

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FERNÁNDEZ (2019-2023): LEGITIMIDAD, POLÍTICAS INTERNAS Y DEUDA EXTERNA

ALBERTO FERNANDEZ'S FOREIGN POLICY (2019-2023): LEGITIMACY, INTERNAL AFFAIRS AND INDEBTEDNESS

María Cecilia Míguez¹

ORCID: 0000-0001-7875-0280



RESUMEN

Este artículo analiza la política exterior del gobierno de Fernández en la Argentina, entre diciembre de 2019 y diciembre de 2023. Tiene por objetivo estudiar las posiciones y las decisiones adoptadas por el gobierno del Frente de Todos, teniendo en cuenta distintos aspectos considerados factores condicionantes del rumbo de la política internacional. La hipótesis que se desarrolla en este artículo es, que la principal tensión ha sido la de conciliar el contenido del pacto electoral que llevó al gobierno al poder, con los requerimientos que implicó la renegociación de la deuda con el FMI. Las internas políticas que caracterizaron a la gestión pública, en todas las áreas, se expresaron también en la política exterior. A lo largo de los apartados se abordarán elementos donde los factores internos y externos se entrelazan para explicar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández.

Palabras clave: Alberto Fernández; Argentina; endeudamiento; legitimidad; política exterior; política interna



ABSTRACT

This article analyzes the foreign policy of the Fernández government in Argentina from its beginning on December 10, 2019, until December 2023. It aims to study the positions and decisions adopted by the government of *Frente de Todos*, considering different aspects as conditioning factors of the course of international policy. The hypothesis developed in this article is that the main tension has been to reconcile the content of the electoral pact that brought the government to power with the requirements implied by the renegotiation of the debt with the IMF. The political internalities that characterized the public administration in all areas were also expressed in foreign policy.

Key words: Alberto Fernández; Argentina; foreign policy; indebtedness; internal affairs; legitimacy

1 Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Argentina. Vicedirectora e investigadora. Doctora en Ciencias Sociales. Especialista en Historia Económica y de las Políticas Económicas. Correo electrónico: mmccmiguez@gmail.com

María Cecilia Míguez



Revista de Relaciones Internacionales por Universidad Nacional de Costa Rica está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional

1. Introducción

Este artículo analiza la política exterior del gobierno de Fernández en la Argentina, desde su asunción el 10 de diciembre de 2019, hasta el traspaso de mando, en diciembre de 2023, a Javier Milei, candidato de La Libertad Avanza (LLA). Tiene por objetivo estudiar las posiciones y las decisiones adoptadas por el gobierno del Frente de Todos, teniendo en cuenta distintos aspectos, considerados factores condicionantes del rumbo de la política internacional.

Se inscribe en el subcampo del Análisis de Política Exterior, pero, desde una perspectiva multidisciplinaria que toma aportes de la teoría crítica, en especial, porque no pretende una discriminación estricta entre “lo interno” y lo “externo”, sino, que demuestra cómo se produce ese particular entrelazamiento en países periféricos como la Argentina. Los modelos clásicos de análisis de la política exterior -tanto los sistémicos como los domésticos y los cognitivos- se vuelven insuficientes a la hora de explicar la política de los Estados periféricos, signada por relaciones de dependencia, en las que el entramado entre lo interno y lo externo es mucho más compleja. Tal como ha planteado Sunkel, los factores internacionales no deben ser vistos como externos, sino como intrínsecos al sistema, con efectos políticos, financieros, económicos, técnicos y culturales múltiples y, a veces, ocultos o sutiles dentro del país subdesarrollado (1972: 519). Ese carácter dependiente no se ha modificado durante la etapa de globalización neoliberal de la economía y, por lo tanto, el enfoque sobre el análisis de la política exterior debe tener en cuenta esas características.

Comprender los virajes que se producen en el área de la política internacional requiere vincular aspectos económicos, sociales y políticos. En estas páginas abordaremos variables relativas a todos estos aspectos. La política exterior constituye una política pública más, con características peculiares, pero se inscribe, al igual que el resto, en las disputas políticas en el seno del Estado. Influyen en ella las cosmovisiones e ideologías de quienes tienen a cargo su formulación e implementación, pero, en el contexto de fuerzas subyacentes locales y transnacionales. Por eso, la tradicional distinción entre factores internos y externos es problemática, e incluso puede ser poco explicativa (Clapham, 1985). Así se intenta abordar los factores “internos” y “externos” vistos como “una distinción a lo largo de un continuum” (Wurfel and Burton, 1990: 5).

Se busca afirmar que hay tres dimensiones centrales que permiten interpretar la política exterior del gobierno de Alberto Fernández: la conformación de la coalición gobernante y su pacto electoral fundante; el endeudamiento externo; y la disputa entre las potencias hegemónicas por el predominio en las naciones periféricas. Para eso se analizarán aspectos como: el cambio de rumbo político,

respecto de la administración anterior de Mauricio Macri, las corrientes ideológicas que conformaron el Frente de Todos; los vínculos con las potencias hegemónicas y el Fondo Monetario Internacional (FMI); la relación con los países de la región; y, finalmente, algunos ejes de la agenda propia, pasados en las cosmovisiones de las coaliciones que conformaron el Gobierno argentino.

La hipótesis que se desarrolla en este artículo es que la principal tensión ha sido la de conciliar el contenido del pacto electoral que llevó al gobierno al poder, con los requerimientos que implicó la renegociación de la deuda con el FMI. Las internas políticas que caracterizaron a la gestión pública en todas las áreas se expresaron también en la política exterior, y si bien, planteó en la campaña la necesidad de tener una política con inserción multipolar (Fernández, 2019), en un contexto de dificultades económicas y financieras, la gravitación de los Estados Unidos en la toma de decisiones fue en aumento. Aun así, el Gobierno ha buscado inscribir su accionar en el mundo en una trayectoria de la defensa de la solución pacífica de las controversias, la no injerencia en los asuntos internos, el multilateralismo y los Derechos Humanos. Asimismo, ha recogido demandas de la sociedad civil, lo que se tradujo en un impulso de la agenda de género en la política exterior.

En los siguientes apartados analizaremos la conformación del frente de gobierno y sus bases ideológicas, el devenir del proceso de reestructuración de deuda externa y las posiciones de la Argentina en el contexto de la disputa entre Estados Unidos y China. Nos referiremos también, al impacto político de la guerra en Ucrania, a los vínculos regionales y, por último, a dos temas de agenda propios de la política exterior Argentina: Malvinas y ampliación de derechos. En la conclusión se retomarán las hipótesis aquí planteadas.

2. La conformación del frente de gobierno y sus bases ideológicas: pacto de legitimidad

Entre 2015 y 2019 gobernó en la Argentina una alianza electoral compuesta por Propuesta Republicana (PRO), la Unión Cívica Radical (UCR) y la Coalición Cívica (CC), denominada Cambiemos. El presidente fue Mauricio Macri, perteneciente a uno de los grupos empresarios más poderosos de la Argentina². Su política exterior se caracterizó por: a) presentarse en “clave económica”,

2 Se trata de un grupo económico fundado por Franco Macri, su padre, y que tiene empresas en Argentina, Brasil y Panamá, dedicado a actividades como la construcción, industria automotriz, alimenticia, minería y servicios. Su crecimiento inicial se produjo, fundamentalmente, durante la última dictadura cívica militar.

alineada con bajo perfil en el ámbito diplomático, b) otorgar prioridad a los vínculos con las potencias, desplazando a la región, c) la apertura en términos comerciales, la desregulación, el endeudamiento externo y la promoción las inversiones extranjeras en condiciones de privilegio (Míguez, 2017). Juan Gabriel Tokatlian describió esta etapa de la política exterior del gobierno de Macri como unilateralismo periférico concesivo (2019).

Durante los años de ese gobierno, el peronismo, como oposición, se encontraba dividido. Para poder competir electoralmente y recuperar el poder, se conformó un frente electoral. Así, el Frente de Todos agrupó componentes heterogéneos que incluyeron a tres líderes políticos representantes de diversas corrientes: Cristina Fernández de Kirchner (Unidad Ciudadana), Alberto Fernández (Partido Justicialista) y Sergio Massa (Frente Renovador)³. Esa unidad les permitió ganar ampliamente las elecciones -en primera vuelta y con un 48,24 %-, y truncar las expectativas de reelección de Mauricio Macri, pero, constituiría hacia adelante un complejo escenario de internas. Esas diferencias dificultarían y, en muchos casos, incluso paralizarían la gestión, en diversas áreas de la política pública.

