

DIPLOMACIA PRESIDENCIAL Y POLÍTICA EXTERIOR: LOS GOBIERNOS DE MILEI Y LULA EN ARGENTINA Y BRASIL

PRESIDENTIAL DIPLOMACY AND FOREIGN POLICY: THE GOVERNMENTS OF MILEI AND LULA IN ARGENTINA AND BRAZIL

Alejandro Frenkel¹

<https://orcid.org/0000-0003-1140-0854>

Alberto Maresca²

<https://orcid.org/0009-0000-3697-8092>



RESUMEN

Tanto Luiz Inácio Lula da Silva en Brasil como Javier Milei en Argentina proponen una reorientación de la política exterior de sus países, aunque con visiones y objetivos marcadamente distintos. Utilizando un enfoque comparado, el artículo analiza el uso de la diplomacia presidencial en tanto expresión de las preferencias de política exterior de cada gobierno, tomando como unidad de análisis los viajes presidenciales entre 2023 y 2024. Argumentamos que Lula apuesta por restablecer los vínculos con el sur global y por la configuración de un orden multipolar, mediante una activa diplomacia presidencial. Milei, en cambio, sostiene una preferencia geopolítica favorable a la preeminencia de Estados Unidos y orientada al norte global. Asimismo, en un escenario de auge de líderes populistas de extrema derecha, el artículo aporta el concepto de diplomacia “paragubernamental” para explicar el tipo de actividad internacional que caracteriza a Milei, que prioriza las acciones partidarias y los encuentros con actores del sector privado, por sobre las relaciones entre gobiernos.

Palabras clave: diplomacia paragubernamental; diplomacia presidencial; geopolítica; Lula da Silva; Milei; norte global; política exterior; sur global

- 1 Universidad Nacional de San Martín. Escuela de Política y Gobierno. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Doctor en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires). Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: afrenkel@unsam.edu.ar
- 2 Investigador doctoral en Ciencia Política, UNU-CRIS y Ghent University. Magister en Estudios Latinoamericanos (Universidad de Georgetown). Gante, Bélgica. Correo electrónico: alberto.maresca@ugent.be

Alejandro Frenkel y Alberto Maresca



ABSTRACT

Both Luiz Inácio Lula da Silva in Brazil and Javier Milei in Argentina propose a reorientation of international strategy, although with markedly different visions and objectives. We use a comparative approach and a methodology with qualitative and quantitative indicators, focusing on the use of presidential diplomacy to analyze the foreign policy preferences of both presidents. We argue that Lula is committed to reestablishing ties with the Global South and shaping a multipolar world through active presidential diplomacy. Milei's foreign policy, on the other hand, is characterized by a folding to the United States hegemony and a lack of interest in Latin American integration. It is also distinguished by the use of a type of diplomacy that we call "para-governmental." That is, a diplomacy that prioritizes partisan actions and meetings with private sector actors without abandoning the President's role, instead of governmental-level relations.

Keywords: foreign policy; geopolitic; Global North; Global South; Lula da Silva; Milei; para-governmental diplomacy; presidential diplomacy

1. Introducción

En la dinámica cambiante de las relaciones internacionales en América del Sur, la llegada de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil en enero de 2023 y de Javier Milei a la de Argentina, en diciembre de ese mismo año, ha marcado un punto de inflexión en la política exterior de ambos países: tanto el gobierno brasileño como el argentino proponen una reorientación de la estrategia internacional, aunque con visiones y objetivos distintos. Podría decirse que esto representa una anomalía, porque desde que Argentina y Brasil emprendieron, en la década de 1980, un camino de cooperación, integración y amistad, ambos países tendieron a compartir lineamientos básicos en sus políticas exteriores. Como resultado de ello, la relación bilateral fue sistemáticamente entendida como una alianza basada en intereses comunes y valores compartidos (Merke y Pereyra Doval, 2022).

Un factor que contribuyó a que se produjera un núcleo de coincidencias básicas es que, a lo largo de estos casi 40 años los gobiernos que coexistieron simultáneamente, en uno y otro país, tuvieron, por lo general, una orientación político-ideológico similar. Raúl Alfonsín y José Sarney, Carlos Menem y Collor de Mello-Fernando Henrique Cardoso, Néstor Kirchner y Lula Da Silva o Mauricio Macri y Michel Temer son casos paradigmáticos de gobiernos que tuvieron miradas similares respecto del modelo de desarrollo, la relación entre Estado y mercado, la importancia de la seguridad cooperativa y, también, sobre la política exterior.

Esto empezó a modificarse, primero, con la llegada de Jair Bolsonaro al Palacio del Planalto y, luego, cuando Alberto Fernández ganó las elecciones argentinas en 2019. Durante el período que coincidieron estos dos presidentes la relación entre Argentina y Brasil estuvo marcada por un pronunciado deterioro de la

cultura de la amistad (Malacalza y Tokatlian, 2022), que se expresó en retóricas confrontacionistas, ausencia de diplomacia presidencial y en diferencias respecto de la pandemia de COVID-19, la integración regional y el vínculo con China y Estados Unidos (Pires y Cossul, 2021; Saraiva y de Sant’Anna, 2023). Como trasfondo de lo político, se fue gestando un proceso de interdependencia económica decreciente y asimétrica entre ambos países (Zelicovich, 2020).

En lo que constituye su tercera presidencia, Lula ha adoptado el lema “Brasil está de vuelta” para subrayar su intención de poner fin a la anomalía bolsonarista (Pereyra Doval y Ordoñez, 2022) y hacer que el país sudamericano vuelva a tener un rol asertivo en el escenario global. En este contexto, Lula ha buscado restablecer los vínculos con el sur global, fortalecer la integración sudamericana y reafirmar el compromiso con un mundo más multipolar. Estas premisas implican un contraste con la administración de Bolsonaro, la cual se caracterizó por un estrechamiento de las relaciones con Estados Unidos, una actitud refractaria hacia el multilateralismo y un aislamiento de América del Sur (Gomes Saraiva y Costa Silva, 2019; Vidigal y Bernal-Meza, 2020; Vadell y Giaccaglia, 2020; Frenkel y Azzi, 2021; Guimarães y Silva, 2021; Weiffen, 2022).

