



Universidad Nacional del Sur

TESIS DE DOCTORADO EN HISTORIA

**De Alfonsín a Kirchner: las interpretaciones de la
autonomía en la agenda de política exterior argentina
(1983-2007)**

Aldana Clemente

BAHÍA BLANCA

ARGENTINA

2024

PREFACIO

Esta Tesis se presenta como parte de los requisitos para optar al grado académico de Doctor en Historia, de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otra. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en el Departamento de Humanidades durante el periodo comprendido entre el 26 de agosto de 2014 y el 1 de julio de 2024, bajo la dirección del Profesor Dr. Raúl Bernal-Meza de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, y la co-dirección de la Profesora Dra. Mabel N. Cernadas de la Universidad Nacional del Sur.



Mg. Aldana Clemente



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR
Secretaría General de Posgrado y Educación
Continua

La presente tesis ha sido aprobada el/...../..... , mereciendo la calificación de (.....)

A Nicolás, Amparo y Martina.

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo fue posible gracias a un grupo de personas e instituciones que de manera directa e indirecta me han acompañado, ayudado y enseñado a lo largo de estos años. Sin pretensión de exhaustividad, deseo mencionar y agradecer aquí a algunas de ellas:

A mis directores, el Dr. Raúl Bernal-Meza y la Dra. Mabel Cernadas, a quienes admiré siendo alumna de grado y por quienes tuve el gusto de ser guiada y acompañada durante la elaboración de esta tesis doctoral. Agradezco su seguimiento, comentarios, paciencia y comprensión, que hicieron de este recorrido un aprendizaje constante.

A Silvia Álvarez, con quien me inicié en el camino de la investigación. Gracias por la confianza y el apoyo, por abrirme las puertas de este mundo con generosidad, y por la dedicación, lectura y devolución siempre atenta y respetuosa.

Al Dr. César Ross, que cuando la redacción de esta tesis estaba en sus inicios me recibió en el Instituto de Estudios Avanzados durante mi estadía en la Universidad de Santiago de Chile, y cuyos generosos comentarios alentaron el desarrollo de este trabajo.

A mis compañeros y compañeras con quienes compartí los grupos de investigación dirigidos por Mabel Cernadas, Patricia Orbe y Silvia Álvarez, espacios en los que aprendí desde el ejemplo y el compromiso, el trabajo del investigador e historiador.

A mis colegas y compañeros de la cátedra de Introducción a las Ciencias Políticas a lo largo de estos años: Javier Pretti, Sebastián Ciccone, Valentina Riganti y Matías Marinozzi, por el trabajo compartido y los intercambios y charlas que nos permitieron avanzar.

Al Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur, lugar en el que desarrollé esta investigación, y al Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas que confió en este proyecto. Gracias por el compromiso de estas instituciones como sostén invaluable de la educación pública, gratuita y de calidad en Argentina.

Por último, a mi equipo personal y fundamental: A mi mamá por la confianza y la ayuda permanente y a las amigas que me dio esta universidad, por su acompañamiento incondicional, especialmente a Celeste Napal y Rosana Larosa. Y porque no puedo pensar los años de doctorado alejados de la maternidad, el agradecimiento especial es para Nicolás, mi compañero, y para mis hijas Amparo y Martina que dieron sentido a este desafío y desde el amor compartieron su infancia (y a su mamá) con esta tesis.

RESUMEN

En el período comprendido entre 1983 y 2007, gobiernos provenientes de distintos partidos políticos y encabezados por Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, estuvieron a cargo del Poder Ejecutivo en Argentina. Inmersos en los cambios que atravesaron el orden mundial y los propios avatares internos, estos gobiernos debieron posicionarse ante los principales temas de la agenda de política exterior. En este sentido, reconociendo la relevancia que la autonomía ha tenido para los países no centrales y especialmente para Argentina, la presente tesis se propone demostrar que entre 1983 y 2007, distintas interpretaciones de la autonomía dieron sustento eidético a la agenda de política exterior, derivadas, en parte, de las características del orden internacional y del rol de Estados Unidos y, especialmente, de las interpretaciones que los tomadores de decisión gubernamentales nacionales hicieron de dicho contexto y del rol de Argentina en él. En primer término, se plantea que la presencia de distintas interpretaciones de la autonomía se dio incluso dentro de un mismo gobierno y se reflejó en los temas de la agenda de política exterior (en la relación con el FMI; en las cuestiones de seguridad internacional; en la integración en el MERCOSUR; y de modo transversal, en la relación con Estados Unidos). En segundo lugar, se sostiene que los cambios en las interpretaciones expresaron tensiones entre la autonomía entendida como principio y como praxis, y tercero, se argumenta que el modo en que estos cambios ocurrieron no implicó un “juego de suma cero”, en que una interpretación se impuso desplazando a otra, sino que puede manifestarse como una “transición” que involucró la convivencia momentánea de más de una interpretación.

