

## **La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos**

Santiago Yarcho Coscarelli

Instituto de Relaciones Internacionales – Universidad Nacional de La Plata

Maestría en Relaciones Internacionales

Materia: Política Exterior Argentina

Profesor: Dr. Alejandro Simonoff

Año de cursada: 2020

Fecha de presentación: 30 de julio de 2020

## **Resumen**

En relación a los Estados Unidos, el gobierno de Alberto Fernández procura referenciarse con la lógica de la autonomía y diferenciarse con la aquiescencia característica de la administración predecesora. Al mismo tiempo, se encuentra en una situación de precariedad en virtud de condicionantes tanto internos como externos que decantan, en la necesidad de mantener un vínculo cordial con la potencia a fines de conseguir mayores márgenes de acción. Para observar esta dinámica, se analiza la conformación del proyecto del Frente de Todos así como el accionar de la administración Trump en América Latina y específicamente el Cono Sur; la relativa falta de socios en la región, y el posicionamiento argentino en torno a las cuestiones sensibles de la agenda hegemónica.

*Palabras clave:* Autonomía, Alberto Fernández, Donald Trump, Política Exterior Argentina

# La política exterior de Alberto Fernández y los Estados Unidos.

*Por Santiago Yarcho Coscarelli\**

## I. Introducción

El recambio en las autoridades de la República Argentina a partir del 10 de diciembre del 2019 significó un cambio de dirección, tanto a nivel interno como en el plano internacional. Alberto Fernández asumió sobre las bases de una doble premisa: la ruptura con la administración anterior comandada por Mauricio Macri, y la continuidad con el proyecto que previamente se identificare con la figura de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner, pero también con Raúl Alfonsín. Para el nuevo presidente, en cuestión de política exterior, la reivindicación transversal funciona para enlazar su gestión con antecedentes caracterizados por la búsqueda de mayores márgenes de autonomía, como eje fundamental de su propio proyecto.

Insertado en esta corriente, la relación bilateral con Estados Unidos se presenta como una cuestión compleja. Tratándose de uno de los ejes determinante en la política exterior argentina y potencia céntrica frente a la cual Argentina se relaciona en situación periférica, el nuevo gobierno encontró una serie de condicionamientos y herencias tanto estructurales como generadas y profundizadas durante el mandato de Macri. En tanto el anterior proyecto de corte occidentalista – aperturista privilegió la relación bilateral con Estados Unidos implementando una lógica de aquiescencia total (Tokatlian y Russel, 2013), las condiciones de viabilidad nacional (en términos de Hélio Jaguaribe) para el remozado proyecto autonomista se presentaron desde un principio como un delicado cálculo, en el cual la nación partía desde una posición desventajosa.

En materia de permisividad internacional, tampoco se presentó un cuadro que habilitara el optimismo. Como antecedente directo, los gobiernos del kirchnerismo del 2003 al 2015 gozaron de una sintonía política con la mayor parte de los mandatarios de la región, lo cual habilitó la formación de un consenso en cuanto a la integración y a los organismos multilaterales en función de apuntalar dicho proceso. El orden norteamericano hegemónico se vio en parte contestado por estos

---

\* Abogado (Universidad Nacional de La Plata). Maestrando en Relaciones Internacionales (Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP). Investigador del Grupo de Jóvenes Investigadores (IRI – UNLP). Correo electrónico: [santiagoyarcho@gmail.com](mailto:santiagoyarcho@gmail.com)

gobiernos, al tiempo que la crisis del 2008 jerarquizó el rol de las potencias emergentes, entre ellas Brasil, uno de los mayores promotores de la integración regional. Poco de esto encontró Alberto Fernández al momento de su asunción: una región desarticulada, con mayoría de gobernantes de signo opuesto; un Brasil reticente, en retirada de su posición de potencia regional; y unos Estados Unidos amenazando con una agenda de renovado unilateralismo bajo la administración de Donald Trump, inmerso a su vez en la disputa por el liderazgo global con China.

Bajo estas condiciones, la ecuación para el gobierno argentino requirió desde un principio un cuidadoso pragmatismo a la hora de relacionarse con la potencia del norte. El objetivo del presente análisis es observar en detalle los componentes de tensión y distensión dentro de los elementos que configuran la dinámica bilateral. A este efecto se enlistará la conformación del proyecto de Alberto Fernández en materia de política exterior en función de la relación con Estados Unidos, seguidas por las directivas de la potencia hacia la región. Una vez establecidos ambos cursos de acción, se analizarán el estado de las condiciones para el proyecto autonómico postulado, con énfasis en la permisividad internacional delimitada por el contexto regional desfavorable, pero también la viabilidad nacional a partir de la herencia del proyecto macrista específicamente en materia de deuda externa. Por último, se observará cómo influyeron estos elementos en la relación y el estado del equilibrio logrado entre la búsqueda de mayores grados de autonomía de Argentina en situación periférica y la reivindicación norteamericana como potencia hegemónica exclusiva.

