



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

ISSN: 1900-6004

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

Frenkel, Alejandro; Azzi, Diego  
Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)\*  
Colombia Internacional, núm. 96, 2018, Octubre-Diciembre, pp. 177-207  
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.  
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81257495007>

- ▶ [Cómo citar el artículo](#)
- ▶ [Número completo](#)
- ▶ [Más información del artículo](#)
- ▶ [Página de la revista en redalyc.org](#)



Sistema de Información Científica Redalyc  
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal  
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)

Alejandro Frenkel  
*Universidad Nacional de San Martín (Argentina)*

Diego Azzi  
*Universidade Federal do ABC (Brasil)*

## CÓMO CITAR:

Frenkel, Alejandro y Diego Azzi. 2018. "Cambio y ajuste: la política exterior de Argentina y Brasil en un mundo en transición (2015-2017)". *Colombia Internacional* (96): 177-207. <https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>

RECIBIDO: 15 de septiembre de 2017

ACEPTADO: 20 de marzo de 2018

MODIFICADO: 2 de abril de 2018

<https://doi.org/10.7440/colombiaint96.2018.07>

RESUMEN: Este trabajo analiza de manera comparada la política exterior de Argentina y de Brasil a partir de los cambios de gobierno Kirchner-Macri y Rousseff-Temer. Aunque con diferencias, estos gobiernos han impulsado un cambio retórico y práctico en la orientación externa proponiendo, a diferencia de sus antecesores, una estrategia que combina un mayor acercamiento con Estados Unidos, una mayor apertura comercial y un privilegio por la inserción en las cadenas globales de valor. No obstante, la creciente impugnación al proceso de globalización — expresado en fenómenos como el Brexit y la victoria de Donald Trump— pondría en entredicho las políticas aperturistas generando nuevos dilemas en Itamaraty y el Palacio San Martín.

PALABRAS CLAVE: *Thesaurus*: política exterior; Argentina; Brasil. *Autores*: Donald Trump.

---

Este artículo contó con financiamiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas de la Argentina (CONICET) y con el apoyo de la Universidad Nacional de San Martín y la Universidade Federal do ABC.

## Change and Adjustment: Argentina and Brazil's Foreign Policy in a Changing World (2015-2017)

**ABSTRACT:** This work provides a comparative analysis of Argentina and Brazil's foreign policy based on the Kirchner-Macri and Rousseff-Temer changes of government. Although there are differences between them, these governments have driven a rhetorical and practical transformation in the countries' outwards orientation, proposing, in contrast to their predecessors, a strategy that combines greater rapprochement with the US, increased trade openness, and a prerogative for insertion into global value chains. Nevertheless, the growing impugnation of the globalization process —expressed by phenomena such as Brexit and the victory of Donald Trump— would call to question the liberalization policies leading to new dilemmas in Itamaraty and Palacio San Martín.

**KEYWORDS:** *Thesaurus:* foreign policy; Argentina; Brazil. *Authors:* Donald Trump.

## Mudança e ajuste: a política exterior da Argentina e do Brasil num mundo em transição (2015-2017)

**RESUMO:** Este trabalho analisa, de maneira comparada, a política exterior da Argentina e do Brasil a partir das mudanças de governo Kirchner-Macri e Rousseff-Temer. Embora com diferenças, esses governos têm promovido uma mudança retórica e prática na orientação externa ao propor, à diferença dos anteriores, uma estratégia que combina maior aproximação com os Estados Unidos, maior abertura comercial e privilégio pela inserção nas cadeias globais de valor. No entanto, a crescente impugnação ao processo de globalização —expressa em fenômenos como o Brexit e a vitória de Donald Trump— comprometeria as políticas de abertura e geraria novos dilemas no Itamaraty e no Palacio San Martín.

**PALAVRAS-CHAVE:** *Thesaurus:* política exterior; Argentina; Brasil. *Autores:* Donald Trump.

## Introducción

Entre diciembre de 2015 y mayo de 2016 sucedieron dos hechos políticos que modificaron la dinámica doméstica y externa de los dos grandes de América del Sur. En Argentina, el empresario Mauricio Macri ganaba las elecciones presidenciales por medio de una alianza partidaria bautizada como “Cambiemos”; mientras que en Brasil, el controvertido proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff pondría al frente del Palacio del Planalto al dirigente del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y hasta entonces vicepresidente, Michel Temer. Desde sus comienzos, tanto el gobierno de Macri como el de Temer trazarían programas de gobierno liberales en el plano económico-comercial y conservadores en el plano político (Santos 2016) que implicaban profundos virajes en materia económica, social, y, también, en el marco de la política exterior.

Los nuevos gobiernos asumieron con un discurso refundador y rupturista que prometía sacar a sus países de las políticas populistas perpetradas por las gestiones anteriores y abrazar una agenda basada en el re acercamiento político-comercial a Estados Unidos y Europa (Ferreira 2017; Patey 2017).<sup>1</sup> En la retórica de los nuevos gobiernos, la necesidad de abrirse al mundo aparecería como un apéndice fundamental de un nuevo modelo de inserción internacional y de desarrollo nacional que coloca al mercado como el principal ordenador de las relaciones sociales (Frenkel 2016a).

La llegada de Macri y Temer constituiría, además, una de las principales expresiones del agotamiento del período de gobiernos de izquierda en América Latina (Moreira 2017). En el campo de la integración regional, eso significaría el reimpulso a los esquemas de regionalismo abierto —del tipo que propone hoy en día la Alianza del Pacífico (AP)— como modelo de vinculación intra- y trans-regional. En este marco, el Mercosur buscaría ser reconfigurado en la dirección de conquistar mercados extrarregionales, se impulsaría una convergencia hacia la Alianza del Pacífico y se plantearían nuevas apuestas sobre el acuerdo con la Unión Europea (UE) (Busso y Zelicovich 2016).<sup>2</sup>

---

1 Por citar algunos ejemplos de este tipo de apelaciones, en octubre de 2017, el presidente Macri expresó: “somos la generación que vino a cambiar a la Argentina para siempre” (“Macri: ‘Somos la generación’” 2017). Un mes más tarde, el mandatario argentino criticó el “aislamiento” y el “populismo” de los gobiernos kirchneristas que dejaron una “sociedad quebrada, sin patrimonio, sin infraestructura y que tiene que empezar casi de cero” (“Macri criticó al ‘populismo’” 2017). Temer, por su parte, afirmó tras asumir que el “Brasil actual es el país de la responsabilidad y no del populismo que nos legó una grave crisis” (“Temer aseguró que Brasil es más próspero” 2018).

2 En un encuentro bilateral celebrado en octubre de 2016, los presidentes de Argentina y Brasil ratificaron su intención de profundizar la relación bilateral y coincidieron en que el Mercosur

Sin embargo, a lo largo de 2016 el escenario internacional sobre el que los gobiernos de Macri y Temer diseñaron su política exterior cambiaría significativamente: la ola nacionalista y proteccionista —manifestada en el triunfo del *leave* que llevó a la salida del Reino Unido de la Unión Europea (proceso conocido como “Brexit”), en el auge de los movimientos de extrema derecha europeos y en la victoria de Donald Trump sobre Hillary Clinton en Estados Unidos—, sumada a la consolidación de China y otros países asiáticos como los principales defensores de la globalización y el libre comercio, moverían el mundo en una dirección contraria a las expectativas de los actuales gobiernos de América Latina. De hecho, tanto el Gobierno argentino como el brasileño declararían públicamente su preferencia por la candidata demócrata.<sup>3</sup> De esta forma, Argentina y Brasil —con sus agendas liberales de apertura de las economías— quedarían a contramano del ciclo político iniciado en los países avanzados de Occidente, menos favorable a la globalización y la apertura (Sanahuja 2018).

Dicho esto, el objetivo de este trabajo es analizar, desde una perspectiva comparada, las políticas exteriores de los gobiernos de Mauricio Macri, en Argentina, y Michel Temer, en Brasil. Para ello se hará un recorrido por los objetivos, visiones e iniciativas llevadas a cabo por los dos gobiernos, partiendo de la premisa de que ambas gestiones proponen un viraje respecto de sus predecesores, aunque con distinta intensidad en ambos casos; y que este cambio de política exterior estaría basado, entre otras cosas, en la concepción de un escenario internacional favorable a las agendas aperturistas y pro-globalización que hoy está siendo puesto en duda.

## 1. Marco conceptual: cambio y tradiciones de política exterior

Como se sostuvo antes, en este artículo partimos de la premisa de que los gobiernos de Mauricio Macri, en Argentina, y Michel Temer, en Brasil, tienen como característica distintiva la adopción de un cambio en materia de política exterior respecto de las gestiones kirchnerista y del Partido de los Trabajadores (PT), respectivamente.

---

“abre una gran posibilidad para la integración con el mundo” y que “muchos países y regiones nos piden tratados de libre comercio, que intercambiamos más” (“Macri y Temer coincidieron” 2016).

3 Durante la campaña presidencial en Estados Unidos, el entonces canciller brasileño, José Serra, llegó a afirmar que una hipotética victoria de Trump “sería un desastre, una pesadilla” y que “todos los que quieren bien al mundo deben apoyar a Hillary Clinton” (“José Serra anuncia” 2016). La canciller argentina Susana Malcorra hizo lo propio a horas de conocerse la victoria del magnate inmobiliario: a través de la red social Twitter, felicitó a Trump y expresó su “pena” por la derrota de Hillary Clinton (“Malcorra felicitó a Trump” 2016).

La idea del cambio en política exterior constituye un elemento ampliamente discutido en los estudios internacionales. Dentro del campo de las Relaciones Internacionales, la mayoría de los enfoques dominantes —como el neorrealismo, el neoliberalismo o el marxismo— coinciden en definir las dinámicas estructurales y sistémicas como las variables que determinan las modificaciones en el accionar externo de los Estados. Asimismo, dentro de los estudios de política exterior propiamente dichos han proliferado otros enfoques que, al contrario de las teorías sistémicas, afirman que el núcleo del comportamiento externo de los países debe buscarse en los factores domésticos de un Estado o, en su defecto, de la sociedad.<sup>4</sup> En líneas generales, para los estudios que enfatizan las variables internas, la política externa es “la continuación de la política doméstica por otros medios” (Hudson 2013, 125). Estos enfoques tienden a hacer hincapié en las agencias sobre las estructuras y a concebir la política externa como una política pública.<sup>5</sup> Esto último implica que la política externa no es propiedad exclusiva de los estudios internacionales, sino que también puede ser analizada desde la ciencia política, la sociología, el derecho e, incluso, la psicología social.

No obstante, sin dejar de reconocer la importancia que tienen las discusiones sobre las variables generales que pueden influir en el accionar internacional de los Estados, aquí nos interesa profundizar sobre la idea misma de cambio en política exterior. Lo que se busca, en definitiva, es responder dos preguntas: 1) ¿cuándo se puede determinar que existen cambios en la política exterior de un Estado, en un período determinado? Y, 2) ¿cómo determinar la profundidad de dichos cambios? Al respecto, se pueden mencionar la clásica tipología elaborada por Kalevi Holsti sobre reestructuración de política exterior;<sup>6</sup> el modelo explicativo de Charles Hermann —quien establece cuatro tipos de cambio en

---

4 Al igual que sucede con otros conceptos ampliamente polisémicos, existe un debate respecto de si la política exterior —o, mejor dicho, el Análisis de la Política Exterior— constituye un campo diferenciado del de las Relaciones Internacionales, es un subcampo de esta o, en realidad, son parte de lo mismo.

