lambert, *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism*. New York: Palgrave Macmillan.

Malamud, C. (2011). *América Latina frente al conflicto libio: respuestas a la Resolución 1973*. 30/03/2011. Disponible en Real Instituto Elcano: https://www.files.ethz.ch/isn/146090/ARI62-2011_Malamud_America_Latina_conflicto_libio_resolucion_1973.pdf. Recuperado el 23/03/2020.

Mallo Reynal, S. (2006). La izquierda en el cono sur. Análisis comparado: Brasil, Argentina y Uruguay. *Universidades*, 31, [p.55-p.91].

Mancuso F. (2015). *Cambios en el sector de defensa colombiano entre los períodos de Uribe y Santos y el actual proceso de paz*. *Revista Análisis Internacional*, 6(1), pp. 133-142.

Maoz, Z. (1989). Power, Capabilities, and Paradoxical Conflict Outcomes. *World Politics*, 41(2), 239–266.

Marcella, G. (2003). *The United States and Colombia: The journey from ambiguity to strategic clarity*. DIANE Publishing.

Marín Aranguren, E. M. (2009). OING Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA. Un golpe ineludible y vigoroso de la sociedad civil. *Colombia Internacional*, (69). Disponible en http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122009000100005. Recuperado el 5 de julio de 2020.

Marin-Bosch, M. (1998). *Votes in the UN General Assembly*. Kluwer Law International.

Marsh, D. y Furlong, P. (2002). A skin not a sweater: Ontology and epistemology in political science. *Theory and methods in political science*, 2, pp. 17-41.

Maseri, S. (2013) Estados Unidos apoya ingreso de Colombia a la OCDE. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/DR-86451>. (Recuperado el 29 de junio de 2020).

Maxx, M. (2017). Las plantaciones ilegales de cannabis en Paraguay al descubierto. *Insight Crime*. Recuperado de: <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/plantaciones-ilegales-cannabis-paraguay-descubierto/>

Mayer, P. J. (2020). Brazil: Background and U.S. Relations. Congressional Research Service. Disponible en https://www.everycrsreport.com/files/20200224_R46236_e2bb1fd70a410cbccf03156f5695c7582e2ee16b.pdf. Recuperado el 17 de junio de 2020.

Mazzina, C., & González Cambel, M. (2017). Cuba: Puente entre China y América Latina.

McNabb, D. E. (2015). *Research methods for political science: Quantitative and qualitative methods*. Routledge.

Meachan, C. (2015). Why Does U.S.-Brazil Defense Cooperation Matter. Disponible en: <https://www.csis.org/analysis/why-does-us-brazil-defense-cooperation-matter>. Recuperado el 17 de julio de 2020.

Mearsheimer, J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton.

Mearsheimer, J. (2010). “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia”. *The Chinese Journal of International Politics*, 3(4) (2010.): 381-396.

Mearsheimer, J. y Walt, S. (2007). *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. Farrar, Straus and Giroux.

Mejía, P. (2017). ¿Qué son las tierras raras? ABC España. Recuperado de: https://www.abc.es/espana/castilla-la-mancha/abci-tierras-raras-201701311250_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fes.wikipedia.org%2F

Merke, F., & Pauselli, G. (2014). *Unpublished manuscript*. Obtenido de academia.edu: https://www.academia.edu/7067174/Opini%C3%B3n_p%C3%BAblica_antiamericanismo_y_pol%C3%ADtica_exterior_en_Am%C3%A9rica_Latina

Merke, F., Montal, F., Pauselli, G. y Zelicovich, J. (2020). *¿Es X sobre Y en i+t? Cómo plantear y trabajar una tesis de Relaciones Internacionales*.

Meza, A. (2013). Corrupt military officials helping Venezuela drug trade flourish. *El País*. Recuperado de: https://english.elpais.com/elpais/2013/09/26/inenglish/1380217098_793793.html

Meza, R. (2015). La inserción internacional de brasil: el papel de brics y de la región. *UNIVERSUM*, 30(2), [p.17-p.35].

Mijares, V. (2015). Crude juggling: Venezuela petro-strategy between U.S. and China. *Consejo Argentino de Relaciones Internacionales*, boletín n° 60, pp. 34-39. Recuperado de: <http://www.cari.org.ar/pdf/boletin60.pdf>

Mill, J. S. (1843). *A System of Logic, Ratiocinative and Inductive: Being a Connected View of the Principles of Evidence, and The Methods of Scientific Investigation*. John W. Parker.

Miller, S. y Sagan, S. (2009). Nuclear power without nuclear proliferation? *Daedalus Journal of the American Academy of Arts & Sciences*, 1, pp. 7-18.

Minguez Alcaide, X. (2015). Conflicto y paz en Colombia. Significados en organizaciones defensoras de los Derechos Humanos. *Revista de Paz y Conflictos*, 8(1), pp. 179-196. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5117125>. (Recuperado el 23 de junio de 2020).

Ministerio del Poder Popular para las Relaciones Exteriores. (2018). *Sanciones y Bloqueo: Violación de la Soberanía y Agresión a Venezuela*. 06/06/2018. Disponible en República Bolivariana de Venezuela - Embajada en España: <http://embajadadevenezuela.es/vinculos-que-unen/6918-sanciones-y-bloqueo-violacion-de-la-soberania-y-agresion-a-venezuela>

Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores (2014). *Control de bienes y tecnologías sensibles de doble uso*. Recuperado de: <https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/desarme-y-control-de-armas/francia-y-el-control-de-las-exportaciones-sensibles/article/control-de-bienes-y-tecnologias-sensibles-de-doble-uso>

Miranda, R. (1994). Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem. *Revista de Relaciones Internacionales*, 7.

Miranda, R. (2013). Anacronismo y actualidad autonomista: El problema del poder internacional de Argentina. *Relaciones Internacionales*, 22(45).

Miranda, R. (2014). El rol político de Estados Unidos en el default de Argentina. *AUSTRAL: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, 3(5), 225-243. Disponible en: <https://doi.org/10.22456/2238-6912.37845> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Miranda, R. (2018). Política exterior y poder internacional de Argentina durante los gobiernos kirchneristas. *Reflexión Política*, (Año 20. Nro. 39), 122-142. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6549657> (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Molinelli, N. G., Palanza, M. V., & Sin, G. (1999). *Congreso, presidencia y justicia en Argentina: materiales para su estudio*. Temas Grupo Editorial.

Moniz Bandeira, L. (2006). Brazil as a Regional Power and Its Relations with the United States. *Latin American Perspectives*, 33(3), [p.12-p.27].

Moon, B. E. (1983). The Foreign Policy of the Dependent State. *International Studies Quarterly* 27(3), 315–40.

Moon, B. E. (1985). Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence. *International Organization*, 297-329.

Moosung, L. (2004) The small state enlargement of the EU: Dangers and benefits. *Perspectives on European Politics and Society*, 5(2), 331–355.

Mora Brito, D. (2004). La Política exterior de Hugo Chavez en Tres Actos (1998-2004). *Aldea Mundo*, 8(16), 76-85. Disponible en: <http://reencyt.ula.ve/storage/repo/ArchivoDocumento/aldea/v8n16/articulo8.pdf>

Mora Tebas, J. A. (2016). “Un Consejo de Seguridad dividido adopta, sin consenso, una nueva resolución sobre el Sahara Occidental: S/2285 (2016) de 29 de abril”. *Instituto Español de Asuntos Estratégicos*. Disponible en: <http://www.ieee.es/>

Morgenfeld, L. (2009). Argentina frente a Estados Unidos en las conferencias panamericanas (1880-1955). Obtenido de <http://repositorio.filo.uba.ar/handle/filodigital/1298>

Morgenfeld, L. (2014). Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976). *Revista SAAP*. vol. 8, núm. 2, noviembre, 2014, pp. 521-554

Morgenfeld, L. (2016). La visita de Obama y el giro de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Nueva Época*, (Año 10. Nro. 41), 76-94. Disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/tla/v10n41/1870-6916-tla-10-41-00076.pdf> (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Morgenfeld, L. (2016). Obama y América Latina. *LaRivada*, 2(2).