El pacto de legitimidad electoral se erigió sobre el apoyo de Cristina Kirchner como la principal líder del espacio y en la reivindicación de algunas políticas llevadas adelante durante los gobiernos kirchneristas: impugnación al neoliberalismo, promoción de la industria, distribución del ingreso en favor de los asalariados, ampliación de derechos sociales, impulso a la ciencia y la tecnología y una inserción internacional, vinculada a la región y a la búsqueda de márgenes de autonomía respecto de las potencias occidentales⁴. En su plataforma electoral, el Frente de Todos definía un contexto de tensiones globales producidas por la transición de un orden unipolar hacia otro multipolar, y un escenario de desintegración regional, que “contribuyen a una creciente intrascendencia de la región a nivel global que agudiza la dependencia y la pérdida de autonomía” (Frente de Todos, 2019: s. p.).

3 El Frente de Todos incluye varios partidos nacionales: Kolina, Nuevo Encuentro, Proyecto Sur, Sobernxs, Partido del Trabajo y del Pueblo, Partido Comunista, Partido Intransigente, Unidad Popular, Frente Grande, Partidos Solidario, Partido de la Concertación Forja, Partido de la Cultura, la Educación y el Trabajo, y otros partidos provinciales.

4 Nos referimos aquí, al concepto de legitimidad sustantiva de José Nun, que incluye, no solamente, la legitimidad democrática derivada de la realización de elecciones libres por sufragio universal (Bobbio 1986: 53), ni tampoco exclusivamente el concepto de dominación legítima en términos weberianos (Weber, 1968), sino, que incluye el cumplimiento de los fines definidos por el propio Estado. Además de la legitimidad formal, el autor agrega una noción material de legitimidad, basada en el cumplimiento de objetivos que el Estado invoca como propios (Nun, 2002: 98).

La figura de Alberto Fernández representaba un ala moderada, y estuvo acompañado por un núcleo cercano denominado Grupo Callao. Esa ala aglutinaba, en los inicios de la gestión, a sectores tradicionales del peronismo y a algunos gobernadores, así como sectores de movimientos sociales (Movimiento Evita) y de la organización sindical (una parte importante de la Confederación General del Trabajo). En el plano global, algunos integrantes poseían mejor vínculo con las potencias occidentales, como el caso de Sergio Massa y su relación más cercana con los Estados Unidos, y, por el otro, segundas líneas que habían sido funcionarios del gobierno de Cristina Fernández, artífices de la relación con China y con Rusia (Busso, 2022). Los tres líderes que marcaron el rumbo del proceso político expresaron también contradicciones referidas a la inserción internacional⁵.

Cristina Fernández de Kirchner y Alberto Fernández formaron parte del Grupo de Puebla, constituido en México, en julio de 2019, que se planteó como contraposición a los gobiernos conservadores de la región. La declaración del Grupo incluyó posiciones que serían parte programática de campaña del Frente de Todos: la lucha a favor de la igualdad social, la igualdad de género, la sustentabilidad ambiental y la profundización de la democracia. Incorporó la importancia del desarrollo científico y tecnológico, propuso un “no alineamiento activo” como estrategia política internacional ante la disputa Estados Unidos y China, y le otorgó un rol central a la integración regional. En esta tónica, en la campaña presidencial Fernández se mostró cercano a la posición de México y de Uruguay -que estaba aún gobernado por el Frente Amplio- respecto del tema Venezuela, y, contrario al accionar del Grupo de Lima. Junto con la reivindicación de la soberanía sobre las islas Malvinas, constituyeron la base del pacto electoral -en el ámbito de la política internacional- que acompañaría a la fórmula oficialista. Este aspecto constituye, mayormente, un condicionante interno, pero, que claramente tiene expresión en proyectos de inserción internacional en pugna, tal como veremos a lo largo de los siguientes apartados.

3. El endeudamiento y sus efectos: la soberanía condicionada

El crédito *stand by* que el Fondo Monetario otorgó a la Argentina en el mes de julio de 2018 implicó un desembolso de 44 700, que se hizo efectivo en el

5 El concepto de inserción internacional permite vincular aspectos de la economía interna con las relaciones internacionales. Remite al modo en que una nación se vincula con el resto de los actores y unidades del sistema mundial, y se refiere a todo un conjunto de acciones gubernamentales, establecidas a través de la política exterior y de la política interna (Chagas-Bastos, 2018), así como de las estrategias de desarrollo implementadas para ello (Vivares, 2018).

plazo de algo más de un año. El monto para el caso de la Argentina superaba largamente los límites asequibles al país, siendo 1.277 % de la cuota, frente al máximo previsto de 435 % para los *stand by* de “acceso normal” (Brenta, 2020). Se trató del más grande en la historia del organismo, y las razones del apoyo de Trump a esa excepcionalidad fueron políticas, tal como admitió, públicamente, Mauricio Claver Carone, que, en ese momento, se desempeñaba como representante de los Estados Unidos en el FMI⁶. Tal como ha estudiado Magdalena Rua (2021) si se observan los datos de las reservas internacionales en el Banco Central Argentino, es posible comprobar que los desembolsos realizados entre junio de 2018 y julio de 2019 fueron seguidos de una salida de divisas, prácticamente, por montos similares, tanto como estrategia de fuga como en concepto de utilidades y dividendos de inversiones de cartera de extranjeros.

Por esta razón, desde el inicio de la gestión de Alberto Fernández, la prioridad de la política exterior giró alrededor de la búsqueda de apoyos para una futura negociación de la deuda externa con los acreedores internacionales, que se lograría en el mes de agosto de 2020. La elección del ministro de Economía, Martín Guzmán, también se relacionó con esa prioridad⁷. Felipe Solá, un hombre de confianza política, de amplia trayectoria política, pero no proveniente de la diplomacia ni del ámbito de las relaciones internacionales, fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores. La presencia de figuras protagónicas como las de Gustavo Béliz y de Jorge Argüello, en los cargos de Secretario de Asuntos Estratégicos y de Embajador en Estados Unidos, respectivamente, también respondió a la búsqueda de interlocutores que -siendo cercanos del presidente- fueran bien recibidos en el país del norte⁸.

6 Claver Carone admitió que hizo una importante gestión para lograr el excesivo crédito a la Argentina para apoyar la reelección de Mauricio Macri. Lo hizo en una videoconferencia con el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales. Allí afirmó: “Y el programa más grande en la historia del Fondo Monetario lo empujamos para la Argentina. Que se haya mal manejado el programa, que no se haya ejecutado bien por parte de la Argentina, y les haya costado una elección es una cuestión. Pero debido a nuestro interés en Latinoamérica peleamos contra los europeos, porque yo era el que tenía a los europeos enfrente de mí, y cuando quisimos impulsar, impulsamos el programa, la resistencia más grande en la historia del Fondo Monetario Internacional para ayudar a la Argentina en su momento de crisis fueron los europeos que estaban peleados contra nosotros porque no querían ayudar a la Argentina porque no les interesaba el Hemisferio Occidental”. Ver <https://www.lanacion.com.ar/economia/carta-al-fmi-claver-carone-dijo-prestamo-del-nid2512543/>. Mauricio Claver Carone, “Estados Unidos en el contexto hemisférico”, videoconferencia en el Consejo Chileno para las Relaciones Internacionales, 22-7-20, YouTube (<https://bit.ly/32TjMn>).

7 Guzmán posee un perfil técnico no partidario, tiene un doctorado en Brown University, y cuando fue nombrado ministro trabajaba como investigador de la Universidad de Columbia, en el equipo de Joseph Stiglitz. Ello no solamente refiere a su orientación heterodoxa, sino que, denota sus profundos conocimientos académicos sobre procesos de reestructuración de deuda soberana.

8 Béliz fue funcionario en la OEA y en el BID. En la elección que consagró a Claver Carone se presentó como candidato argentino a dicho banco. Argüello, es un hombre de la diplomacia y del peronismo, que se había desempeñado como representante en Naciones Unidas y luego, embajador en Estados Unidos, durante la presidencia de Cristina Fernández.

En cuanto a las acciones diplomáticas iniciales, se destacaron las visitas realizadas por el presidente Fernández a Jerusalén, donde se entrevistó con el Papa Francisco, con el -en ese momento vicepresidente- de los Estados Unidos, Mike Pence y con Benjamín Netanyahu. Los viajes relámpago en Italia, Alemania, España y Francia también tenían como objetivo generar apoyos para la renegociación. En las reuniones con los mandatarios de estos países en 2020, Fernández comunicó su compromiso de pagar la deuda, pero, aspirando a una quita de intereses y de capital, en el caso de los bonistas, bajo jurisdicción extranjera. El objetivo fue mostrar un perfil pragmático, basado en valores, tal como lo definió Fernández en la apertura de sesiones ordinarias de marzo de 2021⁹.

