



MAESTRÍA EN ESTUDIOS INTERNACIONALES

TESIS

INCENTIVOS SISTÉMICOS Y FACTORES DOMÉSTICOS: SIMILITUDES Y  
DIFERENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARGENTINA Y BRASIL HACIA  
VENEZUELA (2015-2019).

ALUMNO: AGUSTÍN F. PELLEGRINO TORTONE

DIRECTOR: LUCIANO ANZELINI

Abril, 2022

**Abstract.**

El presente trabajo analiza la política exterior de Argentina y Brasil hacia Venezuela durante el período 2015-2019 a partir de los aportes del Realismo Neoclásico. En un contexto regional de retroceso de la “Marea Rosa” surgen gobiernos liberal-conservadores en Argentina y Brasil, cuyas administraciones radicalizan sus relaciones hacia Venezuela. A pesar de su semejanza ideológica, se presentan diferencias en la respuesta elaborada por cada gobierno.

Considerando el análisis de factores externos, como la distribución de poder en el sistema internacional y los lineamientos de Estados Unidos hacia la región, este trabajo busca dar cuenta de factores domésticos que inciden en el comportamiento de Argentina y Brasil en sus relaciones con Venezuela.

Palabras clave: *Argentina, Brasil, Venezuela, Realismo Neoclásico, política exterior.*

## INDICE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Introducción .....</b>  | <b>4</b>  |
| <b>1. Marco Teórico .....</b>  | <b>11</b> |
| <b>2. El contexto regional .....</b>   | <b>19</b> |
| <b>Lineamientos de Estados Unidos hacia la región bajo la administración Trump .....</b> | <b>19</b> |
| <b>El proceso de integración regional y la crisis venezolana.....</b>                    | <b>23</b> |
| <b>3. Argentina .....</b>  | <b>31</b> |
| <b>Las relación Argentina - Venezuela y la Política Exterior de Cambiemos.....</b>       | <b>31</b> |
| <b>El Ejecutivo de Política Exterior: el gobierno de Macri.....</b>                      | <b>37</b> |
| <b>La radicalización de las relaciones con Venezuela.....</b>                            | <b>40</b> |
| <b>4. Brasil .....</b>   | <b>49</b> |
| <b>La relación Brasil - Venezuela y la “Nueva Política Exterior Brasileña”.....</b>      | <b>49</b> |
| <b>El Ejecutivo de Política Exterior: el gobierno de Bolsonaro.....</b>                  | <b>56</b> |
| <b>La radicalización de las relaciones con Venezuela.....</b>                            | <b>61</b> |
| <b>5. Conclusión .....</b>   | <b>67</b> |
| <b>Bibliografía .....</b>  | <b>72</b> |

## **Introducción**

Hacia fines de la década de 1990, América Latina comienza un proceso de resignificación político, económico y social. Esta situación se produce, principalmente, por el creciente rechazo en torno a las fórmulas económicas del Consenso de Washington.<sup>1</sup> Al mismo tiempo, se cuestionan otros aspectos del orden internacional, donde la alineación irrestricta hacia los intereses y la política exterior de Estados Unidos surge como uno de los principales asuntos a reconsiderar (García, 2010). El triunfo de Hugo Chávez en Venezuela en el año 1998 marca, como proyecto político distintivo, la antesala de lo que se conocerá como la “Marea Rosa”.<sup>2</sup> Esta circunstancia regional tendrá como corolario el ascenso al gobierno de candidatos de izquierda o centroizquierda en varios países de América del Sur. (Da Silva, 2018). Como los casos más representativos, podemos mencionar las presidencias de Evo Morales en Bolivia (2006-2019), Tabaré Vázquez (2005-2010, 2015-2020) y José Mujica (2010-2015) en Uruguay; Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández de Kirchner en Argentina (2007-2015); Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) y Dilma Rousseff en Brasil (2011-2016), Ricardo Lagos (2000-2006) y Michelle Bachelet (2006-2010, 2014-2018) en Chile.

Ahora bien, es difícil caracterizar ideológicamente a dichos gobiernos. En la literatura académica y política se utilizan varios adjetivos no siempre análogos para referirse a ellos. De manera que se cataloga a estas administraciones como de “izquierda” o de “centroizquierda”. También se utilizan otras alternativas como la de gobiernos “progresistas” o “regímenes populistas”. Sin embargo, es válido identificar a los gobiernos mencionados como integrantes de un conjunto que, aunque no sea homogéneo en términos ideológicos, coincide en la promoción de opciones superadoras de una visión del desarrollo nacional centrada en el mercado. Los gobiernos progresistas de la región han intentado al menos reducir el papel del mercado en la provisión de los servicios públicos. No obstante, estos han procurado promover un “clima de negocios” favorable a la inversión extranjera, evitando la aplicación de una agenda radical de reformas socialistas

---

<sup>1</sup> Se conoce al Consenso de Washington como un conjunto de directrices económicas impulsadas por organismos financieros internacionales durante los años ochenta y noventa. El concepto fue acuñado por el economista británico John Williamson en el año 1989. De manera general, se recomendaron medidas llamadas de estabilización y ajuste de la economía. Estas buscaban liberalizar el comercio exterior y el sistema financiero, minimizar la intervención del Estado y atraer capital extranjero a los países. Así, se implementaron medidas que recortaron el gasto público, los impuestos y las subvenciones; la desregulación de los precios, el trabajo y los despidos; privatización de las empresas públicas, liberalización de los mercados de capitales, exportaciones e importaciones, entre otras.

<sup>2</sup> La denominada Marea Rosa es un término utilizado para referirse a la emergencia de gobiernos de izquierda, de corte progresista en la región latinoamericana. Estos aparecen en relativa simultaneidad a lo largo de la región en el siglo XXI. Su origen parece estar vinculado a un juego de palabras que refiere al color rojo del comunismo, matizando su intensidad a un tono “rosado” más suave que corresponde a las ideas progresistas y socialistas de estos movimientos, las cuales se presentan más moderadas que en el pasado. El origen del término es adjudicado a Larry Rohter, periodista del New York Times en Montevideo, y posteriormente será mencionado y discutido en el ámbito académico. Un ejemplo es su aparición en los informes del COHA (Council of Hemispheric Affairs) <https://bit.ly/3HUcAul>, además de trabajos de diversos autores (Kirby, 2010).

(Chávez, 2007). Por lo general, sus programas de gobierno se centran en fortalecer el papel del Estado en el manejo de la economía y la provisión de servicios públicos como vivienda, educación y salud. Se busca, según sus postulados, una mayor igualdad y justicia social a través de la redistribución de la riqueza y, en algunos casos, la ampliación de los derechos civiles.

Esta transición hacia gobiernos progresistas impacta en el plano doméstico y en el manejo de los asuntos internos, como así en el plano internacional. Durante esta etapa, la política exterior de dichos países presenta algunas variaciones importantes. Los rasgos principales expresan el “retorno de la política” a las relaciones exteriores y la política de desarrollo, con una menor atención a la agenda económica y comercial en clave liberal. Se intenta, a su vez, establecer una agenda de desarrollo común, en conjunto con el “retorno del Estado” a través de un papel más activo y protagónico del gobierno. Así, las metas principales son fijadas en torno a la reducción de las desigualdades económicas y sociales respecto de las fuerzas del mercado. Con todo, se busca una mayor autonomía en términos de política exterior, principalmente frente a la dependencia de ciertos mercados y el rechazo de los lineamientos e influencia de Estados Unidos hacia la región. El impulso de una agenda de integración positiva mediante la creación de instituciones y políticas comunes que aumenten los niveles de cooperación entre países considerados hermanos, como es el caso de UNASUR, también constituye un rasgo característico de estos gobiernos (Sanahuja, 2011). De esta manera, la política exterior acompaña la reflexión sobre el modelo de desarrollo a seguir.

Si nos enfocamos en las grandes estrategias implementadas en la región, las cuales conducen en gran medida la política exterior de estos países, encontramos una etapa donde predomina el funcionamiento de la lógica de la autonomía (Russell y Tokatlian, 2013). Sus principales características son el imperativo del desarrollo económico, la búsqueda de la paz, la restricción del poder de las grandes potencias -con énfasis en Estados Unidos- y la construcción de un orden internacional más equitativo. Como principales medios, se utilizan el regionalismo, la apelación al derecho internacional, el recurso a los organismos internacionales y el empleo de modalidades de poder blando.<sup>3</sup>

Impulsado por un ciclo económico favorable apuntalado por altos precios de *commodities*, los gobiernos progresistas regionales utilizaron una gran cantidad de esos recursos para implementar políticas exteriores más asertivas que consolidaron un momento “posliberal” en materia de política exterior. A su vez, se concretaron algunos avances en dirección a la reducción de las desigualdades sociales, el ascenso y la expansión de las clases medias dentro de las sociedades latinoamericanas

---

<sup>3</sup> El término poder blanco (*soft power*) es desarrollado por Joseph Nye (1990). Este concepto está asociado a la habilidad que tiene un actor, en este caso el Estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores a través de la atracción o persuasión, en lugar de la coerción.

(Sanahuja, 2019). Estos desarrollos se evidencian con mayor fuerza durante la primera década del siglo XXI.

Ahora bien, a partir del año 2015 la “Marea Rosa” pierde ímpetu en América Latina. Señal de ello son los gobiernos de Argentina y Brasil, los cuales cambian su signo político, interrumpiendo las experiencias progresistas que sucedían en estos países de la región. Así, la elección de Mauricio Macri (2015), la destitución de Dilma Rousseff que da paso a la asunción de Michel Temer al mando del Palacio del Planalto (2016) junto con el triunfo posterior en elecciones de Jair Bolsonaro (2018), muestran una orientación político-ideológica hacia la centroderecha y la derecha. Estas nuevas administraciones presentan valores liberales en lo económico y conservadores en el plano social, mientras que se distancian y critican a los gobiernos progresistas que les precedieron. Como parte de esta tendencia, se distinguen propuestas de ajuste de las cuentas públicas, apertura hacia el mercado, el fomento al sector privado y una mayor integración al circuito económico y financiero global, las cuales se acercan de esta manera a las premisas liberales de aquel Consenso de Washington.

En esta línea, los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Argentina y Brasil tratan de redefinir el perfil de su política exterior. En términos generales, la primera cuestión observable consiste en un deliberado acercamiento hacia Washington. Las relaciones con Estados Unidos vuelven a ser prioritarias en la agenda y si bien se busca avanzar en un plano comercial, las principales áreas de cooperación tendrán que ver con los intereses de seguridad estadounidenses y el acatamiento de los lineamientos de la Casa Blanca hacia la región. El país anglosajón fue el destino elegido por Bolsonaro para su viaje inaugural, rompiendo con la tradición de visitar Argentina.<sup>4</sup> Por su parte, Macri trata de acercarse a Washington en su intento de “reconciliarse” con el capital financiero.<sup>5</sup>

Esto indica, entonces, que la estrategia de política exterior nuevamente cambia. La lógica de la autonomía, predominante hasta el momento, deja su lugar y este es ocupado por la lógica de la aquiescencia. (Russell y Tokatlian, 2013). Así, la condición regional de subordinación al sistema internacional y la pertenencia al espacio de influencia de un gran poder -Estados Unidos- se asimila. Ahora no se reniega de ella, sino que la misma se consiente aceptando el statu quo internacional. El principal aspecto que resalta dentro de la aquiescencia es el esfuerzo por lograr el apoyo de Estados Unidos. Esto será en orden de obtener dividendos materiales o simbólicos en contrapartida

---

<sup>4</sup> Colombo, M. P. (2019) From Brazil with Love: Relaciones bilaterales con Estados Unidos en la era Bolsonaro. *Foreign Affairs Latinoamérica*. Disponible en: <https://bit.ly/3D7NN45>

<sup>5</sup> Rapoport, M. (2017). De las relaciones entre Argentina y Estados Unidos. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 17. Disponible en: <https://bit.ly/2We6BO9>

por la deferencia, y construir un marco de convivencia estable con Washington, confiando en su autorrestricción y acoplándose a sus intereses. Además, se estima contar con su protección para sostener la coalición de gobierno en el poder.

En dicho contexto, uno de los principales focos de inestabilidad y conflicto, tanto para la región como para el hemisferio, se presenta en Venezuela. Máxime si se considera lo que han sido ciertas prácticas consolidadas históricamente en el América del Sur, como la búsqueda de calidad democrática, el respeto por la legalidad internacional y la defensa de los Derechos Humanos.<sup>6</sup> Sumado a esto, en el plano de la seguridad encontramos un creciente problema migratorio a la par de la proliferación del crimen organizado, lo cual actúa como agravante de la situación.<sup>7</sup> En este escenario, tanto Macri como Bolsonaro elaboraron fuertes críticas hacia el gobierno de Maduro, asociando el deterioro de la situación venezolana a las ideas de la izquierda latinoamericana. Si existe un máximo representante de lo que fue la “Marea Rosa”, esta es quizás la Venezuela de Chávez y, posteriormente, de Maduro. La llegada de un proyecto marcadamente revisionista y con algunos rasgos autoritarios al poder significó un cambio rotundo del papel internacional y sobre todo regional del país. Los gobiernos autodenominados bolivarianos impulsaron una agenda de reformas sociales, marcada por una retórica antimperialista y crítica del capitalismo. Caracas supo disputar el liderazgo regional junto a Brasilia, apuntalada por sus reservas de petróleo. A su vez, diseñó una estrategia de integración regional con miras hacia el sur del continente americano (Romero, 2010). Los nuevos gobiernos liberal-conservadores de Macri y Bolsonaro desarrollan como parte de su política exterior una estrategia de presión y aislamiento hacia el gobierno venezolano, acatando los intereses estadounidenses hacia la región y mostrando un firme rechazo hacia ideas progresistas. Esto produce distintos niveles de radicalización<sup>8</sup> en el manejo de las relaciones con Venezuela.

A pesar de que los nuevos gobiernos en Brasilia y Buenos Aires comparten ideologías semejantes y representan posiciones en el sistema internacional similares, existen diferencias en las posturas tomadas por Argentina y Brasil con respecto a Venezuela, como así también en los medios utilizados y considerados. Bolsonaro parece adoptar una posición más activa a nivel internacional que su par argentino dado que, en un primer momento, se plantea como posible una

---

<sup>6</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2019). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela. A/HRC/41/18 Disponible en: <https://bit.ly/3mqclj1>

<sup>7</sup> Insight Crime (2018). Game Changers 2018: Migración venezolana, un nuevo filón para el crimen organizado. Disponible en: <https://bit.ly/3B1mlOf>

<sup>8</sup> El término radicalización es utilizado para dar cuenta del aumento gradual en el nivel de confrontación hacia el gobierno venezolano por parte de Argentina y Brasil. Asimismo, resulta eficaz para destacar ciertos repertorios de acción contemplados que varían en el tiempo, los cuales van desde la búsqueda del diálogo con el gobierno de Maduro hasta su progresivo desconocimiento como interlocutor válido en la resolución de la crisis.

intervención militar.<sup>9</sup> Posteriormente, se puede observar una conducta más moderada y una baja en la participación brasileña. Macri, por su parte, condena activamente a Maduro en varias oportunidades.<sup>10</sup> Sin embargo, parece enfocarse en las repercusiones que esto tiene en el plano doméstico, vinculando la ideología bolivariana con la de la oposición local en períodos electorales.<sup>11</sup> Todo esto se percibe con énfasis durante los momentos de mayor tensión e incertidumbre, a principios de 2019. Es entonces cuando Juan Guaidó, líder de la oposición a cargo de la Asamblea Nacional, se autoproclama presidente encargado de Venezuela. La noticia crece exponencialmente luego del reconocimiento por parte de Estados Unidos al autoproclamado presidente interino, mediante declaraciones oficiales de apoyo desde la Casa Blanca.<sup>12</sup>

Analizando los comportamientos de Argentina y Brasil, parece que los mismos exhiben ciertas diferencias que no se explican exclusivamente por la variable ideológica, ya que en este plano sus puntos de vista son coincidentes. Este trabajo plantea la posibilidad de analizar otro tipo de factores que den una mejor explicación de por qué, si ambos radicalizaron sus relaciones bilaterales con Venezuela, cada uno lo hizo exhibiendo matices. Por lo tanto, resulta necesario analizar factores externos y domésticos que pueden intervenir en el diseño e implementación de la política exterior.

Si tomamos aquellos factores estructurales, como la posición en el sistema internacional de países como Argentina y Brasil vemos que sus atributos de poder y su capacidad de agencia<sup>13</sup> les asignan un rol subsidiario en el sistema. Muchas veces, su margen de acción en materia de política exterior queda supeditado a la estructura de poder internacional y a los lineamientos e influencia de las grandes potencias como los Estados Unidos, el cual cuenta con una impronta histórica en la región (Puig, 1980; Corigliano, 2009). De este modo, los condicionantes externos para los países seleccionados resultan similares y no parecen explicar las diferencias en los caminos tomados para el manejo de las relaciones con Venezuela.

---

<sup>9</sup> Clarín (2019) Jair Bolsonaro está dispuesto a invadir Venezuela para expulsar a Nicolás Maduro. Disponible en: <https://bit.ly/3jbEKHe>

<sup>10</sup> Clarín (2019) Mauricio Macri, contra Nicolás Maduro: “Hoy intenta burlarse de la democracia, el mundo lo sabe”. Disponible en: <https://bit.ly/3mrGLB9>

<sup>11</sup> Infobae (2019) Mauricio Macri busca apuntalar su campaña contra el kirchnerismo con las visitas de los presidentes de Brasil y Colombia. Disponible en: <https://bit.ly/3sEWpKE>

<sup>12</sup> White House (2019) “Statement from President Donald J. Trump Recognizing Venezuelan National Assembly President Juan Guaido as the Interim President of Venezuela” Disponible en: <https://bit.ly/3DaoQ81>

<sup>13</sup> Similar al debate sociológico sobre agencia-estructura, autores como Wendt (1987) han utilizado los principios de la “Teoría de la Estructuración” de Giddens para el estudio de las Relaciones Internacionales. Haciendo referencia a la capacidad de agencia de un Estado, se puede observar con qué grado de libertad o autonomía este se comporta con respecto al sistema internacional. A su vez, esto permite observar los posibles condicionamientos estructurales al accionar de los Estados y su capacidad de influir -o no- en la conformación del orden internacional.



El objetivo general de esta tesis es, entonces, analizar las características que adquiere la radicalización de la política exterior de Argentina y Brasil hacia Venezuela durante 2015-2019. Como objetivos específicos se plantea identificar las diferencias en las acciones emprendidas por los gobiernos seleccionados, identificar los incentivos sistémicos externos que condicionaron el nivel de radicalización de las relaciones con Venezuela y analizar los factores domésticos que interactuaron en la implementación de la política exterior en cada caso.

De manera preliminar, se pueden establecer ciertas premisas para cada caso. En el argentino, se podría argumentar que un año electoral otorga un contexto doméstico especial en el cual el gobierno trata de asociar la ideología bolivariana como causa de la crisis venezolana y vincular estas ideas a las de su principal fuerza opositora, en una suerte de presagio desafortunado para el país en caso de derrota. Bolsonaro, en cambio, presenta cierta necesidad de distanciar su nueva presidencia de la de los gobiernos del Partido de los Trabajadores (PT), y parece experimentar otro tipo de constreñimientos para desarrollar su estrategia hacia Venezuela. Si bien se llegó a barajar la posibilidad de una intervención militar, la misma queda trunca. En este último aspecto se podría observar el rol de algunos de los miembros de la coalición de gobierno para una explicación más acabada.<sup>14</sup> Lo cierto es que, luego de descartar la opción militar<sup>15</sup> sus declaraciones parecen moderarse y el gobierno brasileño entra en una postura más coincidente con la legalidad internacional y la impronta regional de solución pacífica de las controversias, donde prima el principio de no intervención.

En síntesis, los gobiernos de Argentina y Brasil se presentan ideológicamente similares y en oposición a una Venezuela bolivariana. A partir de ello es que, acercándose a Estados Unidos y acatando sus lineamientos hacia la región, se acoplan a la estrategia de presión y aislamiento liderada por Trump. Ambos países presentan cierta actividad en el ámbito regional que los llevará a radicalizar sus relaciones con Venezuela. Bolsonaro llega a plantear la opción militar, pero esta es luego desestimada. Argentina, en cambio, parte desde una posición más conciliadora, aunque finalmente termina condenando enérgicamente al gobierno de Maduro en un contexto interno de disputa electoral. Este trabajo plantea que, a pesar de la existencia de factores ideológicos semejantes entre los gobiernos de Argentina y Brasil que explican en gran medida la radicalización de los vínculos con Venezuela, los mismos resultan insuficientes para entender los matices que se

---

<sup>14</sup> Bolsonaro llega al Palacio del Planalto con una coalición compuesta por ruralistas, evangelistas y militares. Es diferente de las coaliciones anteriores del Partido de los Trabajadores de Lula y Dilma, y del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB) cercanos a Michel Temer. Se indagará especialmente sobre el rol de contención de los militares, particularmente el vicepresidente y general retirado Hamilton Mourão.

<sup>15</sup> Al Navío (2019). La opción militar en Venezuela también divide al gobierno de Bolsonaro. Disponible en: <https://bit.ly/3kgeJO7>

presentan en cada situación. Este hecho lleva a indagar sobre otros posibles factores explicativos que permitan vincular estas diferencias a condiciones o factores específicos.

En este orden de ideas, se necesita enmarcar el análisis dentro de un enfoque amplio, que permita contemplar factores externos, identificando tendencias y constreñimientos sistémicos hacia el comportamiento de los Estados. Asimismo, es preciso considerar posibles factores internos que permitan explicar, desde el plano doméstico, cuestiones de la conducta externa que pueden pasarse por alto en un análisis puramente sistémico, dando cuenta de la especificidad en cada caso. El realismo neoclásico se presenta como un enfoque teórico flexible que permite considerar las variables domésticas, propias de cada unidad de análisis, sin perder noción de aquellas variables sistémicas-estructurales. Estas últimas son consideradas como las que aportan mayores condicionantes y limitaciones a los márgenes de acción en materia de política exterior, especialmente en países como los de América Latina. A partir de la adaptación de este enfoque al contexto sudamericano, podremos realizar un trabajo comparativo con los fines de analizar cualitativamente las políticas exteriores implementadas en cada uno de los gobiernos, los diferentes matices en sus trayectorias y los factores que las motivan.

El trabajo está estructurado en base a cinco secciones. A continuación, se define el enfoque teórico que se va a utilizar, adaptando el realismo neoclásico como teoría sistémica a un enfoque subsistémico que permita analizar las dinámicas que tienen lugar en el ámbito sudamericano. La segunda sección partirá del análisis del contexto regional en el que se desarrollan las políticas exteriores de los gobiernos a estudiar. Allí será relevante analizar el rol de Estados Unidos y sus lineamientos hacia la región - especialmente desde la presidencia de Donald Trump- además de la situación en la que se encuentra el proceso de integración regional que repercute en el escenario de crisis venezolano. Las siguientes dos secciones constan del estudio de los casos de Argentina y Brasil, la política exterior bajo los respectivos gobiernos y sus relaciones con Venezuela. En dichas secciones, se analiza el vínculo con Caracas y la creciente radicalización de la relación bilateral. A su vez, se contemplan factores domésticos en busca de una posible explicación de los acontecimientos y de las diferencias en las estrategias implementadas. Por último, se plantean algunas conclusiones en base a la comparación de los casos estudiados, con el fin de identificar las razones por las cuales se presentan los matices planteados en el problema de investigación. Asimismo, se procura analizar posibles aportes teóricos hacia el estudio de la política exterior sudamericana desde el Realismo Neoclásico.

## **1- MARCO TEÓRICO**

### **LOS APORTES DEL REALISMO NEOCLÁSICO**

El estudio de la política exterior es una siempre cambiante historia de cómo los estados, las instituciones y las personas se relacionan entre sí en un sistema internacional dinámico, e intenta responder sobre por qué los Estados actúan -sus intereses- y de qué manera -medios- lo hacen (Alden y Aran, 2016). Como política pública que se desarrolla hacia el interior del estado y uno de los aportes principales hacia la política internacional, la política exterior nos permite situarnos en un lugar de intersección, permitiendo abordar de manera conjunta dominios usualmente tratados como separados y de manera casi excluyente (Neto y Malamud, 2015). Este lugar de intersección nos facilitará, entonces, observar de una manera más acabada qué sucede con aquellos incentivos de origen sistémico y cómo estos inciden en políticas exteriores particulares, en relación con aquellos factores domésticos que intervienen en el proceso.

Los primeros estudios sobre Política Exterior Latinoamericana aparecen en la región alrededor de la década de 1970. Los modelos teóricos utilizados en estos estudios son en un principio importados desde las teorías *mainstream* de las Relaciones Internacionales. Más tarde, estas influencias de orden teórico importadas se compatibilizan con las circunstancias e intereses internos particulares de cada país (Giacalone, 2012). De esta manera, a partir de enfoques generales, surgirán discusiones conceptuales que reflejan en mayor medida las circunstancias locales, cuestión que demuestra una producción teórica propia y guiada por aquellos intentos de comprender y actuar de forma acorde a la coyuntura regional y particular de cada Estado.

Situándonos en la producción teórica de América del Sur, encontramos el debate alrededor del concepto de autonomía, cuestión tratada de una manera especial y recurrente. Percibida como situación que no es propia de países latinoamericanos y, por consiguiente, una meta a alcanzar, la autonomía se convierte en una idea fuerza para la reflexión teórica en la región. Dos corrientes principales surgen de las reflexiones sobre autonomía en la región. Por una parte, el denominado realismo de la periferia emerge de los aportes de Juan Carlos Puig y Helio Jaguaribe, y se consolida como teoría normativa orientada hacia la acción política. De esta manera, la autonomía es concebida como la capacidad de los países para tomar decisiones sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros. Así, en el camino hacia una mayor autonomía se pueden respaldar políticas activas de industrialización que plantean revisar el statu quo internacional, junto a propuestas de acción conjunta multilateral e integración que reviertan la condición periférica de los países de la región (Simonoff y Lorenzini, 2019). Por otra parte, existen versiones que consideran al realismo político en una suerte de cálculo de medios y fines, con énfasis en el cálculo racional y acciones

vinculadas con una estrategia de costo-beneficio. En trabajos como el de Carlos Escudé (2009) se define al interés nacional en términos de desarrollo. Así, la autonomía no es entendida como libertad de acción, sino en términos de los costos que puede tener la utilización de dicha libertad. Esto implica una postura más prudente que permita evitar costos innecesarios, guiada por una visión estratégica que busca, en teoría, elevar los atributos de poder y mejorar el bienestar material de la población evitando confrontaciones innecesarias con el poder de turno (Russell y Tokatlian, 2002:172). En este tipo de debates, cuestiones como la influencia de los Estados Unidos en la región constituyen un tema recurrente que marca su impronta en la producción teórica regional (Tickner, 2003). Se evidencia, a través de estas discusiones, que existen particularidades dentro del subsistema regional que denotan dinámicas propias, las cuales ameritan producciones teóricas acotadas y específicas.

Gran parte de los estudios disponibles contemplan variables estructurales y por lo tanto se enfocan en la posición que ocupan los países de la región en el sistema internacional y su relación con las grandes potencias. Un ejemplo es lo que sucede con el estudio enmarcado en la teoría realista, cuyos supuestos prestan especial atención a las capacidades materiales y atributos de poder de los Estados. Vemos que a los países de la región se les otorga un rol secundario o subordinado en el sistema y en la política mundial (Puig, 1980; Corigliano, 2009). En otras palabras, puede decirse que la estructura del sistema internacional condiciona en gran parte las posibilidades de agencia de los estados de la región. Argentina y Brasil, a pesar de ser países relativamente importantes dentro del subsistema latinoamericano, no serían la excepción.

