

# 5

## EN BUSCA DEL DINAMISMO PRAGMÁTICO LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALBERTO FER- NÁNDEZ (2019-2022)

Sebastián Russo<sup>23</sup>

**Resumen:** En el presente capítulo, analizaremos la política exterior del gobierno de Alberto Fernández, entre su asunción presidencial y el 1 de marzo de 2022. En este sentido, prestaremos atención al contexto internacional en el que este gobierno se inscribe, así como a la compleja coyuntura regional y la situación nacional, heredada del gobierno de Cambiemos. Así, sostendremos que la política exterior de esta administración representa un giro importante con respecto a la gestión Macri, lo que no significa que sea una reedición de las políticas exteriores del kirchnerismo.

**PALABRAS CLAVE:** ALBERTO FERNÁNDEZ; FRENTE DE TODOS; DINAMISMO PRAGMÁTICO; AUTONOMISMO.

### I. Introducción

En las elecciones del 27 de octubre de 2019 triunfó la oposición al gobierno de Cambiemos, consagrándose en la Presidencia el candidato del Frente de Todos, Alberto Fernández, secundado por la principal armadora del espacio como vicepresidenta, la ex jefa de Estado Cristina Fernández de Kirchner. Este hecho marcó el inicio de un cambio profundo, visible en la política exterior instrumentada por la administración entrante, que analizaremos en este espacio hasta marzo de 2022.

---

<sup>23</sup> *Sebastián Russo*: Profesor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE- UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Co secretario del CeRPI-IRI (Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales) de la UNLP.

Como observa Merke (2019), la “política exterior de un nuevo gobierno típicamente intenta lidiar con I) la herencia recibida; II) las preferencias del propio gobierno, y III) las restricciones y oportunidades que vienen del ambiente internacional, global y regional” (p.1). En cuanto al primer elemento, el gobierno de Fernández heredó un país inmerso en una profunda crisis económica, con un severo problema de endeudamiento, y embarcado en compromisos institucionales que iban a contramano de las concepciones políticas de la nueva coalición gobernante, como el preacuerdo firmado en 2019 entre el MERCOSUR y la Unión Europea.

En cuanto a las preferencias del gobierno, se debe tener en cuenta que, si bien la política exterior es una atribución del presidente, la naturaleza política de la coalición gobernante genera tensiones en esta área. A pesar de esto, Fernández ha reservado para sí las designaciones ministeriales de la Cancillería, tanto con su primer canciller, Felipe Solá, como con su sucesor, Santiago Cafiero, quien reemplazó al primero en septiembre de 2021, luego de la profunda crisis y reorganización del gabinete producida por la derrota electoral en las PASO de ese año.

Por otro lado, en su plataforma electoral, el Frente de Todos reconoce un contexto internacional complejo, conflictivo y en transición, que se da a partir del fin del orden unipolar en el sistema internacional y la paulatina emergencia de un sistema multipolar con un mayor número de actores clave, conducente a una creciente tensión, porque las modificaciones en las hegemónías y en las relaciones de fuerzas no se dan sin conflictos y tensiones (Frente de Todos, 2019).

En ese sentido, los 19 partidos políticos que conforman la coalición parecen coincidir en el diagnóstico general, pero las diferencias se ven en la praxis, en los conflictos que se dan en torno a las decisiones de política exterior del gobierno y que obedecen a las divergencias ideológicas que existen en el seno del Frente y los intereses que representan sus distintas facciones.

Además de las discrepancias al interior del Frente y de las tensiones globales que este identifica, el gobierno de Fernández se constituyó en una coyuntura regional adversa, caracterizada por países en profunda convulsión social y política o con gobiernos de tinte conservador, con quienes las diferencias ideológicas dificultarían las relaciones bilaterales. A este complicado marco internacional y regional, se le sumaría un proceso inédito en la historia mundial reciente: la irrupción de la pandemia de Covid-19 a principios del 2020, que acompañará la gestión del gobierno, profundizando las dificultades de este.

Así las cosas, en su discurso de asunción presidencial, Fernández reiteró la visión de un “contexto internacional convulsionado” en el que “Argentina

no debe aislarse y debe integrarse a la globalización (...) con inteligencia preservando la producción y el trabajo nacional (aplicando) una diplomacia comercial dinámica, que sea políticamente innovadora” (Fernández, 10 de diciembre de 2019). De esta forma, el Jefe de Estado pone el acento en aumentar la capacidad exportadora del país y no niega la necesidad de que Argentina se inserte a la globalización, pero propone que lo haga “con raíces en nuestros intereses nacionales; ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados” (Fernández, 10 de diciembre de 2019).

En este sentido, el presidente busca preservar “un interés propio y no su anulación, como lo hizo la gestión anterior” (Simonoff, 2020, p.1). Ese “interés nacional”, que el gobierno identifica con el trabajo nacional y la producción y que busca defender frente a la competencia global, se condice con el modelo económico presentado por Fernández, sustentado sobre un discurso industrialista con “propuestas compatibles con el programa neo-desarrollista puesto en práctica durante los gobiernos del kirchnerismo” (Cantamutto-Schorr, 2022, p.71).

Siguiendo a Simonoff, esta definición:

se acerca más a las realizadas por los autores autonomistas, como por ejemplo Helio Jaguaribe, quien definió a la construcción de política exterior como: (...) una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone (Jaguaribe, 1974, en Simonoff, 2022, p.37).

Además, Fernández realiza una declaración de principios para su política exterior, al considerar que “en cualquier escenario la Argentina levantará alto sus principios de paz, de defensa de la democracia, de plena vigencia de los derechos humanos. Defenderemos la libertad y la autonomía de los pueblos a decidir sus propios destinos” (Fernández, 10 de diciembre de 2019).