Morgenfeld, L. (2017). Recibiendo al patrón. Reacciones ante las visitas de presidentes de Estados Unidos. *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S. A. Segreti"*. (Año 17, n° 17, 2017) 111-130. ISSN 1666-6836

Morgenthau, H. (1948), *Politics among nations: The struggle por power and peace*. New York : Alfred P. Knopf, 1948.

Morgenthau, H. J. (1972). *Science: Servant or master?* New American Library.

Morris, D.M. (2008), *Caribbean Arabian-China Relations: Foreign Policy and Small States*. University of Denver, The Faculty of the Josef Korbel School of International Studies.

Morrow, J. D. (1991). Alliances and Asymmetry: An Alternative to the Capability Aggregation Model of Alliances. *American Journal of Political Science*, 35 (4), 904–933.

Morton, J. y Starr H. (2001) Uncertainty, Change, and War: Power Fluctuations and War in the Modern Elite Power System. *Journal of Peace Research*, 38, pp. 49–66.

Mouritzen, H. A. (1983). Defensive Acquiescence: Making the Best out of Dependence. *Small States in Europe and Independence. The Laxenburg Papers. Austrian Institute of International Affairs. Wien*.

Mumford, A. (2013). *Proxy Warfare*. Polity Press.

Naciones Unidas Derechos Humanos Oficina del Alto Comisionado Colombia. (s.f.). Obtenido de <https://www.hchr.org.co/index.php/sobre-nosotros/onu-ddhh-en-colombia>

Nero, O. A. 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*, 57:4, pp. 1-27.

Neto, O. A., & 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*, 57(4), 1-27.

Neuman S. G. (2010). Power, Influence, and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World,” *Defence and Peace Economics*, 21:1, pp. 105–34.

Neuman, S. G. (1998). International relations theory and the Third World.

Neuman, S. G. (2010). Power, influence, and hierarchy: defense industries in a unipolar world. *Defence and peace economics*, 21(1), 105-134.

Neumann, I. y Gstöhl, S. (2006). Lilliputians in Gulliver’s World? En *Small States in International Relations*, ed. C. Ingebritsen, I. Neumann, S. Gstöhl, et al., 3–36. University of Washington Press.

Niemann, M. (1998). Peripheral States and Realism. *Mershon International Studies Review*, (42), 180–182.

Niemann, M. (1998). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem’s Argentina. *International Studies Quarterly*, 42(1), 180-182.

Nye Jr, J. S. (2010). The Futures of American Power-Dominance and Decline in Perspective. *Foreign Aff.*, 89, 2.

Nye, J. (2011), *The future of power*, New York, Public Affairs.

Nye, J. S. (1990). Soft power. *Foreign Policy*, 80, 153–171.

O'Neil, S. (2018). A Venezuelan Refugee Crisis. *Council on Foreign Relations – Contingency Planning Memorandum (33), 1-10*. Disponible en: <https://www.cfr.org/report/venezuelan-refugee-crisis>

Obama, B. (2013). Statement of President Obama on the Death of Venezuelan President Hugo Chavez. *Office of the Press Secretary*. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/03/05/statement-president-obama-death-venezuelan-president-hugo-chavez> (Recuperado el 25 de mayo de 2020).

Observatorio de Complejidad Económica (s.f.). *The Observatory of Economic Complexity*. Recuperado de: <https://oec.world/>

Observatorio de Drogas de Colombia (2016). *Reporte de Drogas de Colombia*. Ministerio de Justicia de Colombia.

O'Donnell, G. y Linck, D. (1973). *Dependência y autonomia*. Amorrortu Editores.

OEA (2019). *Comunicado sobre la relación entre la dictadura de Nicolás Maduro y las acciones terroristas de grupos armados*. Recuperado de: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-072/19

Office of the United States Trade Representative. (2020). *ustr.gov*. Obtenido de [https://ustr.gov/countries-regions/americas/colombia#:~:text=U.S.%20exports%20to%20Colombia%20are,electrical%20machinery%20\(%241.1%20billion\)](https://ustr.gov/countries-regions/americas/colombia#:~:text=U.S.%20exports%20to%20Colombia%20are,electrical%20machinery%20(%241.1%20billion)).

Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2020) Colombia. Disponible en <http://www.odc.gov.co/politica-drogas/politica-internacional/UNODC>. Recuperado el 25/02/2020.

Oficina UN contra la Droga y el Delito. (2016). Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos. *UNDC Research*.

Oliveira, H. A. (2006). China-Brasil: perspectivas de cooperación sur-sur. *Nueva Sociedad*, 203, 138-146.

Oliveira, J., & Onuki, J. (2000). Brasil, Mercosul e a segurança regional. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 43(2), [p.108-p.129].

OPEP (2019). *OPEC Share of World Crude Oil Reserves*. Recuperado de: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

Organización de las Naciones Unidas (2001). 14/12/2001. Disponible en <https://undocs.org/es/S/PV.4438>. Recuperado el 15/03/2020.

Organización de las Naciones Unidas (2015). *Cobertura de reuniones y comunicados de prensa ONU*. Disponible en: <https://www.un.org>

Organización de las Naciones Unidas (s.f.). *Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad, 2010-2011*. Disponible en https://www.un.org/es/sc/repertoire/2010-2011/part1/2010-2011_palestine_rev.pdf. Recuperado el 29/03/2020.

Organsky, Abramo and Kugler, Jacek. *The War Ledger*. Chicago: University of Chicago Press, 1980.

Ortiz de Zárate, R. (2016). Dilma Rousseff. Recuperado 13 de abril de 2020, de https://www.cidob.org/biografias_lideres_politicos/america_del_sur/brasil/dilma_rousseff#10

Otero Prada, D. (2016). Gastos De Guerra En Colombia. 1964 - 2016: 179.000 millones de dólares perdidos. *Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz y Corporación Universitaria de Ciencia y Desarrollo*. Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2018/09/Los-Gastos-de-la-Guerra.pdf>

Oviedo, E. (2010). *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China 1945-2010*. Buenos Aires: Editorial Dunken.

Oye, K. A. (1979). *Eagle Entangled: US Foreign Policy in a Complex World*. Longman.

Pace, R. (2002) A small state and the European Union: Malta's EU accession experience. *South European Society & Politics*, 7(1), 24–42.

Pacheco, M. G. (2012). La narcotización de las relaciones Colombia-Estados Unidos. *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7:2, pp. 221-244.

Packenham, R. A. (1992). *The Dependency Movement. Scholarship and Politics in Development Studies*. Harvard University Press.

Panizza, F. (2009). Nuevas izquierdas y democracia en América Latina. CIDOB Revista de Asuntos Internacionales, 86, [p.75-p.88]. Recuperado de https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/nuevas_izquierdas_y_de_mocracia_en_america_latina

Panke, D. (2010). Small states in the European Union: Structural disadvantages in EU policy-making and counterstrategies. *Journal of European Public Policy*, 17(6), 799–817.

Panke, D. (2011). Small States in EU Negotiations Political Dwarfs or Power-Brokers? *Cooperation and Conflict*, 46 (2), 123–143.

Panke, D. (2012). Small states in multilateral negotiations. What have we learned?. *Cambridge Review of International Affairs*, 25(3), 387-398.

Pape, R. A. (2005). Soft balancing against the United States. *International security*, 30(1), 7-45.