En relación con esto último, en los estudios sobre la región mencionados resalta cierta preponderancia de la corriente realista en el ámbito de las relaciones internacionales, la cual tiende a relegar a un plano secundario la consideración de los factores domésticos en el análisis del comportamiento externo de un Estado. No obstante, la preocupación por cuestiones internas y factores domésticos en las investigaciones de política exterior fue reapareciendo hacia finales del siglo XX (Van Klaveren, 1992; Giaccaglia, 2010). Surgen así ciertas perspectivas teóricas, algunas también propiamente regionales, que resaltan la capacidad de agencia de los países y los factores domésticos que intervienen en su conducta (Russell, 1991; Míguez y Morgenfeld, 2020). Cuestiones como el régimen político (Lasagna, 1995; Peñas, 1997), o la presencia de grupos de interés hacia el interior del Estado y su influencia en la política exterior (Putnam, 1988) han sido nuevamente contemplados. Estos puntos de vista arrojan otro tipo de explicaciones, diferentes de las que proporciona el análisis puramente sistémico. En síntesis, a la hora de estudiar la política exterior latinoamericana la observación de factores estructurales tiene un carácter fundamental, pero aun así no determinante. Las cuestiones domésticas y la capacidad de agencia pueden jugar

un rol importante a la hora de explicar acciones particulares de estos países en materia de política exterior.

En el presente trabajo se busca situar el análisis desde un lugar de intersección que posibilite concebir a la política exterior como política pública. Una de las maneras de posicionarse en este lugar que busca integrar el estudio del manejo de los constreñimientos estructurales del sistema internacional junto con dinámicas y factores domésticos, es utilizar los aportes del Realismo Neoclásico.<sup>16</sup> Existen algunos trabajos que avanzan en esta dirección (Neto y Malamud, 2015; Gomez Mera, 2013), los cuales pueden servir de guía para la aplicación de este tipo de realismo y su enfoque en el análisis del sistema regional y sus características.

Ahora bien, el realismo en todas sus vertientes es una teoría orientada per se al estudio del comportamiento de los grandes poderes. Aquellos estados que, por sus capacidades y atributos de poder, poseen cierta incidencia en el sistema internacional y que con sus acciones pueden eventualmente impactar sobre las relaciones globales de poder y por ende intentar mantener o reconfigurar el orden internacional (Waltz, 1979). Ninguno de los países que se pretenden analizar en este trabajo cumple con estas condiciones, no obstante, los aportes del realismo pueden ser útiles para analizar las relaciones entre poderes menores si se logra circunscribir la teoría al ámbito regional. Existen ejercicios teóricos similares que sirven como antecedente, como el de Douglas Lemke (2002). Allí, se logra adaptar una teoría sistémica como la Teoría de Transición de Poder a un ámbito más acotado, enfocado a un subsistema o región específica, logrando estudiar el comportamiento de países menores y dinámicas que pasan inadvertidas en un análisis puramente estructural.

A partir de esta idea, se pueden utilizar aspectos centrales del realismo neoclásico para el análisis de la interacción entre poderes menores dentro de un ámbito geográficamente delimitado, como lo es una región en particular. Orientada hacia el análisis de la política exterior, esta escuela del realismo explica la política exterior y de seguridad internacional de los grandes poderes. Asimismo, también podría dar cuenta de las características distintivas de poderes regionales no hegemónicos, que son por definición países menores o secundarios dentro del sistema internacional (Lobell et al. 2009:43). Por lo tanto, se utiliza el supuesto realista de que el alcance y la ambición de la política exterior de cualquier país están definidos primero y ante todo por su lugar en el sistema internacional y sus atributos de poder relativo (Rose, 1998:146). Sin embargo, el impacto de esos atributos de poder en la política exterior de un país es complejo e indirecto. No siempre se

---

<sup>16</sup> Este enfoque incorpora las variables internas y externas para el análisis de la política exterior, actualizando y sistematizando perspectivas tomadas del realismo clásico y el neorealismo (Rose, 1998).

produce una respuesta de tipo lineal y unívoca entre incentivos sistémicos y acción derivada del estímulo. De hecho, a menudo se presentan diferencias en la manera en que los estados responden ante la incertidumbre y la anarquía internacionales, incluso cuando su posición y sus capacidades son similares dentro del sistema. En este sentido, analizar cómo las presiones sistémicas y los factores internos son “traducidos” y tamizados por la estructura interna del estado se vuelve fundamental. Se supone que, si bien las relaciones de poder pueden ubicarse en una realidad objetiva, muchas veces el impacto de ese poder es indirecto y problemático (Lobell et al. 2009:5). Esto hace que las respuestas en materia de política exterior sean menos predecibles, se muestren oscilantes o no lineales. En determinadas circunstancias las acciones emprendidas pueden presentarse como “no estratégicas”. Máxime en situaciones novedosas, con mayores niveles de incertidumbre y premura para actuar. En este contexto puede que no quede claro cuál es la respuesta adecuada, que se presenten dificultades para evaluar el imperativo sistémico a priorizar. Es posible que tampoco se conozca a ciencia cierta si el resultado de las acciones emprendidas será el esperado, especialmente en el corto plazo. A su vez, se abriría la posibilidad de que un país pueda actuar internamente con propósitos internacionales, o internacionalmente con propósitos domésticos, y así lidiar con las presiones sistémicas de un modo diferente al esperado.

En síntesis, lo que el realismo neoclásico plantea es la posibilidad de considerar que los imperativos internacionales, sistémicos, sean “filtrados” por la estructura del Estado previo a la manifestación de una respuesta. Es aquí donde entran en juego las variables al nivel de la unidad que dan forma y moldean las acciones en materia de política exterior. Se construye así sobre la relación entre los constreñimientos del sistema internacional, propios del neorrealismo, sin relegar las consideraciones sobre la estructura interna del Estado y su relación con la sociedad, contemplada en el realismo clásico (Morgenthau, 1985).

Otro factor gravitante es el temporal, ya que en el corto plazo suele presentarse un mayor nivel de incertidumbre, especialmente ante situaciones novedosas donde los estados suelen encontrar menos referencias frente a la necesidad de una respuesta. Pasado el tiempo, estas respuestas tienden a estabilizarse conforme se reducen los niveles de incertidumbre y surge una posible respuesta esperada en base a las relaciones de poder en el sistema. Así, en el largo plazo los resultados políticos internacionales serán un reflejo de la distribución de poder entre estados. En el corto plazo, sin embargo, las políticas que persiguen los estados rara vez son objetivas, eficientes o predecibles bajo premisas del análisis sistémico (Lobell et al. 2009:4). De manera que dichos imperativos sistémicos actúan como parámetros de conducta que llegan a ser más amplios de los que supone un enfoque puramente estructural, y la política exterior de los países puede estar influenciada por lo que sucede hacia adentro del Estado. La capacidad del gobierno para establecer

agenda, movilizar recursos y establecer políticas que adecúen estos imperativos a una respuesta, deben ser analizados para entender la política exterior de un país en el corto plazo.

Se trata, entonces, de respuestas nacionales a constreñimientos sistémicos. Si entendemos al Estado como un conjunto de instituciones, ubicadas en un territorio geográficamente delimitado y que pretende el monopolio del gobierno legítimo de dicho territorio, el realismo neoclásico posee además una concepción de arriba hacia abajo (*top-down*) del mismo (Lobell et al. 2009:25) Las fuerzas estructurales son las que condicionan en gran medida a la política exterior de un estado, especialmente si este no ocupa un lugar relevante en el sistema. Pese a ello, si indagamos dentro de la configuración estatal encontramos ciertos actores, relativamente autónomos de la sociedad, que en muchas ocasiones son quienes define al “interés nacional”. Estos influyen en la elaboración de posibles acciones frente a presiones externas. Aparece entonces, una especie de “filtro” a través del cual pasan los estímulos externos para que luego se elabore una respuesta. En algunas ocasiones, existe cierta obligación de negociar con otros actores domésticos en orden de movilizar los recursos nacionales hacia la implementación de determinadas políticas, sujetas en mayor o menor medida, a constreñimientos internos y externos.

Ahora bien, con el objetivo de realizar un estudio más acotado y focalizado en la región, se debe circunscribir el alcance geográfico de las premisas anteriormente desarrolladas, hacia el subsistema de interacciones en el que Argentina y Brasil se desenvuelven habitualmente. Este subsistema funciona de manera relativamente autónoma y presenta características y dinámicas específicas que se diferencian del sistema internacional y, a su vez, de otras regiones en el mundo. Si bien los países involucrados en el subsistema carecen de pretensiones hegemónicas en el corto y mediano plazo, pueden intentar influir sobre el contexto regional. Este es, de hecho, el ámbito principal de su accionar en materia de política exterior. De modo que se abren varios frentes en los que la política exterior se desenvuelve, niveles sistémicos, subsistémicos y domésticos. Las dinámicas particulares de la región son de especial importancia y a raíz de ello, han surgido agendas específicas de investigación en diferentes áreas. Se pueden mencionar, entre tantos, la conceptualización de América del Sur como Zona de Paz, donde se establece cierta primacía de la legalidad internacional y del principio de no intervención (Kacowicz, 1998; Battaglino, 2013); también se analizan las características del proceso de integración, que consolidan proyectos regionales en búsqueda de mayor autonomía o beneficios de algún tipo como UNASUR (Sanahuja, 2012) y las relaciones e influencia especiales de Estados Unidos, como un gran poder que interfiere en el subsistema (Maldonado, 2018).

Todas estas producciones nos indican el valor de adecuar un corpus sistémico -como el realismo neoclásico- al ámbito regional, lo que ayuda a comprender de una mejor manera cuáles son los incentivos estructurales que actúan sobre la política exterior y cómo estos se perciben y se traducen -mediante factores domésticos- en acciones concretas y observables en materia de política exterior. Un ejemplo claro de incentivos sistémicos específicos de la región, como se mencionó anteriormente, son los lineamientos que se desprenden desde Washington y la influencia que tiene Estados Unidos particular e históricamente en el territorio latinoamericano. Su cercanía geográfica, agendas entrelazadas y unos atributos de poder en materia económica y militar imposibles de restringir para cualquier país hacia el sur de su territorio, lo vuelven un actor predominante frente al diseño de la política exterior. Así, los países de la región han diagramado diversas estrategias para sobrellevar la hegemonía estadounidense (Russell y Tokatlian, 2009) por lo que la relación con Washington se vuelve fundamental y constituye uno de los principales constreñimientos de tipo estructural.

De este modo, se contempla así la distribución de poder en el sistema internacional y el carácter anárquico del mismo como variables exógenas y limitantes de la política exterior de países como Argentina y Brasil. Dentro del subsistema regional geográficamente delimitado al que pertenecen, esta distribución de poder impacta de manera específica. En el subsistema, las relaciones entre estados son más densas, con la consecuente generación de cierta identidad regional y percepción externa de la misma (Van Klaveren, 1992). Esto último es lo que permite circunscribir el análisis. Por otra parte, y para evitar generalizaciones, entender cómo se desenvuelve la política exterior de estos países invita a considerar también factores internos, que serán los que marquen su impronta en el comportamiento del Estado. Dentro de los objetivos de esta tesis, el análisis de los factores domésticos permitirá evidenciar los matices entre las acciones emprendidas en los casos seleccionados. Circunstancias internas como la ideología del gobierno, la concentración de poder interna o las burocracias institucionalizadas y grupos de interés que influyen la política exterior pueden dar indicios sobre cómo un estímulo externo se traduce en comportamiento concreto. Esto se demuestra especialmente en el corto plazo, donde la distribución de poder en el sistema internacional tiene un peso relativamente menor a la hora de definir una respuesta “esperada”.

Varios de los factores domésticos mencionados se encuentran presentes en los escritos que se desarrollan dentro del campo del realismo neoclásico. La política doméstica se encuadra en un nivel de competición intra-estatal, donde los líderes están principalmente preocupados por la supervivencia del partido o coalición gobernante, a sabiendas de que la política exterior puede impactar en el balance de poder económico y político interno (Lobell, 2009:51). Retomando la idea de la política exterior como un lugar de intersección entre lo que sucede hacia afuera del Estado y



lo que ocurre en la política interna, existe la posibilidad de que un gobierno actúe en el plano internacional para influir en el doméstico, como también un accionar doméstico para intentar influir externamente.

En el Realismo Neoclásico, el Estado aparece representado por el Ejecutivo de Política Exterior, compuesto por el presidente o jefe de gobierno y los ministros y funcionarios clave, encargados de la conducción de la política exterior (Ripsman et. Al, 2009:280). Este actor concebido como un tomador de decisiones, tiene acceso privilegiado a la información sobre amenazas internacionales, oportunidades y capacidades nacionales. Por lo tanto, se espera que esté mejor posicionado para responder a los estímulos externos en concordancia con la distribución de poder en el sistema. Sin embargo, dependiendo de los arreglos políticos nacionales, la sociedad puede afectar la facilidad con la que los líderes estatales pueden promulgar políticas, extraer o movilizar recursos para implementar en la política exterior. En consecuencia, el Ejecutivo de Política Exterior debe negociar frecuentemente con legislaturas, actores sociales y otros grupos de interés. Desde este punto de vista, se espera que la política se desvíe de los requisitos de los imperativos sistémicos cuando el estado tiene autoridad limitada para llevar a cabo ciertas opciones de política exterior. Estas ocasiones pueden suceder, por ejemplo, cuando hay muchos actores nacionales con poder de veto en el proceso político o cuando la oposición interna a la política del gobierno es alta (Ripsman et. Al, 2009:281). También existen grupos y élites sociales que intentan maximizar sus beneficios e influencia, incluso con intereses contradictorios entre sí. Algunos autores separan sus orientaciones en internacionalistas versus nacionalistas.<sup>17</sup> Otros trabajos, en cambio, intentan identificar estos actores o grupos de interés y cómo estos se vinculan con el diseño y la implementación de la política exterior.<sup>18</sup> Este trabajo pretende explorar las implicancias que tienen algunos de estos factores en la conducción del comportamiento externo de Argentina y Brasil en el período 2015-2019.

En el modelo propuesto, se sugiere que existen tres niveles para tener en cuenta a la hora de conducir la política exterior. Un nivel sistémico, donde aparece el juego global entre grandes poderes; uno subsistémico, con dinámicas particulares que se circunscriben a lógicas específicas geográficamente delimitadas; y finalmente un nivel doméstico, el cual puede afectar el balance de fuerzas interno y poner en riesgo la permanencia de la coalición gobernante en el poder o sus

---

<sup>17</sup> Lobell agrupa en dos vocaciones, definidas general y ampliamente, a las élites dentro del Estado. Por una parte, grupos con vocación internacionalista, con sectores competitivos internacionalmente y aliados orientados hacia el exterior, incluye conservadores fiscales, empresas dirigidas a la exportación, grandes servicios bancarios y financieros, y trabajo calificado. La otra vocación es la nacionalista, compuesta por sectores no competitivos internacionalmente u orientados domésticamente, integra gerentes del sector público y trabajadores, burocracias estatales y funcionarios públicos.

<sup>18</sup> Ripsman (2009) analiza el papel de diferentes actores estatales y las condiciones en las que pueden incidir en la política exterior. Entre ellos se destacan la opinión pública, los medios y grupos de interés organizados como industriales y trabajadores.

intereses estratégicos. El nivel sistémico define de manera amplia los parámetros en la formulación y ejecución de la política exterior, sin embargo, lo que sucede hacia dentro del Estado también es importante, con especial relevancia en el corto plazo.

Contemplado los aportes del realismo neoclásico y revisando sus supuestos, esta tesis pretende adaptar la teoría al contexto regional en el que Argentina y Brasil se desenvuelven. Luego, se analizará el comportamiento de los gobiernos de Macri y Bolsonaro, entendiendo que ambos comparten una misma ideología liberal-conservadora y reaccionan frente a estímulos externos similares. Entendiendo que uno y otro se encuentran condicionados por la distribución de poder en el sistema internacional, la influencia de Estados Unidos y los lineamientos de Washington hacia la región, los constreñimientos estructurales se presumen constantes. Teniendo en cuenta lo anterior, tanto Argentina como Brasil responden a la crisis venezolana antagonizando con el gobierno bolivariano. Sin embargo, se presentan diferentes niveles de radicalización en el desarrollo de la relación bilateral con Caracas, cuyos matices no parecen explicarse por cuestiones ideológicas ni por factores estructurales. Por lo tanto, para explorar las diferencias en la política exterior de estos gobiernos ideológicamente similares, será necesario enfocar el análisis hacia otros factores como elementos explicativos distintivos, principalmente aquellos de tipo doméstico.

## **2- El contexto regional**

Durante esta sección se analiza el contexto regional en el que los gobiernos de Macri y Bolsonaro diseñan su política exterior. Con los fines de adaptar el realismo neoclásico al análisis de la política exterior de países menores, como se plantea en el marco teórico, es imprescindible dar cuenta de las dinámicas particulares del subsistema en el que Argentina y Brasil se ubican geográficamente. Este es el espacio principal donde se desenvuelve su política exterior.

En un primer momento, es preciso hacer foco en los factores sistémicos, que son los que aportan mayores condicionamientos a la política exterior de los países latinoamericanos. Si bien cada gobierno puede desarrollar su propia estrategia para lidiar con ellos, estos factores estructurales actúan de manera más amplia que aquellos domésticos y son por lo tanto generalizables a todas las unidades del subsistema. Así, analizar los lineamientos de Estados Unidos hacia la región y las dinámicas que tienen lugar dentro de los regímenes e instituciones internacionales regionales, se vuelve el punto de partida. La llegada de Trump a la Casa Blanca y la situación en la que se encuentra el proceso de integración regional repercuten tanto en la política exterior argentina y brasileña como en el escenario de crisis venezolano. Es por ello que se comienza analizando la dinámica del subsistema en el que los gobiernos de Macri y Bolsonaro diseñan e implementan su política exterior.

Por otra parte, los factores domésticos son específicos y distintivos para cada gobierno. Estos serán abordados en profundidad en los capítulos siguientes, durante el análisis de caso de Argentina y Brasil. Para cada uno, se observarán los lineamientos en materia de política exterior de las nuevas administraciones liberal-conservadoras y la composición del Ejecutivo de Política Exterior (Ripsman et. Al, 2009:280). A partir de ello, se indagará en la relación bilateral que mantienen Macri y Bolsonaro hacia Venezuela para el período 2015-2019.

### **Lineamientos de Estados Unidos hacia la región bajo la administración Trump.**

El alcance y la ambición de la política exterior de cualquier país están definidos primero y, ante todo, por el lugar que ocupa en el sistema internacional y sus atributos de poder relativo. A partir de esta premisa, el realismo neoclásico nos lleva a plantear el análisis desde la consideración de lo que se denomina la tercera imagen.<sup>19</sup> Debido a que Argentina y Brasil<sup>20</sup> no ocupan un lugar

---

<sup>19</sup> Analizando las causas de la guerra, Waltz (1959) propone tres imágenes o niveles de análisis. La tercera imagen corresponde al nivel sistémico, la estructura -anárquica- del sistema internacional, la cual tiene preponderancia en el devenir de la política mundial sobre las anteriores, el nivel individual (primera imagen) y de la unidad (segunda imagen).

<sup>20</sup> Aquí es necesaria una aclaración. Brasil es en términos del tamaño de su economía, población y aparato militar y diplomático el más grande de la región. Existen discusiones que giran en torno a la posibilidad de que Brasil se convierta en un poder gravitante dentro del sistema internacional, ya que es claramente una potencia regional y ha estado involucrado en proyectos de gobernanza global como BRICS. Su rol activo en el sistema internacional decrece durante el mandato de Dilma y la crisis institucional y económica a partir del año 2013. Luego se profundiza con la asunción de Temer y posteriormente el triunfo de Bolsonaro. A pesar

gravitante en el sistema internacional, estos países representan casos de jugadores que no *hacen* las reglas, más bien las *aceptan*. Es cierto que tampoco son países completamente irrelevantes, si clasificamos a las potencias por su tamaño e influencia en el sistema entre grandes, medianas y pequeñas, Argentina y Brasil se ubicarían en el segundo grupo. Sin embargo, en la relación a su injerencia en el orden del sistema internacional y el balance de poder global, su rol es más bien adaptativo. Esto hace que los factores estructurales se presenten como fijos y mayormente condicionantes en materia de política exterior, como una variable independiente.

En la región, la presencia de los Estados Unidos, con sus lineamientos e influencia se manifiesta como el factor externo de mayor relevancia. Washington actúa como sede de un poder hegemónico<sup>21</sup> que ha incidido históricamente en lo que considera su patio trasero, su principal zona de influencia. Sus intereses pueden estar más o menos orientados hacia lo que sucede en la región o el resto del mundo, y la presencia de otros grandes poderes como China pueden suscitar cierto grado de atención. Lo cierto es que la relación con los Estados Unidos, incluya esta componentes de consenso o de conflicto, es de atención prioritaria e inevitable para aquellos países que se encuentran en el continente americano.

Coyunturalmente, a partir del año 2016, el papel internacional de Estados Unidos ha sido marcado por la irrupción en la Casa Blanca de su presidente número 45, Donald Trump. El mandatario, bajo la consigna “América Primero” (*America first*) ha puesto en reconsideración varios de los postulados del orden liberal internacional y del proceso de globalización que Estados Unidos supo construir. Así es que aspectos como el libre comercio, las fronteras abiertas, la inmigración y el multilateralismo entrarán en revisión. En los primeros meses de su presidencia, Trump cuestionó el compromiso de los países europeos en la OTAN, amenazando con una eventual salida del Tratado si la Unión Europea no se involucraba en mayor medida en cuanto a su financiamiento. También apoyó la separación de Gran Bretaña de la Unión Europea, interrumpiendo el apoyo histórico desde Washington hacia la integración europea. En adición, se produce la retirada estadounidense del Acuerdo de París, cuestionando la veracidad del cambio climático. Esto junto a otras acciones, como la negativa a seguir dentro de tratados comerciales como el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP), marcan una impronta reactiva frente al orden liberal internacional tal y como estaba configurado previo a la presidencia de Trump

---

de no constituirse como un gran poder, su importancia y tamaño difícilmente puedan ser suplantados por algún otro país en la región en el corto plazo, por lo que se podría decir que Brasil es la potencia regional en América del Sur.

<sup>21</sup> En términos de la escuela realista, se habla de Estados Unidos como poder hegemónico en el sistema. Es decir, aquel que tiene los mayores atributos de poder nacionales como población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad política y competencia (Waltz, 1979: 131). Logrando un mayor poder que sus competidores, Estados Unidos posee así la capacidad para dominar o imponer su voluntad a las demás potencias.

(Powaski, 2019). En el período bajo estudio, estas cuestiones tienen implicancias directas hacia el diagrama de las relaciones bilaterales con Estados Unidos en la región latinoamericana. Esta nueva impronta actúa sobre los incentivos sistémicos que los países de la región perciben. Máxime si se considera que varios de los miembros de la Alianza Pacífico habían depositado sus expectativas en el TPP, luego truncadas por la retirada de Washington de este acuerdo<sup>22</sup>.

La nueva administración estadounidense también prefigura varias cuestiones que estarán sujetas a revisión en el continente americano. Así, no solo se cuestionan aspectos sistémicos de orden global, sino que también existen asuntos que impactan en el principal subsistema de interacciones en el que Argentina y Brasil desarrollan su política exterior. Se pueden mencionar la renegociación sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que pone en vilo a México y Canadá<sup>23</sup> junto con el retroceso de las políticas de acercamiento hacia Cuba que Obama había comenzado. A esto último se le suma la presencia de fuertes cuestionamientos y amenazas de sanciones al gobierno castrista.<sup>24</sup> Posteriormente, en 2017, se pueden encontrar indicios concretos sobre los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región plasmados en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN), donde se le dedica una breve sección en el documento al “Hemisferio Occidental”. Allí, se habla de estados democráticos prósperos, amigables y estables como fortalecedores de la seguridad y economía estadounidenses. La violencia, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal se presentan como principales amenazas. Cuba y Venezuela se mencionan como “estados aferrados a modelos autoritarios de izquierda y anacrónicos” y tanto China como Rusia aparecen como aliados al gobierno bolivariano, amenazando por lo tanto la soberanía de los países democráticos en la región. Como acciones prioritarias, en el ámbito político se destaca la construcción de lazos diplomáticos a la vez que se anuncia “aislaremos a los gobiernos que se rehúsen a actuar como socios en el avance de la paz y prosperidad hemisférica” apuntando a Cuba y Venezuela, alentando a los demás países a unirse a estos esfuerzos. En materia económica se menciona la búsqueda de un comercio justo y recíproco entre economías dirigidas por el mercado y el cuidado del sistema financiero estadounidense, con el objetivo de que este no sea utilizado con fines criminales. Por último, se habla sobre la cuestión militar y de seguridad, donde se alienta a la “cultura de la legalidad” en contraposición al crimen y la corrupción. Esto incluye la profesionalización de la policía y otras fuerzas de seguridad, robustecimiento del imperio de la ley y la reforma judicial. A su vez, se fomenta la cooperación para compartir información en orden de

---

<sup>22</sup> BBC (2017) Donald Trump retira a Estados Unidos del TPP, el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica. Disponible en: <https://bbc.in/3sJxPs3>

<sup>23</sup> Kopan, T. (2016) Donald Trump renegociará el TLCAN desde su primer día en la Casa Blanca. CNN Español. Disponible en: <https://cnn.it/3j5Z8tw>

<sup>24</sup> DW (2017) Trump sobre Cuba: embargo y prohibición de turismo. Disponible en: <https://bit.ly/3ygQODC>

identificar criminales y líderes corruptos (Trump, 2017). Quedan definidos así, a grandes rasgos, los intereses estratégicos estadounidenses para la región, donde la agenda de seguridad tiene prioridad. Además, los gobiernos de Cuba y Venezuela se presentan como un problema a resolver y el aislamiento de dichos países se considera una posibilidad concreta.

A pesar de que la inquietud de Washington frente a Caracas no es nueva, Trump introduce cambios relevantes en sus características. Durante las presidencias anteriores, Obama parece buscar la apertura del gobierno venezolano a partir de sanciones focalizadas y personales. Estas obedecen más a presiones dentro del Congreso, controlado por republicanos, que a una política agresiva y de alto perfil por parte del Ejecutivo. A pesar de que sectores militares, prensa especializada y expertos en estrategia militar estadounidense proponen una política más punitiva, Estados Unidos se muestra cauteloso a la hora de actuar durante la presidencia de Obama. Esto también se debió a la presencia de gobiernos de centroizquierda en América Latina, lo cual inhabilitaba la formación de una coalición regional sólida en oposición a Maduro. La llegada de Trump a la Casa Blanca influye en la estrategia tomada hacia Venezuela, se ejerce una mayor presión al gobierno de Maduro<sup>25</sup> y se presta mayor atención a las demandas del Poder Legislativo. A su vez, aumenta la relevancia de los mandos militares y el Comando Sur, motivada por la presencia de China y Rusia en la región y la necesidad de reducir la influencia de Beijing y Moscú. Sumado a ello, la búsqueda de sanciones con efectos económicos generales contará con el apoyo de los nuevos gobiernos liberal-conservadores en Latinoamérica (Hirst et. al, 2019:7)

Estos hechos tienen implicancias directas sobre los gobiernos bajo análisis de Argentina y Brasil, los cuales expresan interés en mejorar las relaciones bilaterales con la potencia del norte. A su vez, las alteraciones que introduce la presidencia de Trump en Estados Unidos y un cambio relativo en su accionar dentro del sistema internacional aumenta la incertidumbre regional. Las referencias en la ESN de 2017 actúan como indicios sobre los cuales estructurar las relaciones con Washington, donde se prefigura a Venezuela y Cuba como gobiernos no democráticos. Por su parte, la mención a China y Rusia no es casual, abre un dilema para el desarrollo de las relaciones exteriores de los países de la región, donde particularmente China se presenta como un socio comercial cada vez más importante.