ABSTRACT

Between 1983 and 2007, governments from different political parties and headed by Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde and Néstor Kirchner were in charge of the Executive Power in Argentina. Immersed in the changes that took place in the world order and their own domestic vicissitudes, these governments had to position themselves in relation to the main issues of the foreign policy agenda. In this sense, recognizing the relevance that autonomy has had for non-central countries and especially for Argentina, this thesis aims to demonstrate that between 1983 and 2007, different interpretations of autonomy gave eidetic support to the foreign policy agenda, derived, in part, from the characteristics of the international order and the role of the United States and, especially, from the interpretations that national government decision-takers made of that context and the role of Argentina in it. First, it is argued that the presence of different interpretations of autonomy was present even within the same government and was reflected in the issues of the foreign policy agenda (in the relationship with the IMF; in international security issues; in MERCOSUR integration; and transversally, in the relationship with the United States). Secondly, it is argued that the changes in the interpretations expressed tensions between autonomy understood as a principle and as a praxis, and thirdly, that the way in which these changes occurred did not involve a “zero-sum game”, in which one interpretation was imposed by displacing another, but can manifest itself as a "transition" that involved the momentary coexistence of more than one interpretation.

ÍNDICE DE CONTENIDO

PREFACIO.....	1
AGRADECIMIENTOS.....	3
RESUMEN.....	5
ABSTRACT.....	6
ÍNDICE DE ABREVIATURAS.....	13
INTRODUCCIÓN.....	15
a) Presentación del tema- problema.....	16
b) Hipótesis, premisas y objetivos.....	25
c) Antecedentes y aportes historiográficos.....	26
d) Marco teórico- metodológico.....	42
e) Organización de la tesis.....	64
CAPÍTULO 1.....	66
El contexto internacional y nacional argentino como ‘marco de acción’ para la autonomía (1983-2007)	
1.1 1983-1989: entre la Guerra Fría y la vuelta de la democracia en Argentina.....	69
1.1.1 El panorama internacional.....	69
a) Rasgos del sistema internacional bipolar.....	69
b) Los años ’80 y el rol de Estados Unidos ante el desenlace de la Guerra Fría: de potencia hemisférica a potencia hegemónica.....	74
c) Los cambios en la economía mundial: neoliberalismo y crisis de la deuda.....	76
1.1.2 El panorama interno de Argentina.....	80
a) El retorno democrático y sus actores (1983-1989).....	82
b) Lineamientos de política exterior argentina (1983-1989).....	85
c) Rasgos de la política interna: economía, sociedad y dificultades en los albores de la democracia recuperada.....	87
1.1.3 Consideraciones de la primera etapa: la autonomía entre la oportunidad externa y el desafío interno.....	91
1.2 1990-1999 los inicios de la Posguerra Fría y la Argentina neoliberal.....	93
1.2.1 El panorama internacional.....	93