Pardo, R. y Tokatlian, J. G. (2010). Segundo centenario y política exterior: una reflexión en torno a Colombia. En Calderón, M. T. y Restrepo, I. (eds.). *Colombia 1910-2010*, 199-274. Taurus.

Pastor Ridruejo, J.A et. al (2014). *Fuentes de energía y derecho internacional: conflictos, principios, sanciones y seguridad*. Madrid: Dykinson

Pastrana Buelvas, E. (s.f.). *La Política exterior Colombiana hacia Sudamérica: de Uribe a Santos*. Disponible en <http://static.iris.net.co/>. Recuperado el 24/03/2020.

Pecequilo, S. (2010). Manual do candidato: política internacional. Fundação Alexandre de Gusmão.

Peña, F. (1970). Argentina en América Latina. *Criterio*, (1609-10).

Pence, M. (2018). Comentarios del Vicepresidente Pence en el Evento sobre la Migración Regional y la Crisis Humanitaria de Venezuela. *USA en Español*. Disponible en <https://medium.com/@USAenEspañol/comentarios-del-vicepresidente-pence-en-el-evento-sobre-la-migraci%C3%B3n-regional-y-la-crisis-a6fa63298dbf> (Recuperado el 29 de mayo de 2020).

Pence, M. (2018). Declaración del Vicepresidente Mike Pence sobre las elecciones de Venezuela. *U.S Department of State*. Disponible en https://translations.state.gov/2018/05/21/declaracion-del-vicepresidente-mike-pence-sobre-las-elecciones-de-venezuela/?utm_medium=email&utm_source=govdelivery (Recuperado el 25 de mayo de 2020).

Pérez Liñán, A. (2008). Cuatro razones para comparar. *Boletín de política comparada*, 1.

Pérez Liñán, A. (2010). El método comparativo y el análisis de configuraciones causales. *Revista latinoamericana de política comparada*, 3, pp. 125-148.

Pérez Llana, C. (2006). *Tendencias Políticas en América Latina a partir de las firmas de TLCs: Un acercamiento desde el 'Realismo Periférico*. Documentos de Trabajo del CISEPA-PUCP, Pontificia Universidad Católica del Perú.

Pérez Nieves, J. (s.f). *Apertura de Sesiones Legislativas*. Diputados Argentina. Disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/A/apertura.html. Recuperado el 03/05/2020.

Pham, J. P. (2004). Lazarus Rising: Civil Society and Sierra Leone's Return from the Grave. *The International Journal of Not-for-Profit Law*, 07. Disponible en https://web.archive.org/web/20100608165957/http://www.icnl.org/KNOWLEDGE/ijnl/vol7iss1/art_2.htm. Recuperado el 15/03/2020.

Pieper, O. (2019). *¿Qué sanciones pesan actualmente sobre Venezuela?*. DW, 15/02/2019. Disponible en: <https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-sanciones-pesan-actualmente-sobre-venezuela/a-47544148> . Recuperado el 10/04/2020.

Pierce, R (2008). *Research Methods in Politics: A Practical Guide*. SAGE.

Pierson, P. (2011). *Politics in time: History, institutions, and social analysis*. Princeton University Press.

Pillsbury, M. (2015). *The Hundred-year marathon. China's secret strategy to replace America as the global superpower*. New York. Henry Holt and Company.

Pisani, S. (27 de Septiembre de 2014). EE.UU. reconoció que la relación con la Argentina está en un "período duro". *La Nación*. Obtenido de <https://www.lanacion.com.ar/politica/eeuu-reconocio-que-la-relacion-con-la-argentina-esta-en-un-periodo-duro-nid1730869>

Pompeo, M (2018). Declaración del Secretario Pompeo – Elección injusta y sin libertades en Venezuela. *U.S Department of State*. Disponible en <https://translations.state.gov/2018/05/21/declaracion-del-secretario-pompeo-eleccion-injusta-y-sin-libertades-en-venezuela/> (Recuperado el 25 de mayo de 2020).

Pompeo, M. (2019). Declaraciones del Secretario del Departamento de Estado Mike Pompeo en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas acerca de la situación Venezuela. *Embajada de los Estados Unidos en Paraguay*. Disponible en <https://py.usembassy.gov/es/declaraciones-del-secretario-del-departamento-de-estado-mike-pompeo-en-el-consejo-de-seguridad-de-las-naciones-unidas-acerca-de-la-situacion-venezuela/> (Recuperado el 29 de mayo de 2020).

Presidential Documents (2015) *Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela. Executive Order 13692*. Disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13692.pdf> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

Presidential Documents (2017) *Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela. Executive Order 13808*. Disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13808.pdf> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

Presidential Documents (2018) *Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela. Executive Order 13835*. Disponible en https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/venezuela_eo_13835.pdf (Recuperado el 1 de junio de 2020).

Presidential Documents (2018) *Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela. Executive Order 13827*. Disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13827.pdf> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

Presidential Documents (2019) *Blocking Property of the Government of Venezuela. Executive Order 13884*. Disponible en <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/13884.pdf> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

Przeworski, A. y Teune, H. (1970). *The logic of comparative social inquiry*. Wiley.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, Fundación Bicentenario de Simón Bolívar.

Puig, J. C. (1984) “Introducción”, en Puig, Juan Carlos (comp), *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL).

Puig, J. C. (1984). Política exterior argentina. In J. C. Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: GEL.

Puig, J. C. (1987). *Integración Latinoamericana y regimen internacional: Latin American integration and the international regime*. Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.

Puig, J.C. (1984) La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. En Puig J.C., *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*. GEL.

Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, 42(3), 427-460.

Rabindra, S. (2015). How Long Can the Price War Continue in Crude Oil?. *Market Realist*. Recuperado de: <https://marketrealist.com/2015/12/long-can-price-war-continue-crude-oil/>

Raeymaeker, O.D. (1974) Introduction. En O. De Raeymaeker, W. Andries, L. Crollen, H. De Fraye and F. Govaerts (Eds.) *Small Powers in Assignment*. Leuven University Press.

Ragin, C. (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*. University of California Press.

Ramalho, A. (2017). Crimen transnacional y tráfico ilícito de drogas en Brasil: implicancias y desafíos para la seguridad regional. En Baeza Freer, J. et.al. (Coordinadores). *La reconfiguración del fenómeno del narcotráfico en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú*. Lima: Instituto de Estudios Internacionales (IDEI) y Konrad Adenauer Stiftung.

Ramírez, Socorro (2011). *El giro de la política exterior colombiana*. Revista Nueva Sociedad (231), pp. 79-95. Disponible en <https://biblat.unam.mx/hevila/>. Recuperado el 12/03/2020.

Ramírez-Orozco, M. (2004). *Plan colombia: ¿estados unidos ante un nuevo enemigo en américa latina?* Disponible en https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2437892/Plan_Colombia.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Recuperado el 17/03/2020.

Ramos, L. C. S (2004). A Periferia e as Teorias de Relações Internacionais: O Caso do Realismo Periférico. *O Debatedouro*, 3, 65-73.

Rathke, J. (2007). Achieving comparability of secondary data. En Toshkov, D. (2007). *Research Design in Political Science*. Palgrave Macmillan.

Relea, F. (2002). Brasil, un país rico lleno de pobres. El país. 24 de octubre de 2002. Recuperado de https://elpais.com/diario/2002/10/24/internacional/1035410417_850215.html

Reza, R. V. (2016). La Cumbre de las Américas. ¿Nueva era del Sistema Interamericano? *Pluralidad y Consenso*, 5:24, pp. 82-91.

Rezaei, F. (2019). JCPOA Collapse: Will Proliferation Follow? | Middle East Policy Council. Recuperado 7 noviembre, 2019, de <https://www.mepc.org/journal/jcpoa-collapse-will-proliferation-follow>

Ríos, X. (2015). China y Venezuela: impulso, continuidad e incertidumbres. *Observatorio de la Política China*.