Considerando que las preferencias de los gobiernos constituyen una variable determinante en los cambios de política exterior (Moravcsik, 1997; Milner, 1997; Milner y Tingley, 2011; Bueno de Mesquita, 2003; Merke, 2019), el objetivo de este artículo es, desde un enfoque comparado, dar cuenta de las diferencias en las relaciones internacionales y la diplomacia de Argentina y Brasil bajo las presidencias de Lula y Milei, en un contexto de reconfiguración geopolítica y reorientaciones en la política exterior. Sostenemos que dichas diferencias no solo se expresan en los alineamientos internacionales, sino también, en los estilos y modalidades de ejercicio de la diplomacia presidencial.

En este marco, el estilo diplomático del mandatario argentino se distingue por lo que definimos como una diplomacia “para-gubernamental”. Se trata de una forma novedosa y controvertida de entender la actividad presidencial, que prioriza los vínculos internacionales actores no estatales, pero sin abandonar formalmente su rol como jefe de Estado. Esta práctica refleja una concepción particular de lo político, donde lo privado y lo público parecen difuminarse y supone una tensión con la naturaleza representativa del cargo presidencial.

Para desarrollar estos argumentos, analizamos la diplomacia presidencial a partir de los viajes internacionales de ambos mandatarios, tanto en términos cualitativos (destinos y propósitos) como cuantitativos (frecuencia y distribución geográfica). Si bien reconocemos que se trata de un indicador no exhaustivo, consideramos que permite captar, de manera sistemática, las preferencias

y prioridades de política exterior. El recorte temporal abarca los años 2023 y 2024, correspondientes al primer año de cada gobierno.

2. Marco conceptual: preferencias geopolíticas y diplomacia presidencial en un mundo multipolar

Si existe una certeza sobre la política exterior latinoamericana es su tradicional presidencialización. A lo largo de la historia regional, las relaciones internacionales han sido primariamente conducidas por los jefes de Estado y sus ejecutivos, rasgo propio de los sistemas presidenciales vigentes en las Américas. Esta característica ha hecho que los giros o virajes en política exterior estén fuertemente asociados a cambios en el liderazgo presidencial.

En este trabajo sostenemos que esos virajes pueden comprenderse a partir de las preferencias geopolíticas que orientan a cada gobierno, en un contexto de transformación del orden internacional. Desde esta perspectiva, [Merke y Reynoso \(2016\)](#) señalan que la orientación internacional de los países latinoamericanos se ha articulado históricamente en torno a dos preferencias recurrentes: una orientación hacia el “Norte”, asociada al acceso a mercados, crédito, reputación y seguridad, provistos por las potencias industrializadas; y una orientación hacia el “Sur”, vinculada a la búsqueda de autonomía frente al Norte y al fortalecimiento de la cooperación Sur-Sur.

Estas preferencias se proyectan sobre los debates más amplios acerca de la polaridad del sistema internacional. Ese concepto, tan abordado en la literatura de Relaciones Internacionales, puede resumirse como una de las características que definen una estructura internacional determinada, en la que el poder -entendido en términos materiales- está distribuido en diversas unidades (Estados), dando lugar un mundo con múltiples potencias que compiten por ejercer influencia en el ámbito global³.

De cara al futuro, los debates sobre la polaridad plantean básicamente dos escenarios: o bien otras potencias emergentes –en particular, China– están desafiando a Estados Unidos como potencia hegemónica, con un posible retorno a la bipolaridad o a la multipolaridad, o bien Estados Unidos se mantendrá como única superpotencia, ya sea dominando el sistema o teniendo que actuar cada vez más como *primus inter pares* dentro de un grupo de potencias líderes. En

3 Para una revisión exhaustiva del concepto de polaridad, véase [Græger et al., \(2022\)](#).

este marco, la política exterior latinoamericana del siglo XXI parece dividirse alrededor de dos posiciones: una que sostiene que estamos en presencia de una recomposición de la hegemonía norteamericana en el terreno militar, económico, político y social; y aquella que, por el contrario, adscribe a que estamos asistiendo al debilitamiento progresivo (y prácticamente inevitable) de Estados Unidos en la arena mundial (Borón, 2004).

En este marco, los casos de Lula y Milei pueden leerse como representaciones empíricas contrastantes de estas orientaciones. Brasil, especialmente desde el primer gobierno de Lula iniciado en 2003, consolidó una política exterior activa y autonomista orientada al sur global, especialmente en instancias como BRICS, CELAC, Mercosur, Naciones Unidas y Unasur (Lara, 2012).

En el caso de Argentina, el gobierno de Milei propone un alineamiento explícito con Estados Unidos y una reivindicación de Occidente como marco civilizatorio (Frenkel, 2025), en tensión con el multilateralismo Sur-Sur y las tradiciones autonomistas regionales.

Para captar empíricamente las preferencias de cada gobierno, el artículo recurre al análisis de la diplomacia presidencial. La literatura de Relaciones Internacionales ha destacado que los viajes y encuentros de los jefes de Estado, aun cuando estén cargados de ceremonialismo y protocolo, constituyen un indicador relevante para comprender alineamientos y prioridades en una determinada política exterior.

De acuerdo con Danese (1999), la diplomacia presidencial puede ser definida como la conducción directa y personal de asuntos de política exterior, por fuera de la mera rutina o de las atribuciones *ex officio*, por parte de los jefes de Estado y de Gobierno. En definitiva, señala que la diplomacia presidencial se hace presente en el momento en que el presidente trasciende la conducción institucional y asume un papel más activo en la concepción y ejecución de la política exterior del país. En la práctica, esta presidencialización de la política internacional muchas veces termina relegando a las cancillerías a un rol meramente protocolar, actuando como una instancia que solo prepara el terreno para la actuación de los mandatarios (Barnabé, 2015).

En el Cono Sur, explica Miranda (2004), esta práctica diplomática ha sido fundamental tanto para construir dinámicas de cooperación e integración entre los países de la región, así como para resolver controversias de distinta índole, ya sea comerciales, políticas o de seguridad. En un mismo sentido, Malamud (2005) plantea que las negociaciones directas entre presidentes -un tipo de diplomacia que el autor denomina como “interpresidencialismo”- es un factor central para explicar la génesis y posterior construcción del Mercosur.

