

HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA POLÍTICA EXTERIOR AUTÓNOMA: REFLEXIONES EN TORNO A LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE ALBERTO FERNÁNDEZ Y CRISTINA FERNÁNDEZ

TOWARDS THE CONSTRUCTION OF AN AUTONOMOUS FOREIGN POLICY: REFLECTIONS ON THE
FOREIGN POLICY OF THE GOVERNMENT OF ALBERTO FERNÁNDEZ AND CRISTINA FERNÁNDEZ

Francisco Ignacio Michel

Universidad Nacional de Córdoba
ignamichel19@gmail.com



Francisco Ignacio Michel es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Siglo 21, Maestrando en Relaciones Internacionales y Doctorando en Estudios Internacionales por el Centro de Estudios Avanzados, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Córdoba. Actualmente, se encuentra cursando la Especialización en Estudios Chinos de la Universidad Nacional de la Plata. Es miembro adscripto del programa de investigación Coyunturas problemáticas en los estudios internacionales: globalización, capitalismo tardío y posmodernidad (CEA, UNC), y participa como investigador en el proyecto Fuentes ideológicas y persistencias culturales en el lenguaje político de las élites gubernamentales chinas. Una aproximación histórica para la comprensión de las regulaciones y comunicaciones estatales producidas en la República Popular China (CIFFyH- UNC).



Resumen || En el presente ensayo exploratorio, se busca analizar desde la teoría de la autonomía la política exterior del gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández en el periodo seleccionado (2020-2021). Con lo cual, en una primera instancia, se desarrollan los conceptos más importantes de la teoría de la autonomía. En una segunda instancia, se abordará el contexto regional e internacional de Argentina para, finalmente, adentrarnos en el análisis de los factores centrales del periodo analizado.

Palabras clave || Autonomía, Argentina, Fernández, Política Exterior, Deuda

Abstract || In this exploratory essay, we seek to analyze from the theory of autonomy the foreign policy of the government of Alberto Fernández and Cristina Fernández in the selected period (2020-2021). With which, in the first instance, the most important concepts of the theory of autonomy are developed. In a second instance, the regional and international context of Argentina will be addressed to, finally, delve into the analysis of the central factors of the analyzed period.

Keywords || Autonomy, Argentina, Fernández, Foreign Policy, Debt



Pensar(nos) desde el Sur

El surgimiento de la Teoría de la autonomía se da a fines de la década del '70, en época de prolíferos debates académicos donde se problematizaba al fenómeno de la dependencia de los países latinoamericanos. Los intelectuales pioneros en estas discusiones fueron Juan Carlos Puig (1980; 1984) de Argentina, y Hélio Jaguaribe (1979) de Brasil.

La selección de nuestra perspectiva surge de la intención de pensar las relaciones internacionales desde marco teóricos provenientes del cono sur, particularmente desde la Argentina, entendiéndola como un país periférico con condiciones objetivas para la construcción de su propio conocimiento. Nos proponemos pensar de manera crítica la internacionalización de las disciplinas sociales. No obstante, "no se trata de apelar a la periferia desde un punto geográfico, sino recuperar enfoques y perspectivas muchas veces silenciados" (Míguez y Daciancio, 2016: 188).

Consideramos a la Teoría de la autonomía como una tercera posición entre el *mainstream*, surgido en los países del norte, y las teorías de la dependencia, que emergen en los países de América Latina. Coincidimos con Colacrai (2006) en que el fin de esta corriente consiste en ofrecer "marcos explicativos y propositivos superadores de la denominada teoría de la dependencia y sobre todo de aquella de sus vertientes que impulsaba el cambio revolucionario" (p. 16). En ese sentido, para Míguez (2017), las teorías de la dependencia "partieron de la discusión con las teorías del desarrollo (Rostow) —en sus vertientes de la dualidad estructural y el estructuralismo cepalino de Raúl Prebisch—, así como de las versiones ortodoxas del marxismo" (p. 210).

Ahora bien, en pos de analizar lo que entendemos como elementos centrales de la política

exterior de Fernández en el periodo de análisis, es necesario preguntarnos ¿qué es la autonomía? Para Juan Carlos Puig (1980), fundador de la doctrina en la Argentina, es la capacidad de maniobrabilidad de un país en el sistema internacional, contemplando los márgenes condicionantes a los que esté impuesto. Por otro lado, para Jaguaribe, "la autonomía significa margen de autodeterminación en asuntos domésticos y capacidad de actuación internacional independiente" (Míguez, 2017: 211).

A lo largo de este ensayo se entiende a la autonomía "como un concepto esencialmente político" (Russel y Tokatlian, 2002: 164). En coincidencia con Miranda (2003), "se trata de la construcción de la voluntad, como un proceso en el cual se van adscribiendo objetivos y prácticas autonomistas de acuerdo a las condiciones objetivas que, inevitablemente, soporta el actor estatal" (p. 2).

