

## Presentación del Trigésimo segundo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2019-marzo 2020): el comienzo del “dinamismo pragmático”.

**Dr. Alejandro Simonoff (IdICHS, IRI-UNLP)**

El periodo que abarca este informe está marcado por la celebración de elecciones que llevaron al triunfo del candidato justicialista Alberto Fernández, quien encabezó una formación denominada “Frente de Todos” y derrotó a Mauricio Macri y su coalición conservadora.

Para realizar esta primera evaluación provisional utilizaremos como fuentes principales sus discursos de asunción como presidente y el de apertura a las sesiones ordinarias del Congreso. En ambos hubo referencias a ex presidentes como Juan Domingo Perón, Raúl Alfonsín y Néstor Kirchner, cuestión que podría indicar cierto sesgo autonomista para su gestión, ello lo trataremos de verificar con algunas medidas iniciales adoptadas y otras proyectadas que en algunos casos marcan cambios con respecto a la administración anterior.

### El “dinamismo pragmático” de la política exterior de Alberto Fernández

En su mensaje de asunción, Alberto Fernández definió a su política exterior como un “dinamismo pragmático” caracterizado por:

*... Argentina no debe aislarse y debe integrarse a la globalización. Pero debe hacerlo con inteligencia preservando la producción y el trabajo nacional. (Fernández, 2019)*

Nótese aquí que no es un discurso que rechaza a la globalización, sino que busca combinarla con un interés propio y no su anulación, como lo hizo la gestión anterior:

*... Una Argentina inserta en la globalización, pero con raíces en nuestros intereses nacionales. Ni más ni menos lo que hacen todos los países desarrollados que promueven el bienestar de sus habitantes. (Fernández, 2019)*

La construcción de este lineamiento se asienta en dos planos: una diplomacia comercial dinámica y la defensa de una serie de principios. La primera obedece a una integración al sistema internacional con una mirada plural -el mundo no es solo la alicaída triada occidental como creyó la gestión anterior-, que no reconoce distinciones, como lo dijo en marzo de 2020:

*... vamos a avanzar con una agenda sin exclusiones en la que avancemos en esquemas de asociación con países desarrollados, con países emergentes y con países en desarrollo. Por eso, al tiempo que hemos abierto nuevos canales de diálogo con potencias de América y Europa estamos trabajando activamente en reafirmar nuestras asociaciones estratégicas integrales con China y Rusia. (Fernández, 2020)*

Queremos rescatar aquí el “diálogo” interregional, se referirá al Acuerdo Mercosur y Unión Europea, pero como contrapeso el rescate de las asociaciones estratégicas con dos países que no son parte de la triada occidental.

En segundo lugar, encontramos los principios que enarbola el nuevo gobierno:

*... la Argentina levantará alto sus principios de paz, de defensa de la democracia, de plena vigencia de los derechos humanos. Defenderemos la libertad y autonomía de los pueblos a decidir sus propios destinos. (Fernández, 2019)*

En marzo de 2020 los precisó aún más:

*... Nuestro compromiso es dar continuidad a los valores esenciales de defensa de la paz y la seguridad internacionales, la solución pacífica de controversias, el apoyo al multilateralismo, el respeto al derecho internacional y a los derechos humanos, la equidad de género y la protección del medioambiente. (Fernández, 2020)*

Este sesgo institucionalista, se vio reafirmado en varias acciones<sup>1</sup> y resultó muy significativo su afirmación en 2019 que englobaba mucho de esos aspectos:

*Reafirmamos nuestro compromiso con el Acuerdo de París, promoviendo el desarrollo integral y sostenible mediante una transición justa que asegure que nadie quede atrás. Estas medidas son esenciales para atender las vulnerabilidades del país, en particular, de los sectores más desprotegidos, que son los que más sufren los efectos del Cambio Climático. Necesitamos ordenar las condiciones para la conservación y uso racional de los recursos ambientales, de los bosques y la biodiversidad, de los humedales y los suelos, del mar y sus recursos. (Fernández, 2019)*