5 Existe una serie de factores que se pueden calificar como “internos y estructurales”. Un ejemplo de ello sería lo que Renouvin y Duroselle llaman “fuerzas profundas”. Es decir, las condiciones geográficas, los movimientos demográficos, los intereses económicos y financieros, los rastros de la mentalidad colectiva y las grandes corrientes sentimentales que forman el marco de las relaciones entre los seres humanos y, en gran parte, determinan su carácter (Renouvin y Duroselle 2000).

6 Holsti propone cuatro tipos de reestructuración de la política exterior: 1) el aislamiento (cuando existe poco o nulo nivel de compromiso externo en términos militares y de flujos comerciales); 2) la autoconfianza (cuando todavía son bajos los niveles de transacciones y compromisos militares pero se diversifican el comercio y los vínculos diplomáticos); 3) la dependencia (cuando se incrementa la interacción con los otros Estados y, al mismo tiempo, se incrementa el margen de penetración por parte de países más poderosos; y, 4) el no alineamiento (alta interacción, pero diversificada y sin compromisos militares con grandes potencias) (Holsti 2015, 4-5).

materia de política externa<sup>7</sup>— y las conceptualizaciones de otros autores como Boyd y Hopple (1987), Barkdull y Harris (2002), Goldmann (2014), Rosati (1994) y Skidmore (1994). Ahora bien, sin dejar de reconocer los valiosos y numerosos aportes de los distintos académicos, en este trabajo tomaremos como punto de partida la definición de *cambio* elaborada por Roberto Russell. Según el politólogo argentino, una política exterior experimenta un *cambio* cuando se produce un “abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior y las variaciones en los contenidos y/o formas de hacer política”. Los *ajustes*, por su parte, son las “variaciones producidas en la intensidad del esfuerzo (mayor o menor) y a las adecuaciones de objetivos frente a una o varias cuestiones de la agenda de política exterior”. Mientras que los ajustes son de carácter cuantitativo, los cambios son de naturaleza eminentemente cualitativa (Russell 1989).

Complementando lo anterior, también tomaremos los dos tipos de motivaciones que Holsti identifica para entender el accionar de los gobiernos que optan por reorientar la política exterior de un país. La primera motivación se relaciona con la percepción de quienes toman las decisiones en el más alto nivel político respectivo.<sup>8</sup> La segunda variable, por su parte, tiene que ver con que a menudo los gobiernos buscan como estrategia política una diferenciación con el gobierno anterior, lo cual implica también romper la orientación de la política externa (Gámez 2005). Estas dos explicaciones, como pretendemos demostrar, están presentes en las recientes transiciones de gobiernos en Argentina y Brasil. A raíz de ello, se desprende que las explicaciones sobre los cambios en política exterior se asocian a los enfoques interactivos (Lima 1994). Es decir, aquellos que señalan la importancia tanto de las variables sistémicas como de las domésticas a la hora de entender el comportamiento externo de los Estados.

Lo segundo que nos interesa resaltar es que las estrategias externas de los nuevos gobiernos se pueden asociar a determinados paradigmas o corrientes de política exterior. En el caso del Gobierno brasileño, el viraje se basa en una reedición de

---

7 El más profundo es definido como cambio de orientación internacional y supone una variación total de los lineamientos y objetivos de la política exterior. Un segundo tipo de cambio —de menor intensidad— consiste en una modificación de metas u objetivos determinados. El tercer tipo se produce cuando los objetivos se mantienen constantes, pero se modifican las estrategias o los métodos para alcanzarlos, y el último —el cambio por ajuste— ocurre cuando se modifican parcialmente algunas cuestiones, pero el qué se hace, el cómo se hace y los fines para los que se hace permanecen sin cambios (Hermann 1990).

8 En otro escrito, Holsti desarrolla la noción de *national rol conception* para captar cómo un país se concibe a sí mismo y cómo concibe su rol en la arena internacional, asumiendo que las élites gubernamentales no sólo están influenciadas por factores psicológicos sino también por los procesos de socialización dentro de las naciones (Holsti 1970).

la tradición *americanista*; mientras que el gobierno de Macri, en un sentido similar, propone en su estrategia internacional una lógica cercana a la *dependencia*.

La tradición *americanista* de la política exterior brasileña tiene entre sus principios fundacionales una mayor aproximación a Estados Unidos y una priorización del eje agroexportador en materia económica. No obstante estos preceptos, esta corriente ha sido lo suficientemente pragmática como para adaptarse a diferentes contextos. Un ejemplo palpable de este pragmatismo es que, aun cuando postula la necesidad de estrechar los vínculos con la potencia hegemónica, ello no significa necesariamente abandonar la noción de *autonomía* como principio rector de la política externa.<sup>9</sup> En los años recientes, la tradición *americanista* estuvo presente durante los noventa en el gobierno de Fernando Collor de Mello y —un poco más matizada— durante la administración de Fernando Henrique Cardoso.<sup>10</sup>

Contrariamente al *americanismo*, la tradición *globalista* de política exterior tiene como idea central lograr una inserción internacional más diversificada e independiente con relación a los posicionamientos que asumen las potencias extrarregionales. En especial, respecto de Estados Unidos.<sup>11</sup> A partir de la redemocratización en 1946, los principios del *globalismo* han aparecido con fuerza, por ejemplo, durante los gobiernos de Jânio Quadros y de João Goulart, en la década de 1960 (Lima 1994). Más recientemente, los preceptos *globalistas* fueron una característica distintiva de la política exterior brasileña durante los gobiernos Lula da Silva y Dilma Rousseff.

No obstante, es importante resaltar también que el peso del *globalismo* no fue el mismo a lo largo de los trece años de gestión petista. En efecto, como sostienen Cervo y Lessa (2014), el último mandato de Rousseff estuvo caracterizado por un marcado declive en la formulación y el protagonismo en términos de política exterior, priorizando el mantenimiento de los lineamientos del período anterior,

---

9 Así, por ejemplo, durante la segunda presidencia de Getúlio Vargas el *americanismo* incorporó los preceptos del desarrollismo nacionalista, dando como resultado una política exterior conocida como *barganha nacionalista*, por la cual se buscaba negociar el apoyo a los intereses de Washington a cambio de ayuda para el desarrollo económico (Pinheiro 2004). De igual forma, durante la dictadura militar (1964-1985), los sucesivos gobiernos alternarían entre políticas de alineamiento y de alejamiento con relación a Estados Unidos, dando como resultado una estrategia conocida como *pragmatismo responsable* (García 1997).

10 En este sentido, Vigevani, Oliveira y Cintra (2003) sostienen que durante la presidencia de Cardoso, el posicionamiento externo del gigante sudamericano combinó una política de liberalización y multilateralismo con un esquema de autonomía y regionalismo. Este paradigma sería definido como “autonomía mediante la integración”, en contraposición a los modelos anteriores de autonomía caracterizados por el aislamiento.

11 Según explica Leticia Pinheiro: “los orígenes del *globalismo* deben ser buscados en la combinación de la crítica nacionalista sobre la matriz *americanista* de la política exterior, la visión *cepalina* acerca de las relaciones centro-periferia y la matriz realista de las relaciones internacionales” (Pinheiro 2004, 64-68).



mientras enfrentaba dificultades económicas crecientes. En determinados temas —como por ejemplo, el acercamiento a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las mayores concesiones en las negociaciones con la UE— se puede decir que el segundo mandato de Dilma Rousseff inauguró algunas líneas de acción diplomática que no serían revertidas, sino más bien profundizadas por Temer (Actis 2017). En otros, como el abandono inicial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se nota una ruptura con la política petista de prioridad a los foros multilaterales. En un mismo sentido, autores como Actis (2015) y Malamud y Rodríguez (2014) sostienen que tras la salida de Lula se observan una paulatina merma de la vocación regionalista de Brasil y una mayor propensión a involucrarse en el plano global, ya sea a través de los BRICS, del G20 o del protagonismo en las conferencias de las partes (COP) sobre el cambio climático.

Con la llegada al poder de Michel Temer (PMDB) es posible observar que la política exterior no fue una excepción al principio señalado por Holsti de buscar cambiar lo que representaba el proyecto político anterior. Así, la formación de un nuevo consenso político entre el PMDB y el Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB) rompió el ciclo de *globalismo progresista*, dando paso a un *americanismo liberal*. Es decir, un esquema de aproximación hacia Estados Unidos, combinado con una estrategia de inserción internacional aperturista, más orientada al mercado global que al mercado interno.

En el caso argentino, las tradiciones o corrientes de política exterior han sido más antagónicas que en el caso brasileño, esto porque el país austral nunca supo encontrar un equilibrio relativamente estable entre un modelo económico netamente agroexportador y alineado con las potencias dominantes del momento (Gran Bretaña y Estados Unidos) y un modelo económico industrialista, más proclive a la integración con los países vecinos. En materia de política exterior, esto último implicó —y aún implica— un gran debate donde perduran, al menos, dos propuestas que entrelazan modelos de desarrollo y política exterior: por un lado, un liberalismo económico que ha impulsado modalidades de inserción que privilegian el alineamiento con la potencia dominante del momento, mientras que en las antípodas encontramos un desarrollismo que ha tendido a estar asociado a la búsqueda de autonomía (Pignatta 2010).

La corriente de pensamiento que se estructura en función de un alineamiento con la potencia dominante —que en amplios términos podemos denominar como *dependentista*<sup>12</sup>— tuvo su clara manifestación a partir de la formación

---

12 Partimos de la idea de *dependencia* tomando como referencia las nociones de *aquiescencia* (Russell y Tokatlian 2013), de *dependencia consentida* (Peña 1973) y de *dependencia nacional* (Puig 1980) como lógicas que definen la orientación de la política exterior.

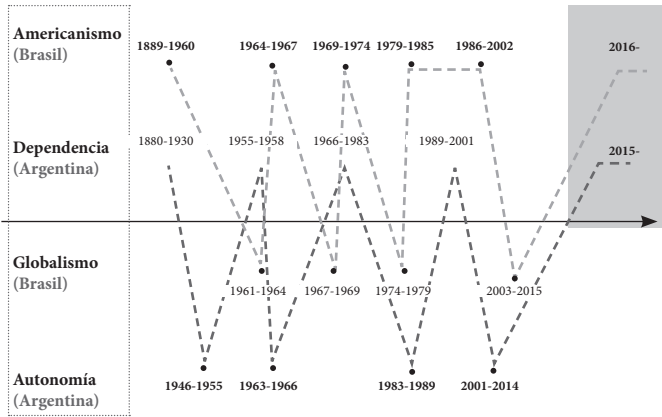
del Estado nacional en 1880, hasta la crisis económica mundial de 1930 y el surgimiento del modelo de sustitución de importaciones.

Por otro lado, desde distintas acepciones, la tradición de política exterior basada en la idea de *autonomía* comenzaría a cimentarse a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Desde entonces, y hasta la recuperación de la democracia en 1983, los proyectos de política exterior, explica Alejandro Simonoff (2012), estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas —llevados casi siempre a cabo por administraciones democráticas, como las de Juan Domingo Perón en los cuarenta o Arturo Illia, en la década de 1960— y esquemas de alineamiento impulsados por los gobiernos *de facto*, como los de Pedro Eugenio Aramburu, Juan Carlos Onganía o la dictadura que gobernó entre 1976 y 1983. Desde el retorno de la democracia en los ochenta, el juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas y las de inserción con la potencia hegemónica estuvo en la elección de su alianza principal. Mientras que las primeras apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, como en los ochenta, las segundas optaron por una política de acoplamiento a la potencia hegemónica, como ocurrió en los noventa durante las gestiones de Menem y De la Rúa (Simonoff 2009).