De manera que, los lineamientos de Estados Unidos hacia la región actúan como un factor externo que delimita el rango de acciones y respuestas posibles en materia de política exterior, condicionando así su diseño e implementación en Argentina y Brasil. Quedan establecidos ciertos

---

<sup>25</sup> En palabras del Secretario de Estado Rex Tillerson, “seguiremos presionando al régimen (venezolano) para que regrese al proceso democrático que hizo de Venezuela un gran país en el pasado” (Tillerson, 2018).

temas puntuales, entre ellos el aislamiento al gobierno venezolano, que ordenarán la agenda de vinculación entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos. Debido también a la escasa consideración que recibe el continente sudamericano por parte de Washington, dichos tópicos serán priorizados -quizás sobredimensionados- en orden de conseguir su atención. Esto se condice con la lógica de la aquiescencia, referida anteriormente. Argentina y Brasil buscan acoplarse a los intereses estadounidenses mediante la utilización de diferentes medios, tanto de manera regional como particular. Más allá del vínculo bilateral de los países de la región con Washington, en materia de integración regional se puede observar cierto resurgimiento del sistema interamericano en contraposición a las alternativas de coordinación hemisférica estrictamente regionales -tales como Unasur- surgidas especialmente durante la “Marea Rosa”.

### **El proceso de integración regional y la crisis venezolana.**

En este punto se sigue el supuesto de la teoría realista, el cual reconoce que los estados pueden operar a través de reglas e instituciones. No obstante, la adhesión a dichas reglas refleja el cálculo del interés nacional basado, en primer lugar, en la distribución internacional de poder. Es decir, se entiende que las instituciones internacionales reflejan en gran medida la distribución de poder en el sistema y que aquellos estados más poderosos las crean y dan forma para mantener el statu quo o incrementar su poder (Mearsheimer, 1994:13). Este es uno de los enfoques mediante los cuales se puede analizar el rol de los regímenes y las instituciones internacionales desde el realismo.

En el continente americano, existe un conjunto de instrumentos e instituciones que ha configurado en gran parte las relaciones entre Estados Unidos y América Latina. Esto se conoce como el Sistema Interamericano, el cual cuenta con un legado de doctrinas, organizaciones, usos y prácticas no exento de sus propias discusiones y divergencias, que tuvo su etapa de mayor institucionalización luego de la Segunda Guerra Mundial (Tokatlian, 2020). Entre sus elementos más importantes se destacan el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR),<sup>26</sup> la

---

<sup>26</sup> El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) es un documento firmado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA) que busca la cooperación en materia de seguridad y defensa. Establece dos principios fundamentales: la condena del uso de la fuerza para la resolución de conflictos entre los países firmantes y asegura la defensa mutua en caso de que alguno de los Estados signatarios sea agredido.

Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>27</sup> el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>28</sup> y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).<sup>29</sup> Finalmente, en el año 2001 se refuerza este sistema con la firma de la Carta Democrática Interamericana.<sup>30</sup> Por parte de Washington, este sistema serviría para canalizar sus propios intereses y preservar el statu quo dentro de un ámbito organizacional que le fuese favorable, máxime en períodos donde la rivalidad con la Unión Soviética era concebida como una amenaza a su hegemonía en la región. En cambio, y con escasos resultados, los países de América Latina procuraron hacer frente a las asimetrías de poder de los Estados Unidos a través de estos compromisos multilaterales, a la vez que se utilizaron ciertos foros para profundizar los lazos interregionales. Pese a todo, este tipo de entramado institucional ha servido para preservar el statu quo en la región, manteniendo la posición dominante por parte de Washington.

Aun así, el sistema interamericano no ha impedido que se generen iniciativas propiamente regionales y latinoamericanas. En la década del 80 se puede mencionar como antecedente a los grupos Contadora y de Apoyo a Contadora que intentarán canalizar la voluntad hacia el establecimiento de la paz en Centroamérica a través de la gestión político-diplomática de los conflictos regionales. Luego, a partir de 1990 y con un énfasis en el plano comercial, aparecerán enclaves enmarcados en el “nuevo regionalismo” producto de un escenario definido por el fin de la guerra fría y el auge de los procesos de globalización (Sanahuja, 2008). Así es que nacen diversas organizaciones multilaterales regionales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y en el marco del acercamiento entre Argentina y Brasil, cristaliza el Mercado Común del Sur (Mercosur). Todas ellas apuntan a la integración comercial intrarregional con metas orientadas a la promoción del desarrollo y a mejorar la inserción internacional de América Latina. Años más tarde, tras alcanzar algunos resultados en materia de liberalización comercial y comercio intrarregional,<sup>31</sup> el

---

<sup>27</sup> La Organización de Estados Americanos (OEA) es una organización internacional de ámbito regional y continental orientada a ser un foro político para la toma de decisiones, el diálogo multilateral y la integración de América, creada en 1948. Sus principales objetivos son la promoción de la democracia, los derechos humanos, la seguridad y el desarrollo. La gran mayoría de los Estados independientes de América son miembros de la OEA, sin consideración de los territorios que aparecen como dependencias de algún otro Estado, como Puerto Rico y Guyana Francesa. Actualmente sus miembros son 35. Cuba fue expulsada en 1962, decisión que queda anulada en el año 2009. Desde entonces, Cuba no ha pedido su reincorporación y se le considera miembro no activo.

<sup>28</sup> El Banco Interamericano de Desarrollo es la organización financiera internacional creada en el año 1959, la cual tiene como propósito el financiamiento de proyectos viables de desarrollo económico, social e institucional y la promoción de la integración comercial regional en América Latina y el Caribe.

<sup>29</sup> La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) es un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Fue creada por la OEA en 1959 y, en forma conjunta con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH).

<sup>30</sup> La Carta Democrática Interamericana, adoptada el 11 de septiembre de 2001 en Lima, es un instrumento del Sistema Interamericano de derechos humanos que reconoce el derecho de los pueblos de América a la democracia y la obligación de sus gobiernos de promoverla y defenderla.

<sup>31</sup> En 1990 el comercio intrarregional asciende a 16.200 millones de dólares, en 1995 esa cifra llega a poco más de 40.000 millones. Las exportaciones al interior de la región registran un dinamismo superior al de las orientadas al resto del mundo, su participación en las totales se eleva de 13.3% en 1990 a 19% en 1995. Se supera así el máximo histórico hasta entonces, de 16.6% en el año 1981.



modelo bajo el “regionalismo abierto” presentó signos de agotamiento (Sanahuja, 2007). Esto coincide con la llegada de nuevas propuestas que apuntan a la redefinición del regionalismo y la integración regional.

Durante la aparición de nuevos gobiernos de corte progresista y en oportunidad de la consolidación de este giro y el apogeo de la “Marea Rosa” en la región, se le da una nueva impronta al proceso de integración. Las propuestas se caracterizan por la primacía de la agenda política y el retorno de agendas de desarrollo contrarias a las medidas propuestas por el Consenso de Washington, con un mayor protagonismo de agentes estatales, por encima de las fuerzas del mercado y el sector privado. A su vez una agenda “positiva” de la integración se centrará en la creación de instituciones y políticas comunes y en una cooperación más intensa en ámbitos no comerciales. Se crean mecanismos de cooperación sur-sur denotando una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en los niveles de desarrollo, la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad. Se mostrará mayor preocupación por los “cuellos de botella” y las carencias en materia de infraestructura, con énfasis en la seguridad energética y la búsqueda de complementariedades (Sanahuja, 2008:22). Si bien este proceso tiene sus propias limitaciones, marchas y contramarchas, lo cierto es que se inaugura una nueva etapa en la integración latinoamericana, donde una de las cuestiones que marca este proceso es la redefinición de las relaciones con Estados Unidos y su injerencia en la región, bajo una lógica autonomista. En este marco surgen iniciativas como la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y la Comunidad de Naciones Suramericanas, la cual dará paso a la conformación de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Si bien el gobierno venezolano será el que lidere el desarrollo de ALBA, en esta etapa también se suma a los esfuerzos de Unasur. En adición, se acepta la incorporación de Venezuela en el Mercosur, igualmente resignificado bajo premisas autonómicas.

Previo a los gobiernos liberal-conservadores de Macri y Bolsonaro en Argentina y Brasil respectivamente, estas instancias regionales se plantearon la construcción de un orden alternativo al propuesto por Estados Unidos. En todo este proceso, Unasur ha sido quizás la más importante de esas iniciativas. Esta organización regional es el resultado y el denominador común de diferentes proyectos regionales, liderados principalmente por el Brasil de Luiz Inácio Lula da Silva y la Venezuela de Hugo Chávez, quienes consolidan lo que se conoce como regionalismo post-hegemónico o post-liberal (Sanahuja, 2008:22). Con sus distintos Consejos, en especial la propuesta brasileña del Consejo de Defensa Sudamericano, se constituyó una empresa geopolítica

---

Además, las exportaciones intrarregionales corresponden a manufacturas en un 51% en 1990 y en 58% para el año 1994, en comparación con 33 y 50% para el resto del mundo, respectivamente. (Alperstein, 1998).

colectiva de autonomía, de las más destacadas en la historia de la región. El escenario internacional en el que tuvo lugar también es importante: un auge del precio de las materias primas junto con una orientación geoestratégica de Estados Unidos hacia Eurasia y Asia-Pacífico fueron las condiciones generales que apuntalaron el momento cumbre de los liderazgos progresistas en la región, los cuales se propusieron alcanzar sus objetivos autonomistas. Sin embargo, el laxo diseño institucional no tuvo una compensación política adecuada y el modelo intergubernamental e interpresidencialista<sup>32</sup> que contribuyó al avance del proyecto de integración en tiempos de una mayor sintonía ideológica entre gobiernos, luego perdió su eficacia. Las dificultades económicas en la mayoría de sus miembros, los cambios en el signo político de algunos de los gobiernos más importantes de la región y la falta de una estructura institucional sólida mermaron las capacidades del organismo, tornando inmanejable la gestión de crisis, en especial la de Venezuela. A su vez, surgen otros proyectos más cercanos al regionalismo liberal como la Alianza Pacífico, los cuales compiten geopolítica e institucionalmente con la propuesta de Unasur (Mijares y Nolte, 2018). Estas son algunas de las razones por las que la crisis venezolana dejará de ser un problema estrictamente sudamericano y abrirá las puertas a un mayor involucramiento de la OEA, del Grupo de Lima y del gobierno de Donald Trump.

A partir de 2014 se manifiestan algunos de los elementos que facilitaron el declive de UNASUR. El gradual desinterés de Brasil, que además se encuentra convulsionado internamente, lo lleva a invertir cada vez menos recursos diplomáticos en América del Sur. Sumado a ello, la acefalía autoinfligida en la conducción del organismo desde principios de 2017 y las dificultades para encontrar un candidato de consenso hacen a la gestión ineficiente de la crisis venezolana e imposibilitan que esta organización funcione adecuadamente.<sup>33</sup> El comportamiento concreto de la mayoría de los participantes llevó finalmente a su descrédito y ocaso (Tokatlian, 2019). La mitad de sus miembros, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y Paraguay, se retirarán del organismo<sup>34</sup> desterrando cualquier esperanza de reactivación. Por su parte, los nuevos gobiernos de orientación conservadora-liberal de Chile y Colombia, acompañados de Brasil, Ecuador, Argentina, Perú y Paraguay consumarán la creación de un nuevo espacio regional llamado Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur).<sup>35</sup> Bajo la idea de la defensa de la democracia y la economía de mercado, este foro indica a las claras una pausa en los proyectos contrahegemónicos en la región. Queda así reflejada la vigencia de la distribución de poder del sistema internacional en el espacio

---

<sup>32</sup> Malamud, A. (2014). Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: examples from regional integration processes. In *Routledge handbook of Latin America in the world* (pp. 124-136). Routledge.

<sup>33</sup> Infobae (2018). 5 claves para entender la crisis (¿final?) de la Unasur. Disponible en: <https://bit.ly/3Mlafe3>

<sup>34</sup> CNN (2018) ¿El principio del fin de Unasur? 6 países suspenden su participación. Disponible en: <https://cnn.it/3866XZT>

<sup>35</sup> Sáez, J. (2019) Sudamérica entierra a la Unasur de Chávez, Kirchner y Lula. El País. Disponible en: <https://bit.ly/3j7kIxO>

sudamericano. Cuestión que resalta la aquiescencia de los nuevos gobiernos liberal-conservadores, los cuales se pliegan a los lineamientos regionales impulsados desde Washington.

Así es que a un nivel de interacciones subsistémico, retroceden las aspiraciones autonomistas y se da lugar a una mayor injerencia de la Casa Blanca en los asuntos regionales. La relativa paralización de los desarrollos de integración regional contra-hegemónicos se producen a la par de cierto recrudecimiento de la crisis venezolana, el triunfo de Trump en Estados Unidos y el surgimiento de nuevos gobiernos latinoamericanos que buscan acercarse a Washington. Con todo, se generarán condiciones que facilitan la reactivación del sistema interamericano y su uso instrumental por parte de Estados Unidos, dando un nuevo impulso a la actuación de los países de la región en el marco de la OEA, con especial énfasis en su actividad dentro del Grupo de Lima. Estos son espacios principales mediante los cuales se ejecuta la estrategia de presión y asilamiento diseñados desde la Casa Blanca y plasmada en la ESN de 2017.

Así, desde los diferentes informes sobre la situación de Venezuela que elabora el Secretario General de la OEA, Luis Almagro, pasando por las distintas resoluciones del Consejo Permanente y la Asamblea General de la organización, se procede a un creciente desconocimiento de la legitimidad del gobierno de Venezuela. En primer lugar, la resolución del Consejo Permanente N°1078/17 condena las decisiones del Tribunal Supremo de Venezuela de suspender los poderes de la Asamblea Nacional.<sup>36</sup> A esta se le agrega la resolución N°2929/18 de la Asamblea General declarando ilegítimo al proceso electoral desarrollado en Venezuela durante 2018.<sup>37</sup> Finalmente, el desconocimiento del gobierno de Nicolás Maduro a partir del 10 de enero de 2019 mediante la resolución N°1117/19 del Consejo Permanente indica el progresivo deterioro de las relaciones con el gobierno bolivariano.<sup>38</sup> Asimismo, desde la OEA se recibe con beneplácito a Juan Guaidó al asumir como nuevo Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela, único órgano de gobierno legitimado por la organización.<sup>39</sup> Luego, su posterior reconocimiento como presidente encargado por Luis Almagro implica a su vez el desconocimiento y la negativa sobre la inclusión de Maduro en una posible resolución del conflicto.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> OEA (2017) Consejo Permanente de la OEA adopta resolución sobre sucesos recientes en Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3Dq3w5>

<sup>37</sup> OEA (2018) Resolución 2929/18 sobre la situación en Venezuela aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 5 de junio de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/3j8d3PG>

<sup>38</sup> OEA (2019a) Resolución 1117/19 sobre la situación en Venezuela aprobada por el Consejo Permanente en la sesión extraordinaria celebrada el 10 de enero de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/3gpZ06s>

<sup>39</sup> OEA (2019b) Secretaría General de la OEA saluda a nuevo Presidente de la Asamblea Nacional de Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3gqPEY2>

<sup>40</sup> Luis Almagro [Almagro\_OEA2015] (2019) Saludamos la asunción de @jguaido como Presidente interino de #Venezuela conforme al artículo 233 de la Constitución Política. Tiene nuestro apoyo, el de la comunidad internacional y del Pueblo de #Venezuela #OEAconVzla [Tweet]. Recuperado de: <https://bit.ly/3y557mJ>

Otro hecho que se presenta gravitante para el abordaje de la crisis venezolana en la OEA es la invocación al TIAR, pedida por el representante permanente designado por la Asamblea Nacional de Venezuela ante la organización y reconocido por la misma.<sup>41</sup> Gustavo Tarre, enviado de Guaidó, solicita la convocatoria de una reunión para activar el TIAR, identificando a Venezuela como una amenaza al mantenimiento de la paz y la seguridad del continente en el marco de su artículo sexto.<sup>42</sup> Luego se aprueba una nueva resolución con especial consideración de los artículos 8 y 20 lo cual deja abierta la posibilidad del uso de la fuerza armada para resolver el conflicto.<sup>43 44</sup> Esto representa un evento sin precedentes en la región y una escalada considerable de la retórica utilizada para referirse a las posibles soluciones en torno a la crisis venezolana, que abre la posibilidad de una intervención colectiva donde no se descarta el uso de la fuerza. Un evento de tal magnitud tendría consecuencias categóricas frente a la tradición latinoamericana de primacía de la legalidad internacional y el principio de no intervención.

Desde Washington, Trump destaca en más de una oportunidad que Estados Unidos tiene “muchas opciones disponibles para Venezuela, incluida una opción militar”<sup>45</sup> y, en 2019, que “todas las opciones vuelven a estar sobre la mesa”.<sup>46</sup> Incluso se especula con el envío de tropas a Colombia, aliado estadounidense y país vecino, con quien Venezuela comparte más de 2.000km de frontera. Esto último se da a raíz de ciertas anotaciones que poseía el asesor de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, John Bolton, al momento de declarar luego de una reunión en la que se discutieron sanciones a Petróleos de Venezuela (PDVSA), principal empresa estatal venezolana encargada de la explotación de recursos de hidrocarburos.<sup>47</sup> Se presenta así cierta coincidencia

---

<sup>41</sup> OEA (2019c) Consejo Permanente acepta nombramiento de Representante Permanente Designado de la Asamblea Nacional de Venezuela ante la OEA. Disponible en: <https://bit.ly/2XOUBUa>

<sup>42</sup> El artículo sexto del TIAR dispone: “Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”.

<sup>43</sup> OEA (2019c) Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Parte del TIAR, lunes 23 de septiembre en Nueva York. Disponible en: <https://bit.ly/385CET1>

<sup>44</sup> El artículo 8 del TIAR dispone: Para los efectos de este Tratado, las medidas que el Órgano de Consulta acuerde comprenderán una o más de las siguientes: el retiro de los jefes de misión; la ruptura de las relaciones diplomáticas; la ruptura de las relaciones consulares; la interrupción parcial o total de las relaciones económicas, o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, telefónicas, radiotelefónicas o radiotelegráficas, y el empleo de la fuerza armada. Mientras que el 20 establece: “Las decisiones que exijan la aplicación de las medidas mencionadas en el Artículo 8 serán obligatorias para todos los Estados signatarios del presente Tratado que lo hayan ratificado, con la sola excepción de que ningún Estado estará obligado a emplear la fuerza armada sin su consentimiento”.

<sup>45</sup> Infobae (2017) Donald Trump dijo que no descarta "una opción militar" ante la crisis en Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3mr9Uga>

<sup>46</sup> El País (2019) Trump reitera que contempla todas las opciones en Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/2XTKsFT>

<sup>47</sup> BBC Mundi (2019). "5.000 militares a Colombia": el llamativo mensaje en el cuaderno de John Bolton, consejero de seguridad de EE. UU., en medio de la crisis de Venezuela. Disponible en: <https://bbc.in/3j8dFEY>

entre el resurgimiento del sistema interamericano, las acciones en el marco de la OEA y los intereses de Estados Unidos hacia la remoción de Maduro del gobierno.

A esto último se suma una activa participación de una coalición de países de la región unidos en el propósito de defender y recuperar la institucionalidad democrático liberal en Venezuela. En agosto de 2017, producto de la firma de la llamada Declaración de Lima, los Cancilleres y Representantes de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú expresarán preocupación por la “ruptura del orden democrático” en Venezuela y posteriormente conformarán lo que se conoce como el Grupo de Lima, una instancia de diálogo informal en el marco de la OEA. Esta coalición se presenta en la escena internacional como un bloque de países con cierta afinidad ideológica que liderará la presión diplomática contra el gobierno de Nicolás Maduro, abogando por una transición democrática. Esto será a través del uso de la práctica discursiva de un multilateralismo ofensivo y de tipo confrontacional, lo que resulta una novedad frente a los antecedentes de acción multilateral preventiva en la región, más proclive hacia la mediación y la concertación (Chaves y Ortiz, 2019). Con el transcurso del tiempo y conforme la situación en Venezuela parece agravarse, los comunicados del grupo tienden a escalar en el uso de la retórica de confrontación utilizada en sus diversas manifestaciones. Así, se llega a desconocer la legitimidad del gobierno de Maduro, a la vez que se incluye a Guaidó como representante de Venezuela dentro del grupo.<sup>48</sup> En este contexto, se realizan reiterados comunicados por parte del Grupo de Lima en los que se hace eco de las resoluciones aprobadas en la OEA y se incorporan, además, sugerencias de diversa índole. Una de ellas destaca el planteo de sanciones económicas y diplomáticas adicionales, el asiduo respaldo a Guaidó y sus representantes en el foro. También figura el llamamiento a la Fuerza Armada Nacional de Venezuela para que manifieste su lealtad al Presidente Encargado.<sup>49</sup> Esta apelación a sectores disidentes de las Fuerzas Armadas en Venezuela también se hace eco de las declaraciones de John Bolton, quien les invitó a defender "las instituciones legítimas contra la usurpación de la democracia".<sup>50</sup>

En síntesis, se observa la decisión por parte del Grupo de Lima de endurecer su accionar diplomático, tanto en el plano discursivo como en el decisional, asumiendo un rol protagónico en la presión internacional contra el gobierno bolivariano y su aislamiento. Estas acciones, además de representar el correlato directo de los lineamientos estadounidenses hacia la región, tienen como

---

<sup>48</sup> Infobae (2019). El Grupo de Lima reconoció a Juan Guaidó como presidente de Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/2UDRpTA>

<sup>49</sup> Cancillería Argentina (2019) Declaración del Grupo de Lima en apoyo al proceso de transición democrática y la reconstrucción de Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3sSrmeJ>

<sup>50</sup> La Política Online (2019) Bolton dice que el ministro de Defensa de Venezuela apoya la salida de Maduro. Disponible en: <https://bit.ly/2XL7LBr>

principales implicancias la internacionalización del conflicto venezolano a partir de la visibilización regional y global de la crisis política y humanitaria. Esto lleva hacia un alto nivel de aislamiento internacional en clave regional del gobierno de Maduro, el cual no se ve habilitado a participar en foros multilaterales. Además, se puede considerar la obtención de “victorias políticas” en el ámbito interamericano a partir de las resoluciones de la OEA y la construcción de un discurso común sobre Venezuela aceptado por la mayor parte de los países de la región (Chaves García, 2020). No obstante, parece haber mayor énfasis en la salida de Maduro del gobierno que en una efectiva resolución de la crisis y se presentan riesgos de la escalada retórica hacia la utilización de la fuerza, máxime en el proceso de activación del TIAR.

Este es el contexto en el que Argentina y Brasil desenvuelven sus políticas exteriores, las cuales también coincidirán con los lineamientos de Estados Unidos. De manera similar a lo que sucede en las instancias multilaterales, cada uno de ellos se acopló a la estrategia de presión y aislamiento dirigida por Washington a través de su participación reiterada en la OEA y el Grupo de Lima. Ambos conducirán sus relaciones con Venezuela bajo dichos preceptos, mostrando características de radicalización. Sin embargo, es necesario analizar ambos casos por separado, a los fines de identificar ciertas particularidades del comportamiento externo de los gobiernos de Argentina y Brasil en el manejo de las relaciones con el gobierno venezolano a partir de la observación de factores domésticos.

### **3 – Argentina**

#### **Las relación Argentina - Venezuela y la Política Exterior de Cambiemos**

Mencionar el vínculo bilateral entre Argentina y Venezuela implica una amplia historia diplomática que se remonta a la constitución de ambos como estados-nación.<sup>51</sup> Pese a no concebirse como socios naturales, estos han tenido relaciones amistosas y han actuado cooperativamente. Se puede señalar que, al finalizar el siglo XX, Venezuela no ocupaba un lugar prioritario en la agenda externa argentina, cuya relación se desarrolla principalmente sobre la dimensión económica. La adopción de las medidas suscitadas por el Consenso de Washington durante los gobiernos de Menem en Argentina y de Carlos Andrés Pérez en Venezuela, proporcionarán una mayor densidad a las relaciones bilaterales. Ambos países procuraron alcanzar la estabilidad macroeconómica a través de medidas de liberalización de la economía y de la reducción del papel del Estado.<sup>52</sup> También se vieron implicadas sus estrategias de inserción internacional, donde se destaca el lugar prioritario y la relación especial que ambos países le otorgan a los Estados Unidos. Así es que logran coincidir en algunos puntos centrales de la agenda hemisférica como la liberalización del comercio a través de la Iniciativa de las Américas<sup>53</sup> y el reconocimiento del problema que representa tráfico de sustancias ilícitas en la región. A su vez, la mayor densidad del vínculo argentino-venezolano se desarrolla en ámbitos multilaterales regionales como OEA y el Grupo Río (Lorenzini y Ceppi, 2017). Hacia fines del siglo XX, frente al surgimiento de gobiernos de corte progresista, las administraciones de Hugo Chávez en Venezuela y Néstor Kirchner en Argentina proporcionarán una nueva dinámica en la relación bilateral. Incluso antes de la presidencia de Kirchner, Eduardo Duhalde condenó de forma temprana el golpe de estado que destituye temporalmente a Hugo Chávez durante el año 2002.<sup>54</sup>

Así es que en la década de los 2000, las relaciones entre Argentina y la República Bolivariana de Venezuela<sup>55</sup> presentaron un salto cualitativo, impulsadas por el rol activo de ambas

---

<sup>51</sup> Ambos países fueron colonias españolas, Venezuela fue parte de la Capitanía General del virreinato de Nueva Granada y Argentina del Virreinato del Río de la Plata. Uno de los primeros encuentros históricos entre sus representantes fue durante el proceso de descolonización del Continente Americano, en la llamada Entrevista de Guayaquil que reunió a José de San Martín y a Simón Bolívar, considerados Padres de la Patria en Argentina y Venezuela.

<sup>52</sup> A grandes rasgos, se propusieron una serie de reformas que apuntaron a la disciplina fiscal, reordenando las prioridades del gasto público junto con reformas fiscales, privatizaciones y desregulaciones. Se apuntó a la liberalización financiera, del comercio, de las inversiones extranjeras directas asegurando el derecho a la propiedad.

<sup>53</sup> La Iniciativa Para las Américas se planteó como una estrategia a largo plazo por parte de EE. UU. con el objeto de estructurar una relación con los países de América Latina y el Caribe sobre bases que privilegian los factores económicos - deuda, comercio e inversión - por encima de las consideraciones estratégicas e ideológicas que prevalecieron durante el período de la guerra fría. Una de sus propuestas más consolidadas fue la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el cual fue finalmente rechazado por los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Venezuela en el año 2005.

<sup>54</sup> Clarín (2002). Golpe en Venezuela: la caída de Chávez. Duhalde dijo que se trató de un “golpe de Estado” contra Chávez. Disponible en: <https://bit.ly/3LP60rz>

<sup>55</sup> En el año 1999, y a través de un referéndum popular, se adopta la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Este será, además, el nuevo nombre del país, dejando atrás el de “República de Venezuela” utilizado hasta entonces.

presidencias y las oportunidades de complementariedad de sus economías. El vínculo se construye y se intensifica sobre nuevos preceptos, los cuales procuran profundizar el diálogo político y explotar las complementariedades comerciales, utilizando los principios de la cooperación sur-sur.<sup>56</sup> Estas consignas quedan plasmadas en un Convenio Integral de Cooperación firmado en el año 2004. Otras cuestiones presentes en la letra del convenio refieren al respeto por la democracia y los Derechos Humanos, el derecho de cada Estado a elegir libremente el modelo económico más apropiado para reducir la pobreza, la desigualdad y cumplir con sus compromisos frente al pago de la deuda, además del respeto mutuo y la reciprocidad en el manejo del vínculo bilateral.

Influenciados por las ideas de sus presidentes, ambos países pusieron en reconsideración sus relaciones con los Estados Unidos, cuestionando a su vez la influencia que Washington ejerce sobre Latinoamérica y planteando otras formas de gestionar los constreñimientos estructurales. En este sentido, la creación de una agenda de desarrollo con énfasis regional coincidente entre Argentina y Venezuela los acercó como aliados político-ideológicos. Sumado a ello, las complementariedades productivas hicieron que el vínculo se vea fortalecido, coincidiendo con una incipiente recuperación económica. Venezuela se presenta como una fuente de energía, clave para satisfacer la creciente demanda en Argentina y promueve además la diversificación de sus mercados. Por otro lado, la necesidad de agro alimentos del gobierno bolivariano quedará amortiguada por las exportaciones argentinas (Lorenzini y Ceppi, 2017).

