

---

## CAPÍTULO III

---

### **La toma de decisiones secuenciales durante el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019)**

RITA GIACALONE

#### **Introducción**

La arquitectura geopolítica<sup>1</sup> mundial enfrenta presiones a medida que un sistema internacional, basado en estados naciones cuyo poder se asocia a factores económicos, es afectado por el comportamiento de actores no estatales (empresas multinacionales, ongs) y grupos regionales (Unión Europea, UE) y por las consecuencias de una crisis económica prolongada. Mientras tanto, en América Latina, donde los estados naciones dominan el panorama, se producen cambios abruptos de política exterior después de procesos electorales, que repercuten sobre el regionalismo. El análisis de esa situación confirma que para los gobiernos latinoamericanos el regionalismo es un proyecto para

<sup>1</sup> Desde finales del siglo XX, la geopolítica se desligó de aspectos militares, se asoció con estudios económicos y geográficos, que la relacionan con búsqueda de poder, y en América Latina se expresó en intentos de distintos gobiernos por imponer sus visiones de la región al resto del conjunto mediante acuerdos que compiten entre sí.

reorganizar el espacio regional según líneas económicas y políticas que responden a sus intereses específicos y destaca la importancia que tiene la toma de decisiones de política exterior en su definición (Isbell y Nolan, 2015).

Lo anterior justifica la necesidad de estudiar la dinámica regional que generan las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela en el siglo XXI y se plasma en la Alianza del Pacífico (AP) y la Alianza Bolivariana para Nuestra América (ALBA), proyectos regionales enfrentados. La literatura que estudia la crisis actual del regionalismo sudamericano puede agruparse según enfaticen: 1) la influencia de factores económicos externos (crisis global, proteccionismo estadounidense) que generan más interés por la inserción global que por la integración (CLACSO, 2019; Botto, 2017); o 2) el choque ideológico de personalidades, gobiernos y acuerdos regionales, que crea una dicotomía sin alternativas mediadoras (Saraiva y Granja, 2019; Briceño-Ruiz, 2017).

La literatura que analiza el juego regional como producto de esas fuerzas económicas o ideológicas parece negar que los actores estatales tengan agencia<sup>2</sup> para modificar las situaciones que crean. En nuestra interpretación, la competencia, cooperación o conflicto entre estados resulta del proceso de toma de decisiones de actores estatales y pueden alterarse por decisiones de ellos mismos. Nuestro objetivo es analizar la interacción entre actores regionales a fin de destacar la responsabilidad de los decisores en la situación actual del regionalismo sudamericano. Las principales interpretaciones de la influencia que la interacción tiene sobre el regionalismo son que: 1) el aumento de relaciones aumenta la cooperación entre actores (Polachek y Seiglie, 2007); 2) el aumento de la interacción no conduce a cooperar porque en las regiones predominan factores históricos/culturales (Dabene, 2009); y 3) la interacción lleva a la cooperación si mejorar la inserción internacional de un actor necesita que mejore también la de sus vecinos (Bown et al., 2017).

<sup>2</sup> Agencia es la capacidad de un actor de obrar de forma independiente frente a una situación, para lo cual se requiere que tenga voluntad de hacerlo. Sin negar que factores sociales y materiales pueden afectar el resultado de sus acciones, el actor decide sus actos y, si en esa decisión influyen factores como su visión del mundo, ellos no constituyen una camisa de fuerza.

En la práctica, asignamos responsabilidad a los estados naciones de declarar guerras, contraer deudas, firmar tratados, etc., pero ellos actúan mediante seres humanos incluidos colectivamente bajo el nombre gobierno, y éste es el responsable, así como, salvo excepciones, un automóvil no es responsable de un accidente sino quien lo maneja (Fleming, 2014)<sup>3</sup>. La literatura muestra la responsabilidad de gobiernos y líderes políticos en fomentar el conflicto internacional para alcanzar objetivos políticos domésticos como mantenerse en el poder, en especial en periodos de transición a la democracia o al autoritarismo (Mansfield y Snyder, 2002), o generar apoyos externos. Bueno de Mesquita et al. (2003), por ejemplo, desplazan el foco de análisis del Estado a los actores gubernamentales y encuentran que algunas políticas exteriores guardan poca o ninguna relación con el interés por el bienestar de sus ciudadanos o con un supuesto interés nacional y dependen en cambio del interés partidista o personal de los gobiernos. Concluyen que, si la política doméstica influye en la política exterior de los países, es porque sus gobiernos persiguen sus propios intereses y toman decisiones que impactan en el contexto internacional.

Este capítulo no intenta probar o desaprobar las ideas de Bueno de Mesquita et al. y otros autores sino destacar que la literatura reconoce la responsabilidad de los gobiernos y sus políticas exteriores en el contexto internacional, responsabilidad que consideramos que se amplifica en el espacio regional donde la interacción es directa y entre menor número de actores. Sin descartar otros factores, se busca demostrar la influencia que tienen en el regionalismo las decisiones de los gobiernos, a fin de evaluar su responsabilidad en la crisis actual. Reconocer el rol de los gobiernos en la crisis del regionalismo sudamericano resulta necesario para alterar un patrón de comportamiento en el cual los intereses propios se imponen por encima de los de la región y aún de la nación misma.

En Sudamérica, desde 2003 Venezuela promovió en forma activa el regionalismo en su política exterior y la forma en que su

<sup>3</sup> La responsabilidad estatal es necesaria para las relaciones internacionales porque, de no existir, deudas, tratados, etc., desaparecerían con la desaparición política de sus creadores. Aunque la responsabilidad estatal sea una ficción, es necesaria para el equilibrio del sistema internacional y debe distribuirse entre seres humanos según los roles o posiciones que ocupan en el Estado (Fleming, 2014, pp. 5, 71).

gobierno asumió el regionalismo afectó negativamente las experiencias regionales existentes y las creadas en esos años, además de acelerar el desfase entre objetivos gubernamentales y regionales<sup>4</sup>. Para demostrarlo, después de esta introducción el capítulo incluye las siguientes secciones: marco analítico, políticas exteriores de Chile, México y Venezuela y sus efectos en el juego regional, análisis secuencial dinámico de toma de decisiones en coyunturas críticas y discusión y conclusiones acerca de su influencia en el regionalismo.

## **1. Marco analítico**

Se parte de considerar que los gobiernos constituyen actores racionales que, aunque pueden ser miopes, participan de forma continua en múltiples juegos, cuyas reglas construyen por medio del método de prueba y error. El juego evoluciona porque con el tiempo algunos jugadores seleccionan las estrategias que dan mejores resultados mientras otros las imitan o inventan nuevas estrategias. En el proceso, algunos actores comparten expectativas de mantener el juego, aunque su carácter o los actores hayan sufrido adaptaciones al entorno (Krasner, 2000), mientras otros buscan transformarlo. En el ámbito regional, adaptaciones y transformaciones se manifiestan en propuestas de los jugadores para organizar las relaciones regionales mediante el regionalismo. Interpretaciones teóricas de la geografía económica, la economía política y el institucionalismo intentan explicar esos juegos, pero aquí se usa un enfoque histórico de relaciones internacionales que enfatiza el proceso sobre la estructura y asigna rol central a la toma de decisiones.

A partir de trabajos de Mintz (2003), Astorino-Courteois y Trusty (2003), Ozkececi-Taner (2006) y Mintz y Rouen Jr. (2010) se adoptan las siguientes premisas del análisis secuencial dinámico de toma de decisiones:

<sup>4</sup> Para un análisis de las etapas de auge y crisis del regionalismo sudamericano y del rol de la política exterior venezolana en ellas, véase Bustamante y Giacalone (2019).

1) Las decisiones de política exterior son parte de un proceso, de manera que una decisión constituye punto de partida de otras posteriores<sup>5</sup>;

2) las decisiones afectan no solo a quien las toma sino también a sus aliados y rivales;

3) cuando un tema o problema exige tomar decisiones en forma repetida, los decisores pueden mantener su curso de acción, hacer pequeños ajustes, cambiar de curso sin cambiar su representación, cambiar su representación del tema o problema o reconsiderar sus objetivos fundamentales;

4) la toma de decisiones es afectada por cuan abiertos estén los decisores a la crítica y en qué tipo de *feedback* (político o económico, interno o externo) basan sus acciones.