Fijó la prioridad de su agenda internacional en la región, y definió a América Latina “como nuestro hogar común”. (Fernández, 2019) Este es otro rasgo que diferencia a esta política exterior de la anterior, ya que es de un claro sesgo autonomista. Sin embargo, su diagnóstico está lejos de una lectura idílica de la situación por la que pasa el mundo y la región, señaló al respecto:

*Sabemos que se trata de un mundo altamente complejo. Con graves problemas y desequilibrios económicos. Han crecido en varios países movimientos autoritarios, ha habido golpes de Estado y al mismo tiempo en varios países crecen reclamos ciudadanos contra el neoliberalismo y la inequidad social. (Fernández, 2019)*

Y dentro de la región, y a pesar de las dificultades, el Mercosur ha sido privilegiado como el eje central de su diseño de inserción internacional, “nuestra vocación es fortalecer una integración regional y global que a su vez sea una integración social, productiva y democrática de nuestros países.” (Fernández, 2020) Además:

---

<sup>1</sup> El Canciller Felipe Solá anunció la creación de la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género que tendrá como objetivos: elaborar políticas, planes y programas de política exterior relativos a esos asuntos. (Página/12, 16 de enero de 2020)

*Queremos también que el Mercosur mire hacia sus propios integrantes y sus propios pueblos, y que profundice una integración dinámica de su estructura en materia productiva, de garantía de inversiones, de compras públicas, de mejora de trámites aduaneros, de armonización de estándares laborales, sanitarios, ambientales y sociales. La integración bien entendida comienza por el hogar común. (Fernández, 2020)*

Finalmente, la situación de Brasil, principal socio argentino en el mundo, al respecto prometió “una agenda ambiciosa, innovadora y creativa” y que la misma no se va a alterar por “cualquier diferencia personal de quienes gobiernan la coyuntura.” (Fernández 2019)<sup>2</sup>

Si bien es cierto, como pareciera delinearse, que la prioridad del plano regional resulta definitoria para una estrategia de corte autonomista, es probable que el contexto obligue a buscar otros horizontes para sustentarla, como otros actores del Sur, pero ello también puede tener sus complicaciones.

### **Las externalizaciones: los limitantes para la nueva política exterior**

Como hemos planteado en otros informes la administración de Mauricio Macri dejó algunos hitos que, a falta de una mejor definición, hemos denominado externalidades, su objetivo fue mantener algunos aspectos de su agenda en las administraciones futuras. Para este informe hemos elegido tres cuestiones (deuda externa, el acuerdo con la Unión Europea y Malvinas).

En el caso de la **deuda externa**, no solo como un condicionante para el desarrollo económico, sino también por cómo puede influir en otros planos de la construcción de una política externa autonomista por la necesidad de sumar voluntades en los organismos multilaterales de crédito.

En el plano específico, el presidente Alberto Fernández abogó por “una resolución ordenada a la crisis de la deuda y estamos caminando en esa dirección” y para ello buscó “que el acuerdo al que lleguemos con los acreedores sea sostenible.” (Fernández, 2020) Para ello;

*... hemos iniciado las negociaciones para reestructurar la deuda pública. Con tal propósito, desplegamos una intensa acción diplomática internacional, que tuvo como propósito dialogar con líderes de países del mundo central sobre la difícil situación que enfrentamos. (Fernández, 2020)*

De hecho, su dos primeras giras internacionales estuvieron marcadas por ese accionar:

*Los líderes de Israel, España, Francia, Italia y Alemania a quienes entrevistamos, también manifestaron su predisposición a*

---

<sup>2</sup> A pesar de las constantes declaraciones provocativas del mandatario brasileño, desde ambas administraciones se señala la necesidad que existan “buenas relaciones”. (Nejamkis, 2 de febrero de 2020, p.8.)