La sinergia entre Argentina y Venezuela, acompañada por un progresivo acercamiento en la relación entre Caracas y Brasilia valió para incluir a la República Bolivariana como miembro pleno dentro del Mercosur en el año 2012. Esto también fue posible en la medida en que se aprovecha la suspensión de Paraguay,<sup>57</sup> en ese entonces único opositor de su incorporación.<sup>58</sup> En líneas generales, el bloque se vio fortalecido con un aumento en el intercambio comercial, un aumento del PBI total y una extensión geográfica hacia el norte de América del Sur (Bonavino, 2012). De esta manera, Venezuela se inmiscuye no solo comercial sino políticamente al sur de la región, aportándole una mayor densidad a sus relaciones dentro el subsistema de interacciones de América del Sur. Por su parte, hay quienes plantean la posibilidad de que Argentina haya

---

<sup>56</sup> El término cooperación Sur-Sur es utilizado para describir el intercambio de recursos, tecnología y conocimiento entre países en desarrollo, también denominados países del Sur global.

<sup>57</sup> En 2012, el expresidente paraguayo Fernando Lugo es destituido en un juicio político de 48 horas de duración. Esta “ruptura del orden democrático” fue la razón de la suspensión de Paraguay en el Mercosur, en tanto dicho país resolviese su crisis institucional y retomase la vía democrática. En 2013 este país vuelve a formar parte del bloque. Los sucesos en Paraguay fueron incluidos en la discusión sobre Neogolpismo. A diferencia de los golpes de Estado tradicionales, el “nuevo golpismo” está encabezado por civiles, cuenta con el apoyo tácito o explícito de las Fuerzas Armadas y pretende violar la Constitución del Estado con una violencia menos ostensible, intentando preservar una fachada institucional mínima. Este tipo de golpes no siempre involucra a una gran potencia y aspira a resolver un conflicto social y político más que a fundar un nuevo orden (Tokatlian, 2009).

<sup>58</sup> La Nación (2012). El Mercosur suspendió a Paraguay y oficializó el ingreso de Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3v7OLMa>



considerado en Venezuela un aliado estratégico para contrarrestar el peso de Brasil en la política regional (Miranda, 2015).

Finalmente, cabe destacar ciertos episodios en la relación entre Buenos Aires y Caracas marcados por la falta de transparencia y la opacidad, principalmente en el rubro energético. Lo que se conoce como valija-gate<sup>59</sup> y sospechas sobre el pago de coimas<sup>60</sup> se suma a la falta de registros oficiales por parte de los organismos estatales en el comercio bilateral de hidrocarburos y energía. Estos fueron elementos que propulsaron las acusaciones de corrupción en la gestión del vínculo. (Lorenzini y Ceppi, 2017). Este y otros componentes de la política exterior argentina durante los gobiernos kirchneristas serán catalogados por la oposición como sesgados y sobre ideologizados. En este sentido, Susana Malcorra, primer canciller durante el gobierno de Macri, anuncia que Argentina iría a “desideologizar” sus relaciones exteriores días después del ballottage de 2015.<sup>61</sup>

Ahora bien, definir una política exterior como pragmática o desideologizada puede ser útil para marcar en el discurso diferencias en el tono y en los lineamientos con respecto a la administración anterior, como lo hizo Malcorra. No obstante, esto no implica la negación o inexistencia de componentes ideológicos en el gobierno que asume (Corigliano, 2018). Desde el realismo neoclásico, se plantea que las variables a nivel de la unidad intervienen entre los incentivos sistémicos y las respuestas de política exterior de un país. La ideología, como una de estas variables, puede desempeñar un papel fundamental para ayudar a extraer, movilizar y dirigir los recursos del estado (Russell, 1991). A su vez, estas creencias, relaciones causales y afirmaciones ampliamente aceptadas pueden favorecer ciertas respuestas y desalentar otros cursos de acción (Taliaferro, 2009:220).

En este orden de ideas, el nuevo presidente argentino, Mauricio Macri, llega planteando un cambio en el perfil externo y de la estrategia de inserción internacional de Argentina. En líneas generales, su retórica de campaña muestra intenciones de revigorizar las relaciones con Estados Unidos y Europa, esto sería a costa de los vínculos con Rusia y China cultivados por gobiernos anteriores. Su plataforma electoral propone, además, cierta revisión del Mercosur, evaluando estrategias en busca de más libre comercio y “mayor calidad democrática” en la región, marcando distancia frente a propuestas de corte progresista impulsadas por Bolivia y Venezuela. En el plano

---

<sup>59</sup> El Caso Antonini Wilson es un proceso judicial generado cuando dicho empresario venezolano llega a la Argentina, el 4 de agosto de 2007, con una maleta con USD 790.550 que no habían sido declarados a su llegada y que luego serían decomisados. El caso tuvo una amplia repercusión mediática.

<sup>60</sup> A mediados de 2008, el gobierno de Hugo Chávez nacionaliza en Venezuela Siderúrgica del Orinoco, Sidor, de la argentina Techint. Durante una investigación judicial en 2018, directivos de Techint declaran el pago de coimas para lograr la intermediación del gobierno argentino ante Venezuela. Estos hechos también tuvieron una gran repercusión mediática. Fuente: Clarín (2018). Un directivo de Techint contó los detalles de los pagos ilegales por Sidor. Disponible en: <https://bit.ly/33GOJzC>

<sup>61</sup> La Nación (2015). Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”. Recuperado de: <https://bit.ly/3kgnffg>

económico interno, se menciona la idea de unificar el tipo de cambio en orden de otorgar mayor rentabilidad al sector agroexportador, atraer inversión extranjera, recuperar reservas y “reconciliar” al país con el sistema financiero internacional. Además, se buscaría cicatrizar algunas heridas en las relaciones con países vecinos, especialmente los integrantes de la Alianza del Pacífico (Schenoni, 2016). A pesar de que la retórica de campaña puede o no coincidir exactamente con la acción de gobierno, quedan fijadas ciertas preferencias en materia de política exterior del presidente argentino de cara al inicio de su mandato.

Analizando algunas acciones de Cambiemos al llegar a la presidencia se puede inferir que, desde un primer momento, el gobierno de Mauricio Macri se presenta especialmente sensible a las demandas sistémicas. Tanto a los lineamientos desde Estados Unidos en lo que concierne al desarrollo de sus relaciones internacionales, como a los imperativos del mercado en el manejo de la economía. En este sentido, buscará una inserción pro-occidental y reorientar el modelo de desarrollo del país en la misma dirección. Consecuente con la lógica de la aquiescencia, la nueva administración construye su política exterior desde “afuera hacia adentro” en tanto que su contenido político, económico, e incluso militar se encuentra influenciado en gran parte por actores externos (Busso, 2019). Algunas de estas premisas quedaron plasmadas discursivamente en la participación de Macri en el plenario de apertura de la Clinton Global Initiative<sup>62</sup> durante los primeros meses de su mandato. Allí, haciendo eco de las promesas de campaña,<sup>63</sup> el flamante presidente expresó “Argentina, como saben, sufrió décadas de populismos y las cosas empeoraron mucho durante los últimos 10 años (...) queremos volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo” y destacó la necesidad de “tomar decisiones muy difíciles” refiriéndose a las medidas económicas de liberar el tipo de cambio, eliminar barreras comerciales, liberar el pago de dividendos al exterior y el acuerdo con bonistas.<sup>64</sup> Todo esto, con el propósito de “asegurarle al inversor que nos vamos a ceñir al imperio de la ley, que vamos a ser predecibles, confiables”.

---

<sup>62</sup> La Clinton Global Initiative convoca a líderes para impulsar la acción. En lugar de implementar proyectos directamente, CGI facilita la acción al ayudar a los miembros a conectarse, colaborar y desarrollar Compromisos de Acción, que son planes nuevos, específicos y medibles que abordan los desafíos globales. Esta iniciativa es parte de la Fundación Clinton, conformada por 11 grupos no gubernamentales que trabajan en cuatro grandes asuntos: salud global y bienestar, cambio climático, desarrollo económico y el mejorar las oportunidades de mujeres y niñas.

<sup>63</sup> Se destacan entre ellas, bajar la inflación a un dígito, reducir la pobreza a “cero”, proyectos de infraestructura, empleo y lucha contra el narcotráfico.

<sup>64</sup> La disputa con los bonistas llamados “holdouts” sobre la deuda se origina a partir de la crisis argentina en 2001, que hace que el país incumpla en el pago de la deuda externa hacia enero de 2002. En el año 2005, el expresidente Néstor Kirchner comienza la reestructuración de la deuda, logrando el acuerdo del 76,07% de los bonistas. Luego, en 2010 se produce una segunda etapa de reestructuración bajo el mandato de Cristina Fernández de Kirchner, logrando reestructurar hasta el 92,4% de la deuda. Sin embargo, el 7% restante que rechaza el acuerdo elige litigar. Ante un fallo desfavorable, Macri acuerda el pago con los bonistas restantes aceptando las condiciones impuestas por los fondos internacionales.

También destacó la visita del Fondo Monetario Internacional a la Argentina luego de diez años,<sup>65</sup> donde expresó “queremos cumplir con el artículo 4, como cualquier país normal del mundo” en referencia al artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI.<sup>66</sup> Finalmente, remarcó “creemos que hay lugar para nuevos socios; necesitamos que las empresas del mundo vengan a la Argentina, de Estados Unidos, del mundo entero” (Macri, 2016). Se observa, entonces, la ruptura con las concepciones del gobierno anterior en la propuesta de “volver a ser parte del mundo y cortar con el aislacionismo”. Además, un claro intento de acercamiento a Estados Unidos y los capitales internacionales, liberando el tipo de cambio y saldando desacuerdos anteriores tanto con fondos internacionales como con instituciones financieras, entre ellas el FMI. Resalta también el llamado a las empresas, particularmente a las de Estados Unidos, como el modelo ideal que se desea que invierta en el país.

Tanto los enunciados como la conducta externa argentina durante del gobierno de Macri, demuestran un énfasis en el plano económico, sugiriendo a grandes rasgos, algunas caracterizaciones de la estrategia implementada (D’alesio, 2019). En un aspecto general, se destaca el afán por reducir las tensiones con los organismos multilaterales de crédito en simultáneo con una activa participación en ámbitos multilaterales, sobre todo en aquellos con una impronta económico-financiera. Se puede mencionar la participación de Macri en la reunión del Foro Económico Mundial (FEM) en Davos, hecho que se vuelve relevante si se tiene en cuenta que su presencia rompe la ausencia de representantes argentinos en reuniones del Foro luego de 13 años.<sup>67</sup> También constituyen ejemplos la realización en Argentina del Foro de Inversiones y Negocios llamado “mini Davos”,<sup>68</sup> la Undécima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Cumbre del G-20 auspiciada en Buenos Aires y la regularización de las visitas del FMI a la Argentina. Asimismo, se privilegiaron las relaciones bilaterales con Estados Unidos y países de la Unión Europea, intentando recomponer las relaciones con Washington como parte de la estrategia de “volver al mundo”. En este sentido, la visita de Obama a la Argentina en 2016<sup>69</sup> representa uno de los primeros indicios. Posteriormente, y a pesar del apoyo expresado a Hilary Clinton, quien pierde las elecciones estadounidenses de 2016,<sup>70</sup> la profundización del vínculo continúa durante la administración Trump.<sup>71</sup> A su vez, se produce la firma de un acuerdo con el Reino Unido por la

---

<sup>65</sup> El País (2016). Argentina se somete al examen del FMI diez años después de romper con el Fondo. Disponible en: <https://bit.ly/3zajSWD>

<sup>66</sup> Mediante el Artículo IV del Convenio Constitutivo del FMI, “los países miembros se comprometen a colaborar con el Fondo y entre sí para establecer regímenes de cambios ordenados y promover un sistema estable de tipos de cambio”.

<sup>67</sup> Infobae (2016). Cuando fue la última vez que un presidente argentino viajó a Davos. Recuperado de: <https://bit.ly/3p6D0Sh>

<sup>68</sup> Infobae (2016). La agenda del Foro de Inversiones y Negocios. Recuperado de: <https://bit.ly/3lcEKkG>

<sup>69</sup> El País (2016). Obama llega a Argentina para consagrar el giro de Macri. Disponible en: <https://bit.ly/3j6LQge>

<sup>70</sup> La Política Online (2016) Macri apoya a Hillary. Disponible en: <https://bit.ly/3gsaQwV>

<sup>71</sup> Cancillería Argentina (2018) Reunión de los presidentes Macri y Trump. Disponible en: <https://bit.ly/388DXAS>

Cuestión Malvinas<sup>72</sup> junto a diversos encuentros bilaterales con las potencias europeas.<sup>73</sup> Estos eventos dan cuenta de la aproximación paulatina hacia Estados Unidos y Europa. No obstante, se mantendrán las relaciones con China en un tono pragmático, concebidas como estratégicas para el acceso a mercados de exportación y el ingreso de divisas mediante swaps.

Por su parte, la Cancillería Argentina tendrá tres objetivos centrales fijados por el presidente durante la campaña. Se plantea la eliminación de la pobreza, meta relacionada a lograr una “mejor inserción económica” y captar oportunidades de financiamiento e inversión. Segundo, se reconoce la necesidad de luchar contra el narcotráfico, esto se haría trabajando de manera integrada en los planos interno, regional y mundial. Como tercer objetivo, aparece la unión de los argentinos en instituciones democráticas, para “lograr que el país tenga un rol importante en el mundo” (CDN, 2016). Desde la retórica, se dice que el trabajo en política exterior será de “círculos concéntricos”. Así aparecen en el plano regional y las relaciones con los países vecinos como prioritarios, seguido de las relaciones con los actores centrales del sistema internacional, especialmente Estados Unidos, Europa y organismos financieros internacionales. Por último, se encuentran China y Rusia junto con el resto del mundo (HSN, 2016). En este punto, el planteo de trabajo en círculos concéntricos para el despliegue de la política exterior argentina parece similar a la agenda de los gobiernos kirchneristas, no obstante, su concepción es diferente. Anteriormente, bajo una política exterior de orientación autonomista, se planteaban estrategias que se centraron en la concertación política con actores de la región. Esto se hizo en orden de lograr una agenda política de integración y reafirmación de la soberanía suramericana que permitiera gestionar los incentivos sistémicos de manera alternativa. Así, se buscaron posiciones comunes sobre cuestiones globales y de interés nacional con cierto respaldo regional (Morasso, 2016). En el nuevo gobierno argentino, el área de vinculación regional va a estar supeditada a la nueva estrategia de inserción internacional, con una lógica de aquiescencia, propiciando agendas más acordes a los intereses de Estados Unidos. De esta manera, la política exterior argentina bajo el gobierno de Macri se presenta especialmente sensible a los incentivos sistémicos, acatando la distribución de poder imperante.

Siguiendo estas ideas, se priorizarán aquellos vínculos con países que tengan una visión similar a la del presidente. Cambia, además, la actividad en las organizaciones multilaterales regionales. Se evidencia el interés por asociarse con la Alianza Pacífico y sus integrantes,<sup>74</sup> cuyo proyecto se destaca por su ímpetu de libre comercio y globalización. En esta línea, se busca

---

<sup>72</sup> BBC (2016). El acuerdo sobre las islas Malvinas / Falklands que marca un giro en las relaciones entre Argentina y Reino Unido. Disponible en: <https://bbc.in/2WiTSdh>

<sup>73</sup> Entre ellas Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, España y autoridades de la Unión Europea.

<sup>74</sup> La Nación (2016). Política exterior. Giro estratégico: Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico. Disponible en: <https://bit.ly/2XGsNkC>

flexibilizar el Mercosur<sup>75</sup> y se intenta avanzar en un acuerdo comercial Mercosur-Unión Europea,<sup>76</sup> apoyándose en la coincidencia ideológica entre los gobiernos liberal-conservadores de Argentina y Brasil. El papel de Unasur en la gestión de los asuntos regionales se verá notablemente reducido, a la vez que la OEA se verá revigorizada con una mayor actividad. En este sentido, las relaciones con los gobiernos progresistas se deterioran notablemente. En el caso de Bolivia, el gobierno de Macri niega<sup>77</sup> el golpe a Evo Morales en 2019.<sup>78</sup> Con relación al gobierno venezolano, el vínculo será de abierta confrontación.

### **El Ejecutivo de Política Exterior: el gobierno de Macri**

En el modelo realista neoclásico propuesto por Lobell (2009:42) se argumenta que el nivel de consenso entre los actores domésticos que se ven implicados en el proceso de formulación e implementación de la política exterior es importante en cuanto a la eficiencia y la idoneidad del comportamiento externo de un país. En la concepción del estado, el Ejecutivo de Política Exterior aparece como un actor privilegiado en dicho proceso, por lo que analizar el nivel de acuerdo que existe entre sus integrantes se vuelve relevante para entender algunas particularidades del caso argentino, especialmente en el manejo de sus relaciones con Venezuela.

Por parte del presidente, las referencias a la situación venezolana han sido frecuentes incluso antes de la campaña electoral. Macri se presenta crítico del gobierno bolivariano conducido por Maduro, con expresiones del tipo “no hay Estado de derecho en Venezuela” y se muestra cercano al opositor Leopoldo López.<sup>79</sup> Durante la campaña, Macri dará a conocer que, de alcanzar la presidencia y “dados los abusos que ha habido en Venezuela, los presos políticos que hay y la participación de los militares en el gobierno” este pediría que “se ejerza la cláusula democrática

---

<sup>75</sup> Infobae (2019). Mauricio Macri recibirá a Evo Morales mientras prepara una reforma para flexibilizar el Mercosur. Disponible en: <https://bit.ly/3p8Hckx>

<sup>76</sup> El Acuerdo Mercosur-Unión Europea es un tratado de libre comercio entre estos dos bloques. Se llegó a un acuerdo de principio en 2019, después de más de veinte años de negociaciones. Fuente: Infobae (2019) Mauricio Macri, tras el acuerdo Mercosur-Unión Europea: "Es histórico, inédito y demuestra que estamos construyendo una nueva Argentina". Disponible en: <https://bit.ly/3j61Vmu>

<sup>77</sup> Perfil (2019). Jorge Faurie, sobre Bolivia: "Esto no es un golpe de Estado". Disponible en: <https://bit.ly/3p6cY1D>

<sup>78</sup> Durante noviembre de 2019, Evo Morales renuncia a la presidencia de Bolivia a raíz de la “sugerencia” por parte de sectores de la oposición, los jefes de la policía y las Fuerzas Armadas. En el marco de un proceso electoral disputado, existen diferentes discusiones sobre la legitimidad de las acciones de los actores involucrados. Hay quienes critican las credenciales de la candidatura de Morales, quien luego de un informe preliminar de la OEA, también cuestionado, convoca a nuevas elecciones a raíz de las denuncias de fraude por la oposición. Sin embargo, el orden constitucional en Bolivia quedará suspendido, el presidente no termina su mandato y los militares intervienen durante el proceso.

<sup>79</sup> Leopoldo Eduardo López Mendoza es uno de los líderes opositores al gobierno venezolano, se desempeña como Coordinador Nacional del partido Voluntad Popular y de las Redes Populares. Fue inhabilitado para competir en elecciones y posteriormente arrestado. Su encarcelamiento fue objetado por la comunidad internacional y se lo consideró uno de los presos políticos en Venezuela. Fue liberado en 2019 y actualmente se encuentra en Madrid. Durante la campaña electoral y luego en su presidencia, Macri se ha reunido varias veces con el líder opositor expresando su apoyo. Fuente: *Ámbito* (2017) Leopoldo López llamó a Macri para agradecerle su apoyo. Disponible en: <https://bit.ly/3zcgSck>

suspendiendo a Venezuela”.<sup>80</sup> En los primeros meses de su presidencia, sin embargo, el pedido de suspensión fue postergado<sup>81</sup> y atemperado por declaraciones de la Canciller Susana Malcorra, quien se ha expresado sobre la aplicación de la Carta Democrática como un “un cierto mecanismo de la OEA, pero no necesariamente sirve para resolver el problema de los venezolanos”. Así es que, en un comienzo, se aboga por un diálogo que incluya a todos los actores de la sociedad.<sup>82</sup> Por su parte, la realización de elecciones legislativas en Venezuela representa otra de las razones por las que el pedido se pospone. En dicha ocasión, el presidente venezolano reconoce los resultados a pesar de haber sido desfavorables para el chavismo (Di Natale y Liotti, 2015). No obstante, las declaraciones de la canciller suscitaban críticas a la posición argentina por parte de la oposición venezolana, la cual siguió siendo muy crítica hacia el gobierno de Maduro.<sup>83</sup> A su vez, otros sectores del gobierno argentino continuaron mostrando gestos de hostilidad. Tras desprenderse de las acciones que tenía el estado argentino en la cadena TeleSur,<sup>84</sup> el titular del Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos, Hernán Lombardi, destacó la falta de pluralidad a la hora de presentar los contenidos. En sus declaraciones, se refiere especialmente a la falta de tratamiento de temas vinculados a la situación de los derechos humanos en Venezuela como la principal razón de la medida (Cué, 2016).

Estas marchas y contramarchas al comienzo de la gestión Macri, particularmente en el manejo de las relaciones con Venezuela, si bien obedecen a eventualidades de coyuntura como las elecciones legislativas en el país caribeño, también evidencian ciertas tensiones hacia el interior del gabinete. Un hecho destacable y de impacto para la política exterior argentina fue la renuncia de Susana Malcorra y su reemplazo por Jorge Faurie. Aquí resulta útil señalar ciertas diferencias en el pensamiento de ambos Ministros de Relaciones Exteriores planteadas por Simonoff (2017). Aunque siempre insertos en la lógica de la aquiescencia anteriormente planteada, existen discrepancias a la hora de interpretar cómo debía llevarse a cabo la estrategia de inserción internacional entre los encargados de planificar la política exterior argentina. A grandes rasgos, el pensamiento dentro del gabinete de Macri estaba encuadrado en lo que se denomina globalismo epistémico.<sup>85</sup> Sin embargo, se pueden identificar dos tipos. Por un lado, aquellos globalistas

---

<sup>80</sup> El Cronista (2015) Texto completo del debate Scioli y Macri balotaje elecciones 2015. Disponible en: <https://bit.ly/2WfUrEC>

<sup>81</sup> La Nación (2015). Tras la derrota del chavismo, Macri no pedirá aplicar la cláusula democrática contra Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3gqSpZo>

<sup>82</sup> Rivas Molina, F. (2016) Para Argentina, la Carta Democrática de la OEA no resolverá la crisis en Venezuela. El País. Disponible en: <https://bit.ly/3DenSbc>

<sup>83</sup> La Política Online (2016). Opositores venezolanos acusan a Malcorra de frenar una condena contra Maduro en la OEA. Disponible en: <https://bit.ly/3D9fRUI>

<sup>84</sup> Telesur es un canal de noticias con sede central en la ciudad de Caracas, Venezuela. Se autodefine como un multimedio de comunicación latinoamericano de vocación social orientado a liderar y promover los procesos de unión de los pueblos del Sur. <https://bit.ly/2XJNBHX>

<sup>85</sup> Según Amado Cerro (2008:18) los líderes regionales durante la década de 1990, como el equipo asesor de Carlos Menem en Argentina o Fernando Henrique Cardoso en Brasil, fueron quienes diseñan y programan la vigencia del paradigma neoliberal de inserción internacional, inspirados por el liberalismo genésico de sus naciones, apoyados en el consenso y el asesoramiento

benignos, los cuales “aceptan la existencia de un orden político de características unipolares, y el económico y financiero internacional marcados por la globalización, y cuya acción externa es pasiva y de seguimiento acrítico a las grandes potencias” (Simonoff, 2017:1). A su vez, se percibe al proceso de globalización, tanto como a las recomendaciones del centro del capitalismo occidental con optimismo en su camino hacia una gobernanza global.<sup>86</sup> Por otra parte, encontramos a los globalistas asimétricos, los cuales apuestan a un rol más activo e institucionalista en el sistema internacional, combinando apertura económica con integración bilateral o regional, con el fin de controlar eventuales efectos negativos del libre comercio y contando con una participación más activa en espacios multilaterales, defendiendo intereses concretos (Simonoff, 2017:2).

La excanciller Malcorra se ubicaría dentro del grupo de los globalistas asimétricos, dada su trayectoria en organismos internacionales,<sup>87</sup> el impulso de su candidatura a la Secretaría General de Naciones Unidas durante su gestión y la búsqueda de un acercamiento más prudencial en el manejo de las relaciones con Venezuela, China y Rusia. Esto contrasta con figuras del gabinete pertenecientes al “núcleo duro” del presidente Macri, las cuales se ubicarían en el grupo de globalistas benignos, más propicios al alineamiento acrítico con Estados Unidos. Así es que, días después de su renuncia motivada por “razones personales”, Susana Malcorra admite diferencias con el presidente y algunos miembros de su gabinete en torno a Venezuela, destacando una visión “muy, muy dura” por parte de estos, en contraposición a su estrategia de “tender puentes para ayudar a la salida del quebradero en el que se encuentra Venezuela”.<sup>88</sup> Con su renuncia y el posterior nombramiento de Jorge Faurie como nuevo canciller, estas tensiones hacia dentro del gabinete quedarían subsanadas. Se evidencia un reequilibrio en la correlación de fuerzas interna en favor del sector con posiciones más duras hacia Venezuela, representado por Macri y su Jefe de Gabinete, Marcos Peña.

En este orden de ideas, existe otra figura gravitante en el diagrama de la política exterior argentina dentro del gabinete. Se trata del Secretario de Asuntos Estratégicos de la Jefatura de

---

internacionales. Dentro de esta inteligencia, se busca una nueva aplicación de dichos principios, que tienen componentes comunes, aunque no son abordados de manera uniforme por los diferentes líderes regionales. Esa falta de uniformidad permite agruparlos en diferentes grupos dentro del mismo paradigma.

<sup>86</sup> En el contexto de la globalización y el auge del multilateralismo, la idea de gobernanza mundial o global remite a una interdependencia cada vez mayor y una interconexión entre sociedades a tal punto que se requiere una coordinación a escala global para la provisión de bienes públicos y la mitigación de problemas, como el cambio climático. Se apela entonces a un sistema complejo compuesto, entre otras, por instituciones internacionales, gubernamentales, a la vez que operan también mecanismos informales y no gubernamentales.

<sup>87</sup> Malcorra fue directora ejecutiva adjunta del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, luego secretaria general adjunta del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas. Finalmente fue designada jefa de gabinete por el Secretario General de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon.

<sup>88</sup> Perfil (2016). Malcorra habló de las diferencias con Macri que motivaron su salida. Disponible en:

<https://bit.ly/3xGt5YD>

Gabinete, Fulvio Pompeo. Perteneciente al mencionado “núcleo duro” de globalistas benignos en la coalición gobernante, se convertirá, mediante el Decreto 174/18 en una suerte de Asesor Nacional de Seguridad, adquiriendo relevancia en la coordinación de cuestiones de política exterior, defensa y seguridad argentinas. Por otra parte, existe un vínculo en común con el Canciller Faurie, quien habría llegado por medio de su recomendación (Niebieskikwiat, 2018a).

Las categorías analíticas utilizadas -como la diferencia entre globalistas benignos y asimétricos- pueden resultar útiles para ilustrar diferencias dentro de cosmovisiones más amplias y similares. Se puede observar con mayor claridad que, dentro de los grupos con vocaciones domésticas o internacionales planteados en el marco teórico, los miembros del gabinete argentino están más cerca de una mirada alineada con sectores competitivos internacionalmente, intereses bancarios y financieros; y empresas dirigidas a la exportación. Cabe la aclaración de que estas categorías son tipos ideales y no poseen un total correlato con la realidad. No obstante, las cuestiones señaladas sirven para ilustrar la idea de que, una vez resueltas las diferencias en el gabinete, el gobierno argentino tendrá mayor cohesión interna en favor del sector más propenso a acatar los incentivos sistémicos, sin mayores cuestionamientos. Esto repercute en la política exterior y en la relación con Venezuela, la cual presentará luego de estos cambios, características de una mayor radicalización. Esta posición más dura hacia la figura de Maduro estará potenciada, en parte, por la concordancia de opiniones entre quienes se encargan de ejecutar la política exterior en Argentina. Así, en los términos del realismo neoclásico, la traducción/transmisión de los estímulos externos en el Ejecutivo de Política Exterior argentino presenta un grado menor de disidencia o desacuerdo a la hora de interpretar las señales que se reciben desde el plano sistémico. Un mayor grado de consenso permitirá, a su vez, que las respuestas o bien se generen más rápidamente, o que los cursos de acción elegidos se sostengan en el tiempo, evitando aparentes contradicciones.