El colapso del modelo de desarrollo neoliberal que sobrevino a la crisis de 2001 repositó el concepto de *autonomía* dentro del imaginario gubernamental argentino. La existencia de un escenario doméstico complejo y apremiante tuvo un impacto importante en la política exterior, por cuanto esta fue pensada como un instrumento que debía aportar a la solución de los problemas internos (Busso 2014). Así, la reorientación del modelo económico basado en la reindustrialización tuvo su correlato en la política exterior a través de la profundización, ampliación e institucionalización del proceso de integración sudamericano y la implementación de mayores contrapuntos con Estados Unidos. Aunque con algunos ajustes, la política exterior argentina durante los gobiernos de Cristina Fernández continuó los lineamientos principales establecidos por Néstor Kirchner (Busso 2016). No obstante, con el advenimiento de Macri al gobierno en diciembre de 2015, el modelo económico sufriría una reconfiguración, el vínculo con Estados Unidos volvería a ocupar un rol central de la estrategia internacional del país (Tokatlian 2018) y la idea de *autonomía* desaparecería como fundamento de la política exterior.

En función de lo dicho hasta aquí, el gráfico 1 ilustra los cambios entre las diferentes tradiciones de política exterior de los dos países.

**Gráfico 1.** Tradiciones de política exterior de Argentina y de Brasil



Fuente: elaboración propia.

## 2. El escenario internacional a comienzos de 2016: los discursos de “vuelta al mundo” y “desideologización” de la política exterior

Uno de los rasgos distintivos que sobrevino a los cambios de gobierno fueron las distintas apreciaciones del escenario internacional. Tanto Macri como Temer partieron de una visión optimista del ámbito externo, sosteniendo que sus antecesores habían perdido oportunidades de inserción comercial, producto de distorsiones ideológicas. En palabras de la canciller Malcorra, durante los doce años de gobierno kirchnerista “se vieron los intereses con un filtro ideológico”, planteando los vínculos externos “en forma dicotómica, en blanco o negro y la realidad no es así” (“Macri impulsará” 2015).

En el caso de Argentina, durante la etapa kirchnerista el escenario internacional era interpretado como una fuente de hostilidad para el desarrollo del país. En un principio, los organismos multilaterales de crédito, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, fueron sindicados de ser un permanente foco de condicionamientos para las políticas gubernamentales de Argentina.<sup>13</sup> A ello se sumaría el unilateralismo de Estados Unidos tras los aten-

13 El 16 de diciembre de 2005, el Gobierno argentino anunció que saldaría la deuda total que Argentina mantenía con el FMI. Según expresó el entonces presidente Néstor Kirchner, “el Fondo Monetario Internacional ha actuado, respecto de nuestro país, como promotor y vehículo de políticas que provocaron pobreza y dolor en el pueblo argentino”, y que la medida fue

tados a las Torres Gemelas, en 2001. Ya con Cristina Fernández de Kirchner al frente del gobierno, la llamada crisis de las *sub-prime* en 2008 abonaría esta percepción negativa del escenario internacional. “Es necesario imaginar un modelo de globalización diferente al que nos quisieron vender desde el neoliberalismo, que era aquella globalización unipolar, homogénea y unicultural, que finalmente ha estallado”, sostuvo la mandataria poco tiempo después que explotara la burbuja financiera global (“Conferencia de prensa de Cristina Fernández” 2009). Esta idea de un mundo caracterizado por la decadencia del sistema político y económico delineado por las potencias occidentales tras la Segunda Guerra Mundial llevó al gobierno kirchnerista a reconfigurar sus alianzas extrarregionales: Estados Unidos y Europa quedaron relegados y el vínculo con China y Rusia adquirió mayor importancia.<sup>14</sup>

Mauricio Macri, por su parte, comenzó su mandato retomando las visiones más auspiciosas del escenario global a la hora de definir e implementar su política exterior. En su primera alocución al Congreso como presidente, Macri expresó: “la globalización es una realidad y creemos que [...] trae inmensas oportunidades que debemos aprovechar” (“Palabras del presidente Mauricio Macri” 2018). A partir de esta concepción optimista, el gobierno de Cambiemos proclamaría la necesidad de “volver al mundo” y desideologizar la política exterior: “Necesitamos volver al mundo, ser parte de la cadena global de producción, recrear la confianza del mundo y construir relaciones maduras y sensatas con todos los países”, afirmó el presidente (“Macri: ‘Necesitamos volver al mundo’ 2016”).<sup>15</sup>

Ahora bien, para el gobierno de Cambiemos, la “vuelta al mundo” significaba más que nada recomponer las relaciones con Occidente —específicamente,

---

tomada para “ganar libertad” (“Kirchner: ‘Esta es la oportunidad del cambio’ 2005; “Histórico: el país saldrá” 2005).

- 14 En 2002, el flujo comercial entre Argentina y China era de 8.000 millones de dólares. Hacia 2015, las exportaciones e importaciones de bienes y servicios sumaban cerca de 17.000 millones de dólares (con un amplio saldo a favor del gigante asiático). Asimismo, entre 2003 y 2015 se firmaron 80 tratados y declaraciones bilaterales con China, en áreas como salud, comunicaciones, defensa, seguridad, comercio, actividades espaciales, cultura, deporte, inversiones, nuclear y agricultura. Con Rusia fueron 62 los tratados rubricados, aunque en un menor número de áreas.
- 15 Un indicador de la apuesta del nuevo Gobierno argentino por la agenda de liberalización comercial fue el abandono de las posiciones críticas de los esquemas multilaterales de comercio. Al respecto, el gobierno de Cambiemos establecería un nuevo régimen de administración de importaciones, dejando sin efecto el anterior régimen de las Declaraciones Juradas Anticipadas de Importación (DJAI). Esto implicaba, entre otras cosas, acatar el fallo adverso que había sufrido Argentina en 2015 por parte de la Organización Mundial del Comercio (OMC), impulsado por Estados Unidos, Europa y Japón, que denunciaba la adopción de medidas proteccionistas. Sobre este punto, el presidente Macri expresó: “suprimimos las trabas al comercio exterior que frenaban la economía y nos ponían en conflicto con la Organización Mundial del Comercio, lo que impulsará el crecimiento de la producción y del trabajo” (“Palabras del presidente Mauricio Macri” 2018).

Estados Unidos, Europa y los organismos multilaterales de crédito— y, con base en ello, renegociar la profundidad del vínculo con Rusia y China. En materia de integración sudamericana, la recomposición requería torcer el rumbo hacia un modelo más orientado a los mercados globales, como lo planteaba la Alianza del Pacífico (Busso y Zelicovich 2016).

Con estos objetivos en la mente, el Gobierno argentino buscaría dar señales amigables a los mercados: a tan sólo un mes de asumir, el presidente se hizo presente en el Foro Económico Mundial de Davos, en donde se reunió con diversos mandatarios y CEO de las principales corporaciones internacionales. La idea era marcar de entrada el cambio de rumbo (la última vez que un mandatario argentino asistió a dicho cónclave había sido en el año 2000), mostrando previsibilidad y ofreciendo la imagen de país confiable para las inversiones externas.

Otro aspecto fundamental de la proclamada vuelta al mundo y la aproximación a Estados Unidos y Europa fue el ordenamiento del frente externo en materia financiera. En este sentido, el gobierno de Cambiemos abandonó las críticas al sistema financiero internacional y, poco después de asumir, puso fin al litigio con los denominados “fondos buitres” (*hedge funds*).<sup>16</sup> En la misma línea, el nuevo gobierno abandonaba el proyecto impulsado durante el kirchnerismo en las Naciones Unidas, orientado a generar un marco regulatorio internacional de las reestructuraciones de deudas soberanas.<sup>17</sup> Como resultado de estas medidas, Argentina volvería a acceder al crédito internacional, y, en tan sólo un año y medio, el endeudamiento con bancos y entidades financieras internacionales —principalmente estadounidenses y europeos— ascendió a una cifra cercana a los 60.000 millones de dólares (“Balance: la deuda” 2017).

En el caso brasileño, la etapa de Lula en la presidencia también estuvo caracterizada por una visión más pesimista del orden internacional. En palabras del propio Lula: “globalização não é sinônimo de desenvolvimento. Globalização não é um substituto para o desenvolvimento” (Lula da Silva 2007a). En el mismo sentido, durante uno de sus discursos ante la Asamblea General de la ONU, el líder sindical sostuvo: “A globalização assimétrica e excludente aprofundou o legado devastador de miséria e regressão social, que explode na agenda do século XXI” (Lula da Silva 2007b). Con base en estas percepciones —y conforme a la pretensión de transformarse en un actor global—, Brasil se plegó a la creación de organismos y foros internacionales que buscaban generar nuevas instancias

---

16 El Gobierno pagó 9.300 millones de dólares para saldar el litigio.

17 La iniciativa había sido aprobada por la Asamblea General de la ONU en septiembre de 2015, con 136 votos a favor, 6 en contra y 41 abstenciones. Estados Unidos, Israel, Canadá, Japón, Alemania y Reino Unido fueron los países que se opusieron a la resolución.

de gobernanza global. En este marco, el gobierno del PT retomó la aspiración de ocupar una banca permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, lideró la conformación de nuevos organismos de integración —como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)— y se sumó a la conformación de los BRICS (Sousa 2013; Bauman *et al.* 2015).

Ya con Rousseff en el Planalto, Brasil participó en la arquitectura económica-financiera alternativa a las instituciones de Bretton Woods, impulsada fundamentalmente por China —como el Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), inaugurado en Shanghái en 2014, o el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura, creado en 2015<sup>18</sup>—. Cabe aclarar que, si bien las posiciones críticas de Brasil se orientaron a generar alternativas frente a determinados pilares del orden global, en ningún momento se propondría una confrontación abierta o una posición revisionista con el sistema financiero y de comercio internacional. En efecto, el país *verde amarelo* aumentó su contribución financiera y poder de voto en el FMI y siguió apostando al multilateralismo comercial en el marco de la OMC.

El gobierno Temer, sin embargo, esbozó —al igual que el de Macri— una lectura más auspiciosa de la globalización. Para entender este nuevo rumbo resulta útil retrotraerse a octubre de 2015, cuando el PMDB elaboró un diagnóstico sobre la crisis brasileña. Denominado “Uma ponte para o futuro”, el documento afirmaba que “la globalización es el destino de las economías que desean crecer” (“Uma ponte para o futuro” 2015). En un mismo sentido, Botafogo Gonçalves, ministro de Comercio Exterior del gobierno de Fernando Henrique Cardoso e influyente miembro del PSDB, sostuvo que el gobierno Temer tiene como tarea esencial “recuperar el tiempo perdido y sacar provecho de las condiciones internacionales hoy favorables al regreso de Brasil a la cancha de negociaciones comerciales a nivel mundial” (Gonçalves 2016).<sup>19</sup>

La pretendida desideologización de la política exterior y la apertura al mundo también empararon la retórica de la nueva gestión. En sus discursos de asunción, los dos cancilleres del gobierno de Temer —José Serra y Aloysio Nunes Ferreira— hicieron hincapié en que la estrategia externa pasaría a estar “alineada a los reales valores e intereses nacionales y no a los intereses de partidos o facciones” (Itamaraty 2016a, 2017a, 2017b). Lo paradójico del caso es que Serra y Nunes

---

18 Además del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB), los BRICS formalizaron ese mismo año un fondo de reservas de hasta 100.000 millones de dólares, a través del Acuerdo Contingente de Reservas (CRA).