## II. La conformación del proyecto de Alberto Fernández

La coalición que lleva al poder a Alberto Fernández actúa como marco en el cual se imbrican una heterogeneidad de actores y posiciones. Esta confluencia se articula a partir del consenso sobre la necesidad de generar una lógica de política exterior autónoma frente a los centros de poder, entre los cuales la potencia del Norte ocupa un lugar destacado: el desencuentro se presenta en la conformación de lo que F. Merke (2019) ha dado en llamar los “dos grupos” que al interior del Frente poseen sus propias preferencias e intereses. Tomando como eje la relación bilateral con Estados Unidos, encontramos en principio una valoración diferente según de que grupo se trate. Simplificando los términos, puede distinguirse entre dos concepciones: una pragmática y otra radical.

En cuanto al grupo de los pragmáticos, se encuentra el sector identificado orgánicamente con el Partido Justicialista. Para éstos, la relación con los Estados Unidos debe mantener cierta distancia,

pero manteniendo una necesaria cordialidad, habida cuenta de la centralidad del problema de la negociación de la deuda heredada como escollo principal para el desarrollo económico nacional, para lo cual es esencial contar con el apoyo político de Washington. Observando los puestos ocupados por actores referenciados con él, este grupo es el dominante en la política exterior: al presidente Alberto Fernández se le suma la designación del canciller Felipe Solá y de Jorge Argüello, quien no sólo pasó a ocupar la representación diplomática en Washington, sino que se le encomendó la coordinación de los representantes ante los principales organismos internacionales. Si bien no se trata de un sector occidentalista de por sí, es en este grupo donde puede encontrarse actores predispuestos a un mayor grado de aquiescencia.

Por el contrario, entre los radicales, la concepción de la relación con Estados Unidos debe asumir una tónica confrontativa. Éste grupo, se identificaría principalmente con la figura de la vicepresidenta Cristina Fernández, así como con el colectivo de movimientos sociales urbanos que conforman el ala izquierda del proyecto kirchnerista, ahora re formulado como parte del Frente de Todos. En esta cosmovisión, los Estados Unidos representan una amenaza antes que una oportunidad: la relación a entablar sería una de desconfianza mutua, habida cuenta del accionar de la potencia en la región en ciertas cuestiones como la gestión de la crisis venezolana, la intermediación de la OEA en los conflictos regionales, los procesos de cooperación en materia de administración de justicia proveídos por Estados Unidos, percibidos como la génesis en la interrupción de procesos democráticos (como en el caso de Brasil) y la persecución en los tribunales de varios ex – mandatarios que en su momento resultaron fundamentales para la revisión del orden norteamericano en América Latina (donde se enlista el caso de la propia Cristina Fernández, pero también Lula da Silva, Rafael Correa y Evo Morales), así como el apoyo a la profundización de los vínculos con potencias emergentes, en particular China y Rusia, y sobre todo, la re edición del proyecto de integración instrumentado en el “ciclo progresista” del período 2003 – 2015, el cual ahora se encontraría traducido en el “Grupo de Puebla”, quien, según Alberto Fernández, mantiene el espíritu de la Unasur, el desguazado organismo multilateral fundado en el año 2008.

Ésta distinción entre las corrientes que confluyen en la política exterior de Alberto Fernández permite observar la conformación de la relación bilateral con los Estados Unidos desde una doble perspectiva con sus propias interpretaciones en cuanto a lo esperable, lo deseable y lo estratégico del vínculo. El rol de los pragmáticos aparece como central en la relación bilateral, y sus designaciones, señales robustas de privilegiar una lógica cooperativa por encima de una potencial confrontación: ante la urgencia de la negociación de la deuda, Argentina procura por este medio presentar la imagen de un socio responsable y dispuesto a honrar sus compromisos, es decir, reducir

al mínimo las posibles tensiones suscitadas a partir del recambio presidencial y el viraje de la aquiescencia hacia una articulación donde se plantea la necesidad de recuperar la preeminencia del interés y “espíritu” nacional. Pero, al mismo tiempo, se encuentra en las definiciones del presidente una valoración positiva de varios de los principios que identifican al grupo de los radicales, sobre todo la necesidad de instrumentar la lógica de la autonomía a partir de la recuperación del regionalismo como medio, tanto permaneciendo y apoyando en las iniciativas vigentes así como en la participación activa en el Grupo de Puebla, donde se encuentran mayores reivindicaciones de impugnación del orden regional actual, en el cual la mayor parte de los gobiernos continúan alineados con la agenda norteamericana. A continuación, se analizará de que se trata dicha agenda.

### III. La política de Donald Trump hacia la región

Hay algo que queda claro en cuanto a la política exterior de Estados Unidos hacia la región y hacia Argentina en específico: la estrategia de la potencia, si bien pivotea sobre cuestiones transversales a Latinoamérica, en cuanto a proyección está localizada principalmente en norte y centroamérica, ya sea mediante la renovación del T – MEC con México así como a través de la asistencia en materia sanitaria hacia los países centroamericanos entre los cuales Estados Unidos superó con creces a China en la competencia por la “diplomacia del barbijo” a partir de la crisis del Covid – 19. El Cono Sur y por consiguiente Argentina, ocupan un lugar secundario en la estrategia de los Estados Unidos; no obstante lo cual, como reconociere el Canciller Felipe Solá, “*Estamos en el área de influencia de Estados Unidos*” (2020). Esta inserción subsume a Argentina como socio menor, en un ámbito en el cual la potencia del norte actúa en carácter de lo que Juan Carlos Puig denomina “repartidor supremo”. La caracterización de las superpotencias como decisores privilegiados en sus áreas de influencia resulta para éste autor uno de los criterios principales en torno a los cuales se estructura el orden mundial: la impermeabilidad interbloque, o bien “*el acuerdo entre las superpotencias que todo lo que ocurre dentro de su área no se verá influido por el otro.*” (Puig, 1984).