Dicho esto, proponemos que, tanto Lula como Milei desarrollan estilos diferenciados de diplomacia presidencial. Mientras el primero reedita una política exterior “activa y altiva”, caracterizada por un intenso activismo diplomático, Milei implementa lo que definimos como una diplomacia “para-gubernamental”: una modalidad orientada a fortalecer vínculos con empresarios, referentes religiosos y líderes políticos afines, que no necesariamente ocupan posiciones gubernamentales en sus países. Esta variante introduce una tensión particular entre representación estatal y redes político-ideológicas transnacionales.

En este contexto, nos preguntamos qué sucede con la diplomacia presidencial cuando la lleva a cabo un líder populista de evidente alineamiento pro-Occidental (Colalongo, 2020; Frenkel, 2025; Maresca y Martínez Cabrera, 2025), como es el caso de Javier Milei, quien se calificó a sí mismo como “uno de los dos políticos más relevantes del planeta Tierra” (DW, 2024). Como se mostrará más adelante, a lo largo de su primer año de mandato Milei ha tenido una actividad internacional marcada por viajes privados para reunirse con empresarios, referentes religiosos y eventos político-partidarios de la extrema derecha global. Estos viajes incluyeron conferencias, premiaciones, encuentros religiosos, participaciones cumbres de partidos de ultraderecha -como la Conferencia de Acción Política Conservadora (CPAC) y el Foro de Madrid- y visitas a empresas multinacionales.

3. Metodología

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de la reorientación de las políticas exteriores en Argentina y Brasil a partir del análisis de la diplomacia presidencial. Mediante un enfoque comparado, las unidades de análisis son los gobiernos de Milei y Lula y el marco temporal abarca el primer año de mandato de cada uno (diciembre de 2023 a diciembre de 2024 para Milei y 2023 para Lula). Los viajes de los mandatarios, por su parte, constituyen el indicador que seleccionamos para operacionalizar la diplomacia presidencial⁴.

El trabajo aborda la reconfiguración del orden internacional en clave multipolar o hegemonía, usando los casos de Milei y Lula como representaciones empíricas de esas orientaciones.

Cabe ahora, detallar ciertas precisiones metodológicas. En el trabajo se sostiene que las acciones de Milei y Lula puedan ser más emblemáticas que sus narrativas

4 Esto implica que no se tuvieron en cuenta los viajes realizados como presidentes electos. Es decir, en el período que va desde que ganaron la elección hasta que efectivamente asumieron la jefatura de Estado.

políticas y de las declaraciones, sea ante la prensa o en las redes sociales. Por ello, observaremos los viajes internacionales de Milei y Lula para analizar el proyecto que estos presidentes han trazado para sus políticas exteriores.

En primer lugar, es necesario incluir que, al momento en que se escribe este artículo, Milei cuenta con menos de un año de gobierno, habiendo empezado su mandato en diciembre de 2023. El actual ejecutivo de Lula, por su parte, comenzó en enero de 2023, lo cual hace que se deba tomar cautelosamente el análisis comparativo. Al mismo tiempo, se ha optado por el indicador de los viajes internacionales, dada la importancia que ambos gobernantes le otorgan a las cuestiones globales.

El panorama latinoamericano sugiere que algunos presidentes prefieran evitar los viajes al exterior para marcar su función internacionalista. Pues, no se trata de un elemento ideológico, siendo que mandatarios ideológicamente adversos como fue el caso de Andrés Manuel López Obrador en México y Nayib Bukele en El Salvador no suelen encaminarse, personalmente, en visitas al exterior. Milei y Lula dan cuenta, en vez, de una tendencia a figurar en foros internacionales y visitas presidenciales, una función característica de aquella presidencialización de la política exterior en América Latina que aquí se ha mencionado.

Asimismo, la inclusión en el marco teórico del concepto de diplomacia para-gubernamental obliga a incluir en el análisis de la dimensión cualitativa si el carácter de la visita es oficial o se trata de una actividad de índole personal (religiosa o académica), corporativa o político partidaria.

4. Presidentes viajeros: analizando las visitas internacionales de Milei y Lula

En el actual sistema internacional, caracterizado por debates en torno a la hegemonía estadounidense y la creciente multipolaridad, los viajes presidenciales constituyen un indicador relevante de las alianzas, pertenencias y jerarquías geopolíticas que cada gobierno privilegia.

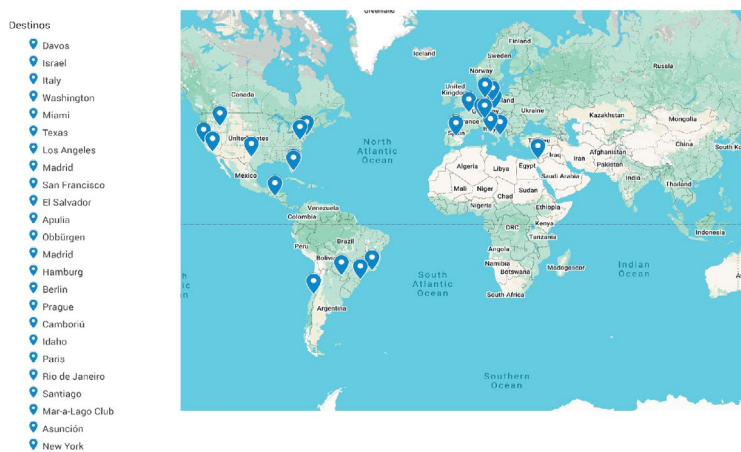
La literatura ha mostrado cómo los patrones de visitas pueden reflejar alineamientos estratégicos. [Kastner y Saunders \(2012\)](#), por ejemplo, interpretan los viajes de Jiang Zemin, presidente de China entre 1993 y 2003, como una forma de inserción prudente en un contexto de hegemonía estadounidense, limitando los contactos con los actores del sur global hostiles a Washington.

En un sentido similar, [Koliev y Lundgren \(2021\)](#) señalan que durante el momento unipolar y hegemónico de Estados se incrementaron las visitas institucionales hacia Washington. Como se mostrará más abajo, la decidida diversificación de Lula, al priorizar las visitas a países del sur global, es también una estrategia propia de determinados gobiernos latinoamericanos para afirmar la multipolaridad y poner en entredicho la hegemonía global estadounidense. Queda por ver, de qué manera se comprende el alineamiento de Milei a Estados Unidos y a su idea de Occidente, encontrándose a medias entre la nostalgia hegemónica y el *bandwagoning* típico de un sistema internacional que se ha transformado.⁵

Comenzaremos profundizando sobre los viajes del presidente argentino, Javier Milei. Según indica [Marina \(2024\)](#) de la ONG argentina Chequeado, entre diciembre de 2023 y diciembre de 2024, el mandatario estuvo más de un mes fuera de Argentina –55 días– viajando principalmente para participar de conferencias organizadas o convocadas por partidos políticos, agrupaciones o personalidades empresariales de derecha. Utilizando los datos que Chequeado provee, hemos podido construir un mapa (Figura 1) para describir el rumbo geopolítico de los viajes de Milei. Nótese que los destinos se han indicado con el nombre de la ciudad/región o solo la nación, dependiendo de los datos disponibles.