De este modo, la idea de una inserción internacional “inteligente” que preserve el “interés nacional” se conjugaría con una “dinámica comercial innovadora” y una serie de principios rectores, que serían las bases sobre las que el gobierno de Fernández busca definir la vinculación argentina con el mundo. Todos estos enunciados pueden englobarse en torno a lo que el presidente consideró como el propósito de su política exterior: “un dinamismo pragmático, en un mundo de soberanías multidimensionales” (Fernández, 1 de marzo de 2020), del que se desprendería una visión multipolar en la que se apuesta “a mantener relaciones tanto con los centros tradicionales de poder

como con los más recientes y pujantes (principalmente, aunque no exclusivamente, China)” (Bezus, et al, 2020, p. 2).

Así, Fernández impondría un fuerte sesgo latinoamericanista a su política exterior, al reafirmar que Argentina seguirá “apostando por una América latina unida para insertarnos con éxito y con dignidad en el mundo” (Fernández, 10 de diciembre de 2019) y levantaría en alto la bandera de la Causa Malvinas, anteponiendo la cuestión de la soberanía, en lo que podría ser una de las grandes modificaciones de la política exterior nacional con respecto al gobierno anterior.

## II. América Latina: Una prioridad compleja

El gobierno del frente de Todos se propuso, desde un comienzo, apostar a la integración regional como una política central de la inserción argentina en el mundo. Pero el contexto regional en el que se constituyó el gobierno, en 2019, presentó una variable restrictiva al respecto.

La relación con el Brasil del derechista Jair Bolsonaro ha sido tensa desde un inicio y ha estado signada por un vínculo casi nulo y hostil entre los gobernantes, que solo compartieron reuniones virtuales y únicamente se saludaron presencialmente en la cumbre del G20, celebrada en Roma en octubre del 2021. Esta situación excede a la relación personal entre Fernández y Bolsonaro, ya que se asentaría sobre un cambio en la estrategia de inserción internacional del vecino país, que implicaría un descreimiento del multilateralismo y de su pertenencia al MERCOSUR, con su consecuente relativización de la alianza con Argentina.

A pesar de esto, Brasil constituye un actor central en la política regional de la actual administración, como lo ha sido desde la década de 1980, tanto por su peso económico como por lo profundo de la asociación estratégica entre ambas naciones. Los fuertes vínculos institucionales, comerciales y políticos que unen a Brasil y Argentina han mantenido su vitalidad a pesar de las diferencias entre los presidentes y la pandemia.

Uno de los principales espacios de coordinación con Brasil se da en el MERCOSUR, principal instrumento de la inserción global argentina. A pesar del discurso mercosureño y regionalista de la gestión Fernández, en este ámbito se han dado muchas discrepancias, especialmente en torno a la “modernización” del bloque. En su interior, se ven las profundas diferencias que la Argentina mantiene con Brasil y Uruguay, con un Paraguay oscilante entre ambas posturas. En ese sentido, la llegada al poder del uruguayo Luis Lacalle Pou, en

marzo de 2020, “representó para Fernández un jugador menos en la articulación política que pretendía emprender para tratar las cuestiones regionales” (Bezus, et. al, 2020, p. 4).

Desde hace tiempo, el MERCOSUR ha ido perdiendo dinamismo comercial y económico por una serie de factores internos y externos al bloque. Ante esto, los países miembros fueron diagramando distintas alternativas. En este punto, uno de los principales escollos para el gobierno es el acuerdo firmado con la Unión Europea en junio de 2019. En esa oportunidad, el entonces precandidato presidencial Fernández se manifestó en contra de este ante los “perjuicios para nuestra industria y el trabajo argentino” que produciría a futuro esta asociación, que “no genera nada para festejar sino muchos motivos para preocuparnos” (Fernández, 2019). Una vez en el gobierno, las críticas se disiparon, en parte por la oposición al acuerdo en Europa, lo que dificultaría su implementación. Para fines de 2020, el canciller Solá se mostró a favor de enviar el acuerdo al Congreso para su discusión, ante la imposibilidad de modificar lo firmado y como una forma de “modernización de la economía argentina y de la estructura comercial externa argentina que la haga más competitiva (porque) no estamos en condiciones de cortarnos solos o decir que no a este tipo de acuerdo” (El Economista, 3 de diciembre de 2020). A pesar de ello, nada de eso sucedió.

Por su parte, la disputa por la “modernización” del MERCOSUR se vio profundizada durante la pandemia. Así, en 2020 y gran parte del 2021, la Argentina de Fernández se opuso al resto de los socios activos del bloque y sus intentos por ampliar y firmar nuevos acuerdos de libre comercio con nuevos países y regiones. Pero, a fines del 2021, se dio un hecho trascendente cuando Brasil y Argentina acordaron bilateralmente, luego de meses de debate, promover una reducción del 10% de las alícuotas de la mayor parte del universo arancelario. Esta propuesta recibió el apoyo de Paraguay, pero no el de Uruguay, ya que el gobierno de Lacalle Pou busca que se habilite la posibilidad de poder firmar tratados comerciales con terceros países por fuera del MERCOSUR. Esta realidad, que parece destinada a convertirse en la próxima problemática del bloque, habría modificado los consensos internos, alineando los intereses de la Argentina de Fernández con el Paraguay de Abdo Benítez y, sorprendentemente, con el Brasil de Bolsonaro.