*acompañar la voluntad argentina de encarar una salida sostenible a la encrucijada del endeudamiento externo. (Fernández, 2020)*

Por otra parte, destacó la buena sintonía entre las autoridades argentinas y las del Fondo Monetario Internacional, al calificar el trabajo conjunto como “constructivo”:

*... Han reconocido lo profundamente grave que es la situación económica. Hay un creciente entendimiento mutuo, en una crisis en la cual todas las responsabilidades son compartidas por el gobierno que precedió al nuestro, por los bonistas y por el mismo FMI. (Fernández, 2020)*

Como lo demostró el primer viaje internacional del Presidente a Israel existe una continuidad en algunos lineamientos de seguridad internacional al no cambiar la caracterización de Hezbollah como una organización terrorista, acorde a los deseos no solo de Netanyahu sino también de Trump: “No vamos a hacer ningún cambio que traiga a la Argentina ningún problema, tenemos demasiados” afirmó el Canciller Felipe Solá. (Clarín, 13 de diciembre de 2019, 14)

Sin embargo, en otros planos se ha mostrado menos dispuestos a seguir esos lineamientos como en el regional, donde si bien continuó en el llamado “Grupo Lima” (Niebiskikwiat, 30 de noviembre de 2019, p. 14), ha mostrado cierta independencia de criterios frente a la crisis venezolana que no significó un apoyo a Caracas<sup>3</sup>, lo mismo puede decirse del gobierno que derrocó a Evo Morales en Bolivia y su asilo en el país.<sup>4</sup>

Incluso en otro punto de la agenda de seguridad internacional si ha marcado una diferencia, al afirmar que su gobierno reafirmó “no involucramiento de las FFAA en cuestiones de seguridad interior.” (Fernández, 2020)

Si bien la decisión de condicionar toda la acción externa a la resolución del problema del endeudamiento y que los otros temas queden subordinados a esa cuestión, podemos decir que en términos de seguridad las decisiones del gobierno han sido variadas.

El **Acuerdo Mercosur-Unión Europea** es otra de las piedras de toque de las externalidades. Aquí las señales del nuevo gobierno han sido confusas, ya que se continúan con las negociaciones pero hubo escasas palabras del Presidente al respecto, como destacó la agencia EFE, con motivo del lanzamiento del "Plan Estratégico Automotor 2030": "Nosotros no tenemos problema que junto al Mercosur vayamos a unirnos a la Unión Europea, eso en la medida que esa decisión no afecte a nuestra industria" y consideró que el Mercosur "espacio común desde donde enfrentar a la globalización" que debe ser asumida como un "hecho irreversible" que se debe asumir con "inteligencia". (EFE, 2019) Coincidió con vos Javier, el acuerdo es contrario al desarrollo. Pero la expresión del Presidente es ambigua, ya que podría interpretarse un aval al instrumento regional

---

<sup>3</sup> Como ejemplo véase el informe 005/20 reclamando por el fin del hostigamiento a opositores, pero también afirmando el derecho de no intervención y una amplia participación internacional (Ministerio de Relaciones Internacionales, Comercio Internacional y Culto, 2020)

<sup>4</sup> Según la agencia Bloomberg el gobierno de Trump habría reclamado al argentino por estas dos cuestiones y haciendo saber que podría “retacear” el apoyo norteamericano en el FMI para la negociación de la deuda. (Clarín, 4 de enero de 2020, p. 19)

o un rechazo, creemos que la respuesta a este interrogante podría mostrar cuales son los límites del pragmatismo del gobierno argentino.

En su discurso de asunción ha destacado el cambio de sentido en el tema de **Malvinas**, cuando señaló que:

*Defenderemos nuestros derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, la plataforma continental, la Antártida Argentina y los recursos naturales que estas extensiones poseen porque pertenecen a todos los argentinos. (Fernández, 2019)*

Para ello ha tomado una serie de iniciativas y dado anuncios importantes. La primera fue la restitución del rango de Secretaría al área encargada de Malvinas en la Cancillería marcando la relevancia otorgada a este asunto y el nombramiento de Daniel Filmus para encabezarla, quien había ocupado el cargo durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner.