En la siguiente sección, se identifica las ideas e intereses de las políticas exteriores de Chile, México y Venezuela plasmadas en la AP y el ALBA, para luego identificar las coyunturas críticas (Flexor y Grisa, 2016) en las que tuvieron que tomar decisiones respecto a los otros actores o al otro acuerdo regional, antes de analizar las consecuencias de esa interacción sobre el regionalismo. Se consideran coyunturas críticas aquellas que alteran las expectativas existentes, creando un sistema de interdependencia compleja regional (Warren, 2010, p.699), por lo cual se destacan decisiones de gobiernos y acuerdos regionales que afectaron otras posteriores de sus aliados y rivales. En todas ellas, se asume que los gobiernos tienen capacidad de decidir, de modo que pueden mantener o alterar su comportamiento lo que los hace responsables de las decisiones tomadas y sus consecuencias. Sus decisiones, al entrecruzarse con las de otros actores regionales, se derraman sobre la región, creando un proceso interactivo o juego regional evolutivo.

En la sección final se incluye la discusión de las ideas que vinculan el aumento del conflicto internacional con la presencia de petro-estados, definidos como naciones estados cuyas exportaciones por petróleo representan más del 10 % del Producto Interno Bruto.

<sup>5</sup> El análisis secuencial no es determinista como el enfoque “pathdependence,” porque no considera que una decisión limita las opciones posteriores — lo que influye en las decisiones siguientes es el “feedback” positivo o negativo con respecto a decisiones previas frente al mismo problema (Ozkececi-Taner, 2006).

Según Colgan (2103, p. 2), los datos estadísticos muestran que tienden a actuar agresivamente y a generar conflictos internacionales, situación que tiene relación con su política doméstica. No se trataría de conflictos por el control del petróleo o su precio internacional sino del hecho que los recursos financieros por exportación petrolera permiten que líderes o gobiernos con rasgos agresivos y poca necesidad de obtener apoyo doméstico tienen libertad para perseguir sus objetivos partidistas o personales en política exterior (Colgan, 2013, p. 4).

## **2. Políticas exteriores de Chile, México y Venezuela y sus efectos en el juego regional**

### **Chile**

Las ideas e intereses de la política exterior chilena muestran continuidad desde los años ochenta (Fernandois y Henriquez, 2005, p.57) y obtuvieron legitimidad por estar asociadas a un modelo de desarrollo que aseguró un periodo relativamente largo de estabilidad política y económica (Faust, 2004, p. 463). Esa política exterior, sobretudo en sus aspectos económicos, fue apoyada por el gobierno y el sector privado, de modo que se logró relativo consenso en su torno (Faust, 2004, pp. 766-767). Pero también otras políticas económicas y el contexto de transición a la democracia posterior a 1990 ayudaron a atraer inversiones y a que el modelo de desarrollo aplicado tuviera éxito (Agosin, 1999).

En los noventa, la inserción internacional fue para Chile más importante que la integración regional porque sus principales clientes eran extrarregionales, así como sus principales fuentes de inversión extranjera directa (IED). Esa política exterior chilena en Sudamérica llevó a que a principios del siglo XXI Chile rechazara ingresar al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) porque pertenecer a él obligaría a su gobierno a negociar tratados comerciales junto con economías cuyas estrategias e intereses internacionales eran diferentes de los propios (Fernandois y Henriquez, 2005, p. 59; Kahhat, 2011).

Sin embargo, declaraciones presidenciales, de asesores académicos y funcionarios destacaban la necesidad de crear un acuerdo amplio para *“competir con éxito en los mercados*

*internacionales*” mediante la convergencia con otros países de su región. Apertura económica y creación de un espacio económico regional no se oponían, sino que se retroalimentaban y sostenían mutuamente (Fernandois y Henríquez, 2005, p. 61). Esa posición económica coexistió con una política exterior que buscó recuperar “prestigio internacional” para Chile aun a costa de poner en peligro logros comerciales<sup>6</sup>.

Se buscaba alcanzar autonomía mediante el aumento de su diversificación exportadora, en la cual jugaba rol clave la proyección chilena hacia Asia Pacífico (Aranda, 2016) apoyada por gobierno y sector privado. Esa proyección se promovía de forma individual pero también en grupo, como lo demuestran su impulso a la propuesta de un acuerdo comercial transpacífico (el P4) junto con Brunéi, Nueva Zelanda y Singapur en 2005 y su apoyo en 2007 al Arco del Pacífico Latinoamericano (APL) (Colombia, Costa, Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras, Nicaragua, México y Perú) para desarrollar mecanismos de cooperación e integración y coordinar acciones frente a Asia Pacífico.

En el siglo XXI, también la política exterior buscó defender su modelo de desarrollo frente a la expansión del discurso de política exterior venezolana, del aumento del número de miembros del ALBA y del financiamiento de Venezuela, a través de la Coordinadora Continental Bolivariana (Cobo, 2008), a partidos políticos y movimientos sociales opositores en países de la región que no compartían su posición político-ideológica.<sup>7</sup> La solicitud de ingreso de Venezuela al MERCOSUR (2006) e intentos de ampliar ese acuerdo incorporando también a Bolivia y Ecuador, miembros del ALBA, agravaron la percepción chilena de que existía una amenaza regional para su modelo de desarrollo. En esa percepción y en la necesidad de enfrentar el impacto de la crisis global, se apoyó su decisión de integrar la AP (2011) junto con Colombia, México y Perú, que compartían principios políticos y modelos económicos similares.

<sup>6</sup> Bywaters (2014) analiza el proceso secuencial de toma de decisiones que hizo que Chile se opusiera a la invasión estadounidense de Irak en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2003), aunque ese voto podía afectar la ratificación del tratado comercial que acababan de firmar ambos gobiernos.

<sup>7</sup> Para el ejemplo de El Salvador, véase Robles, 2018, p. 161; otros ejemplos en Adins, 2013.

El formato secuencial dinámico de toma de decisiones de política exterior se manifestó en el cambio de la apertura comercial unilateral a la regional (APL) y del aislamiento político a la alianza con países que aplicaban el mismo modelo de desarrollo (AP). Si el APL buscaba enfrentar las consecuencias de la crisis financiera de los países desarrollados, la AP agregó como prioritaria la necesidad de protegerse del avance de la influencia venezolana y del ALBA en la región (Giacalone, 2017a).

En ese proceso, Chile no abandonó su modelo de desarrollo, pero pasó del aislamiento regional a otorgar mayor importancia a la asociación con otros. En la AP esa asociación puede considerarse un mecanismo de “poder suave” que se contrapuso a proyectos regionales proteccionistas para defender la utilidad del libre comercio en su seguridad económica (Oyarzun, 2008). En la misma dirección se encaminó la propuesta chilena de convergencia entre AP y MERCOSUR (2014) para sumar fuerzas al relacionarse con Asia Pacífico.

## **México**

La política exterior mexicana también muestra continuidad desde los ochenta en aspectos económicos. Su punto de partida se ubica en una combinación de factores durante esa década (crisis de la deuda y petrolera, terremoto en Ciudad de México, etc.) que facilitaron la transición a reformas económicas refrendadas en los noventa. Su continuidad y legitimidad se vincularon con el apoyo del sector privado y con la transición de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), en el gobierno desde 1929, a procesos electorales democráticos (2000).

Sus intereses económicos y la tradición histórica y cultural de la revolución mexicana le hicieron mantener en paralelo buenas relaciones con gobiernos que tenían regímenes políticos y modelos de desarrollo diferentes, como Cuba. Ese pragmatismo y el buen clima político y económico de sus relaciones regionales se rompieron en 2005-2006, cuando a raíz de divergencias con respecto a la negociación del Área de Libre Comercio de Las Américas (ALCA), el presidente venezolano Hugo Chávez declaró que el gobierno mexicano se arrodillaba “ante el imperio norteamericano”.

Gobiernos mexicanos posteriores intentaron disminuir el conflicto –el presidente Felipe Calderón (2006-2012) hizo esfuerzos por acercarse al gobierno venezolano para impulsar el comercio y,

cuando ese gobierno expropió a empresas mexicanas como CEMEX, no les brindó apoyo (Rodríguez y Prado, 2015, p. 21). Pero el discurso del gobierno venezolano escaló el conflicto por su interés en influir a favor del candidato de izquierda en las elecciones mexicanas (Velásquez y Domínguez, 2007, p. 35). Cuando Calderón ganó la elección, Venezuela se negó a reconocerlo, alegando fraude. Sus consecuencias se sintieron en el regionalismo porque en 2006 Venezuela abandonó el Grupo de Los Tres (G-3, Colombia, México y Venezuela) firmado en 1994.

También la AP (2012) representó una desviación de la política exterior mexicana porque fue un intento por asociarse políticamente con gobiernos sudamericanos afines, diversificar mercados de exportación e importación y obtener acceso comercial y económico a Sudamérica, donde Brasil hacía esfuerzos por mantenerlo separado. Significó un cambio importante porque México asumió un papel activo en el regionalismo y promovió la convergencia entre acuerdos, en un contexto en el cual la política exterior venezolana amenazaba su estabilidad política y económica y existía una historia de proyectos regionales frustrados o que se solapaban (Hernández, 2013).