La impermeabilidad interbloque resulta un concepto útil para analizar las definiciones de política exterior de la administración Trump en cuanto a América Latina en general como su área de influencia. El propósito explícito de ésta, sintetizado en el slogan de campaña “*Make America Great Again*”, implica en la faz global reposicionar a Estados Unidos como única potencia global, como “repartidor supremo” absoluto, tal como resultare al término de la Guerra Fría; rol que en esta

concepción se vio menoscabado por la complacencia para con el orden mundial que expresaren las administraciones previas, dando como resultado la emergencia de potencias deseosas de disputar la hegemonía: China y Rusia. El objetivo en la región consiste en reunificar el bloque tras el liderazgo estadounidense y limitar a la vez la injerencia de estas potencias emergentes.

Esto significó en principio una reivindicación de la “Doctrina Monroe” según el primer secretario de estado designado por Trump, Rex Tillerson: *“En ocasiones nos hemos olvidado de la doctrina Monroe y de lo que significó para el Hemisferio. Es tan relevante hoy como lo fue entonces”* (2018). Esto marca un quiebre con la época de “olvido” y pretende reivindicar el rol de los Estados Unidos como potencia única en la región, oponiendo *“la causa de la libertad a impulsar en toda la región”* que se implementaría mediante sus tres pilares *“crecimiento económico, seguridad y gobernabilidad democrática”* (Tillerson, 2018) frente a la influencia insidiosa de China y Rusia, materializada a través de la exportación de su modelo de desarrollo con dirección estatal y la venta de armas y equipos militares. La concepción estadounidense de ambas potencias contestatarias, también quedó explicitada en la “Promesa Duradera para las Américas”, Estrategia del Comando Sur del año 2019:

“China y Rusia quieren formar un mundo en concordancia con su orden autoritario, y están debilitando los principios de la democracia, la soberanía, los derechos humanos y el estado de derecho. China emplea influencia económica dañina, Rusia propaga desinformación para sembrar la discordia, e Irán ha exportado el terrorismo apoyado por el estado a este hemisferio. Cuba, Venezuela y Nicaragua- alentados por el apoyo de China y Rusia - desestabilizan aún más el hemisferio y amenazan la gobernabilidad democrática.” (Faller, 2019)

Sumado al desafío de las potencias desafiantes y sus socios locales, esta estrategia encuentra ulteriores justificativos en otros factores de desestabilización como la presencia de organizaciones criminales, el narcotráfico y la injerencia del terrorismo islámico vía Irán, lo cual a su vez redundó en la continuidad de la securitización en la agenda regional. La misma fue acogida con entusiasmo durante el período macrista a través de acciones tales como el “Registro público de personas y entidades vinculadas a actos de terrorismo y su financiación” creado por decreto y utilizado para la designación de Hezbollah como organización terrorista, así como la organización del Plenario ministerial de contraterrorismo del hemisferio occidental, llevado adelante en Buenos Aires el 19 de Julio del 2019 con la presencia del sucesor de Tillerson, Michael Pompeo.

Mientras Trump recortó la asistencia para el desarrollo bajo la consigna del “America First”, la iniciativa china profundizó los números de asociación comercial con varios países de América del Sur, al punto de convertirse en el principal socio de los mayores jugadores regionales (incluida Argentina). Resulta evidente para Estados Unidos que la contención de la influencia china no podía circunscribirse al ámbito militar, sino que era necesario confrontar con la potencia asiática en

aquellas áreas donde ésta provee los mayores incentivos para la asociación. Como resultado, surgió la iniciativa “America Crece”, un intento por brindar una contrapartida a las inversiones chinas en materia de infraestructura, telecomunicaciones y generación de energía, que Estados Unidos planea implementar a través de proyectos de índole similar, mediante una serie de agencias y departamentos gubernamentales, fomentando la expansión de la economía norteamericana en la región a través de mecanismos de inversión directa. La cuestión energética es esencial, en concreto la proyección de una “alianza energética” a lo largo del hemisferio occidental, para lo cual “*Estados Unidos tiene la intención de ayudar a nuestros socios a desarrollar sus propios recursos de manera segura y responsable*” (Tillerson, 2018). El funcionario argentino encargado de asistir al lanzamiento de “América Crece” fue el presidente de YPF, Guillermo Nielsen, del ala pragmática. Según sus agentes, la decisión de la administración Trump en cuanto a la región ha sido optar por el fortalecimiento de la impermeabilidad de un bloque donde su histórica influencia se percibe menoscabada. La evolución de este estado de situación podría volver rígidos los alineamientos y conspirar en contra de las posibilidades de Argentina de continuar diversificando sus relaciones con potencias alternativas como estrategia autonomista, a costa de generar suspicacias en el marco de la distensión que se procura lograr en la relación bilateral con los Estados Unidos. Sin embargo, mientras postular el retorno a la Doctrina Monroe significó para la administración Trump una toma de posición clara y diferenciada de sus antecesores, el discurrir de la política norteamericana específicamente en el Cono Sur bajo su gobierno no consistió en la vuelta del injerencismo sino que delimitó una “zona caliente” en torno a la cuestión de Venezuela donde amenaza con una escalada permanente de acciones al gobierno bolivariano, y en menor medida en las elecciones bolivianas del año 2019 a través de la OEA. Exceptuando estos dos casos, Estados Unidos no necesitó de su proyección militar ni institucional para fomentar sus intereses en la región: fue suficiente con los alineamientos a su favor decididos por los recambios institucionales, especialmente en el caso brasileño, quien vira en su carácter de pivote regional a estado proxy y la adopción acrítica de la agenda estadounidense (Pereyra Doval y Ordoñez, 2020); así como de la propia concepción de Trump de las relaciones bilaterales, donde las negociaciones con sus contrincantes (especialmente China) están subsumidas a sus propias necesidades de política interna.