Risse-Kappen, T. (1995). *Cooperation Among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*. Princeton University Press.

Rocha, M. S. (2015). As bases ideológicas do Realismo Periférico na política externa argentina. *Mural Internacional*, 6(1), 116-130.

Rodriguez, F. (2019). Sanctions and the venezuelan economy: What the data say. *Torino Economics*. Disponible en: <https://torinocap.com/wp-content/uploads/2019/06/Sanctions-and-Vzlan-Economy-June-2019.pdf> (Recuperado el 6 de junio de 2020).

Rodríguez, M. (2019). *La trata de personas y sus efectos migratorios en EEUU*. ThoughtCo, 8/12/2019. Disponible en: <https://www.thoughtco.com/> . Recuperado el 10/04/2020.

Roett, R. & Paz, G. (2008). *China's Expansion into the Western Hemisphere: Implications for Latin America and the United States*. Washington: The Brookings Institution.

Rojas, D. M. (2006). Estados Unidos y la guerra en Colombia. *Universidad Nacional de Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales*.

Rojas, D. M. (2013). *Las relaciones Colombia-Estados Unidos en el gobierno de Santos: ¿Llegó la hora del post conflicto?*. Análisis político Vol. 26 Núm. 79, p. 121-138. *Revista Universidad Nacional de Colombia*. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/43323/44621> (Recuperado el 16 de agosto de 2020).

Rojas, D.M (2013). *Las Relaciones Colombia-Estados Unidos en el Gobierno Santos: ¿Llegó la Hora del Post Conflicto?*. *Revista Análisis político*, 26 (79), pp. 121-138.

Rojas, D.M. (2009). El taller del imperio global: Análisis de la intervención de Estados Unidos en Colombia (1998-2008). *Análisis Político* (65), pp. 111-126. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/n22n65/v22n65a06.pdf>. (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Romano, S., García, A., Martín-Carrillo, S., et. al. (2017). Sanciones de EEUU a Venezuela. Objetivos generales, estrategias e impacto en la economía de ambos países. *Celag*. Recuperado de: <https://rebellion.org/docs/230827.pdf>

Romero, C. A (2014). *Venezuela y su seguridad ante Estados Unidos y Cuba. FES Seguridad*. Disponible en: <https://library.fes.de/>

Romero, C. A. (2003). Dos etapas en la política exterior de Venezuela. *Politeia*, núm. 30, enero-junio, 2003, pp. 319-343. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/1700/170033588015.pdf>

Romero, C. A. (2006). Venezuela y Estados Unidos: ¿una relación esquizofrénica? *Nueva Sociedad*, 206, ISSN: 0251-3552. Disponible en: https://nuso.org/media/articles/downloads/3396_1.pdf

Romero, C. A. (2010). La Política exterior de la Venezuela Bolivariana *Plataforma Democrática*. Disponible en: www.plataformademocratica.org

Rose, G. (1998). Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. *World Politics*, 51(1) (1998): 144-172.

Rosecrance, R. N. (1986). *The rise of the trading state: Commerce and conquest in the modern world*. New York: Basic Books

Ross, G. (1983). *The great powers and the decline of the European states system, 1914-1945*. Longman.

Ross, M. (2007). Una Perspectiva de las Relaciones Económicas entre Estados Unidos y Venezuela. *Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales*. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05548.pdf>

Ross, M. y Voeten, E. (2011). Oil and Unbalanced Globalization. Recuperado de: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1900226

Rothstein, R.L. (1968) *Alliances and Small Powers*. Institute of War and Peace Studies of the School of International Affairs of Columbia University. Columbia University Press.

Rousseff, D. (2011A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 02/02/2011. Disponible en <http://imagem.camara.gov.br/internet/audio/Resultado.asp?txtCodigo=37498>

Rousseff, D. (2011B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2011. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/721842?ln=es>

Rousseff, D. (2012A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.2.54.N, Câmara dos Deputados, 02/02/2012. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Rousseff, D. (2012B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2012. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/762134?ln=es>

Rousseff, D. (2013A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.3.54.N., Câmara dos Deputados, 04/02/2013. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Rousseff, D. (2013B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2013. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/774512?ln=es>

Rousseff, D. (2014A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.4.54.N. Câmara dos Deputados, 03/02/2014. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Rousseff, D. (2014B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2014. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/783017?ln=es>

Rousseff, D. (2015A). Discurso de apertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 02/02/2015. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Rousseff, D. (2015B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2011. Recuperado de: <https://digitallibrary.un.org/record/812573?ln=es>

Rousseff, D. (2016). Discurso de apertura de sesiones legislativas, sesión 001.2.55.N., Câmara dos Deputados, 02/02/2016. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Rubbi, L. N., & Hunt, T. (2017). ¿Cuánto ganamos? ¿Cuánto perdimos? Las relaciones bilaterales en materia de defensa entre Argentina, Estados Unidos y China en el período 2005-2015. *Revista POSTData*, 22(2), 583-628.

Ruiz, B. (2001). *The Colombian Civil War*. McFarland Publishing

Russell, R. (1987). Las relaciones Argentina - Estados Unidos: del "alineamiento heterodoxo" a la "recomposición madura". In M. Hirst, *Continuidad y Cambio en las relaciones América Latina - Estados Unidos*. Buenos Aires: GEL.

Russell, R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. GEL.

Russell, R. (1991). El "neoidealismo periférico": un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posGuerra Fría. *América Latina/Internacional*, 8(29), 440-445.

Russell, R. (1996). *Las relaciones argentino-norteamericanas: el fin del desencuentro?* (No. 19). Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

Russell, R. (2016). US–Argentine Relations: The Years of Cristina and Obama. En Domínguez, J. I., & de Castro, R. F. (Eds.). (2016). *Contemporary US-Latin American relations: cooperation or conflict in the 21st century?*. Routledge. Pp. 83-105.

Russell, R. y Calle, F. (2007). La "periferia turbulenta" como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *Historia Política*.

Russell, R. y Calle, F. (2007). *Programa Interuniversitario de Historia Política*. Recuperado de: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>

Russell, R. y Calle, F. (2009). La "periferia turbulenta" como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. *Documento de trabajo, Proyecto: Crisis de Estado, Gobernabilidad Internacional y Seguridad*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/russell1.pdf>

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2000). Los neutrales en la Segunda Guerra Mundial. *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 10(19), 7-50.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2001). Relaciones internacionales y política interna: los neutrales en la Segunda Guerra Mundial, un estudio de caso. *Foro Internacional*, 163, 63-103.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur. *Perfiles latinoamericanos*, 21, 159-194.

Russell, R. y Tokatlian, J. G. (2003). From Antagonistic Autonomy to Relational Autonomy: A Theoretical Reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1–24.

Russell, R., & Tokatlian, J. (2009). Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En R. Lagos, *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?* Buenos Aires: Edhasa.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (1995). Neutralidad y política mundial: una mirada desde las relaciones internacionales. *Análisis Político*, (40), 25–40.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2003). From antagonistic autonomy to relational autonomy: a theoretical reflection from the Southern Cone. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 1-24.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2004). Argentina, Brasil y EE.UU.: El desafío de una esfera de cooperación Reflexiones en torno a nuevas estrategias para la política exterior argentina. *Agenda Internacional*, (Año 1. Nro. 2), 16-30.

Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2010). *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital intelectual.

Russel, R. & Tokatlian, J. C. (2015). La política exterior del Kirchnerismo. En Gervasoni, C., & Peruzzotti, E. (2015). *¿Década ganada?: evaluando el legado del kirchnerismo*. Debate.