En ese contexto de encuentros bilaterales, y con el apoyo del Vaticano, el presidente y su ministro de Economía iniciaron el diálogo con la presidenta del FMI, Kristalina Georgieva. La renegociación de la deuda con acreedores privados se realizó a lo largo de varios meses, en plena pandemia global. Finalmente, la propuesta argentina fue aceptada el 28 de agosto de 2020, por el 93,55 %, lo que equivale al 99 % de los acreedores, por efecto de las cláusulas de acción colectiva. En el caso del FMI, la reestructuración se demoró mucho más. En el camino, el oficialismo sufriría una importante pérdida de caudal de votos en las elecciones legislativas de medio término, en noviembre de 2021. Varios sucesos explican esa derrota: la pandemia COVID-19 signó la baja asistencia (votó el 71,6 % de las personas habilitadas para hacerlo, lo que significó el registro más bajo de participación en elecciones generales, desde el retorno de la democracia en 1983), y la caída de la actividad económica, con el consiguiente descontento social. Por otro lado, el Gobierno, que inició con una alta imagen positiva en su manejo de la crisis sanitaria durante 2020, a lo largo de 2021 fue duramente cuestionado por la oposición, por la extensión de la cuarenta y por dos escándalos que afectaron a la figura presidencial¹⁰. La derrota electoral agudizó las internas políticas en la coalición gobernante, y disminuyó la posición mayoritaria con la que el oficialismo contaba en la cámara de Diputados. El acuerdo de facilidades extendidas (EFF) se firmó recién en marzo de 2022, en el marco de una difícil negociación y de una importante interna política en el Frente de Todos. El presidente del bloque de la Cámara de Diputados, Máximo Kirchner

9 Fernández afirmó: “Dejamos atrás la política de sumisión y fotos. Consolidamos un idealismo realista y un pragmatismo que no olvida los valores. Buscamos resultados que se noten en la vida cotidiana” (Fernández, 2021).

10 Argentina tuvo una de las cuarentenas más estrictas y hubo dos sucesos con grandes costos para el Gobierno: la vacunación de algunos funcionarios y el festejo del cumpleaños de la primera dama en la quinta presidencial en pleno período de aislamiento. Al mismo tiempo, pasados los años y con datos estadísticos concretos, es posible afirmar que Argentina tuvo una gestión de la pandemia en 2020 muy superior a la de Estados Unidos, Brasil, España o Italia. Prácticamente equivalente a la del Reino Unido, Portugal y Canadá, y superior al promedio mundial, con base en los datos de exceso de mortalidad construidos por Our World in Data. Ver <https://ourworldindata.org/coronavirus>

-uno de los líderes de la agrupación política más cercana a la vicepresidenta, La Cámpora- renunció a dicha posición y expresó, con una carta, su disconformidad con la firma del acuerdo. Una gran cantidad de diputados pertenecientes al Frente de Todos votaron en contra de la renegociación pactada con el FMI en el parlamento, y también, expresaron, en un documento, sus diferencias con la gestión del presidente y del ministro de Economía Martín Guzmán. Esas divisiones se irían profundizando, y provocando la renuncia de este último, y su reemplazo por Silvina Batakis. La estancia en el cargo de Batakis fue muy breve (apenas unos días en el mes de julio), y, posteriormente, en agosto de 2022 asumió Sergio Massa hasta el fin de la gestión presidencial.

Tal como afirmó la académica especialista en el tema [Noemí Brenta \(2022\)](#), estar bajo acuerdo del FMI siempre implica condicionalidades que recortan el poder decisorio y soberano. Sin embargo, ella sostuvo que, a diferencia de otros acuerdos firmados por nuestro país, este “no lo obliga a cortar gastos y no lo obliga a políticas de austeridad que recortan el crecimiento” (s. p.). El plan inicial acordado se fue modificando, y la política económica sí inició para la segunda mitad de 2022 un programa de ajuste económico que, al momento en que se escriben estas páginas, no ha logrado frenar el proceso inflacionario¹¹. Principalmente, a partir de la gestión de Massa, la constante dependencia de la aprobación de las metas fiscales y de reservas pautadas en el EFF fueron el trasfondo de algunas decisiones concretas en el ámbito de la política exterior donde, como veremos en el siguiente apartado, pudo observarse el aumento de la gravitación de los Estados Unidos¹². En los últimos meses de la presidencia, el ministro de Economía fue el candidato de la fuerza oficialista. Y, al mismo tiempo, que se observaba un acercamiento obligado a la potencia del norte, producto de la constante restricción externa provocada por los pagos de la deuda, en ese último período se advirtió una orientación que buscó manejarse con pragmatismo y se apoyó en el vínculo con China para sortear dificultades financieras, tal como veremos.

En este apartado, hemos abordado un eje central de la política exterior, que no puede considerarse meramente como un factor “externo”, en tanto que el ingreso a un programa de endeudamiento y su reestructuración son elementos que se definen en el plano político interno. Al mismo tiempo, al impactar luego, como condicionante estructural de la restricción externa -problema histórico

11 El Índice de Precios al Consumidor aumentó un 104,3 % entre marzo de 2022 y marzo de 2023, según datos oficiales del Instituto de Estadística y Censos (INDEC) del Ministerio de Economía de la República Argentina.

12 Para las condiciones de la cuarta revisión del FMI en marzo de 2023, ver FMI <https://www.imf.org/es/News/Articles/2023/03/13/pr2368-imf-staff-and-argentine-authorities-reach-staff-level-agreement-on-review-under-eff>

de la economía argentina- opera, finalmente, como presión desde la potencia predominante, en este caso, los Estados Unidos.

4. Los vínculos con las grandes potencias: Argentina en la disputa geopolítica global

Alberto Fernández asumió el Gobierno en el marco de una recrudescida competencia entre Estados Unidos y China. Esa dinámica global, que tiende hacia una, cada vez mayor, bipolaridad, y también se expresa en el plano interno, tiene un impacto central para analizar la política exterior argentina. Por eso, tampoco puede considerarse en forma separada, en tanto actores internos se transforman en promotores o detractores de determinadas vinculaciones, y se expresan en el seno del Estado, en el bloque dominante.

A partir de la gestión de Donald Trump, Estados Unidos ha afirmado directa y públicamente la confrontación con China y eso ha tenido continuidad durante el gobierno del demócrata Joe Biden. La denominada guerra comercial ha pasado a ser geopolítica (González Jáuregui y Tussie, 2021). En cuanto a América Latina, en diciembre de 2020, la potencia del norte lanzó su propia estrategia de promesas de inversiones en infraestructura -con exclusión de Nicaragua, Cuba y Venezuela-: América Crece. Luego, logró apoyos para controlar el directorio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), donde nombró al conservador Mauricio Claver-Carone, para así, recuperar resortes de influencia sobre los países latinoamericanos. Fue este funcionario quien declaró que, el apoyo de la Casa Blanca al crédito del FMI a la Argentina, y, en particular a Macri, fue para defender sus propios intereses en la región¹³.

A lo largo del gobierno de Fernández, el país recibió varios enviados especiales: Juan González (director del Departamento del Hemisferio Occidental del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca), Jake Sullivan (consejero de Seguridad Nacional) y Laura Richardson (jefa del Comando Sur). Esta última, ha tenido declaraciones fuertes y polémicas, que denotan la importancia

13 “In a speech at the Chilean Council on Foreign Relations in 2020, Claver-Carone explained how Argentina, under Macri, was seen as a key ally of the United States, particularly in its hard-line stance with Venezuela and Cuba. A return of Peronism, and the more extreme Kirchnerist variant, to power in Argentina would lead to an erosion of support for US interests in the region, as ultimately occurred. European members of the board opposed such a large disbursement for Argentina noting the program seemed unsustainable, an issue Lagarde raised to the White House, which ultimately tilted the scale in Argentina’s favor”. (Forbes 27/12/21). Disponible en <https://www.forbes.com/sites/afontvecchia/2021/12/27/the-imf-and-argentina-part-i-blaming-the-sovereign/?sh=3201e8c169da>

geopolítica que tiene América Latina para Estados Unidos, y la preocupación por el avance de China en la región¹⁴.

En la Cumbre de las Américas de 2022, Biden decidió no invitar a los mandatarios de Cuba, Nicaragua y Venezuela por considerar que no habían sido electos en forma democrática. En consecuencia, López Obrador no asistió, al igual que Luis Arce y Xiomara Castro. Las presiones del Gobierno estadounidense lograron que tanto Gabriel Boric, presidente de Chile, como Alberto Fernández asistieran. La actitud del presidente argentino fue cuestionada por algunos sectores del Frente de Todos, por alejarse de la alianza del Grupo de Puebla. Pero el mandatario -en su rol de presidente *pro tempore* de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)- aprovechó su discurso para ser profundamente crítico. Cuestionó a los Estados Unidos por ejercer una especie de derecho de admisión, así como por el hecho de que el BID, por primera vez, no tuviera un presidente latinoamericano. Fue duro con Luis Almagro, presidente de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁵ Fernández, incluso, reiteró el reclamo argentino por la soberanía de las islas Malvinas, señalando que el logo de la Cumbre las omitía.