### **La radicalización de las relaciones con Venezuela**

Con el paso del tiempo, la situación venezolana y la presión internacional escalan. A medida que los conflictos internos en torno a la crisis venezolana dentro de la coalición gobernante se van resolviendo, la relación bilateral entre Buenos Aires y Caracas tiende hacia la radicalización. En este apartado se analizarán algunas características del caso argentino, su interpretación del contexto regional y el manejo doméstico de la crisis venezolana.

En un primer momento, las declaraciones y acciones del gobierno argentino fueron manejadas con mayor moderación. Más allá del planteo sobre la aplicación de la cláusula democrática del Mercosur a Venezuela, el tema fue tratado con relativa prudencia durante la gestión



de Susana Malcorra.<sup>89</sup> Durante el ejercicio de sus funciones, la excanciller planteaba utilizar el protocolo de Ushuaia como parte de un proceso que permitiera ayudar a resolver la crisis venezolana. En esta línea, aclara que “hay quienes creen que la aplicación de la cláusula democrática del Mercosur implica automáticamente la expulsión, pero no es así”. Se trataría, entonces, de proceder mediante “una consulta interna entre las partes, luego una consulta con el Estado involucrado, y si las cosas no avanzan en el sentido de resolver los temas en cuestión, todo eso lleva a eventualmente a tomar una decisión” (Cancillería Argentina, 2017a). Desde el gobierno argentino, los acontecimientos en Venezuela se observan con cierta preocupación, pero aún se reitera la “disposición a colaborar con el pueblo y el Gobierno de Venezuela en el camino al restablecimiento de la paz social” (Cancillería Argentina, 2017b). Es importante resaltar que, en este punto, el gobierno argentino reconoce al gobierno bolivariano como un interlocutor válido en miras a la resolución del conflicto y considera la posibilidad de suspensión como un último recurso. Más tarde en 2017, en un gesto de hostilidad, Argentina retira a Maduro la Orden del Libertador General San Martín. Esta condecoración le había sido otorgada al mandatario venezolano por Cristina Fernández de Kirchner durante su presidencia, en 2013.<sup>90</sup> De esta manera, días antes de la suspensión de Venezuela en el Mercosur, la relación bilateral empeora sensiblemente.

Ya con Jorge Faurie a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, en junio de 2017, el gobierno comienza a mostrar mayores discrepancias hacia Maduro y los espacios “progresistas” de integración regional. En abril de 2018 Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Perú deciden suspender su participación de la UNASUR. Solo quedan como miembros activos del organismo Bolivia, Ecuador, Surinam, Uruguay, Venezuela y Guyana. Con estas acciones, la disminución del peso relativo de los integrantes de UNASUR queda en evidencia. El canciller, durante una entrevista, explica la decisión precisando que “un organismo que se creó a nivel regional para generar una mayor interconexión e integración física y energética ha pasado a ser un escenario de discusión de posiciones políticas o ideológicas”.<sup>91</sup> Estas medidas parecen encontrarse íntimamente relacionadas con la presencia de Maduro en UNASUR y la estrategia de presión y aislamiento hacia el gobierno bolivariano (Simonoff, 2018). Los hechos mencionados indican una coincidencia creciente entre los lineamientos estadounidenses hacia la región y las acciones del gobierno argentino.

---

<sup>89</sup> Susana Malcorra asume como Ministra de Relaciones Exteriores de Argentina el 10 de diciembre de 2015 y presenta su renuncia en mayo de 2017, dejando el cargo el 12 de junio de ese mismo año.

<sup>90</sup> Clarín (2017). Mauricio Macri le retira la orden del Libertador San Martín que Cristina Kirchner le otorgó a Nicolás Maduro. Disponible en: <https://bit.ly/3ydWExo>

<sup>91</sup> Télam (2018). Faurie: "Estamos usando a Unasur como tribuna de discusión política e ideológica". Disponible en: <https://bit.ly/380PhSF>

En el mismo orden de ideas, en una declaración conjunta en Buenos Aires de la que participaron Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos y México, se decide desconocer los resultados del proceso electoral venezolano que tuvo lugar durante 2018 aduciendo su falta de legitimidad.<sup>92</sup> Se condena a estas elecciones por no ser un proceso “libre, justo, transparente y democrático”. Sumado a esto, se presenta la posibilidad de analizar medidas políticas y económico-financieras sancionatorias del “régimen autoritario” de Maduro. En el mismo sentido, se resaltan los problemas regionales que conlleva la inestabilidad en Venezuela, fundamentalmente los migratorios (Cancillería Argentina, 2018a). A esta declaración se le suma una muy similar, en la que Argentina firma en calidad de miembro del Grupo de Lima, desconociendo el resultado de las elecciones (Cancillería Argentina, 2018b).

De igual modo, durante un encuentro con funcionarios extranjeros que visitaron Argentina con motivo de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G20, el presidente Macri señaló que Venezuela “claramente no es más una democracia”.<sup>93</sup> Con este tipo de aseveraciones se puede observar una actitud reacia frente a la inclusión del gobierno bolivariano en la resolución del conflicto, a la vez que un planteo sobre posibles medidas políticas y económicas lleva a inducir mayor presión internacional amparada en acciones concretas. En el aspecto diplomático, algunas de las sanciones que se barajaron fueron la expulsión del embajador venezolano en Argentina y la reducción del nivel de representación diplomática argentina en Caracas (Lejtman, 2018).

Un episodio que reviste importancia en el plano multilateral ocurre durante la 48° Asamblea General de la OEA, en Washington. Allí, además de adoptarse la mencionada declaración 2929 que declara la ilegalidad del proceso electoral venezolano, los dichos del Canciller Faurie son también relevantes. Por un lado, este considera la posibilidad de la aplicación de la Carta Democrática Interamericana a Venezuela, agregando que “El prestigio y relevancia de la OEA se juegan en lo que sea capaz de hacer en pos de ello” (Cancillería Argentina, 2018c). Estas expresiones resonaron especialmente en aquel contexto, debido a que la eficacia de la OEA para pronunciarse sobre la crisis de Venezuela había sido cuestionada por algunos países. Esto ocurre tras el intento fallido de la 47° Asamblea General en 2017 de aprobar una declaración similar (Bezus et. al, 2017).

Otro hito importante que cabe destacar es la acusación de Macri a Maduro por crímenes de lesa humanidad. Este acto discursivo durante su alocución en la Asamblea General de las Naciones Unidas fue luego acompañado de una carta a la Corte Penal Internacional de Justicia con la

---

<sup>92</sup> Clarín (2018) Jorge Faurie: “Nuestra política exterior no es ideológica, pero sí tenemos ideas”. Disponible en: <https://bit.ly/3B6EHTg>

<sup>93</sup> Infobae (2018). Mauricio Macri: "En Venezuela no hay más una democracia". Recuperado de: <https://bit.ly/3kf88vD>

denuncia hacia los máximos representantes del gobierno venezolano. Basada en informes del Alto Comisionado en Derechos Humanos de la ONU y la OEA, esta delación fue apoyada por los representantes de Colombia, Chile, Paraguay, Perú y posteriormente, Canadá. Hasta el momento, no existían antecedentes de acciones de este tipo frente a la Corte Penal Internacional (Beldyk, 2018). Por otra parte, la ausencia de la firma brasileña llama la atención y se presenta a priori como una diferencia entre Buenos Aires y Brasilia en el manejo de las relaciones con Venezuela.

Entrado el año 2019, el gobierno argentino profundiza su oposición a Maduro. En una comparecencia a la Cámara de Diputados de la Nación, el Canciller Faurie declaró que en Venezuela actúan “fuerzas foráneas” refiriéndose específicamente a Hezbollah<sup>94</sup> y sus aparentes acciones de capacitación militar en ciertas regiones de Venezuela (CDN, 2018). Tiempo después, el Ministerio de Relaciones Exteriores entabló conversaciones con el Presidente de la Asamblea Nacional Venezolana, Juan Guaidó. Argentina, al igual que los países del Grupo de Lima, posicionó a la Asamblea Nacional como único poder del estado venezolano elegido legítimamente. Según el Grupo, las elecciones posteriores a la conformación de la Asamblea carecieron de validez (Cancillería Argentina, 2019a). Días más tarde, el gobierno argentino reconoce a Guaidó como Presidente Encargado de Venezuela “de conformidad con la Constitución venezolana” (Cancillería Argentina, 2019b). Finalmente, se entregaron credenciales a Elisa Trota, las cuales la acreditan como representante del Presidente Encargado de Venezuela (Cancillería Argentina, 2019c).

El accionar de la Cancillería Argentina evidencia una clara distinción entre la Asamblea Nacional de Venezuela como autoridad legítima del estado venezolano, frente al “régimen” de Maduro, a quien posiciona como un dictador. De esta manera, se señala a la Asamblea como el único receptor del mandato popular del pueblo venezolano y se la considera como único interlocutor en miras a la resolución del conflicto. En esta inteligencia, no se reconoce al gobierno venezolano como un actor legítimo y se lo excluye de las vías de diálogo bilaterales y regionales. En esta línea, el rechazo hacia la participación en el Grupo de Contacto refuerza la posición argentina de confrontación. Con el aval de Caracas, este grupo impulsado por México, Uruguay y algunos miembros de Unión Europea, intentó promover una salida negociada con todos los actores venezolanos, Guaidó y Maduro incluidos. Para ese entonces, el Grupo de Lima solo reconoce al Presidente Encargado y se niega a participar de una salida negociada que incluya al gobierno bolivariano (González, 2019). Esto último reafirma el aislamiento de Venezuela al que Argentina contribuye activamente rechazando posiciones moderadas. Cabe destacar que ambos grupos

---

<sup>94</sup> Hezbollah es una organización islámica musulmana surgida en El Líbano que cuenta con un aspecto político partidario, y además posee un brazo paramilitar que presenta lazos con Irán y es asociado al terrorismo, ampliamente cuestionado por la comunidad internacional.

expresan la negativa por la alternativa del uso de la fuerza como solución del conflicto. A pesar de esto último, los intentos posteriores de invocación al TIAR en el marco de la OEA hace que peligren las tradiciones de la región que la consolidaron en el sistema internacional como una Zona de Paz.

En otro orden de cuestiones, y consecuentemente con la hoja de ruta del llamado Presidente Encargado de Venezuela y la Asamblea Nacional, Argentina participó de la ayuda humanitaria que se intenta brindar en la frontera con Colombia durante 2019. Se creó en Cancillería una “Unidad de Gestión para el Apoyo a la Reconstrucción de Venezuela” y sumado a esto, se trabaja en la frontera con Cascos Blancos y personal médico argentino para atender las necesidades de los emigrantes venezolanos a través de la ayuda humanitaria (Cancillería Argentina, 2019d). En adición a estas acciones, el gobierno argentino también condenó el rechazo de Maduro hacia el ingreso de ayuda humanitaria en Venezuela (Cancillería Argentina, 2019e).

Ahora bien, el surgimiento de la figura de Guaidó contó con un fuerte ímpetu inicial, sin embargo, su figura irá perdiendo influencia con el paso del tiempo. Al no lograr avances significativos en torno a resolución de la crisis venezolana, tanto Guaidó como la presión internacional hacia Venezuela pierden su impulso inicial. En Estados Unidos, Trump cesa a John Bolton como Consejero de Seguridad Nacional, criticando su posición exagerada sobre Venezuela.<sup>95</sup> Por su parte, Argentina seguirá firmando las declaraciones ocasionales, pero los esfuerzos del gobierno estarán puestos en el ámbito doméstico, ya que un aspecto clave para el gobierno de Macri será la disputa electoral que pone en juego su reelección. Pese al estancamiento de la situación venezolana, se podrán observar nuevos signos de confrontación en la condena hacia “toda acción encaminada a desestabilizar nuestras democracias por parte del régimen de Nicolás Maduro y de los que buscan extender los lineamientos de su nefasta obra de gobierno a los países democráticos de la región” haciendo referencia a los sucesos de octubre<sup>96</sup> en Ecuador (Cancillería Argentina, 2019f). A su vez, Argentina expresó su repudio por la elección de representantes de Maduro en el Consejo de DDHH de la ONU en 2019.<sup>97</sup>

En el plano interno el año 2019 reviste mucha importancia en Argentina, especialmente para el gobierno de Mauricio Macri. Este es el año en el que termina su mandato y el presidente argentino buscaría su reelección. En este sentido, su discurso en la apertura de sesiones ordinarias en el Congreso de la Nación resalta algunas cuestiones importantes. Allí, existen varias referencias

---

<sup>95</sup> Mars, Amada (2019) Trump critica que el cesado Bolton “se pasaba de la raya” sobre Venezuela. El País. Disponible en: <https://bit.ly/3kjauJT>

<sup>96</sup> Durante 2019 se producen protestas y movilizaciones masivas en Ecuador originadas por medidas económicas del gobierno de Lenin Moreno. La situación escaló y llegó a decretarse estado de excepción.

<sup>97</sup> Cancillería Argentina (2019). Repudio de la Argentina por la elección de representantes de Maduro en el Consejo de DDHH de la ONU. Recuperado de: <https://bit.ly/3B7T21J>

explícitas al gobierno de Maduro. Mencionando el panorama regional y el escenario venezolano en particular, el mandatario argentino expresa “hoy, recuperamos el rol positivo de la Argentina, en la región y en la escena global. Ese rol incluye el trabajo con el Grupo de Lima para condenar las violaciones a los derechos humanos en Venezuela, y el reconocimiento al presidente encargado, Juan Guaidó. Venezuela está en una profunda crisis económica, política, humanitaria y sanitaria y solo se resolverá con más democracia y con el apoyo de los países comprometidos con el pueblo venezolano.” (Macri, 2019). Se hace notorio el rol gravitante que se le otorga no solo al Grupo de Lima como principal ámbito multilateral de discusión de temáticas regionales que trascienden el ámbito comercial, sino a lo que sucede en Venezuela como uno de los temas principales de la agenda de política exterior argentina en ese momento. Esto es en detrimento de las estrategias de otros países que buscaron una resolución de la crisis venezolana mediando entre gobierno y oposición, como el Grupo de Contacto. Estas instancias no parecen ser una opción deseable desde la óptica del gobierno argentino.

En este orden de ideas, Macri también se refiere a la política exterior de su propio gobierno, comparándose con las gestiones anteriores. Previo a su presidencia en 2015, afirma que “los ejes de la política exterior de nuestro país eran la alianza con Venezuela y el pacto con Irán”. Luego, se pregunta “¿Cómo puede ser que hayamos condecorado a Maduro, cuando hace rato que no respetaba la democracia ni los derechos humanos ni las libertades? ¿Cómo puede ser, cómo puede ser?” (Macri, 2019). De esta manera cuestiona la política exterior que precedió a su mandato, resaltando sus supuestos alineamientos ideológicos como perjudiciales para la inserción internacional del país. En palabras de Macri “se construía enemigos ficticios apelando a un nacionalismo cobarde que evitaba hacerse cargo de los problemas domésticos; se profundizaba nuestro aislamiento y el mundo nos daba la espalda, pero los argentinos elegimos cambiar” (Macri, 2019). Es llamativa la mención explícita a Venezuela durante la apertura de sesiones legislativas por primera vez en cuatro años. Sin embargo, el presidente argentino ha realizado comparaciones entre el chavismo y la oposición doméstica de manera habitual, especialmente en el transcurso de procesos electorales. Durante la campaña ligada a las elecciones legislativas de 2017, expresa que no podía dejar de pensar lo cerca que estuvo Argentina de seguir el camino venezolano “donde hay cada vez más violencia”.<sup>98</sup> Así plantea lo que hubiese sucedido si su espacio político no triunfaba en las elecciones generales de 2015. Estas comparaciones entre la oposición y el “régimen” de Maduro volverán a estar presentes en la campaña electoral de 2019.

---

<sup>98</sup> Clarín (2015). Mauricio Macri sobre Venezuela: “No pude dejar de pensar lo cerca que estuvimos de ir por ese camino” Disponible en: <https://bit.ly/3j9MTfF>

Además de la alocución en el Congreso Nacional, durante diversas entrevistas se pueden notar expresiones como “obviamente si no hacíamos nada nuestro destino era Venezuela”.<sup>99</sup> También, refiriéndose a un antes y un después en su presidencia, “a la distancia se veía un país que iba en la dirección del desastre final, el desastre final sería un Venezuela, un país totalmente aislado del mundo, sin energía, sin servicios, con una crisis humanitaria bestial” donde hoy el mundo ve “un país que giró en la dirección correcta y ve que, claramente, ha tenido que aguantar muchos chubascos porque la herencia era muy pesada, pero lo ve persistir.” Luego, refiriéndose a su relación con Guaidó, asevera “lo reconozco a él como presidente interino, lo hemos reconocido a su embajador acá, y la verdad que me cuesta entender cómo el kirchnerismo, con Cristina Kirchner a la cabeza, sigue ratificando su apoyo a Maduro, ya me costó entender cuando lo condecoraron, me pareció una vergüenza, porque ya Chávez había llevado a Venezuela a un estado predemocrático, Maduro lo profundizó enormemente, pero ya en la época de Chávez se veía este tema de no respeto de las libertades y la independencia de poderes.” (Macri, 2019b). Estas afirmaciones son categóricas, reafirman la confrontación con Maduro y la radicalización de las relaciones con Venezuela, reconociendo un presidente encargado como legítima autoridad, en contraposición al gobierno bolivariano. Sumado a ello, se relaciona la crisis que atraviesa el país con el modelo de gobierno aplicado no solo por Maduro, sino por Chávez en Venezuela y su relación directa con los gobiernos previos en Argentina. Es decir que no se condenan únicamente los sucesos recientes con epicentro en Caracas, sino que además parecen rechazarse de manera general las ideas del chavismo y, a un nivel regional, también las ideas de la “Marea Rosa”, gobiernos argentinos anteriores incluidos.

Se puede decir, entonces, que la lógica de la autonomía queda rechazada desde la óptica del gobierno de Macri, dejando como única opción posible la aquiescencia, que significa en este caso el plegamiento a los intereses de Estados Unidos hacia la región. Con Trump en la Casa Blanca y el multilateralismo en constante revisión, acatar los lineamientos de Washington en el plano de la seguridad hemisférica se vuelve un tema central si se espera obtener beneficios en las relaciones con la potencia del norte. Esto influye de manera especial sobre los cursos de acción diseñados en torno a la situación en Venezuela. En palabras del embajador argentino en Washington, Fernando Oris de Roa, “EE. UU. tiene hacia nosotros un interés político, y nosotros tenemos hacia ellos un interés económico. A EE. UU. le interesa el tema de la seguridad, el apoyo internacional, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico. Una agenda de corte político internacional”. Así es que se plantea una agenda de relacionamiento donde “poder trabajar con ellos dándoles satisfacciones a

---

<sup>99</sup> Casa Rosada (2018) Entrevista al presidente Mauricio Macri para el programa "El diario de Mariana". Disponible en: <https://bit.ly/3837N9T>

los intereses que ellos tienen con respecto a nosotros, y al mismo tiempo, de una forma diplomática, que eso se traduzca en una actitud más bien positiva con respecto a nuestra agenda económica” (Niebieskikwiat, 2018b).

Desde un principio, la presidencia de Macri entraría en conflicto con la administración de Maduro. Lejos de desideologizar la política exterior, el mandatario argentino agregaría todo un barniz ideológico a las relaciones con Caracas. Esta confrontación respondería a cierta necesidad de mostrar señales claras del nuevo realineamiento internacional argentino hacia Estados Unidos, Europa y hacia el capitalismo financiero internacional, en busca de inversiones. Por otra parte, en concordancia con las intenciones de flexibilizar el Mercosur, suspender a Venezuela del organismo significaría evitar un potencial y probable veto (Frenkel, 2016). En el plano doméstico, la estrategia de repudiar al gobierno bolivariano tiene que ver con el proceso electoral. Con su permanencia en el cargo en juego, el presidente argentino se refiere a la crisis venezolana como un posible futuro para la Argentina durante la campaña, máxime cuando hay escasos resultados para mostrar y una economía en recesión.

En síntesis, Venezuela es un tema recurrente en la agenda del gobierno de Cambiemos en Argentina. A medida que la crisis venezolana se agudiza, el manejo de las relaciones bilaterales con Caracas presenta características de radicalización. En el plano interno, se busca asociar al gobierno chavista directamente con la oposición doméstica. Esta actitud confrontativa se comprende en las marcadas diferencias ideológicas que pretendió mostrar un gobierno liberal-conservador frente a sus predecesores progresistas. Cada vez que existe una disputa electoral, las similitudes entre los rivales políticos de Macri y el gobierno de Maduro se vuelven a mencionar, con un mayor énfasis en las elecciones presidenciales, donde las apuestas son más altas. A su vez, el tema presenta pocas rispideces hacia el interior del gobierno. Una vez resueltas las discrepancias con la salida de la excanciller Malcorra, los responsables de diseñar la política exterior argentina – principalmente Macri, Peña, Pompeo y Faurie - tendrán una visión común de su estrategia. En términos del realismo neoclásico, se puede decir que el Ejecutivo de Política Exterior encuentra una mayor cohesión interna, lo que le proporciona cierta continuidad en la implementación de la política exterior.

Así, en el plano externo, la condena a Maduro aparece como una señal de la “vuelta al mundo” de Argentina, a la vez que la suspensión de Venezuela en el Mercosur elimina un obstáculo hacia la flexibilización del bloque comercial pretendida por el gobierno. Esto coincide con las directrices y los intereses estadounidenses de la administración Trump hacia la región. Con otras opciones de vinculación con la potencia norteamericana descartadas -como el TPP- Macri

sobreactúa un rol de liderazgo en la presión y aislamiento del gobierno bolivariano esperando conseguir con ello potenciales beneficios, sobre todo aquellos de índole económica. A su vez, la condena a Maduro es un tema en común hacia el relacionamiento con otros gobiernos liberal-conservadores que surgen en Latinoamérica, como en el caso de Brasil. No es casual que el planteo del PROSUR se de en los términos de buscar relacionamientos “no ideológicos”, defender la democracia y apostar por la economía de mercado.

El hecho de reconocer a Guaidó y desconocer al gobierno bolivariano hace a los intereses del gobierno argentino tanto en el plano doméstico como en el internacional. Hacia adentro, se señalan aparentes similitudes ideológicas entre el chavismo y la oposición peronista/kirchnerista buscando movilizar al electorado y lograr la permanencia en la Casa Rosada. En el plano externo, permite alinearse a los intereses estadounidenses en la región, buscando acceder eventualmente a beneficios de tipo económico. Así, desde Buenos Aires se intentará lograr una posición de liderazgo en los ámbitos multilaterales en los que Venezuela se vuelve una cuestión relevante. Serán privilegiadas las instancias interamericanas con presencia estadounidense como la OEA. Por otro lado, los espacios que supieron utilizarse para la construcción de una inserción internacional autónoma pierden relevancia en las preferencias del gobierno. Argentina se retirará de Unasur y buscará potenciar el aspecto económico del Mercosur. Más allá de perder una relación comercial que no era deficitaria<sup>100</sup> parece que, en la óptica del Ejecutivo de Política Exterior de Argentina, los beneficios potenciales de confrontar a Maduro no implicaban mayores riesgos.

---

<sup>100</sup> Entre 2002 y 2011 las exportaciones de Argentina hacia Venezuela se incrementaron a una tasa del 32,7% acumulativa anual, mientras que las importaciones lo hicieron a un ritmo inferior: 14,4%. El saldo de la balanza comercial ha sido ampliamente favorable para la Argentina y casi el 30% de ese flujo de exportación a Caracas estaría representado por bienes manufacturados de alto valor agregado (Ministerio de Economía, 2011 como se citó en Frenkel, 2016)



## **4- BRASIL**

### **La relación Brasil - Venezuela y la “Nueva Política Exterior Brasileña”**

Brasil y Venezuela comparten una frontera de aproximadamente 2.200 km, pese a ello, el vínculo bilateral se presenta raquítico en sus inicios. Las relaciones diplomáticas entre ambos se establecen en 1843, pero diversos factores dificultan su profundización y densificación. Entre ellos, se pueden mencionar la falta de complementariedad económica de sus actividades comerciales, sumado a la ausencia de infraestructura y medios de transporte en el territorio, donde la selva amazónica actúa en un principio como barrera natural. Además, las concentraciones de población se presentaron geográficamente distantes, hacia el Caribe en Venezuela, y al centro-sur en Brasil. Al mismo tiempo, a partir de la exploración petrolera a principios del siglo XX, Caracas proyecta su economía hacia el norte concentrándose en su papel de proveedor de energía, alejándose de la región sudamericana y dependiendo en gran medida de la economía de Estados Unidos. Por su parte, Brasil focalizará esfuerzos hacia sus vecinos del sur (Nunes, 2011). Estos factores implicarían en los hechos una mínima interacción estratégica entre las dos potencias, con pocos conflictos y escasa cooperación.

Hacia fines del siglo XX, uno de los principales obstáculos políticos para el desarrollo de las relaciones regionales de Venezuela, la Doctrina Betancourt,<sup>101</sup> presenta cierta atonía y el país comienza a salir de su relativo aislamiento hacia el sur de la región. A su vez, la creciente interdependencia económica fomentada por el sistema de Bretton Woods, las crisis del petróleo (1973 y 1979) y el agravamiento de la deuda latinoamericana serán también determinantes para la adopción de un modelo de coordinación hemisférico (Nunes, 2011). A partir de ello se inicia un acercamiento de los países de la región en general, y de Venezuela y Brasil en particular, potenciado por incentivos sistémicos.

Un primer acercamiento entre ambos países contempla la zona fronteriza, otrora el principal obstáculo físico para la profundización de las relaciones bilaterales. Las preocupaciones en materia de seguridad en la zona permitieron allanar el camino para la cooperación concreta entre Brasil y Venezuela. Así es que se emprende una política de poblamiento del área fronteriza, con los objetivos de velar por la soberanía nacional en cada territorio, mejorar la calidad de vida de las poblaciones locales, asegurar buenas condiciones para las poblaciones indígenas, desarrollar las

---

<sup>101</sup> Se denomina Doctrina Betancourt a los lineamientos de política exterior propuestos por el presidente Rómulo Betancourt (interino durante 1945-1948 y constitucional en 1959-1964) de Venezuela, los cuales establecen la ruptura de relaciones diplomáticas con gobiernos sin origen democrático. Una de las razones por las que las relaciones entre Venezuela y el resto de sus vecinos se desarrollaron de forma tardía, fue debido a la vigencia de estos principios y a la presencia de varios gobiernos de facto en el continente latinoamericano en el siglo XX.

potencialidades económicas y proteger los recursos naturales (Cervo, 2003). Programas como PRODESSUR<sup>102</sup>, el SIPAM<sup>103</sup> y el SIVAM<sup>104</sup> sirven de ejemplo para retratar este tipo de esfuerzos.

Posteriormente, los acercamientos fronterizos permitirán la cooperación en materia energética, aspecto que se volverá importante en el manejo de la relación entre Caracas y Brasilia. Los cursos fluviales de Venezuela, con cascadas de mayor potencial, ofrecen posibilidades reales de abastecimiento de energía eléctrica a las regiones brasileñas aledañas. El primer contrato para la construcción de una línea de transmisión fue firmado por los presidentes Rafael Caldera y Fernando Henrique Cardoso (Cervo, 2003:175). A esto se le suman avances en la infraestructura de transporte, con la construcción de carreteras, como la denominada BR-174 que conecta las regiones fronterizas de Roraima y Amazonas en Brasil, con el sureste venezolano. Esto indica una incipiente integración energética en las zonas de frontera, con especial mención al estado de Roraima el cual no se conecta al entramado nacional brasileño, sino que es abastecido en mayor parte desde Venezuela. Estos aspectos deberán tenerse en cuenta a la hora de analizar las relaciones bilaterales durante la crisis venezolana actual.