La AP revalorizó la política exterior económica y se asoció también a la necesidad de mejorar la imagen mexicana para atraer inversiones y turistas. Aunque Asia Pacífico ocupó lugar central, el gobierno mexicano mantuvo su interés por relacionarse con países latinoamericanos. En la integración transpacífica auspició acciones conjuntas con gobiernos sudamericanos y firmó acuerdos como el Acuerdo de Complementación Económica (ACE) con MERCOSUR, Tratado de Libre Comercio (TLC) con Centroamérica, acuerdos bilaterales con Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, e impulsó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC) (Ramírez y Rochin, 2017).

Según González et. al. (2019), desde 2010 la compleja interacción entre cambios simultáneos en los escenarios internacional, regional y doméstico obligó a adaptar la política exterior mexicana a nuevas condiciones. México aprovechó el declive de los gobiernos de izquierda, que habían obstaculizado su presencia (González y Morales, 2019, p. 776), para proyectarse en Sudamérica desde 2012. Justificó su reinserción con el aumento de sus exportaciones hacia esos mercados entre 2006 y 2012 (González y Velásquez, 2013, pp. 589-590) y su coincidencia en modelo de desarrollo con Colombia,

Chile y Perú. Pero el gobierno mexicano no abandonó la promoción de relaciones económicas con Cuba, Venezuela y países del ALBA. Esa política – indiferente a la defensa de la democracia y derechos humanos por razones económicas y pragmáticas – buscaba quitarle fuerza a la oposición de izquierda en su política doméstica (González y Morales, 2019, pp. 782-783). Frente a la crisis venezolana, que se agudizó y derramó en la región desde 2014, México coordinó acciones con la AP como su participación en el Grupo de Lima (González y Morales, 2019, pp. 777-780).

Pese a la elección de Manuel López Obrador como presidente (2018), el gobierno mexicano declaró que la AP tiene prioridad (Gobierno de México, 2019). Las relaciones con América Latina se revalorizaron cuando el gobierno estadounidense de Donald Trump obligó a renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, Canadá, Estados Unidos y México). En esa coyuntura los mercados sudamericanos, especialmente el brasileño, adquirieron importancia para contener al gobierno estadounidense, lo que promovió una reunión Argentina-Brasil-México (2017) para concertar posiciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Grupo de Los Veinte (G-20) (González et al., 2019, pp. 795-796). Pero el nuevo gobierno abandonó la coordinación política con la AP al salir del Grupo de Lima y auspiciar un Grupo de Mérida cercano al gobierno venezolano.

### **Venezuela<sup>8</sup>**

La política exterior venezolana cambió de rumbo con la elección de una coalición cívico-militar de izquierda en 1999. Desde entonces se agudizó el presidencialismo y el uso diplomático del petróleo y se agregaron un componente ideológico —el objetivo explícito de acelerar el final de la supremacía global de Estados Unidos, considerado símbolo del capitalismo (Giacalone, 2013, p. 298) —y la presencia de un líder “cruzado”— personalidad con creencias fuertes que persigue su propia visión del mundo, aun a riesgo de alienar a sus propios aliados (Hermann et al. 2001, p. 95, en Mintz y De Rouen Jr., 2010, p. 117) o sufrir pérdidas económicas (Astorino-Courtois y Trusty, 2003, p. 49). Sus ideas no cambian con facilidad y sus

<sup>8</sup> En esta subsección se incorpora material de Bustamante y Giacalone, 2019 y material adicional.

políticas no responden necesariamente a un proceso de elección racional porque, aunque no alcancen los objetivos esperados, no se alteran para no afectar la imagen del decisor (Ozkececi-Taner, 2006). El compromiso con una decisión anterior no cambia, pero pueden cambiar las justificaciones para mantenerla, como se observa en el discurso gubernamental venezolano<sup>9</sup>.

Como resultado de los nuevos factores y de los que se agudizaron, la política exterior se caracterizó por un aumento de la conflictividad que influyó en el regionalismo. Este se incorporó en la constitución venezolana de 1999 como unión política con elementos militares y culturales bolivarianos (Cardoso y Romero, 2001, pp. 9-10) y el discurso de política exterior destacó los siguientes conceptos—multipolaridad, autonomía, no intervención y autodeterminación de los pueblos, defensa de recursos naturales (petróleo) y unión política latinoamericana. Sin embargo, la cuestión de Honduras ilustra el carácter contingente de la aplicación de esos principios en su política exterior. Venezuela condenó como golpe imperialista contra el pueblo el golpe militar contra el presidente Manuel Zelaya (2008), pero en 2011 votó a favor de readmitir a Honduras en la Organización de Estados Americanos (OEA) debido a un acuerdo para abandonar los cargos de corrupción contra Zelaya y evitar que un juicio expusiera la injerencia política venezolana en ese país (Emerson, 2015, pp. 28-31).

En la práctica, su política exterior determinó que Venezuela saliera de la CAN y del G-3 en 2006, al no lograr ajustarlo a sus ideas políticas y económicas, para solicitar su ingreso al MERCOSUR, con la expectativa de “reformarlo” desde adentro. También creó su propio proyecto regional (ALBA), que planteó como embrión de una “*Patria Grande*” latinoamericana inspirada por Simón Bolívar<sup>10</sup> o una alianza política para producir “*transformaciones estructurales en la composición económica y social de las naciones que forman*

<sup>9</sup> El enfrentamiento con Estados Unidos se justificó primero por las consecuencias negativas de las reformas económicas de los noventa; luego el ALCA fue rechazado por agravar esos problemas y, después del fracaso de su negociación, los TLC de Estados Unidos con Colombia y Perú justificaron la salida de Venezuela de la Comunidad Andina (CAN) por su rechazo del libre comercio, aunque Nicaragua, miembro del ALBA, tiene un TLC con Estados Unidos.

<sup>10</sup> Sobre el uso de Bolívar por el gobierno chavista, véase Langue (2011).

*parte de ella...*” (ALBA-TCP, 2011, p. 31), partiendo de la “*afinidad conceptual*” (ideológica) entre sus miembros (ALBA-TCP, 2011, p. 51). Como su objetivo era “*poner fin a la hegemonía imperial*” (ALBA-TCP, 2011, p. 155), el ALBA como eje contra hegemónico excluyó la posibilidad de convivencia con Estados Unidos, a diferencia del regionalismo contemporáneo de Brasil.

El cambio más importante se dio en las relaciones con Colombia, país con el cual Venezuela había tenido fricciones previas por cuestiones limítrofes que, desde 1992, se controlaron para dar paso a una positiva vinculación económica. Esta se abandonó con la salida de Venezuela de la CAN, pero ya antes el gobierno venezolano había brindado apoyo activo a grupos guerrilleros colombianos y enfatizado un discurso sobre Simón Bolívar que culpaba a gobiernos conservadores de Colombia por su fracaso político y muerte.

Si Venezuela pasó de vincularse a Colombia/CAN por razones económicas a hacerlo con Brasil/MERCOSUR por razones políticas y estratégicas, como parte de su enfrentamiento al poder estadounidense, en ambas etapas mantuvo como prioridad la defensa de sus intereses petroleros. Su política exterior buscaba desplazar competidores en el Caribe y Centroamérica (reconversión/construcción de refinerías y plantas de distribución para procesar petróleo pesado venezolano y desarrollar logística propia, Benzi y Zapata, 2013) y crear clientelas políticas. Tuvo éxito en el caso de los gobiernos que ingresaron al programa petrolero Petrocaribe (Northouse, 2001) porque su dependencia del petróleo venezolano aseguraba apoyo político para que Venezuela no fuera aislada en la región. Aunque su gobierno encontró seguidores ideológicos en algunos gobiernos regionales, siempre existieron recompensas o beneficios económicos para sus aliados como se observa en sus relaciones con Cuba y Nicaragua, los gobiernos políticamente más cercanos al venezolano (Romero, 2010).