Pasando a la otra de las grandes potencias en nuestro escenario global, China ha logrado un protagonismo cada vez mayor en diversas áreas de la economía argentina. Es el segundo socio comercial y la Argentina se ubica entre los principales receptores del financiamiento, provisto por los bancos de desarrollo chinos, a países de la región, desde 2015 (González Jáuregui, 2020). En 2022 representó el 9,1 de las exportaciones y el 21,5 de las importaciones (INDEC 2023). En el país se destaca el financiamiento en infraestructura y transportes. Ello ha construido un sólido entramado de negocios con sectores económicos locales, que hoy son importantes promotores de las inversiones del gigante asiático, y tienen espacio en todas las fuerzas políticas. Durante la pandemia COVID-19 arribaron a la Argentina barbijos, máscaras, guantes, entre otros insumos, desde

14 La generala afirmó en sus declaraciones que, en América Latina y el Caribe, la potencia asiática “amplió su capacidad para extraer recursos, establecer puertos, manipular a los gobiernos a través de prácticas de inversión depredadoras y construir posibles instalaciones espaciales de doble uso”. Se refiere a sus prácticas reiteradas veces utilizando el adjetivo “maligno”. Indicó directamente “Deberíamos estar muy preocupados por la inversión china en todo el hemisferio occidental”, y que las inversiones chinas -que no benefician realmente a los países latinoamericanos, sino que solamente depredan- podrían afectar la seguridad nacional. Ver <https://www.pagina12.com.ar/530247-la-jefadel-comando-sur-de-estados-unidos-dijo-que-china-man> <https://www.perfil.com/noticias/internacional/tras-su-viaje-a-argentina-laura-richardson-dijo-que-america-latina-no-se-beneficia-del-extractivismo-de-china-en-la-region.phtml>

15 “El discurso completo de Alberto Fernández en la Cumbre de las Américas.” (Buenos Aires: *Infobae*. 09-06-2022). Disponible en: <https://www.tiempoar.com.ar/politica/el-discurso-completo-de-alberto-fernandez-en-la-cumbre-de-las-americas/>

Shanghái. En febrero de 2021, llegó la vacuna Sinopharm, que, además, sería la única autorizada para ser aplicada en niños de entre 3 y 11 años.

En el inicio del Gobierno en 2019, en un canal diplomático complementario, Cristina Fernández fue la encargada de recibir a las delegaciones de China y Rusia. Ello se debió a que se trata de los vínculos generados durante su gestión como presidenta y considerados por su espacio político como parte de una estrategia de pivot. El embajador en China, Sabino Vaca Narvaja, constituye parte de ese núcleo político y ha cobrado en rol protagónico en la promoción del vínculo bilateral. China tiene en marcha las represas hidroeléctricas de Santa Cruz y está interesada en concretar la construcción de la cuarta central nuclear en el país, su central insignia la Hualong-1. La petrolera Sinopec es la segunda más importante del rubro en el país, detrás de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Cofco es el mayor exportador de granos del país, Shandong Gold y Shanghái Potash Engineering ya invierten en la industria minera argentina (Laufer, 2019). Los capitales chinos han entrado el mercado de renovables, incluso antes del ingreso de la Argentina al proyecto de la Franja y la Ruta. Las empresas chinas han participado en el sector de renovables como proveedoras de tecnologías, como turbinas eólicas, células fotovoltaicas y módulos solares. Ha puesto en marcha importantes proyectos a través de la relación directa con las provincias argentinas. En la provisión de tecnologías, se destaca el caso de la fotovoltaica (González Jáuregui, 2023).

El *swap* de China alcanzaba, para diciembre de 2019, 18 600 millones de dólares condicionales al cumplimiento del acuerdo con el FMI. El primer logro del Gobierno argentino fue quitar esa condicionalidad en agosto de 2020 y luego, ampliar la cantidad de divisas en marzo y noviembre de 2022. El aumento de 5000 millones de ese mes fue de libre disponibilidad. Eso habilitó a que el Banco Central pueda usar esos yuanes para que los importadores argentinos accedan a ellos para cancelar pagos a las empresas chinas.

Durante el gobierno Fernández se concretó el ingreso de la Argentina al Banco Asiático de Inversión en Infraestructura (BAII) que se había comenzado a negociar en la gestión anterior. Desde ese momento, comenzó a negociar su ingreso al grupo BRICS. En el mes de agosto la Argentina fue formalmente invitada a incorporarse, el 1º de enero de 2024¹⁶. También se ratificó, en agosto de 2020, el acuerdo de cooperación espacial con China para la utilización de la base ubicada en la provincia de Neuquén. En este sentido, se observa continuidad en la dimensión económica, más allá de los recambios gubernamentales, lo que da

16 A pesar de la importancia de esta invitación en el nivel global, el gobierno de Javier Milei que asumió en Argentina, en diciembre de 2024, decidió no sumarse a BRICS.

cuenta del carácter estructural del vínculo. En febrero de 2022 Argentina se incorporó a la iniciativa *One Belt One Road*, por la que China financia proyectos de infraestructura y transporte.

Todo esto generó importantes alertas para Estados Unidos. Dos hechos recientes tienen impacto concreto. Luego de la visita bilateral de Fernández a Biden se intensificaron los esfuerzos de ese país por frenar el proyecto de construcción de central nuclear con capitales chinos. La Comisión Reguladora Nuclear de Estados Unidos ha planteado, desde hace meses, la inconveniencia de que Argentina se asocie con China en materia nuclear. En la misma línea se expresó Richardson en sus visitas. Al mismo tiempo, tampoco tiene una propuesta alternativa. Llegó a circular en la prensa que, para que se efectivizara de un desembolso pendiente del FMI era condición que la Argentina excluyera de los acuerdos de cooperación la concreción de Atucha III¹⁷. El segundo de los hechos recientes tiene como protagonista a la propia Richardson. La Jefa del Comando Sur se propuso evitar que prosperaran las negociaciones para la compra de aviones JF17 a China. Planteó, a cambio, venderle a las Fuerzas Armadas de la Argentina los 12 aviones F-16AM/BM provenientes de los *stocks* (descartados) de Dinamarca. Estados Unidos presiona para evitar el avance de China en áreas estratégicas como tecnología y energía. Richardson incluso se refirió impunemente al triángulo del litio que conforman Argentina, Chile y Bolivia, como objeto de rivalidad comercial y estratégica; y mostró preocupación por la posibilidad de que el proyecto argentino de Polo Logístico Antártico tuviera participación de capitales rusos y chinos¹⁸.

En abril de 2023 se agilizaron los trámites para importar desde China directamente, utilizando los fondos del *swap*. Para mayo de 2023, el intercambio de monedas era de 19 000 millones, de los cuales 5000 continuaban siendo de libre disponibilidad¹⁹. En 2022 se cumplieron las metas de ajuste fiscal y monetario y la de acumulación de reservas acordadas en el plan con el fondo. Pero, para mayo de 2023, las tres estaban incumplidas por efecto de la sequía histórica que estaba atravesando el país. El Gobierno argentino negoció con el directorio del FMI para que el organismo multilateral adelantara los desembolsos que tenía previstos para lo que restaba del año. En el mes de octubre de 2023, en plena dificultad financiera de la Argentina, en contexto de campaña electoral, y de una

17 “Ofensiva para desconectar a la Argentina de China” (Buenos Aires: *Página12* 9/04/2023). Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/538896-ofensiva-para-desconectar-a-la-argentina-de-china>

18 “Con la Patagonia y el litio bajo la mira, la generala Richardson cerró su visita al Cono Sur” (Buenos Aires: *Perfil* 24/04/23) Disponible en <https://www.perfil.com/noticias/politica/con-el-litio-y-la-patagonia-bajo-la-mira-la-general-richardson-cerro-su-visita-al-cono-sur.phtml>

19 “El BCRA apura otra ampliación del swap con China y busca tener cerrado un nuevo monto a fin de mes” (Buenos Aires: *Infobae* 17/05/23) <https://www.infobae.com/economia/2023/05/17/el-bcra-apura-otra-ampliacion-del-swap-con-china-y-busca-tener-cerrado-un-nuevo-monto-a-fin-de-mes/>

visita de Alberto Fernández a China, hubo un nuevo aumento de fondos de libre disponibilidad con ese país, que fueron utilizados para cancelar vencimientos con el FMI.