#### IV. Condiciones para el proyecto autonómico: una instancia de precariedad.

Como se ha mencionado, la relación de Argentina con Estados Unidos es una de especiales características en función del carácter excepcional que reviste este país como uno de los ejes centrales en la política externa nacional, así como su rol de potencia hegemónica a nivel global y el espacio geográfico de su exclusiva “área de influencia”.

A partir de la asimetría existente en la relación, y la subordinación estructural que esta representa, el vínculo es uno de cualidades centro – periféricas, frente a la cual históricamente se han implementado diversas lógicas, las cuales Russel y Tokatlian diferencian entre “*«lógica de la autonomía»* y *«lógica de la aquiescencia»*” (2013). Abrevando en la corriente autonomista, la presidencia de Alberto Fernández encuentra una instancia de precariedad avanzada en cuanto a las condiciones de la autonomía posible en términos de Jaguaribe, específicamente, en cuanto a la permisividad internacional.

En relación a la permisividad internacional, o bien: “*...las condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción*” (Jaguaribe, 1979), observamos en primera instancia que parte de la debilidad en esta condición es un resultado natural de la aproximación de la administración Trump a las relaciones latinoamericanas, permeada por una concepción del rol subordinado de las mismas frente a la potencia bajo pretexto de contener las amenazas regionales que Estados Unidos percibe como riesgos a su propia seguridad nacional. En segunda instancia, la permisividad está limitada por la actualidad de los alineamientos regionales, lo cual socava las posibilidades de implementar estrategias autonomistas como diversificar los lazos externos o generar mecanismos de unidad colectiva.

La relación con potencias emergentes es parte de la genealogía del Frente de Todos. Para la estrategia autonomista de Cristina Fernández de Kirchner, como parte y antecedente inmediato del actual gobierno, la irrupción de estas potencias (específicamente las agrupadas en los “BRICS”) supuso:

“la aparición de un orden económico y comercial alternativo a la hegemonía, hasta ese momento excluyente, de Estados Unidos”, para lo cual “resultaba estratégico (...) ampliar y diversificar el abanico de relaciones comerciales y afianzar los lazos políticos y económicos con dos de los grandes países emergentes: Rusia y China” (Fernández de Kirchner, 2019).

Esta lectura no significó un enfrentamiento con Washington sino que fue conjugada con el acompañamiento en determinadas áreas de interés de los Estados Unidos, aunque proponiendo la diferenciación del interés propio con el de la potencia (Puig, 1984, p. I, 68, como se citó en Simonoff, 2014). Asimismo, la prioridad regional, en especial hacia Brasil fue un rasgo distintivo, cuya sintonía político – ideológica permitiría la continuidad aún ante el desgaste progresivo de

ambos modelos y la gradual separación de los respectivos objetivos nacionales (Actis, 2012).

Este estado de situación ya no existe y difícilmente se reedite, al menos en el período de Fernández en la oficina presidencial. En el apartado anterior se hizo mención a la percepción de Estados Unidos sobre el menoscabo de su presencia en su área de influencia, pero éste se atribuye a factores puntuales como la influencia de las potencias emergentes y la desidia de la anterior administración demócrata, no a una sólida estrategia integracionista de los países del Cono Sur. El vaciamiento de las instancias de coordinación regional no fue mérito de la acción diplomática de los Estados Unidos sino de la deserción de los socios que otrora los impulsaron, específicamente Brasil, quien viró hacia el occidentalismo decidido, el alineamiento político con Washington y la apertura comercial (Vadell y Giaccaglia, 2020), declinando del rol de potencia media. No se trata sólo del viraje político – ideológico en la mayoría de los países de la región lo que provoca el aislamiento argentino, sino el alcance de la integración propuesta, que no pudo sobrevivir al recambio de los regímenes impulsores.

Si bien el gobierno argentino no dejó vacío el lugar ocupado durante el período de Macri, permaneciendo en el Grupo de Lima y Prosur, ninguna de las dos instancias implica avances significativos en cuanto a coordinación regional: ante el Grupo de Lima, constituido como herramienta de presión sobre el régimen de Maduro en Venezuela, Argentina se distanció, tomando una posición moderada; Prosur, apenas si tuvo éxito en organizar algo más que su cumbre fundacional. Más significativo para la perspectiva argentina resulta la adhesión al Grupo de Puebla, y la ponderación de México como posible socio, lo cual es demostrativo de una concepción de las relaciones intra – regionales: mientras en la relación con los Estados Unidos reina el pragmatismo, en la proyección regional se privilegian los aspectos ideacionales y las relaciones interpersonales, lo cual implica una apuesta a la recuperación del modelo de regionalismo posneoliberal. Ante la falta de socios en el poder, esto deriva en la permisividad internacional como una instancia de precariedad casi absoluta.