Ante las dificultades que presenta la relación bilateral con Brasil y las tribulaciones al interior del MERCOSUR, el gobierno de Fernández ha intentado balancear su política regional apostando a una alianza estratégica con el gobierno mexicano de Andrés Manuel López Obrador. Esta asociación se dio en ámbitos multilaterales, donde Argentina y México han consensuado posturas comunes. A pesar de esto, una parte de la academia entiende que una

alianza de este tipo con México tiene sus límites, ya que, como afirma Russell, este país “tiene otro juego político cada vez más lejos de América Latina” (Martelli, 2021), a partir de su decisión de plegar su modelo económico y de inserción internacional a Estados Unidos.

La asociación con México se destaca especialmente en el ámbito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, a la que el gobierno de Fernández le ha dado una importancia estratégica ante los problemas de coordinación política de MERCOSUR y el rechazo al intervencionismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), donde la presencia de Estados Unidos es preponderante. En ese sentido, a lo largo de 2021, el gobierno argentino tendió puentes con las naciones de la CELAC para lograr su voto y poder suceder a México en la presidencia del grupo en 2022, tarea que habría sido obstaculizada implícitamente por Venezuela y, especialmente, por la Nicaragua de Daniel Ortega en virtud de la postura tomada por Fernández en la situación de los Derechos Humanos en esas naciones.

De todas formas, la candidatura argentina parecía imponerse en la VI cumbre de Jefes de Estado de la CELAC, celebrada en México en septiembre de 2021. Pero el desplazamiento del canciller Solá mientras se encontraba en viaje hacia la cumbre, motivó que las ambiciones argentinas de llegar a la conducción de CELAC tuviesen que esperar hasta enero de 2022, cuando Fernández asumió la presidencia pro-tempore del organismo para el resto del año. En este punto es interesante remarcar que el apoyo de todos los miembros de la CELAC fue unánime, en lo que habría influido, por ejemplo, la campaña de donación de vacunas contra el Covid-19 que Argentina emprendió hacia países como Santa Lucía, Dominica, Granada, San Vicente y las Granadinas y Barbados, país visitado por Fernández en febrero de 2022.

Por otro lado, la situación del Estado de derecho en Venezuela ha atravesado la política exterior de la gestión Fernández hacia la región. Desde un principio, Fernández planteó un cambio importante con respecto a la postura de Macri, apostando al principio de no intervención, bajo la premisa de que los problemas de Venezuela deben ser solucionados por los venezolanos, en negociaciones que, incluyendo a la oposición y al régimen de Nicolás Maduro, deriven en elecciones limpias. De esta manera, el gobierno argentino implementó una estrategia de equilibrio diplomático que consiste en, por un lado, oponerse al intervencionismo y a los bloqueos a Venezuela, retirándose del Grupo de Lima en marzo de 2021, y, por el otro, mostrarse preocupado por la situación de los Derechos Humanos en ese país, acompañando los informes de la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet.

Sin lugar a duda, la postura del gobierno sobre Venezuela expone las facciones internas de la coalición de gobierno, lo que se vio en septiembre de

2020, cuando el embajador argentino ante la OEA, Carlos Raimundi, relativizó “el Informe Bachelet sobre la situación en Caracas y obligó a Buenos Aires a una sobreactuación votando a favor de él en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas” (Simonoff, 2022, p.40). A pesar de ello, a lo largo de 2021, se intentó restaurar ese equilibrio entre la no intervención y la preocupación por los Derechos Humanos en Venezuela, donde, en palabras del presidente Fernández, ese “problema poco a poco (...) fue desapareciendo” (Infobae, 18 de mayo de 2021). Así, ambos países se estarían encaminando hacia la normalización de las relaciones bilaterales.

Como en el caso de Venezuela, la cuestión de los Derechos Humanos también tamizó la relación del gobierno de Fernández y otros países de América Latina. Un ejemplo es la postura sobre la situación en Nicaragua, ante la que se propicia el respeto al principio de no intervención, pero se manifiesta la preocupación ante la represión llevada adelante por Ortega. En este caso, Argentina ha tratado de coordinar acciones con México, lo que incluyó un comunicado conjunto en julio de 2021, en el que se llamaba a consulta a sus embajadores. Pero, hacia principios de 2022, la postura argentina parece haberse separado del “paraguas” mexicano y adoptado una actitud más intransigente con el régimen de Ortega, apoyando una declaración en la OEA en la que se reclama la libertad inmediata de los presos políticos.

A diferencia del caso de Nicaragua, Fernández ha mantenido una posición más contemplativa en el caso de Cuba. Así, el presidente ha manifestado desconocer la “dimensión del problema en Cuba”, al tiempo que consideró que “si nos preocupa humanitariamente Cuba, terminemos con los bloqueos y también en Venezuela” (Clarín, 12 de julio de 2021). Del mismo modo, la situación de los Derechos Humanos marcó las relaciones con naciones como Colombia y Chile, países en los que se produjeron masivas movilizaciones en los últimos años que fueron violentamente reprimidas. Ante esto, Fernández manifestó su preocupación, generando roces diplomáticos con los gobiernos conservadores de Iván Duque y Sebastián Piñera, respectivamente. Con este último, la relación bilateral osciló entre la distancia ideológica y la cercanía geográfica y económica, aunque hubo reclamos cruzados por la situación de la demarcación de la plataforma continental de ambas naciones en la zona del Pasaje de Drake. La relación bilateral parece ser más prometedora ante la llegada al poder del izquierdista Gabriel Boric en el país trasandino. Asimismo, la relación con el Ecuador del derechista Guillermo Lasso parece haberse encauzado, luego del pésimo vínculo con el gobierno de Lenin Moreno, que incluyó el asilo de ex funcionarios del gobierno de Correa en la embajada argentina en Quito.