19 El compromiso de Temer con la agenda de liberalización del comercio global fue expresado por el propio presidente en la 11ª Conferencia Ministerial de la OMC, al reivindicar la necesidad de preservar el sistema multilateral de comercio, en cuanto herramienta “fundamental para facilitar e ampliar o comércio e os investimentos” (“Macri e Temer fazem discursos em” 2017).

serían los primeros cancilleres no originarios del cuadro diplomático permanente de Itamaraty en más de quince años.

### 3. Reacercamiento a Estados Unidos

La relación con Estados Unidos constituyó otra de las dimensiones más notables del viraje en materia de política exterior en Argentina y Brasil. En el caso argentino, a diferencia de la década kirchnerista —en la que se pasó de la cooperación limitada a la confrontación—, el presidente Mauricio Macri buscó reafirmar sus credenciales pro-Occidente y tuvo en el reacercamiento a Estados Unidos una de las medidas clave para mostrar sus diferencias con el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (Tokatlian 2018). Al igual que en la década de 1990, el diagnóstico partía de la idea de que lograr el beneplácito de la primera potencia mundial facilitaría una mejor obtención de los dividendos de la globalización, atraería capitales internacionales y coadyuvaría a una inserción competitiva en las cadenas globales de valor.

En el marco de este nuevo realineamiento internacional, el Gobierno argentino recibió en marzo de 2016 una visita de Estado del entonces presidente norteamericano, Barack Obama. El mandatario estadounidense felicitó a su par argentino por el “cambio en las relaciones con Estados Unidos” y por fomentar la “apertura, la transparencia y competitividad” del país (“Elogio de Obama a Macri” 2016). Luego de la visita, el vínculo con Washington se profundizó, sobre todo en lo que respecta a los asuntos de seguridad y defensa. Esto supuso un marcado viraje, en comparación con la política del gobierno de Cristina Fernández, que combinó una activa participación en el Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur con un cuestionamiento a las instituciones del sistema interamericano de defensa (Frenkel 2016b). Como otra cara de la misma moneda, el gobierno de Cambiemos retomó el adiestramiento y capacitación de militares y fuerzas de seguridad argentinas por parte de agencias norteamericanas, limitados desde el incidente diplomático de febrero de 2011, cuando un avión estadounidense que traía efectivos y material que iba a ser utilizado para prácticas de entrenamiento con la Policía Federal Argentina fue detenido en la Aduana de Ezeiza y su carga fue incautada (Dinatale 2016).

Desde el punto de vista comercial, el gobierno de Macri se volvió un ferviente impulsor de las agendas e iniciativas de libre comercio promovidas desde Washington o que, en su defecto, contaban con su aprobación. Así, Argentina se incorporó como miembro observador de la Alianza del Pacífico y en marzo de 2016 manifestó su intención de sumarse en un futuro al Acuerdo Transpacífico

de Cooperación Económica (TPP, por su sigla en inglés).<sup>20</sup> Más tarde, Argentina se candidatearía para integrar la OCDE en calidad de Estado parte y buscaría que el Gobierno norteamericano fuera quien le diese el beneplácito para sumarse al organismo multilateral.

En Brasil, el cambio de gobierno también supuso nuevos aires en las relaciones con Washington. El buen vínculo que había primado durante la era Lula comenzó a deteriorarse luego del frustrado intento brasileño de mediar junto con Turquía en el acuerdo nuclear con Irán —todavía durante el gobierno Lula, en 2010— (Amorim 2015), y de la revelación, en 2013, del exagente de la CIA Edward Snowden de que Estados Unidos realizaba espionaje ilegal al gobierno de Rousseff y las principales empresas brasileñas. Al iniciar su segundo mandato, Rousseff propició un acercamiento a Estados Unidos con la idea de ganar confianza en los mercados e impulsar la economía a través de acuerdos bilaterales (“Visita de Dilma aos EUA” 2015). No obstante, el cambio en la presidencia implicó que Washington pasara a ocupar un lugar primordial en la agenda externa: ya en el documento de la FUG-PMDB se anunciaba la necesidad de implementar una rápida liberalización comercial y la búsqueda de firmar acuerdos de libre comercio con socios tradicionales como Estados Unidos, Europa y Japón, además de “integrar plenamente al país en las cadenas globales de producción” (“Uma ponte para o futuro” 2015). Una vez en el gobierno, Temer afirmó: “con Estados Unidos confiamos en soluciones prácticas a corto plazo para la remoción de barreras no arancelarias y de normas comerciales” (Ramos 2017).<sup>21</sup>

La posición brasileña frente al sistema internacional de comercio también tomaría nuevos rumbos, mucho más alineados con las posturas promovidas por Estados Unidos (al menos, hasta la llegada de Donald Trump). Durante las gestiones del PT, la estrategia comercial exterior brasileña se caracterizó por la adopción de posiciones críticas en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y en otros foros multilaterales, a efectos de lograr acuerdos equilibrados entre las grandes potencias y los países emergentes (Amorim 2015).<sup>22</sup> El gobierno de Temer,

---

20 El secretario de Comercio argentino Miguel Braun afirmó en marzo de 2016 que “el país, a largo plazo, ingresará en el Acuerdo Transpacífico” (“El Secretario de Comercio aseguró” 2016).

21 Uno de los indicadores más notables de esta nueva visión fue la firma, en julio de 2016, de un acuerdo que venía siendo negociado sin consenso desde 1999, por el cual se liberaba la venta de carne bovina *in natura* de Brasil a Estados Unidos y adecuaban normas sanitarias de Brasil a los requisitos norteamericanos (Chagas 2016; Itamaraty 2016b).

22 Vale destacar que aun durante el mandato de Rousseff, Brasil sostuvo posiciones ambivalentes en los foros comerciales internacionales, llegando a flexibilizar sus otrora posiciones intransigentes frente a los países desarrollados. En gran parte, esto tuvo que ver con que Brasilia asumió un rol de mediador entre países en desarrollo y países desarrollados, lo cual requería un trabajo diplomático complejo, que obligaba a equilibrar los intereses defensivos y ofensivos del país en distintos temas con los de sus múltiples aliados. En numerosas ocasiones, este rol encontraba



sin embargo, modificó la estrategia: abandonó los intentos de conformar bloques contrahegemónicos con otros países emergentes y se plegó a los intereses de las empresas transnacionales en los foros multilaterales (Drummond 2016). Durante la Reunión Ministerial de la OMC, celebrada en julio de 2016, Serra se dedicó a señalar los escasos resultados del anterior gobierno, y con base en eso sostuvo: “si las cosas no funcionaron de la manera como hemos intentado, debemos estar listos para experimentar otros caminos” (Itamaraty 2016a). Según deslizó por entonces el propio canciller, estos nuevos caminos contemplaban sumarse al TPP y al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (Drummond 2016).

Sumado a lo anterior, al mismo tiempo que los BRICS y las iniciativas Sur-Sur perdían prioridad en la política exterior, Brasil decidió dar un paso cualitativo en la relación con la OCDE que se venía implementando con Rousseff. En este sentido, Temer formalizó el pedido de adhesión como miembro pleno del organismo multilateral. Una membresía en dicho organismo tendría importantes consecuencias para el país, enmarcadas en el contexto de apertura unilateral de la economía brasileña. Principalmente, la entrada definitiva en la OCDE significaría el abandono de la estrategia de promoción de un modelo brasileño de acuerdos de inversión en la región, a través de los Acuerdos de Cooperación y Facilitación de Inversiones (ACFI), así como del proyecto de creación de un tribunal de solución de controversias en el ámbito de la Unasur (Azzi 2017). Los ACFI fueron implementados durante el gobierno Rousseff como una alternativa al modelo de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) presente en acuerdos como el TPP y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión (TTIP, por su sigla en inglés). Estos esquemas, entre otras cosas, prevén cláusulas inversor-Estado no presentes en los ACFI (Morosini y Ratton 2015). La OCDE, por su parte, promueve lineamientos similares, basados en la “libertad de inversión”. Esto es, aquel que contempla la resolución de controversias inversor-Estado en ámbitos como el CIADI del Banco Mundial (OECD 2018).<sup>23</sup>

En el plano militar también se vislumbraron nuevos aires en la relación entre Brasilia y Washington. Uno de los puntos destacados fue la reapertura de la antigua discusión sobre la posibilidad de que Estados Unidos pudiera utilizar la base militar de Alcântara, en el norte del país, como plataforma para el lanzamiento de satélites (“Brasil e Estados Unidos retomam negociação” 2018). Sumado a lo anterior, Brasil invitó a Estados Unidos a participar —conjuntamente con Perú y Colombia— en un ejercicio militar denominado “Operação América Unida”, en la

---

límites y no siempre se podía sostener, como lo ha mostrado la fase final de la negociación brasileña sobre agricultura en la OMC (Hopewell 2014; Ramazini Junior y Passini 2013).

23 Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI).

zona del Amazonas que linda con estos dos países. El ejercicio —que tendría como objetivo fortalecer la capacidad de respuesta multinacional en el campo de la ayuda humanitaria y la lucha contra delitos transnacionales— se da en el marco de una serie de acuerdos entre las Fuerzas Armadas de Brasil y de Estados Unidos y de visitas de funcionarios estadounidenses a instalaciones brasileñas con el propósito de reconectar y estrechar las relaciones militares entre los dos países (“Ejército dos EUA participará de ejercicio militar” 2017). Como parte de este renovado vínculo, en marzo de 2017 el Ministerio de Defensa de Brasil y el Departamento de Defensa norteamericano firmaron un Acuerdo para el Intercambio de Información sobre Investigación y Desarrollo (IMAE, por su sigla en inglés).

#### 4. Argentina-Brasil: una renovada convergencia de intereses

Aún con Dilma Rousseff en el gobierno, el arribo de Macri a la Casa Rosada no implicó un relanzamiento de la relación bilateral entre Argentina y Brasil; vínculo que ya mostraba algunos signos de agotamiento en la última etapa de Cristina Kirchner.<sup>24</sup> Si bien en el momento de asumir como presidente, el mandatario argentino reafirmó la importancia de Brasil para Argentina,<sup>25</sup> lo cierto es que, ideológicamente, Macri se sentía más cercano a las figuras del PSDB.<sup>26</sup> La poca sintonía con el gobierno de Rousseff se develó con el golpe parlamentario que destituyó a la mandataria brasileña: el argentino fue el primer gobierno en reconocer a Michel Temer como el legítimo ocupante del Planalto.<sup>27</sup>

La existencia de una concepción similar del escenario internacional y la sintonía en las medidas económicas de liberalización y apertura económica sembraron un terreno fértil para que los gobiernos de Macri y Temer se vieran como socios en la nueva reorientación de las políticas exteriores. A poco de asumir

---

24 El abrupto retiro de la empresa minera Vale de Argentina; las acusaciones cruzadas de implementar barreras paraarancelarias en el comercio bilateral, o los distintos grados de apoyo al Gobierno venezolano, son algunos de los cortocircuitos que marcaron las gestiones de Cristina Kirchner y Dilma Rousseff.