## V. La política exterior de Alberto Fernández hacia Estados Unidos.

En relación a Estados Unidos la política implementada por la administración de Alberto Fernández, a partir de las premisas mencionadas, ha debido mantener un necesario equilibrio. Sin embargo, las tensiones inherentes a la postulación de un proyecto autonómico y una posible divergencia estratégica con la agenda de la potencia no tienen perspectiva de derivar en un enfriamiento en la

relación bilateral, y esto en gran medida se da, paradójicamente, gracias a la precariedad que depara el estado de los vínculos, tanto intra – regionales como del propio vínculo bilateral: la inviabilidad de la estrategia regional impide un retorno generalizado de la postura revisionista imperante a lo largo del “ciclo progresista”. Al mismo tiempo, la conceptualización de la deuda externa como principal condicionante para el desarrollo económico doméstico es un poderoso incentivo para mantener un clima de distensión. En este contexto, la cuestión de la deuda se vuelve el eje sobre el cual convergen varias proyecciones, jerarquizándola en materia de agenda sobre a otros temas que hacen a la complejidad de la relación bilateral.

En primer lugar, la renegociación de la deuda externa significa un obstáculo a remover en procura de una transformación del modelo económico aperturista propuesto por el gobierno de Mauricio Macri, para lo cual se priorizaron el regionalismo abierto y el abandono de las “pautas proteccionistas” entendidas como aislamiento, obrando para ello en función del realineamiento con el bloque occidental y la comunidad financiera, cuyo flujo de crédito se interpretó como un apoyo a la estrategia argentina. Para el nuevo gobierno, la renegociación es necesaria para reconducir el modelo pero también para generar al mismo tiempo capacidad de pago endógena y sustentable en el tiempo; asimismo, funciona como linkage con elementos ideacionales presentes en sus antecesores más cercanos en términos de política exterior: *“Por momentos siento estar transitando el mismo camino que nos atrapó a Néstor y a mí”* (Fernández, 2019). De esta forma, el desendeudamiento como objetivo estratégico prioritario implica una perspectiva sobre la deuda como bloqueo a la soberanía nacional, tal como la conceptualizara Cristina Fernández:

“La deuda es el mecanismo de extorsión que tiene el capitalismo en su fase financiera para someter a los países emergentes (...) todas las políticas tenían que apuntar a recuperar la autonomía en la toma de nuestras decisiones y, por lo tanto, desendeudar la Argentina se convertía en objetivo estratégico” (Fernández de Kirchner, 2019)

En este sentido, es posible interpretar la designación de Jorge Argüello, de dilatada experiencia tanto en el Frente Para la Victoria como en la diplomacia multilateral y bilateral (Embajador ante la ONU 2007 – 2011 y ante Estados Unidos 2011 – 2013) como principal articulador de la política exterior en Estados Unidos, como una continuidad con el proyecto kirchnerista: Argüello volvió al cargo con la experiencia de haber sido el embajador durante la puja del segundo gobierno de Cristina Fernández contra los “fondos buitres”. La resolución del pago de la deuda externa es para el embajador una cuestión prioritaria, como quedó demostrado al cabo del primer intercambio del mismo con Donald Trump en la recepción de las cartas credenciales: *“Queremos volver a crecer, pero para eso debemos resolver nuestra crisis de deuda. Y acá es donde me detengo, presidente, porque nuestro país precisa el apoyo de su gobierno”* (Argüello, 2020). Anteriormente, Trump

había comunicado a Fernández su posición favorable al acuerdo con los bonistas: “*He instruido al FMI para trabajar con usted*” (Trump, 2019). Para el gobierno argentino, pese a la impredecibilidad del presidente estadounidense y la presunta conflictividad inherente a las diferencias ideológicas entre ambas administraciones, el equilibrio se mantiene sin que dichas tensiones afloren, encontrando receptividad al planteo argentino inclusive en el FMI, quien calificó a la deuda argentina de “insostenible” a través de su directora Kristalina Georgieva. En paralelo, el gobierno argentino procura avanzar en la negociación presentando un prospecto monolítico ante los acreedores, invocando un amplio consenso en el frente interno, abarcando a ambos partidos políticos principales así como a miembros de la sociedad civil y el apoyo de destacados economistas como Joseph Stiglitz. Atento a la dificultad de reeditar el contexto regional favorable y en lo inmediato estrategias de “soft balancing” como se hiciera durante el segundo gobierno de Cristina Fernández, la estrategia es presentarse como un deudor responsable, de buena fe, sin intenciones de revisar ni impugnar agresivamente al orden financiero, aunque procurando insertar la narrativa propia en una crisis de deuda generalizada a los países en vías de desarrollo y agudizada por la recesión consecuencia del Covid – 19, apelando de esta forma a la responsabilidad de los propios acreedores para lograr la sostenibilidad de la reestructuración en beneficio del interés mutuo, así como a la buena voluntad para con el gobierno de Trump en función de contar con su favor en la negociación, en particular en relación a acreedores privados potencialmente conflictivos como el fondo BlackRock, de acceso directo a la Casa Blanca.