Los hechos anteriormente mencionados indican que, a principios de 1990 el acercamiento estratégico pasó a profundizarse, modificando cualitativamente las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela. Esto coincide, a su vez, con el fin de la bipolaridad en el sistema internacional y la adopción de las propuestas del Consenso de Washington por parte de la gran mayoría de los países de la región. En esta línea, se implementaron programas de ajuste estructural frente a un escenario de elevados precios del petróleo y el aumento de los costos de la deuda externa, originado en los altos niveles de los tipos de interés. Entre los países más endeudados figuran Brasil, México, Argentina, Venezuela, Perú, Colombia y Chile, cuya deuda aumenta en promedio 7 veces durante 1970-1980 y continúa esta tendencia en 1990 (Martínez y Reyes, 2012). Las medidas económicas fueron similares y consistían en planes de privatización, reconversión industrial, disminución del gasto público, eliminación de los aranceles de aduanas, liberación de los precios y de las regulaciones cambiarias, todas ellas orientadas a equilibrar la economía y hacerla más productiva y competitiva (Rodríguez Rojas, 2010). No obstante, el advenimiento de Hugo Chávez al Palacio

---

<sup>102</sup> El Proyecto de Desarrollo Sustentable del sur (PRODESSUR) desarrollado por Venezuela en el año 1994 se constituye como una política de desarrollo para la región de Guayana. Entre las cuestiones más importantes figura la creación de redes entre la población asentada en las localidades de la zona mediante nueva infraestructura, el fomento a la migración hacia el sur del Orinoco, desarrollo acelerado de recursos naturales y actividades económicas, como minería, exploración petrolera, turismo, agricultura y silvicultura.

<sup>103</sup> El Sistema de Protección Amazónica (SIPAM) fue creado en la década de 1990 para integrar información y generar conocimiento actualizado para la articulación, planificación y coordinación de acciones de gobierno en la Amazonia Legal Brasileña, con el objetivo de protección, inclusión social y desarrollo sostenible en la región.

<sup>104</sup> El Sistema de Vigilancia Amazónica (SIVAM) es un proyecto elaborado por las agencias de defensa de Brasil, con el propósito de asegurar el espacio aéreo del Amazonas, fue complementario al SIPAM.

de Miraflores marcará un nuevo rumbo en el manejo de los asuntos internos en el país. Este hecho también representa un giro en materia de política exterior, la cual estará orientada hacia el sur de la región y en clave autonómica.

Se puede decir que la ola de gobiernos progresistas en la región comienza con la llegada al poder del líder venezolano en 1998. En Brasil, el triunfo de Lula da Silva en elecciones se produce unos años después, en el año 2002. Mientras tanto, Fernando Henrique Cardoso y Hugo Chávez profundizaron sus relaciones bilaterales. A pesar de ser dos gobiernos considerados opuestos ideológicamente, estos continuaron desarrollando el acercamiento estratégico. Incluso el apoyo por parte de Brasil fue importante para frustrar el golpe de estado al gobierno chavista durante el año 2002 (Pedroso, 2015). Esta dinámica, aparentemente contradictoria, puede comprenderse a raíz de diferentes ópticas y factores domésticos. El territorio amazónico es demasiado amplio e importante por su riqueza en biodiversidad y recursos para ser protegido en soledad. Para Brasil, dicho acercamiento conlleva la posibilidad de darle acceso a sus exportaciones hacia el Caribe. Por otra parte, Caracas espera que Brasilia actúe de intermediario en el desarrollo de las relaciones venezolanas con sus vecinos hacia el sur, poco cultivadas hasta ese momento. En términos de integración energética, ambos resultan beneficiados tanto por el petróleo venezolano como por la tecnología brasileña en esta área. Finalmente, dicha interrelación se presenta como una forma de contrabalanceo frente a las expectativas de liderazgo regional que cada uno planifica en escenarios de crecimiento económico (Nunes, 2011:64).

Con la llegada de Lula al Palacio del Planalto en 2003, las coincidencias estratégicas entre Brasil y Venezuela se complementaron con una cosmovisión ideológicamente similar entre sus líderes, a pesar de que su origen como dirigentes haya sido diferente.<sup>105</sup> Así, los lineamientos de cada estado quedarán orientados hacia la búsqueda del desarrollo regional y la sinergia entre Brasil y Venezuela se renueva. A todo esto, se le suma el auge económico provocado por los elevados precios de *commodities*, lo cual permitió el ejercicio de una política exterior proactiva, crítica de los lineamientos de Estados Unidos hacia la región y de rechazo hacia las medidas contempladas en el Consenso de Washington. En esta inteligencia, se intentaron aplicar plataformas de justicia social y reducción de las desigualdades. A nivel regional, se consolidaron las iniciativas de

---

<sup>105</sup> Lula llega a la presidencia de Brasil luego de sus años como obrero metalúrgico y sindicalista luego de varios intentos frustrados, siendo fundador del Partido de los Trabajadores. Por su parte, Chávez proviene de la carrera militar, habiendo formado parte del Movimiento Bolivariano Revolucionario 200, intentando tomar el poder mediante un golpe de estado contra el gobierno de Carlos Andrés Pérez en 1992. Luego llega a la presidencia tras ganar en elecciones representando al partido de izquierda Movimiento Quinta República.

ALBA,<sup>106</sup> Unasur y se gestiona la incorporación de Venezuela al Mercosur en calidad de miembro pleno.

Durante los gobiernos de Lula (2003-2010), la relación bilateral con Caracas girará en torno a la exploración de petróleo y gas de manera cooperativa. Además, se acuerda la construcción de refinerías y se anuncian inversiones hacia el aprovechamiento del potencial hidroeléctrico en la frontera. A esto se le suman acuerdos de compra y venta de hidrocarburos, y de distribución de combustibles en el mercado brasileño. Las importaciones brasileñas desde Venezuela crecen, en especial aquellos productos de origen mineral, mientras que su pauta exportadora se incrementa tanto cuantitativamente como en su diversidad de productos. Esto último da como resultado un superávit en la balanza comercial favorable a Brasil (Silva y Jarochinski, 2019). Los hechos mencionados ilustran la creciente relevancia de la alianza entre ambos países, la cual continuará profundizándose hacia el final del mandato de Lula. A su vez, la relación bilateral estará complementada por estrategias de política exterior concordantes hacia el sur de la región y en su papel de liderazgo dentro de Unasur.

Bajo la presidencia de Dilma Rousseff (2011-2016) y hasta su *impeachment*, la presidenta brasileña continuará los lineamientos de política exterior heredados hacia Venezuela y la región. A grandes rasgos, se puede mencionar el mantenimiento de relaciones cordiales con Estados Unidos, la cooperación activa con países vecinos para formar a la región -América del Sur- como un espacio geopolítico independiente, apoyado en una coalición integrada junto a otros países en vías de desarrollo (Spektor, 2014). No obstante, se evidenciará un papel menos proactivo en la participación internacional de la presidenta. Esta variación en la intensidad de la política exterior brasileña se enmarca en cambios en el sistema internacional.<sup>107</sup> No obstante, razones de coyuntura interna parecen tener un peso más importante. En este último aspecto debe destacarse la creciente polarización política interna y su progresivo lugar en la agenda de discusión pública (Saraiva y Gómez, 2016). Esta turbulencia política interna contribuye negativamente a otras situaciones desfavorables de la economía brasileña, como la disminución del ritmo de crecimiento, de la competitividad sistémica y de las exportaciones, a la vez que el estado de la cuenta externa empeora (Cervo y Lessa, 2014). Por su parte, Venezuela también se encontrará convulsionada por la muerte

---

<sup>106</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos o ALBA-TCP fundada en 2004, es una propuesta propiamente venezolana y en conjunto con Cuba. Nace, además, como contrapartida al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) propuesta por Estados Unidos.

<sup>107</sup> Precios de *commodities* a la baja y repercusiones de la crisis financiera internacional de 2008 en la región, entre otras cuestiones acentuaron la crisis brasileña en el ámbito interno.

de Hugo Chávez y la posterior asunción de su vicepresidente, Nicolás Maduro, al mando del gobierno en 2013.

Dilma Rousseff es removida de su cargo en el año 2016 tras un proceso de *impeachment* ampliamente discutido.<sup>108</sup> Luego de su destitución la presidencia es asumida por el vicepresidente Michel Temer (2016-2018), miembro del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB). Este evento implicó ciertos cambios en la conducción de los asuntos de Brasil, tanto en el plano doméstico como en el externo. En el documento “Un puente para el futuro” se puede analizar la propuesta esbozada por el partido de Temer hacia el nuevo gobierno y su papel en el devenir brasileño. Allí aparecen como prioridades las metas de alcanzar el equilibrio fiscal, la reducción del déficit y la disminución del endeudamiento público en relación con el PBI. Sumado a ello, se destaca la propuesta de una política de desarrollo vinculada a la iniciativa privada -especialmente en el ámbito energético- y planes para la “plena inserción” de la economía brasileña al comercio internacional. En esta dirección se exponen intenciones de una mayor apertura hacia el libre mercado y el establecimiento de acuerdos comerciales regionales con Estados Unidos, Unión Europea y Asia. La transparencia en la gestión de gobierno y en la aplicación de políticas públicas se menciona reiteradas veces,<sup>109</sup> junto con la voluntad de reducir los impuestos, promover una simplificación jurídica y brindar mayor seguridad legal para empresas, lo que generaría un “ambiente propicio para una mayor realización de inversiones” (PMDB-Fundação Ulysses Guimarães, 2015). Cabe destacar que, desde el inicio del *impeachment*, países con gobiernos de corte progresista como Venezuela, Bolivia, Cuba, Ecuador y Nicaragua, junto con bloques regionales como ALBA/TCP se mostraron reticentes a reconocer la legitimidad al proceso que destituye a Dilma Rousseff. La respuesta por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil fue la de rechazar “enfáticamente” que estos países opinen y propaguen “falsedades” sobre el tema (Ministerio de RREE de Brasil, 2016).

Retomando los conceptos del Realismo Neoclásico, se produce un cambio notable en el Ejecutivo de Política Exterior de Brasil. Con una orientación liberal-conservadora que emerge de la nueva coalición de gobierno formada por la alianza entre el Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), Michel Temer

---

<sup>108</sup> Existen varias discusiones sobre la legitimidad del *impeachment* y dudas sobre el debido proceso durante su desarrollo. También se encasilla a este caso dentro de las características del Neogolpismo, en este sentido hay cierta intención de deponer y ejecutar al mandatario en el gobierno, simulando que la crisis es de tal envergadura que no habría otra opción más que remover al Ejecutivo. Así se mantienen formalmente las instituciones y se espera hasta que las políticas antigolpe de la comunidad internacional resulten improductivas (Tokatlian, 2009).

<sup>109</sup> A pesar de que el partido de Temer suscribe varias veces la necesidad de luchar contra la corrupción, es el mismo presidente quien tiene varias denuncias en su contra. Infobae (2019). Michel Temer será enjuiciado por un nuevo caso de corrupción en Brasil. Disponible en: <https://bit.ly/3sjVT6d>

evidencia intenciones de acercamiento a Estados Unidos y cierto retroceso de la visión centrada en la región y sus supuestos autonómicos, que ya mostraba señales de una menor intensidad bajo la presidencia de Dilma. Así, la relación con Washington y proyectos de desarrollo cercanos a la OCDE aparecen prioritarios en la agenda. Por su parte, la consideración de propuestas relacionadas con el denominado Sur Global como la de los BRICS<sup>110</sup> perderán importancia relativa (Actis, 2017). Temer esbozará una visión más optimista del sistema internacional y la idea de la apertura hacia el mundo junto con la necesidad de “desideologizar” la conducción de los asuntos exteriores del país (Frenkel y Azzi, 2017). Estos serán los principios a los que Michel Temer recurre constantemente para justificar el manejo de la política exterior durante sus años en la presidencia de Brasil. En su discurso de asunción expresará que desea “volver a representar los valores e intereses permanentes” de Brasil fijados en la Constitución Federal de 1988, marcando distancia con las administraciones petistas anteriores (Temer, 2016).

En este marco surge la “Nueva Política Exterior Brasileña” denominada así por el primer canciller bajo el mando de Temer, José Serra. Este fue el encargado de diseñar y distribuir los nuevos lineamientos de política exterior, los cuales quedaron plasmados en diez directrices que apuntan, entre otras cuestiones, a marcar diferencias con los gobiernos anteriores. Así se estableció que la diplomacia estaría al servicio de Brasil “como un todo, y ya no de las conveniencias y preferencias ideológicas de un partido político y sus aliados en el exterior”. Por otra parte, se destaca la dimensión comercial del relacionamiento externo del país, teniendo como primeras iniciativas el acercamiento a las negociaciones en el marco de la OMC y la flexibilización del Mercosur. Adicionalmente, se planteó el acercamiento a la Alianza Pacífico, para lo cual se cuenta con la Argentina de Macri, con la que se comparte “referencias similares para la reorganización de la política y la economía”. Finalmente, se remarcó la necesidad de protección de las fronteras, “lugar en el que se desarrolla el crimen organizado en Brasil” (Serra, 2016).

Cuando Serra se refiere a los “aliados en el exterior de un partido político” parece apuntar hacia los gobiernos de la región con los que Lula y Dilma habían profundizado sus relaciones, incluida Venezuela. En consecuencia, se reorientaron los esfuerzos hacia los vínculos con aquellos aliados “tradicionales” de Brasil, especialmente Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Además, las necesidades en el plano comercial también permiten ubicar a China y la India como socios deseables, al igual que al resto de Asia, África y el mundo árabe. Estos últimos, son países

---

<sup>110</sup> La sigla BRICS hacen referencia al conjunto de países formado por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Constituye el grupo de los países entre los Estados con economías emergentes considerados más relevantes tanto en sus economías como en su potencial como actores globales dentro del sistema internacional. Mediante la articulación de este grupo se busca conformar una gobernanza mundial alternativa, que permita el crecimiento de los países en desarrollo.

que no han sido considerados como aliados tradicionales, sin embargo, representan cierta posibilidad de réditos comerciales. Por otra parte, la mención al gobierno argentino hace alusión a similitudes entre las ideas que representan las administraciones de Macri y Temer. Se plantea, en definitiva, una estrategia de inserción internacional liberal dirigida hacia los Estados Unidos, donde el comercio y las inversiones tienen un lugar privilegiado en la agenda.

José Serra dejará el cargo en 2017 debido a problemas de salud.<sup>111</sup> Quien lo reemplaza durante la gestión de Temer, Aloysio Nunes Ferreira, continuará los lineamientos de su predecesor. Este vuelve a marcar diferencias con los gobiernos petistas, expresando que “la política exterior tiene que estar al servicio del país y no a los objetivos de un partido, sea el que sea”. Asimismo, se resalta el aspecto comercial de los vínculos internacionales de Brasil y los tópicos de seguridad, principalmente en la frontera debido al carácter transnacional que presenta el crimen organizado. Por último, algo sobresale en las concepciones del ministro cuando este se refiere a la región expresando “continuaremos dando la prioridad necesaria a nuestra relación con las naciones de América del Sur, América Central, América Latina y el Caribe en su conjunto” (Nunes Ferreira, 2017). Aquí aparece una nueva distinción en la referencia geográfica utilizada por los gobiernos anteriores, los cuales se refirieron particularmente a “América del Sur” como el espacio geopolítico prioritario de su estrategia de desarrollo. A la par, se produce un incipiente alejamiento de esta subregión por parte de Brasil, quien reducirá notablemente sus esfuerzos en la construcción de su rol como líder regional sudamericano.

A priori, se destacan tres ejes en la plataforma de la política exterior brasileña que impulsa el gobierno de Temer en sus propuestas de “desideologización”, comercio y seguridad. Estos enunciados aparecerán como una nueva constante en la gestión de los asuntos externos del país. Con personalidades y características diferentes, tanto el canciller José Serra (2016-2017) como Aloysio Nunes Ferreira (2017-2018) y, con la llegada de Bolsonaro a la presidencia, Ernesto Araújo (2019-2021) mantendrán discursos, acciones y estrategias similares. Sus plataformas estarán sustentadas bajo dichos preceptos, alineándose con los intereses de Estados Unidos (Moreira, 2020). Otra de las innovaciones en la conducción de la política exterior brasileña *post-impeachment*, será que ninguno de los ministros de relaciones exteriores apuntados por Temer proviene de la carrera diplomática, en tanto que Araújo carece de un perfil destacado dentro de Itamaraty. Este hecho rompe con cierta tradición instaurada en Brasilia que establece la conducción

---

<sup>111</sup> Chagas, P. V. (2017). José Serra pede demissão do Itamaraty por problemas de saúde. Agência Brasil. Brasília. Disponible en: <https://bit.ly/388K1cl>

burocrática de las relaciones exteriores, hecho que puede denotarse en la elevación del “tono” de las declaraciones de los funcionarios (De Miranda, 2019; Moreira, 2020).

En lo relativo a la situación de su vecino del norte, bajo el mando de Temer, Brasil se aleja del eje bolivariano regional y se acerca a Washington. Esto está directamente relacionado con la estrategia de aislamiento a Maduro planteada por Trump, con quien Temer expresó tener “coincidencias absolutas” en el tema.<sup>112</sup> Por lo tanto, las relaciones con Caracas desmejoran visiblemente. Se apoyará la suspensión de Venezuela en el Mercosur por el incumplimiento de “obligaciones económicas, políticas migratorias y derechos humanos”, así como su expulsión, en agosto de 2017 (Actis, 2017). De igual modo, Brasilia tiene un rol activo en la denuncia a las violaciones de Derechos Humanos vinculadas al gobierno de Maduro, a la vez que apoya la intervención de la OEA y su participación en el conflicto (Frenkel y Azzi, 2017). Durante la gestión de Nunes Ferreira, Brasil participa en el surgimiento del Grupo de Lima, espacio de condena enérgica al gobierno bolivariano (Moreira, 2020). La elección de la OEA marca también la predilección de espacios interamericanos, en desmedro de aquellos subregionales como UNASUR o Mercosur. Sobre estos últimos, primará una estrategia de integración regional en clave comercial, buscando la flexibilización de Mercosur, a la vez que se producen los primeros acercamientos con la Alianza Pacífico. Por otra parte, las relaciones con los miembros de Unasur más cercanos a Venezuela también se tensan, lo que repercute en el funcionamiento del organismo (De Miranda, 2019:131).

Jair Bolsonaro asume la presidencia de Brasil en un contexto marcado por la reconfiguración del papel internacional del país a la par de cambios importantes a nivel interno, producto del proceso de *impeachment* y de la crisis económica (esta última con una caída acumulada del PBI del 7% entre 2015 y 2016).<sup>113</sup> Por su parte, el panorama regional se encuentra convulsionado frente a las implicancias de la llegada de Trump a la Casa Blanca y el papel desempeñado por Estados Unidos desde entonces. Sumado a esto, el proceso de integración latinoamericano bajo consignas autonómicas, impronta de gobiernos progresistas anteriores, parece truncarse dando paso a visiones que priorizan el ámbito comercial. Cuestiones como la flexibilización del Mercosur, el acuerdo comercial con la Unión Europea y el acercamiento hacia la Alianza Pacífico remarcan este último punto.

### **El Ejecutivo de Política Exterior: el gobierno de Bolsonaro**

---

<sup>112</sup> Télam (2017). Temer tiene "coincidencias absolutas" con Trump por Venezuela. Disponible en: <https://bit.ly/3sQq6Zo>

<sup>113</sup> Lissardy, G. (2016) Brasil: las 4 causas del desplome de la mayor economía de América Latina. BBC Mundo. Disponible en: <https://bbc.in/33N9QAm>



El nuevo gobierno brasileño anuncia la “desideologización” de la política exterior y promueve un perfil basado en medidas de apertura económica, lo que marca intenciones de acercamiento hacia Estados Unidos, y un regionalismo complementario a la globalización liberal, que incluye la propuesta de flexibilización del Mercosur (Frenkel y Azzi, 2021). A partir de allí, Bolsonaro continuará los lineamientos heredados de Temer basados en la propuesta de “desideologización” de las relaciones exteriores, el comercio y la seguridad.

En el año 2018, Jair Bolsonaro triunfa en segunda vuelta sobre el candidato del Partido de los Trabajadores, Fernando Haddad, convirtiéndose así en el nuevo presidente de Brasil. El diputado y excapitán del ejército llega al Palacio del Planalto en un escenario interno altamente polarizado y con una plataforma marcadamente liberal en lo económico y conservadora en materia social, centrando su campaña en propuestas que apuntan a combatir la corrupción y la criminalidad. Asimismo, ha evidenciado posturas extremas en temas de educación, salud, seguridad y medio ambiente, a la par de posturas económicas favorables al libre mercado y en expreso rechazo al comunismo y socialismo, que el mandatario asocia a las presidencias anteriores del Partido de los Trabajadores.<sup>114</sup>

En lo que respecta a sus propuestas de política exterior, se pueden encontrar algunos indicios si se observa la coalición con la que Bolsonaro ganó las elecciones. Aquí tanto el PSDB como el Movimiento Democrático Brasileño (ex-PMDB) retroceden, y son los bloques ruralistas, evangelistas y militares quienes acompañan en principio al nuevo mandatario. Esto explica en buena medida los lineamientos externos del gobierno brasileño y las ideas que llegan al Ejecutivo de Política Exterior de Brasil, que presenta una nueva composición de los ministros y oficiales encargados de manejar las relaciones internacionales del país (Ripsman, 2009:281). Estos nuevos grupos en el Ejecutivo brasileño son actores relevantes para el Realismo Neoclásico, provienen de “elites sociales” socioeconómicas definidas, tienen en claro cuáles son sus intereses e intentan protegerlos frente a eventuales amenazas (Lobell, 2009:56). De manera que, los ruralistas estarán inclinados hacia una mayor apertura comercial en su búsqueda de exportación de *commodities* y una mayor competitividad, esto los hace propensos a apoyar la desregulación de la economía y los lleva a concebir a la integración regional en clave comercial. Por otra parte, el conservadurismo cristiano es propenso al acercamiento hacia Estados Unidos e Israel (Frenkel, 2018). En cuanto al sector militar, este buscará beneficiarse de una mejor relación con los Estados Unidos, a través del

---

<sup>114</sup> BBC Mundo (2018). Jair Bolsonaro gana en Brasil: cuáles son las principales propuestas del presidente electo. Disponible en: <https://bbc.in/3jbwd7y>

acceso a equipamiento, tecnología e intercambio militar.<sup>115</sup> Asimismo, las concepciones negativas asociadas a los gobiernos anteriores expresadas en campaña, dictaminan más un endurecimiento de la posición frente a Venezuela y el acatamiento de los lineamientos estadounidenses, que un abordaje diferente al de la gestión de Temer.

Luego de ganar en primera vuelta, Bolsonaro dirige un mensaje a sus votantes en el cual adelanta su posición frente al gobierno bolivariano de cara al segundo turno. Para ese entonces, la crisis venezolana aumenta su presencia en la agenda, a la par de la presión por parte de Estados Unidos y los países integrantes del Grupo de Lima hacia el gobierno de Maduro. En su alocución, un Bolsonaro candidato destacó “restan apenas dos caminos, el de la prosperidad, la libertad, la familia, el de los que están al lado de Dios y son responsables. Por otro lado, tenemos el camino de Venezuela. No queremos eso para nuestro Brasil”. Seguido de esto, destacó los trece años de gobiernos petistas que dejan como herencia los valores del país “desgastados” y añade “no podemos dar un paso a la izquierda” (Bolsonaro, 2018). Finalizando el mensaje, reaparecen los temas prioritarios de política exterior brasileña sobre los que se centra la retórica presidencial desde la asunción de Michel Temer, las propuestas de búsqueda de seguridad, comercio y “desideologización” de las relaciones externas.

Así es que, al inicio de su mandato, Bolsonaro continúa los lineamientos heredados de la gestión anterior. Sin embargo, en un breve período radicalizará el giro en el comportamiento externo de Brasil luego de los gobiernos de Lula y Dilma. Sus ejes centrales se basarán en un alineamiento acrítico con los Estados Unidos de Donald Trump, la reivindicación ideológica de la soberanía y los valores conservadores en contraposición al globalismo, y un desentendimiento respecto de la región sudamericana en términos políticos y de características de integración autonómicas (Frenkel y Azzi, 2021). Estos son cambios notables no solo en el período reciente sino en el papel histórico que supo jugar Brasil, especialmente en su rol orientado hacia la región sudamericana.

Una manera de distinguir los lineamientos en materia de política exterior que propone Bolsonaro durante su campaña electoral, y luego sus acciones en la presidencia, es a partir del análisis de los diferentes actores que participan en las decisiones que definen el perfil externo del país. Desde el realismo neoclásico se propone el análisis de la composición del Ejecutivo de

---

<sup>115</sup> El sector militar brasileño firma en 2019 el Acuerdo de Salvaguardias Tecnológicas que le permite a los Estados Unidos utilizar la base Alcántara para realizar lanzamientos espaciales a partir de la utilización de tecnología sensible en términos de seguridad y defensa. También consigue en 2019 el nombramiento del general Faria Júnior como vicecomandante del Comando Sur de Estados Unidos, luego de una negociación que comenzó en 2017. A esto se le suman otras cuestiones como la designación de Brasil como Aliado extra-OTAN (Magnani y Altieri, 2020).

Política Exterior, donde se encuentran algunas ideas que prefiguran el rumbo que seguirá Bolsonaro en la conducción de los asuntos exteriores. Si bien se conocen los intereses generales de la coalición, luego de conformar el gobierno estos objetivos particulares se tendrán que articular en la estrategia de inserción internacional de Brasil. En este aspecto, la correlación de fuerzas entre sectores ideológicos y otros pragmáticos de la coalición electa en 2018, resultan interesantes para comprender ciertas pugnas en la implementación de la política exterior brasileña. En el trabajo de Saraiva y Silva (2019) se mencionan los actores que definen, en mayor o menor medida, la estrategia de inserción internacional de Brasil durante este período. En primera instancia, se señala a un grupo ideológico, donde se ubica al Presidente y al Canciller Ernesto Araújo como sus principales agentes. Luego se presenta un ala pragmática, donde resaltan los roles del vicepresidente y general retirado Hamilton Mourão junto a la Ministra de Agricultura Tereza Cristina.

El ala ideológica de la coalición que llega al poder está influenciada por las ideas de Olavo de Carvalho.<sup>116</sup> Esta facción “olavista” de orientación nacionalista, conservadora en lo social y liberal en lo económico, tiene entre sus miembros más importantes e influyentes al Presidente, el canciller Araújo y el asesor presidencial para los asuntos internacionales, Filipe Martins (Schutte et. al, 2019). Con respecto a los lineamientos de la política exterior brasileña bajo su gobierno, Bolsonaro insiste con la idea de la “desideologización” de las relaciones exteriores, esto aparece asociado al rechazo de las directrices de los gobiernos anteriores y sus aliados regionales. Representa, además, una crítica al distanciamiento con Estados Unidos y los valores liberales de apertura comercial y fomento al libre mercado. Cabe destacar que este supuesto componente “desideologizado” de la política exterior que se pretende desarrollar si bien tiene la intención de marcar diferencias con los gobiernos anteriores, posee además una clara impronta ideológica propia.

Además, el proyecto político propuesto por Bolsonaro tiene su correlato en otras directrices de política exterior adicionales, las cuales se centrarán en “combatir el globalismo”, entendido en un sentido cultural y desde el conservadurismo social. Frente a esta tarea, para evitar la “decadencia moral de Occidente” se propone el alineamiento con los Estados Unidos de Donald Trump, supuesto defensor de estos “valores tradicionales”. En esta tarea también participarían Israel, Italia, Hungría y Polonia. Se propone redefinir los vínculos con Beijing y el mundo islámico, alejarse del multilateralismo y de los regímenes internacionales (Frenkel, 2019; Schutte et. al, 2019). El

---

<sup>116</sup> Olavo de Carvalho, autoproclamado filósofo, es considerado uno de los representantes de la derecha y el conservadurismo en Brasil. Más información en: Fellet, J. (2016) Olavo de Carvalho, o 'parteiro' da nova direita que diz ter dado à luz flores e lacraias. BBC Brasil. Disponible en: <https://bbc.in/2Wa1q2h>

canciller Araújo añade algunas ideas en este sentido, calificando al globalismo como un “sistema antihumano y anticristiano”, cuyo fin último es “romper la conexión entre Dios y el hombre”. De esta manera, presenta a Bolsonaro y a Trump como recuperadores de un “pasado simbólico, de la historia y la cultura occidentales” en un mundo donde la globalización pasó a ser comandada por el “marxismo cultural”. También deja ver cierto escepticismo hacia la defensa del medioambiente como una causa “secuestrada por la izquierda” y define a la “China maoísta” como uno de los principales peligros para Occidente.<sup>117</sup> En esta línea, Brasil se retira del Pacto Mundial sobre Migración de la ONU alegando que quien ingrese al país deberá estar sujeto a su ley, reglas y costumbres, además de cantar el himno y respetar su cultura<sup>118</sup>.