Figura 1

Viajes internacionales de Javier Milei (diciembre de 2023-diciembre de 2024)



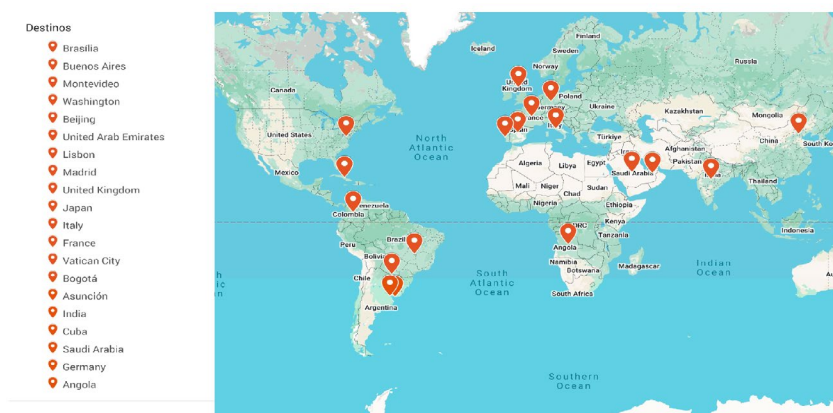
Fuente: Elaboración de los autores, mediante Google My Maps, a partir de los datos de [Marina \(2024\)](#), publicados en Chequeado.

5 El término *bandwagoning* se refiere a la política exterior de un Estado periférico que busca obtener ventajas al alinearse con una potencia regional o global.

Antes de dialogar sobre la ubicación geográfica y política de los destinos escogidos por Milei, es necesario ofrecer el mismo ejercicio para los viajes de Lula. En primer lugar, la *ratio* detrás de la comparación entre viajes oficiales yace en una característica casi endógena de los sistemas presidenciales. Existe una distinción doctrinariamente marcada, en el plano analítico, entre el estudio de las relaciones internacionales y la política exterior de un país. Si, por un lado, las Relaciones Internacionales observan el proceso cambiante o continuado de los intercambios entre países, por ende, Estados, sin perjuicio del gobierno de turno; el análisis de la política exterior se basa en el presidente. Los sistemas presidenciales de América Latina parecen ofrecer más cabida para abordar el análisis de la política exterior que las relaciones internacionales. Lula es un caso ejemplar para identificar en sus viajes, una clara matriz geopolítica en política exterior. Hemos utilizado el trabajo de la revista digital brasileña Poder360, en la cual [Benavides y Mali \(2024\)](#) aseveran que solo en 2023, Lula estuvo 62 días fuera de Brasil. La Figura 2 traza la trayectoria de los viajes del presidente Lula.

Figura 2

Viajes internacionales de Lula da Silva (enero de 2023-enero de 2024)



Fuente: Elaboración de los autores, mediante Google My Maps, a partir de los datos de [Benavides y Mali \(2024\)](#), publicados en Poder360.

Una mirada comparada cualitativa muestra que, si bien la intensidad de los viajes es relativamente similar (20 en el caso de Lula y 23 en el de Milei), la distribución geográfica difiere marcadamente. Más allá de su coincidencia en el G7 y el G20, los circuitos diplomáticos de ambos presidentes no presentan superposiciones significativas.

Milei concentra sus visitas en el norte global, con Estados Unidos como principal destino, seguido luego, por otros países también pertenecientes a este grupo, como España, Italia, Alemania, Francia e Israel⁶.

Lula, en cambio, tuvo una distribución más balanceada de los viajes internacionales. Estados Unidos fue el más visitado con dos ocasiones, aunque una de ellas fue para la Asamblea General de Naciones Unidas. Europa fue el continente más visitado, aunque varias de esas visitas (España, Portugal y Bélgica) tuvieron un propósito vinculado a la integración latinoamericana (acuerdo Mercosur-Unión Europea y Cumbre CELAC-Unión Europea). De esta forma, puede afirmarse que el primer círculo geográfico estuvo orientado a América Latina y el segundo círculo prioritario estuvo en la cooperación Sur-Sur con Asia Pacífico, los BRICS y África y, el tercero, fueron las relaciones bilaterales con países europeos del norte global (Estados Unidos, Europa y Japón). De igual forma, vale resaltar que una gran cantidad de viajes tuvieron un motivo vinculado a instancias multilaterales, como Naciones Unidas, la Organización Mundial de Comercio (OMC), el G77, el G20, el G7 o la COP 28. Es decir, se alinearon con el objetivo de la administración lulista de recobrar el protagonismo del país sudamericano en el escenario global.

También, podría marcarse una diferencia respecto del primer viaje internacional de Lula y el Milei y, con base en ello, establecer una preferencia en términos de jerarquía geopolítica. En el caso de Lula, siguiendo la tradición diplomática del Brasil contemporáneo, realizó su primera visita como presidente a Argentina, principal socio estratégico del Mercosur⁷. Milei, en cambio, eligió ir a la reunión anual del Foro Económico Mundial celebrada en Suiza como destino de su primer viaje internacional.

El único viaje a un país latinoamericano de Milei que haya tenido como motivo principal un evento oficial nacional o regional ha sido la asistencia a la toma de posesión de Bukele en San Salvador, el 1 de junio de 2024. Al mes siguiente, Milei viajó a la ciudad brasileña de Camboriú para participar de la Conferencia Política de Acción Conservadora (CPAC)⁸. La siguiente ocasión en la que Milei pisó suelo de otro país latinoamericano fue el 27 de julio de ese mismo

6 Se incluyó a Israel por la clasificación que *World Population Review* (2024) hace basándose en el Índice de Desarrollo Humano, insertando al país de Medio Oriente entre los selectos miembros del Norte Global.