Al estado de la relación bilateral le siguen las consideraciones de orden político a partir de la inserción postulada por el gobierno argentino, según la caracterización de ambos estados en relación asimétrica; así como a partir de las perspectivas de cada administración en cuanto a las relaciones interregionales. Argentina, al “abandonar el alineamiento acrítico” (Argüello, 2020) comienza (o bien, retoma) un proceso de divergencia de la agenda, lo cual puede observarse en cuestiones específicas.

A continuación, encontramos una serie de tomas de posición por parte de Argentina en determinadas áreas de interés para Estados Unidos. En dichas instancias se pueden apreciar mayores grados de divergencia con la agenda de la potencia, aunque la intensidad de esta proyección autónoma ha sido variable en virtud del equilibrio postulado y la aproximación pragmática.

En lo específico de la relación vis – a – vis, existieron dos potenciales focos de tensión. Por un lado, en relación a los aranceles impuestos a las exportaciones de biodiesel argentino por parte del Departamento de Comercio del gobierno estadounidense. Se trata de un conflicto prolongado desde el gobierno de Macri, quien optó por la negociación personal con Estados Unidos, ratificado durante

la administración de Fernández. Comenzado en el 2018, el diferendo no consiste en una retaliación específica contra el nuevo presidente, sino una manifestación de la política comercial estadounidense implementada por Trump en base al “America First” y la protección de sus productores locales.

Por otra parte, la concepción en torno a la securitización de la agenda fue una transformación significativa traída por el nuevo gobierno. El abordaje de la cuestión, fuertemente jerarquizada durante la administración macrista, hizo hincapié en los “nuevos desafíos” en la materia, identificados, al igual que en la “Promesa Duradera”, con el terrorismo y el narcotráfico, a partir de lo cual se suscribieron convenios y se decretó la participación de las Fuerzas Armadas en funciones de seguridad interior. Dicha óptica fue revisada por el nuevo Ministro de Defensa, Agustín Rossi: *“No queremos unas Fuerzas Armadas que tengan un alineamiento automático con Estados Unidos como el que tenía el gobierno de (Mauricio) Macri”* (Rossi, 2020), y finalmente abandonada con la derogación del Decreto 683/2018. Mientras el cambio en la doctrina no mereció respuesta por parte de la potencia del Norte, ésta sí encendió las alarmas ante las declaraciones de la Ministra de Seguridad Sabina Frederic sobre las diferencias en el interés de Argentina por mantener la calificación de Hezbollah como organización terrorista, percibido esto como una concesión a la agenda de Estados Unidos e Israel diferente a las prioridades nacionales. La presión de ambos países fue inmediata, delimitando un área donde la pretensión del repliegue como opción estratégica, no fue capaz de prosperar

En relación a la cuestión Venezuela, el gobierno de Fernández también se diferenció del período macrista, donde el paradigma fue la reproducción de las pautas establecidas por Estados Unidos bajo criterios de suma intransigencia para con el estado díscolo, percibido como una de las principales fuentes de desestabilización regional. La nueva administración argentina implementó una aproximación pragmática, pero con impronta propia: condenó las violaciones a los Derechos Humanos recabadas por Naciones Unidas y permaneció en los foros regionales donde la postura mayoritaria es el aislacionismo (como el Grupo de Lima), pero al mismo tiempo condenó las sanciones contra el país bolivariano, procurando establecer una toma de posición fundada en el Derecho Internacional, equidistante tanto del injerencismo como del respaldo al gobierno de Nicolás Maduro. Esta postura, defendida por el canciller Solá frente al Secretario de Estado Pompeo, pese a la diferenciación con la agenda de presión sobre Venezuela, no derivó en mayores suspicacias por parte de Estados Unidos.

Vale mencionar, para ciertas cuestiones, el rol de México en la proyección regional del gobierno de Fernández. Se concibe a la administración de Andrés Manuel López Obrador como el único aliado

en materia de integración regional, en base a la buena relación personal entre mandatarios así como el enfoque en ciertos aspectos ideacionales. Ante la sequía de aliados en la región, México aparece como un país receptivo para generar una incipiente reedición de la unidad colectiva.

Así, mientras el canciller Solá cumplió su primera visita protocolar con destino a México para apoyar la presidencia pro t mpore del país al mando de la CELAC, en materia de deuda López Obrador respald  la negociación Argentina frente al fondo BlackRock. En adelante, la coordinación bilateral se materializó en apoyos recíprocos en el posicionamiento de candidatos propios a la dirección de la OMC y al BID. Este último resulta de interés a los efectos de este ensayo, a partir de la nominación de Estados Unidos de un candidato propio (Mauricio Clever Carone), aunando un apoyo casi unánime del Cono Sur. En el contexto de la crisis ocasionada por el Covid – 19, la candidatura de Clever Carone implica para la potencia asegurar su influencia en un organismo llamado a ocupar un rol crucial en la post pandemia, al tiempo que dejó en evidencia la soledad de Argentina a nivel regional. Asimismo, ambos países apoyaron a María Fernanda Espinosa como candidata a la Secretaría General de la OEA frente a Luis Almagro, cuya candidatura fue impugnada a partir de su actuación en la crisis boliviana de fines del año 2019 que finalizó con el asilo político a Evo Morales otorgado por México y luego por Argentina. A pesar de la dificultad evidente de profundizar una asociación estratégica, así como profundizar en un proceso integracionista, Argentina y México han procurado en los primeros meses de Fernández cierta coordinación institucional en asuntos determinados donde la divergencia con la agenda de Estados Unidos resulta evidente, aunque el grado de incidencia logrado ha sido dispar.