Saavedra, K. (2009). Aciertos y desaciertos de la política exterior venezolana, 1998-2008. *Politeia*, 32(42), 227-250. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237025794_Aciertos_y_desaciertos_de_la_politica_exterior_venezolana_1998-2008

Sahni, V. (1998). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Política y gobierno*, 5(1).

Sahni, V. (2000). *Realismo Periférico vs. interdependencia compleja: dilucidando las políticas exteriores de Argentina y México desde 1989*. Documento de trabajo N° 47, División de Estudios Internacionales; CIDE.

Sahni, V. (2001). Peripheric Realism versus Complex Interdependence: Analyzing Argentine and Mexican Foreign Policies since 1988. *International Studies*, 38(1) (2001): 17-27.

Sampó, C. (2018). Brasil: la re-significación de la violencia como resultado del avance de organizaciones criminales. *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, 4:1, pp. 127-146.

Sanahuja, J. (2006), Reforma de las Naciones Unidas, Anuario CIP 2006.

Sánchez Cobaleda, A (2011). La implicación de los EE.UU. en el PLAN COLOMBIA: Objetivos y resultados (Master, Universidad de Barcelona). Disponible en http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/66913/1/Memoria_Ana_Sanchez_Cobaleda.pdf. (Recuperado el 10 de junio de 2020).

Sánchez, V. y Juma, C. (1994). Biodiplomacy: Genetic Resources and International Relations. African Centre for Technology Studies.

Sanchís Muñoz, J. (2010). *Historia Diplomática Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.

Santana, C. O. y Bustamante, G. A. (2013). La autonomía en la política exterior latinoamericana: evolución y debates actuales. *Papel político*, 18(2), 719-742.

Santoro, M. (2008). *Ideias, Diplomacia e Desenvolvimento: Ascensão e queda do realismo periférico na Argentina*. Rio de Janeiro: PhD Dissertation at IUPERJ, 2008.

Santos, J.M (2011). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 06/04/2011. Disponible en <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/discurso-del-presidente-juan-manuel-santos-calderon>. Recuperado el 26/03/2020.

Santos, J.M (2016). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2016. Disponible en [youtube.com: https://www.youtube.com/watch?v=wDYDsaLM360](https://www.youtube.com/watch?v=wDYDsaLM360). Recuperado el 21/03/2020.

Santos, J.M (2017). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2017. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=zo439U0C2QQ&list=WL&index=61&t=0s>. Recuperado el 25/03/2020

Santos, J.M. (2010). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2010. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/700979?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2011A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2011. Disponible en [youtube.com: https://www.youtube.com/watch?v=dYPaVBfo_IA&t=3s](https://www.youtube.com/watch?v=dYPaVBfo_IA&t=3s). Recuperado el 21/03/2020.

Santos, J.M. (2011B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2011. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/723608?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2012). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2012. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/762089?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2013). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2013. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/774523?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2014A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 21/07/2014. (21 de Julio de 2014). Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=ILrmFixiW8k>. Recuperado el 23/03/2020

Santos, J.M. (2014B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2014. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/783145?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2015A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2015. Disponible en [youtube.com: https://www.youtube.com/watch?v=yiAcs_2_vrg](https://www.youtube.com/watch?v=yiAcs_2_vrg). Recuperado el 21/03/2020.

Santos, J.M. (2015B). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2015. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/812733?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2016). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2016. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/840569?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Santos, J.M. (2017). Discurso frente a la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2017. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/1481892?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Saraiva, J. F. S. (2001). *História das relações internacionais: o objeto de estudo e a evolução I*.

Saraiva, S. G., & Gomes, M. (2013). *Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS Working Document*. Obtenido de http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil%27s_Continental_Regionalism.pdf

Sardenberg, R.(2005). Discurso de la reunión 5335 ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Publicado el 20 de diciembre de 2005. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/563414?ln=es>

Sartori, G. (2012). *Cómo hacer ciencia política*. Taurus.

Savastano, L. G. (2002). *Las relaciones de la administración Pastrana con las Naciones Unidas: Aciertos e incongruencias*. 06/11/2002. Disponible en Universidad Externado de Colombia: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/1264>. Recuperado el 23/03/2020.

Scheetz, T. (2011). Teoría de la Gestión Económica de las Fuerzas Armadas. *Escuela de Defensa Nacional*. Documento de Trabajo N° 7.

Schenoni, L., & Escudé, C. (2016). Peripheral realism revisited. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59(1).

Schmidt, B. (2007). Realist conceptions of power, en Berenskoetter, Félix y Williams, M. J., *Power in world politics*, New York, Routledge, pp. 43-63.

Schweller, R. & Pu, X. (2011). After Unipolarity: China's Vision of International Order in an Era of U.S. Decline. *International Security*, 36(1) (2011): 41-72.

Schweller, R. (2011). Emerging Powers in an Age of Disorder. *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, 17:3, pp. 285-297. Recuperado de: https://brill.com/view/journals/gg/17/3/article-p285_2.xml?language=en

Schweller, R. L. (2006). *Unanswered threats: Political constraints on the balance of power*. Princeton University Press.

Seawright, J. y Gerring, J. (2008). Case selection techniques in case study research: A menu of qualitative and quantitative options. *Political research quarterly*, 61:2, pp. 294-308.

Sebenius, J. K. (1983). Negotiation arithmetic: adding and subtracting issues and parties. *International Organization*, 37(2), 281-316.

Sebenius, J. K. (1984). *Negotiating the Law of the Sea* (No. 154). Harvard University Press.

Security Assistance Monitor (2000-2018). “Programas de entrenamiento de Brasil”, Disponible en: <http://securityassistance.org/data/program/trainee/Brazil/2000/2018/all/Global//>. (Recuperado el 17 de julio de 2020).

Security Assistance Monitor (2000-2018). “Programas de entrenamiento de Venezuela” en <http://securityassistance.org/data/program/trainee/Venezuela/2000/2018/all/Global//>

Security Council Report. (2007). *Special Research Report No. 4: The Middle East 1947-2007: Sixty Years of Security Council Engagement on the Israel/Palestine Question*. 17/12/2007. Disponible en <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/lookup-c-glkwlemtisg-b-3748287.php>. Recuperado el 10/03/2020.

Selcher, W. (1978). *Brazil's Multilateral Relations: Between First and Third Worlds*. Westview Press.

Selcher, W. A. (1978). *Brazil's multilateral relations: between first and third worlds*. Westview Press.

Selee, A. D. y Díaz-Cayeros, A. (2013). The Dynamics of US–Mexican Relations. In *Mexico & the United States: The Politics of Partnership*, ed. P.H. Smith, and A.D. Selee, 37–60. Lynne Rienner.

Serbin, A. (2006). Cuando la limosna es grande: El Caribe, Chávez y los límites de la diplomacia petrolera. *Nueva Sociedad*, (205), pp. 75-91. Disponible en <https://nuso.org/revista/205/america-latina-en-tiempos-de-chavez/>. Recuperado el 20/05/2019.

Serbin, A. (2009). América del Sur en un mundo multipolar: ¿es la UNASUR la alternativa? *Nueva Sociedad*, 219, pp. 146-156.

Shapiro, A. J. (2012). A New Era for U.S. Security Assistance. *Washington Quarterly*, 35:4, pp. 23–35.

Shin, G. W., Izatt, H. y Moon, R. J. (2016). Asymmetry of Power and Attention in Alliance Politics: the US–Republic of Korea Case. *Australian Journal of International Affairs*, 70(3), 235–255.

Shoah Resource Center (s.f.). The International School for Holocaust Studies. *Sweden*. Recuperado 22 marzo, 2020, de https://www.yadvashem.org/odot_pdf/Microsoft%20Word%20-%206061.pdf

Shoemaker, C. y Spanier, J. W. (1984). *Patron–Client State Relationships: Multilateral Crises in the Nuclear Age*. Praeger.