7 Esa visita tuvo, además, la particularidad de que fue para asistir a la cumbre de la CELAC, en la que Lula anunció el regreso formal de Brasil, tras la salida decretada por Bolsonaro en enero de 2020.

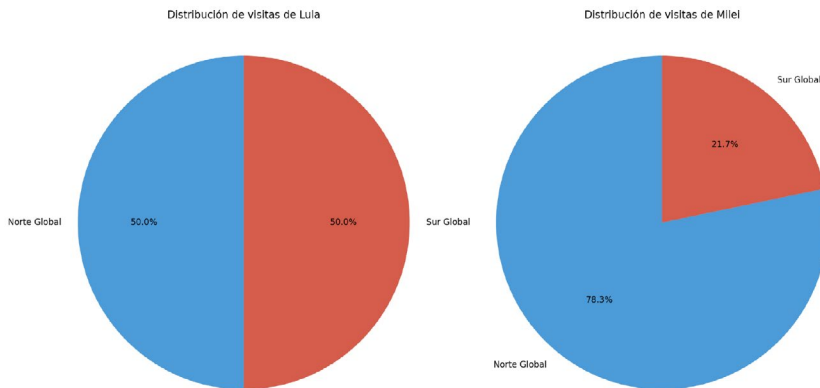
8 La Conferencia de Acción Política Conservadora es una reunión de líderes, activistas y simpatizantes de derecha y ultraderecha a nivel global. Fundada en 1974, es organizada por la American Conservative Union y se ha convertido en uno de los eventos más importantes para el movimiento conservador internacional.

año, cuando su avión hizo escala en Asunción mientras regresaba de la inauguración de los Juegos Olímpicos de París. En la capital paraguaya tuvo una fugaz reunión con el embajador argentino, Guillermo Nielsen, pero no se trató de una visita oficial. En agosto el mandatario argentino viajó a Chile, aunque para asistir al acto conmemorativo de la empresa Gas Andes y, como se dijo anteriormente, en noviembre visitó Río de Janeiro para participar de una cumbre global, como es el G20.

En términos cuantitativos, Lula distribuyó sus visitas de manera equilibrada entre el norte y el sur global, mientras que Milei concentró cerca del 78 % de sus viajes en el norte global. Esta divergencia no solo expresa preferencias geográficas, sino visiones contrapuestas sobre la inserción internacional: mientras el gobierno brasileño reafirma una estrategia orientada a la multipolaridad y la cooperación Sur-Sur, el argentino privilegia un alineamiento con Occidente y con la centralidad estadounidense.

Figura 3

Distribución de los viajes internacionales de Javier Milei y Lula da Silva por criterio geopolítico (2023-2024)



Fuente: Elaboración propia.

5. De la diplomacia tradicional a la diplomacia paragubernamental

En el apartado conceptual se retomó una definición de diplomacia presidencial que hace hincapié en el carácter personal, directo, sumamente activo del

ejercicio de la política exterior por parte de un presidente, que puede conllevar acciones por fuera de lo rutinario y lo institucionalmente establecido. En la práctica, esta presidencialización de la política internacional muchas veces implica relegar a las cancillerías a un rol protocolar y operativo, como suele ser habitual en la realidad latinoamericana, termina siendo una forma de actuar frente a situaciones de crisis, emergencias o escenarios de reorientar la estrategia internacional de un país. También se dijo que la participación personal de Lula en los asuntos internacionales de Brasil, en sus dos primeros mandatos, tuvo una intensidad nunca vista (convirtiéndose en el presidente más viajero de la historia del país sudamericano) y que esta estuvo directamente ligada a una política exterior activa y altiva que buscaba consolidar a Brasil como una potencia emergente y configurarla, a su vez, como un *global player*.

Dicho lo anterior, si se toma en cuenta el accionar internacional de Lula, en el primer año de su tercer mandato, se puede notar la intención conforme las tendencias internacionales vistas en sus gobiernos anteriores. En este sentido, la idea de recuperar protagonismo internacional de Brasil plantea la necesidad de recrear aquel rol de “presidente viajero” y, con ello, de desarrollar una intensa diplomacia presidencial. La cantidad de viajes realizados en 2023 así lo constata y, cualitativamente, el destino y los motivos de los viajes denotan una búsqueda por configurar a Brasil como un actor protagónico del sur global que, al mismo tiempo que dialoga, interactúa con las potencias occidentales.

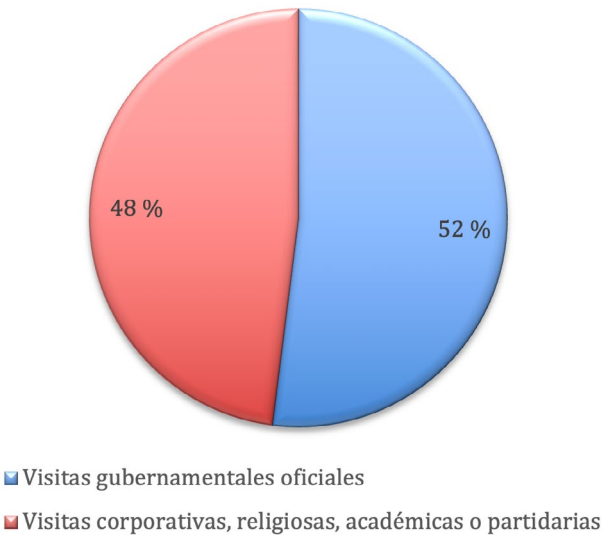
El análisis de los viajes internacionales del presidente argentino muestra una dirección adversa a los protocolos multilaterales y bilaterales, ausentándose de cumbres regionales (Mercosur y CELAC) y esquivando encuentros con otros jefes de Estado al visitar un determinado país, como fue lo ocurrido con Joe Biden, Gabriel Boric, Lula, Santiago Peña y Pedro Sánchez. En estos casos, la actividad internacional de Milei presenta otra particularidad: las visitas a España, Estados Unidos y su primer viaje a Brasil han estado dedicados a participaciones en conferencias internacionales de partidos y movimientos de ultraderecha -como la CPAC y el Foro de Madrid- en los que Milei optó por reunirse con referentes políticos opositores al gobierno y esquivar los encuentros con los mandatarios de los países anfitriones. El viaje a Brasil en julio de 2024 es por demás ilustrativo de estas preferencias: el presidente argentino viajó el 6 y 7 de ese mes a la ciudad brasileña de Camboriú para asistir a la CPAC y reunirse con Jair Bolsonaro, pero no participó de la cumbre del Mercosur que se realizó en Paraguay un día más tarde, alegando “problemas de agenda”. Lo mismo sucedió cuando visitó Chile en agosto, para un evento empresarial y no hubo bilateral con Boric.