En este sentido, destacamos el aporte de Puig, que propone cuatro etapas para caracterizar la autonomía de un país. En primer lugar, la dependencia paracolonia donde "las elites que conducen un estado periférico o dependiente actúan prácticamente como un apéndice" de la potencia hegemónica (Míguez, 2017: 211). En segundo lugar, la llamada dependencia nacional se diferencia de la anterior principalmente porque las elites formulan un proyecto nacional, aunque se encuentra subordinado y condicionado por la potencia hegemónica. En tercer lugar, Puig se detiene en la autonomía heterodoxa, donde el estado periférico en un orden bipolar puede sacar ventajas y llevar a cabo una política exterior en base a sus intereses nacionales, pero contemplando la existencia de las potencias dominantes, dado que "...el límite de la heterodoxia era no deslindarse de los compromisos estratégicos correspondientes a su bloque (no llegar en todo caso, a la autonomía secesionista)" (Colacrai, 2006: 17). Por último, esta



autonomía secesionista que implica la ruptura total con la potencia hegemónica y las consecuencias que eso conlleva. Como sostiene Simonoff (2014): “En cada una de estas categorías se definen por el rol que le asignan las elites a su proyecto de Estado en el sistema internacional” (p. 189).

Distintas autoras contemporáneas (Bueno, 2016; Míguez, 2013, 2020; Colacrai, 2019), que abordaron el estudio de la doctrina de la autonomía, plantean la necesidad de caracterizar al sistema internacional con el fin de comprender el nivel de autonomía en Argentina. En ese sentido, para Puig (1984) es necesario “partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluye” (p. 43). Por estos motivos, a continuación, se desarrolla el contexto internacional y regional que tuvo Argentina durante nuestro periodo de análisis.

Un mundo en transición

En el sistema internacional, desde la caída del Muro de Berlín en el año 1989 y la posterior desintegración de la Unión Soviética, se da la prominencia de Estados Unidos como líder global indiscutido. La globalización en auge invitaba a pensar en una *sociedad global*, mientras que el capitalismo abandonaba el estado de bienestar que supo construir después de la Segunda Guerra Mundial, para mutar en neoliberalismo. A su vez, el consenso de Washington se imponía en la región latinoamericana y, desde el campo académico norteamericano, se hablaba del fin de la historia (Fukuyama, 1992). Como lo explican Actis y Creus (2021), se da “un momento de excepcionalidad histórico en relación a la abrumadora asimetría de poder vigente” (p. 38) —entre los Estados Unidos y el

resto de los países—.

En efecto, a comienzos del siglo XXI emerge un actor clave desde el lado oriental: la República Popular China (RPC); por entonces, potencia económica con incidencia solo regional, pero que, paulatinamente, da comienzo a un nuevo proceso de vinculación con el sistema internacional. En palabras de Rosales (2020), “la integración de China a la economía global, desde su ingreso en la OMC en 2001, terminó incidiendo sobre las características mismas de la globalización” (p. 13). En este sentido, es destacable el proceso que se da en el país bajo el liderazgo de Xi Jinping, donde la RPC deja atrás los preceptos de Deng Xiaoping que fueron guía de su política exterior: “No antagonizar, no tener enemigos, no levantar ninguna bandera y no liderar” (Peng Guangqian y Yao Youzhi, 1994: 23). Ya para la segunda década del siglo XXI, puede encontrarse en la RPC un actor que deja entrever sus ambiciones geopolíticas y se posiciona en términos de igualdad a la hora de discutir con los Estados Unidos.

No obstante, la reconfiguración de la economía global —del Atlántico norte al Pacífico norte— se da principalmente por lo que entendemos como un *agotamiento* de la hegemonía de los Estados Unidos. Si bien hay motivos multicausales, son destacables dos instancias de distinta índole, producidas en el primer decenio del siglo XXI. En principio, por la creación, por parte de Estados Unidos, de un nuevo enemigo a vencer, el *terrorismo*, que se produce como consecuencia de los atentados a las Torres Gemelas, y que tiene como resultado la creación de la *doctrina de la guerra preventiva* de George Bush y las posteriores invasiones a Afganistán e Irak. Como segunda instancia, la crisis económica-financiera, que nace en los Estados Unidos para luego propagarse a nivel mundial (Stiglitz, 2010).

Por lo cual, la conjunción del ascenso de la



RPCCh y el *agotamiento* hegemónico de los Estados Unidos ha provocado diversos análisis e hipótesis académicas sobre el devenir del sistema internacional y sus consecuencias (Allison, 2018; Actis y Creus, 2021; Liu, 2015; Mearsheimer, 2014). Esta situación presenta un nuevo escenario de análisis para un país periférico como la Argentina, ubicado en la zona de influencia de los Estados Unidos, pero que, a su vez, desde el año 2004 viene construyendo de manera ascendente una relación con la RPCCh, que se ha convertido en política de estado y que tuvo vigencia a pesar del cambio del signo político del gobierno en el año 2015.