a) Rasgos del “momento unipolar”	93
b) Estados Unidos y su rol como hegemon	95
c) La economía neoliberal de los ‘90: entre la expansión y la crisis.....	100
1.2.2 El panorama interno	103
a) Los actores de la etapa neoliberal en Argentina	103
b) Lineamientos de política exterior en la Argentina menemista.....	106
c) Política interna en la Argentina de los ‘90: entre la estabilidad político-económica y la deuda social	108
1.2.3 Consideraciones de la segunda etapa: la autonomía en escenarios neoliberales, inconducencia o readaptación	113
1.3 2000-2007 escenarios en reconfiguración: multipolaridad y progresismo	115
1.3.1 El panorama internacional	115
a) Transición y reconfiguración del poder en el sistema internacional.....	115
b) El rol de Estados Unidos ante los indicios de pérdida del poder.....	121
c) Los rasgos de la economía: entre el “boom de las <i>commodities</i> ” y la “crisis de las <i>subprime</i> ”	123
1.3.2 El contexto nacional.....	126
a) Argentina y sus principales actores: de la crisis a la recuperación.....	126
b) Lineamientos de política exterior en tiempos turbulentos (2000-2007)	131
c) Política interna: economía y sociedad, de la crisis a la reactivación	133
1.3.3 Consideraciones de la tercera etapa: las posibilidades de la autonomía ante escenarios de transición y crisis	140
CAPÍTULO 2	142
Argentina y la deuda con el FMI. La autonomía en las cuestiones económicas de la agenda de política exterior	
2.1 El desarrollo histórico del FMI.....	145
2. 2 La relación de Argentina con el FMI previa a 1983.....	151
2. 3 El regreso de la democracia y el desafío de la autonomía ante el FMI (1983-1984)	157
2.3.1 El peso de la deuda para la nueva democracia.....	157
2.3.2 La práctica política en la búsqueda de un margen de negociación.....	158
2.3.3 Alfonsín y el discurso del “no sometimiento”	165
2.3.4 Consideraciones de la primera etapa	168
2. 4 En transición. El camino hacia la autonomía del bajo perfil (1985-1990).....	171
2.4.1 Redefiniciones en la praxis	171

2.4.2 El discurso en transición.....	184
a) El discurso en el ámbito interno.....	184
b) El discurso en el ámbito externo.....	190
2.4.3 Consideraciones de la segunda etapa.....	193
2. 5 El mejor alumno del FMI: la autonomía en el esplendor del Realismo Periférico (1991-2001).....	196
2.5.1 La praxis del mejor alumno.....	196
2.5.2 El discurso de la tercera etapa: la amistad “preferencial” y los beneficios del “despegue”.....	211
a) El discurso en el ámbito interno.....	211
b) El discurso en el ámbito externo.....	218
2.5.3 Consideraciones de la tercera etapa.....	220
2.6 De la crisis al fin de las condicionalidades: la “recuperación” de la autonomía (2002 - 2007).....	223
2.6.1 Praxis política de la autonomía post-crisis	223
2.6.2 El discurso de la autonomía “recuperada”	228
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	228
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	232
2.6.3. Consideraciones de la cuarta etapa	235
2.7 Conclusiones parciales.....	236
CAPÍTULO 3	243
El posicionamiento argentino respecto a la proliferación nuclear, el movimiento de No Alineados, el Cóndor II y el terrorismo. La autonomía en cuestiones de seguridad internacional	
3.1 Seguridad internacional y Defensa: precisiones y relaciones entre conceptos.....	247
3.1.1 Viejos y nuevos temas en la agenda de seguridad internacional.	250
3. 2 Los antecedentes del posicionamiento argentino en temas de seguridad internacional	253
3.2.1 Entre la Tercera Posición y la Doctrina de Seguridad Nacional	253
3.2.2 Argentina ante el desarrollo y la proliferación nuclear.....	257
a) Los tratados de no proliferación.....	257
b) La cuestión del desarme en el movimiento de los No Alineados	262
c) El desarrollo de tecnología misilística en Argentina: el proyecto Cóndor	265