Parte de las propuestas más concretas de esta facción olavista se pueden observar en las 35 metas planteadas durante los primeros 100 días de gobierno. Entre ellas, se destaca un programa de ética y ciudadanía para ser adoptado por las escuelas y reestructurar la empresa brasileña de comunicación para “valorizar la calidad del contenido”. En materia de política exterior resalta la propuesta de reducción tarifaria del Mercosur, como así también la retirada de Brasil del patrón de pasaporte del Mercosur y el regreso al Escudo de la República como identidad visual de dicho documento.<sup>119</sup> A su vez, se producen otros gestos de alineamiento con los Estados Unidos, como la solicitud de ingreso a la OCDE apoyada en un principio por Trump y la obtención del estatus de Brasil como aliado extra-OTAN.<sup>120</sup> Estas ideas por parte del personal a cargo de las relaciones exteriores de Brasil deberán ponerse a prueba durante la nueva gestión, no sin desestimar del todo los intereses de un ala pragmática dentro del gobierno. A priori se prefigura el alineamiento hacia Washington y el acatamiento a los intereses y lineamientos estadounidenses hacia la región, en descrédito de las instancias subregionales de coordinación sudamericana.

Como presidente y autoridad jerárquica de la coalición, Bolsonaro enfatiza su impronta ideológica. Algunas de sus declaraciones permiten distinguir ciertas concepciones que se incorporaron al diseño de la política exterior brasileña, como también posibilita identificar qué tipo de “filtro” se utiliza para interpretar los estímulos que provienen del sistema internacional. La posición antagónica frente a Venezuela o el acercamiento brasileño hacia Estados Unidos e Israel parecen previsibles desde este punto de vista. No obstante, algunas de estas cuestiones ideológicas

---

<sup>117</sup> Folha de S. Paulo (2018) Contra o 'globalismo' e o PT, conheça frases do novo chanceler brasileiro. Disponible en: <https://bit.ly/2WfWj06>

<sup>118</sup> El Mundo (2019) Brasil abandona el pacto migratorio de la ONU. Disponible en: <https://bit.ly/3gnWxcs>

<sup>119</sup> Weterman, D., Tomazelli, I., Monteiro, T. (2019) Governo lança metas para 100 primeiros dias sem incluir Providência. Estadão. Disponible en: <https://bit.ly/2XQINSv>

<sup>120</sup> Bonilla, J. (2019) Brasil nombrado por Trump país aliado extra-OTAN. Defensa. Disponible en: <https://bit.ly/3j7pnji>

tendrán que compatibilizarse con aspectos pragmáticos durante los primeros meses de su gestión, lo que lleva a que algunos gestos y promesas de campaña tiendan a moderarse.

Los actores involucrados en la dirección pragmática de la política exterior brasileña son diversos y cuentan en principio con menor capacidad de injerencia. Estos son quienes abogan por una política exterior pragmática e intentan defender sus intereses principales. Entre sus integrantes, destaca el vicepresidente y militar retirado Hamilton Mourão, junto con algunos Ministerios como el de Economía, de Agricultura, de Minas y Energía. También se suman a esta facción sectores de la burocracia brasileña como el Banco Central e Itamaraty. (Saraiva y Silva, 2019). Un ejemplo concreto de la interacción entre los intereses del ala ideológica y el ala pragmática es el manejo de la relación con China. Una visita a Taiwán, por ejemplo, causa rechazo en dirigentes chinos,<sup>121</sup> un panorama que a priori se presenta poco deseable para las relaciones con el gigante asiático y primer socio comercial brasileño. Por otra parte, el anuncio del traslado de la embajada brasileña en Israel, desde Tel Aviv a Jerusalén,<sup>122</sup> también causa repercusiones en el mundo islámico. En este caso, deberá interceder el ala pragmática para proteger sus intereses y, finalmente, el anuncio no se concreta.

En un rol de conciliación frente a situaciones tensadas por el ala ideológica, la figura de Tereza Cristina, ministra de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento se destaca por sostener los intereses comerciales en China y el mundo islámico. Ella misma resalta que su papel es administrar los contratiempos causados por declaraciones de otros sectores,<sup>123</sup> realizando una suerte de diplomacia paralela.<sup>124</sup> Será la ministra quien procura mantener las buenas relaciones con los socios comerciales de Brasil. En este sentido, también se mantuvieron reuniones con los países árabes con el objetivo de relativizar el paso de Bolsonaro por Jerusalén, ocasión en la que el mandatario no visitó monumentos musulmanes. Así, a pesar de un acercamiento explícito hacia los Estados Unidos e Israel, el ala pragmática en el gobierno se destaca por cuidar los vínculos comerciales.<sup>125</sup>

Esta suerte de pugna dentro de la política exterior brasileña entre facciones pragmáticas e ideológicas también tiene repercusiones hacia el continente latinoamericano, en especial hacia el

---

<sup>121</sup> Magalhães, G. (2018) Aceno de Bolsonaro a Taiwan desanima Pequim, diz alto funcionário do regime chinês. Folha de S. Paulo. Disponible en: <https://bit.ly/3sDAVhr>

<sup>122</sup> Kresch, D. (2018) Bolsonaro diz a israelenses que irá transferir embaixada para Jerusalém. Folha de S. Paulo. Disponible en: <https://bit.ly/3sDTf9Y>

<sup>123</sup> CNN Español (2020). Temos que proteger nossos principais mercados, como a China, diz Tereza Cristina. Disponible en: <https://bit.ly/2WmnEhe>

<sup>124</sup> Marchao, T. (2019) Tereza Cristina faz "diplomacia paralela" para evitar crises com parceiros. UOL. Disponible en: <https://bit.ly/3D9Sjz5>

<sup>125</sup> Landim, R. (2019) Brasil não deve se meter na guerra entre China e Estados Unidos, diz ministra da Agricultura. Folha. Disponible en: <https://bit.ly/388GMls>

espacio de referencia sudamericano consolidado por Unasur. Los efectos de esta disputa se verán claramente en las relaciones con Venezuela.

### **La radicalización de las relaciones con Venezuela.**

Queda definida, en líneas generales, la consolidación del cambio de rumbo en los asuntos internacionales que proponen los Ejecutivos de Política Exterior brasileños luego de los gobiernos petistas. En principio, Temer plantea el objetivo de “desideologizar” la política exterior, priorizando el ámbito comercial y las cuestiones de seguridad. Esto lo lleva a alinearse con Estados Unidos y se produce cierto distanciamiento con respecto a los gobiernos de los países vecinos, a la par que el liderazgo brasileño en la integración latinoamericana decrece. Luego de ganar las elecciones, Bolsonaro continúa con los lineamientos heredados. Sin embargo, profundizará el cambio en materia de política exterior impulsado por ideas que rechazan el globalismo y promueven la defensa de los “valores occidentales”. En este apartado se analizará la política exterior brasileña hacia la región y su conducta en el manejo de las relaciones con Venezuela.

A grandes rasgos, la política exterior de Bolsonaro hacia el espacio latinoamericano se presenta en sintonía con las directrices expresadas anteriormente, lo que conducirá hacia un alejamiento de la región por parte de Brasil. Esto sucede a raíz del alineamiento con Estados Unidos, un consenso liberal conservador dentro de la coalición gobernante y el relegamiento de Itamaraty en el diseño de la política exterior (Frenkel y Azzi, 2021). La cuestión de la integración regional es abordada desde el aspecto ideológico y, en poco tiempo, Brasil consolida su salida de Unasur. También reduce su perfil en el Grupo de Lima, rechaza su participación en el Grupo de Contacto y no participa activamente del foro Prosur. Además, propone la liberalización del Mercosur abogando por una integración abierta y en esta línea, apoya acuerdos de tipo comercial como el de Mercosur-Unión Europea. Todo esto contribuye, en suma, a la reactivación de la OEA y el sistema interamericano, marcando el distanciamiento de Brasil hacia la región.

A los cambios en la concepción de la integración regional se le suma el relegamiento de Itamaraty. En su discurso durante la ceremonia de traspaso del cargo, el nuevo Ministro de Relaciones Exteriores, Ernesto Araújo, expresó “El presidente Bolsonaro está liberando Brasil por medio de la verdad. Nosotros vamos a liberar también la política exterior brasileña, vamos a liberar Itamaraty” (Araújo, 2019). Añadiendo críticas al globalismo, Araújo prometió conducir Itamaraty de acuerdo con el sector de población que votó a Bolsonaro, aproximarlos al sector productivo nacional y redefinir el papel de Brasil en Naciones Unidas.<sup>126</sup> Estas declaraciones marcan las

---

<sup>126</sup> Della Coletta, R. (2019) Ernesto Araújo estreia ‘olavismo’ no Itamaraty e dedica pouco espaço à pauta comercial. El País. Disponible en: <https://bit.ly/3sCrKha>

intenciones de una revisión del papel que desempeña Itamaraty en el diseño de la política exterior brasileña. Se promovieron, además, cambios en el currículo del Instituto Río Branco, responsable de la formación de nuevos integrantes del cuerpo diplomático. Entre ellas, se destaca la inclusión de lecturas sobre autores considerados clásicos, el retiro de la asignatura de historia de los países de América Latina<sup>127</sup> y la promoción de seminarios sobre globalismo a cargo del Canciller Araújo (Saraiva y Silva, 2019). Si se tiene en cuenta lo que plantean Nolte y Comini (2016), Unasur fue en parte moldeado por Brasil y refleja los intereses y objetivos de Itamaraty. Entonces, plantear la revisión del papel de esta institución en la política brasileña implica cuestionar la tradición latinoamericanista de Itamaraty, buscando moldear sus funciones, para que estas sean más acordes al pensamiento de la nueva administración.

Este es el marco en el que se desarrollan las relaciones con la región durante los primeros meses de la presidencia de Bolsonaro. Las relaciones con Venezuela, en particular, no son ajenas a estos lineamientos, las mismas se presumen tensas y presentan señales de radicalización. En este sentido, la caracterización de las instancias regionales de integración como bolivarianas y socialistas, sumado a la concepción de que el “bien” es encarnado por la nueva administración brasileña y el “mal” por Venezuela, marcan relaciones antagónicas con la potencia amazónica desde la campaña electoral. El gobierno de Bolsonaro se sumará a las resoluciones en el marco de la OEA y a los comunicados del Grupo de Lima. Además, reconocerá a Guaidó<sup>128</sup> y destacará el apoyo militar de sectores minoritarios<sup>129</sup> dentro de las Fuerzas Armadas de Venezuela durante la fallida Operación Libertad.<sup>130</sup> En aquel momento, Bolsonaro relacionó al gobierno venezolano con la oposición local expresando que Brasil “se solidariza con el sufrido pueblo venezolano, esclavizado por un dictador apoyado por el PT, PSOL<sup>131</sup> y aliados ideológicos”.<sup>132</sup> Todo esto se suma a declaraciones por parte de Itamaraty en las que se plantea que el “régimen” venezolano está basado en el tráfico de drogas, personas y el terrorismo.<sup>133</sup> Esto representa una postura de total

---

<sup>127</sup> Della Coletta, R. (2019) Ernesto Araújo exclui curso sobre América Latina de formação de diplomatas. Disponible en: <https://bit.ly/3zf95uq>

<sup>128</sup> G1 Globo (2019). Bolsonaro reconhece Juan Guaidó como presidente da Venezuela. Disponible en: <https://glo.bo/2UGFj2B>

<sup>129</sup> Galarraga Cortázar, N. (2019) Brasil alaba el apoyo militar a Guaidó, pero reconoce que no alcanza a los altos rangos. El País. Disponible en: <https://bit.ly/3Dk9Ncj>

<sup>130</sup> El 30 de abril de 2019, Juan Guaidó intenta llevar a cabo una insurrección civil-militar en Venezuela, con la intención de derrocar a Maduro. Esta operación contó con el apoyo de sectores minoritarios de las FFAA venezolanas y sectores de la oposición. Esta jornada se conoce como Operación Libertad.

<sup>131</sup> El Partido Socialismo e Liberdade (PSOL) es un partido de izquierda brasileño que defiende la opción de socialismo democrático para Brasil. Su creación en 2004 fue impulsada por disidencias con el Partido de los Trabajadores.

<sup>132</sup> Bolsonaro, J. [@jairbolsonaro] (2019) O Brasil se solidariza com o sofrido povo venezuelano escravizado por um ditador apoiado pelo PT, PSOL e alinhados ideológicos. Apoiamos a liberdade desta nação irmã para que finalmente vivam uma verdadeira democracia [Tweet]. Twitter. Disponible en: <https://bit.ly/3j9J0Hp>

<sup>133</sup> G1 Globo (2019). Itamaraty diz que regime Maduro é baseado no tráfico de drogas e de pessoas e no terrorismo. Disponible en: <https://glo.bo/2UIy8Ha>

oposición a Maduro. Adicionalmente, el reconocimiento a Guaidó también marca el desconocimiento del gobierno venezolano como uno de los interlocutores en una posible resolución del conflicto.

La posición brasileña sobre Guaidó, su oposición al gobierno de Maduro y la activa participación en las instancias regionales interamericanas, dan señales del alineamiento de Bolsonaro hacia Estados Unidos. Uno de los episodios de mayor relevancia en las relaciones entre Brasil y Venezuela durante la presidencia de Bolsonaro fue el planteo de una hipotética intervención militar que buscaría deponer al gobierno bolivariano. Aquí, el presidente brasileño va en línea con las declaraciones de Trump, las cuales nunca descartaron el uso de la fuerza. Asimismo, cabe mencionar las intenciones de activar el TIAR en el marco de la OEA, lo cual también abre la posibilidad del empleo de la fuerza. Durante una conferencia de prensa en Washington, luego de agradecer el apoyo estadounidense a la solicitud de ingreso de Brasil en la OCDE y la cooperación militar en la base de Alcántara,<sup>134</sup> Bolsonaro respondió una serie de preguntas. Una de ellas se trata sobre la posición de Brasil frente a una intervención militar por parte de Estados Unidos en Venezuela, a la que replica que no puede responder por tratarse de una cuestión estratégica, sin rechazar dicha posibilidad.<sup>135</sup> Luego, durante una entrevista radial expresa que todas las posibilidades están sobre la mesa, haciéndose eco de las declaraciones de Trump. También planteó que la decisión de intervenir sería evaluada por el mismo Bolsonaro, el Consejo de Defensa y finalmente el Parlamento brasileño.<sup>136</sup> Sin embargo, será el vicepresidente Mourão quien se encargue de desestimar y descartar el apoyo de Brasil a una intervención militar en el país vecino<sup>137</sup>. Esta figura dentro del gobierno representa el ala pragmática de la coalición y tiene vínculos fuertes con el sector militar que se encuentra en actividad en Brasil. Mourão será quien intente apaciguar los dichos del presidente, apuntando a reducir el tono de los mensajes y evitar los discursos y opciones extremas en una situación que evalúa como muy confusa.<sup>138</sup> Así, una diplomacia presidencial confrontativa hacia Venezuela encontró barreras de contención internas por parte de sectores militares, los cuales plantean una actitud más prudente.

---

<sup>134</sup> Mazui, G (2019) Base de Alcântara: decreto que aprova acordo do Brasil com os EUA é publicado no 'Diário Oficial'. G1 Globo. Disponible en: <https://glo.bo/2Wa2tPL>

<sup>135</sup> Planalto – Gobierno de Brasil (2019) Declaração à imprensa do Presidente da República, Jair Bolsonaro, durante Conferência de Imprensa com o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump- Washington/EUA. [Comunicado de prensa]. Disponible en: <https://bit.ly/3B5wAXb>

<sup>136</sup> Simões, E. (2019) Bolsonaro diz que Venezuela não pode seguir como está e consultará Congresso se EUA invadirem. Reuters. Disponible en: <https://reut.rs/3zf5Zq7>

<sup>137</sup> Monteiro, T. y Linder, J. (2019) Mourão reitera que Brasil não apoiará intervenção militar na Venezuela. Estadão. Disponible en: <https://bit.ly/3zbMi2u>

<sup>138</sup> VEJA (2019). Nos EUA, Mourão diz que Bolsonaro precisa abandonar discursos extremados. Disponible en: <https://bit.ly/3sJE3bp>



Otro aspecto importante que puede motivar un trato más delicado de las relaciones con Maduro es la zona fronteriza. Hay poblaciones en Brasil cerca del límite con Venezuela que dependen de la energía proporcionada por centrales ubicadas del otro lado de la frontera. Esto, a su vez, es potenciado por el flujo migratorio venezolano<sup>139</sup> que se presenta incesante (Hirst et. Al, 2019). Más precisamente, el estado de Roraima es el único que no está integrado al Sistema Interligado Nacional (SIN), el cual se encarga de la producción y distribución de la energía en Brasil, por lo cual resulta dependiente de la energía venezolana. Frente al agravamiento de la crisis en el país vecino, Roraima ha sufrido un aumento de los apagones, y las obras para integrar el estado al SIN se presentan impedidas por aspectos de licencia ambiental, ya que hay presencia de territorios indígenas donde las mismas se proyectan.<sup>140</sup> Por su parte, Maduro amenazó con cortar el abastecimiento de energía en la zona por deudas<sup>141</sup> e incluso llegó a cerrar la frontera entre Roraima y Venezuela a modo de protesta por las intenciones del ingreso de ayuda humanitaria en el territorio.<sup>142</sup> A esta situación se le añade la suspensión de las importaciones de energía venezolana por parte del gobierno brasileño, lo que ha derivado en el aumento exponencial de la deuda de la distribuidora de energía termoeléctrica en Roraima, la cual debe comprar una mayor cantidad de diésel para sostener la demanda.<sup>143</sup> Así, la dependencia energética del estado de Roraima se presenta a priori como un asunto doméstico que demanda una mayor prudencia en el manejo de las relaciones con Venezuela y que escapa al análisis sistémico. Este tipo de cuestiones ha demostrado su capacidad para sortear barreras ideológicas si existen consideraciones estratégicas sobre las mismas. De hecho, el acercamiento entre Hugo Chávez y Fernando Henrique Cardoso se produjo, en parte, con el objetivo de la promoción del desarrollo en la zona y derivó en la construcción de la central hidroeléctrica destinada a proveer Roraima actualmente.

A modo de cierre, las relaciones que plantea Bolsonaro entre Brasil y Venezuela inician con una fuerte retórica, asociando a Maduro con la oposición local durante la campaña y catalogándolo como la antítesis de las ideas que trae la nueva administración brasileña al Palacio del Planalto. En este sentido, el gobierno bolivariano es el enemigo lógico de las ideas que promueve la facción olavista. Sin embargo, las cuestiones de frontera y los esfuerzos de sectores pragmáticos dentro de la coalición gobernante, entre los que se destaca el vicepresidente Mourão,

---

<sup>139</sup> Brasil es el país que recibe la mayor cantidad de migrantes venezolanos, los cuales dejan el país producto de la crisis. Véase Azevedo, A. y Ferreira, L (2020) El registro del ACNUR llega a 134.000 refugiados y migrantes de Venezuela en Brasil. ACNUR. Disponible en: <https://bit.ly/388HAXw>

<sup>140</sup> VEJA (2019). Governo estuda alternativas para destravar linha de energia em Roraima. Disponible en: <https://bit.ly/3klHqld>

<sup>141</sup> G1 (2018) Venezuela ameaça cortar fornecimento de energia para Roraima. Disponible en: <https://glo.bo/3DbA7oz>

<sup>142</sup> G1 (2019) Venezuela fecha fronteira com o Brasil. Disponible en: <https://glo.bo/2WmloXk>

<sup>143</sup> Borges, A. (2019) Sem energia da Venezuela e isolada, distribuidora de Roraima acumula dívida de R\$ 286 milhões. Estadão. Disponible en: <https://bit.ly/3glvb71>

proponen un manejo más prudente, el apaciguamiento de discursos extremistas y se atienen a las tradiciones regionales como la no intervención en asuntos internos, descartando rotundamente el uso de la fuerza. Esta interacción entre un sector ideológico y otro pragmático parece ser una constante al comienzo del gobierno de Bolsonaro. Lo que se evidencia, entonces, es que la posición brasileña frente al caso venezolano comienza a morigerarse a medida que la correlación de fuerzas dentro de la coalición gobernante se estabiliza y la escalada del conflicto en la región parece estancarse. Aquí se destaca el factor temporal, en el corto plazo un nuevo gobierno asume planteando cambios radicales en la conducción de las relaciones exteriores del país, sin embargo, a medida que pasa el tiempo la distribución de poder en el sistema y cuestiones domésticas calman el impulso inicial (Taliaferro, 2009:29). Puede decirse que el ala ideológica está más enfocada en el corto plazo, en mostrar cambios en la conducta externa del país y su alineamiento a los intereses de Estados Unidos. Por su parte, la facción pragmática parece estar más enfocada en el largo plazo, cuidando entre otras cuestiones los intereses comerciales de Brasil, la tradición regional de no intervención y de evitar el uso de la fuerza.

La situación analizada plantea algunas sugerencias para el estudio enmarcado en el realismo neoclásico. En el proceso de traducción de los estímulos sistémicos e internos, una coalición de gobierno heterogénea en la que coexisten dos posturas relativamente opuestas puede dificultar el proceso de respuesta. Este puede estar sujeto a diferentes cambios, si bien no radicales, lo suficientemente perceptibles como para evidenciar interpretaciones divergentes del interés nacional en el corto plazo. El ala ideológica plantea un conflicto por la identidad brasileña, asociada a la erosión de los “valores” nacionales. Proponen el alineamiento con Estados Unidos y critican al globalismo. Si esto es llevado a un extremo puede impedir relacionarse con ciertos actores en el sistema internacional. Esto se muestra capaz de producir indirectamente consecuencias desfavorables, sobre todo en términos económicos, aspecto fundamental para el ala pragmática. Así, por ejemplo, cierta parte de la coalición estará dispuesta a relacionarse con actores no tradicionales si de ello dependen las exportaciones y el ingreso de divisas. A su vez, las decisiones que se toman en materia de política exterior tampoco revisten de un carácter definitivo, y de hecho se dan frecuentes ajustes que obedecen a esta correlación de fuerzas. Luego, esto podría o no repercutir en la credibilidad y la previsibilidad del perfil externo del país. Las tradiciones en la región tales como el respeto a la legalidad internacional, la no intervención en asuntos internos y la resolución pacífica de controversias son principios que se muestran de gran utilidad en este sentido. Plantear la posibilidad de una intervención en Venezuela implicaría quebrar varias de estas tradiciones, aumentando la incertidumbre, así como el dilema de seguridad y el fomento de dinámicas de balance de poder poco deseables en el subsistema. Los sectores pragmáticos en Brasil,

encabezados por Mourão, entienden que dichas tradiciones deben respetarse ya que a priori los costos de quebrarlas exceden la presencia de un “enemigo” fronterizo en el largo plazo. Más allá de que el ala ideológica obtenga por momentos mayor poder de acción, el ala pragmática es la que parece contener desviaciones problemáticas estableciendo ciertos límites y un manejo más pragmático de la política exterior brasileña.

## **5- Conclusión**

Dentro de las variantes de la escuela realista, el realismo neoclásico presenta un conjunto de supuestos que se adaptan al estudio contemporáneo de las relaciones internacionales. Este enfoque contempla el lugar que ocupa cada unidad en el sistema internacional y sus atributos de poder relativo. Es decir, se tienen en cuenta aquellos constreñimientos de tipo estructural, los cuales afectan las opciones y decisiones en materia de política exterior disponibles para un país de acuerdo con su posición relativa en la distribución de poder global y sus capacidades de poder material. Por otra parte, se argumenta que el impacto de esos atributos de poder en la política exterior de un país es complejo e indirecto, por lo que también contempla variables internas que actúan dentro de la unidad. De esta manera, se plantea que las presiones sistémicas deben ser “traducidas” por variables intervinientes en el nivel doméstico (Rose, 1998:146).

Otra cuestión de interés es el factor temporal. A largo plazo, se espera que las respuestas nacionales frente a estímulos externos reflejen la distribución de poder imperante en el sistema internacional. Sin embargo, en el corto plazo, se pueden presentar situaciones novedosas donde los estados encuentren pocas referencias para actuar. En un contexto de mayor incertidumbre, las políticas que se persiguen pueden no ser objetivas, eficientes o predecibles bajo premisas del análisis sistémico (Lobell et al. 2009:4). En un sistema anárquico, no siempre se produce una respuesta de tipo lineal y unívoca entre incentivos sistémicos y acciones emprendidas. Es en este contexto donde el análisis de factores domésticos se vuelve especialmente relevante para entender las características particulares de una política exterior específica.

Con un enfoque amplio, el realismo neoclásico permite analizar la política exterior de un país teniendo en cuenta su posición en la distribución de poder global, sin dejar de lado el contexto doméstico en el que la misma se diseña e implementa. A pesar de surgir como marco analítico orientado al estudio de los grandes poderes, que son aquellos jugadores que compiten entre sí por preservar o revisar el statu quo internacional, sus supuestos se pueden adaptar a jugadores de menor tamaño y poder. Al circunscribir el alcance de la teoría a un espacio más acotado, es posible analizar las dinámicas particulares que suceden en una región y que pueden quedar soslayadas en una mirada sistémica.

Durante este trabajo se utilizaron los aportes del realismo neoclásico para analizar la política exterior de Argentina y Brasil hacia Venezuela en el período 2015-2019. En un primer momento, se circunscribe el análisis hacia las dinámicas particulares que se desarrollan a nivel subsistémico. Así, se describen las condiciones estructurales y cómo estas impactan en la región latinoamericana.

En el corto plazo, la llegada de Trump a la Casa Blanca y los nuevos lineamientos de Estados Unidos hacia el “hemisferio occidental” repercutieron en el comportamiento de los gobiernos de la región, como también en el proceso de integración regional. Esto coincide con el repliegue de las ideas de la “Marea Rosa” que dan paso a la irrupción de gobiernos liberal-conservadores como los de Macri y Bolsonaro. A partir de allí, las instancias interamericanas como la OEA y el Grupo de Lima tendrán un mayor protagonismo, en detrimento de propuestas como Unasur e incluso Prosur. Es en el marco de la OEA donde la crisis venezolana se discute con mayor frecuencia, con una tendencia general a ejercer acciones de presión y aislamiento al gobierno de Maduro. Esto tiene consecuencias claras a partir de la suspensión de Venezuela en el Mercosur, la invocación al TIAR y el amplio reconocimiento a un gobierno alternativo ejercido por un Presidente Encargado como Juan Guaidó, con apoyo temprano desde la Casa Blanca. Todos estos aspectos llevaron a relegar a Maduro como un interlocutor válido en una eventual solución a la crisis. Por todo esto, es posible aseverar que la relación con Venezuela y la oposición al gobierno de Maduro es un aspecto clave en el vínculo con los Estados Unidos para los países de la región. Máxime cuando los gobiernos liberal-conservadores se acercan deliberadamente a Washington.