Al respecto de esta ascendente vinculación, Míguez (2013) plantea una controversia que entendemos importante contemplar a la hora de pensar la política exterior de la Argentina: "Para poder construir una inserción internacional autónoma, no alcanza con distanciarse de los dictámenes de la potencia hegemónica de turno, en este caso, los EEUU. Es condición necesaria pero no suficiente" (p. 279). Con lo cual, ante el escenario descrito en el que la RPCCh cuenta con más incidencia global, y en la región latinoamericana en particular, es necesario problematizar esta vinculación a los fines de mantener una política exterior autónoma.

Una región convulsionada

El contexto regional con el que se encuentra Fernández al asumir era sumamente adverso: Brasil —principal socio comercial de la Argentina— era gobernado por Jair Bolsonaro, un presidente de extrema derecha que, en pleno proceso electoral argentino, se manifestó a favor del triunfo de Mauricio Macri; Ecuador atravesaba una grave crisis política debido a manifestaciones contra el gobierno de Lenin Moreno; la República Plurinacional de Bolivia era gobernada por la presidenta de facto

Jeanine Añez, como resultado del golpe de estado a Evo Morales en el año 2019; en ese mismo año, en Uruguay, el Frente Amplio pierde las elecciones luego de gobernar quince años consecutivos; mientras que Chile atravesaba manifestaciones multitudinarias por una serie de demandas históricas y en contra de las políticas neoliberales que se llevaron a cabo durante el gobierno de Sebastián Piñera y que tuvieron como desenlace el llamamiento a una asamblea constituyente.

El devenir de la política interna

Resulta imperiosa la tarea de indagar en la política interna para poder pensar los márgenes de autonomía y comprender la política exterior de Fernández. En ese sentido, en coincidencia con Míguez (2017) "medir el comportamiento autónomo en el área de la política exterior implica también referirse a la política interna, dado el profundo entramado entre una y otra" (p. 225). A su vez, para Russell y Tokatlian (2002) "los factores internos desempeñan un papel importante en el mantenimiento y ampliación de los grados de autonomía de cada país" (p. 175).

Por esto señalamos que, desde principios del año 2000, la política argentina está marcada —tanto en sus adhesiones como en su oposición— por el Frente para la Victoria, frente político que gobernó la Argentina durante doce años ininterrumpidos (2003-2015). Esta coalición estuvo compuesta principalmente por el Partido Justicialista (PJ) y por sectores progresistas —parte del radicalismo y distintos movimientos sociales—. Este frente político, denominado *Kirchnerismo*, gobernó el país en su primera fase con Néstor Kirchner, y en una segunda instancia, con Cristina Fernández.

Para entender al gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) es necesario contemplar el contexto



en el cual asume la presidencia. Argentina había atravesado en el 2001 la crisis económica, social, institucional, bancaria y política más importante de las últimas décadas en el país y, por la magnitud de la diversificación de la crisis, representó —en términos de consecuencias— la de mayor envergadura en el Cono Sur. El estallido social producido al inicio del siglo en la Argentina fue el desenlace de las políticas neoliberales llevadas a cabo durante la década del '90. Por ello, en diciembre del 2001, se dan tres renunciaciones presidenciales consecutivas en el lapso de quince días, como producto de una movilización popular a lo largo del país, que tuvo como consecuencia una cruenta represión policial y un saldo de treinta y nueve muertos. Por lo cual, ante el contexto descrito, podemos considerar que el de Néstor Kirchner fue un gobierno que, desde su inicio, estuvo abocado a la búsqueda de la gobernabilidad e institucionalidad de la Argentina.

Al respecto de la política exterior de Kirchner se da una reactivación de “ciertas nociones conceptuales debilitadas en la década del noventa como: intereses nacionales, patria y dignidad nacional” (Rapoport, 2020: 178). En cuanto a medidas políticas, consideramos a tres como centrales y que, a su vez, marcan una línea de continuidad en los gobiernos de Cristina Fernández: la renegociación y posterior pago de la deuda al Fondo Monetario Internacional (FMI), la negativa a la firma del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la construcción de una estrecha alianza con Brasil.

Las presidencias de Cristina Fernández (2007-2015) estuvieron marcadas por una profundización de las políticas iniciadas por Néstor Kirchner y, principalmente, por la recuperación de un ícono del Peronismo como lo fue la movilidad ascendente —lo que le permitió obtener la reelección con el 54% de los votos en el año 2011, siendo la segunda

presidenta más votada en la historia de Argentina después de Juan Domingo Perón en las elecciones del año 1973, y la primera mujer en acceder a la presidencia a través de elecciones—. No obstante, el devenir de la profundización de las políticas que se llevaron a cabo desde el año 2003 conllevó la construcción de una fuerte oposición compuesta por distintos sectores políticos, económicos, judiciales y mediáticos que impidieron la ejecución de distintas medidas gubernamentales; entre las más resonantes, por ejemplo, se encuentran la Ley de Retenciones y Creación de Fondo de Redistribución Social, la Ley de Reforma Judicial y la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual.

