

Informe de política exterior hacia América Latina (marzo 2020 - septiembre 2020).

Surfeando la incertidumbre: atisbos de construcción de una política externa en el contexto pandémico

**Iglesias Gastón (UCALP), Lic. Pablo Bezus (UCALP), Lic. Yasmine Mattar (UCALP),
Mg. Agustina González Ceuninck (UCALP), Mg. Victoria Zapata (UNLP)**

El período en estudio resulta particular en un doble sentido: primero por un factor externo que será un condicionante de toda la política en el 2020, la pandemia de coronavirus; y segundo por la particular situación de encontrar está en Argentina un gobierno apenas iniciado, cuyo proyecto político, tanto en lo interno como en lo externo, solo comenzaba a dar sus primeros pasos, es decir, se hallaba hacia la llegada de la pandemia en una fase de construcción temprana. En efecto, el 03/03, solo dos días después del discurso del Presidente ante la Asamblea Legislativa y menos de tres meses después de su asunción como tal, se registra en Argentina el primer contagio; el 07/03, el primer fallecimiento debido a la enfermedad; el 12/03 se decreta la emergencia sanitaria nacional, se suspenden los vuelos desde los países afectados por el virus y se establece una cuarentena obligatoria de 14 días para personas que regresen del exterior; y el 20/03 inicia el Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO) en todo el país.

La agenda política se centra entonces en la cuestión sanitaria, posponiendo de forma indefinida los proyectos y lineamientos generales que en materia de política interna y externa el Presidente había definido en su discurso del 01/03. A la vez, la pandemia imposibilita la posibilidad de una agenda de viajes presidenciales que, antes de marzo, había sido no menor: ya como presidente electo, Alberto Fernández viaja en noviembre a México, gobernado por Andrés Manuel López Obrador (que será a su vez el primer destino oficial del canciller electo, Felipe Solá), y a Uruguay, gobernada entonces por Tabaré Vázquez. Son dos visitas a los países de la región con cuyas dirigencias siente afinidad y cuya posición en torno al problema central de la agenda latinoamericana, a saber, la cuestión venezolana, comparte, en oposición a la esgrimida por el Grupo de Lima del que, durante el gobierno de Macri, Argentina supo ser parte. Por cierto, que, de manera pragmática, el gobierno de Alberto Fernández decide, previamente a su asunción, no marcharse de dicho espacio y hacer notar en él sus desacuerdos.

Volveremos a México, Uruguay y Venezuela, pero veamos antes las definiciones discursivas que en términos de política exterior hacia la región dio Alberto Fernández el 01/03 ante el Congreso y, seis meses más tarde, ante la Asamblea General de Naciones Unidas¹.

¹ El discurso de apertura de sesiones ordinarias en el Congreso Nacional puede visualizarse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=OOUjZLWaJxA&t=3124s>, con un desgrabado aquí: <https://www.infobae.com/politica/2020/03/01/el-discurso-completo-del-presidente-alberto-fernandez-ante-la-asamblea-legislativa-en-la-apertura-de-sesiones-del-periodo-138/>. El discurso ante la Asamblea General de Na-

En la apertura del año legislativo el Presidente define su posicionamiento ante el mundo como un *“dinamismo pragmático en un mundo de soberanías multidimensionales”*. Especial lugar le da a las negociaciones para la reestructuración de la deuda externa con acreedores privados y con el FMI, por la cual se inició *“una intensa acción diplomática internacional, que tuvo como propósito dialogar con líderes de países del mundo central sobre la difícil situación que enfrentamos”*, refiriéndose a la gira europea que realizó entre fines de enero y comienzos de febrero y que lo llevó a Israel, Italia, Alemania y Francia. Este será el primer y último viaje diplomático como presidente antes de la pandemia.