25 Al poco tiempo de haber ganado las elecciones, Macri realizó el primer viaje al exterior como presidente electo con dos destinos concretos: Brasil y Chile.

26 Según revelan los cables de WikiLeaks, Macri apostó por el triunfo de José Serra en las elecciones de 2010 como parte de una ola de gobiernos de derecha en la región (O'Donnell 2011).

27 Existe una controversia, tanto en el plano político como académico, respecto de si la destitución de Dilma Rousseff puede ser catalogada como un tipo de golpe de Estado. En este sentido, coincidimos con Mónica Hirst (2016), quien, citando a Norberto Bobbio, afirmó oportunamente que el *impeachment* debía ser entendido como un intento golpista, por cuanto fue producto de una acción combinada de dos órganos del propio Estado —el Poder Judicial y el Poder Legislativo—, sin ningún tipo de fundamento jurídico. Otras referencias que sustentan el argumento del golpe de Estado se encuentran en Jinkings *et al.* (2016) y Guerra *et al.* (2017).

como canciller, José Serra afirmó que priorizaría la asociación con Argentina, país “con el cual pasamos a compartir referencias semejantes para la reorganización de la política y de la economía” (Itamaraty 2016b). De hecho, la primera visita oficial de Serra (así como de Nunes Ferreira) fue a Argentina. Visita que sería difundida en Brasil como un marco simbólico de la nueva era de desideologización de la política exterior brasileña (“Serra inicia na Argentina” 2016).

Una de las manifestaciones más claras del renovado acercamiento entre ambos países se vio en la conjugación de posiciones sobre la situación en Venezuela en el Mercosur y en las proclamas para “flexibilizar” el bloque. Esto es, librarlo de las ataduras normativas que impiden o, por lo menos, condicionan una inserción competitiva en los mercados globales, y hacerlo converger con la Alianza del Pacífico (Comini y Frenkel 2017). Argentina se convirtió, tras la llegada de Macri, en un ferviente impulsor de transformar al Mercosur en una herramienta para captar nuevos mercados. “Veo en el Mercosur un espacio para fortalecer las relaciones económicas y comerciales entre nosotros y con todo el mundo”, dijo Macri al asistir a su primera cumbre del bloque (“Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur” 2015). En la misma línea, las directrices de Itamaraty para la nueva política exterior incluían “renovar el Mercosur, antes que todo con relación al libre comercio entre sus mismos países miembros” y “construir puentes con la Alianza del Pacífico” (Itamaraty 2016b).<sup>28</sup>

Otro aspecto fundamental en la reconfiguración de la integración sudamericana pasaría por los intentos de excluir a Venezuela de los bloques regionales. Principalmente, del Mercosur y la Unasur. Desde el comienzo de su mandato, el gobierno de Macri libraría una batalla contra el gobierno de Nicolás Maduro, que terminaría siendo contradictoria con la propuesta de desideologizar la política exterior.<sup>29</sup> La confrontación con Caracas respondía a dos motivaciones principales. Por un lado, dar señales claras —en especial a Estados Unidos y a los actores económicos y financieros— del nuevo realineamiento internacional de Argentina. En segundo lugar, correr a Venezuela del organismo supondría eliminar un potencial veto a la flexibilización del Mercosur, impulsada no sólo por Argentina, sino también por el resto de los países miembros plenos.

---

28 En este sentido, cabe destacar que, más allá de las ampulosas retóricas de los nuevos gobiernos, el Mercosur ya posee, de hecho, acuerdos de libre comercio con Chile, Perú y Colombia.

29 Lo particular es que Venezuela constituía un socio comercial ampliamente favorable para Argentina. Entre 2002 y 2011, las exportaciones de Argentina a 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, además, ampliamente favorable para Argentina (en 2010 llegó a US\$1.402 millones), y casi el 30% de ese flujo de exportación a Caracas estaría representado por bienes manufacturados de alto valor agregado (Ministerio de Economía 2011).

La llegada de Michel Temer al Palacio del Planalto generó un nuevo impulso a las iniciativas para aislar a Venezuela.<sup>30</sup> En un principio, durante la gestión de Serra en Itamaraty, se dejó que Argentina asumiera el protagonismo en las iniciativas de presión y oposición al gobierno Maduro. No obstante, con la llegada de Nunes Ferreira, en marzo de 2017, Brasil empezó a denunciar las violaciones a los Derechos Humanos y a apoyar la intervención de la Organización de los Estados Americanos (OEA).<sup>31</sup> Más tarde, la estrategia conjunta mutó: se pasó de impugnar la supuesta deficiencia en la democracia venezolana a alegar una falta de internalización de la normativa del Mercosur por parte del país caribeño. En este marco —y a pesar de la oposición de Uruguay—, Argentina, Brasil y Paraguay lograron bloquear que Venezuela asumiera la presidencia del organismo y establecieron, en su lugar, un mando colegiado. Luego de que Caracas concretara la elección de una polémica Asamblea Constituyente, los países del Mercosur —ya sin la oposición uruguaya— retomaron el argumento de la deficiencia democrática y dieron un paso más al decidir la suspensión del país caribeño como miembro del bloque regional.

## 5. El cielo lleno de nubarrones: cambios en el escenario global

Como ya se señaló, la reivindicación del proceso de globalización, de la liberalización del comercio, así como un realineamiento con Estados Unidos, constituyeron parte de los fundamentos de la estrategia de inserción internacional de los gobiernos de Macri y Temer. Sin embargo, al poco tiempo se verían sorprendidos por un cambio del escenario político-económico internacional, que pondría en jaque la metanarrativa ideológica de la globalización liberal (García Linera 2017). Aunque representen procesos políticos distintos, la salida del Reino Unido de la Unión Europea, en junio de 2016; el creciente auge de los movimientos nacionalistas de extrema derecha en Europa, y la victoria de Trump en Estados Unidos, pueden ser definidos como indicadores de una tendencia que pone en cuestión el proyecto de un orden internacional liberal basado en el multilateralismo, el libre mercado y la globalización, tal como sostiene Stephen Walt (2016).

En el caso particular de Trump, su retórica nacionalista sentaría las bases para una modificación de la política exterior de Estados Unidos. A partir de la

---

30 A poco de haber asumido como presidente interino, Michel Temer afirmó que “sería excelente” que Mauricio Macri pudiera asumir la presidencia *pro tempore* del Mercosur, en lugar de Venezuela (“Venezuela acusó a Macri” 2016).

31 La elección institucional de la OEA sería otra señal de cambio en la política de Itamaraty: durante las gestiones de Lula y Rousseff se habían priorizado las instancias subcontinentales, como la Unasur, en cuanto espacios de resolución de conflictos intrarregionales.

apelación a los sectores insatisfechos de la industria manufacturera y de la clase media (*working class*) que se ven perjudicados por la globalización (Saxer 2016; Stiglitz 2016; Williams 2016; “The Manufacturing Jobs Delusion” 2017), Trump marcó una ruptura con la perspectiva liberal-globalista de la administración demócrata de Barack Obama. Al retirar a Estados Unidos del TPP e, incluso, poner bajo revisión crítica al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el republicano posicionó a Estados Unidos en la senda contraria de las expectativas aperturistas y en pro del libre comercio de los actuales gobiernos liberales de América Latina.

A lo anterior debemos sumarle otros procesos recientes que impactan la dinámica del sistema internacional y repercuten, indefectiblemente, en la forma en que los gobiernos diseñan su política externa. Por caso, José Antonio Sanahuja (2016) señala el fin del ciclo de las materias primas al que se enfrentan los países en desarrollo. En este sentido, dicho fin de ciclo respondería a dos factores: a una menor demanda global, inducida por el débil crecimiento económico internacional, y la reorientación de la economía de China hacia un modelo de desarrollo con menor demanda de recursos naturales. Vinculado con esto, hay quienes sostienen que la defensa que hace Beijing de la globalización neoliberal—en contrapartida al creciente cuestionamiento que proviene de Washington—es un reflejo de la redistribución del poder mundial de Occidente a Oriente y del Norte al Sur. Una transición que, como señala Graham Allison (2017), abre el interrogante de si se dará en forma pacífica o llevará a una colisión entre las dos nuevas superpotencias.

Como resultado de estos movimientos externos, la apreciación de Buenos Aires y Brasilia sobre el escenario internacional se modificó de forma significativa: el optimismo inicial de un mundo lleno de oportunidades daría lugar a una visión más pesimista. “El mundo tiene una dinámica de cambios muy fuerte. Estamos pasando a un mundo caótico con actores asimétricos”, afirmó la canciller argentina a poco del triunfo de Trump (Malcorra 2016). En un mismo sentido, el presidente Macri sostuvo: “Estamos en un mundo de mucha incertidumbre y volatilidad. Las discusiones políticas en el mundo y en países desarrollados reflejan tensiones producto de la globalización, las corrientes migratorias y cambios tecnológicos” (“El discurso completo” 2017).

En Brasil, el discurso de transmisión de Nunes Ferreira también incluyó un tono más crítico sobre el contexto internacional: “La reorientación de la política exterior brasileña ocurre en un momento de gran inestabilidad en el mundo. Virajes políticos; tensiones sociales; reagrupaciones geoestratégicas; medidas proteccionistas; fronteras cerradas; guerras civiles y terrorismo están en el orden del día” (Itamaraty 2017b).

Esta revisión de las expectativas originales llevó a que ambos países estrecharan el vínculo bilateral, con miras a contrarrestar los posibles efectos adversos del creciente proteccionismo comercial. En febrero de 2017, Macri viajó a Brasil y firmó con Temer un acuerdo de cooperación orientado a intensificar el desarrollo de las inversiones y las oportunidades de negocios. Allí, el mandatario argentino sostuvo que hay “un escenario global lleno de desafíos con más dudas que certezas”, y por ese motivo, ambos países debían ser “los aliados del siglo XXI” (“Macri propuso a Brasil” 2017). En la misma línea, el Gobierno brasileño destacó la importancia de la relación con Argentina y la necesidad de incrementar el vínculo entre el Mercosur y la Alianza del Pacífico como aspectos centrales para contrarrestar la hostilidad del nuevo marco global. “En el momento en que cobran fuerzas las tendencias de desunión y proteccionismo, Brasil y Argentina responden con más diálogo y comercio y con una única voz”, remarcó Temer antes de condecorar a Macri (“Macri propuso a Brasil” 2017). Respecto de la confluencia entre ambos bloques, la diplomacia brasileña expresó: “en este 2017 se abre la mejor oportunidad, por la dialéctica del comercio internacional, para que se avance en la alianza entre Mercosur y la Alianza del Pacífico, hacia una nueva América Latina” (Itamaraty 2017b).