Con respecto a la política exterior durante las gestiones de Cristina Fernández (2007-2015), coincidimos con las apreciaciones de Míguez:

Durante los años Kirchneristas, la Argentina ganó autonomía en función de la recuperación de algunos resortes de la economía, del margen de acción respecto de los Estados Unidos y en cuanto a posiciones diplomáticas —algunas acordadas regionalmente— que hacen a la construcción de una identidad nacional. Sin embargo, gran parte de la estructura económica y de la inserción internacional continuó reflejando los vínculos dependientes y periféricos con tradicionales y nuevos socios. (Míguez, 2016: 112)

En el año 2015 se produce un cambio de gobierno y Argentina se convierte en el primer país de la región que hace un giro a la derecha, a través de elecciones democráticas y sin ningún tipo de condicionamiento e interferencias en el proceso electoral —a diferencia, por ejemplo, de Brasil en el año 2018, donde la victoria de Jair Bolsonaro se dio posteriormente al encarcelamiento del principal líder de la oposición y candidato, Luiz Inácio Lula da



Silva—.

La alianza electoral denominada Cambiemos, compuesta por la Unión Cívica Radical (UCR), Coalición Cívica ARI (CC-ARI) y Propuesta Republicana (PRO), bajo el liderazgo de este último, ha sido caracterizada oportunamente por Natanson (2014) como parte de las “nuevas derechas” que emergieron en el continente desde el año 2013, con características que las diferencian de las derechas clásicas. En ese sentido, el autor señala tres rasgos centrales. En primer lugar, son “democráticas” (a diferencia de distintos ejemplos históricos en los que la derecha tomaba el poder a través del fraude electoral o con golpes de estados —como fueron los casos de: Argentina en los años 1955, 1966 y 1976, Brasil durante el año 1964 y Chile en el año 1973). En segundo lugar, se da la construcción de un perfil “posneoliberal” a pesar de ser una estrategia de marketing político. Como señala Natanson (2014) “aunque sus programas económicos incluyen las conocidas prescripciones pro-mercado, son escasas las menciones explícitas a las políticas de desregulación, privatización y apertura comercial que constituían el núcleo básico del Consenso de Washington” (parr. 5). En tercer lugar, Natanson (2014) señala que las nuevas derechas adoptaron un perfil “social” para poder llegar al gobierno, basado en la promesa de mantener las políticas sociales vigentes.

El gobierno encabezado por Mauricio Macri se caracterizó, en el plano económico, por la toma de deuda externa y la desregulación financiera; en lo político, por su alianza con los grandes medios de comunicación, la elite económica y amplios sectores del poder judicial. Por lo cual, podemos caracterizar al gobierno de Cambiemos, en palabras de Busso (2018), como representante del “bloque hegemónico”. Así mismo, su retórica durante los cuatro años en el

gobierno, se basó principalmente en el slogan: *la corrupción kirchnerista*. Esto fue acompañado por (y siendo parte de) una persecución judicial a la oposición y una campaña mediática llevada a cabo por los grandes medios de comunicación.

Al respecto de la política exterior de Macri, se pueden destacar: un alineamiento con los Estados Unidos en busca de una convergencia económica que no fue tal; el cambio de postura respecto de Malvinas, terminando con una política de estado en contra de las distintas resoluciones de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) y la Ley de Hidrocarburos Argentina. En cuanto a la región, desde su discurso electoral y durante toda su gestión, Macri mantuvo un fuerte discurso contra Venezuela. En cuanto a la integración regional, su apuesta fue a través de los organismos como la OEA (Organización de Estados Americanos) y el PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur), pero se mostró en contra de la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños) y la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) (Rapoport, 2020). A su vez, los dos sucesos de mayor relevancia llevados a cabo en la política exterior del macrismo —en relación a la región— fueron: la pasividad respecto a la destitución de Dilma Rousseff en Brasil a través de un *impeachment* en el año 2016, y la participación en el golpe de estado a Evo Morales en Bolivia en el año 2019.

La búsqueda de una orientación autonomista en la política exterior de Alberto Fernández

El gobierno de Alberto Fernández se encuentra en curso al momento de la escritura y envío de este ensayo. Por lo cual, es importante aclarar que este apartado versará sobre el periodo de los años 2020-2021 y se tomarán dos factores centrales: la



pandemia del Covid-19 y el endeudamiento externo que, entendemos, condicionan y determinan tanto la política interna como la externa.