## VI. Conclusión.

Pese a la existencia de determinados componentes en la relación bilateral que permit an a priori teorizar acerca de una creciente tensión entre los estados (elementos ideacionales contrarios en ambas administraciones, el viraje en la política exterior argentina de la acquiescencia plena a la autonomía incipiente, la posición encontrada en diferendos regionales), aproximarse a los Estados Unidos desde un enfoque pragmático, priorizando los puntos de encuentro ha permitido al gobierno de Alberto Fernández mantener las relaciones con la potencia hegemónica en términos cordiales. Este clima positivo es fruto tanto de una estrategia determinada de la nueva administración en función de la renegociación de la deuda, pero también del lugar que ocupa el país en la concepción dominante en la actualidad en los Estados Unidos acerca de las relaciones interregionales,

retóricamente severo, pero en la práctica enfocado en cuestiones y áreas determinadas, en las cuales Argentina no ha confrontado seriamente; a su vez, condicionantes a nivel regional dificultan la implementación de estrategias propias de la lógica de la autonomía, al tiempo que rodean a la nación de gobiernos de orientación occidentalista, pero ello no ha redundado ni en beneficios desorbitados para estos gobiernos ni en conductas punitivistas para con el gobierno argentino. Siguiendo las palabras del embajador Argüello, Argentina abandonó el “alineamiento acrílico” para pasar al “alineamiento crítico”, aceptando la conducción regional de Estados Unidos pero procurando una divergencia parcial y estratégica en los reducidos márgenes de acción que el contexto le permite. Queda por ver si la negociación de la deuda habilita la implementación de un proyecto autónomo heterodoxo en toda regla, como se espera específicamente en la faz del desarrollo interno.

### **Bibliografía**

- Actis, E. (2012). Las desavenencias en el vínculo económico entre Argentina y Brasil. El turno de las inversiones. *Revista de integración y cooperación internacional*, Rosario, n. 13, p. 18 – 29.
- Castorena, C., Gandásegui, M., & Morgenfeld, L. (2018). *Estados Unidos contra el mundo. Trump y la nueva geopolítica*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. [http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos contra el mundo.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20180830072543/EstadosUnidos%20contra%20el%20mundo.pdf)
- Del Pópulo, M. (2019). Doctrina Trump: ¿que hay de nuevo en la estrategia y la política exterior estadounidense?. *Huellas de Estados Unidos*, Volumen 17, p. 64 – 85. [http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion17/N17\\_FullVersion\\_September2019\\_Updated.pdf](http://www.huellasdeeu.com/ediciones/edicion17/N17_FullVersion_September2019_Updated.pdf)
- Faller, C. S. (2019). Estrategia del Comando Sur de los Estados Unidos: “Promesa Duradera para las Américas”. Recuperado a partir de [https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC Strategy 2 Pages SPN – FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-643](https://www.southcom.mil/Portals/7/Documents/USSC%20Strategy%20Pages%20SPN%20FINAL.PDF?ver=2019-06-19-110747-643)
- Fernández de Kirchner, C. (2019). *Sinceramente*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Sudamericana.
- Jaguaribe, H. (1979). Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*. Santiago de Chile, n. 49, p. 91-130.

- Merke, F. (2019). Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos. *Análisis Carolina*.  
[https://doi.org/https://doi.org/10.33960/AC\\_24.2019](https://doi.org/https://doi.org/10.33960/AC_24.2019)
- Pereyra Doval, G. y Ordoñez, E. (2020). *De pivote a proxy: El occidentalismo rígido de la política exterior bolsonarista*. Foreign Affairs Latinoamérica. <http://revistafal.com/de-pivote-a-proxy/>
- Puig, J.C. (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, R. y Tokatlian, J. (2013). América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, (104), 8–24. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.24241/rcai.v0i104.271193>
- del Río Roldán, A. (2020, marzo). La nueva geopolítica de Estados Unidos en América del Sur. *La libertad de la pluma N°10*. <http://lalibertaddepluma.org/andres-del-rio-roldan-la-nueva-geopolitica-de-estados-unidos-en-america-del-sur/>
- Simonoff, A. (2014). Las Expresiones Autonómicas Del Cono Sur : *Cadernos Prolam/USP*, 13(25), p. 13–27.
- Simonoff, A. (2016). La Escuela Autonomista: Pasado y Presente. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, (1), p. 9–19.
- Simonoff, A. (2014). ¿Las segundas partes nunca fueron buenas? Caracterización preliminar del nuevo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (12/2011-3/2013). *Estudios Internacionais*, 2(1), p. 61–79. Recuperado a partir de <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudiosinternacionais/article/view/6667/6732>
- Tillerson, R. (1 de febrero de 2018). El compromiso de los Estados Unidos con el Hemisferio Occidental. Universidad de Texas, Austin. <https://ve.usembassy.gov/es/secretario-tillerson-viajara-austin-ciudad-de-mexico-bariloche-buenos-aires-lima-bogota-y-kingston-2/>
- Vadell, J., y Giaccaglia, C. (2020). El rol de Brasil en el regionalismo Latinoamericano: La apuesta por una inserción internacional solitaria y unilateral, p. 1041–1080. Recuperado a partir de <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2770>