Shuya, M. (2019). Russian Influence in Latin America. *Journal of Strategic Security*, 12(2), 17–41.

Sieberer, U. (2007). Selecting independent variables: Competing recommendations for factor-centric and outcome-centric research designs. En Toshkov, D. (2007). *Research design in political science*. Palgrave Macmillan.

Simonoff, A. (2003). La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual. *Relaciones Internacionales*, (25), 1–20.

Simonoff, A. (2007). Teoría y práctica de la autonomía: la política exterior de Illia. *Relaciones Internacionales*, 16(32).

Simonoff, A. (2009). Regularidades de la Política exterior de Néstor Kirchner. *Confines*. Obtenido de <http://www.scielo.org.mx/pdf/confines/v5n10/v5n10a6.pdf>

Simonoff, A. C. (2012), *Teorías en Movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Prohistoria Ediciones.

Singer, M. (1972). *Weak States in a World of Powers: The Dynamics of International Relationships*. The Free Press.

SIPRI (2011). *Military Expenditure Database*. Recuperado de: <https://www.sipri.org/databases/milex>

Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA (2020). *Información sobre Argentina*. Recuperado de: http://www.sice.oas.org/ctyindex/ARG/ARGAgreements_s.asp#FTAs

Smed, U. T. y Wivel, A. (2017). Vulnerability without capabilities? Small state strategy and the international counter-piracy agenda. *European security*, 26(1), 79-98.

Smith, D. A., & Kennedy, P. (2007). The Parliament of Man: The Past, Present, and Future of the United Nations. *Naval War College Review*, 60(2), 14.

Smith, H. J. (1999). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 31(1), 219-220.

Starr, H. (2005). Territory, Proximity, and Spatiality: The Geography of International Conflict. *International Studies Review*, 7, pp. 378-406.

Starr, H. y Siverwson, R. (1990). Alliances and Geopolitics. *Political Geography*, 4:9, pp. 232–248.

Stein, A. A. (1980). The politics of linkage. *World Politics*, 33(1), 62-81.

Steinmetz, R., y Wivel, A. (eds.). (2010). *Small States in Europe: Challenges and Opportunities*. Ashgate.

Strange, S. (1988). *States and Markets*, New York: Basil Blackwell Ltd.

Straus, I. (2004). Reversing proliferation. *The National Interest*, 77, 63-70.

Sullivan, P. L. (2007). War Aims and War Outcomes: Why Powerful States Lose Limited Wars. *Journal of Conflict Resolution*, 51(3), 496–524.

Sun R. (2003). A Review of Carlos Escude's Theory of Peripheral Realism, *Journal of World Economics and Politics*, 11, 38-43.

Sun R. (2005). Seeking a Way Out for the Periphery A Historical Investigation of International Relations Theory in Latin America after World War II. *Journal of World Economics and Politics*, 8, pp. 25-31.

Sweig, Julia E. (2010). A New Global Player Brazil's Far-Flung Agenda. *Foreign Affairs*, 89:6, pp. 173-184.

Swejis, T., Oosterveld, T., Knowles, E. y Schellekens, M. (2014). Why are Pivot States so Pivotal? The Role of Pivot States in Regional and Global Security. The Hague Centre for Strategic Studies.

Taliaferro, J. (2001). Security Seeking Under Anarchy: Defensive Realism Revisited. *International Security*, 25(3) (2001): 128-161.

Taliaferro, J. (2004). Power Politics and the Balance of Risk: Hypotheses on Great Power Intervention in the Periphery. *Political Psychology*, 25:2, pp. 177-211.

Tammen, R. L. and Kugler, J. (2006). Power Transition and China-US Conflicts. *The Chinese Journal of International Politics*, 1(1) (2006): 35-55.

Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (Vol. 1). Paidós.

Telhami, S. (2002). *The Persian Gulf: Understanding the American Oil Strategy*. Brookings. Recuperado de: <https://www.brookings.edu/articles/the-persian-gulf-understanding-the-american-oil-strategy/>

Temer, M. (2017). Discurso de abertura de sesiones legislativas, Câmara dos Deputados, 02/02/2017. Disponible en <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/notas.html>

Thacker, S. C. (1999). The high politics of IMF lending. *World politics*, 52(1), 38-75.

The Heritage Foundation. (2019). *Conclusion: Global Threat Level, Assessing Threats to U.S. Vital Interests*. Recuperado de: <https://www.heritage.org/military-strength/assessing-threats-us-vital-interests/conclusion-global-threat-level>

The Nuclear Threat Initiative (2015). *Argentina*. Recuperado de: <https://www.nti.org/learn/countries/argentina/>

Thielmann, G. y Hoffman, W. (2012). Submarine Nuclear Reactors: A Worsening Proliferation Challenge. *Arms Control Association*. Recuperado de: www.armscontrol.org/threats/Submarine-Nuclear-Reactors-A-Worsening-Proliferation-Challenge%20

Thies, C. (2002). A Pragmatic Guide to Qualitative Historical Analysis in the Study of International Relations. *International Studies Perspectives*, 3:4, pp. 351–72.

Thorhallsson, B. (2000). *The role of small states in the European Union*. Routledge.

Thorhallsson, B. (2006). The size of states in the European Union: Theoretical and Conceptual Perspectives. *Journal of European Integration*, 28(1), 7–31.

Thorhallsson, B. (2010). *Small States in the European Union*. Palgrave Macmillan.

Thorhallsson, B. (2012). Small states in the UN security council: means of influence?. *The Hague Journal of Diplomacy*, 7(2), 135-160.

Thorhallsson, B. y Steinsson, S. (2017). Small state foreign policy. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*.

Thrall, A. T., Cohen, J. y Dorminey, C. (2020). Power, Profit, or Prudence? US Arms Sales since 9/11. *Strategic Studies Quarterly*, 14:2, pp. 100-126.

Tickner, A. B & Morales, M. (2015). *Cooperación dependiente asociada. Relaciones estratégicas asimétricas entre Colombia y Estados Unidos*. Revista Colombia Internacional (85). Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/>. Recuperado el 26/03/2020.

Tickner, A. B. (2003). Hearing Latin American voices in international relations studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350.

Tickner, A. B. (2008). Latin American IR and the Primacy of lo práctico. *International Studies Review*, 10(4), 735-748.

Tickner, A. B. (2009). Colombia y Estados Unidos: una relación especial. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 4(8).

Tickner, A. B. (2009). Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales. *Colombia Internacional*, (65), pp. 90-111. Disponible en <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint65.2007.04>. (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Tickner, A. B. (2014). Autonomy and Latin American international relations thinking. In *Routledge Handbook of Latin America in the World*, 86-96. Routledge.

Tokatlian, J. G. (1996). Pos-Guerra Fría y política exterior: De la autonomía relativa a la autonomía ambigua. *Análisis Político*, 28, 22-41.

Tokatlian, J. G. (2001). *Colombia, el Plan Colombia y la región andina. ¿Implosión o concertación?*. Revista Nueva Sociedad, 173, pp. 126-143.

Tokatlián, J. G. (2007). Las relaciones entre Latinoamérica y China: un enfoque para su aproximación. *Desarrollo Económico*, 47(185), 119-129.

Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21:64, pp. 67-104.

Tokatlian, J. G. (2011). Latinoamérica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extra-regionales. *Análisis Político*, 24(73), 139-158.

Tokatlian, J. G. y Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 28, 7-31.

Tollison, R. D., & Willett, T. D. (1979). An economic theory of mutually advantageous issue linkages in international negotiations. *International Organization*, 33(4), 425-449.

Tomlin, B. W. (1985). Measurement validation: lessons from the use and misuse of UN General Assembly roll-call votes. *International Organization*, 39(1), 189-206.