En cuanto a las relaciones con los países europeos, tal como se afirmaba más arriba, Fernández buscó apoyo inicial ante la situación de endeudamiento. En los primeros meses de 2021 el Gobierno argentino se reunió nuevamente con mandatarios en Portugal, España, Francia y Alemania para la negociación de la deuda con el Club de París. En el caso de Francia, la Argentina ha trabajado en forma conjunta, continuando una trayectoria histórica, en el ámbito de los derechos humanos. Ambos países sostienen posiciones e iniciativas comunes en cuanto a la protección de las personas contra las desapariciones forzadas, el colectivo LGBTIQ+ y la lucha contra la discriminación. Con España existe un importante acuerdo en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, y con Alemania se firmó, en marzo de 2023, un acuerdo para la promoción de la economía del conocimiento. Los países de Europa Occidental continúan siendo importantes inversores en la Argentina. La Unión Europea representó el 12,3 % de las exportaciones, y del 13,6 % de las importaciones en 2022 (INDEC 2022). La negociación del acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea continúa pendiente. Las consideraciones respecto de este acuerdo también fueron distintas para las heterogéneas líneas políticas del Frente de Todos. El grupo más cercano al presidente era proclive a la ratificación, pero con modificaciones, mientras que un ala más kirchnerista tenía más objeciones, relacionadas con los intereses de los sectores industriales²⁰.

5. La guerra en Ucrania y las posiciones políticas del Frente de Todos

El inicio del conflicto bélico encontró a la Argentina en pleno contexto de renegociación de la deuda externa. Fernández había visitado Rusia a principios del mes de febrero de 2022, antes de dirigirse a China, a la inauguración de los Juegos Olímpicos de Invierno, y de ratificar el ingreso del país a la Iniciativa de la Franja y la Ruta de la Seda. Es necesario recordar que la primera vacuna que le llegó a los ciudadanos fue la Sputnik V, fabricada por Rusia. En la reunión

20 El canciller Cafiero y la Secretaria de Relaciones Económicas Internacionales, Cecilia Todesca Bocco, han afirmado, públicamente, su intención de querer “un acuerdo revisado”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/caferioqueremos-un-acuerdo-revisado-con-la-union-europea-adaptado-un-mundo-y> Por su parte, Carlos Bianco, exsecretario de Relaciones Económicas Internacionales de la cancillería, durante la gestión de Cristina Fernández, Jefe de Gabinete Provincial y luego, asesor del gobernador de la Provincia Axel Kicilloff consideró que el acuerdo era muy perjudicial. <https://r770.com.ar/carlos-bianco-el-acuerdo-union-europea-mercosur-es-desastroso/> (1 de julio 2019).

bilateral con Putin, el presidente argentino afirmó querer avanzar en el acuerdo de asociación estratégica integral entre ambos países, para así, profundizar un vínculo que le permitiera a la Argentina menor dependencia de otras potencias tradicionales e incluso de los organismos internacionales de crédito.²¹ A días de esa visita de Fernández y de sus declaraciones, se produjo la invasión de Rusia sobre Ucrania.

La primera de las declaraciones de la cancillería argentina, del 24 de febrero, reivindicaba la tradición de no injerencia, neutralidad y llamaba a la solución pacífica entre los protagonistas del conflicto.²² El 25 de febrero, el embajador en la Organización de Estados Americanos Carlos Raimundi, cercano a la vicepresidenta y al kirchnerismo, se abstuvo de votar la moción de condena a Rusia en dicho organismo. Lo hizo, en forma conjunta, con otros cuatro países: Bolivia, Brasil, Nicaragua y Uruguay. El día 28, el canciller Santiago Cafiero -nombrado en el cargo en el mes de octubre de 2022 en reemplazo de Felipe Solá- intervino en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, condenando la agresión rusa. El 04 de marzo, en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, bajo su presidencia, el Gobierno argentino decidió establecer una comisión de investigación internacional independiente, para investigar todas las supuestas violaciones a los derechos humanos por parte de la Federación Rusa.²³ Al mismo tiempo, Cafiero aclaró que, de ninguna manera, la Argentina aplicaría sanciones económicas al gobierno de Putin.

El 25 de marzo, la Argentina también cambió su posición en la OEA. Aprobó, a diferencia de Brasil, una resolución en la que condenaba la invasión rusa en Ucrania y pedía la instrumentación de ayuda humanitaria a las zonas afectadas por la guerra. Los primeros días de abril, Alberto Fernández instruyó a que votara afirmativamente, la propuesta del Departamento de Estado de los Estados Unidos, que disponía la suspensión de Rusia como miembro del Consejo de Derechos Humanos. El vicescanciller Pablo Tettamanti -quien se desempeñó como embajador en Rusia, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner- intentó evitar esa posición, pero no tuvo éxito. Al mismo tiempo, en el ámbito de la OEA, la Argentina se abstuvo de votar una resolución que propuso

21 “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina.” (Buenos Aires: *Agencia Télam* 03/02/22). Disponible en: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>

22 Argentina reitera su “firme rechazo al uso de la fuerza armada” y llama a Rusia a cesar las acciones militares en Ucrania. (Buenos Aires: *Comunicado de Prensa de la Cancillería Argentina* 24/02/22). Disponible en: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-reitera-su-firme-rechazo-al-uso-de-la-fuerza-armada-y-llama-rusia>

23 Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 04 de marzo de 2022. Consejo de Derechos Humanos, 49º período de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>.

“suspender inmediatamente” el estatus de Observador Permanente en este organismo, siguiendo la línea de Brasil y México.

En efecto, se evidenciaron diferencias en las votaciones, que en algunos casos se deben a las internas políticas en el Gobierno, y en otro, al ámbito en el que se produjeron las votaciones. La Argentina, a través de su representante, embajador Federico Villegas, presidió, durante 2022, el Consejo de Derechos Humanos de ONU, este se constituyó en un espacio privilegiado para el tipo de condena. En el caso de la OEA, el Gobierno, a través del embajador Raimundi, consideró que la cuestión no tenía por qué tratarse en el espacio regional.²⁴ Lo hizo acompañada por otros países de la región, en un ámbito bastante desacreditado por la presidencia de Almagro. Estados Unidos también llegó a proponer expulsar a Rusia del G20, algo a lo que tanto la Argentina como Brasil y México se opusieron.

En el caso del ataque de Hamas a Israel el 7 de octubre de 2023, la cancillería argentina realizó dos comunicaciones. La primera de ellas condenando y “deplorando” las acciones terroristas de Hamas en el mismo día del atentado (Comunicación N.º 508/23), y una segunda, con fecha 1 de noviembre (Comunicación N.º 537/23), reiterando dicha condena, pero indicando que la legítima defensa de Israel no puede desconocer el derecho internacional humanitario.

6. Los vínculos regionales: el viraje respecto del gobierno de Macri

Con la asunción de Fernández hubo importantes cambios en la posición del país en la región. En cuanto al caso de Venezuela, el 3 de diciembre de 2019, el gobierno de Macri había apoyado la decisión de activar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y los países miembros del Tratado dieron a conocer un listado de sanciones financieras contra el gobierno de Nicolás Maduro. La semana siguiente, el mismo día de la asunción, Fernández dejó sin efecto esas medidas asumidas. En el mismo sentido, el 24 de marzo de 2021 la Cancillería argentina dio a conocer la salida del país del Grupo de Lima “al considerar que las acciones que ha venido impulsando el Grupo en el plano internacional, buscando aislar al Gobierno de Venezuela y a sus representantes, no han conducido a nada” (MRECIC, 2021a).

24 “El gobierno se va abstener en la votación de la OEA que busca suspender a Rusia como observador del organismo.” (Buenos Aires: *Clarín.com*. 20/04/2022). Disponible en: https://www.clarin.com/politica/santiago-cafiero-evito-condenar-explicitamente-invasion-rusia-ucrania-argentina-de-sea-equilibrada-justa-_0_KeoThCjO4J.html

El nuevo presidente demostró abiertamente sus diferencias con la posición de Luis Almagro, presidente de la OEA y su actuación en el golpe de Estado contra Bolivia. En un gesto contundente, la cancillería argentina condenó el golpe liderado por Yanine Añez en ese país. El canciller del gobierno de Mauricio Macri, Jorge Faurie, había afirmado, en el mes de noviembre de 2019, que no se trataba de un golpe de estado, sino de una “crisis institucional” porque “las fuerzas armadas no han asumido el poder”²⁵. Meses después se conocería que el gobierno de Macri envió armas y que es posible que hayan sido utilizadas para colaborar con la represión llevada a cabo por Añez contra las movilizaciones que buscaban impedir el golpe. Actualmente existe una causa judicial en curso al respecto²⁶. Cuando asumió Fernández en diciembre de 2019, Felipe Solá, Ministro de Relaciones Exteriores, fue enfático en la condena oficial. El Gobierno argentino asiló a Evo Morales, a su vicepresidente Álvaro García Linera y a miembros de su gabinete, también perseguidos, hasta noviembre de 2020, cuando finalmente pudieron regresar a Bolivia tras el triunfo del Movimiento Al Socialismo (MAS). En estas cuestiones se observó un importante viraje respecto al gobierno de Macri.