3.3 El regreso de la democracia en Argentina y la seguridad internacional: la autonomía como alternativa (1983-1989)	271
3.3.1 La práctica política	271
a) Los acuerdos con Brasil y el posicionamiento respecto el TNP y Tlatelolco	273
b) La participación argentina en el “Grupo de los Seis para la Paz y el Desarme” y en el movimiento de países No Alineados	276
c) La continuidad del proyecto Cóndor II	279
3.3.2 El discurso de la autonomía “para no ser peones de un juego ajeno”	282
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	282
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	288
3.3.3 Consideraciones de la primera etapa	294
3.4 Práctica política y discurso de una autonomía en redefinición: el año 1990.....	297
3.5 De la no proliferación al combate del terrorismo: el camino de la autonomía alineada (1991-2001)	301
3.5.1 Cambios en la praxis política.....	301
a) El camino hacia la firma de los tratados de no proliferación	301
b) La salida del movimiento de No Alineados.....	304
c) La desactivación del Cóndor II	305
d) El terrorismo internacional como nuevo tema en la agenda.....	307
3.5.2 El discurso de la autonomía alineada: cuando “el reloj marca las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo” (1991-2001).....	309
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	309
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	314
3.5.3 Consideraciones de la tercera etapa.....	319
3.6. Tiempos turbulentos y “nuevas” amenazas: el retorno de la autonomía como alternativa (2002- 2007).....	321
3.6.1 Reorientaciones en la práctica política	322
3.6.2 El discurso de la autonomía como “fin de la indignidad”	326
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	326
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	329
3.6.3 Consideraciones de la cuarta etapa	332
3.7 Conclusiones parciales.....	333
CAPÍTULO 4	339

Argentina en el MERCOSUR. La autonomía en los temas de integración regional de la agenda de política exterior

4.1. Integración y conceptos asociados: precisiones y límites	343
4.2. Argentina y el Cono Sur: la gestación y el camino de la integración regional previo a 1983.....	348
4.3. El retorno de la democracia en Argentina y la integración con la región: la autonomía como oportunidad (1983-1988)	365
4.3.1. La integración regional en el inicio de una nueva etapa: la propuesta de Alfonsín	365
4.3.2. La praxis política: de vecinos a socios.....	368
4.3.3. El plano discursivo: la integración regional como vía para el crecimiento independiente.....	372
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	372
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	376
4.3.4 Consideraciones de la primera etapa: La integración como un instrumento para ganar márgenes de autonomía.....	377
4.4 Aires de transición: discurso y práctica de una autonomía en redefinición (1989)....	379
4.5 Entre lo regional y lo continental: el dilema de la autonomía de la no confrontación (1990- 2002)	383
4.5.1 La integración regional ante los cambios de época	384
4.5.2 La práctica política de la integración en la Argentina alineada	386
4.5.3 El discurso de la integración neoliberal: Argentina con alas al mundo	395
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	395
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	400
4.5.4 Consideraciones de la tercera etapa: integración y autonomía, entre costos y beneficios.....	403
4.6 La autonomía en clave relacional-regional (2003- 2007).....	408
4.6.1 La integración regional en el nuevo milenio.....	408
4.6.2 La praxis política de la integración en clave progresista	409
4.6.3 “La hora de ser mayores”. El discurso de la integración regional frente a las potencias.....	417
a) El discurso ante la Asamblea Legislativa	417
b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas	420
4.6.4 Consideraciones de la cuarta etapa: integración y autonomía. Redefinición y posibilidades	421

4.7. Conclusiones parciales.....	424
CONCLUSIONES	429
FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA.....	440
a) Fuentes.....	441
b) Bibliografía	452

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

- AAHRI: Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales
- ABAC: Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares
- ABC: Argentina, Brasil, Chile (Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje)
- ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración
- ALALC: Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
- ALCA: Área de Libre Comercio de las Américas
- ALCSA: Área de Libre Comercio de Sudamérica
- BCRA: Banco Central de la República Argentina
- CEINAR: Centro de Estudios Internacionales Argentinos
- CEPAL: Comisión Económica para América Latina
- CIA: Central Intelligence Agency
- CIC: Comité Intergubernamental Coordinador
- CNEA: Comisión Nacional de Energía Atómica
- CNEN: Comisión Nacional de Energía Nuclear
- DEG: Derechos Especiales de Giro
- DSN: Doctrina de Seguridad Nacional
- ESEHRI: Escuela Socio-Histórica de las Relaciones internacionales
- FED: Federal Reserve System
- FREPASO: Frente País Solidario
- FMI: Fondo Monetario Internacional