La política exterior de Alberto Fernández tiene un origen complejo cuando en noviembre del 2019 –aún como presidente electo– realiza distintas articulaciones con gobiernos latinoamericanos; principalmente, con el gobierno de México para salvaguardar la vida del presidente de Bolivia, Evo Morales, y su vice, Álvaro García Linera, ambos víctimas de un golpe de Estado y perseguidos por las fuerzas de seguridad de ese país (Serrano Mancilla, 2021). Esta situación, en retrospectiva, es aún más grave ya que el gobierno argentino de por entonces no solo avaló discursivamente el golpe (tanto en palabras de Macri¹ como del canciller Jorge Faurie²) sino que, además, ha trascendido en investigaciones judiciales de Bolivia que el gobierno argentino envió armamento represivo en los días posteriores al golpe de Estado del país vecino³.

A las semanas de asumir, Fernández, como presidente en ejercicio, debe enfrentarse a un hecho sistémico y disruptivo como es el Covid-19. La pandemia que se origina en la ciudad de Wuhan

de la RPCh se dispersa por todo el mundo en corto plazo, como producto de la interdependencia entre los distintos países y el avance objetivo de la globalización, en términos de conectividad. De esta manera, en un breve lapso de meses, gran parte del mundo se encontraba bajo algún tipo de aislamiento sanitario que provocó que, a la crisis sanitaria, se le sumara una aguda crisis económica. Por lo tanto,

la expansión efectiva y potencial del virus afectó a la economía real de todos los países del mundo en su totalidad, sin distinción de sectores, y provocó un crack bursátil mayor al experimentado en 2008 ante la elevada incertidumbre de los mercados respecto de los inconmensurables efectos de la pandemia. (Actis y Creus, 2020: 46)

A fines del año 2020, distintos Estados, laboratorios y universidades del mundo dan comienzo a la producción de la vacuna contra el Covid-19. En ese contexto, las potencias occidentales prosiguieron el comportamiento que tuvieron con los materiales sanitarios⁴ al comienzo de la pandemia y, en esta oportunidad, fueron un peldaño más en esa dirección:

Mientras Europa se retiraba de los mercados internacionales para asegurarse la vacuna, EE.UU. y Reino Unido sellaban contratos confidenciales con algunos laboratorios e hicieron grandes compras por adelantado, pero Washington fue más allá al exhumar la Ley de Producción de Defensa –que data de la guerra de Corea– para obligar a las empresas a fabricar material médico y, lo que es quizás más importante, para imponer prohibiciones de facto a las exportaciones de vacunas. (Honorable Senado

1 Ver Mauricio Macri llamó “presidenta electa de Bolivia” a Jeanine Áñez (5 de diciembre de 2019). *TN*. https://tn.com.ar/politica/el-furcio-de-mauricio-macri-llamo-presidenta-electa-de-bolivia-jeanine-anez_1015948/

2 Ver Jorge Faurie negó que en Bolivia haya un golpe de Estado y sugirió que Evo Morales “podría no haber aceptado” el pedido de renuncia de las Fuerzas Armadas (12 de noviembre de 2019). *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2019/11/12/jorge-faurie-nego-que-en-bolivia-haya-un-golpe-de-estado-y-sugirio-que-evo-morales-podria-no-haber-aceptado-el-pedido-de-renuncia-de-las-fuerzas-armadas/>

3 Ver Armas de Argentina a Bolivia: el escándalo de presunta entrega de pertrechos durante las protestas bolivianas de 2019 por el que se denuncia a Macri (13 de julio de 2021). *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57829691>

4 Ver Martín, I. (3 de abril de 2020). Coronavirus: los países se lanzan a una “guerra” (sucia) por los barbijos. *Clarín*. https://www.clarin.com/mundo/coronavirus-paises-lanzan-guerra-sucia-barbijos_0_rIX92OPmy.html



de la Nación, 2021: 46)

En cuanto a las potencias no occidentales, Rusia en el mes de agosto del año 2020 se convierte en el primer país en registrar una vacuna contra el Covid-19 y, en el corto plazo, da lugar a una estrategia de *soft power*, dando prioridad a la exportación de vacunas a distintos países. Al respecto la RPCh, en su territorio, realizó un abordaje estricto de la pandemia, lo que le permitió controlar al virus en el corto plazo. A su vez, emprendió una campaña de colaboración de materiales sanitarios con distintos países, denominada la *diplomacia del barbijo*, con el objetivo de mitigar el daño de su imagen a nivel mundial, debido a la connotación negativa que se creó desde occidente. Un ejemplo, en ese sentido, son las distintas alusiones que realizó oportunamente Donald Trump⁵, denominando al Covid-19 como el “virus chino”. A su vez, cuenta con tres de los principales laboratorios productores de vacunas del mundo: *Sinopharm*, *Cansino* y *Sinovac* que, al igual que el laboratorio *Gamaleya* de Rusia, apostaron a la exportación de la vacuna. Entendemos que ambos países, siguiendo sus intereses geopolíticos, emprendieron una estrategia de vinculación con el exterior en relación a las vacunas, en contraposición con la actitud mezquina de las potencias occidentales