En cuanto a la relación con Brasil, reviste de importancia histórica para la política exterior argentina. Es el principal socio comercial de la Argentina y las exportaciones hacia ese destino constituyen exportaciones de origen industrial, que generan empleo de calidad en el país. Con la asunción de Fernández, Daniel Scioli fue nombrado embajador en ese país. A la compleja situación estructural de la relación económica bilateral, se agregaron las diferencias políticas y económicas con el gobierno de Jair Bolsonaro; y luego, la pandemia COVID-19 y su impacto. Durante el mandato de Fernández se produjo uno de los puntos más álgidos en el debate sobre el Mercosur. Con Bolsonaro, la posición de Brasil fue fuertemente neoliberal, de la mano de su ministro de economía Paulo Guedes. En la línea de apertura también se encolumnaron Luis Lacalle Pou, presidente de Uruguay y Mario Abdo, presidente de Paraguay. La diferencia central era la fuerte intención de esos otros tres países de avanzar en acuerdos de liberalización comercial y en la revisión del Arancel Externo Común. Esta circunstancia

25 <https://www.perfil.com/noticias/politica/jorge-faurie-sobre-bolivia-esto-no-es-un-golpe-de-estado.phtml>

26 Los hechos que dieron origen a esta investigación fueron denunciados el 12 de julio de 2021 por el ministro de Justicia, Martín Soria; la entonces ministra de Seguridad, Sabina Frederic y la titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Mercedes Marcó del Pont. Se encuentran imputados el expresidente Mauricio Macri; sus ministros de Seguridad y Defensa, Patricia Bullrich y Oscar Aguad; el entonces, embajador en Bolivia, Normando Álvarez García; al exdirector general de la Gendarmería Nacional, Gerardo José Otero; y los entonces, directores de Logística y Operaciones de esa fuerza, Rubén Carlos Yavorski y Carlos Miguel Recalde, respectivamente. El fiscal del fuero Penal Económico Claudio Navas Rial imputó también a los exfuncionarios del gobierno de Cambiemos, Marcos Peña (jefe de Gabinete), Jorge Faurie y Fulvio Pompeo (secretario de Asuntos Estratégicos de la Nación).

hizo que la diplomacia argentina debiera manejarse del modo más pragmático posible para evitar la parálisis o ruptura del bloque, tal como lo demostró la cooperación en la negociación respecto del déficit hídrico del río Paraná e incluso con la cuestión del arancel, donde, finalmente, primó la actitud negociadora tanto de Brasil como de la Argentina²⁷. El triunfo de Lula da Silva constituyó un importante cambio en el nivel del Cono Sur, y un nuevo espaldarazo político al MERCOSUR. El presidente brasileño fue agredido verbalmente por el actual presidente Javier Milei, quien llegó a afirmar que no se relacionaría políticamente con Brasil por tener un gobierno “comunista”²⁸. Lula declaró públicamente su apoyo por Sergio Massa en el contexto de la campaña, y no asistió a la asunción de Milei.

Además del ya citado caso de Bolivia, los países con los que el Gobierno argentino ha construido mejor vínculo bilateral han sido México y Chile, a partir de la asunción de Boric. Durante la pandemia, la única iniciativa de coordinación latinoamericana que prosperó fue la impulsada en agosto por México y Argentina, junto con la Fundación Slim, para fabricar y distribuir la vacuna de la Universidad de Oxford-AstraZeneca, de modo de ponerla a disposición de los países de CELAC.

La vinculación política entre Argentina y México se observó en el citado Grupo de Puebla, en el apoyo de López Obrador a la candidatura argentina para presidir la CELAC, y en la votación respecto del tema de las denuncias contra el Gobierno de Nicaragua, en el ámbito de la OEA. Ambos países se abstuvieron frente a la resolución que instaba a condenar violaciones de derechos humanos en el régimen de Ortega y emitieron un comunicado conjunto en el que sí condenaban la situación, pero reiteraban su postura anti-intervencionista (MRECIC, 2021b). En este ámbito, también puede observarse un cambio, a partir de 2022, donde pueden haber influido, por un lado, el contexto de negociación con el FMI y las presiones por mostrar una política más conciliatoria con Estados Unidos, y, por otro, el propio devenir de los sucesos en Nicaragua. En noviembre de ese año, la Argentina aprobó la resolución que indicaba que las elecciones no habían sido “libres”, instando a investigar, y condenó al país centroamericano en la OEA. Sin embargo, los países no lograron apoyar una candidatura común en oportunidad del reemplazo de Claver Carone en el BID.

27 En noviembre de 2021, el canciller Santiago Cafiero, -quien asumió en el mes de septiembre en reemplazo de Solá, con posterioridad a la derrota electoral del oficialismo en las elecciones de medio término- junto con su par brasileño, Carlos Alberto França alcanzaron en Brasilia un acuerdo para reducir un 10 % el Arancel Externo Común (AEC) para la mayor parte de los bienes.

28 Milei calificó a Lula de “comunista” y “corrupto” y adelantó con qué otros países rompería relaciones (Buenos Aires: *La Nación*, 8/10/23). Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/milei-califico-a-lula-de-comunista-y-corrupto-y-adelanto-con-que-otros-paises-romperia-relaciones-nid08112023/>

En el caso de Chile, Alberto Fernández se pronunció abiertamente a favor del frente electoral conformado como oposición a la postulación del derechista José Antonio Kast. En efecto, la asunción de Gabriel Boric, en diciembre de 2021, destrabó un vínculo estancado por razones ideológicas. Ese año, se firmó el Acuerdo bilateral (Protocolo Adicional 65 al ACE 35) que logró impulsar a sectores económicos, como el caso de las automotrices. Los convenios ratificados tienen por objetivo la cooperación, no solamente en materia económica, sino también tecnológica y en derechos humanos.

En oportunidad de la campaña electoral, tanto el presidente de Chile como el de México también fueron críticos con las posiciones de Milei, mostrándose más cercanos a la propuesta de Sergio Massa.

7. La cosmovisión como condicionante interno de la política exterior

De acuerdo con las corrientes que analizan la política exterior, la cosmovisión de las coaliciones gobernantes tiene impacto en las decisiones adoptadas, o en el impulso a determinadas agendas. En este apartado analizaremos, brevemente, dos aspectos que consideramos parte de una agenda propositiva argentina, en el ámbito de la política exterior, y que están sujetos a los cambios de signo político en el Gobierno. Se han seleccionado aquí el caso Malvinas -porque, si bien, es una constante de la política internacional argentina, ha sido objeto de importantes cambios de rumbo- y el caso de la agenda de género -porque representa el ascenso de una demanda de la sociedad civil, cristalizada en el Estado, y que tiene proyección internacional-.

Ya desde la campaña Fernández se mostró en contra de la política aplicada, respecto de la soberanía de las islas Malvinas y el Atlántico Sur, durante el gobierno de Macri. Una vez en el poder, el primer paso concreto dado, en un nuevo sentido, fue en el mes de enero de 2020. Fernández resolvió la postergación de la cooperación en materia pesquera en el Atlántico Sur que se había reanudado bajo la gestión Macri, en un gesto totalmente contrario al Memorándum Fodadori-Duncan. Dicha medida, se acompañó con el lógico desplazamiento de Carlos Fodadori como embajador ante organismos internacionales, en Ginebra. A los pocos días, el nuevo secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur, Daniel Filmus, participó en Nueva York de una reunión con los miembros del Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas (C-24), retomando el tradicional reclamo de la Argentina frente al Reino Unido.

Ratificando ese nuevo rumbo, a principios del mes de agosto de 2020 se promulgaron dos nuevas leyes, una referida a la demarcación del límite exterior de la Plataforma continental Argentina, y otra, que regula la creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes. Ambas tuvieron un amplísimo apoyo parlamentario.

La primera de ellas apunta a generar mejores condiciones para la seguridad jurídica en el otorgamiento de concesiones que tengan como finalidad la explotación y explotación de hidrocarburos, minerales y especies sedentarias. Contribuirá a proteger los derechos de soberanía sobre los recursos del lecho y el subsuelo marino. Busca sancionar, efectivamente, la pesca furtiva que realizan buques extranjeros, porque la administración británica concede permisos de explotación a naves de terceros países.

Por su parte, el Consejo Nacional es un nuevo organismo que funcionará en el ámbito de la Presidencia de la Nación y estará integrado por el propio jefe de Estado; el canciller; el secretario de Malvinas, Antártida y Atlántico Sur; el gobernador de Tierra del Fuego; un diputado y un senador por cada una de las tres fuerzas con mayor representación parlamentaria; dos especialistas en derecho internacional; tres representantes del sector académico y científico; y un excombatiente de Malvinas. Tiene por objetivo, tal como se expresa en la legislación, contribuir a generar los consensos políticos y sociales necesarios para diseñar e implementar políticas de Estado que tengan por objeto efectivizar el ejercicio pleno de la soberanía sobre las Islas.