También cabe destacar que, en algunas de las visitas a países en los que Milei prefirió reunirse con líderes afines ideológicamente en lugar de sostener encuentros con jefes de Estado, el mandatario argentino llegó incluso a expresar comentarios agraviantes sobre sus contrapartes. El caso más emblemático es el de España: cuando visitó ese país en mayo de 2024 para participar del acto “Viva 24” organizado por el partido Vox, el mandatario argentino acusó de corrupción a Begoña Gómez, esposa del presidente Sánchez. Sus palabras desencadenaron la peor crisis diplomática de la historia reciente entre Argentina y España, que acabó con el retiro, por parte de Madrid, de su embajadora en Buenos Aires (Murillo y Oliveros, 2024).

Además, durante su primer año de mandato, Milei realizó viajes no gubernamentales para reunirse con líderes religiosos, empresarios del sector financiero y tecnológico, y asistir a premiaciones y conferencias. En abril de 2024 fue distinguido como “Embajador de la Luz” en Miami; en junio recibió reconocimientos en Hamburgo y en República Checa, sin encuentros con autoridades locales. De sus 23 viajes internacionales, 7 tuvieron como motivo principal reuniones con empresarios (30.4 %) y más de la mitad (52 %) respondieron a fines corporativos, religiosos, partidarios o académicos.

Figura 4

Motivo principal de los viajes internacionales de Javier Milei diciembre de 2023-diciembre de 2024)



Fuente: Elaboración propia.

La predilección de Milei por este tipo de interlocutores se condice bien con el concepto de diplomacia paragubernamental. Es decir, una actividad presidencial internacional que prioriza los vínculos con actores no estatales y actores políticos no gubernamentales, pero que la realiza sin despojarse de su carácter de jefe de Estado, algo conceptual y prácticamente imposible, dado la naturaleza constitutiva de ese cargo. Dicho de otro modo, un presidente nunca deja de ser presidente, aun cuando va al baño.

A fines de los ochenta y principios de los noventa se consolidó el enfoque de la “nueva diplomacia” para dar cuenta de la creciente influencia de la figura, actores no estatales en los asuntos internacionales, como organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas multinacionales, grupos de la sociedad civil, redes transnacionales y otros actores que operan más allá de los Estados-nación tradicionales. Esto dio lugar a un binarismo entre diplomacia estatal y diplomacia no estatal y sobre esa dualidad surgió lo que [Sending, Pouliot y Neumann \(2011\)](#) llaman “explicación por la denominación”, esto es, etiquetar los tipos de diplomacia en función del actor que la lleva a cabo o por la temática a la cual se aboca. La diplomacia presidencial, de grandes poderes, pequeños Estados, corporativa/empresarial, ciudadana y de celebridades serían ejemplos de lo primero. La diplomacia militar, religiosa, cultural, deportiva o digital serían ejemplos de lo segundo.

En este marco, la diplomacia paragubernamental no podría ser encasillada en la dualidad estatal-no estatal y tampoco entre la multiplicidad de etiquetas. Por un lado, es estatal, en tanto el rol de jefe de Estado es constitutivo de un presidente y, al mismo tiempo, tiene un carácter no gubernamental, en tanto los propósitos de la actividad internacional no tienen que ver (al menos primordialmente) con la actividad oficial de un presidente.

Frente a este dilema conceptual, Sending y sus colegas proponen una línea de investigación provechosa para problematizar la noción de diplomacia paragubernamental. Para estos autores, no se trata de poner el foco en la importancia relativa de los actores estatales versus los no estatales, sino en centrarse en la “naturaleza relacional de los cambios contemporáneos en la práctica diplomática”. Esto es, buscar comprender cómo la institución y las prácticas diplomáticas están siendo reconfiguradas por la interacción de una amplia gama de actores que no se circunscriben necesariamente a un nivel o escala específico ([Sending, Pouliot y Neumann, 2011](#)).

Complementando este enfoque relacional, [Lutfi, Mathew y Yolaçan \(2022\)](#) examinaron la diplomacia de los líderes populistas “fuertes”, quienes se muestran reacios al globalismo y apelan nativismos conservadores para interpelar a su

base social. En este marco, los autores señalan que una característica común a estos líderes populistas conservadores es que prefieren delegar la implementación de su política exterior a familiares, socios comerciales, líderes religiosos y asesores políticos, en lugar de darle ese rol a diplomáticos de carrera.

La diplomacia de Milei se emparenta bien con esta forma de entender la política como algo circunstancial y con la configuración de una sociedad basada en vínculos interpersonales que desafían los marcos estatales-nacionales. Confeso militante del anarcocapitalismo, Milei sostiene una visión profundamente crítica del Estado, al que ha llegado a calificar como una “organización criminal” (EFE, 2025). Esta postura ideológica sostiene una preeminencia total del individuo sobre el Estado, lógica y ontológica, en tanto los individuos preceden al Estado y pueden existir (e incluso es deseable que lo hagan) sin sus regulaciones⁹. Su diplomacia para-gubernamental puede interpretarse como una extensión de esta filosofía, donde privilegia relaciones con actores no estatales que, en su visión, representan fuerzas más legítimas o eficientes que los gobiernos tradicionales.

El hecho de que un tercio de los viajes internacionales de Milei hayan sido para reunirse con empresarios multimillonarios de las finanzas y las *big tech* es un ejemplo de esta concepción posestatal de la sociedad y del mundo. Siguiendo el concepto acuñado por Ian Bremmer (2021), Milei parece apostar por la configuración de un orden global “tecnopolar”, en el que un puñado de grandes empresas tecnológicas rivalizan (y eclipsan) a los Estados-Nación en términos de influencia geopolítica (Actis, 2025).