IIRSA: Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica

INDEC: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

NOAL: movimiento de No Alineados

OIEA: Organismo Internacional de Energía Atómica

ONU: Organización de Naciones Unidas

OPANAL: Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe

PBI: Producto Bruto Interno

PEN: Poder Ejecutivo Nacional

PICE: Programa de Integración y Cooperación Económica

PJ: Partido Justicialista

PRN: Proceso de Reorganización Nacional

RANDAL: Reunión de Autoridades de Energía Nuclear en América Latina

RP: Realismo Periférico

TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca

TM80: Tratado de Montevideo 1980

TNP: Tratado de No Proliferación

UCR: Unión Cívica Radical

UNASUR: Unión de Naciones Suramericanas

URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUCCIÓN

a) Presentación del tema- problema

“Debemos reconocer que las personas cuyas decisiones determinan las políticas y acciones de las Naciones no responden a los hechos *objetivos* de la situación. Es lo que pensamos que el mundo es, y no lo que realmente es, lo que determinará nuestro comportamiento”. Kenneth Boulding¹.

La historia de la política exterior argentina desde el regreso de la democracia en 1983, con la presidencia de Raúl Alfonsín, y hasta la primera década del siglo XXI, ofrece un campo de estudio inmerso en las profundas transformaciones del contexto internacional de la época, por un lado, y los procesos internos de estabilización nacional por otro². En este sentido, es posible señalar que Argentina vivió durante la etapa iniciada en 1983 los beneficios y desventajas de un contexto internacional marcado por diferentes procesos: el primero, asociado a la finalización de un orden propio de la Guerra Fría o “viejo orden” (en los ‘80), el segundo, caracterizado por la hegemonía unipolar estadounidense y la aceleración del proceso de globalización (en los ‘90) y el tercero, vinculado a la aparición de un “nuevo orden,” más complejo y multipolar (hacia los años 2000). Por su parte, el ámbito nacional, se caracterizó por la alternancia en el poder de los históricos partidos radical y peronista que con sus respectivas alianzas reforzaron, a pesar de sus diferencias y crisis interna, la estabilidad democrática y el desarrollo de una renovada agenda de política exterior. Esto se plasmó en los mandatos encabezados por Raúl Alfonsín de la Unión Cívica Radical (UCR) (1983-1989); Carlos Menem del Partido Justicialista (PJ) (1989-1995 y 1995- 1999); Fernando de la Rúa, de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición de la UCR y el Frente País Solidario (1999-2001); Eduardo Duhalde del PJ (2002-

¹ Traducido de Kenneth Boulding, “National Images and International Systems”, *The Journal of Conflict Resolution*, 2 (3) 1959, p. 120. Disponible en https://www.ucg.ac.me/skladiste/blog_10134/objava_44853/fajlovi/Boulding.pdf [Última consulta: 8 de enero de 2024].

² Esta relación entre ambas dimensiones es lo que James Rosenau denominó como “*linkage*” (vinculación), aduciendo que el comportamiento externo de los países no es sólo un reflejo y una reacción frente a eventos que se producen fuera del país, como así tampoco un producto directo de las fuerzas y necesidades internas. Por el contrario, el concepto de “*linkage politics*” del autor, subrayó la vinculación existente entre el sistema nacional y el sistema internacional estimulando a los estudios de la política exterior a contemplar el diálogo entre las dos dimensiones. La teoría del *linkage* expresó la convergencia entre los sistemas nacional e internacional en el que las interacciones entre ambos son analizadas partiendo de la base de que toda secuencia de comportamiento en un sistema produce una reacción o consecuencia en el otro. La misma fue desarrollada por Rosenau en: *Linkage Politics: Essay of the convergence of the national and international system*, London, The Free Press, 1969; *The scientific study of foreign policy*, Nueva York, Nichols Pub. Co., 1980; “Foreign policy as adaptative behavior. Some preliminary notes for a theoretical model”, *Comparative Politics*, 2, 1970, p. 366.

2003) y Néstor Kirchner del Frente para la Victoria (FpV), coalición de mayoría peronista (2003-2007).