Las clientelas políticas regionales fueron fundamentales después de la muerte de Chávez (2013), cuando el triunfo de la oposición política en las elecciones parlamentarias (2015) profundizó su represión por parte del gobierno y originó sanciones a Venezuela de la comunidad regional y global. La política exterior se orientó a defender la permanencia del gobierno en el poder y a mantener proyección regional proponiendo incorporar a países de Petrocaribe al ACE 70 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre Venezuela-Cuba- Bolivia-Nicaragua, como base de una potencial zona de comercio ALBA-Petrocaribe-Comunidad del Caribe

(CARICOM)-MERCOSUR. La escasa respuesta positiva de otros gobiernos indicó, sin embargo, que la política exterior venezolana había perdido la atracción que tuvo durante el auge petrolero. La ayuda económica a sus aliados disminuyó desde 2014 y casi se detuvo en agosto de 2017 (Wallace, 2018). Ese año, Guatemala y Belice abandonaron Petrocaribe por incumplimientos de Venezuela y, en 2018, el gobierno venezolano dejó de enviar petróleo a Antigua y Barbuda, Dominica, El Salvador, Nicaragua, San Vicente y Granadinas, San Cristóbal y Nieves y Haití (Antonin, 2018). Ese mismo año, Ecuador abandonó el ALBA y Haití cambió su voto a favor de Venezuela en la OEA para votar en contra (Antonin, 2019) y el gobierno venezolano anunció su salida de esa organización regional.

En las relaciones Chile-México-Venezuela y ALBA-AP pueden establecerse tres etapas: 2000-2004, 2005-2011, 2012-2018<sup>11</sup>. En la primera, esas relaciones se dieron entre gobiernos nacionales, en un contexto global de auge de la exportación de petróleo y otras *commodities* y un contexto regional de cambio de orientación política en Venezuela, Brasil, Bolivia, Argentina. El primer choque en sus políticas exteriores se produjo durante la negociación del ALCA porque Chile y México se alinearon a favor y Venezuela, en contra. Esa etapa terminó con el fracaso de la negociación y la creación de acuerdos que representan proyectos regionales distintos –la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN), inspirada por Brasil, y el ALBA, por Venezuela--, mientras gobiernos sudamericanos favorables al ALCA (Colombia, Perú) negociaban TLC con Estados Unidos.

En la segunda etapa (2005-2011), continuó el auge exportador, pero desde 2008 la crisis financiera global retrajo inversiones y demanda de países desarrollados y aumentó el valor y la importancia de las de China. En la región se apreciaba un proceso de cambio 1) la CSN se convirtió en Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR, 2008) pasando de enfatizar el comercio entre CAN y MERCOSUR a ser un foro político sudamericano; 2) aumentó la conflictividad

<sup>11</sup> Adins (2013) identifica etapas similares de la política exterior venezolana: 2000-2004, 2005-2009, y 2010-2013, caracterizadas por pragmatismo, activismo y declive, respectivamente, y destaca que, en la segunda, Venezuela desarrolló una doctrina de seguridad militar basada en la hipótesis de guerra asimétrica con Estados Unidos y aumentó la compra de armas.

regional por un ataque militar colombiano a un campamento de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Ecuador<sup>12</sup>; 3) Venezuela alcanzó su máxima expansión con Petrocaribe y el aumento del número de miembros del ALBA (11 en 2011), apoyada en un discurso radical agresivo; 4) Chile y México cooperaron para crear el APL (2007), —auspiciado por la CAN cuando Bolivia y Ecuador se opusieron a la negociación comercial del grupo con la UE—; y 5) Brasil obtuvo apoyo en UNASUR como único actor capaz de frenar la expansión venezolana (Diamint, 2013), asumiendo rasgos de poder regional.

En la tercera etapa, comenzó a desacelerarse la economía china, con lo cual terminó el auge de los precios de exportaciones sudamericanas y, en el contexto regional, la CELAC desplazó el regionalismo de Sudamérica a América Latina. Mientras tanto, la política exterior venezolana perdía influencia por menos recursos de Petrocaribe, muerte de Chávez y reactivación de oposición interna, además del cambio de orientación política de Argentina y Brasil en 2015 y 2018. Las políticas exteriores chilena y mexicana se fortalecieron con la AP y la CELAC (2011) y la propuesta de convergencia entre AP y MERCOSUR, del cual se suspendió a Venezuela por su represión de la oposición doméstica y una reelección presidencial poco transparente. Venezuela también abandonó la OEA (2019) por sanciones en su contra al perder el voto mayoritario de Petrocaribe (Antonin, 2019)<sup>13</sup>. Finalmente, la crisis venezolana produjo la desaparición práctica de la UNASUR<sup>14</sup> y la creación del Grupo de Lima (con Chile y México), que aplicó sanciones a Venezuela.

<sup>12</sup> El ataque de Colombia en Ecuador (marzo 2008) fue un mensaje al gobierno venezolano que en enero había declarado públicamente su apoyo a las FARC, movimiento cuyo objetivo era derrocar al gobierno colombiano. Sobre la relación Venezuela-FARC, véase el Informe de la Comisión de la Verdad de Ecuador (*Semana*, 2009, 12 de diciembre).

<sup>13</sup> El voto favorable a Venezuela de los países de CARICOM comenzó a resquebrajarse en 2015, cuando el gobierno venezolano reactivó la reclamación territorial contra Guyana (Giacalone, 2017b).

<sup>14</sup> Por la incapacidad de UNASUR de adoptar una decisión por consenso sobre Venezuela, además de no lograr acuerdo respecto al nombramiento de un nuevo secretario general, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay suspendieron su participación en el acuerdo.

En la actualidad (2019-2020), el contexto global se ve sacudido por guerras comerciales, salida del Reino Unido de la UE y anuncios de recesión global, y, en la región, elecciones presidenciales polarizadas generan incertidumbre respecto al rumbo del regionalismo. Un ejemplo del efecto de los procesos electorales sobre el regionalismo es el abandono por el gobierno argentino elegido a fines de 2019 de la propuesta de convergencia AP-MERCOSUR, que entre 2018 y 2019 elaboró una Hoja de Ruta con medidas concretas mediante un proceso de diálogo. Otro ejemplo, en sentido contrario, es la decisión del nuevo gobierno de Uruguay (2019) de salir de UNASUR, volver al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y retirarse del Grupo Internacional de Contacto (UE, Bolivia, Costa Rica, Ecuador) para apoyar a la OEA en la solución de la crisis venezolana.

### **3. Análisis secuencial dinámico de decisiones en coyunturas críticas**

Las coyunturas críticas que hicieron que los gobiernos tomaran decisiones respecto a otro de ellos o al otro acuerdo son importantes porque en ellas los gobiernos dejan de lado hábitos y rutinas. Algunos autores asumen que, por lo tanto, esas decisiones representan mejor sus intereses y objetivos, pero, a la vez, en coyunturas críticas los gobiernos tienen mayor libertad para elegir entre opciones y tomar decisiones que alteren sus expectativas y las de otros actores (Warren, 2010, p. 699). En cada una, los gobiernos pueden seguir las etapas del análisis secuencial dinámico: 1) definición sustantiva – primera definición de posición; 2) definición estratégica – se acomoda (o no) la decisión inicial y se busca (o no) aliados para apoyarla [equivale a un primer *feedback*]; y 3) despliegue de la decisión – se anuncia y justifica para afectar la opinión pública (Bywaters, 2014). Mientras la definición sustantiva puede apoyarse en ideas e intereses del gobierno, la definición estratégica es clave para condicionar la decisión final que, al hacerse pública, es la que ejerce mayor influencia sobre otros actores y en ella concentramos nuestra atención.

Las principales coyunturas críticas del ALBA pueden dividirse en externas o internas. Entre las primeras destacan la negociación del ALCA, el bombardeo colombiano al campamento de las FARC

(2008), el golpe de estado en Honduras (2009), la creación de la AP (2011) y las elecciones de Argentina (2015) y Brasil (2018). En todas ellas, Venezuela dio respuestas discursivas agresivas, como atribuir la creación de la AP a la decisión de Estados Unidos de interferir con el desarrollo de UNASUR (Castro Alegría, 2014, p. 297) y considerarla “una nueva versión del ALCA” (Pastrana, 2015, p. 56), que repitieron otros miembros del ALBA. De esa forma, el discurso político de Venezuela/ALBA convirtió el conflicto de baja intensidad e individual entre gobiernos con posturas políticas y económicas diferentes en conflicto abierto, colectivo e institucional, lo que obstaculizó el desarrollo de los acuerdos regionales y la posibilidad de negociar acercamientos entre ellos.

Entre las coyunturas críticas internas destaca la muerte de Chávez (2013), que marca la transición del activismo o expansión al declive del ALBA. Aunque el gobierno que lo sucedió intentó reactivar el acuerdo dotándolo de mecanismos comerciales como el ACE 70, que sustituiría a los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP) (programas preferenciales unilaterales de Venezuela), sólo consiguió respaldo de Bolivia, Cuba y Nicaragua. Asimismo, cuando MERCOSUR suspendió a Venezuela (2016), su gobierno no tomó represalias económicas como las que había tomado en conflictos anteriores<sup>15</sup>, mostrando que estaba consciente de su pérdida de influencia regional.