Por otra parte, a más largo plazo el presidente pone como objetivo de ese dinamismo pragmático que lleve a mantener relaciones tanto con los centros tradicionales de poder como con los más recientes y pujantes (principalmente, aunque no exclusivamente, China) el impulso a las exportaciones, que debe ser resultado de una política productiva que permita *“salir del extractivismo y generar una industrialización de base nacional”*. Hay, pues, una mirada preeminentemente económica con un objetivo a corto plazo (acordar con los acreedores de Argentina y lograr despejar el horizonte cercano de grandes pagos de capital e intereses) y otro a más largo plazo, derivado de una política económica del gobierno que fomente la producción y que se articule con la búsqueda de mercados en el mundo, de manera de *“fomentar la generación de cadenas productivas globales que mejoren nuestros procesos tecnológicos e impulsen el entramado de las Pymes”*.

Trazado este horizonte general, la atención se fija ahora sí en la región: *“Siempre tenemos como pertenencia y como horizonte a una América Latina unida”*. Al respecto menciona Fernández los temas de agenda que se pretende impulsar y fortalecer en la región y los principios bajo los cuales busca hacer esto, en un contexto por demás complejo: un gobierno de facto en Bolivia que, tras el cambio de gobierno, Argentina no reconoce; una Venezuela permanentemente convulsionada, deslegitimada y acusada de fuertes violaciones a los derechos humanos; un Uruguay estable pero que cambia de color político a poco de asumir Alberto Fernández; un Chile marcado por las protestas sociales que se encamina hacia un plebiscito para decidir sobre la posibilidad de una reforma constitucional; y un Brasil que reniega del Mercosur y el multilateralismo y que comienza a poner en duda la alianza estratégica con Argentina. En junio de este año, durante una videoconferencia con el ex presidente de Brasil, Luis Inácio “Lula” Da Silva, el presidente argentino se lamentó al respecto: *“No lo tengo a Néstor, no lo tengo a Pepe Mujica, no lo tengo a Tabaré, no lo tengo a Lugo, no lo tengo a Evo, no la tengo a Michelle, no lo tengo a Lagos, no lo tengo a Correa, no lo tengo a Chávez. Apenas somos dos los que queremos cambiar el mundo: uno está en México, se llama Andrés Manuel López Obrador, y el otro soy yo”*.

Retomando el punto, Fernández expresa las consignas generales que deberían guiar la política hacia la región: *“Trabajaremos para fortalecer la institucionalidad democrática en Sudamérica y en la región. Vamos a contribuir para que América Latina encuentre su voz, expanda su agenda y reconfirme los principios. Nuestro compromiso es dar continuidad a los valores esenciales de defensa de la paz y la seguridad internacionales, la*

ciones Unidas puede verse aquí: <https://www.youtube.com/watch?v=kW73FeYKXTM>, con una transcripción en este sitio: <https://www.telam.com.ar/notas/202009/517149-alberto-fernandez-discurso-asamblea-general-naciones-unidas-onu.html>.

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”.

Por último, el presidente expresa que, con respecto al Mercosur, su *“vocación es fortalecer una integración regional y global que a su vez sea una integración social, productiva y democrática de nuestros países”*, agregando que el organismo debe mirar *“hacia sus propios integrantes y sus propios pueblos”*, profundizando *“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”*.

¿Qué sucedió en septiembre, en el discurso que el presidente dio ante la ONU? El mundo es otro: la pandemia hizo presencia y Fernández centró su discurso en ella, llamando a un *“multilateralismo basado en la solidaridad”* como forma de construir el futuro post pandemia. Multilateralismo, solidaridad, endeudamiento, la declaración de la vacuna como bien público, derechos humanos, reclamo soberano por las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur, desigualdad de género y condena al terrorismo fueron los tópicos por los cuales discurrió el discurso presidencial, sin hacer ninguna referencia directa a la situación regional.

Procedamos ahora sí a considerar las decisiones tomadas en materia de política externa y los posicionamientos que ante ciertos temas ha tenido la Argentina en el período considerado.