Ahora bien, a pesar de coincidir en el diagnóstico de un panorama internacional más sombrío, lo cierto es que ninguno de los gobiernos se propuso desafiar seriamente a Estados Unidos. Argentina impulsó junto con Chile la convocatoria a una cumbre especial de cancilleres de los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico, con la idea de delinear una estrategia común ante el “efecto Trump”. Pero siempre con la intención de mantener buenas relaciones con Estados Unidos (“Fuerte jugada de Macri” 2017).<sup>32</sup> En el mismo sentido, el Gobierno argentino expresó cierto optimismo respecto de que habría un “proteccionismo selectivo” por parte de la nueva administración republicana. Esta creencia se basaba en la siguiente ecuación: a mayor cercanía con Washington, menores serían las restricciones al mercado estadounidense. De hecho, un argumento a favor de esta creencia se produjo cuando Macri visitó la Casa Blanca, en abril de 2017. En dicho cónclave, el presidente argentino solicitó —con éxito— que Trump revirtiera la decisión adoptada a poco de asumir de frenar la importación de limones que había abierto Barack Obama unos meses antes de dejar la presidencia. Sin embargo, la decisión de bloquear la importación de biodiésel —también adoptada

---

32 La cumbre Mercosur-Alianza del Pacífico se hizo efectiva el 8 de abril en Buenos Aires. Según se manifestó públicamente, el cónclave estuvo dirigido a acelerar la complementación y el acercamiento entre los dos bloques, con miras a responder a los retos actuales del escenario internacional (“Mercosur y Alianza del Pacífico” 2017).

por la administración Trump— seguiría vigente, lo cual pondría en entredicho la presunción del gobierno macrista.<sup>33</sup>

Temer, al igual que Macri, también mostraría un dejo de optimismo respecto de lograr una mejor relación con Washington tras la llegada del magante inmobiliario a la presidencia. En este sentido, el mandatario brasileño manifestó que las tensiones entre Estados Unidos y México, producto de la intención del primero de ampliar el controvertido muro en la frontera, podrían llevar a Washington a privilegiar las relaciones con el resto de América Latina en general, y con Brasilia en particular (“Temer cree que Trump” 2016).

## Conclusiones

El análisis hasta aquí presentado ha buscado determinar los principales lineamientos externos de los gobiernos de Mauricio Macri y Michel Temer en sus dos primeros años de gestión. Lineamientos que, a efectos del objetivo del trabajo, permiten confirmar nuestra premisa inicial: que la llegada de estos gobiernos produjo un cambio en la política exterior de ambos países, respecto de las gestiones kirchneristas y petistas. El abandono o la relativización del concepto de *autonomía* como parámetro de la política exterior, la concepción de un escenario internacional como un ámbito de oportunidades, más que de asimetrías, y el privilegio de las relaciones Norte-Sur (sobre todo, con Estados Unidos) son algunos de los indicadores más destacados de este viraje.

Ahora bien, también resulta necesario destacar que los cambios no fueron de igual grado en ambos casos. En Argentina, la reestructuración fue mucho más marcada: se pasó de una posición revisionista frente al sistema financiero internacional, a ser uno de sus alumnos más aplicados; con Estados Unidos, el vínculo de confrontación que caracterizó al segundo gobierno de Cristina Kirchner dio lugar a un acelerado acercamiento a Washington, tanto económico como militar. Algo similar sucedió en el ámbito del regionalismo sudamericano: el gobierno de Macri abandonó las posturas reacias a “abrir” el Mercosur hacia la Alianza del Pacífico, y el gobierno bolivariano de Venezuela pasó, sin escalas, de ser un aliado regional a convertirse en el principal adversario.

El caso brasileño, por su parte, arroja como resultado un panorama que combina reestructuraciones y continuidades, por cuanto la llegada de un nuevo gobierno no implicó abandonar por completo determinados lineamientos trazados

---

33 En términos de impacto económico, la diferencia entre ambos productos es sumamente significativa: mientras que la exportación de limones representa cerca de 70 millones de dólares anuales, la de biodiésel ronda los 1.200 millones por año.

previamente; llegando incluso a profundizar medidas iniciadas durante la gestión de Dilma Rousseff. Ejemplos de ello son el acercamiento a Estados Unidos y la OCDE, las ofertas comerciales a la UE y los procesos de privatización y concesión de activos en el sector de energía, petróleo y gas.<sup>34</sup> Es decir, puede afirmarse que Argentina experimentó cambios más pronunciados en su orientación externa, mientras que en Brasil hubo cambios, pero también hubo ajustes y continuidades.

Más allá de la intensidad en el viraje de las respectivas políticas exteriores, lo cierto es que tanto Macri como Temer atravesaron un juego de marchas, contramarchas y replanteamientos; ya no con las gestiones anteriores, sino respecto de sus propios lineamientos iniciales. Esto se constata al observar que la evaluación político-económica optimista que tuvieron esos gobiernos sobre el escenario internacional experimentó un ajuste después del Brexit y, especialmente, luego de la victoria de Donald Trump en las elecciones estadounidenses. En paralelo a la retórica inicial de desideologización de la política exterior y acercamiento a aliados tradicionales, como Estados Unidos o la Unión Europea, los gobiernos Macri y Temer se vieron obligados a establecer modificaciones en su estrategia externa. Un ejemplo palpable de ello es el intento de fortalecer las alianzas con los países latinoamericanos luego de que Estados Unidos y algunos países europeos comenzaran a impugnar las agendas de liberalización del comercio, lo cual, entre otras cosas, puso en jaque iniciativas como el TPP y el acuerdo UE-Mercosur. De igual forma, esta renovada vocación por la cooperación regional no implicaría que dichas alianzas fueran reivindicadas como parte de un proyecto autonomista. Más bien, la construcción de “una Nueva América Latina” —basada en los países del Mercosur y la Alianza del Pacífico (excluida Venezuela)— seguiría siendo parte de una apuesta orientada a abrirse al mundo y conquistar mercados. Lo paradójico es que esta visión adquiriría distintos sentidos, según el contexto internacional. En un primer momento, adoptar un perfil aperturista aparecía como una forma de insertarse en un escenario global benevolente y receptivo a este tipo de políticas. La configuración de un entorno global más nacionalista, proteccionista y conflictivo, no obstante, dotó de cierta épica de resistencia a quienes enarbolaban las banderas de la globalización.

---

34 Como apunta Schutte (2016), una de las consecuencias de las investigaciones sobre corrupción en Petrobras fue un deterioro de la imagen de la empresa como activo público, que generó el contexto político adecuado para que Michel Temer abandonara el proyecto del PT de promover la internalización de las cadenas productivas de alto valor agregado vinculadas a la explotación de petróleo *offshore*. Asimismo, sembró el terreno para modificar el marco legal aprobado en 2010, habilitando nuevas rondas de privatización e inversiones externas, medidas que —vale destacar— eran defendidas enfáticamente por José Serra desde antes de convertirse en ministro de Relaciones Exteriores.



En segundo término, la crisis del llamado “orden liberal” trazado por las potencias occidentales empujó a los países de la región a implementar, o bien, a profundizar nuevas formas de asociación con socios no tradicionales, como China, India, Rusia y los países africanos (Patey 2017). Como señalaba un importante *lobbista* del agronegocio e influyente en la formulación de política exterior del gobierno Temer: “Quizás la única salida sea incrementar las relaciones bilaterales con países que un año atrás no estaban en nuestro radar” (Jank 2016). No por nada, Temer presentó en la cumbre de los BRICS de 2017 un plan de privatizaciones que incluye el traspaso de 57 bienes públicos —entre los que se encuentran terminales aeroportuarias y líneas eléctricas—, e invitó a que las empresas chinas desempeñaran un rol protagónico en dicho proceso (“Temer lleva su plan” 2017).<sup>35</sup>

El caso de China resulta paradigmático respecto de las tensiones que atraviesan los intentos de cambio en la política exterior de Argentina y Brasil. Durante los gobiernos kirchneristas y petistas, la relación con el país asiático fue creciendo a pasos agigantados hasta transformarse en el primer destino de las exportaciones brasileñas y el segundo destino en el caso de las argentinas (Simoes e Hidalgo 2017). Pese a las intenciones de los países sudamericanos, la dinámica del vínculo sería profundamente asimétrica, por cuanto Argentina y Brasil exportan *commodities*, mientras que China exporta productos manufacturados.

Finalmente, vale señalar que el aparente giro proteccionista y crítico de la globalización que proviene de las potencias occidentales —y que posicionó a Beijing como el más ferviente defensor del orden liberal— abre un camino de incertidumbre. En este contexto, Buenos Aires y Brasilia parecen incrementar su acercamiento al gigante asiático, pero al mismo tiempo no resignan la intención de mantener una relación privilegiada con Estados Unidos. Este particular escenario abre, indefectiblemente, nuevos interrogantes: ¿habrá un nuevo cambio en la política exterior de los dos grandes de América del Sur? Y, en el caso de que así sea, ¿cómo se configurará en el futuro la dualidad americanismo-globalismo en Brasil y dependencia-autonomía en Argentina?

## Referencias

1. Actis, Esteban. 2015. “El magnetismo del gigante asiático: la relación bilateral entre Argentina y Brasil (2013-2015) ante el ascenso de China”. *Comentario Internacional* (15): 121-137.

---

35 “China podrá ser una de las grandes inversoras en nuestros proyectos de concesiones que anunció la semana pasada; ellos podrán ser decisivos en áreas como energía, puertos, aeropuertos, en el sector agropecuario y en las finanzas”, aseguró Temer antes de viajar al cónclave de los emergentes (“Presidente de Brasil viaja a China” 2017).

2. Actis, Esteban. 2017. "La política exterior de Michel Temer". *Foreign Affairs Latinoamérica*, 31 de agosto, URL: <http://revistafal.com/la-politica-exterior-de-michel-temer/>
3. Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Nueva York: Houghton Mifflin Harcourt.
4. Amorim, Celso. 2015. *Ramalá, Teerã e Doha: memórias da política externa ativa e ativa*. São Paulo: Benvirá.
5. Azzi, Diego. 2017. "Brasil na OCDE: liberalizando tudo pelo capital estrangeiro". *Carta Capital*, 25 de mayo, URL: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-gri/brasil-na-ocde-liberalizando-tudo-pelo-capital-estrangeiro-1>
6. "Balance: la deuda en los dos años de gestión de Macri". 2017. *El Cronista*, 4 de diciembre, URL: <https://www.cronista.com/economia/politica/Balance-la-deuda-en-los-dos-anos-de-gestion-de-Macri-20171201-0129.html>
7. Barkdull, John y Paul G Harris. 2002. "Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory". *Global Environmental Politics* 2 (2): 63-91.
8. Bauman, Renato, Flávio Damico, Adriana Erthal Abdenur, Maiara Folly, Carlos Márcio Cozende y Renato G. Flóres Jr. 2015. *BRICS: estudos e documentos*. Brasília: FUNAG.
9. "Brasil e Estados Unidos retomam negociação sobre base de Alcântara". 2018. *Correio Braziliense*, 5 de junio, URL: [https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2018/06/05/interna\\_ciencia\\_saude,686159/brasil-e-estados-unidos-retomam-negociacao-sobre-base-de-alcantara.shtml](https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/ciencia-e-saude/2018/06/05/interna_ciencia_saude,686159/brasil-e-estados-unidos-retomam-negociacao-sobre-base-de-alcantara.shtml)
10. Boyd, Gavin y Gerald W. Hopple. 1987. *Political Change and Foreign Policies*. Londres: Burns & Oates.
11. Busso, Anabella. 2014. "Los vaivenes de la política exterior argentina re-democratizada (1983-2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos". *Estudios Internacionales* (177): 9-33. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2014.30867>
12. Busso, Anabella. 2016. "Los ejes de la acción externa de Cristina Fernández: ¿cambios hacia un nuevo horizonte o cambios para consolidar el rumbo?". *Relaciones Internacionales* 25 (50): 143-170.
13. Busso, Anabella y Julieta Zelicovich. 2016. "El gobierno de Mauricio Macri y la integración regional: ¿desde el Mercosur a la Alianza del Pacífico?". *Conjuntura Austral* 7 (37): 17-24.
14. Cervo, Amado Luiz y Antônio Carlos Lessa. 2014. "O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 57 (2): 133-151. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>
15. Chagas, Paulo Victor. 2016. "Brasil e EUA assinam acordo para exportação de carne bovina in natura". *Agência Brasil*, 1 de agosto, URL: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-08/brasil-e-eua-assinam-acordo-para-exportacao-de-carne-bovina-natura>
16. Comini, Nicolás y Alejandro Frenkel. 2017. "La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia". *Nueva Sociedad* (271): 117-129.
17. "Conferencia de prensa de Cristina Fernández y José Luis Rodríguez Zapatero". *Casa Rosada*, 9 de febrero de 2009. URL: <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo/20509-blank-68263527>
18. Dinatale, Martín. 2016. "Narcotráfico y terrorismo, ejes centrales de la visita de Obama". *La Nación*, 9 de marzo, <https://www.lanacion.com.ar/1878033-narcotrafico-y-terrorismo-ejes-centrales-de-la-visita-de-obama>