Mención especial merece la política llevada a cabo por la administración

Fernández hacia Bolivia. Desde antes de asumir, Fernández condenó con fuerza el proceso que derivó en la salida del poder de Evo Morales, calificándolo de golpe de Estado. Al asumir, el presidente procuró desconocer al régimen de Jeanine Añez y brindar asistencia al exmandatario boliviano, asilándolo en nuestro país. Del mismo modo, Fernández ha procurado construir una relación de cercanía con Luis Arce, electo presidente del vecino país luego de las elecciones de noviembre de 2020. Con el nuevo gobierno del MAS, la relación bilateral se centra en la cooperación, especialmente en cuestiones de abastecimiento gasífero hacia Argentina y en la incorporación definitiva de Bolivia al MERCOSUR. Además, se destaca el aliento a la denuncia que se impulsa, tanto en tribunales bolivianos como argentinos, contra el expresidente Macri por el supuesto envío de armas y municiones que se habrían utilizado para reprimir movilizaciones durante el interregno de Añez.

### III. Estados Unidos y FMI: Una relación atravesada por las deudas

Desde un comienzo, la relación bilateral entre el gobierno del Frente de Todos y Estados Unidos estuvo determinada por diversos elementos, desde la situación de la deuda de nuestro país, las tensiones al interior de la coalición de gobierno y el apoyo a la continuidad de Macri en la presidencia por parte del republicano Donald Trump hasta su conflicto comercial con China, la pandemia y los conflictos que aparecieron en algunos países de la región.

En este sentido, es relevante remarcar que, a pesar del entusiasmo que generó en el gobierno argentino la derrota de Trump y la llegada al poder del demócrata Joseph Biden en enero de 2021, esto no supuso un giro profundo en la agenda de Estados Unidos hacia la región, con “la única salvedad (de) la promesa demócrata de volver a una estrategia multilateral” (Simonoff, 2021, p.20). De esta forma, la prioridad de la potencia del norte en su política hacia la región sigue centrada en Venezuela, Cuba y Nicaragua y en su competencia con China.

En ese marco, la disputa por la presidencia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la llegada a ese puesto del entonces asesor para América Latina del gobierno de Trump, Mauricio Claver-Carone, en octubre de 2020, puede entenderse como un intento de frenar el avance de China en la “zona de influencia” estadounidense, rompiendo, además, con la tradición de que el Banco sea dirigido por un latinoamericano. Ante este contexto, el gobierno de



Fernández prefirió dar de baja la candidatura del secretario de Asuntos Estratégicos, Gustavo Beliz, para “evitar futuros problemas con Washington (por su) rol importante en la renegociación de la deuda con el FMI” (Mendoza, 2021, p.3).

Por otro lado, la llegada a la presidencia de Biden y su retorno retórico al multilateralismo permitió que el gobierno argentino pudiese utilizar algunos tópicos para acercarse a la administración demócrata, como la cooperación contra el cambio climático. No obstante, el eje principal sobre el que se articuló la relación entre la Argentina de Fernández y Estados Unidos fue la necesidad de nuestro país de revisar la deuda externa, por la concentración de sus vencimientos en el corto plazo.

Desde su llegada al poder, el gobierno trató de “reestructurar US\$ 68.843 millones de deuda en títulos bajo legislación extranjera, en manos de tenedores privados, y refinanciar otros US\$ 44.000 millones de deuda con el Fondo Monetario Internacional” (Télam, 2020) contraída durante el gobierno de Cambiemos. La estrategia del gobierno consistió en tratar de reducir el peso de la deuda externa negociando primero con los acreedores privados y luego con los institucionales. Así, luego de meses de negociación, se logró reestructurar la deuda pública en manos de acreedores privados emitida en moneda extranjera, en agosto de 2020, lo que significó su canje por nuevos bonos con menor tasa de interés “(del 7% al 3,07% anual en promedio) y vencimientos más largos. El país ahorrará gracias a ello unos 37.000 millones de dólares” (González, 31 de agosto de 2020) hasta 2030.

Por su rol en el sistema financiero internacional, Estados Unidos es un interlocutor indispensable a la hora de llevar adelante estas negociaciones. Esto es esencialmente cierto en el caso de las tratativas con el FMI, donde el gigante del norte tiene un poder de voto equivalente al 16,7% del total por sus aportes al mismo, lo que le da un poder de veto fáctico sobre cualquier resolución del organismo. Así, las negociaciones con el FMI concluyeron exitosamente en enero de 2022, cuando se llegó a un acuerdo político aprobado meses después por los técnicos del fondo y, no sin ruidos internos en la coalición de gobierno, por el Congreso Nacional argentino. Luego de casi dos años de deliberaciones, se llegó a lo que el ministro de Economía, Martín Guzmán, se esforzó por presentar como un acuerdo “razonable” y “sin ajustes” (Ministerio de economía, 2022). A pesar de ello y de la potente plataforma de apoyo internacional construida por el gobierno, Argentina no consiguió que se eliminasen las sobretasas que el FMI cobra a los países que reciben créditos por encima de sus cuotas ni tampoco una renegociación del crédito Stand-by tomado por Macri, sino un auxilio del Fondo tendiente a prestar dinero para cubrir los vencimientos del cronograma original del 2018.