En principio, durante marzo y abril hubo una prioridad en posibilitar la repatriación de los argentinos que se encontraban en el exterior al momento de la declaración del ASPO y que, a partir del cierre de fronteras y la cancelación de vuelos comerciales, se vieron imposibilitados de regresar a Argentina. En ese sentido, en abril se llevó a cabo un operativo humanitario conjunto de repatriación recíproca entre Argentina, Chile, México y Uruguay. A la vez se gestionaron vuelos para la repatriación de argentinos varados en Guayaquil, Ecuador, en ese momento epicentro de la pandemia en el país.

Respecto a Uruguay se percibió cierto paréntesis en la relación (que, de alguna manera, debido a la pandemia fue, en los primeros meses de esta, generalizado con la mayoría de los países, pero que por cuestiones de cercanía geográfica y política tiene mayor resonancia con unos que con otros). Recuérdense dos hechos destacados del semestre anterior: en noviembre de 2019, Alberto Fernández viajó a Uruguay en la semana anterior al balotaje y se reunió con el candidato del Frente Amplio, Daniel Martínez, que es derrotado por Lacalle Pou unos días después. Luego, el 10/12/19, el presidente saliente del país vecino, Tabaré Vázquez, asistió a la asunción de Alberto Fernández acompañado del presidente electo, Luis Lacalle Pou, y el ex presidente Mujica. Ahora bien, la medida no fue retribuida por el presidente Fernández en marzo de 2020, cuando Lacalle Pou asume su cargo. Habiendo sido invitado, el presidente argentino informó que no podría asistir debido a que, en la misma fecha, debía dar su discurso de apertura de las sesiones legislativas. El rechazo a la invitación generó cierto ruido: Alberto Fernández rompió una tradición iniciada por Raúl Alfonsín de asistir a los actos de asunción de los presidentes uruguayos; excepcionalmente, en el 2015 asistió no la entonces presidente, Cristina Fernández, sino el vicepresidente, Amado Boudou. A la asunción de Lacalle Pou fueron entonces el canciller argentino, Felipe Solá, y el embajador designado por Argentina para

Uruguay, Alberto Iribarne. A pesar de la ausencia, Fernández anunció que acordaron reunirse próximamente, mas, nuevamente, la pandemia obligó a posponer los planes.

El cambio de gobierno en Uruguay representó para Fernández un jugador menos en la articulación política que pretendía emprender para tratar las cuestiones regionales y que se vio claramente en sus viajes como presidente electo en noviembre de 2019. Particularmente relevante es, en este sentido, el giro en la posición del país hacia Venezuela, que Alberto Fernández preveía sostener conjuntamente con México y Uruguay pero que, a partir de la asunción de Lacalle Pou, tiene menos fuerza. El gobierno argentino disiente con la posición del Grupo de Lima al no reconocer a Juan Guaidó como presidente interino del país, rechazar todo tipo de presión e intervención interna y buscar una salida a la crisis que contemple a todas las partes del sistema político venezolano. Es decir: reconocimiento de la grave crisis y la delicada situación humanitaria en Venezuela, denunciada sistemáticamente por la Alta Comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, y apuesta por una salida pacífica, concertada, democrática, integradora y alcanzada en el seno del país, no impuesta desde afuera. El gobierno argentino se encontrará sistemáticamente con las dificultades de sostener esta posición de equilibrio, tanto hacia afuera como también hacia adentro, por las repercusiones que cualquier definición sobre Venezuela genera en la política doméstica argentina.

En este sentido, la cancillería emitió el 02/04 un comunicado advirtiendo que la crisis en Venezuela *“debe ser resuelta por los propios venezolanos sin presiones ni condicionamientos externos. La comunidad internacional tiene el deber de colaborar en la facilitación del diálogo entre las partes y en la búsqueda de una salida política que lleve a la necesaria renovación institucional en el más breve plazo y con ello a la plena vigencia de la democracia y los derechos humanos, a la recuperación de la economía venezolana y al bienestar de su gente”*². Dicho comunicado se dio luego de que Estados Unidos, que impulsa la idea de establecer un marco institucional para una transición democrática en Venezuela, ordenara duplicar el número de barcos militares y de efectivos en la región para luchar contra el tráfico de drogas en el Océano Pacífico y el Mar Caribe.