Asimismo, se implementó la reforma al Régimen Federal de Pesca que aumentó las multas para la pesca ilegal en el mar argentino. En marzo de 2023, el canciller argentino notificó al secretario para las Relaciones Exteriores inglés, James Cleverly, que Argentina daba por finalizado el Comunicado Conjunto del 13 de septiembre de 2016, el citado Foradori-Duncan. El gobierno de Fernández, tanto a partir de la constante inclusión en los discursos presidenciales, como a través de las gestiones de la Secretaría de Malvinas, ha logrado declaraciones positivas para acompañar el reclamo argentino, por parte de China, Rusia, Chile, la OEA, la CELAC y el Mercosur.

La agenda de género es otro tema que logró consolidarse a partir del gobierno de Alberto Fernández. Eso ha sucedido en una doble vía: podemos encontrar políticas vinculadas a temas de género en la política exterior llevada adelante, específicamente por la Cancillería argentina; y, podemos identificar sólidos vínculos internacionales que se construyen y consolidan a partir de las políticas impulsadas directamente por el Ministerio de las Mujeres, Géneros

y Diversidad. La agenda de género se abrió espacio en el ámbito de la política exterior argentina por distintos canales.

Lo ha hecho, principalmente, a partir de la trayectoria argentina en el ámbito internacional vinculada con los Derechos Humanos y con la discusión de las desigualdades en el mundo, así como en la fuerte trayectoria de los movimientos feministas locales. La creación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad constituyó una política pública central, que ha proyectado al país en los debates de género global de modo institucionalizado (Deciancio y Míguez, 2023). Los resultados más exitosos en la política exterior se deben a la acción combinada entre oficinas.

Argentina no ha declarado abiertamente tener una política exterior feminista o con perspectiva de género como lo han hecho los países mencionados anteriormente. Sin embargo, la presencia de la agenda de género ha ido cobrando, cada vez, más fuerza dentro del ámbito estatal, lo que se manifiesta, por ejemplo, en la creación de la Mesa de Coordinación del Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género en el año (Jefatura de gabinete, 2020). En el ámbito concreto de la cancillería, esto se materializó en una serie de políticas específicas como la creación de direcciones especiales, el nombramiento de mujeres en cargos clave y la designación de embajadoras en embajadas estratégicas.

El Estado Argentino es parte de los principales Tratados Internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)²⁹ y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará)³⁰. En el marco de Naciones Unidas, Argentina participa de la junta ejecutiva de ONU Mujeres, donde, en el año 2021, ejerció la presidencia en representación del Grupo América Latina y el Caribe – GRULAC. También, participa de la Mesa de Trabajo de la Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer y copresidió, junto con Países Bajos, el Grupo Central LGBTI de Naciones Unidas, en el año 2021. Esto, de igual forma, permitió visibilizar las políticas nacionales de vanguardia y trabajar con otros países para impulsar iniciativas y hacer tareas de difusión y didáctica.

Otro de los espacios, donde Argentina participó activamente, es el Foro Generación Igualdad, una iniciativa francesa en la que el país asumió compromisos

29 Ver https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/ProfessionalInterest/cedaw_SP.pdf

30 Ver <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

relacionados con cuestiones de educación sexual integral y promoción de la autonomía corporal, la salud y los derechos sexuales y reproductivos de niñas, adolescentes, mujeres, personas transgéneros y no binarias. Según señaló Squeff, en la mayoría de los casos, la posición argentina en estas agendas es de liderazgo, ejercido de manera transversal en otros ámbitos, que no están estrechamente vinculados, de forma específica con la agenda de género. Este es el caso, de la participación argentina en el Grupo de Composición Abierta sobre Envejecimiento, principal plataforma intergubernamental en el nivel mundial para tratar la problemática de adultos mayores (Deciancio & Loza, 2021). En el marco de su participación como miembro de la Junta Ejecutiva del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef), Argentina apoyó y promovió la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas de Unicef, y destacó las prioridades establecidas respecto a la equidad de género en todas las etapas de la acción humanitaria en la evaluación del informe anual de acción humanitaria de UNICEF (UNICEF, 2021).

En el ámbito regional, la diplomacia argentina promovió, dentro contexto del MERCOSUR, la Reunión de Ministras y Altas Autoridades de la Mujer, principal foro de coordinación política entre las máximas autoridades de cada país, focalizado en las políticas de igualdad de género de los cuatro países miembros.

Argentina cuenta hoy con un marco jurídico local de avanzada, más allá de las dificultades que atraviesa el país para poner en marcha muchas de las iniciativas. Ese marco jurídico ha avanzado en derechos sexuales y reproductivos, en la condena a la violencia por motivos de género, en la protección, no solamente, de las mujeres, sino, de todo el colectivo lgtbi+, como parte de una búsqueda constante de ampliación de derechos y en políticas de cuidado. La destrucción reciente del Ministerio, así como el cierre de los programas por parte del presidente Javier Milei, sin duda, implica un gran viraje en este sentido.

Durante la gestión de Alberto Fernández la Argentina ha tenido una participación privilegiada en ámbitos multilaterales como Naciones Unidas, Foro General Igualdad y en Tratados Internacionales de Derechos Humanos de las Mujeres, como el caso de CEDAW. Asimismo, ha promovido la agenda de género en el MERCOSUR y en vínculos bilaterales regionales, como por ejemplo México, Uruguay y Chile. En este último caso, se destaca la incorporación de capítulos de género en el tratado comercial, una política pionera para impulsar la igualdad. En línea con los cambios políticos y la cosmovisión ideológica como condicionante de la política exterior, como se afirmaba más arriba.

Conclusiones

A lo largo de estas páginas se ha intentado describir la política exterior de Alberto Fernández en los diversos aspectos señalados en la introducción. Se ha afirmado, que las dimensiones explicativas más relevantes para interpretar su curso son: las condiciones de la coalición gobernante y su legitimidad, el proceso de endeudamiento externo, y el contexto de la recrudescida disputa entre potencias por el predominio mundial. Asimismo, en cada apartado y tal como se planteaba en el enfoque teórico inicial, se ha intentado demostrar cómo cada uno de estos aspectos no puede ser linealmente encasillado en el ámbito “interno” o “externo”, sino que, en el caso de los países periféricos, es importante mantener el estudio de la constante imbricación entre esos elementos.

Desde el inicio de su gestión, el 10 de diciembre de 2019, el presidente Alberto Fernández se encontró en una importante encrucijada en cuanto a la política internacional. Por un lado, debía responder a un mandato electoral que cuestionaba el rumbo del Gobierno predecesor de Mauricio Macri. Por otro, debía renegociar la deuda contraída con el FMI en 2018, en el contexto de la crisis económica generada por la pandemia COVID-19. También, desde los primeros meses de mandato, el presidente y su gobierno mostraron alineamiento ideológico con fuerzas políticas progresistas en la región. Eso se evidenció en: la posición de la Argentina, respecto del golpe de Estado en Bolivia; la participación en el Grupo de Puebla; la retirada del país del Grupo de Lima; y el respeto a tradiciones históricas de la política exterior argentina, como la defensa de la no injerencia y la no intervención en asuntos internos. Así, la asunción de Fernández implicó un cambio de estrategia en el nivel internacional respecto del gobierno de Macri, contra el colonialismo en Malvinas y proyectando, en el nivel internacional, una agenda de ampliación de derechos. Estos elementos se relacionan con el pacto de legitimidad que lo llevó al poder.

Al mismo tiempo, esa política internacional se encontró condicionada por el desmedido endeudamiento contraído durante la gestión de Cambiemos, y por la reestructuración encarada. Los procesos de endeudamiento de los países periféricos con el FMI constituyen un claro ejemplo de la cercana vinculación entre política interna y política exterior, tal como lo han planteado [Dunn \(2001\)](#) y [Maclean \(2001\)](#) para el caso de países africanos. Las políticas recomendadas por el FMI y exigidas como contrapartida de los desembolsos, han reforzado el fenómeno de la restricción externa. Al mismo tiempo, tanto los acuerdos *stand by* como los de facilidades extendidas (EFF) conllevan una disminución de la capacidad decisoria del Estado nacional ([Brenta, 2022](#)). El impacto que tienen los programas y el monitoreo del Fondo alcanza todas las áreas del gasto público, y; por tanto, de la política pública, en general. Se transforma en una

condición central del modelo de desarrollo implementado, y, en consecuencia, influye en el éxito o fracaso político de los Gobiernos. La dependencia financiera del apoyo de los Estados Unidos para lograr reestructurar la deuda ha influido en la política internacional argentina, reduciendo el margen de maniobra, y, por lo tanto, erosionando el pacto de legitimidad que llevó al Gobierno al poder.