Sin lugar a duda, el rol de Estados Unidos en la renegociación de la deuda argentina fue un condicionante de la relación bilateral. Ante esto, el gobierno de Fernández ha tratado, por ejemplo, de mantener una distancia prudencial de la agenda de seguridad que se impulsa desde el norte. Así, ha ratificado algunas decisiones tomadas durante el gobierno de Macri, como la clasificación de Hezbollah como grupo terrorista. Pero, al mismo tiempo, ha tratado de mantener cierto margen de maniobra en algunas cuestiones, como la baja participación y posterior salida del Grupo de Lima y la reafirmación de la separación de los ámbitos de defensa y seguridad interior. Queda por ver si el poder que ejerce Estados Unidos en el Fondo puede generar presiones si, llegado el caso, se debieran recalibrar algunas variables del acuerdo.

## IV. China, Rusia e India: Profundizando las Asociaciones Estratégicas

En febrero de 2022, el presidente Fernández emprendió una gira que lo llevó a visitar Rusia, China y Barbados. En su primera escala, el Jefe de Estado tuvo una definición muy llamativa, que sirve para ilustrar su política exterior hacia los poderes (re)emergentes. Sostuvo que “Argentina tiene una dependencia muy grande del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de Estados Unidos. Necesitamos abrir otros puentes, y apostar por el multilateralismo, sin ser satélites de nadie” (Bimbi, 2022). Así, la estrategia de establecer “puentes” que lleva adelante el gobierno del Frente de Todos ha encontrado en China, India y Rusia algunos de sus actores clave. Por eso, el gobierno ha apostado por la profundización de las asociaciones estratégicas que Argentina mantiene con estos países.

En primer lugar, Beijing ocupa un lugar central en la política exterior del gobierno, lo que se profundizó con la irrupción de la pandemia en 2020. En ese sentido, China fue central en la provisión de materiales sanitarios y, más importante aún, vacunas. Además de esto, China representa uno de los principales socios comerciales de nuestro país -incluso superando a Brasil en algunos meses del primer semestre de 2020- y es un actor central en la estabilidad financiera argentina, a través del canje de monedas o “swap” que Argentina mantiene desde 2009 con el gigante asiático. El mismo fue ampliado en 2020 y 2022 hasta alcanzar los 21.700 millones de dólares, contabilidad con la que Argentina “robustece” las reservas del Banco Central.

Desde hace algunos años, China se ha convertido en la principal fuente

de inversiones para el mundo en desarrollo. Así, uno de los hitos más destacados de la relación bilateral con China durante el gobierno del Frente de Todos es la firma del memorándum de entendimiento por el cual Argentina ingresará a la iniciativa “One Belt, One Road” (OBOR). Este hecho podría facilitar las inversiones de esta potencia en nuestro país, profundizando las ya existentes, entre las que se destacan la construcción de las represas Kirchner y Cepernic en Santa Cruz y la renovación del material ferroviario, junto a la posible construcción de la cuarta central nuclear argentina y la posible entrada de China al mercado de las telecomunicaciones a partir del desarrollo de las redes G5. Este punto podría generar un importante conflicto en la relación con Estados Unidos.

Del mismo modo, el gobierno de Fernández ha tratado de profundizar la asociación estratégica con Rusia. La relación con este gigante euroasiático fue muy positiva a lo largo de los dos primeros años del gobierno, especialmente en lo que hace a la cooperación en el marco de la pandemia. De hecho, durante la citada gira presidencial por Rusia, Fernández sostuvo que Argentina podría ser “la puerta de entrada para América Latina, para que Rusia ingrese a América Latina de un modo más decidido” (Casa Rosada, 2022). Si bien sus dichos se entienden en el contexto de su política de “puentes”, estas declaraciones se realizaron en un contexto por demás complejo, ya que, a las pocas semanas de la visita de Fernández, Rusia iniciaría la invasión de Ucrania que desataría una nueva fase bélica del conflicto que estos países mantienen desde 2014. Este hecho, que evidentemente no estaba en los planes del mandatario argentino, sacudió el mundo y también a nuestro país. Así, Argentina comenzó a endurecer sus posiciones con respecto a Rusia, condenando la invasión de Ucrania y acompañando las resoluciones de Naciones Unidas en pos de un alto al fuego que, a estas alturas, no se ha producido.

Por último, la relación bilateral con India merece ser destacada, ya que el gobierno de Fernández se ha propuesto profundizar la asociación estratégica firmada por Macri a inicios de 2019. La misma se apoya sobre una robusta agenda de cooperación en diversas áreas y una importante relación comercial, constituyéndose India como el cuarto socio comercial de la Argentina, alcanzando un nivel récord de más de 5.600 millones de dólares en 2021.

## V. Malvinas: Soberanía y refuerzo de la presencia en el Atlántico Sur

La política del gobierno en torno a la Cuestión Malvinas es una de las

que mejor muestran el cambio instrumentado por la gestión Fernández. La administración del Frente de Todos se ocupó de desarmar las políticas de Cambiemos en el área, tratando de posicionar la Causa Malvinas como una bandera de gestión, al tiempo que se ponía como prioridad en la relación bilateral con Gran Bretaña. Un primer indicio de esta nueva impronta fue la decisión de restaurar el estatus de Secretaría de Estado del área que se ocupa del tema en Cancillería. Del mismo modo, el gobierno ha impulsado la “búsqueda de apoyo internacional como herramienta de presión hacia el Reino Unido para intentar abrir la negociación” (Shqueitzer, 2021, p.1), especialmente en el ámbito regional y en foros multilaterales.

Así, la gestión Fernández ha apostado por la condena del colonialismo y la militarización del Atlántico Sur por parte del Reino Unido. Esto se evidenció en febrero de 2022, cuando el canciller Cafiero realizó una queja formal a este país en la Conferencia de Desarme de la ONU, ante la desclasificación de documentos británicos que confirmaban que, durante la Guerra de 1982, la flota inglesa transportó armas nucleares al Atlántico Sur.