Además de un *ethos* empresarial, Lutfi, Mathew y Yolaçan (2022) señalan que una de las cualidades que comparten los líderes populistas “fuertes”, que implementan una diplomacia informal, es su proclamada posición de *outsider*. Milei, en este sentido, es un caso paradigmático: llegó a la presidencia sin una trayectoria política previa, presentándose como un simple economista que, circunstancialmente, asume el rol de presidente. Es indudable que esta autopercepción influye en su enfoque diplomático, ya que no se limita a las formalidades del cargo, sino que prioriza su identidad como economista y defensor de ideas libertarias, borrando las fronteras entre público y privado y, en definitiva, poniendo en duda el carácter constitutivo de la institución presidencial.

9 El economista Murray Rothbard, figura central del anarcocapitalismo y principal referente teórico de Milei, sostiene que: “para los libertarios el Estado es el agresor supremo, el eterno, el mejor organizado, contra las personas y las propiedades del público. Lo son todos los Estados en todas partes, sean democráticos, dictatoriales o monárquicos, y cualquiera sea su color” (Rothbard, 2013: 138).

6. Conclusiones

Habiendo analizado la diplomacia presidencial de Lula y Milei, también podemos extraer algunas reflexiones con base en las teorías de las Relaciones Internacionales, como mencionamos en el apartado conceptual. En efecto, desde el realismo se pueden explicar los viajes de Lula como una forma de incrementar el poder relativo de Brasil, en tanto uno de los objetivos de su estrategia internacional es profundizar el carácter de rol como potencia emergente y jugador global. Adicionalmente, y en tanto que jugador global, Brasil intenta asociarse con actores con cierto poder estructural para desafiar un *statu quo* dominante, sobre todo al convivir con Estados Unidos en el hemisferio. En el caso de Milei, la elección de sus destinos internacionales se corresponde con una estrategia de *bandwagoning*, alineándose con Estados Unidos, como potencia hegemónica.

Asimismo, los viajes internacionales de Milei reflejan una subordinación a las demandas y expectativas de las potencias occidentales y las grandes corporaciones del mundo financiero y tecnológico, con base en una matriz de pensamiento colonial. Simbólicamente, el hecho de haber viajado repetidamente a Silicon Valley, Mar-a-Lago, Davos y el haber actuado en varios de esos encuentros como una suerte de “fan” de líderes y empresarios de esos países -realizando obsequios ampulosos como el caso de la motosierra que le regaló a Elon Musk¹⁰- denotan una asimetría de poder que no se cuestiona.

Contrariamente, los viajes internacionales de Lula, con su énfasis en la cooperación Sur-Sur y la búsqueda de un equilibrio con el norte global, reflejan una estrategia política y diplomática orientada a desafiar y reconfigurar las asimetrías estructurales del orden internacional. Al priorizar alianzas con países en desarrollo y reforzar mecanismos de integración regional, como el BRICS y la CELAC, Lula busca fortalecer la capacidad de agencia y autonomía de las naciones del sur global, promoviendo una gobernanza multipolar que contrarreste la hegemonía tradicional de las potencias occidentales.

No obstante, debemos precisar que las premisas de autonomía en la política exterior latinoamericana, y para todo el sur global, no representan, necesariamente, prerrogativas del izquierdismo y del progresismo. El intento de diseñar una política exterior que no solo se circunscriba a la hegemonía norteamericana ya se vio durante las dictaduras militares en Brasil, con el alejamiento respecto a Estados Unidos y el estrechamiento de lazos con la Unión Soviética, ocurrido durante el gobierno Ernesto Geisel de los años setenta (Hurrell, 1986). Podemos inferir que la postura política de Lula abraza la idea de una autonomía, en

10 Elon Musk fue el empresario más visitado por Milei en su primer año de mandato, con tres ocasiones.

relación con el poder hegemónico de Estados Unidos, y que, con base en eso, profundice una estrategia de diversificación de las relaciones exteriores, priorizando el sur global.

Por último, queremos llamar la atención sobre la novedad que implica el estilo diplomático de Javier Milei, al que catalogamos como paragubernamental. A diferencia de otros líderes populistas de extrema derecha, que suelen enfatizar relaciones bilaterales entre gobiernos como parte de su estrategia de liderazgo, Milei prioriza las acciones político-partidarias y los encuentros con actores del sector privado, pero sin abandonar su rol constitutivo como jefe de Estado. Esta singularidad se alinea con su marcada ideología libertaria, que aboga por un rechazo a toda intervención del Estado en la vida de los ciudadanos y con una concepción de un sistema internacional postestatal, en el que las grandes corporaciones (sobre todo las tecno-digitales) son más importantes que cualquier gobierno.

Resta saber si la diplomacia mileísta es simplemente una anomalía, propia de un líder dogmáticamente anarcocapitalista, o es, en realidad, parte de una diplomacia de “hombres fuertes” de extrema derecha que llegó para quedarse.

Referencias

- Actis, E. (2025). *La política exterior de Argentina hacia el multilateralismo bajo el gobierno de Javier Milei (2023–2025): Una sistematización de la reestructuración en curso*. Friedrich Ebert Stiftung. <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/22324.pdf>
- Ayuso, A., y Gratiús, S. (2024). El proyecto internacional del Brasil de Lula: Un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico. *Notes Internacionais CIDOB*, (301), 1-6. <https://doi.org/10.24241/NotesInt.2024/301/es>
- Bailes, A. J. K., Dinesen, R., Haukkala, H., y De Spiegeleire, S. (2011). *The academia and foreign policy making: Bridging the gap* (DIIS Report No. 5). Danish Institute for International Studies. <https://www.diis.dk/en/research/the-academia-and-foreign-policy-making-bridging-the-gap>
- Barnabé, I. R. (2015). O Itamaraty ea diplomacia presidencial nos governos FHC e Lula. *Contextualizações Latinoamericanas*, 2(7).
- Benavides, G., y Mali, T. (2024, marzo 18). Lula gastou R\$ 65,9 mi em 62 dias de viagens ao exterior em 2023. *Poder360*. <https://www.poder360.com.br/governo/lula-gastou-r-659-mi-em-62-dias-de-viagens-ao-exterior-em-2023/>