En mayo, Solá intervino virtualmente en una conferencia organizada por la Unión Europea y el Gobierno de España, con el apoyo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para discutir la situación de Venezuela. En dicho encuentro, el canciller argentino rechazó los bloqueos y las sanciones hechas a Venezuela, sosteniendo que perjudican al pueblo venezolano.

Ya en agosto, Argentina anunció que aceptó la invitación a ser parte del Grupo de Contacto sobre Venezuela (GIC), el cual busca gestionar una salida pacífica y democrática a la crisis venezolana. Dicho grupo está conformado por países europeos (Francia, Alemania, Países Bajos, España, Suecia, Portugal, Italia, Reino Unido y la propia Unión Europea) y latinoamericanos (Uruguay, Costa Rica, Bolivia, Ecuador y Panamá). En septiembre, la Argentina participó por primera vez de una reunión del GIC.

² Comunicado de Prensa de Cancillería, “Situación en Venezuela: Comunicado del Gobierno Argentino”, 02 de abril de 2020, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/situacion-en-venezuela-comunicado-del-gobierno-argentino>

A la vez, el 14/08 la Argentina participó de una reunión del Grupo de Lima, dejando en claro su posición: *“la vía electoral es el único modo de establecer un camino consensuado en Venezuela”*, de manera que no se comparte la decisión de partidos políticos de la oposición del país de no participar en las elecciones parlamentarias convocadas para diciembre y llamar a la abstención³.

Con respecto a Paraguay ha de destacarse un grave hecho acaecido a comienzos de septiembre, cuando Argentina demandó, el 04/10, que el gobierno de Abdo Benítez aclare las circunstancias de la muerte de dos niñas argentinas de 11 años que, según las autoridades del país vecino, habrían fallecido en un combate entre las Fuerzas Armadas y el Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP). Desde el gobierno paraguayo se aseguró que el EPP tiene como práctica habitual el uso de menores en sus filas y que las dos adolescentes fallecidas murieron confrontando con las Fuerzas Armadas.

En el relacionamiento con México dos puntos merecen ser destacados. El primero es la noticia comunicada por Alberto Fernández en sus redes sociales en mayo: México le adjudica a la Argentina un cupo de 100 mil toneladas de porotos negros por año, lo que según el presidente significa USD 140 millones por año para las provincias del noroeste argentino. La medida fue oficializada por el gobierno mexicano en julio.

El segundo punto a remarcar es la producción conjunta que Argentina y México realizarán de la vacuna contra el coronavirus que desarrolla la farmacéutica inglesa AstraZeneca y la Universidad de Oxford. La vacuna se encuentra realizando pruebas de fase III, pero se prevé que México y Argentina produzcan las dosis para su distribución en los países de Latinoamérica, con excepción de Brasil que tendrá su propia producción. El convenio alcanzado establece que el laboratorio argentino mAbxience producirá la sustancia activa de la vacuna y que en México, en el laboratorio Liomont, se completará el proceso de formulación y envasado.

La relación con Brasil, por otra parte, no se ha mostrado sencilla. Las diferencias personales entre ambos mandatarios, así como las diferentes visiones en torno al mundo y la forma de insertar a la región en él, dificultan el relacionamiento⁴. A las diferencias de base se suma la pandemia: Fernández y Bolsonaro no se han visto personalmente aún. Por cierto, el manejo de la pandemia en Brasil fue fuertemente criticado en Argentina (Brasil es uno de los países con más contagios y fallecidos del mundo, aunque ajustando los datos por población argentina alcanzó niveles similares e incluso más graves en el pico de la pandemia en el país, que tuvo lugar entre septiembre y octubre). En julio el propio Bolsonaro se contagió y Fernández le dedicó una misiva: *“Quiero expresar mis deseos de que pronto se recupere. La peligrosidad de esta pandemia queda manifiesta en los niveles de contagio. Este virus no distingue entre gobernantes y gobernados. Todos y todas estamos amenazados y por eso deben extremarse los cuidados. Creo que así lo*