En este sentido, hubo tres iniciativas del gobierno que podrían interpretarse como una política general hacia la zona del Atlántico Sur. En primer lugar, la creación por ley del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Espacios Marítimos Correspondientes en 2020, que cuenta con la participación de ex combatientes de la Guerra de 1982, además de políticos, académicos, juristas y científicos. En segundo lugar, se destaca la sanción de la ley 27.757, en agosto de 2020, que formaliza el límite exterior de la plataforma continental argentina más allá de las 200 millas, tal como fuese aceptado por la Comisión de Límites de la Plataforma Continental de Naciones Unidas en 2017. Por último, sobresale la modificación, también por ley, del Régimen Federal de Pesca, que permitió elevar las multas a la pesca ilegal, incluso en la zona en disputa. Esto se relaciona con otra de las acciones retomadas por parte de la administración Fernández: la reimplementación de sanciones a las empresas que hacen negocios con los recursos naturales en la zona en disputa, a partir de concesiones ilegales otorgadas por los británicos.

Todas estas iniciativas, sancionadas por unanimidad en el Congreso Nacional, demostrarían una política activa hacia el Atlántico Sur, además de tratar de generar consensos políticos para constituir políticas de Estado, algo propiciado desde el gobierno nacional. De igual forma, a pesar del endurecimiento de la política hacia Malvinas, se destaca la iniciativa planteada por Argentina para cooperar con la población de las Islas en el ámbito de la pandemia, lo que fue rechazado por el gobierno británico.

## VI. Unión Europea, Japón e Israel: relaciones con la “otra” pata de Occidente

Durante el gobierno del Frente de Todos, el vínculo con los países de la Unión Europea y Japón estuvo atravesado por la situación de la pandemia, por cuestiones comerciales y de inversiones y por el intento argentino de crear una plataforma de avales políticos en torno a la revisión de la problemática de la deuda externa.

En ese sentido, el presidente Fernández visitó Alemania, Francia, Italia y España entre enero y febrero de 2020 y de nuevo en mayo de 2021, cuando agregó Portugal a su gira. En esas visitas, Argentina obtuvo el respaldo de esos gobiernos en su estrategia de renegociación de la deuda con los acreedores externos privados y públicos. El peso de estos Estados en el FMI y el Club de París hizo indispensable que Fernández buscara su apoyo. Con este último grupo, la Argentina acordó, en junio de 2021, diferir el pago del resto de su deuda, que asciende a una suma cercana a los 2400 millones de dólares, hasta tanto se resolviese un acuerdo general con el FMI. Cabe acotar que la postura de Japón se mostró más reacia a la estrategia argentina en ambas negociaciones.

En sus giras europeas, Fernández trabó un buen vínculo político con la España de Pedro Sánchez y con la Francia de Emmanuel Macron, con quien lanzó una campaña para lograr la universalización de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, a 10 años de su entrada en vigor. Vale resaltar que uno de los interlocutores más frecuentes del gobierno argentino en Europa es el papa Francisco, a quién el presidente Fernández invoca permanentemente en sus intervenciones en foros multilaterales. Otro elemento para tener en cuenta es que la gestión Fernández ha tratado de influir en la Unión Europea para que se tome en consideración la disputa por la soberanía sobre Malvinas con el Reino Unido al momento de la firma de tratados post-Brexit.

Con respecto a Israel, el gobierno de Fernández llevó adelante una estrategia de acercamiento, tratando de ligar posiciones en el marco de la búsqueda de la verdad por los atentados sufridos en suelo argentino contra la Embajada de Israel (1992) y la AMIA (1994). En ese sentido, no es casual que el primer viaje al exterior del presidente haya sido a Israel en enero de 2020, para participar del Foro Internacional de Líderes en Conmemoración del Holocausto. Siendo el único líder latinoamericano en dicho encuentro, Fernández tuvo oportunidad de trazar un vínculo entre la defensa de los Derechos Humanos y la lucha contra el terrorismo, siendo Argentina uno de los países con

mayor población de origen judío y habiendo sufrido los mencionados atentados. Además de la cuestión principista, esto también podría haber significado un intento de Fernández por acercar posiciones con el principal aliado de Estados Unidos en la región, en virtud de las negociaciones de la deuda externa.

Este acercamiento inicial no impidió que, ante el agravamiento del conflicto entre Israel y Palestina en la Franja de Gaza de mayo de 2021, el gobierno argentino apoyase, en sintonía con los informes de la Comisionada Bachelet, la resolución adoptada en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU -que será presidido por Argentina durante 2022- que pedía una investigación sobre violaciones a los Derechos Humanos en dicho conflicto, lo que le ganó una respuesta negativa por parte de Israel.

## VII. África, Medio Oriente y Oceanía: una relación llena de potencialidades

La política exterior llevada a cabo por el gobierno del Frente de Todos se ha propuesto realizar una diplomacia comercial innovadora en pos de aumentar las exportaciones y buscar nuevos socios comerciales para hacerse de divisas. En ese sentido, la vinculación con las regiones de África se asentó en la posibilidad de abrir nuevos mercados con ese fin, así como la cooperación en ámbitos multilaterales. Así, se destaca el contrato que ganó la empresa estatal de tecnología de punta, INVAP, para exportar radares de uso civil a Nigeria, en 2021. A pesar de ello, la vinculación con estas áreas fue poca y denota mucho potencial por explotar.

