

# La política exterior argentina de la administración Fernández: entre el contexto internacional incierto y los condicionamientos domésticos

Coordinada por Anabella Busso, Carla Oliva y Julieta Zelicovich<sup>1</sup>

## Presentación

Esta sección *dossier* reúne investigaciones que abordan la política exterior argentina contemporánea desde una lente particular: aquella que reconoce y afirma a la política exterior como política pública. La reflexión se enmarca dentro de un proyecto de investigación colectivo<sup>2</sup>, que busca impulsar el debate respecto de la política exterior argentina.

En la construcción de esta perspectiva teórico-metodológica, y también política, es necesario, en primer término, romper con la noción del Estado como actor racional unificado a la vez que identificar el carácter interméstico -esto es, doblemente condicionado por factores sistémicos y domésticos- de la política exterior. Es necesario además en el entendimiento de la política exterior como política pública, asumir la dinámica de la política exterior como un área de cuestiones situada en un entramado de relaciones de poder que son inherentes al Estado, con mecanismos, canales de acciones y de contestación que la moldean, dentro de los márgenes del régimen democrático.

En efecto, la discusión de la política exterior como política pública, especialmente en la región sudamericana, no puede desligarse del proceso de re-democratización de la década del '80, su impacto en el quehacer de la acción externa, y asimismo en la academia. Desde ese entonces, es posible encontrar una vasta

---

<sup>1</sup> Investigadoras del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI) radicado en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: [cipei@fcpolit.unr.edu.ar](mailto:cipei@fcpolit.unr.edu.ar)

<sup>2</sup> Proyecto de Investigación y Desarrollo (PID), radicado en la UNR, titulado "La Política Exterior Argentina frente a un contexto internacional incierto: aspectos teóricos-conceptuales y análisis multidimensional para la comprensión de vínculos y temas de agenda externa (2018-2023)"

producción académica que aborda la política exterior como política pública (Van Klaveren, 1992; Lima, 2000; Salomón y Pinheiro, 2013; Garcé y López, 2014; Merke y Tokatlian, 2014; Busso, 2019; Miguez, 2021), aunque sin conformar un paradigma dentro del estudio de la política exterior ni constituir una teoría (Fernández Alonso y Zelicovich, 2021). Aún si la concepción de la política exterior como política pública es un posicionamiento crecientemente difundido entre los análisis de política exterior, no existen consensos robustos respecto de su alcance: qué, cómo y cuándo la política exterior debe y puede ser entendida bajo este prisma de análisis.

En nuestro entender, la política exterior como política pública obliga a dos operacionalizaciones centrales: por un lado, aquella que reconoce la conjunción de condicionantes externos y domésticos en la formulación y acción de la política exterior de un país, -ubicándose en una larga tradición que recoge los planteamientos de Rosenau en adelante. En términos prácticos esto implica reconocer la incidencia del contexto y el tiempo en el que se formula y ejecuta la política exterior, y la manera en la que es internalizada mediante las percepciones y lecturas que los distintos agentes hacen de estos factores.

Por otro lado, este enfoque requiere reconocer en simultáneo a estos dos condicionantes el desarrollo del juego del proceso político: la conflictividad entre determinados actores con agencia suficiente para disputar por el sentido de la política exterior, y su capacidad para inducir en el proceso decisorio. Entran en este análisis el estudio pormenorizado del Poder ejecutivo, y los gabinetes y disputas burocráticas; las tensiones-sintonía con el Poder Legislativo, así como con los actores subnacionales; y del mismo modo, considerar las élites -políticas, económicas, intelectuales y mediáticas-, los movimientos de la sociedad civil y del entramado productivo como parte del estudio. Implica, asimismo, reconocer que la Política Exterior no permanece centralizada en las cancillerías, sino reconocer el proceso de dispersión de las agendas externas (y la complejidad que ello reconoce).

En el período en el que se sitúan los estudios que conforman esta sección *dossier*, el estudio de la política exterior como política pública ha de considerar como componente transversal a los dos desdoblamientos mencionados, el factor de la incertidumbre como símbolo de una época o era de riesgos propia del fin de la hiperglobalización (Actis, 2022; Zelicovich, 2022). El ejercicio de “traducir necesidades internas en posibilidades externas” (Lafer, 2002) se topa con el desafío de la reconfiguración de cuáles son esas necesidades en un marco de transformaciones profundas. La sensación de estar en un continuo proceso de urgencia y emergencia que tiñe los últimos años, altera además los canales y actores que toman parte en la política exterior y, su permeabilidad a los intereses de otros. De allí la importancia de

reconocer y discutir el rol de la incertidumbre en la política pública dentro del régimen democrático. Finalmente, es menester reconocer en simultáneo, como se plantea en Fernández Alonso y Zelicovich (2021) que estos cambios no impactan solo en la política exterior sino en el entramado de otras políticas públicas que dialogan, contraponen y se entrecruzan con esta en el proceso político subyacente a la acción externa.