Las diferencias en la coalición gobernante se expresaron en ámbitos diversos: en cuanto a la reestructuración de la deuda, al posicionamiento en la disputa por el poder global, respecto de la relación con Rusia y, en cierta medida, en cuanto a la situación política de algunos países de la región. En algunos casos, esas diferencias no fueron más que matices, y en otros, hubo divergencias bien expuestas. Pero, en resumen, más significativas que las diferencias analizadas en la coalición gobernante son los virajes, que se produjeron en el ámbito político diplomático respecto de la gestión de Macri.

La región vive un proceso de desintegración en términos estructurales. El avance de China como socio ha operado como incentivo contrario a la integración regional. A la vez, una nueva ola de Gobiernos progresistas, más conciliatoria que la anterior, intenta recuperar el rumbo del accionar conjunto. La llegada al poder de Lula da Silva ha dado un nuevo vuelco político en el Cono Sur, y constituyó un apoyo para el fallido ingreso de la Argentina a los BRICS. Una sociedad dividida votó al sucesor de Fernández, en noviembre de 2023, y las opciones electorales construyeron sus campañas remitiendo a las posiciones y decisiones aquí consignadas. El presidente electo Javier Milei se presentó desde la campaña como una opción fuertemente contraria a las políticas aquí descritas. A muy pocos meses de la asunción presidencial, ya pudieron observarse rotundos virajes. Las opciones de inserción internacional han puesto en tensión la tradición de la solución pacífica de controversias, neutralidad, Derechos Humanos, MERCOSUR, agenda de género, e incluso el reclamo por la soberanía de las islas Malvinas, que han sido pilares de la política internacional de la Argentina democrática.

Referencias

- Bobbio, Norberto. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brenta, N. (2022). Historia de la deuda externa argentina. De la dictadura hasta nuestros días, Buenos Aires, Capital Intelectual.

- Busso, Anabella. (2022). “Las relaciones de Argentina con Estados Unidos (junio 2021- agosto 2022). Entre la crisis de liderazgo y las crecientes condicionales internas e internacionales”. *Anuario de Relaciones Internacionales*. Universidad Nacional de La Plata. https://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/144842/Documento_completo.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Clapham, Christopher. (1985). *Third World Politics: An Introduction*. London: Croom Helm.
- Chagas-Bastos, Fabrício H. (2018). “La invención de la inserción internacional: fundaciones intelectuales y evolución histórica del concepto”. *Análisis Político* 31, n.º 94: 10-30. DOI: [10.15446/anpol.v31n94.78305](https://doi.org/10.15446/anpol.v31n94.78305)
- Deciancio, M., & Loza, J. (2021). *Feminismo y Relaciones Internacionales*. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/18488.pdf>
- Deciancio, M., & Míguez, M. C. (2023). La política internacional y la agenda de género en la Argentina (2019-2023). *Desafíos*, 35(2). <https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.11982>
- Dunn, Kevin. (2001). “MadLib #32: The (blank) African state: Rethinking the Sovereign State in International Relations theory”, pp. 46-63. In *Africa's Challenge to International Relations* edited by Kevin Dunn & Timothy Shaw. New York: Palgrave Macmillan. DOI: [10.1057/9780333977538](https://doi.org/10.1057/9780333977538)
- Fernández, Alberto. (2019). “Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa”. Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa> (December 10).
- Fernández, Alberto. (2021). “Palabras del Presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias, del Honorable Congreso de la Nación Argentina”. Casa Rosada, Presidencia de la Nación Argentina. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/47566-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-la-apertura-del-139-periodo-de-sesiones-ordinarias-del-honorable-congreso-de-la-nacion-argentina-caba> (March 1).
- Frente de Todos. (2019). “Plataforma”. <https://frentedetodos.org/plataforma> (May 29, 2023).
- González Jáuregui, J. (2020). Latin American countries in the BRI: challenges and potential implications for economic development. *Asian Education and Development Studies*. <https://doi.org/10.1108/AEDS-08-2019-0134>

- González Jauregui, J. y Tussie, D. (2021). “China’s BRI Influence on South American Regionalism in the Post-Pandemic”. In *Regional and International Cooperation in South America: Challenges and Opportunities for the Post-Pandemic* edited by Melisa Deciancio & Cintia Quiliconi. London: Routledge.
- Gonzalez-Jauregui, J., y Tussie, D. (2023). La presencia económica de China en Sudamérica: implicaciones para las dinámicas de cooperación intrarregional. *URVIO. Revista Latinoamericana De Estudios De Seguridad*, (36), pp. 8-25. <https://doi.org/10.17141/urvio.36.2023.5936>
- INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2022). “Índice de precios al consumidor (IPC)” *Informes técnicos 7*, n.º 6. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/ipc_01_23891D383E4F.pdf
- INDEC, Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2023). “Argentine Foreign Trade Statistics Preliminary data for 2022”. *Informes técnicos 7*, n.º 8. https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/i_argent_02_23EC82BFFB1E.pdf
- Jefatura de Gabinete de Ministros. (2020). *Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género Contenido*. Poder Ejecutivo de la Nación Argentina. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gabinete_nacional_para_la_transversalizacion_de_las_politicas_de_genero.pdf
- Laufer, R. (2019). La asociación estratégica Argentina-China y la política de Beijing hacia América Latina. *Cuadernos del CEL*, 2019, Vol. IV, N.º 7. Pp.74-108.
- MacLean, Sandra. (2001). “Challenging Westphalia: Issues of Sovereignty and Identity in Southern Africa”. In *Africa’s Challenge to International Relations Theory*, edited by Kevin Dunn & Timothy Shaw, pp. 146-162. New York: Palgrave Macmillan. DOI [10.1057/9780333977538](https://doi.org/10.1057/9780333977538)
- Malacalza, Bernabé y Faraburo, Débora. (2022). ¿Empatía o cálculo? Un análisis crítico de la geopolítica de las vacunas en América Latina. *Foro Internacional* 62, n.º 1, 5-4. DOI: [10.24201/fi.v62i1.2866](https://doi.org/10.24201/fi.v62i1.2866)
- Míguez, María Cecilia. (2016). “La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y socios y el dilema de la autonomía”. In *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Tomo II 1966-2016, edited by Mario Rapoport, pp. 85-119. Buenos Aires: Octubre.
- Míguez, María Cecilia. (2017). “La política exterior del primer año de Mauricio Macri: ¿Situación instrumental del Estado?” *Revista Estado y Políticas Públicas* 5, n.º 8: 103-120.
- Míguez, María Cecilia. (2020). “Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas”. In *Los condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*, edited by María Cecilia Míguez & Leandro Morgenfeld, pp. 21-74. Buenos Aires: Teseo Press.

- MRECIC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021a). “Comunicado de prensa: La Argentina se retira del Grupo de Lima”. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-republica-argentina-se-retira-del-grupo-de-lima>
- MRECIC, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. (2021b). “Comunicado de Prensa: Nicaragua: Comunicado conjunto de la Argentina y México en la OEA” <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/nicaragua-comunicado-conjunto-de-la-argentina-y-mexico-en-la-oea> (Jun 15).
- Nun, José. (2002). *Democracia: ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Rúa, Magdalena. (2021). “El préstamo stand by de 2019: fuga de capitales y dependencia” Voces en el Fénix 83, <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-prestamo-stand-by-de-2018-fuga-de-capitales-y-dependencia/> (May 29, 2023).
- Sunkel, Oswald. (1972). “Big Business and ‘Dependencia. A Latin American View”. *Foreign Affairs* 50, n.º 3: 517-531. DOI: [10.2307/20037926](https://doi.org/10.2307/20037926)
- Tokatlian, Juan Gabriel. (2019). “El unilateralismo periférico concesivo” El cohete a la Luna, Jun 30, 2019. <https://www.elcohetealaluna.com/el-unilateralismo-periferico-concesivo/> (May 29, 2023).
- UNICEF. (2021). *Informe anual sobre la acción humanitaria del UNICEF*. <https://doi.org/10.30875/c9a0cdae-es>
- Vivares, Ernesto. 2018. “The IPE Puzzle of Regional Inequality, Instability, and the Global Insertion of South America”. In *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, edited by Ernesto Vivares, 1-24. Nueva York: Springer. DOI: [10.4324/9781315581736](https://doi.org/10.4324/9781315581736)
- Weber, Max. (1968) [1920] *Economy and Society*. An Outline of Interpretive Sociology. New York: Bedminster Press.
- Wurfel, David and Burton, Bruce. (1990). “Introduction: A Foreign Policy Framework for South-east Asian States”. In *The Political Economy of Foreign Policy in Southeast Asia*, edited by David Wurfel & Bruce Burton, pp. 1-8, New York: St. Martin’s Press.