Por su parte, el elemento central en la vinculación con Medio Oriente y Oceanía es la inversión. En ese sentido, el presidente Fernández tenía pactado una gira por medio oriente para visitar la Expo Dubái en marzo de 2022 y buscar inversiones en Emiratos Árabes Unidos y Arabia Saudita, pero fue cancelada por el inicio del conflicto entre Rusia y Ucrania. Del mismo modo, en ocasión de la cumbre climática COP26, llevada a cabo en noviembre de 2021 en Glasgow, Escocia, el presidente Fernández anunció una inversión de más de 8 mil millones de dólares por parte de la empresa australiana Fortescue para producir hidrógeno verde para la exportación en la provincia de Río Negro que, de confirmarse, sería una de las inversiones privadas más importantes de la historia nacional y un paso importante en la transición energética.

Por otro lado, en cuanto a Medio Oriente, se destaca un elemento central; se reinstauró el pedido de cooperación a Irán para llegar a la verdad en el caso del atentado a la AMIA, como planteó el presidente Fernández en la

Asamblea General de la ONU en septiembre de 2020. En este sentido, Fernández, un férreo detractor del Memorándum de Addis Abeba, terminó ponderando sus objetivos, como un intento de encontrar una solución al caso.

## VIII. Pandemia: La importancia de la cooperación en un mundo en cuarentena

Sin lugar a duda, la pandemia de Covid-19 fue el elemento más disruptivo de las últimas décadas. En ese sentido, los gobiernos de todo el mundo debieron hacer frente a este desafío desconocido, por lo que las relaciones entre países también se vieron atravesadas por esta. El gobierno de Fernández no fue ajeno a esta realidad que se presentó tan solo tres meses después de haber llegado al poder.

Así, gran parte de los esfuerzos del gobierno se destinaron a la cuestión pandémica. En primer lugar, la necesidad de repatriar a los ciudadanos argentinos desperdigados por el mundo y conseguir insumos médicos fue lo central, todo en un mundo que cambiaba día a día y se cerraba. Entre marzo y julio de 2020, "volvieron a la Argentina 205.769 compatriotas o residentes en el país que estaban fuera cuando arreció el Covid-19" (Cancillería, 2020) en vuelos de empresas comerciales, principalmente Aerolíneas Argentinas, o de la Fuerza Aérea, lo que significó un esfuerzo logístico sin precedentes en la historia nacional.

Del mismo modo, la provisión de insumos médicos fue esencial en la política exterior argentina de principios de la pandemia. Mientras que algunos gobiernos, como el de Trump, cerraban sus exportaciones de insumos, otros, como China, implementaron políticas de soft-power basadas en donaciones de materiales sanitarios, como barbijos y guantes descartables. Así, Argentina recibió cientos de toneladas de materiales provistos por países como China, o incluso Turquía, a lo largo de la pandemia.

Pero lo más complejo fue, sin lugar a duda, la obtención y provisión de vacunas contra el Covid-19. En ese sentido, el gobierno de Frente de Todos tuvo una política activa que consistió en negociar la provisión de vacunas con la mayor cantidad de laboratorios y países posible, además de promover la producción local, junto con México, de la vacuna del laboratorio AstraZeneca. Pero los retrasos en la provisión de insumos clave para su elaboración hicieron que el gobierno apostase a la importación de vacunas desde otros países, especialmente la Sputnik-V de Rusia (que luego también empezarían a ser producidas en Argentina, por el laboratorio Richmond) y de China, desde donde

se importó la vacuna de Sinopharm y luego la producida por CanSino. Además, desde la India, llegarían vacunas Covishield, de AstraZeneca, mismo laboratorio que produjo los inoculantes destinados a nuestro país por parte del mecanismo COVAX.

Avanzado el 2021, el universo de provisión de inoculantes se amplió a las vacunas producidas en Estados Unidos por los laboratorios Pfizer y Moderna, que no habían llegado antes por supuestos problemas en la normativa legal de nuestro país y por las dificultades logísticas de su distribución y almacenamiento. Además, se recibieron donaciones de vacunas por parte de diversos países, especialmente Estados Unidos -que con la llegada de Biden al poder, intentó alcanzar a China en la política de donación de vacunas-, España y Canadá, que destinaron a ese fin sus vacunas del mecanismo COVAX. Del mismo modo, Argentina desarrolló una importante política de donación de vacunas a Bolivia y a algunos países del Caribe, Asia (Vietnam y Filipinas) y África (Mozambique, Angola, Kenia y Egipto) en virtud de su apuesta al principio de solidaridad y al multilateralismo enunciados por el gobierno nacional.

## IX. Conclusiones provisionarias

Como hemos visto, el gobierno del Frente de Todos presenta muchas particularidades a la hora de analizar su política exterior. Es que, además de lo complejo de la organización interna de la coalición de gobierno, le tocó heredar un país recesivo y en una profunda crisis económica y de endeudamiento, en una región convulsionada y adversa, en un mundo atravesado por una pandemia.

De esta forma, el gobierno de Alberto Fernández produjo un importante giro en la política exterior argentina con respecto al gobierno de Macri, pero está lejos de ser una reedición de los gobiernos kirchneristas, especialmente del último mandato de su vicepresidenta. En una coyuntura tan compleja como la actual, Fernández pareció construir una política exterior ligada, cuanto menos dialécticamente, al autonomismo, basada en el pragmatismo y la visión de una inserción en el mundo que se asienta en un modelo económico de país ligado a la industria y la producción nacional.