## Referencias

Radio Mitre (16 de julio 2020). *Alberto Fernández sobre Venezuela: “Nunca hemos desconocido la legitimidad del gobierno de Nicolás Maduro”*. <https://radiomitre.cienradios.com/alberto-fernandez-sobre-venezuela-nunca-hemos-desconocido-la-legitimidad-del-gobierno-de-nicolas-maduro/>

Lejtman, R. (12 de julio 2020). *Alberto Fernández le ratificó a Blackrock que no subirá la oferta por la deuda y que Donald Trump apoya su estrategia de negociación*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2020/07/12/alberto-fernandez-le-ratifico-a-blackrock-que-no-subira-la-oferta-y-que-donald-trump-apoya-su-estrategia-de-negociacion/>

Chabay, E. (15 de Diciembre de 2019). *Nielsen y el secretario de Energía van a EE.UU. En busca de alianzas e inversiones para Vaca Muerta*. El Cronista. <https://www.cronista.com/economiapolitica/Nielsen-y-el-secretario-de-Energia-van-a-EE.UU.-en-busca-de-alianzas-e-inversiones-para-Vaca-Muerta-20191215-0009.html>

Dinatale, M. (30 de Junio de 2020). *El Gobierno prepara una profunda reforma militar para limitar el accionar de las Fuerzas Armadas*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/30/el-gobierno-prepara-una-profunda-reforma-militar-para-limitar-el-accionar-de-las-fuerzas-armadas/>

Beldyk, M. (26 de Mayo 2020). *Para el Gobierno, el nuevo veto de Donald Trump al biodiesel argentino es electoralista*. Perfil. <https://www.perfil.com/noticias/economia/biodiesel-aranceles-gobierno-alberto-fernandez-lamenta-decision-electoral-eeuu-trump.phtml>

Latin American Advisor (13 de Mayo 2020). *Will Argentina Be Able to Reach a Deal With its Creditors?* [https://44741eea-450d-48f9-95d7-2550d3dd49f5.usrfiles.com/ugd/44741e\\_81b1d12124874e6189f84aa8ebcecfda.pdf](https://44741eea-450d-48f9-95d7-2550d3dd49f5.usrfiles.com/ugd/44741e_81b1d12124874e6189f84aa8ebcecfda.pdf)

Lejtman, R. (27 de Junio de 2020). *Alberto Fernández cuestionó a Estados Unidos y dijo que extraña a Chávez, Evo Morales y Correa*. Infobae. <https://www.infobae.com/politica/2020/06/27/alberto-fernandez-cuestiono-a-estados-unidos-y-dijo-que-extrana-a-chavez-evo-morales-y-correa/>

Wilson Center (s/f). *Aid from China and the U.S. to Latin America amid the Covid – 19 crisis*. Recuperado el 25 de Julio de 2020 de <https://www.wilsoncenter.org/aid-china-and-us-latin-america-amid-covid-19-crisis>

El Economista (15 de Junio de 2020). *Argüello: “Los acreedores tienen que advertir que la capacidad de pago del país tiene un límite”*. <https://eleconomista.com.ar/2020-06-arguello-los-acreedores-tienen-que-advertir-que-la-capacidad-de-pago-del-pais-tiene-un-limite/>

Solá, F. (2020) *Benjamin Gedan Interviews Argentina's Foreign Minister Felipe Solá / Entrevistado por Benjamin Gedan*. Wilson Center. <https://www.wilsoncenter.org/video/benjamin-gedan-interviews-argentinas-foreign-minister-felipe-sola-part-2>

García Fernández, A. (2019) *Iniciativa “América Crece”: América Latina para EE. UU.* CELAG <https://www.celag.org/iniciativa-america-crece-america-latina-para-eeuu/>

Sticco, D. (2019) *Por qué Alberto Fernández está mucho más cerca de lo que cree del pensamiento del FMI sobre la deuda*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2019/12/12/por-que-alberto-fernandez-esta-mucho-mas-cerca-de-lo-que-cree-del-pensamiento-del-fmi-sobre-la-deuda/>

Donato, N. (2020) *Jorge Argüello, sobre la relación de la Argentina con Estados Unidos: “Hemos salido del alineamiento acrítico”*. Infobae. <https://www.infobae.com/economia/2020/03/04/jorge-arguello-sobre-la-relacion-de-la-argentina-con-estados-unidos-hemos-salido-del-alineamiento-acritico/>

Télam (2020) *Solá: “Argentina no ha cambiado su posición sobre Venezuela”*. <https://www.telam.com.ar/notas/202007/490377-sola-argentina-posicion-venezuela.html>

Página 12 (2020) *Que todo lo resuelva la negociación política*. <https://www.pagina12.com.ar/278822-que-todo-lo-resuelva-la-negociacion-politica>