³ Comunicado de Prensa de Cancillería, “La posición argentina sobre las elecciones en Venezuela”, 14 de agosto de 2020, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/la-posicion-argentina-sobre-las-elecciones-en-venezuela>

⁴ Véase Merke, Federico: “La Argentina y Brasil, más distanciados que nunca”, *La Nación*, 16 de noviembre de 2019, <https://www.lanacion.com.ar/opinion/la-argentina-y-brasil-mas-distanciados-que-nunca-region-nid2306490>

entienden nuestros pueblos que enfrentan esta tragedia"⁵. Tras su recuperación, en agosto el presidente Bolsonaro recibió al embajador argentino designado en el país, Daniel Scioli. Unos días después, Scioli se encontró con el canciller brasileño, Ernesto Araujo, con el objeto de relanzar las relaciones bilaterales y recuperar cierto equilibrio en los intercambios comerciales entre ambos países.⁶

Por otra parte, con Chile existió cierta tensión a partir de declaraciones realizadas por Alberto Fernández en una reunión virtual del Grupo de Puebla en abril. En dicho encuentro, del que participó el ex candidato presidencial Marco Enríquez-Ominami, Fernández llamó a la unidad de la oposición chilena: *"Deberíamos unirnos para que nunca más gobiernen los que gobiernan contra la gente. Lo que yo estoy viendo ahora en Chile me pone muy contento. Ver a los amigos demócratacristianos, a los amigos del socialismo, del comunismo. Eso es lo que le hace falta a Chile, que vuelvan a unirse, que zanjen diferencias y otra vez recuperen el poder en favor de los chilenos"*. Por esas declaraciones se generó cierto malestar en el gobierno chileno, razón por la cual hubo una comunicación posterior entre Piñera y Fernández. Según trascendió, se habló del impacto de la pandemia en la región y se coincidió en la necesidad de avanzar en una agenda de trabajo conjunta y fortalecer la integración regional. Más tarde, en agosto, los dos presidentes volvieron a comunicarse en ocasión de la eliminación del cobro de roaming entre Argentina y Chile.

Finalmente, respecto a Bolivia hubo también un paréntesis en las relaciones dado el desconocimiento argentino al gobierno de Jeanine Áñez y el cobijo dado al ex presidente Evo Morales. Áñez denunció en septiembre, en el marco de la reunión de la Asamblea General de Naciones Unidas, un "acoso sistemático y abusivo" del gobierno argentino, a lo que Cancillería contestó: *"La Cancillería argentina lamenta que en su intervención del día de hoy ante la Asamblea General de la ONU la señora Jeanine Áñez haya insistido en procurar involucrar al gobierno argentino, en plena campaña electoral, en la política interna del Estado Plurinacional de Bolivia"*⁷. Por otra parte, el gobierno argentino destacó en agosto el informe que sobre la situación de los derechos humanos en Bolivia tras el golpe de noviembre de 2019 publicó Michelle Bachelet, y exhortó a *"los actores políticos, gubernamentales y sociales en Bolivia a comprometerse en el proceso electoral del 18 de octubre próximo"*⁸.

Pasando ahora al Mercosur, entre marzo y abril se realizaron algunos encuentros virtuales que giraron en torno a la llegada de la pandemia a la región. En un primer encuentro,

⁵ S/A, "La carta de Alberto Fernández a Jair Bolsonaro tras confirmarse que tiene coronavirus: "Quiero expresar mis deseos de que muy pronto se recupere"", *Infobae*, 07 de julio de 2020, <https://www.infobae.com/politica/2020/07/07/la-carta-de-alberto-fernandez-a-jair-bolsonaro-tras-confirmarse-que-tiene-coronavirus-quiero-expresar-mis-deseos-de-que-muy-pronto-se-recupere/>