Habiendo examinado el panorama regional en el cual los gobiernos de Argentina y Brasil debieron implementar su política exterior, fue posible abordar estos casos por separado e identificar sus particularidades. En este trabajo se planteó la semejanza ideológica entre los gobiernos de Macri y Bolsonaro. A su vez, se remarcó su acoplamiento a la estrategia de presión y aislamiento al gobierno venezolano diseñada desde Washington. Ambos condenaron al gobierno de Maduro y radicalizaron sus relaciones con Caracas. Sin embargo, el foco del análisis estuvo puesto en esclarecer los matices que se presentan en el manejo de las relaciones con Venezuela de los gobiernos de Argentina y Brasil, a pesar de dicha impronta ideológica similar. Esta es una cuestión de especial interés para dar cuenta de las variaciones en la política exterior dos países periféricos, con gobiernos liberal-conservadores, que presentan diferencias en su comportamiento que se explican más por la composición del Ejecutivo de Política Exterior (Ripsman et. Al, 2009:280) que por la distribución de poder internacional.

Caracterizando los gobiernos de Argentina y Brasil, sus concepciones sobre el sistema internacional y los lineamientos de política exterior que de ellas se desprenden, es posible identificar algunos aspectos relevantes. Ambos llegan al poder luego de un ciclo de presidencias ubicadas dentro de la “Marea Rosa” y con un ambiente interno polarizado. Tanto Macri como Temer, y más tarde Bolsonaro, buscaron diferenciarse de sus predecesores rápidamente. Desde un principio trataron de acercarse a Estados Unidos y la crisis venezolana fue asociada con la ideología de la oposición local. Así, ambos gobiernos proponen ejes similares para el manejo de sus

respectivas relaciones exteriores. Por una parte, expresan la necesidad de “desideologizar” la política exterior, aspecto íntimamente relacionado con la posición frente a la crisis venezolana y el deterioro de las relaciones con el gobierno de Maduro, a la par de la deslegitimación de instancias regionales sudamericanas como Unasur. Otro aspecto importante es el económico, en el cual se baraja la posibilidad de revisar el Mercosur, suspensión de Venezuela mediante, y se aplican reformas internas para la captar capitales extranjeros del sector privado. A su vez, el aspecto de la seguridad dirigido a la lucha contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico, se menciona con frecuencia. Las acusaciones sobre corrupción hacia los gobiernos progresistas están asociadas a este último aspecto, siendo posible mencionar las sospechas sobre el gobierno argentino en los acuerdos energéticos con Venezuela y el *impeachment* en Brasil, que finaliza con Temer en la presidencia.

Luego del análisis de los casos de Argentina y Brasil, es posible destacar particularidades y matices entre los dos países. En el plano ideológico ambos gobiernos se ubican en el espectro liberal en lo económico y conservador en lo social. A su vez, estos tratan de reorientar su política exterior hacia los intereses de Estados Unidos, lo que los lleva a acoplarse a la estrategia de presión y aislamiento de Venezuela en la región. Sin embargo, a partir del análisis del Ejecutivo de Política Exterior es posible distinguir algunas diferencias en el manejo de la política exterior de estos países.

Para el caso de Argentina, Macri plantea críticas al gobierno venezolano desde su campaña electoral y sugiere la posibilidad de aplicar la Carta Democrática contra el gobierno de Maduro. Sin embargo, una vez que asume la presidencia se presenta cierto conflicto entre posiciones moderadas y otras más duras sobre cómo actuar respecto a la situación en Venezuela. Esto repercutió hacia adentro del Ejecutivo de Política Exterior del gobierno de Cambiemos, mostrando posturas disímiles entre sectores del “núcleo duro” y otros moderados dentro del gabinete. Una posición más conciliadora fue representada por la excanciller Susana Malcorra. Por otro lado, las posiciones más duras son encarnadas por el presidente Macri junto a su jefe de gabinete, Marcos Peña, y más tarde el secretario de Asuntos Estratégicos, Fulvio Pompeo. Finalmente, la partida de Malcorra y la asunción de Jorge Faurie como canciller, más cercano a la visión del presidente, marcó la consolidación de las posturas más duras sobre el gobierno de Maduro.

A partir de estos acontecimientos, la correlación de fuerzas en el Ejecutivo de Política Exterior durante el gobierno de Macri decantó hacia un endurecimiento de la posición argentina. Asimismo, esta homogeneización del gabinete dio mayor estabilidad al camino elegido. El nivel de radicalización de la relación bilateral con Venezuela aumenta a medida que Macri buscó liderar la presión hacia el gobierno de Maduro, reconociendo a Guaidó como presidente encargado y

alineándose fuertemente a los intereses de Estados Unidos. Sin embargo, hacia el final de su mandato, el presidente Macri estará más enfocado en el proceso electoral interno. La condena a Maduro y las ideas de la “Marea Rosa” formarán parte del discurso de campaña que el presidente utiliza en busca de su reelección, mientras que a nivel regional su actuación pierde intensidad. No obstante, el apoyo argentino a las resoluciones de la OEA y la activación del TIAR destacan por el nivel de confrontación hacia Maduro y las potenciales consecuencias para la región.

En el caso de Brasil, Bolsonaro hereda de Temer lineamientos de política exterior que condenan al gobierno venezolano, los cuales se mantienen bajo su mandato. Sin embargo, la coalición con la que llega al gobierno en 2019 marcó su impronta en el Ejecutivo de Política Exterior brasileño desde el comienzo. Se puede realizar la distinción entre dos facciones que intentan imprimir sus características e ideas a la conducción de la política exterior desde el Palacio del Planalto. Existe un ala ideológica, representada por Bolsonaro, el canciller Araújo y el asesor presidencial para asuntos internacionales, Filipe Martins, que plantea cambios radicales guiados por sus creencias conservadoras. Por otro lado, existe un ala pragmática representada por el vicepresidente y militar retirado Hamilton Mourão, junto a Tereza Cristina, Ministra de Agricultura, y sectores burocráticos como Itamaraty, que buscan preservar sus intereses enfocados en las tradiciones diplomáticas y las relaciones comerciales de Brasil. Así, a pesar de que hay cierto acuerdo en el alineamiento hacia Estados Unidos y la oposición al gobierno de Maduro, la correlación de fuerzas interna impacta en la relación bilateral con Venezuela.

Siguiendo la distribución de poder imperante en el sistema, Brasil se acopla a la estrategia de presión y aislamiento hacia Maduro impulsada por Estados Unidos bajo la administración Trump. Esto llevó a la radicalización de sus relaciones con Caracas, sin embargo, el ala pragmática establece ciertos límites internos. Bolsonaro no solo reconoce a Guaidó como presidente encargando, sino que planteó la posibilidad del apoyo brasileño hacia una hipotética intervención armada en Venezuela comandada por Washington. Esta posibilidad queda finalmente descartada por el vicepresidente Mourão, quien cuenta con el apoyo del sector militar brasileño. Cuestiones generales como la tradición regional de no intervención, y particulares como la integración energética en la frontera con Venezuela, pueden motivar una mayor moderación en la postura hacia el gobierno bolivariano. Por otra parte, el relegamiento de Itamaraty en el diseño de la política exterior brasileña contribuye a que el país se distancie de la región y reduzca su participación en el proceso de integración. La disputa entre las diferentes facciones dentro del Ejecutivo de Política Exterior de Brasil quedará sin resolverse, no obstante, el ala pragmática parece poner barreras internas a la radicalización de las relaciones con Venezuela.

Finalmente, en ambos casos se puede observar la dimensión temporal como un factor relevante. En el corto plazo el nivel de incertidumbre aparece elevado, por lo que eventos como el cambio de gobierno en una gran potencia como Estados Unidos, la aparición de un presidente encargado en Venezuela y su reconocimiento por parte de Washington, pueden ofrecer pocas referencias para actuar en el plano externo. Sin embargo, una vez que la situación se estabiliza, el resultado tiende a reflejar la distribución de poder en el subsistema. Luego del planteo de intervenciones, intentos de ayuda humanitaria y apoyos a Guaidó, la situación se estabilizó. El gobierno de Maduro sigue en pie y la crisis venezolana sigue sin resolverse. En el ámbito regional, se puede observar una mayor actividad del sistema interamericano y cierta inactividad de organizaciones regionales sudamericanas. Por otra parte, gobiernos que obedecen a ideologías liberal conservadoras como el de Argentina y Brasil se oponen a Maduro. Por último, cabe destacar que hacia fines de 2019 la crisis venezolana pierde su centralidad en la agenda a raíz de otros sucesos en la región, como el golpe de estado en Bolivia y el estallido social en Chile.<sup>144</sup>

En el manejo de las relaciones exteriores, una de las cuestiones que resaltó a partir del análisis de los casos es la importancia de la cohesión interna del Ejecutivo de Política Exterior. Se observa que disputas internas sobre cómo actuar en el plano internacional pueden saldarse y consolidar posiciones más fuertes, como en el caso de Argentina durante el gobierno de Macri. Asimismo, estas disputas pueden quedar sin resolver, mostrando contradicciones y ajustes permanentes en la política exterior que respondan a diferentes facciones cuidando sus propios intereses, como sucede en Brasil durante el mandato de Bolsonaro.

---

<sup>144</sup> Las protestas estudiantiles en contra del aumento del boleto del metro de Santiago fue el detonante del estallido social que se produce en Santiago de Chile durante octubre de 2019, y que se extiende a través de todo el país. Las protestas escalan e involucran a otros sectores de la sociedad, lo que lleva al presidente Piñera a declarar el Estado de Emergencia y posteriormente el toque de queda. Este proceso continúa durante 2020 e impulsa el proceso de reforma de la Constitución chilena.



## **6- Bibliografía**

- ACTIS, E. (2017). La política exterior de Michel Temer. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 31, 2-5.
- ALDEN, C., & ARAN, A. (2016). *Foreign policy analysis: new approaches*. Nueva York: Routledge.
- ALPERSTEIN, A. L. (1998). Comercio e integración en América Latina y El Caribe. *Comercio Exterior*, 871, 879.
- ARAÚJO, E (2019) Discurso del ministro Ernesto Araújo durante la ceremonia de transmisión de cargo en el Ministerio de Relaciones Exteriores - Brasilia, 2 de enero de 2019 (Portugués). Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil. Disponible en: <https://bit.ly/3y8BL6H>
- BATTAGLINO, J. (2013). La evolución de la zona de paz sudamericana. Documento de trabajo, 12.
- BELDYK, M (2018) Qué dice la denuncia de Argentina a Venezuela ante la Corte Penal Internacional. Perfil. Recuperado de: <https://bit.ly/3mwiuKB>
- BEZUS, P., IGLESIAS, G., MATTAR, Y., GONZÁLEZ CEUNINCK, A., & ZAPATA, V. (2018). Informe Semestral de la política exterior argentina hacia América Latina y el Caribe: el camino de la “Convergencia en la diversidad” (marzo-septiembre 2018). *Revista Relaciones Internacionales*, n°55.
- BOLSONARO, J. [Jair Bolsonaro] (2018) “Bolsonaro fala ao Brasil. ¡Estamos no segundo turno!” [Archivo de video]. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wg8nOW>
- BONAIVINO, I. (2012). El ingreso de Venezuela al Mercosur: ideología versus pragmatismo. Caracas, Venezuela.
- BUSSO, A. (2019). El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, (52), 3-32.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. (2016). "Reunión de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto y de Mercosur", Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 1 de junio de 2016.
- CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. (2018). "Reunión de las comisiones de Relaciones Exteriores y Culto", Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 29 de octubre de 2018.
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2017a). Declaraciones de la Canciller Malcorra sobre la situación institucional en Venezuela. Recuperado de <https://bit.ly/3kjmMC1>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2017b). Recientes desarrollos en Venezuela. Recuperado de <https://bit.ly/2XG8Om8>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2018a). Situación en Venezuela: Declaración de Buenos Aires. Recuperado de: <https://bit.ly/3mpzUIB>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2018b). Declaración del Grupo de Lima. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wm8Z5L>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2018c) Crisis en Venezuela: Faurie pidió aplicar la Carta Democrática de la OEA. Recuperado de: <https://bit.ly/3zcu15a>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019a) El canciller Faurie dialogó con el nuevo Presidente de la Asamblea Nacional venezolana, Juan Guaidó. Recuperado de: <https://bit.ly/3sDqw5c>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019b). Reconocimiento del Presidente Encargado Juan Guaidó. Recuperado de: <https://bit.ly/3BjhIEX>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019c). Elisa Trotta recibió en Cancillería las credenciales que la acreditan como representante del Presidente Encargado de Venezuela, Juan Guaidó. Recuperado de: <https://bit.ly/2UE6k6E>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019d). Se crea en Cancillería una “Unidad de Gestión para el Apoyo a la Reconstrucción de Venezuela”. Recuperado de: <https://bit.ly/3mmXvK5>
- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019e). Ayuda humanitaria: Argentina condena accionar del régimen de Maduro. Recuperado de: <https://bit.ly/3y53nd6>

- CANCELLERÍA ARGENTINA (2019f) Comunicado de apoyo frente a la situación del Ecuador. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wm99Kp>
- CERVO, A. L. (2003). A Venezuela e seus vizinhos. *Venezuela: Visões Brasileiras*, 165.
- CERVO, A. L. (2008). “Conceitos em relações internacionais”. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51, 8-25.
- CERVO, A. L., & LESSA, A. C. (2014). O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151.
- CHAVES GARCÍA, C. A. (2020). La crisis política en Venezuela y el papel del Grupo de Lima: balance y desafíos de su acción diplomática. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(1), 177-193.
- CHAVES, C., & ORTIZ, C. (2019). Grupo de Lima: ¿expresión renovada del multilateralismo latinoamericano. Nuevas propuestas de integración regional: tendencias y retos de transformación.
- CHAVEZ, D. (2007). Hacer o no hacer: los gobiernos progresistas de Argentina, Brasil y Uruguay frente a las privatizaciones. *Nueva Sociedad*, 207, 63-79. <https://bit.ly/3pwsDHG>
- CORIGLIANO, F. (2009). Cuatro Décadas de Debates Teóricos (1969-2009): Balance e impacto en la política exterior argentina. FLACSO Argentina, Buenos Aires, Argentina.
- CORIGLIANO, F. (2018). Flexibilidad en un mundo incierto: Creencias, espacios y lineamientos de la política exterior del gobierno de Macri al promediar el mandato. *Revista Perspectivas*, año 3 vol. 5. Pp. 62-97
- CUÉ, C. (2016) Argentina sale de Telesur, la cadena latinoamericana creada por Chávez. *El País*. Recuperado de: <https://bit.ly/3gpKOW9>
- D’alesio, L. M. (2019). La “nueva derecha” y su política exterior. Los primeros tres años de gestión del gobierno de Mauricio Macri.
- DA SILVA, F. P. (2018). La bajada de la marea rosa en América Latina. Una introducción. *Revista de la Red Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea-Segunda Época*, (8), 59-66.
- DE MIRANDA, S. P. (2019). A “nova política externa brasileira” de Temer para a América do Sul. *Conjuntura Austral*, 10(51), 126-138.
- DI NATALE, M. Y LIOTTI, J. (2015) Susana Malcorra: “Vamos a desideologizar la política exterior”. *La Nación*. Recuperado de: <https://bit.ly/3kgnfFg>
- ESCUDÉ, C. (2009). Realismo periférico: una filosofía de política exterior para estados débiles (No. 406). Serie Documentos de Trabajo.
- FRENKEL, A. (2016). Muevan el mundo que me quiero subir. *política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri, Informe de coyuntura ORALC I*, (2).
- FRENKEL, A. (2018). El mundo según Bolsonaro. *Nueva Sociedad*. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/el-mundo-segun-bolsonaro/>
- FRENKEL, A. (2019). Un «cruzado» en la Cancillería brasileña. *Revista Nueva Sociedad*.
- FRENKEL, A., & AZZI, D. (2017). ¿Liberales y solos? La nueva política exterior de Argentina y Brasil. *paper presentado en el 6o Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais-ABRI Belo Horizonte*, 25.
- FRENKEL, A., & AZZI, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿un paréntesis? *Nueva sociedad*, (291), 169-181.
- GARCÍA, C. C. (2010). La inserción internacional de Sudamérica: la apuesta por la Unasur. *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, (38), 29-40.
- GIACALONE, R. (2012). Latin American foreign policy analysis: External influences and internal circumstances. *Foreign Policy Analysis*, 8(4), 335-353.
- GIACCAGLIA, C. (2010). La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva. *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 6(12), 95-121.
- GOMEZ MERA, M. L. (2013). *Power and regionalism in Latin America: the politics of Mercosur*. París: University of Notre Dame Press.

- GONZÁLEZ, E (2019). La Unión Europea, México y Uruguay buscan salidas al laberinto venezolano. El País. Recuperado de: <https://bit.ly/2Wax4N5>
- HIRST, M., LUJÁN, C., ROMERO, C. A., & TOKATLIAN, G. (2019). Venezuela: hacia una solución política y pacífica. Análisis. Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN (2016). “Reunión de la Comisión de Relaciones Exteriores y Culto”, Buenos Aires, Publicación de la Dirección General de Taquígrafos, 4 de Mayo de 2016.
- KACOWICZ, A. M. (1998). *Zones of peace in the Third World: South America and West Africa in comparative perspective*. Suny Press.
- KIRBY, P. (2010). Probing the Significance of Latin America's 'Pink Tide'. *Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe / European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (89), 127-133. Disponible en: <https://bit.ly/3gulyDd>
- LASAGNA, M. (1995). Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior. *Estudios Internacionales*, 387-409.
- LEJTMAN, R (2018) La Argentina evalúa expulsar al embajador de Venezuela si Nicolás Maduro no suspende las elecciones presidenciales. Infobae. Recuperado de: <https://bit.ly/3y5k4Fn>
- LEMKE, D. (2002). *Regions of war and peace* (Vol. 80). Cambridge University Press.
- LOBELL, S. E. (2009). Threat assessment, the state, and foreign policy, 42-74. En Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LOBELL, S. E., RIPSAN, N. M., & TALIAFERRO, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- LORENZINI, M. E., & CEPPI, N. (2017). Capítulo III Tipos de agenda en los vínculos de Argentina con Bolivia, Chile y Venezuela (1989-2011): una lectura desde el modelo de desarrollo y estrategia de inserción internacional. *MODELOS DE DESARROLLO e INSERCIÓN INTERNACIONAL Aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización (1983-2011) Actores y temas de agenda TOMO 2*, 69.
- MACRI, M. (2016). Palabras Del Presidente Mauricio Macri En El Plenario De Apertura De La Clinton Global Initiative, En El Hotel Sheraton Times Square, De Nueva York, Estados Unidos. [online] <https://bit.ly/3BaIRd7>
- MACRI, M. (2019). Palabras del Presidente de la Nación, Mauricio Macri, en la apertura del 137° período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional. Buenos Aires. Prensa Casa Rosada. Recuperado de: <https://bit.ly/3j9FoFc>
- MACRI, M. (2019b). Entrevista al presidente Mauricio Macri en CNN en Español. Prensa Casa Rosada. Recuperado de: <https://bit.ly/3B3TuhB>
- MAGNANI, E., & ALTIERI, M. (2020) Brasil y el cambio en su estrategia de defensa: de la autonomía a la aquiescencia 2003 - 2020. X Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.
- MALAMUD, A. (2014). Presidentialist decision making in Latin American foreign policy: examples from regional integration processes. In *Routledge handbook of Latin America in the world* (pp. 124-136). Routledge.
- MALDONADO, E. J. T. (2018). La agenda América Latina-Estados Unidos en la encrucijada del siglo XXI. Reflexiones críticas para la reconstrucción de una agenda de problemas y oportunidades en los proyectos de integración y políticas públicas regionales. *Alegatos*, 22(68-69), 101-132.
- MARTÍNEZ RANGEL, R., & REYES GARMENDIA, E. S. (2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura*, (37), 35-64.
- MEARSHEIMER, J. J. (1994). The false promise of international institutions. *International security*, 19(3), 5-49.
- MÍGUEZ, M. C., & MORGENFELD, L. (2020). Los factores internos de la política exterior.

- MIJARES, V. M., +& NOLTE, D. (2018). Regionalismo posthegemónico en crisis: ¿por qué la Unasur se desintegra? *Foreign affairs: latinoamérica*, 18(3), 105-112.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES BRASIL (2016) Manifestações sobre a situação interna no Brasil. Recuperado de: <https://bit.ly/3mq7ZYZ>
- MIRANDA, R. (2015). El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica. *Revista Enfoques*, 13(22), 67-81.
- MORASSO, C. (2016). La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015). *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 123, enero-junio 2016, pp. 3-22.
- MOREIRA, D. S. O. (2020). As semelhanças entre os governos Temer e Bolsonaro na Política Externa (2016-2019). *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, 9(1).
- MORGENTHAU, H. J., THOMPSON, K. W., & CLINTON, W. D. (1985). *Politics among nations: The struggle for power and peace*.
- 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.
- NIEBIESKIKWIAT, N. (2018a) Cambios políticos producidos por el decreto 174 Mauricio Macri consolidó la figura de un asesor nacional de seguridad. *Clarín*. Recuperado de: <https://bit.ly/386nc9j>
- NIEBIESKIKWIAT, N. (2018b) Entrevista. Nuevo embajador en Washington: “El interés de EE. UU. en Argentina es político, el nuestro es económico”. *Clarín*. Disponible en: <https://bit.ly/2UK24Tk>
- NOLTE, D. Y COMINI, N (2016) Unasur: Regional Pluralism as a Strategic Outcome en *Contexto Internacional* vol. 38 No 2, 2016.
- NUNES FERREIRA, ALOYSIO (2017). “Texto-base para o discurso de posse do Ministro de Estado das Relações Exteriores, Aloysio Nunes Ferreira, em Brasília, 07 de março de 2017”. MRE. Brasília: MRE, 2017. Disponible en: <https://bit.ly/3sDrBtM>
- NUNES, T. E. (2011). Panorama histórico das relações Brasil-Venezuela. *Conjuntura Austral*, 2(6), 49-68.
- NYE, J. S. (1990). Soft power. *Foreign policy*, (80), 153-171.
- PEDROSO, C. S. (2015). As relações Brasil-Venezuela: entre a rivalidade e a cooperação (2002-2010). *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD*, 4(7), 143-164.
- PEÑAS, F. J. (1997). Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticos. *Isegoría*, (16), 119-140.
- PMDB-FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES (2015) *Uma Ponte Para o Futuro*. Brasilia. Disponible en: <https://bit.ly/3mwki6l>
- POWASKI, R. E. (2019). Donald Trump and “America First,” 2017–. In *Ideals, Interests, and US Foreign Policy from George HW Bush to Donald Trump* (pp. 233-273). Palgrave Macmillan, Cham.
- PUIG, JUAN C. (1980) *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- PUTNAM, R. D. (1988). Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International organization*, 42(3), 427-460.
- RIPSAN, N, M. TALIAFERRO, J, W. Y LLOBELL, S, E. (2009) Conclusion: The state of neoclassical realism, 280-299. En Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RIPSAN, N. M. (2009). Neoclassical realism and domestic interest groups. *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*, 170-193. En Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). *Neoclassical realism, the state, and foreign policy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ ROJAS, P. (2010). Venezuela: del neoliberalismo al socialismo del siglo XXI. *Política y cultura*, (34), 187-211.
- ROMERO, C. A. (2010). La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma democrática*, 4, 2010.

- ROSE, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World politics*, 51(1), 144-172.
- RUSSELL, R. (1991). Variables internas y política exterior. Ponencia presentada en el Taller de Trabajo sobre Cuestiones Técnicas y Metodológicas para el Estudio de la Política Exterior, FLACSO, Buenos Aires, 18.
- RUSSELL, R., & 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., & TOKATLIAN, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas: El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB D'Afers Internacionals*, (85/86), 211-249. Retrieved November 24, 2020, from <https://bit.ly/3mncQdy>
- RUSSELL, R., & TOKATLIAN, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia la autonomía/Latin America and its grand strategy: between acquiescence and autonomy. *Revista Cidob d'afers internacionals*, 157-180.
- SANAHUJA, J. A. (2007). Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas. *Pensamiento iberoamericano*, 75-106.
- SANAHUJA, J. A. (2008). “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’”. *Crisis y cambio en la integración en América Latina*. Anuario de Integración, IEEA, Madrid.
- SANAHUJA, J. A. (2011). Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana: el caso de UNASUR. *Pensamiento propio*, 16(33), 115-158.
- SANAHUJA, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, (9), 19-71.
- SANAHUJA, J. A. (2019). La crisis de la integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario Ceipaz 2018-2019. Ascenso del nacionalismo y el autoritarismo en el sistema internacional*, 107-126.
- SARAIVA, M. G., & GOMES, Z. B. (2016). Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, 25(50).
- SARAIVA, M. G., & SILVA, Á. V. C. (2019). Ideologia e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais (R: I)*, (64), 117-137.
- SCHENONI, L. L. (2016). La Política Exterior Argentina después de los Kirchner/Argentine foreign policy after the kirchners. *Iberoamericana (2001-)*, 16(61), 247-252.
- SCHUTTE, G. R., DA FONSECA, B. C. D., & CARNEIRO, G. S. (2019). Jogo de dois níveis voltado ao eleitorado: uma análise da política externa bolsonarista. *Conjuntura Global*, 8(2).
- SERRA, J. (2016). Discurso do ministro José Serra por ocasião da transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores. MRE. Brasília: MRE, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/3881dyU>
- SILVA PEDROSO, C. Y JAROCHINSKI SILVA, J.C. (2019) Los impactos de la crisis venezolana en las relaciones con Brasil: diagnóstico y perspectivas en un contexto de cambios. En Pastrana Buelvas, E. y Gehring, H. (Ed.) *La Crisis Venezolana: impactos y desafíos*, 345-368.
- SIMONOFF, A. C. (2017). Presentación del vigesimoséptimo informe semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2017-septiembre 2017): cambio en el mejor equipo de los últimos cincuenta años. *Revista Relaciones Internacionales número 53*.
- SIMONOFF, A. C. (2018). Vigésimo noveno informe semestral sobre política exterior del gobierno argentino: cuando el optimismo no parece inteligente (marzo-septiembre 2018). *Revista Relaciones Internacionales*, número 55.
- SIMONOFF, A., & LORENZINI, M. E. (2019). Autonomía e integración en las teorías del sur: desentrañando el pensamiento de Hélio Jaguaribe y Juan Carlos Puig. *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48(1).
- SPEKTOR, M. (2014). O projeto autonomista na política externa brasileira. IN: *MONTEIRO NETO, A (org.). Política Externa, Espaço e Desenvolvimento. Brasília: IPEA*, 17-58.

- TALIAFERRO, J. W. (2009). Neoclassical realism and resource extraction: State building for future war. En Lobell, S. E., Ripsman, N. M., & Taliaferro, J. W. (Eds.). (2009). Neoclassical realism, the state, and foreign policy. Cambridge: Cambridge University Press.
- TEMER, MICHEL. (2016) “Discurso do Presidente da República, Michel Temer, durante cerimônia de posse dos novos ministros de Estado, em Brasília, 12 de maio de 2016”. Presidência da República. Brasília: Planalto, 2016. Disponible en: <https://bit.ly/2WiruaO>
- TICKNER, A. B. (2003). Hearing Latin American voices in international relations studies. *International Studies Perspectives*, 4(4), 325-350.
- TILLERSON, REX W. (2018). “U.S. Engagement in the Western Hemisphere,” February 1, 2018, available at: <https://cu.usembassy.gov/secretary-state-rex-tillerson-u-s-engagement-western-hemisphere/>
- TOKATLIAN, J. G. (2009) Neogolpismo. Página 12. Disponible en: <https://bit.ly/3hnrihL>
- TOKATLIAN, J. G. (2019) Bye Bye Unasur. Página 12. Disponible en: <https://bit.ly/3yceNfd>
- TOKATLIAN, J. G. (2020). El descalabro del sistema interamericano. *Opinión*, Nueva Sociedad. Disponible en: <https://bit.ly/3v2znQZ>
- TRUMP, D. J. (2017). National security strategy of the United States of America. Executive Office of The President Washington DC Washington United States.
- VAN KLAVEREN, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar. *Estudios internacionales*, 169-216.
- WALTZ, K. (1959). *El hombre, el estado y la guerra*. Nova, Buenos Aires.
- WALTZ, K. (1979) *Theory of International Politics*. New York: McGraw-Hill.
- WENDT, A. E. (1987). The agent-structure problem in international relations theory. *International organization*, 41(3), 335-370.