La más importante coyuntura crítica de la AP relacionada con Venezuela-ALBA fue su creación, cuando Chile y México (además de Colombia y Perú) se sintieron amenazados por el apoyo venezolano a grupos opositores internos y el aumento del número de miembros del ALBA, al mismo tiempo que sus políticas económicas y estrategias de inserción internacional convergían<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> En 2008, Venezuela interrumpió el comercio con Colombia por el bombardeo en Ecuador y, en 2014, el pago a exportadores panameños, cuando Panamá cedió su turno para hablar en la OEA a una dirigente de oposición venezolana.

<sup>16</sup> Aunque este capítulo no explora este aspecto, en la teoría del juego evolutivo la estrategia más utilizada es intentar cooperar con el oponente primero y, luego, hacer lo mismo que éste haga (Axelrod y Williams, 1981). La segunda estrategia se observa en la decisión de Chile y México de buscar gobiernos afines en la región para crear la AP y en llamarla “alianza”, igual que el ALBA.

Hubo coyunturas críticas internas como la llegada del partido socialista a la presidencia chilena en 2013 y la de López Obrador al gobierno mexicano en 2018. Ambas movieron el eje político del centro derecha a la izquierda y plantearon la pregunta si Chile o México saldrían de la AP, pero el gobierno chileno propuso la convergencia AP-MERCOSUR y México no parece haber cambiado su política exterior económica, aunque ha salido del Grupo de Lima y auspiciado el Grupo de Mérida.

La interacción Chile-México-Venezuela no comenzó en 2004, pero el análisis del proceso secuencial de toma de decisiones que derivó en conflicto puede iniciarse ese año cuando eran obvios los choques acerca del ALCA. En esa coyuntura crítica, hubo decisiones enfrentadas – Venezuela creó ALBA (anti-ALCA y anti-Estados Unidos) en oposición a Chile y México, que tenían TLC con Estados Unidos, y al proyecto brasileño de la CSN, que aspiraba a crear una zona comercial CAN-MERCOSUR. Al año siguiente, estableció Petrocaribe, un programa venezolano unilateral que dejó afuera a México, su socio desde 1980 en el acuerdo petrolero de San José para el Caribe y Centroamérica.

En 2006 Venezuela dejó la CAN y el G-3 para solicitar su ingreso al MERCOSUR, lo que puede considerarse producto del *feedback* positivo obtenido por su decisión de rechazar el ALCA, mientras la firma de acuerdos comerciales con Estados Unidos por Colombia y Perú proveyó *feedback* negativo de sus socios andinos. La salida de Venezuela de esta última para ingresar a MERCOSUR llevó el conflicto entre gobiernos al ámbito del regionalismo.

Desde 2013, problemas de producción y la necesidad de cumplir obligaciones a futuro de los acuerdos firmados por Venezuela con China (Giacalone y Briceño-Ruiz, 2013) redujeron el impacto regional de la política petrolera y la muerte de Chávez disminuyó el impacto de su discurso político. Cuando la oposición venezolana ganó las elecciones legislativas, el gobierno aumentó la represión interna y generó *feedback* negativo regional —suspensión de Venezuela del MERCOSUR, paralización de UNASUR y salida de Venezuela de la OEA—.

Chile no tuvo choques abiertos con Venezuela, pero en el documento constitutivo de UNASUR su gobierno hizo incluir un artículo según el cual las decisiones del grupo, aunque sean por consenso, no son de obligatorio cumplimiento (Flisfich, 2011).

También apoyó propuestas moderadas de Brasil (integración energética, Consejo Sudamericano de Defensa) frente a propuestas radicales venezolanas (Quintanar, 2012; Diamint, 2013). Otras decisiones de política exterior que pueden relacionarse con Venezuela —asociación de Chile a la CAN después de la salida de Venezuela y creación del APL— responden a factores económicos. Si la creación de la AP estuvo ligada a la expansión regional de Venezuela, la propuesta de convergencia AP-MERCOSUR puede considerarse un intento por establecer puentes con el grupo que Venezuela aspiraba a incluir en la aplicación del ACE 70 junto con Petrocaribe y CARICOM. La creación del Grupo de Lima puede verse como una reacción concertada para frenar el derrame de la crisis venezolana al resto de la región.

La decisión mexicana frente a Venezuela luego del choque entre sus presidentes en 2005 fue disminuir el conflicto y mejorar las relaciones, decisión ignorada por el gobierno venezolano. Mientras el APL y la CELAC pueden considerarse intentos mexicanos por crear foros políticos regionales para profundizar vínculos con Sudamérica, el ingreso al Mercado Integrado Latinoamericano (MILA) y el apoyo a la convergencia con MERCOSUR se relacionan con intereses económicos. Solo la creación de la AP y el Grupo de Lima fueron decisiones mexicanas tomadas en coyunturas críticas relacionadas con Venezuela y el ALBA.

## **Discusión y Conclusiones**

Interpretar las dinámicas geopolíticas y geoeconómicas latinoamericanas del siglo XXI desde la perspectiva de la interacción o juego evolutivo entre actores regionales agrega niveles explicativos. Partiendo de esa premisa, se analizó la interacción Chile-México-Venezuela entre 2000 y 2018, se la dividió en etapas y se identificó la importancia de la influencia venezolana, en especial en la segunda de esas etapas.

El análisis llevó a identificar coyunturas críticas en que gobiernos o acuerdos tomaron decisiones respecto a los otros y a observar si esas decisiones provocaron respuestas que alteraron las expectativas de los actores regionales. Si la negociación del ALCA originó el primer desacuerdo entre gobiernos y la interacción

entre ellos lo mantuvo, la salida de Venezuela de la CAN para ingresar a MERCOSUR y luego la conversión del regionalismo en alianzas con actores afines (ALBA, AP) convirtieron al desacuerdo entre gobiernos en conflicto regional. En el proceso, es posible advertir de que manera el discurso político venezolano y el uso de los recursos petroleros para expandir su influencia regional, en forma abierta o encubierta, generaron una dinámica de resistencia en la región que alimentó el conflicto.

A continuación, se destacan algunas conclusiones del análisis realizado. La primera es que los cambios de la situación actual (principios de 2020) con respecto a los avances alcanzados en la negociación AP-MERCOSUR (2018-2019) ponen de relieve la inestabilidad de los juegos de tres actores, porque dos de ellos pueden formar una coalición contra el tercero (Chile-México hasta 2018) y cambiarla después de procesos electorales (ahora sería México-Venezuela) (Doubt, 2000, p. 241).

Otra conclusión es que la inestabilidad política compromete la imagen de un gobierno como actor político efectivo y limita la difusión de su discurso político. Se observa en el caso de Venezuela ya que su crisis disminuyó su influencia regional, que había alcanzado su punto culminante durante el auge petrolero. De esa forma, el regionalismo sufre fluctuaciones siguiendo alzas y bajas de sus gobiernos promotores (Krampf, 2013, p. 7), como muestra el ALBA. Asimismo, el análisis secuencial dinámico de toma de decisiones confirma que el regionalismo no es para los gobiernos latinoamericanos un fin en sí mismo sino un instrumento para proyectar sus intereses geopolíticos y geoeconómicos. Finalmente, prestar atención a la interacción entre esos gobiernos permite comprender mejor su responsabilidad en el éxito o fracaso del regionalismo y los problemas que aquejan a éste.

En América Latina, en los noventa, se firmaron acuerdos regionales y subregionales que aspiraban a consolidar programas de reformas económicas para volverse compatibles con las tendencias del multilateralismo (Ethier, 1998). Cuando esas reformas económicas se desprestigliaron por no haber logrado sus objetivos, la región experimentó una nueva oleada de regionalismo con características diferentes. En el siglo XXI, Brasil se benefició de la ambición venezolana de convertirse en líder regional, porque eso facilitó que otros actores prefirieran al gobierno brasileño en ese rol por ser el único país sudamericano que podía contener a Venezuela.

Los recursos materiales<sup>17</sup> y el discurso agresivo<sup>18</sup> de Venezuela para construir su liderazgo regional favorecieron en comparación que Brasil fuera percibido como moderado y positivo.