- Borón, A. A. (2004). *Hegemonía e imperialismo en el sistema internacional*. CLACSO. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/se/20100613084303/8boron1.pdf>
- Bremmer, I. (2021). The technopolar moment: How digital powers will reshape the global order. *Foreign Affairs*, 100(5).
- Bueno de Mesquita, B. (2003). *Principles of international politics: People's power, preferences, and perceptions*. CQ Press.
- Colalongo, R. (2020). El desarrollo teórico del populismo: Hacia una sistematización de lo escrito sobre el populismo como fenómeno político. *Cultura Latinoamericana: Revista de Estudios Interculturales*, 32(2), 40-67.
- Danese, S. F. (1999). *Diplomacia presidencial: História e crítica*. Topbooks.
- DW. (2024, septiembre 3). Milei asegura ser uno de los dos políticos más relevantes. <https://www.dw.com/es/milei-asegura-ser-uno-de-los-dos-pol%C3%ADticos-m%C3%A1s-relevantes/a-70116721>
- EFE. (2025, febrero 21). Milei defiende su modelo económico en el BID: El Estado es una organización criminal. <https://efe.com/economia/2025-02-21/milei-bid-modelo-economico/>
- Frenkel, A. (2025). Populismo civilizacional y teoría del rol nacional: Milei y la proyección de Argentina como faro de Occidente. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (142), 1-31.
- Frenkel, A., y Azzi, D. (2021). Jair Bolsonaro y la desintegración de América del Sur: ¿Un paréntesis? *Nueva Sociedad*, (291), 169-181.
- Gomes Saraiva, M., y Costa Silva, Á. V. (2019). Ideología e pragmatismo na política externa de Jair Bolsonaro. *Relações Internacionais*, (64).
- Græger, N., Heurlin, B., Wæver, O., y Wivel, A. (Eds.). (2022). *Polarity in international relations: Past, present, future*. Palgrave Macmillan.
- Guimarães, F. de S., y Silva, I. D. O. E. (2021). Far-right populism and foreign policy identity: Jair Bolsonaro's ultra-conservatism and the new politics of alignment. *International Affairs*, 97(2), 345-363. <https://doi.org/10.1093/ia/iiaa220>
- Hurrell, A. J. (1986). *The quest for autonomy: The evolution of Brazil's role in the international system, 1964-1985* (Doctoral dissertation, University of Oxford).
- Kastner, S. L., y Sanders, P. C. (2012). Is China a status quo or revisionist state? Leadership travel as an empirical indicator of foreign policy priorities. *International Studies Quarterly*, 56(1), 163-177. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2478.2011.00697.x>

- Koliev, F., y Lundgren, M. (2021). Visiting the hegemon: Explaining diplomatic visits to the United States. *Research y Politics*, 8(4). <https://doi.org/10.1177/20531680211066767>
- Lara, I. F. (2012). Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente. *Anuario Americanista Europeo*, 10, 53-72. <https://shs.hal.science/halshs-00825688v1>
- Lutfi, A., Mathew, N., y Yolaçan, S. (2022). Strongmen and informal diplomats: Toward an anthropology of international relations. *History and Anthropology*, 33(3), 305-318.
- Malacalza, B., y Tokatlian, J. G. (2022). Argentina y Brasil: ¿Entre la desintegración y el desacoplamiento? *CEBRI Revista*, 1(3), 138-167.
- Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of MERCOSUR. *Latin American Research Review*, 40(1), 138-164. <https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/presidential-diplomacy-and-the-institutional-underpinnings-of-mercosur-an-empirical-examination/8320DC31755C281B06046AAE4A242487>
- Maresca, A., y Martínez Cabrera, F. F. (2025). BRICS membership perspectives for Argentina and Paraguay. *TongDao*, (2), 1-21. <https://doi.org/10.69895/bxehfy91>
- Marina, R. (2024, julio). Los viajes de Javier Milei al exterior, uno por uno. *Chequeado*.
- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones. *Análisis Carolina*, (24). <https://doi.org/10.5354/0719-3769.2016.44555>
- Merke, F., y Pereyra Doval, G. (2022). The growing divide. *Latin American Policy*, 13, 405-431. <https://doi.org/10.1111/lamp.12278>
- Merke, F., y Reynoso, D. (2016). Dimensiones de política exterior en América Latina según juicio de expertos. *Estudios Internacionales*, 48(185), 107-130.
- Milner, H. V. (1997). *Interests, institutions, and information*. Princeton University Press.
- Milner, H. V., y Tingley, D. (2011). Who supports global economic engagement? *International Organization*, 65(1), 37-68.
- Miranda, R. A. (2004). Diplomacia de los presidentes en el Cono Sur. *II Congreso de Relaciones Internacionales*, UNLP. <https://www.iri.edu.ar/images/Documentos/Congreso/congreso2004/politica/mirandaroberto.pdf>

- Moravcsik, A. (1997). Taking preferences seriously. *International Organization*, 51(4), 513-553.
- Murillo, M. V., y Oliveros, V. (2024). Argentina 2023. *Revista de Ciencia Política*, 44(2), 161-185. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2024005000116>
- Pereyra Doval, M. G., y Ordóñez, E. (2022). Política externa de Brasil. *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (136), 103-107.
- Pires, V. D. V., y Cossul, N. I. (2021). O futuro do Mercosul. *Revista Interação*, 12(1), 95-110. <https://doi.org/10.5902/2357797563729>
- Rothbard, M. (2013). *Hacia una nueva libertad*. Unión Editorial.
- Russell, R., y Tokatlian, J. G. (2013). América Latina y su gran estrategia. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (104), 157-180.
- Saraiva, M. G., y De Sant'Anna, A. P. M. (2023). O Brasil voltou. *Conjuntura Austral*, 14(68), 61-72. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.133558>
- Sending, O. J., Pouliot, V., y Neumann, I. B. (2011). The future of diplomacy. *International Journal*, 66(3), 527-542.
- Tokatlian, J. G. (2024). Hiperoccidentalismo, Milei y el interés nacional. *Cenital*. <https://cenital.com/hiperoccidentalismo-milei-y-el-interes-nacional/>
- Vadell, J. A., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo latinoamericano. *Foro Internacional*, 60(3), 1041-1080. <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>
- Vidigal, C. E., y Bernal-Meza, R. (2020). Bolsonaro versus Rio Branco. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 15(2), 11-26. <https://doi.org/10.18359/ries.4673>
- Weiffen, B. (2022). Foreign policy and international relations. En P. Birle y B. Speck (Eds.), *Brazil under Bolsonaro*, 55-66. Ibero-American Institute.
- Zelicovich, J. (2020). La decreciente, asimétrica y desenfocada relación comercial entre Argentina y Brasil. *Relaciones Internacionales*, 29(59), 14-29. <https://doi.org/10.24215/23142766e102>