En el plano interno, el gobierno argentino respecto de la pandemia atravesó distintas instancias en las que la disputa política con la oposición fue ascendente: se organizaron marchas en contra de las medidas de aislamiento, se dieron posicionamientos políticos sin asidero científico en contra de la vacuna *Sputnik V* y se fue creando un movimiento

negacionista de la pandemia que proclamó en contra de la ciencia, en contra de las vacunas y de todas las medidas relacionadas al confinamiento sanitario. Aquí es importante destacar que el surgimiento de estos movimientos se dio a nivel internacional con más arraigo en Europa y Estados Unidos.

Sin embargo, la adquisición de vacunas en Argentina –en un escenario de pandemia en el que los distintos países productores tenían como política la no exportación– se logró de manera eficiente; a punto tal que se destacó entre los primeros países de la región en dar comienzo a la inoculación de su población en diciembre del 2020⁶. Así mismo, como la sociedad argentina cuenta con una cultura sanitaria y décadas de un sistema de salud público, le permitió al gobierno avanzar en una campaña de vacunación de todo el conjunto de la sociedad de manera acelerada, posicionando al país entre los diez países con mayor porcentaje de su población vacunada a fines del 2021⁷.

El otro elemento que se aborda en este ensayo, que entendemos central para la política interna y externa de Argentina, es el endeudamiento en el que se encontraba el país al momento de la asunción de Fernández. En ese sentido, al respecto de lo que implica para la historia de nuestro país el endeudamiento como política de estado, coincidimos con el documento del *Plan Fénix* elaborado en el año 2010:

La deuda pública externa ha sido un condicionante central en el escenario económico y político de la Argentina; su continua expansión a lo largo de los

5 Ver “Virus chino” y expulsiones de periodistas: tensiones entre Washington y Beijing (19 de marzo de 2020). *France 24*. <https://www.france24.com/es/20200318-tensiones-china-estados-unidos-trump-virus>

6 Ver Rivas Molina, F. y Sahuquillo, M. R. (29 de diciembre de 2020). Argentina inicia en América Latina la aplicación de la vacuna rusa contra la covid-19. *El País*. <https://elpais.com/sociedad/2020-12-29/argentina-inicia-en-america-latina-la-aplicacion-de-la-vacuna-rusa-contra-la-covid-19.html>

7 Ver <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>



últimos treinta años ha constituido uno de los más formidables obstáculos para el crecimiento del país. (Zaiat, 2012: 277)

El gobierno de Macri, antecesor al gobierno de Fernández, retoma la lógica neoliberal argentina, ausente en los años del kirchnerismo; en palabras de Brenta (2020: 230):

La deuda pública se constituye así en una variable central del modelo de acumulación rentística y financiera que inauguró la última dictadura militar, y restaurado en ese periodo. El objetivo de inscribir la política de endeudamiento en el contexto de toda estrategia económica y vinculación internacional que es reiterada en la historia reciente de nuestro país.

Por lo cual, “la política de deuda implementada durante el gobierno de Cambiemos tiene impacto en muchas otras variables de la economía y condiciona fuertemente al gobierno sucesor” (Brenta, 2020: 258).

La política de endeudamiento no tuvo ningún rédito en infraestructura, financiamiento para empresas argentinas o en robustecer las reservas del Banco Central. El endeudamiento llevado a cabo durante los años 2015-2019 fue funcional a la lógica de la especulación y la fuga de divisas. De este modo, entendemos que el gobierno de Fernández no solo recibió el país en *default*, sino también la herencia de la deuda con los tenedores privados y el préstamo más grande de la historia del FMI a un país —de un monto de 56 mil millones de dólares; préstamo que, a su vez, no respetó el estatuto del organismo y fue adjudicado por cuestiones ideológicas al gobierno argentino de turno—⁸.

Reflexiones finales

Pensar la política exterior del Gobierno de Alberto Fernández y Cristina Fernández en los dos primeros años de mandato, tomando como factores de análisis el abordaje tanto de la pandemia del Covid-19 como el endeudamiento con el FMI, nos permitió establecer la existencia de rasgos autonomistas. No obstante, dicha característica ha tenido como consecuencia una fuerte resistencia interna descrita oportunamente en este ensayo.

Así mismo, en coincidencia con Míguez (2022), creemos que la autonomía en los países en condición de periferia, “continúa siendo un objetivo que se afirma a partir de la lucha contra hegemónica frente a los grandes poderes centrales —condicionada por la dinámica de la política interna— y por lo tanto, es por oposición a dichos poderes” (p. 20). De tal modo, siguiendo a la autora, “esa confrontación siempre debe medirse en función de márgenes de acción, estrategias conjuntas y fuerzas internas que las sostengan” (Míguez, 2022: 20).