## Referencias bibliográficas

Bezus, P; Iglesias, G; Mattar, Y; González Ceunick, A y Zapata, V. (2020). Informe de política exterior hacia América Latina (marzo 2020 - septiembre 2020). En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número



### 59. Segmento Digital.

- Bimbi, B. (3 de febrero de 2022). "Necesitamos abrir otros puentes sin ser satélites de nadie". En *Télam*. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582610-alberto-fernandez-rusia-en-trevista.html>
- Cancillería Argentina* (1 de julio de 2020). Un operativo histórico: la repatriación de compatriotas o residentes en la Argentina en tiempos de pandemia. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/un-operativo-historico-la-repatriacion-de-compatriotas-o-residentes-en-la>
- Cantamutto, F y Schorr, M. (2022). "El gobierno de Alberto Fernández: balance del primer año de gestión". En e-l@tina. Revista electrónica de estudios latinoamericanos, vol. 20, núm. 78.
- Casa Rosada* (3 de febrero de 2022). "Palabras del presidente de la Federación de Rusia, Vladimir Putin, y el presidente de la Nación, Alberto Fernández, en Moscú, Rusia". Recuperado de: <https://www.casorosada.gob.ar/informacion/conferencias/48430-palabras-del-presidente-de-la-federacion-de-rusia-vladimir-putin-y-el-presidente-de-la-nacion-alberto-fernandez-en-moscu-rusia>
- Clarín*. (12 de julio de 2021). Alberto Fernández sobre Cuba: "No conozco la dimensión del problema, pero mantener bloqueos es lo menos humanitario". Recuperado de: [https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-festejos-copa-america-invitaron-ezeiza-rechace-0\\_n25SCXnJk.html](https://www.clarin.com/politica/alberto-fernandez-festejos-copa-america-invitaron-ezeiza-rechace-0_n25SCXnJk.html)
- El Economista* (3 de diciembre de 2020). Felipe Solá sorprendió: el acuerdo con la UE está "casi terminado". Recuperado de: <https://eleconomista.com.ar/2020-12-felipe-sola-sorprendio-el-acuerdo-con-la-ue-esta-casi-terminado/>
- González, E. (31 de agosto de 2020). "Argentina logra reestructurar el 99% de su deuda bajo legislación extranjera". *El País*. Recuperado de: <https://elpais.com/economia/2020-08-31/argentina-logra-reestructurar-el-99-de-su-deuda-bajo-legislacion-extranjera.html>
- Infobae* (18 de mayo de 2021). Alberto Fernández: "El problema de los derechos humanos en Venezuela fue desapareciendo". Recuperado de: <https://www.infobae.com/america/america-latina/2021/05/18/alberto-fernandez-el-problema-de-los-derechos-humanos-en-venezuela-fue-desapareciendo/>
- Merke, F. (2019). "Preferencias, Herencias y Restricciones: Elementos para examinar la Política Exterior del Frente De Todos" en Análisis Carolina, *Fundación Carolina*.

- Ministerio de Economía* (28 de enero de 2022). "Martín Guzmán: 'Este acuerdo con el FMI abre un camino transitable'". Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/martin-guzman-este-acuerdo-con-el-fmi-abre-un-camino-transitable>
- Fernández, A. (10 de diciembre de 2019). Palabras del presidente Alberto Fernández en su acto de asunción ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46596-palabras-del-presidente-alberto-fernandez-en-su-acto-de-asuncion-ante-la-asamblea-legislativa>
- Fernández, A. (1 de marzo de 2020). Discurso del presidente de la Nación, Alberto Fernández, en la apertura del 138° período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. Recuperado de: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/discursos/46746-discurso-del-presidente-alberto-fernandez-al-encabezar-la-apertura-del-periodo-138-de-sesiones-ordinarias-del-congreso-de-la-nacion>
- Fernández, A. (1 de marzo de 2021). Palabras del presidente Alberto Fernández en la Apertura del 139 período de sesiones ordinarias del Honorable Congreso de la Nación. Recuperado de: <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>
- Fernández, A. [@alferdez]. (28 de junio de 2019). *No queda claro cuáles serían los beneficios concretos...* [Tweet] Twitter. <https://twitter.com/alferdez/status/1144725417020067843>
- Frente de Todos*. (2019). Plataforma Electoral. Recuperado de: <https://frente-detodos.org/plataforma>
- Martelli, F. (6 de junio de 2021). La Repregunta. Roberto Russell: "El modelo chino de capitalismo de estado y gobernanza autocrática a muchos les resulta cada vez más atractivo". *La Nación*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-repregunta-roberto-russell-el-modelo-chino-de-capitalismo-de-estado-y-gobernanza-autocratica-a-nid06062021/?R=39cc46>
- Mendoza, M (2021). Organismos multilaterales: renegociación de deuda privada, el FMI y el BID. En *Revista Relaciones Internacionales*. Número 59. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2020). Presentación del Trigésimo segundo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2019-

- marzo 2020): el comienzo del “dinamismo pragmático”. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 58. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2021). Presentación del Trigésimo cuarto Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2020 - marzo 2021): Pandemia, política exterior y otros temas de agenda. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 60. Segmento Digital.
- Simonoff, A (2022). Política exterior argentina reciente: ¿Del globalismo a la autonomía? En Iglecias, W; Suzuki, J.C y Barceló Severgnini, N. (Orgs.). *América Latina: relações internacionais e integração regional*. Sao Paulo: EACH. (PROLAM USP debate; 3).
- Shqueitzer, F. Informe semestral de la política exterior argentina hacia la Cuestión Malvinas. En: *Revista Relaciones Internacionales*. Número 60. Segmento Digital.
- Télam* (26 de marzo de 2020). “La deuda externa se mantuvo en US\$ 277.648 millones al término del 2019”. Recuperado de: <https://www.telam.com.ar/notas/202003/444858-argentina--balanza-de-pagos-deuda.html>