A lo largo de estos mandatos, distintos temas mantuvieron centralidad en la agenda de política exterior argentina inmersos en los propios cambios que las configuraciones del orden mundial, la globalización³, y el contexto nacional, trajeron aparejados. En este sentido, podemos señalar los siguientes tres temas: en primer lugar, la deuda externa y la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) convertida en una problemática estructural e histórica de Argentina, agravada por el nivel de condicionalidad que, como contrapartida, el acceso a créditos implicó. En segundo lugar, las cuestiones de seguridad internacional que, inmersas en los propios cambios mundiales, llevaron a Argentina a involucrarse y posicionarse frente a tópicos como la proliferación nuclear, las posibilidades de desarrollar dicha tecnología con fines pacíficos, el terrorismo internacional, y la participación en espacios en los que estos temas fueron debatidos (tales como el movimiento de No Alineados). En tercer lugar, la integración sub-regional en el MERCOSUR y, fundamentalmente, la relación con Brasil como eje articulador que permitió generar nuevas estrategias de cara al sistema internacional, asociadas a la coordinación de políticas. Estos tres temas estuvieron, además, intrínsecamente vinculados con Estados Unidos, dado que, como país convertido en potencia hegemónica primero y líder del sistema uni-multipolar después, su permanente poder de gravitación en la escena internacional durante el período influyó sobre el posicionamiento nacional en cuestiones externas.

Asimismo, como parte de toda política exterior, el discurso y accionar de los distintos gobiernos nacionales ante los temas mencionados, estuvo atravesado y fundamentado por ciertos conceptos, nociones e ideas específicas. Tal es el caso de la autonomía. La misma, desde las Relaciones Internacionales, ha tenido la particularidad de tener (al menos) tres

³ Entendida como una etapa más de un largo proceso, iniciado con la internacionalización del siglo XV y seguido luego por la transnacionalización de las economías y de las actividades económicas y productivas. En este punto existe una confrontación entre las lecturas que se hacen de la globalización y la realidad de ésta, diferenciando lo que es el proceso (en el capitalismo global, la actual etapa de mundialización) de lo que es la ideología que está acompañando a esta etapa y que remite a una visión del mundo que no existía en etapas anteriores del capitalismo histórico. Raúl Bernal-Meza, “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina*, Buenos Aires, Biblos, 2015, p. 95; y del mismo autor, “Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior”, *Carta Internacional*, 2007, p. 15; y “La globalización: ¿un proceso y una ideología?”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, 139, 1996, pp. 83-99.

significados diferentes. Siguiendo a Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian⁴, uno de los significados la asoció a un “principio” del modelo westfaliano (junto a la territorialidad) y al derecho de un gobierno a ser independiente de estructuras de autoridad externas, principio del que derivó la no intervención en los asuntos internos de los Estados. Un segundo significado la asoció a una “condición” del Estado-nación para alcanzar metas políticas en forma independiente. En este sentido, la autonomía se conformó en una propiedad que el Estado puede tener o no, y que se presenta como contracara de la dependencia. En tercer lugar, la autonomía fue definida como un “interés nacional” común a todos los Estados (en términos de libertad) junto a la supervivencia y el bienestar económico, intereses que, según Alexander Wendt, son precisamente los que predisponen a los estados a actuar de cierta manera⁵.

En este punto, la polisemia del concepto pone de manifiesto una particularidad más: se vuelve especialmente relevante para países periféricos. Dado que si bien la autonomía es considerada como uno de los “intereses” comunes a los estados contemporáneos (en los términos de Wendt) la misma cobra mayor centralidad para quienes no conforman el reducido grupo de las denominadas “grandes potencias”⁶, tal como es el caso de nuestro país, formando parte de un segmento o posición secundaria o periférica en el sistema internacional⁷. Esta diferencia en la importancia de la autonomía para unos y otros, reside en que los países centrales, a diferencia de los periféricos, gozan de la autonomía en forma casi automática, al ejercer el control efectivo de las cuestiones fundamentales de su economía, así como de sus mecanismos de decisión política y, por ende, no tienen que

⁴ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, 21, 2002, pp. 160-161.

⁵ Alexander Wendt, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, 1999, p. 234, citado en Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *ibidem*.

⁶ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p.103.

⁷ Raúl Bernal- Meza siguiendo a Immanuel Wallerstein analiza la noción de periferia desde una perspectiva de economía-mundo integrada, asimétricamente, por centros y periferias. Véase Raúl Bernal-Meza *América Latina en el mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Editor Latinoamericano, 2005. Asimismo, siguiendo a Carlos Escudé, una definición operacional de la periferia permite identificar como “periféricos” a todos los Estados que no son ni miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni superpotencias económicas. Carlos Escudé, “Peripheral Realism: An Argentine theory building experience, 1986-1997”, en José Flávio Sombra Saraiva (ed.) *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*, Brasilia, IBRI, 2009.

reflexionar acerca de cómo pugnar por adquirirla⁸. Por lo tanto, la búsqueda y la práctica de la autonomía es, principalmente, un tema que atañe de modo específico a los países periféricos.