Tomlin, B. W. (1985). Measurement Validation: Lessons from the Use and Misuse of UN General Assembly Roll-Call Votes. *International Organization*, 39:4, pp. 189-206.

Torres Urbano, M. S. (2016). “De Chávez a Maduro: transformaciones de la Política Doméstica y Exterior”. *Universidad Militar Nueva Granada*. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/>

Torres, J. J; Torres, M. A. (2010). *La política exterior argentina en los tiempos del default*. Buenos Aires: Dunken.

Torres, M. A. (2013). Argentina y su inserción internacional en un período de recuperación. Los principales cursos de acción de la política exterior del gobierno de Kirchner. *Ciencia Política*, 8(Nro. 15), 107-135. Disponible en: <https://doi.org/10.15446/cp> (Recuperado el 8 de junio de 2020).

Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. Macmillan International Higher Education.

Triana García, D. (2014). *Impactos Económicos Del Conflicto Armado En Colombia: Análisis Departamental, 1990 - 2012*. Medellín: Universidad EAFIT. Recuperado de: https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/8331/Daniel_TrianaGarcia_2014.pdf?sequence=2

Trump, D. (2017). Declaraciones del Presidente Trump ante la 72 sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas. *Embajada Virtual de los EE.UU., Venezuela*. Disponible en <https://ve.usembassy.gov/es/declaraciones-del-presidente-trump-ante-la-72a-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-19-de-septiembre-2017/> (Recuperado el 29 de mayo de 2020).

Trump, D. (2017). *Declaraciones del Presidente Trump ante la 72ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas*. 19/09/2017. Disponible en Embajada de Estados Unidos en Venezuela: <https://ve.usembassy.gov/es/declaraciones-del-presidente-trump-ante-la-72a-sesion-de-la-asamblea-general-de-las-naciones-unidas-19-de-septiembre-2017/>. Recuperado el 02/04/2020.

Trump, D. (2019). Comunicado del Presidente Donald J. Trump sobre el reconocimiento del Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, Juan Guaidó, como el Presidente Interino de

Venezuela. *USA en Español*. Disponible en <https://medium.com/@USAenEspañol/comunicado-del-presidente-donald-j-a57076ca8533> (Recuperado el 29 de mayo de 2020).

U.S Department of State. (2019). U.S. Relations With Brazil. Disponible en <https://www.state.gov/u-s-relations-with-brazil/> (Recuperado 8 de junio de 2020).

U.S embassy and consulates. (2016). U.S.-Brazil Diplomatic History. Disponible en <https://br.usembassy.gov/our-relationship/policy-history/io/> (Recuperado 8 de junio de 2020).

U.S. Department of Defense. (2020). *U.S., Colombia Cooperate on Range of Issues*. <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2078187/us-colombia-cooperate-on-range-of-issues/>

U.S. Department of State. (2007). *U.S. Relations with Brazil*. Recuperado de: <https://www.state.gov/u-s-relations-with-brazil/>

U.S. Energy Information Administration (2013). *Political risks focus attention on supply of Venezuelan oil to the United States*. Recuperado de: <https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=9651>

U.S. Energy Information Administration. (2018). *Nuclear explained: Where our uranium comes from*. Recuperado de: <https://www.eia.gov/energyexplained/nuclear/where-our-uranium-comes-from.php>

U.S. Energy Information Administration. (2019). *Natural gas explained: Natural gas imports and exports*. Recuperado de: <https://www.eia.gov/energyexplained/natural-gas/imports-and-exports.php>

UN Meetings Coverage & Press Releases. (2005). *United Nations Press*. Obtenido de <https://www.un.org/press/en/2005/sc8351.doc.htm>

UN press. (2005). <https://www.un.org/press/en/2005/sc8550.doc.htm>.

UN press. (2006). <https://www.un.org/press/en/2006/sc8627.doc.htm>.

UN Security Council 5418th [closed] meeting. (11 de Noviembre de 2006). *UN.org*. Obtenido de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5565

UN Security Council 5565th meeting. (21 de Abril de 2006). *UN.org*. Obtenido de https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.5418

UN Security Council. (15 de Marzo de 2014). *SecurityCouncilReport.org*. Obtenido de https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_189.pdf

UN Security Council. (15 de Noviembre de 2013). *SecurityCouncilReport.org*. Obtenido de https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2013_660.pdf

UN Security Council. (22 de Mayo de 2014). *SecurityCouncilReport.org*. Obtenido de https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_348.pdf

UN Security Council. (30 de Diciembre de 2014). *SecurityCouncilReport.org*. Obtenido de https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2014_916_v2.pdf

UN Security Council Meeting Record. (22 de Mayo de 2014). *undocs.org*. Obtenido de <https://undocs.org/en/S/PV.7180>

United States Congress (2014) *Venezuela Human Rights and Civil Society Act. Public Law 113-278*.

United States Department of State. (2018). 2018 Investment Climate Statements: Venezuela. Disponible en: <https://www.state.gov/reports/2018-investment-climate-statements/venezuela/> (Recuperado el 6 de junio de 2020).

United States Department of the Treasury (2017) *Treasury Sanctions the President of Venezuela*. Disponible en <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/sm0137.aspx> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

United States Department of the Treasury (2018) *Treasury Targets Influential Former Venezuelan Official and his Corruption Network*. Disponible en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm0389> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

United States Department of the Treasury (2018) *Treasury Targets Venezuelan President Maduro's Inner Circle and Proceeds of Corruption in the United States*. Disponible en <https://home.treasury.gov/news/press-releases/sm495> (Recuperado el 1 de junio de 2020).

United States Department of the Treasury (2019) *El Departamento del Tesoro de EE.UU. sanciona a la empresa petrolera de propiedad estatal, Petróleos de Venezuela, S. A.* Disponible en https://ve.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/105/01282019-Treasury_Spanish-QC-Miami-Hub.pdf (Recuperado el 1 de junio de 2020).

UNODC (2011). *World Drug Report 2011*. Nueva York. Recuperado de: <https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2011.html>

UNODC. (2018). *Informe Mundial sobre las Drogas 2018*. Organización de Naciones Unidas.

UPI (2003), Brazil: Iraq and U.S. guilty of disrespect. Publicado el 19 de marzo de 2003. Disponible en <https://www.upi.com/Defense-News/2003/03/19/Brazil-Iraq-and-US-guilty-of-disrespect/46511048124118/?ur3=1>. Recuperado el 20 de mayo de 2020

Uribe Vélez, A. (2002A). Discurso de posesión del presidente Alvaro Uribe Velez. 20/07/2002. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1339914>. Recuperado el 21/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2002B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 13/09/2002. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/475409?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2003). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 30/09/2003. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/518001?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2003A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2003. Disponible en

http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/congreso.htm. Recuperado el 22/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2004A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2004. Disponible en http://historico.presidencia.gov.co/prensa_new/discursos/20jul_2004.htm. Recuperado el 23/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2004B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 29/09/2004. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/555053?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2005). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 16/09/2005. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/560226?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2006A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2006. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3007507>. Recuperado el 21/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2006B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. Septiembre de 2006. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/589718?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2007A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 21/07/2007. Disponible en <https://alvarouribevelez.com.co/ceremonia-de-instalacion-del-congreso-2-7/>. Recuperado el 27/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2007B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 27/09/2007. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/610657?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2008A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2008. Disponible en http://historico.presidencia.gov.co/discursos/discursos2008/julio/congreso_20072008.html. Recuperado el 23/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2008B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 23/09/2008. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/642843?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2009A). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2009. Disponible en <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-5659167> . Recuperado el 27/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2009B). Discurso ante la Asamblea General en las Naciones Unidas. 23/09/2009. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/679651?ln=es>. Recuperado el 25/02/2020.