Por otra parte, durante su primer discurso de aperturas de las sesiones ordinarias del Congreso en marzo de 2020, el Presidente anunció el envío al Congreso de tres proyectos de ley: uno de Creación del Consejo Nacional de Asuntos Relativos a las Islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y Espacios Marítimos Correspondiente” que estará formado por representantes políticos, académicos y ex Combatientes; luego otro sobre “Demarcación del límite exterior de la plataforma continental argentina” para preservar los recursos naturales de la zona de jurisdicción nacional según lo establecido por Naciones Unidas, y; finalmente, el Régimen Federal Pesquero que busca sancionar la pesca ilegal en el área. (Fernández, 2020)

Estas medidas delinean el alejamiento del paradigma de priorizar negocios por soberanía que había caracterizado a la gestión anterior, ya que buscan, por un lado, consenso social para sus políticas, y por otro, delimitar no sólo el espacio soberano argentino, sino también tener el control en la disposición de los recursos que se encuentran allí.

La cuestión de China representa una incógnita, si bien fue resaltado en sus discursos, la pregunta que nos hacemos, ¿esta relación va a estar sujeta a los mismos condicionamientos que observamos en otras áreas? No es un dato menor el retorno de la Doctrina Monroe que propone Trump para alejar al gigante asiático. Las relaciones con Beijing son importantes si se buscan inversiones "sin condicionalidades", incluso pueden ser más importantes que las que puede aportar Occidente, como pudimos observar Macri no lo valorizó y debió corregir su propuesta original frente a esta realidad.

A diferencia de otros informes iniciales de gestión, aún no hemos conseguido evaluar precisamente esta gestión, por eso hemos planteado algunas cuestiones sueltas, pero no queríamos dejar de contribuir con ellas para seguir pensando esta política exterior.

### **Bibliografía**

Clarín, 13 de diciembre de 2019. “El gobierno mantendrá a Hezbollah en el listado de grupos terroristas.” *Clarín*, p. 14.

Clarín, 4 de enero de 2020. “Advierten que Trump podría retacear su apoyo a la Argentina en la negociación con el FMI. *Clarín*, p. 19.

EFE. 17 de diciembre de 2019. “Fernández avala el acuerdo Mercosur-UE si "no afecta" a

la industria argentina”, rescatado de: <https://www.efe.com/efe/america/economia/fernandez-avala-el-acuerdo-mercosur-ue-si-no-afecta-a-la-industria-argentina/20000011-4134547?fbclid=IwAR31mXsiNR7lgNDj42WHjIHRGm7IPgAHIACRMBogChHl-ChsRqFqpATJCsYE>

Fernández, A. 2019. Asunción Alberto Fernández: discurso completo del nuevo presidente. *Clarín*. Buenos Aires, Argentina. Rescatado de: [https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente\\_0\\_fxJxjVYE.html](https://www.clarin.com/politica/asuncion-alberto-fernandez-discurso-completo-nuevo-presidente_0_fxJxjVYE.html)

Fernández, A. 2020. Discurso del presidente Alberto Fernández al encabezar la apertura del periodo 138 de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación. *Casa Rosada*. Buenos Aires, Argentina. Rescatado de: <https://www.casarsada.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>

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. 5 de enero 2020. Informe para para la Prensa N°: 005/20: La Argentina hace un llamado a recuperar la normalidad democrática en Venezuela. Buenos Aires, recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-argentina-hace-un-llamado-recuperar-la-normalidad-democratica-en-venezuela>

Nejamkis, G. 2 de febrero de 2020. “Bolsonaro reiteró que quiera reunirse con Alberto y habló de buena relación”. *Clarín*, p.8.

Niebiskikwiat, Natasha. 30 de noviembre de 2019. “Luego del traspaso de mando, la Argentina no se irá del Grupo de Lima”. *Clarín*, p. 14.

Página/12. 16 de enero de 2020. “Felipe Solá creará en Cancillería la Dirección de la Mujer y Asuntos de Género”. *Página/12*. Rescatado de: <https://www.pagina12.com.ar/242006-felipe-sola-creara-en-cancilleria-la-direccion-de-la-mujer-y>