Entendiendo que la dinámica interna condiciona y reconfigura a la política externa, un aspecto fundamental a indagar es el rol de la elite. Por lo cual, nos preguntamos: ¿se puede pensar la inserción internacional del país sin problematizar su rol? ¿Cuánto es su incidencia en la política exterior? Al respecto, Colacrai (2019) afirma que: “Según el comportamiento que ellas asuman, pueden ser facilitadoras o minizadoras del fenómeno de la dependencia” (p. 123). Para Miranda,

(...) no hay objetivos y prácticas autonomistas sin un compromiso político de las élites con estos objetivos

8 Ver Lejtman, R. (28 de julio de 2020). Un asesor de Trump reveló por qué ayudaron al gobierno de Macri a acceder a un rescate del Fondo Monetario Internacional. *Infobae*. <https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/>

[infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/](https://www.infobae.com/politica/2020/07/28/un-asesor-de-trump-revelo-por-que-ayudaron-al-gobierno-de-macri-a-acceder-a-un-rescate-del-fondo-monetario-internacional/)



y prácticas. Esta aseveración tiene que ver con la idea de que la autonomía política es proporcional a los propósitos y acciones autonomistas de las élites. (Miranda, 2003: 3)

Con esta premisa entendemos que se deja abierto el debate para un futuro ensayo en el cual profundizar en el rol de la elite argentina. En afinidad con los planteos de Puig y los distintos autores mencionados a lo largo de este ensayo, creemos que urge problematizar este rol, ya que resulta determinante no solo para la política interna, sino a la hora de pensar la inserción de Argentina en el mundo.

Por todo lo dicho, el período transitado durante el gobierno de Fernández ha mostrado características autonómicas, tanto en el caso de la adquisición de las vacunas —siendo de los primeros países de la región en obtenerlas—, como en la diversificación de la compra —en este último caso, con una fuerte oposición mediática y política al no tener prioridad en firmar contratos con laboratorios de los Estados Unidos (Simonoff, 2022)—. En cuanto a la deuda externa, hasta el momento se ve una similitud con los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2011-2015), retomando una tradición histórica argentina a favor de la reestructuración de deudas soberanas; esto se pudo constatar en intervenciones de Fernández durante distintos foros multilaterales⁹, haciendo alusión a la problemática del endeudamiento para los países en desarrollo. En ese sentido, Fernández ejerció una *diplomacia financiera*, manteniendo encuentros con los mandatarios de España, Alemania, Francia, Italia,

⁹ Ver Calderaro, R. (1 de noviembre de 2021). Alberto Fernández: “Logramos que el G20 comprenda el problema argentino y le plantee al FMI resolver los sobrecargos”. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/378524-alberto-fernandez-logramos-que-el-g-20-comprenda-el-problema>

Portugal e, incluso, el Papa Francisco, con el objetivo de contar con el apoyo de dichos países para un acuerdo sustentable entre Argentina y el FMI¹⁰.

Entendemos que el gobierno argentino cuenta con acotadas alternativas respecto a la *crisis de deuda*. Una es cumplir con los compromisos firmados por el gobierno de Macri, llevando a cabo un plan de ajuste para concretar las metas de pagos estipuladas y acceder, de ser necesario, a nuevos préstamos con el FMI u otros organismos multilaterales de crédito. Otra hipótesis es reestructurar la deuda y rediscutir los términos de la misma con el FMI. Y una tercera alternativa, que es esbozada mayormente por algunos sectores de izquierda, consiste en desconocer la deuda y declararla ilegal. Ahora bien, la decisión que se tome al respecto, deberá nutrirse de la historia reciente entre el organismo y la Argentina, y principalmente contar con una legitimidad política y social que la sustente.

Referencias bibliográficas

- ACTIS, Esteban y CREUS, Nicolás (2020). *La disputa por el poder global. China contra Estados Unidos en la crisis de la pandemia*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ALLISON, Graham (2018). *Destined for War. Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- BUENO, María del Pilar (2016). “Política exterior Argentina: el renovado desafío de la autonomía”. En: *Cadernos do tempo presente*, Nro. 24, pp. 3-37.
- BRENTA, Noemí (2020). “Los determinantes internos

¹⁰ Ver García, J. (9 de mayo de 2021). Alberto Fernández abrió la gira por Europa en busca de apoyo por FMI. *Ámbito*. <https://www.ambito.com/politica/alberto-fernandez/abrio-la-gira-europa-busca-apoyo-fmi-n5190983>