Aunque Venezuela no pudo imponer los principios de su regionalismo en UNASUR o MERCOSUR<sup>19</sup>, su política exterior afectó negativamente a los acuerdos regionales existentes y a los nuevos que se crearon. Cuando abandonó la CAN para ingresar al MERCOSUR, el componente ideológico de su política exterior y los rasgos personales del presidente venezolano (hasta 2012) exacerbaban características del regionalismo sudamericano como escasa institucionalización, baja participación efectiva de actores sociales distintos de los gubernamentales y abandono de objetivos económicos (Adins, 2013). La crisis venezolana posterior tuvo más consecuencias negativas: 1) el debilitamiento de UNASUR y CELAC, que no pudieron enfrentar el derrame regional de esa crisis (Giacalone, 2019) y 2) la subordinación del regionalismo a las coyunturas electorales de sus miembros (Adins, 2013).

Flemes y Wehner (2015) consideran que otros gobiernos sudamericanos reaccionaron a las aspiraciones regionales de Brasil y Venezuela apoyándose en la posición de sus grupos económicos. Esto explicaría las diferencias en las reacciones argentina y chilena al ascenso de Brasil e, indirectamente, a Venezuela y al regionalismo sudamericano. Lobell et al. (2015) destacan otros factores — cuanta atención presta el hegemón global a la región, cuantos gobiernos aspiran al rol de poder regional y en qué posición (ascendente o descendente en poder económico o influencia política) están los otros actores. El análisis de Lobell et al. muestra la importancia de los múltiples juegos simultáneos que se producen en una región. La

<sup>17</sup> En especial, los que se usaron para financiar partidos políticos y movimientos sociales de oposición en países que no compartían sus propuestas ideológicas.

<sup>18</sup> El discurso gubernamental se apoyó en el carisma de su líder y en el petróleo. Se caracterizó por la promoción de planes grandiosos, el lenguaje despectivo para referirse a quienes no pensaban lo mismo y un tono agresivo salpicado de términos militares.

<sup>19</sup> Tampoco logró moldear totalmente a ALBA porque en ella convergieron posiciones sobre temas indígenas, por ejemplo, que no coincidieron con las venezolanas y produjeron un regionalismo híbrido (Emerson, 2015, p. 20), aunque Venezuela siempre estableció la agenda política del grupo.

retracción de Estados Unidos de América Latina después de 2001 alentó las aspiraciones de distintos gobiernos por convertirse en poder regional (Lobell et. al., 2015). Argentina (descendente en poder frente a Brasil) buscó diversificar lazos fuera de MERCOSUR y balancear al gobierno brasileño apoyando el ingreso de Venezuela al acuerdo, mientras Chile (ascendente) buscó diversificarse basado en sus relaciones con Estados Unidos, la UE y Asia-Pacífico y acercarse a Brasil-UNASUR para balancear a Venezuela (Flemes y Wehner, 2015). La AP contribuyó a que ese acercamiento se hiciera desde una posición más fuerte.

Ambas interpretaciones contribuyen a explicar la forma que asumió el regionalismo sudamericano, pero nos interesa también explorar las consecuencias de la interacción en la situación actual de crisis del regionalismo e identificar la responsabilidad de las decisiones tomadas. Al respecto, se observa que Venezuela institucionalizó el conflicto en su discurso de política exterior y su regionalismo hasta que los dos perdieron dinamismo después de 2013. En comparación, con la AP Chile y México consolidaron decisiones que posiblemente hubieran tomado de manera individual pero que, al tomarlas juntos, fueron más efectivas y generaron mayor atención externa. Las políticas exteriores de los tres sufrieron cambios, no como consecuencia directa de cambios en el contexto global sino debido a decisiones gubernamentales frente a esos cambios. En ellas la influencia de la ideología estuvo matizada por el *feedback* recibido. En este sentido, para Venezuela parece haber pesado más el *feedback* político y para Chile y México, el económico<sup>20</sup>.

González et. al. (2019) destacan que en México funcionó una compleja interacción entre cambios internacionales, regionales y domésticos que llevó a adaptar su política exterior a nuevas condiciones desde 2010 y a cambiar su estrategia externa asociándose a otros gobiernos para entrar a Sudamérica. Ese ejemplo es consistente con el hecho que el análisis situacional puede cambiar o redefinir la agenda de política exterior de un gobierno. Aunque

<sup>20</sup> Para los gobiernos democráticos las ganancias políticas son más importantes mientras los autoritarios se interesan en ganancias económicas (Bueno de Mesquita et al., 2003). Sin embargo, la política exterior venezolana desde 2003 mostró mayor interés en los logros políticos porque Venezuela en esos años tuvo abundantes recursos financieros por exportaciones petroleras.

cada decisión tomada influye en las posteriores, esa influencia no está predeterminada por intereses económicos o político/ideológicos fijos porque los actores tienen una agenda de intereses, pero los reinterpretan en el proceso de definir las situaciones que se van presentando, especialmente en coyunturas críticas (Sánchez, 2015, p. 128).

Un ejemplo de que la posibilidad de reinterpretación aumenta en las coyunturas críticas es el caso de Venezuela frente a la readmisión de Honduras a la OEA, cuando abandonó su posición ideológica frente a la posibilidad de que, de no hacerlo, en un juicio contra Zelaya podría salir a la luz pública información negativa sobre el gobierno venezolano. Otro ejemplo es que, después del bombardeo colombiano en Ecuador, en la cumbre del Grupo de Río (Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo de 2008) el presidente venezolano se desligó de la cuestión alegando que se lo acusaba de cosas que no podía comprobarse (se refería a información acerca de sus lazos financieros con las FARC hallada en computadores del campamento guerrillero), lo que permitió que Colombia no fuera sancionada<sup>21</sup>.

Habiendo detectado la influencia de la política exterior venezolana en el juego regional, se discute si en él se cumple la teoría de Colgan (2013, p. 4), según la cual los petro-estados actúan con mayor agresividad y generan conflictos internacionales. Colgan considera a Venezuela después de 1999 un ejemplo de petro-estado que instiga la agresión antes que la cooperación. Asimismo, califica su política exterior como la más agresiva de la historia venezolana porque entre 1999 y 2010 pasó de un largo periodo de relaciones cooperativas con sus vecinos (con episodios de fricción moderada) a presentar en forma sostenida conflicto con Colombia y hostilidad

<sup>21</sup> Según Cortés y Aguila (2012, s/p), Venezuela buscó aprovechar el conflicto “para polarizar la zona” contra Estados Unidos, alegando que los aviones que bombardearon el campamento eran estadounidenses y habían salido de la base aérea de Manta (Ecuador). Esa posición “fue controlada con la amenaza encubierta de difundir la información encontrada que vinculaba” a su gobierno con las FARC [Parte de esa información está en IISS, 2011, y en Borda, 2012, pp. 137-140]. Desde entonces, Venezuela cambió de posición porque insistió en que las FARC negociaran con el gobierno colombiano.

hacia Estados Unidos, además de fricción con Guyana<sup>22</sup> (Colgan, 2013, p. 191). La mayor parte de las organizaciones que creó buscaron confrontar o desestabilizar organizaciones existentes o compañías extranjeras con inversiones directas en Venezuela, para sustituirlas por otras de “países amigos” (China y Federación Rusa). Esa diplomacia agresiva se acompañó de una escalada en la compra de armas y equipo militar ruso, pero el tamaño del país al que llama su enemigo (Estados Unidos), lo limita a buscar conflictos en su propia región, en especial con Colombia (Colgan, 2013, pp. 213, 216).

Esa política exterior se relaciona con cambios en la política doméstica porque entre 1999 y 2010 el gobierno cambió la constitución, dio el voto a los militares, aumentó el poder del Ejecutivo y controló la Asamblea Nacional y el poder judicial. Esas medidas concentraron el poder en manos del presidente y los ingresos petroleros facilitaron compras militares, financiaron a gobiernos aliados y movimientos subversivos en países de la región y permitieron expropiar a compañías extranjeras. Sin embargo, la alta dependencia del Estado venezolano de los ingresos petroleros hizo que el petróleo, en su fase de precios bajos, fuera un incentivo para no romper relaciones con Estados Unidos (Colgan, 2013, pp.220, 222-223) mientras Chávez fue presidente.

Del análisis de Colgan (2013) se puede concluir que hasta 2013: 1) la política exterior venezolana concentró su carácter agresivo en la región, limitándose a expresar hostilidad discursiva a Estados Unidos; 2) el petróleo fue instrumental en esa política, pero también determinante, y 3) cuando cayeron los precios del petróleo comenzó a perder influencia regional. A pesar de que su influencia disminuyó, el aumento de la conflictividad regional que había promovido incidió en el desarrollo de la crisis actual del regionalismo latinoamericano.