A partir de los conceptos antes mencionados es posible argumentar que la política exterior del Frente de Todos reúne características particulares debido a los condicionantes domésticos ligados tanto a la amplitud de la coalición de gobierno como a la conformación de la fórmula presidencial. Ambas constituyeron una nota distintiva del gobierno de Alberto Fernández desde sus inicios. Si bien dichas peculiaridades han tenido impacto sobre la política exterior lo más destacado de este período es que la Casa Rosada ha enfrentado la peor combinación de condicionalidades domésticas y sistémicas (inflación, disputas intra-coalición, restricción externa, pandemia, guerra en Ucrania) acontecidas -prácticamente de manera simultánea- desde el inicio de la Posguerra Fría. Sin embargo, a pesar de este contexto y de las diferencias con la oposición política que imputa al oficialismo haber generado la desinserción del país, la acción externa de Argentina ha mantenido un hilo conductor donde se destaca la defensa del multilateralismo, la búsqueda de la diversificación de vínculos, el planteo de una relación equilibrada entre los grandes poderes estatales que disputan el liderazgo del orden internacional (Estados Unidos-China), los intentos por revalorizar el regionalismo, la defensa de los Derechos Humanos, la reivindicación de nuestros derechos soberanos sobre las Islas Malvinas, la búsqueda de inversiones y financiamiento y la renegociación de la deuda soberana con los acreedores privados y el Fondo Monetario Internacional (Busso, 2022).

“Esta enumeración no pretende una lectura positiva que desconozca que, al igual que otras políticas públicas, la Política Exterior también ha vivido momentos de tensión intra-coalición gobernante y ciertas inconsistencias o desprolijidades; sino que intenta destacar que a pesar de estos inconvenientes las líneas principales se mantuvieron y que dichas líneas se identifican más con aquella tradición que articula un modelo de desarrollo industrialista con la búsqueda de una inserción autonomista y latinoamericanista, que con las lógicas de inserción que adhieren a la visión globalista neoliberal, fomentan sólo el modelo agroexportador, plantean un abandono del regionalismo y privilegian la aquiescencia con Washington” (Busso, 2022, p. 184). Existen también otros análisis que matizan esta lectura sobre la política exterior de Alberto Fernández y argumentan que la línea autonomista estuvo vigente en la etapa inicial del gobierno, pero que a partir del segundo semestre de 2021

comenzó a intercalarse con una agenda socialdemócrata que impone variaciones sobre la manera de entender la autonomía<sup>3</sup>.

Más allá de estas valoraciones, como ya se señaló más arriba, desde nuestra perspectiva los análisis de la política exterior como política pública deben realizarse en vinculación al escenario donde esa política se aplica. Por ello, la caracterización del momento histórico interno por el que transita un gobierno y un país (con sus dimensiones políticas, ideológicas, económicas, sociales, culturales, entre otros) siempre debe ser tenida en cuenta como el marco en el que se insertan las condicionalidades domésticas y sistémicas. A partir entonces de la noción de conocimiento situado y del concepto de Lafer (2002, p. 21) quien sostiene que la tarea de la política exterior como política pública es trabajar a nivel internacional para contribuir a la solución de los problemas, necesidades e intereses locales podemos afirmar que el gobierno de Alberto Fernández en particular, y la política exterior argentina desde la redemocratización en general, enfrentan una conjugación de tendencias complejas que varían en su intensidad de acuerdo al momento específico, pero no disminuyen el nivel de dificultad para lograr resultados positivos.