Uribe Vélez, A. (2010). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2010. Disponible en <https://www.semana.com/politica/articulo/discurso-completo-del-presidente-alvaro-uribe/119536-3>. Recuperado el 27/03/2020.

Uribe Vélez, A. (2012). Discurso ante la Instalación de las Sesiones Ordinarias del Congreso de la República. 20/07/2012. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=DRVcFBHjYhA&list=WL&index=59&t=0s>. Recuperado el 22/03/2020.

Urrutia, E. (2006). Las dos etapas de la política exterior de Chávez. *Nueva Sociedad*, 205, p. 159-171. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/las-dos-etapas-de-la-politica-exterior-de-chavez/>

Vacs, A. (1987). Argentina: The Search for Rational Foreign Policies. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 29(1), 109-112.

Vacs, A. (1998). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, 29(1), 109-112.

Vacs, A. (1998). Reviewed Work(s): Foreign Policy Theory in Menem's Argentina by Carlos Escudé. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40(1), 97–100.

Valles, M. S. (1997). *Técnicas cualitativas de investigación social*. Síntesis Editorial.

Van Evera, S. (1991). *American Intervention in the Third World: Less Would be Better*. Boston Review. Recuperado de: <https://bostonreview.net/archives/BR16.5/vanevera.html>

Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de Ciencia Política*. Gedisa.

Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios Internacionales*, 25(98), p. 169-216

Väyrynen R. (1971). On the Definition and Measurement of Small Power Status. *Cooperation and Conflict*, 6(1), 91-102.

Veenendaal, W. P., y Corbett, J. (2015). Why small states offer important answers to large questions. *Comparative Political Studies*, 48(4), 527–549.

Vergun, D. (2019). *Brazil, U.S. Relationship Goes Back More Than 200 Years*. U.S. Department of Defense. Recuperado de: <https://www.defense.gov/explore/story/Article/1796007/brazil-us-relationship-goes-back-more-than-200-years/>

Vigevani, T. y Cepaluni, G. (2007). A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia Pela Diversificação. *Contexto Internacional*, 29(2), 273–335.

Villa, R. (2004). Dos etapas en la política exterior venezolana frente a Estados Unidos en el período de Hugo Chávez. *Cuadernos del CENDES*, 21 (55), pp. 21-45. Disponible en: http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082004000100003

Viotti, María Luiza (2011). Discurso de la reunión 6498 ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Publicado el 17 de marzo de 2011. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/699709?ln=es>

Viotti, María Luiza y Rice, Susan (2010). Discurso de la reunión 6335 ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Publicado el 9 de julio de 2010. Disponible en <https://digitallibrary.un.org/record/683938?ln=es>

Viotti, María Luiza y Rice, Susan (2011). Discurso de la reunión 6484 ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Publicado el 18 de febrero de 2011. Disponible en https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6484.

Vital, D. (1967). *The Inequality of States: A Study of the Small Power in International Relations*. Clarendon Press.

Voeten, E. (2000). Clashes in the Assembly. *International Organization*, 54:2, pp. 185-215.

Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

Waltz, K. (1993). The Emerging Structure of International Politics. *International Security*. 18(2) (1993): 44–79.

Watson, C. A. (2010). China's Arms Sales to Latin America: Another Arrow in the Quiver/Cynthia A. Watson. *China Brief*, 10(4), 8-11.

Weber, K. (2000). *Hierarchy amidst anarchy: Transaction costs and institutional choice*. State University of New York Press.

Wendt, A. y Friedheim, S. (1995). Hierarchy Under Anarchy: Informal Empire and the East German State. *International Organization*, 49(4), 689-721.

White, P. A. (1990). Ideas about causation in philosophy and psychology. *Psychol Bull*, 108, pp. 3–18.

Wohlforth, W. (2011). Gilpinian Realism and International Relations. *International Relations*, 25(4) (2011): 449-511.

Womack, B. (2016). *Asymmetry and International Relationships*. Cambridge University Press.

Wong, E. (2019). Estados Unidos le da a Juan Guaidó el control de las cuentas de Venezuela. *The New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2019/01/29/espanol/guaido-maduro-citgo-pdvsa.html> (Recuperado el 6 de junio de 2020).

World Bank Data. (09 de Julio de 2020). *Data WorldBank*. 09/07/2020. Disponible en <https://data.worldbank.org/indicator>. Recuperado el 8/10/2020.

World Bank Group Finances. (2020). *IBRD/IDA Summary - Lending Amounts by FY*. Obtenido de Finances WorldBank.org: <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#ibrd-len/statuses=Approved/countries=CO/statuses=Disbursing/statuses=Disbursing&Repaying/years=2002/years=2018/statuses=Fully%20Cancelled/statuses=Fully%20Disbursed/statuses=Fully%20Repaid/statuses=>

World Bank Group Finances. (2020). *IFC Projects*. Obtenido de Database for projects by Finances WorldBank.org: https://finances.worldbank.org/browse?limitTo=datasets&Additional-Information_Language=English&tags=ifc%2Cprojects

World Bank Group Finances. (2020). *MIGA Issued Projects*. Obtenido de Database for projects by Finances WorldBank.org: <https://finances.worldbank.org/browse?category=Projects&limitTo=datasets&tags=miga>

World Energy Trade (2018). *Estados Unidos rompe dependencia petrolera por primera vez en 75 años*. Recuperado de: <https://www.worldenergytrade.com/index.php/m-news-finance-energy/102-news-economia/1571-estados-unidos-rompe-dependencia-petrolera-por-primera-vez-en-75-anos>

World Energy Trade. (2018). *Estados Unidos rompe dependencia petrolera por primera vez en 75 años*. Recuperado de: <https://www.worldenergytrade.com/index.php/m-news-finance-energy/102-news-economia/1571-estados-unidos-rompe-dependencia-petrolera-por-primera-vez-en-75-anos>

Wylie, L. L. (1998). Reseña de Foreign Policy Theory in Menem's Argentina. *Annals of the American Academy of Political Science & Social Science*, 557, 181-182.

Xu S. (2010). *Trends in the Modern Latin American Thought*, “外围现实主义” (Chapter 23 on Peripheral Realism). Beijing: Institute of Latin American Studies (ILAS) of the Chinese Academy of Social Sciences (CASS).

Yarhi-Milo, K., Lanoszka, A. y Cooper, Z. (2016). To Arm or to Ally?. The Patron's Dilemma and the Strategic Logic of Arms Transfers and Alliances. *International Security*, 41:2.

Ybran, R. y Lacelli, G. (2016). *Informe estadístico mercado de la soja*. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Recuperado de: https://inta.gob.ar/sites/default/files/inta_informe_estadistico_del_mercado_de_soja.pdf

Yeager, S. J. (1989). Classic methods in public administration research. En J. Rabin, W.B. Hildreth, and G.J. Miller (Eds.). *Handbook of Public Administration*. Marcel Dekker, pp. 683–794.

Yepes Hernández, Carolina (2018). *Gobiernos Uribe y Santos. Dos Políticas Exteriores para la Finalización del Conflicto Armado, 2006-2016. Caso FARC-EP* (Pontificia Universidad Javeriana). Disponible en <http://vitela.javerianacali.edu.co/>. Recuperado el 23/03/2020.

Yin, R. K. (2011). *Applications of case study research*. Sage.

Zacher, M. W. (1992). The decaying pillars of the Westphalian temple: implications for international order and governance. En J. N. Rosenau & E.O. Czempiel. *Governance without government: Order and change in world politics*, 58.

Zakaria, F. (2008). The future of American power: how America can survive the rise of the rest. *Foreign affairs*, 18-43.

Zakaria, F. (2009). Hating America. 23 de octubre de 2009. Obtenido de foreignpolicy.com: <https://foreignpolicy.com/2009/10/23/hating-america>