En términos teóricos, se concluye que un factor clave de la dinámica geopolítica regional es la toma de decisiones secuenciales por los gobiernos en interacción con aliados y opositores. Esas decisiones ilustran la importancia de la agencia gubernamental en

<sup>22</sup> La fricción con Guyana se inició luego de las elecciones presidenciales de 2015, cuando el control del gobierno guyanés pasó del Partido Progresista del Pueblo, ideológicamente afín al gobierno venezolano, al del Congreso Nacional del Pueblo, que no compartía sus postulados políticos (Giacalone, 2017b).

la generación de conflicto o cooperación y en el regionalismo. Desde la perspectiva de este último, los resultados del análisis no cuestionan las interpretaciones del rol de la interacción (Polachek y Seiglie, 2007; Dabene, 2009; Bown et al. 2017) —porque la multiplicidad de juegos regionales simultáneos posibilita que un gobierno o gobiernos sucesivos asuman diferentes posiciones en cada juego o en distintas etapas de un mismo juego— pero le agregan niveles explicativos adicionales. Uno de los más importantes es la confirmación de que no son los factores externos sino la forma en que los gobiernos procesan esos factores lo que influye en un regionalismo que expresa los intereses de política exterior de sus gobiernos promotores.

## **Bibliografía**

- ADINS V. S. (2013). El proyecto regional bolivariano y las consecuencias de la muerte de Chávez para América Latina. *Agenda Internacional*, 20(31), pp. 9-30. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7725/7973>
- AGOSIN, M. R. (1999). Trade and Growth in Chile. *CEPAL Review*, (68), 79-100. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10688/1/68079100I\\_en.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10688/1/68079100I_en.pdf)
- Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (2011). *Building an Inter-Polar World. 2004-2010 Summits*.
- ANTONIN, A. (2019, diciembre). Radiografía de la crisis haitiana. *Nueva Sociedad* <https://www.nuso.org/articulo/crisis-haiti-moise/>
- ANTONIN, A. (2018, diciembre). ¿Dónde está el dinero de Petrocaribe? *Nueva Sociedad* <https://nuso.org/articulo/haiti-corrupcion-petrocaribe-venezuela/>
- ARANDA BUSTAMANTE, G. (2016). Human Rights, Economic Neoliberalism and Social Affairs in Post-Pinochet Chile. *Contexto Internacional*, 38(1). <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2016380100004>.
- ASTORINO-COURTOIS, A. y TRUSTY, B. (2003). Degrees of Difficulty: The Effect of Israeli Policy Shifts on Syrian Peace Decisions. En A. Mintz, (ed.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making* (pp. 29-53). Palgrave Macmillan.

- AXELROD, R., y HAMILTON, W. D. (1981). The Evolution of Cooperation. *Science*, 211(4489), 1390-1396. <https://science.sciencemag.org/content/211/4489/1390>
- BENZI, D., y ZAPATA, X. (2013). Geopolítica, economía y solidaridad internacional en la nueva cooperación sur-sur: el caso de la Venezuela bolivariana y Petrocaribe. *América Latina Hoy*, (63), 65-89. <http://dx.doi.org/10.14201/alh.9936>
- BORDA GUZMÁN, S. (2012). *La internacionalización de la paz y de la guerra en Colombia durante los gobiernos de Andrés Pastrana y Álvaro Uribe*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- BOTTO, M. (2017). El Mercosur y sus crisis: Análisis de interpretaciones sobre el fracaso de la integración sudamericana. *Estado & Comunes, Revista de políticas y problemas públicos*, 2(5), 155-176. [http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado\\_comunes/article/view/57](http://revistas.iaen.edu.ec/index.php/estado_comunes/article/view/57)
- BOWN, C. P., LEDERMAN, D., PIENKNAGURA, S. y ROBERTSON, R. (2017). *Mejores vecinos: hacia una renovación de la integración económica en América Latina. Resumen*. Washington: Banco Mundial.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2017). ¿Un nuevo ciclo regionalista en América Latina? Debates conceptuales, modelos y realidades. *Cuadernos Americanos*, 3(161), 15-45. <http://www.cialc.unam.mx/cuadamer/textos/ca161-15.pdf>
- BUENO DE MESQUITA, B., SMITH, A., SILVERSON, R. M. y MORROW, J. D. (2003) *The logic of Political Survival*. Cambridge: MIT Press.
- BUSTAMANTE, A. M. y GIACALONE, R. (2019, 6 de diciembre) *Venezuela en el auge y la crisis del regionalismo sudamericano (2000-2019)* [Ponencia presentada]. V Simposio Regionalismo Sudamericano, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- BYWATERS, C. C. (2014) El “no” de Ricardo Lagos a la invasión de Irak en 2003. *Estudios Internacionales*, (177), 65-88. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/30869/32608>
- CARDOSO, E. y ROMERO, M. T. (2001) El proyecto internacional de Hugo Chávez y su propuesta para la democracia y la integración. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, 8(1), 153-173. <https://www.redalyc.org/pdf/364/36480108.pdf>
- CASTRO ALEGRÍA, R. F. (2014) La Alianza del Pacífico y Brasil: ¿Una estrategia de impugnación? En E. Pastrana Buelvas y H. Gehring, H., (eds.), *La Alianza del Pacífico: Mitos y realidades* (pp. 293-320) Pontificia Universidad Javeriana; Konrad

Adenauer Stiftung.

- COBO, L. (2008) Venezuela y el mundo transnacional: instrumentación de la política exterior venezolana para imponer un modelo en América Latina. *ILDIS, Serie Política Internacional*. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05567.pdf>
- COLGAN, J. D. (2013). *Petro-aggression. When oil causes war*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. (2019). *América Latina: Una integración regional fragmentada y sin rumbo*. CLACSO. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/articulo/198096>
- CORTÉS VÁSQUEZ, J. y AGUILA COGHLAN, J. C. (2012, enero 18-21) *Crisis Colombia-Ecuador* [Ponencia presentada]. III Congreso de la Asociación Española de Investigación en Comunicación., Tarragona, España. [http://ae-ic.org/Tarragona/contents/download/aeic2012gn\\_abstract\\_ok\\_def.pdf](http://ae-ic.org/Tarragona/contents/download/aeic2012gn_abstract_ok_def.pdf)
- DABENE, O. (2009). *The Politics of Regional Integration in Latin America*, Basingstoke, UK: Palgrave.
- DIAMINT, R. (2013). Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR y ALBA. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (101), 55-79. <https://www.raco.cat/index.php/RevistaCIDOB/article/view/264160>
- DOUBT, K. (2000). *Sociology After Bosnia and Kosovo*. Rowman & Littlefield.
- EMERSON, G. (2015). Institutionalising a Radical Region? The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America. En S. W. Burgess, (ed.), *Latin America and the Shifting Sands of Globalization* (pp. 20-36). London: Routledge.
- ETHIER, W. J. (1998). Regionalism in a Multilateral World. *Journal of Political Economy*, 106(6), 1214-1245. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/10.1086/250045?seq=1>
- FAUST, J. (2004). Latin America, Chile and East Asia: Policy-Networks and Successful Diversification. *Journal of Latin American Studies*, 36(4), 743-770. Recuperado de <https://www.jstor.org/stable/3875538?seq=1>.
- FERNANDOIS, J. y HENRIQUEZ, M. (2005). ¿Contradicción o diada? La política exterior chilena ante MERCOSUR. *Estudios Internacionales*, 38(148), pp. 55-77. <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/14428>

- FLEMES, D. y WEHNER, L. (2015). Drivers of strategic contestation: the case of South America, *International Politics*, 52(2), 163-177. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.45>
- FLEMING, S. (2014). *The locus of responsibility in International Relations: A theory of State responsibility*. (Tesis de Magister no publicada). University of Calgary. <http://dx.doi.org/10.11575/PRISM/28238>
- FLEXOR, G. y GRISA, C. (2016). Contention, ideas, and rules: the institutionalization of family farm policy in Brazil. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 41(1). 23-37. <https://doi.org/10.1080/08263663.2015.1130292>
- FLISFISCH, A. (2011). La política exterior chilena y América del Sur. *Estudios Internacionales*, 43(168), 115-141. <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2011.14342>
- GIACALONE, R. (2020). De la cooperación al conflicto: el rol de la toma de decisiones en la integración regional latinoamericana (2000-2018). En Ramos Barrera, M.G., Pico Bonilla, C. M. y Valdés Mosquera, D. M. (Eds.) *Integración Latinoamericana: obstáculos y paradigmas*. pp. 42-77. Bogotá: Editorial Politécnico Grancolombiano.
- GIACALONE, R. (2017a). Aspectos políticos y geopolíticos de la propuesta de convergencia Alianza del Pacífico-Mercosur. En J. U. Mora Mora, y M. I. Osorio Caballero, (eds.), *La Alianza del Pacífico: Nuevos retos e implicaciones para Latinoamérica* (pp.51-80). ello Editorial Javeriana. <http://www.javerianacali.edu.co/libro-la-alianza-del-pacifico-nuevos-retos-e-implicaciones-para-latinoamerica>
- GIACALONE, R. (2017b). Posición y participación militar venezolana en la controversia del Esequibo: estudio comparativo 1982 y 2015. *Aldea Mundo* 22(43), 19-30. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=54353312003>
- GIACALONE, R. (2013). Venezuelan Foreign Policy: Petro-Politics and Paradigm Change. En R. K. Beasley, j. Kaarbo, J. Mantis y M. Snarr, (eds.), *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior* (pp.290-312). Sage Publications.
- GIACALONE, R. y BRICEÑO-RUIZ, J. (2013). The Chinese-Venezuelan Oil Agreements: Material and Nonmaterial Goals. *Latin American Policy*, 4(1), 76-92. <https://doi.org10.1111/lamp.12006>