19. Drummond, Jocélio. 2016. “O Brasil e os tratados plurilaterais: os riscos presentes”. *Carta Capital online*, 7 de julio, URL: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/o-brasil-e-os-tratados-plurilaterais-os-riscos-presentes>
20. “El discurso completo de Mauricio Macri en la Asamblea Legislativa”. 2017. *Infobae*, 28 de marzo, URL: <http://www.infobae.com/politica/2017/03/01/el-discurso-completo-de-mauricio-macri-en-la-asamblea-legislativa/>
21. “El Secretario de Comercio aseguró que ‘el país, a largo plazo, ingresará en el Acuerdo Transpacífico’”. 2016. *Política Argentina*, 7 de marzo, URL: <http://www.politicargentina.com/notas/201603/12215-el-secretario-de-comercio-aseguro-que-el-pais-a-largo-plazo-ingresara-en-el-acuerdo-transpacifico.html>
22. “Elogio de Obama a Macri: ‘La Argentina es un buen ejemplo de cambio en las relaciones con EE. UU.’” 2016. *La Nación*, 14 de marzo, URL: <http://www.lanacion.com.ar/1879724-elogio-de-obama-a-macri-la-argentina-es-un-buen-ejemplo-de-cambio-en-las-relaciones-con-eeuu>
23. “Exército dos EUA participará de exercício militar inédito na Amazônia a convite do Brasil”. 2017. *BBC Brasil*, 4 de mayo, URL: <http://www.bbc.com/portuguese/brasil-39802863>
24. Frenkel, Alejandro. 2016a. “Muevan el mundo que me quiero subir: Política exterior e integración regional en el gobierno de Mauricio Macri”. *Informe de coyuntura N° 2 Observatorio de Regionalismos en América Latina y el Caribe*, 16-29. Montevideo: Universidad de la República.
25. Frenkel, Alejandro. 2016b. “Fuimos hermanos: Acuerdos y divergencias de los países de la Unasur frente a la seguridad hemisférica”. *Cartografías del Sur* (3): 92-113.
26. “Fuerte jugada de Macri y Bachelet en la región”. 2017. *La Nación*, 8 de febrero, URL: <http://www.lanacion.com.ar/1982702-fuerte-jugada-de-macri-y-bachelet-en-la-region>
27. Gámez, Alba E. 2005. “Fuentes de cambio en política exterior: una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo”. *Revista CIDOB d’afers internacionals* (69): 127-151.
28. García, Eugênio Vargas. 1997. “O pensamento dos militares em política internacional (1961-1989)”. *Revista Brasileira de Política Internacional* 40 (1): 18-40.
29. García Linera, Álvaro. 2017. “Álvaro García Linera: A globalização morreu”. *Opera Mundi. La Paz*, 2 de enero, URL: <http://operamundi.uol.com.br/conteudo/geral/46082/alvaro+garcia+linera+a+globalizacao+morreu.shtml>
30. Goldmann, Kjell. 2014. *Change and Stability in Foreign Policy: The Problems and Possibilities of Detente*. Princeton: Princeton University Press.
31. Gonçalves, José Botafogo. 2016. “Abertura comercial do Brasil - custos e benefícios”. *Economistas* (21): 36-39.
32. Guerra, Alexandre, Ana Luíza Matos de Oliveira, Guilherme Santos Mello, Igor Rocha, Kjeld Aagaard Jakobsen, Luís Fernando Vitagliano, Matheus Tancredo Toledo, Pedro Simon Camarão Telles Ribeiro, Ronnie Aldrin Silva, Rose Silva, Vilma Luiza Bokany y Willian Nozaki. 2017. *Brasil 2016: recessão e golpe*. São Paulo: FPA.
33. Hermann, Charles F. 1990. “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”. *International Studies Quarterly* 34 (1): 3-21.
34. Hirst, Mónica. 2016. “La crisis política de Brasil afecta a toda la región”. *La Nación*, 5 de abril, URL: <https://www.lanacion.com.ar/1886120-la-crisis-politica-de-brasil-afecta-a-toda-la-region>

35. “Histórico: el país saldará en un solo pago la deuda con el FMI”. 2005. *La Nación*, 16 de diciembre, URL: <https://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>
36. Holsti, Kalevi Jaakko. 1970. “National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy”. *International Studies Quarterly* 14 (4): 239-309.
37. Holsti, Kalevi Jaakko. 2015. “Restructuring Foreign Policy: A Neglected Phenomenon in the Theory of International Relations”. En *Why Nations Realign: Foreign Policy Restructuring in the Postwar World*, editado por Kalevi Jaakko Holsti, 1-20. Nueva York: Routledge.
38. Hopewell, Kristen. 2014. “Different Paths to Power: The Rise of Brazil, India and China at the World Trade Organization”. *Review of International Political Economy* 22 (2): 311-338.
39. Hudson, Valerie M. 2013. *Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory*. Lanham: Rowman & Littlefield.
40. Itamaraty. 2016a. *Nota 200*. Discurso do Ministro José Serra durante a Reunião Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC) – París, 2 de junio de 2016.
41. Itamaraty. 2016b. *Nota 280*. Nota do Ministro das Relações Exteriores José Serra. Brasília, 29 de junio.
42. Itamaraty. 2017a. “Texto base do Discurso de posse como Ministro de Estado das Relações Exteriores Aloysio Nunes Ferreira”, 7 de marzo.
43. Itamaraty. 2017b. “Discurso do Ministro José Serra, por ocasião da cerimônia de transmissão de cargo de ministro de Estado das Relações Exteriores”, 7 de marzo.
44. Jank, Marcos. 2016. “Cenário protecionista obriga o Brasil a buscar outros parceiros comerciais”. *Folha de S. Paulo*, 12 de noviembre, URL: <https://www1.folha.uol.com.br/colunas/marcos-jank/2016/11/1831741-cenario-protecionista-obriga-o-brasil-a-buscar-outros-parceiros-comerciais.shtml>
45. Jinkings, Ivana, Kim Doria y Murilo Cleto (orgs.). 2016. *Por que Gritamos Golpe? Para entender o impeachment e a crise política no Brasil*. São Paulo: Boitempo Editorial.
46. “José Serra anuncia o fim da diplomacia ‘ideológica’”. 2016. *Correio Braziliense*, 19 de mayo, URL: [https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/05/19/interna\\_politica,532599/jose-serra-anuncia-o-fim-da-diplomacia-ideologica.shtml](https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2016/05/19/interna_politica,532599/jose-serra-anuncia-o-fim-da-diplomacia-ideologica.shtml)
47. “Kirchner: ‘Esta es la oportunidad del cambio, de la transformación’”. 2005. *Clarín*, 16 de diciembre, URL: [https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/kirchner-oportunidad-cambio-transformacion\\_o\\_BkF-1tLrKk.html](https://www.clarin.com/ediciones-antteriores/kirchner-oportunidad-cambio-transformacion_o_BkF-1tLrKk.html)
48. Lima, Maria Regina Soares de. 1994. “Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña”. *América Latina/Internacional* 1 (2): 27-46.
49. Lula da Silva, Luiz Inácio. 2007a. “Discurso do Presidente Lula na abertura da XI UNCTAD (14 de junho de 2004)”. En *Repertório de política externa: posições do Brasil*. São Paulo: Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático: 225-226.
50. Lula da Silva, Luiz Inácio. 2007b. “Discurso do Presidente Lula na LIX Assembleia Geral das Nações Unidas (21 de setembro de 2004)”. En *Repertório de política externa: posições do Brasil*, 34-35 Brasília: Ministério das Relações Exteriores. Secretaria de Planejamento Diplomático.
51. “Macri e Temer fazem discursos em prol da globalização na OMC”. 2017. *Istoé*, 11 de diciembre, URL: <https://istoe.com.br/macri-e-temer-fazem-discursos-em-prol-da-globalizacao-na-omc/>

52. “Macri propuso a Brasil ser ‘los aliados del siglo XXI’”. 2017. *Télam*, 7 de febrero, URL: <http://www.telam.com.ar/notas/201702/179041-macri-temer-visita-de-estado-palacio-planalto.html>
53. “Macri criticó al ‘populismo’ y reivindicó un ‘nuevo rol’ de Argentina en el mundo”. 2017. *El Día*, 8 de noviembre, URL: <https://www.eldia.com/nota/2017-11-8-2-41-7-macri-critico-al-populismo-y-reivindico-un-nuevo-rol-de-argentina-en-el-mundo-politica-y-economia>
54. “Macri: ‘Somos la generación que vino a cambiar la historia para siempre’”. 2017. *La Capital*, 17 de octubre, URL: <https://www.lacapital.com.ar/politica/macri-somos-la-generacion-que-vino-cambiar-la-historia-siempre-n1489784.html>
55. “Macri y Temer coincidieron en ‘flexibilizar’ el Mercosur y dieron ultimátum a Venezuela”. 2016. *Ámbito.com*, 3 de octubre. <http://www.ambito.com/857293-macri-y-temer-coincidieron-en-flexibilizar-el-mercosur-y-dieron-ultimatum-a-venezuela>
56. “Macri: ‘Necesitamos volver al mundo y ser parte de la cadena global de producción’”. 2016. *La Tercera*, 5 de abril, <http://www.diariolatercera.com.ar/nota/20073-macri-necesitamos-volver-al-mundo-y-ser-parte-de-la-cadena-de-produccion/>
57. “Macri impulsará relaciones exteriores ‘no ideologizadas’”. 2015. *ABC Digital*, 8 de diciembre, URL: <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/internacionales/macri-impulsara-relaciones-exteriores-no-ideologizadas-1433681.html>
58. Malamud, Andrés y Julio C. Rodríguez. 2014. “A caballo entre la región y el mundo: el dualismo creciente de la política exterior brasileña”. *Desarrollo Económico* 54: 63-78.
59. “Malcorra felicitó a Trump y expresó su ‘pena’ por la derrota de Hillary Clinton”. 2016. *Clarín*, 9 de noviembre, [https://www.clarin.com/politica/malcorra-felicito-trump-hillary-clinton\\_o\\_rkSuUtxZe.html](https://www.clarin.com/politica/malcorra-felicito-trump-hillary-clinton_o_rkSuUtxZe.html)
60. Malcorra, Susana. 2016. “Conferencia magistral de la ministra de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, Susana Malcorra, en la Universidad de San Andrés”, 25 de noviembre.
61. “Mercosur y Alianza del Pacífico inician la integración contra el proteccionismo de Donald Trump”. 2017. *El País*, 7 de abril, URL: [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076\\_975735.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/04/07/argentina/1491590076_975735.html)
62. Ministerio de Economía. 2011. “El comercio exterior bilateral Argentina-Venezuela”. Buenos Aires. [http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela\\_Jun2011.pdf](http://www.mecon.gov.ar/peconomica/dnper/documentos/Venezuela_Jun2011.pdf)
63. Moreira, Constanza. 2017. “El largo ciclo del progresismo latinoamericano y su freno: los cambios políticos en América Latina de la última década (2003-2015)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 32 (93). <https://doi.org/10.17666/329311/2017>
64. Morosini, Fabio y Michelle Raton Sánchez Badin. 2015. “The Brazilian Agreement on Cooperation and Facilitation of Investments (ACFI): A New Formula for International Investment Agreements?” *Investment Treaty News* 6 (3): 3-5.
65. Nunes Ferreira, Aloysio. 2017. “Brazil’s Foreign Policy Is ‘Back in the Game’”. *Americas Quarterly*, 17 de abril, URL: <http://www.americasquarterly.org/content/brazils-foreign-policy-back-game>
66. OECD. 2018. *OECD Code of Liberalisation of Capital Movements*, URL: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-capital-movements-EN.pdf>
67. O’Donnell, Santiago. 2011. *Argenleaks: Los cables de Wikileaks sobre la Argentina, de la A a la Z*. Buenos Aires: Sudamericana.