Actualmente entre dichas tendencias se destacan: las visiones opuestas entre oficialismo y oposición que no coinciden en la identificación de los problemas, necesidades e intereses desde una visión que incluya el bien común de la colectividad nacional; la debilidad interna del país en aspectos económicos y sociales que hace de la política exterior un campo de desacuerdo que, en casos como la firma del acuerdo con el FMI, se trasladan también a la coalición de gobierno y, finalmente, más allá del debate de ideas y modelos, están los hechos/datos con capacidad de “formatear” la política exterior. Consecuentemente, el nivel de deuda externa, la restricción externa y los índices de inflación limitan las posibilidades de desarrollo nacional, complejizan los vínculos con el sector financiero transnacional y los organismos multilaterales de crédito y, simultáneamente, acotan las alternativas para atender las necesidades básicas de los sectores sociales más empobrecidos y las demandas/presiones pro-devaluación de los grupos productivos (agrarios e industriales) afectando los niveles de gobernabilidad y de proyección externa del país. En este contexto, que la política exterior mantenga una cercanía significativa a la lógica de autonomía no es un dato menor aunque, claro está, la búsqueda de autonomía, desarrollo, equidad y bienestar para la sociedad argentina es un camino de largo plazo y las tareas pendientes son

---

<sup>3</sup> Esta idea fue expuesta por Alejandro Simonoff en el marco de los comentarios realizados al panel “Política Exterior como Política Pública: Características y desafíos de la política exterior de Alberto Fernández” en el marco del 1er Simposio del Centro de Investigaciones en Política y Economía Internacional (CIPEI), XV Congreso Nacional y VIII Internacional sobre Democracia, la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario, 31 de octubre al 3 de noviembre de 2022.

muchas. Estas deberán realizarse en un contexto global complejo donde no se debe perder de vista la necesidad de fortalecer la calidad democrática -un tema muy debatido en el mundo actual-, consolidar la relación entre la política y la sociedad y redefinir los vínculos entre las capacidades estatales y las de los distintos integrantes de las élites de poder.

Los artículos que siguen abordan reflexiones en torno a la política exterior argentina (PEA) desde una perspectiva general y bilateral. El abordaje general incluye análisis vinculados a los condicionantes internos y externos de la política exterior en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Alberto Fernández. El abordaje bilateral contiene artículos sobre las relaciones de Argentina con actores centrales de la política internacional como Estados Unidos, Rusia y China, además de incorporar una mirada sobre el rol de los actores subnacionales.

Dentro de los análisis generales de la PEA, Corvalán examina la práctica discursiva sobre la deuda externa en los gobiernos de Cristina Fernández de Kirchner y Mauricio Macri poniendo el foco en la complejidad de los posicionamientos de los actores. El autor plantea que esto se desprende del hecho de que el discurso político en relación a la deuda externa funciona tanto como un mecanismo de construcción de sentidos comunes, representaciones y pertenencias históricas como de concepciones sobre la política exterior y el rol de Argentina en el mundo.

Por su parte, Dieguez investiga la incidencia de los condicionantes internos y externos en la formulación y ejecución de la política exterior del gobierno de Alberto Fernández atendiendo a los factores domésticos (creencias del presidente, la dinámica coalicional y estado de la economía) e internacionales (pandemia del COVID-19, guerra Rusia-Ucrania, giro ideológico en la región y Estados Unidos) claves durante la etapa 2019-2022. Como resultado, el autor establece que los condicionantes ideacionales tienen un peso mayor en la etapa de formulación de la PEA, y los condicionantes realistas en la de su ejecución, dando lugar a un “idealismo realista”.

Con referencia a los análisis sobre las relaciones bilaterales de Argentina, como anticipamos, los artículos versan sobre los vínculos con actores centrales y sobre los aportes de los actores subnacionales a las relaciones bilaterales.

Cavigliaso estudia la relación entre Argentina y Estados Unidos desde la asunción de Biden como presidente a partir de los 3 niveles – macroestructural, microestructural y de la unidad- propuestos por el enfoque constructivista de Alexander Wendt. En ese contexto, remarca, por un lado, la importancia de los esfuerzos de Estados Unidos destinados a retomar su liderazgo global y, por el otro, las convergencias entre los sistemas de creencias de ambos gobiernos y algunos

componentes cooperativos como potenciales puntos de contacto entre ambas agencias externas.

Rojas examina la relación entre Argentina y Rusia en un contexto externo complejo marcado por la pandemia del COVID 19 y la guerra ruso-ucraniana. En línea con lo anterior, el autor subraya que, si bien la Asociación Estratégica Integral representa un hito en la relación bilateral, en la etapa 2019-2020 los condicionantes externos determinan el diseño de la PEA hacia la Federación Rusa y modifican la intensidad del vínculo.

Treacy analiza la relación entre Argentina y China en materia de préstamos e inversiones, con el eje puesto en la adhesión a la iniciativa de la Franja y la Ruta acordada por el gobierno de Alberto Fernández en 2022. El artículo detalla las razones económicas, políticas y geopolíticas que explican dicha adhesión y avanza sobre sus posibles efectos en el vínculo bilateral y en el modelo de desarrollo de Argentina considerando las nociones de cooperación y dependencia.