- de la política de la deuda externa pública de Argentina (2015-2019)". En: MÍGUEZ, María Cecilia y MORGENFELD, Leandro (coords.). *Los condicionantes internos de la política exterior: entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. Buenos Aires: Teseo, pp. 227-260.
- BUSSO, Anabella (2018). "Las relaciones internacionales latinoamericanas en la segunda década del siglo XXI: cambios, incertidumbre y desafíos". En: ABENTE BRUN, Diego y GÓMEZ FLORENTÍN, Carlos (eds.). *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*. Asunción: Universidad Nacional de Asunción, pp. 73-90.
- COLACRAI, Miryam. (2006). "Pensar la Política Exterior desde una lectura renovada de la Autonomía". En: BOLOGNA, Bruno (dir.). *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*. Rosario: UNR Editora, pp. 13-30.
- COLACRAI, Miryam (2019). "Perspectivas Teóricas, Relaciones Internacionales y Política Exterior en Argentina. Devenir y situación actual". En: *Estudios Internacionales*, Vol. 51, Nro. 194, pp. 113-130.
- FERNÁNDEZ ALONSO, José (2020). "La gestión de la deuda soberana durante la administración de Mauricio Macri (2015-2019)". En: IGLESIAS, Esteban y LUCCA, Juan Bautista (comps.). *La persistencia de la derecha Argentina: Cambiemos 2015-2019*. Rosario: UNR Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, pp. 173-188.
- FUKUYAMA, Francis (1992). *The end of History and the last man*. EE. UU.: The Free Press.
- HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN (2021). "Diplomacia de las vacunas". En: Dirección General de Relaciones Internacionales, pp. 1-69.
- JAGUARIBE, Helio (1979). "Autonomía periférica y hegemonía céntrica". En: *Estudios Internacionales*, Vol. 12, Nro. 46, pp. 91-130.
- LIU, Mingfu (2015). *The China Dream. Great Power Thinking & Strategic Posture in the Post-American Era*. New York: CN Times Books.
- MEARSHEIMER, John (2014). *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton & Company.
- MÍGUEZ, María Cecilia y DECIANCIO, Melisa (2016). "La internacionalización de la teoría de las relaciones internacionales en la Argentina. Los híbridos teóricos y su clasificación". En: *Papeles de trabajo*, Vol. 10, Nro. 18, pp. 169-192.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2013). *Los partidos políticos y la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Ariel.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2016). "La política exterior 2002-2015: nuevos aliados y el dilema de la autonomía". En: RAPOPORT, Mario. *Historia oral de la política exterior argentina (1966-2016)*. Buenos Aires: Octubre, pp. 85-115.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2017). "La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina". En: *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol. 12, Nro. 2, pp. 207-229.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2020). "De Macri a Fernández: dilema de la política Internacional Argentina". En: *Revista Sudamericana*, Nro. 13, pp. 80-110.
- MÍGUEZ, María Cecilia (2022). "Reflexiones breves sobre debates actuales". En: *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Vol. 1, Nro. 2, pp. 18-26.
- MIRANDA, Roberto (2003). "Argentina: autonomía



- en tiempos de crisis". En: *Relaciones Internacionales*, Vol. 12, Nro. 24, pp. 1-14.
- NATANSON, José (2014). "La nueva derecha en América Latina". En: *Le Monde diplomatique*, Nro. 185.
- PENG, Guangqian & YAO, Youzhi (1994). *Deng Xiaoping Zhanlüe Sixiang Lun. Sobre el Pensamiento Estratégico de Deng Xiaoping*. Beijing: Editorial de Ciencia Militar.
- PUIG, Juan Carlos (1980). *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar.
- PUIG, Juan Carlos (1984). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Buenos Aires: Grupo Editor Latino-americano.
- RAPOPORT, Mario (2020). *Política internacional argentina: desde la formación nacional hasta nuestros días*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- ROSALES, Osvaldo (2020). *El Sueño chino. Cómo se ve China a sí misma y cómo nos equivocamos los occidentales al interpretarla*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIAN, Juan Gabriel (2002). "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur". En: *Perfiles Latinoamericanos*, Vol. 10, Nro. 21, pp. 159-194.
- SERRANO MANCILLA, Alfredo (2021). *Evo: operación rescate. Una trama geopolítica de 365 días*. Buenos Aires: Sudamericana.
- SIMONOFF, Alejandro (2014). "La vigencia del pensamiento autonómico de Juan Carlos Puig". En: *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, Año 23, Nro. 44, pp. 185-195.
- SIMONOFF, Alejandro (2022). "Análisis preliminar de la política exterior sanitaria de Alberto Fernández ante la pandemia (19 de marzo de 2019 a 21 de septiembre de 2021)". En: *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*, Vol. 1, Nro. 2, pp. 27-40.
- STIGLITZ, Joseph (2010). *Caída libre. El libre mercado y el hundimiento de la economía mundial*. España: Taurus.
- ZAIAT, Alfredo (2012). *La economía a contramano*. Buenos Aires: Planeta.

Fecha de recepción: 20 de enero de 2022.

Fecha de aceptación: 19 de junio de 2022.