⁶ S/A, "Daniel Scioli se reunió con el canciller de Brasil y le pidió un equilibrio en el comercio entre los países", *Infobae*, 21 de agosto de 2020, <https://www.infobae.com/politica/2020/08/21/daniel-scioli-se-reunio-con-el-canciller-de-brasil-y-le-pidio-un-equilibrio-en-el-comercio-entre-los-paises/>

⁷ S/A, "El Gobierno argentino rechazó las acusaciones de Áñez ante la ONU", *Télam*, 23 de septiembre de 2020, <https://www.telam.com.ar/notas/202009/517677-bolivia-jeanine-nez-onu.html>

⁸ Comunicado de Prensa de Cancillería, "Argentina destaca Informe de la ONU sobre los derechos humanos en Bolivia", <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/argentina-destaca-informe-de-la-onu-sobre-los-derechos-humanos-en-bolivia>

el 18/03, se procuró acordar acciones conjuntas para la pandemia y, fundamentalmente, para garantizar el retorno de los ciudadanos a sus respectivos países de origen. En abril se acordó destinar USD 16 millones del Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) al proyecto “Investigación, Educación y Biotecnología aplicadas a la Salud”, en pos de combatir la pandemia. El objetivo de tal asignación de recursos fue, principalmente, mejorar las capacidades de los países en la realización de tests para detectar el virus. Por último, el 20/04 se realizó una teleconferencia para compartir las medidas adoptadas por cada país en el marco de la pandemia y analizar el impacto sobre el comercio regional. En dicho encuentro se formalizó el recurso de las videoconferencias como mecanismo legal del Mercosur.

El bloque vivió momentos de tensión cuando, el 24/04, el gobierno argentino comunicó su decisión de suspender su participación en varios de los acuerdos de libre comercio que el bloque se encontraba negociando con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá e India; aunque no así con los que se buscan con la Unión Europea y la EFTA (European Free Trade Agreement). Ante la polémica despertada, la Cancillería emitió un comunicado en el cual, a la vez que defiende la necesidad de la integración regional en el particular y delicado contexto pandémico, sostiene que el país se encuentra atendiendo las emergencias de la pandemia, protegiendo de forma particular las empresas, el empleo y las familias más humildes, posición diferente a la *“de algunos socios, que plantean una aceleración de las tratativas hacia acuerdos de libre comercio con Corea del Sur, Singapur, Líbano, Canadá y la India, entre otros. La Argentina dejó en claro que la incertidumbre internacional y la propia situación de nuestra economía aconsejan detener la marcha de esas negociaciones”*⁹. Ante el Senado de la Nación, Solá agregó: *“Vimos las inquietudes de Brasil, y el apoyo de Uruguay en acelerar esos convenios y nosotros no estamos en condiciones de acelerar”*¹⁰.

Al gobierno argentino le preocupa particularmente el tratado negociado con Corea del Sur, respecto al cual manifestó que sectores productivos del país advirtieron sobre las consecuencias que dicho acuerdo podría tener en el tejido industrial argentino.

El 07/05, en una nueva reunión de coordinadores nacionales del Mercosur, la Argentina presentó formalmente una propuesta para que *“el bloque avance en conjunto en las negociaciones comerciales teniendo en cuenta la defensa de su tejido productivo y el empleo”*¹¹.

⁹Comunicado de Prensa de Cancillería, “El Gobierno argentino y el Mercosur”, 24 de abril de 2020,

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/el-gobierno-argentino-y-el-mercosur>

¹⁰Información para Prensa de Cancillería, “Solá en el Senado: “Queremos preservar el Mercosur como espacio de integración”, 29 de abril de 2020, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/sola-en-el-senado-queremos-preservar-el-mercosur-como-espacio-de-integracion>

¹¹ Información para Prensa de Cancillería, “Mercosur: Argentina presentó soluciones para continuar negociaciones externas”, 07 de mayo de 2020,

<https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/mercosur-argentina-presento-soluciones-para-continuar-negociaciones-externas>

Cabe recordar, para finalizar, que durante el segundo semestre de 2020 la presidencia pro t mpore del Mercosur le corresponde a Uruguay, mientras que en diciembre de este año la asumir  la Argentina.