Fabani estudia las relaciones de las provincias de Santa Fe y Córdoba con Emiratos Árabes Unidos y Kuwait en la etapa 2015-2022. La autora concentra su atención en la estrategia internacional de ambos actores subnacionales argentinos con relación a los países mencionados. En función de ello, hace referencia al impacto de estos vínculos en la política del gobierno nacional.

Estos trabajos contribuyen sólidamente al debate propuesto, enriqueciendo una perspectiva analítica en crecimiento dentro de los estudios de política exterior en Argentina. Agradecemos a los autores/as por sus contribuciones, a los evaluadores/as por sus sugerencias y a la revista *Perspectivas* por el espacio otorgado a esta sección *dossier*. La reflexión colectiva aquí reunida expresa la importancia político-académica de entender la política exterior como política pública, incorporando actores, perspectivas e intereses otrora no visibilizados. Se trata de un trayecto abierto y un llamado a continuar profundizando y debatiendo sobre estos ejes.

## Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2022). La era de la globalización de riesgos. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, (2), 91-111.
- Busso, A. (2019). El vínculo entre los condicionantes internos y la política exterior. Reflexiones sobre el caso argentino. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*,

(52), 3-32. Recuperado a partir de <https://ojs.econ.uba.ar/index.php/revistaCICLOS/article/view/1388>

Busso, A. (2022). La política exterior de Alberto Fernández ante las turbulencias internas e internacionales. *Revista de Investigación en Política Exterior Argentina*. Volumen: 2. Número: 3, 183-199. Recuperado a partir de [https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/08/Busso\\_La-politica-exterior-de-Alberto-Fernandez-ante-las-turbulencias.pdf](https://politicaexteriorargentina.org/wp-content/uploads/2022/08/Busso_La-politica-exterior-de-Alberto-Fernandez-ante-las-turbulencias.pdf)

Fernández Alonso, J., & Zelicovich, J. (2021). Política exterior como política pública: reflexiones teóricas y metodológicas en marco del caso de la República Argentina. *CUPEA Cuadernos De Política Exterior Argentina*, (134), 7-24. <https://doi.org/10.35305/cc.vi134.118>

Garcé, A. y López, C. (2014). La política exterior como política pública: Ideas, intereses e instituciones. Debates teóricos recientes desde la Ciencia Política. Paper presentado en la *Conferencia FLACSO-ISA 23*, Buenos Aires, Argentina. 1-21. Recuperado a partir de [https://scholar.google.com/citations?view\\_op=view\\_citation&hl=es&user=E02XFCcAAAAJ&citation\\_for\\_view=E02XFCcAAAAJ:nb7KW1ujOQ8C](https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=E02XFCcAAAAJ&citation_for_view=E02XFCcAAAAJ:nb7KW1ujOQ8C).

Lafer, C. (2002), *La identidad internacional de Brasil*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica

Lasagna, M. (1996). Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo *Revista cidob d'afers internacionals*, 32. 45-64. Recuperado a partir de [https://www.cidob.org/es/articulos/revista\\_cidob\\_d\\_afers\\_internacionals/cambio\\_institucional\\_y\\_politica\\_exterior\\_un\\_modelo\\_explicativo](https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/cambio_institucional_y_politica_exterior_un_modelo_explicativo)

Lima, M. R. S. (2000). Instituições democráticas e política exterior. *Contexto Internacional*, v. 22, n. 2. 265-303.

Miguez, M. (2020). Los factores internos de la política exterior. Hacia la profundización de un debate en las Relaciones Internacionales latinoamericanas. En Miguez, M. C. y Morgenfeld, L. (Coord). *Los Condicionantes internos de la política exterior. Entramados de las relaciones internacionales y transnacionales*. Buenos Aires, Argentina: Teseo Press.

- Milani, C. y Pinheiro, L. (2013). Política Externa Brasileira: Os desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.
- Rosenau, J. (Org.) (1967). *Domestic Sources of Foreign Policy*. Londres, U.K.: Collier-Macmillan Limited.
- Tokatlián, J. y Merke, F. (2004). Instituciones y actores de la política exterior como política pública. En Acuña, C. (comp.), *Dilemas del Estado Argentino*, Buenos Aires, Argentina: Grupo Editorial Siglo Veintiuno. 245-312
- Van Klaveren, A. (1992). Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar., *Estudios Internacionales*, 25(98). 169-216.
- Zelicovich, J. (2022). La globalización después de la hiper-globalización: cuatro procesos de cambio. *Anuario en Relaciones Internacionales del IRI*, 2022.