- Gobierno de México. Secretaría de Relaciones Exteriores (2019, 10 de mayo). *The 21st Meeting of the Pacific Alliance Council of Ministers*. <https://www.gob.mx/sre/en/articulos/21st-meeting-of-the-pacific-alliance-council-of-ministers-199684?idiom=en>
- GONZÁLEZ, G. y MORALES CASTILLO, R. (2019). La política exterior del gobierno de Enrique Peña Nieto hacia América Latina y el Caribe en un mundo en transición. *Foro Internacional*, 59(3-4), 763-808. <http://dx.doi.org/10.24201/fi.v59i3-4.2640>
- GONZÁLEZ, G. y VELÁZQUEZ, R. (2013). La política exterior de México hacia América Latina en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) *Foro Internacional* LIII (3-4), 572-618.
- HERMANN, M., PRESTON, T., KORANY, B. y SHAW, T. (2001). Who Leads Matter. The Effects of Powerful Individuals. *International Studies Review*, 3(2), 83-131. <https://www.jstor.org/stable/pdf/3186566.pdf?seq=1>
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, R. (2013, 21 de agosto). *Las políticas de integración económica en el Pacífico asiático y el Pacífico latinoamericano y sus implicaciones para las relaciones comerciales México-China* [Seminario Internacional]. Las relaciones comerciales entre América Latina y Asia Pacifico, Santiago de Chile, Chile. [http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/3EC3199A9A4395B503257C94004D7C8E/%24FILE/Libro\\_Relaciones\\_comerciales\\_AL\\_AP.pdf](http://www2.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/3EC3199A9A4395B503257C94004D7C8E/%24FILE/Libro_Relaciones_comerciales_AL_AP.pdf)
- International Institute for Strategic Studies (IISS). (2011). *The FARC files: Venezuela, Ecuador and the secret archive of 'Raul Reyes.'* London: International Institute for Strategic Studies.
- ISBELL, P. y NOLAN GARCÍA, K. A. (2015). Regionalism and Interregionalism in Latin America. *Atlantic Future Scientific Paper*, (20). <http://www.atlanticfuture.eu/files/1595-Regionalism%20and%20interregionalism%20in%20Latin%20America.%20The%20Beginning%20of%20the%20end%20of%20Latin%20America's%20Continental%20Integration.pdf>
- KAHHAT, F. (2011, 29 de abril). Del “Arco del Pacifico Latinoamericano” al “Acuerdo del Pacifico” *América Economía*. <https://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/del-arco-del-pacifico-latinoamericano-al-acuerdo-del-pacifico>
- KRAMPF, A. (2013). The Life Cycles of Competing Policy Norms. *KFG Working Paper*, (49). [http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG\\_49.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/kfgwp/wpseries/WorkingPaperKFG_49.pdf)

- KRASNER, S. D. (2000). Abiding Sovereignty. *International Political Science Review*, 22(3), 229-251. <https://www.jstor.org/stable/1601484?seq=1>
- LANGUE, F. (2011). Reinención del Libertador e historia oficial en Venezuela. *Araucaria*, 13(25), 26-45. <https://idus.us.es/handle/11441/46077>
- LOBELL, S. E., JESSE, N. G. y WILLIAMS, K. P. (2015) Why Do Secondary States Choose to Support, Follow or Challenge? *International Politics*, 52(2). 146-162. <https://doi.org/10.1057/ip.2014.50>
- MANSFIELD, E. D. y SNYDER, J. (2002). Democratic Transitions, Institutional Strength, and War. *International Organization*, 56(2), 297-337. <https://www.jstor.org/stable/3078607?seq=1>
- MINTZ, A. (2003). Theory Development and integration in Foreign Policy Analysis. En A. Mintz, (ed.), *Integrating Cognitive and Rational Theories of Policy Decision Making* (pp. 159-168). Palgrave Macmillan.
- MINTZ, A. y DEROUEN JR., K. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making*. Cambridge University Press.
- NORTHOUSE, P. (2001). *Leadership Theory and Practice*. Sage Publications.
- OYARZÚN SERRANO, L. (2018). The Pacific in Chile's Foreign Policy: A Tool to Reinforce Open Regionalism. *Latin American Policy*, 9(2), 282-303. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/lamp.12152>
- OZKECECI-TANER, B. (2006). Reviewing the Literature on Sequential/ Dynamic Policy Decision Making. *International Studies Review*, 8(3), 545-554. [https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624\\_2.x](https://doi.org/10.1111/j.1468-2486.2006.00624_2.x)
- PASTRANA BUELVAS, E. (2015). *La Alianza del Pacífico: De cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Konrad Adenauer Stiftung; Universidad Javeriana de Colombia.
- POLACHEK, S. y SEIGLIE, C. (2007) Trade, Peace and Democracy: An Analysis of Dyadic Dispute. En *Handbook of Defense Economics*, Volume 2 (pp 1017-1073). Amsterdam: Elsevier. <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:hdechp:2-31>
- QUINTANAR, S. (2012). Convergencias y divergencias en las estrategias de integración y cooperación energética de Venezuela y Brasil. En R. Bernal-Meza, S. Quintanar (eds.) *Regionalismo, orden mundial: Suramérica, Europa, China* (pp. 241-283). Grupo Editor

Latinoamericano.

- RAMÍREZ MEDA, K. y ROCHIN AGUILAR, N. M. (2017). Mexico's foreign policy during the presidency of Enrique Peña Nieto. *Comillas Journal of International Relations*, (8), 51-66. <https://doi.org/10.14422/cir.i08.y2017.004>
- ROBLES RIVERA, F. J. (2018). El derecho de picaporte. Financiamiento privado de campañas electorales en América Central. *Nueva Sociedad*, (276), 152-163. <https://nuso.org/media/articulos/downloads/9.TC.Robles.pdf>
- RODRÍGUEZ AÑUEZ, M. y PRADO LALLANDE, J. P. (2015). La política exterior de México hacia América Latina durante la presidencia de Felipe Calderón (2006-2012). *Miríada*, 7(11), 11-34. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/3450>
- ROMERO, C. A. (2010). La política exterior de la Venezuela bolivariana. *Plataforma Democrática Working Paper*, (4), 2-36. <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/La%20politica%20exterior%20de%20la%20Venezuela%20bolivariana.pdf>
- SÁNCHEZ, L. E. (2015). El papel del Congreso Nacional de Argentina en la elaboración de la política exterior (1999-2003). *Colombia Internacional*, (83), 103-132. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/colombiaint83.2015.05>
- SARAIVA, M. G. y GRANJA, L. (2019). La integración sudamericana en la encrucijada entre la ideología y el pragmatismo. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 158-182. <http://rucp.cienciasociales.edu.uy/index.php/rucp/article/view/430/333>
- Semana. (2009, 12 de diciembre). La verdad del bombardeo, *Semana* <https://www.semana.com/nacion/articulo/la-verdad-del-bombardeo/110971-3>
- VELÁZQUEZ FLORES, R. y DOMÍNGUEZ, R. (2013). Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo tres niveles de análisis. *Foro Internacional*, 53(3-4). 483-516. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2160>
- WALLACE, A. (2018). Nicaragua: que reste-t-il de la générosité du Venezuela d'Hugo Chávez? *Barril.Info*. <https://www.barril.info/fr/actualites/nicaragua-que-reste-t-il-de-la-generosite-du-venezuela-d-hugo-chavez?lang=fr>
- WARREN, T. C. (2010). The Geometry of Security: Modeling Interstate Alliances as Evolving Networks. *Journal of Peace Research*, 47(6), 607-709. <https://doi.org/10.1177/0022343310386270>