68. “Palabras del presidente Mauricio Macri en la 134° apertura de sesiones ordinarias del Congreso”. 2018. *Casa Rosada, última modificación*, 9 de julio de 2018; último acceso, 12 de julio de 2018, <http://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35651-palabras-del-presidente-mauricio-macri-en-la-134-apertura-de-sesiones-ordinarias-del-congreso>
69. “Palabras del Presidente en la Cumbre del Mercosur, en Paraguay”. 2015. *Casa Rosada, última modificación*, 21 de diciembre de 2015; último acceso, 12 de julio de 2018, <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/35112-palabras-del-presidente-en-la-cumbre-del-mercosur-en-paraguay>
70. Patey, Luke. 2017. “China Made Mauricio Macri a Deal He Couldn’t Refuse”. *Foreign Policy* (enero). <http://foreignpolicy.com/2017/01/24/china-made-mauricio-macri-a-deal-he-couldnt-refuse/>
71. Peña, Félix. 1973. “Argentina en América Latina”. En *Argentina y Brasil en el Sistema de Relaciones Internacionales*, editado por Celso Lafer y Félix Peña, 55-76. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión SAIC.
72. Pignatta, María Eva. 2010. “Identidad y política exterior. Explorando el caso argentino”. En *Fuerzas profundas e identidad. Reflexiones en torno a su impacto sobre la política exterior*, editado por Anabella Busso, 139-157. Rosario: UNR Editora.
73. Pinheiro, Leticia Abreu. 2004. *Política externa brasileira*. Río de Janeiro: Zahar.
74. “Presidente de Brasil viaja a China para ofrecer privatizaciones y buscar inversiones”. 2017. *El País*, 29 de agosto, URL: <https://www.elpais.cr/2017/08/29/presidente-de-brasil-viaja-a-china-para-ofrecer-privatizaciones-y-buscar-inversiones/>
75. Puig, Juan Carlos. 1980. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
76. Ramazini Junior, Haroldo y Mariano Marcelo Passini. 2013. “Brazil and the G-20: Domestic Pressures and the Construction of the Negotiating Position in the Doha Round of the WTO”. *Journal of World Trade* 47 (6): 1203-1224.
77. Ramos, Leonardo. 2017. “Brasil e Estados Unidos: livre comércio à vista?”. *Carta Capital online*, 20 de enero, <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/brasil-e-estados-unidos-livre-comercio-a-vista>
78. Renouvin, Pierre y Jean-Baptiste Duroselle. 2000. *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.
79. Rosati, Jerel A. 1994. “Cycles in Foreign Policy Restructuring: The Politics of Continuity and Change in US Foreign Policy”. En *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, editado por Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W, 221-61. Sampson III, Carolina del Sur: University of South Carolina Press.
80. Russell, Roberto. 1989. *Cambio de régimen y política exterior: el caso de Argentina (1976-1989)*. Buenos Aires: FLACSO.
81. Russell, Roberto y Juan Gabriel Tokatlian. 2013. “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”. *Revista CIDOB d’afers internacionals* (104): 157-80.
82. Sanahuja, José Antonio. 2016. “América Latina en un cambio de escenario: de la bonanza de las commodities a la crisis de la globalización”. *Pensamiento Propio* (44): 13-26.
83. Sanahuja, José Antonio. 2018. “Crisis de globalización, crisis de hegemonía: un escenario de cambio estructural para América Latina y el Caribe”. En *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, editado por Andrés Serbin, 37-68. Buenos Aires: Icaria Editorial.

84. Santos, Maureen. 2016. "Política Externa Brasileira Interina: diplomacia sob nova direção". *Carta Capital online*, 17 de junio, <https://www.cartacapital.com.br/blogs/blog-do-grri/politica-externa-brasileira-interina-diplomacia-sob-nova-direcao>
85. Saxer, Marc. 2016. "La revuelta contra el globalismo". *Nueva Sociedad*, edición web (noviembre), <http://nuso.org/articulo/la-revuelta-contra-el-globalismo/>
86. Schutte, Giorgio Romano. 2016. "Petrobras em marcha forçada". *Textos Para Discussão. Núcleo de Estudos Estratégicos sobre Democracia, Desenvolvimento e Sustentabilidade (NEEDS)*. Universidade Federal do ABC.
87. "Serra inicia na Argentina nova era nas relações bilaterais". 2016. *Zero Hora*, 23 de mayo, <http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2016/05/serra-inicia-na-argentina-nova-era-de-relacoes-bilaterais-5808109.html>
88. Simoes, Alexander y César A. Hidalgo (eds.). 2017. "The Observatory of Economic Complexity". *The Economic Complexity Observatory: An Analytical Tool for Understanding the Dynamics of Economic Development. Workshops at the Twenty-Fifth AAAI Conference on Artificial Intelligence*. <http://atlas.media.mit.edu/es/>
89. Simonoff, Alejandro. 2009. "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner". *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política* 5 (10): 71-86.
90. Simonoff, Alejandro. 2012. *Teorías en movimiento: los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
91. Skidmore, David. 1994. "Explaining State Responses to International Change: The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change". En *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*, editado por Jerel A. Rosati, Joe D. Hagan y Martin W, 43-64. Sampson III, Carolina del Sur: University of South Carolina Press.
92. Sousa, Sarah-Lea John de. 2013. *Cambios en el poder estructural y países emergentes: el papel de Brasil como actor internacional*. Brasilia: FUNAG.
93. Stiglitz, Joseph. 2016. "Globalization and Its New Discontents". *Project Syndicate*, 5 de agosto, URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/globalization-new-discontents-by-joseph-e--stiglitz-2016-08/spanish>
94. "Temer aseguró que Brasil es más próspero y abierto que con el populismo". 2018. *Télam*, 24 de enero, URL: <http://www.telam.com.ar/notas/201801/243765-temer-aseguro-brasil-mas-prospero-abierto.html>
95. "Temer lleva su plan de privatizaciones a la cumbre del BRICS en China". 2017. *EFE*, 29 de agosto, URL: <https://www.efe.com/efe/america/economia/temer-lleva-su-plan-de-privatizaciones-a-la-cumbre-del-brics-en-china/20000011-3364460>
96. "Temer cree que Trump beneficiará a Brasil y perjudicará a México". 2016. *El País*, noviembre, URL: [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146\\_105967.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/15/america/1479237146_105967.html)
97. "The Manufacturing Jobs Delusion". 2017. *The Economist*, 4 de enero, URL: <https://www.economist.com/blogs/buttonwood/2017/01/economics-and-finance>
98. Tokatlian, Juan Gabriel. 2018. "Relaciones con EE. UU.: ¿nueva etapa?". *Clarín*, 2 de febrero, URL: [https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa\\_o\\_rka7ze-UM.html](https://www.clarin.com/opinion/relaciones-ee-uu-nueva-etapa_o_rka7ze-UM.html)
99. "Uma ponte para o futuro". 2015. *PMDB-Fundação Ulysses Guimarães*, 29 de octubre, URL: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>
100. "Venezuela acusó a Macri de querer 'destruir' al Mercosur". 2016. *Página 12*, 11 de agosto, URL: <https://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-306604-2016-08-11.html>

101. Vigevani, Tullo, Marcelo F de Oliveira y Rodrigo Cintra. 2003. "Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração". *Tempo Social* 15 (2): 31-61.
102. "Visita de Dilma aos EUA indica superação da tensão por espionagem". 2015. *Carta Capital/Association France Presse*, 12 de abril, URL: <https://www.carta-capital.com.br/internacional/visita-de-dilma-aos-eua-indica-superacao-da-tensao-por-espionagem-5021.html>
103. Walt, Stephen M. 2016. "The Collapse of the Liberal World Order". *Foreign Policy*, junio 27, URL: <http://foreignpolicy.com/2016/06/26/the-collapse-of-the-liberal-world-order-european-union-brexit-donald-trump/>
104. Williams, Joan C. 2016. "What so Many People Don't Get about the U.S. Working Class". *Harvard Business Review (HBR)*, 10 de noviembre, URL: <https://hbr.org/2016/11/what-so-many-people-dont-get-about-the-u-s-working-class>



**Alejandro Frenkel** es doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es profesor de la licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de San Martín y la licenciatura en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (Argentina). Es becario post-doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Sus temas de investigación incluyen: política exterior comparada, integración y seguridad regional en América Latina. Entre sus publicaciones recientes se encuentran: "Unasur beyond Brazil: Argentina's Position in Support of the South American Defense Council". *Revista Brasileira de Política Internacional* 60 (1): 1-20, 2017, <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201700104>; "El jardín de senderos que se bifurcan: las políticas de seguridad regional de Argentina y Brasil en la década de 1990". *Relaciones Internacionales* 26 (52): 137-161, 2017; "La política internacional de América Latina: más atomización que convergencia". *Nueva Sociedad* 271: 117-129, 2017; "Entre promesas y realidades. La UNASUR y la creación de la Escuela Suramericana de Defensa". *Relaciones Internacionales* 31: 33-52, 2016. ✉ [frenkela@yahoo.com.ar](mailto:frenkela@yahoo.com.ar) / ✉ [afrenkel@unsam.edu.ar](mailto:afrenkel@unsam.edu.ar)

**Diego Azzi** es maestro en Ciencias Sociales y doctor en Sociología por la Universidad de São Paulo (Brasil). Es profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Federal del ABC (Brasil). Sus principales áreas de investigación son: política internacional, teoría política, procesos de globalización, procesos de integración regional, capitalismo contemporáneo, democracia, movimientos sociales y sociedad civil. Es autor de *Sujeitos e Utopias nos movimentos antiglobalização*. São Paulo: Hucitec, 2013, y de "Limits of the Social Pact in Brazil". *Global Labour Journal* 5 (1): 91-100, 2014. ✉ [diego.azzi@ufabc.edu.br](mailto:diego.azzi@ufabc.edu.br)