En el caso particular de Argentina, la autonomía se visibilizó históricamente como una carencia, aunque, con el tiempo, se convirtió en una idea-fuerza central e identitaria de la política exterior. Sin embargo, su interpretación no encontró un sentido unívoco a lo largo de la historia reciente. Por el contrario, fruto de la influencia de distintos enfoques teóricos, así como de las distintas circunstancias desde las que se ha reflexionado, el concepto adquirió diversos significados y alcances.

De este modo, en el ámbito estrictamente académico y nacional, la discusión teórica sobre el significado, la búsqueda y ejercicio de la autonomía fue iniciada⁹ hacia fines de la década de 1970 por Juan Carlos Puig¹⁰ (en consonancia con los trabajos de Hélio Jaguaribe¹¹

⁸ María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2013, p. 27.

⁹ Si bien es preciso señalar que previamente, fueron Guillermo O'Donnell y Delfina Linck quienes, desde una óptica económica, analizaron las condiciones estructurales de la dependencia a partir de la división internacional del trabajo y del intercambio desigual entre centro y periferia. Desde esta perspectiva apostaron a una propuesta industrializadora como estrategia para cambiar las condiciones del intercambio asimétrico, lo que los llevó a ponderar el modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro. De este modo, la autonomía cobró relevancia en su desarrollo teórico entendida en oposición a la dependencia, asociada a una estrategia basada en la participación social activa y en la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación, a través del debilitamiento de la propia estructura generadora de dependencia. Véase Guillermo O'Donnell y Guillermina Linck, *Dependencia y Autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, p. 12.

¹⁰ Nacido en Rosario en 1928, Licenciado para el Servicio Consular de la Universidad del Litoral (1950), Doctor en Derecho de la Universidad de París (1954) y en Diplomacia por la Universidad Nacional del Litoral (1959). Durante el gobierno de Juan José Cámpora (1973) fue designado canciller. Dentro de su extensa labor universitaria en el país se destaca su rol en la creación de la primera Carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Rosario y el Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR) fundado en 1972, desde donde publicó la Revista Argentina de Relaciones Internacionales. Fuera del país y tras su exilio en 1976, dictó clases en el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar de Venezuela, desde donde participó activamente en la Revista Mundo Nuevo hasta su fallecimiento en 1989. Su obra incluye numerosos artículos y libros referidos a tanto a la teoría como a las relaciones internacionales argentinas, entre los que se encuentran *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1980; y la compilación *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

¹¹ Si bien Hélio Jaguaribe (1923-2018) no es autor central en nuestra tesis, debemos reconocer su aporte a los estudios sobre la autonomía al distinguir que, para el caso de los países latinoamericanos, existen elementos básicos para conseguir un estado más autónomo como: el desarrollo global de las sociedades nacionales; la generación de un margen de maniobra que mejore la capacidad de toma de decisiones; y la reducción de la dependencia de la posición de los países desarrollados en general y de Estados Unidos, en particular. Desde su perspectiva, el desarrollo y la autonomía se van a desarrollar en las condiciones más favorables para su "autorrealización". Véase Hélio Jaguaribe, *Brasil: crisis y alternativas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974. p.

en Brasil). Su interpretación partió de un reconocimiento de las asimetrías existentes en la relación entre América Latina y las grandes potencias. Sin embargo, estas diferencias, desde su perspectiva, no implicaban quitar las posibilidades de actuación autonómica y progresiva para los estados menores. Al contrario, Puig reconocía en éstos la posibilidad de alterar o crear nuevos regímenes, desde los cuales limitar a los actores más poderosos. Dicha “capacidad de maniobra”, “libertad de acción” y de decisión, por parte de los estados periféricos, teniendo en cuentas los condicionamientos reales, fue conceptualizada por el autor en su propuesta de “nueva teoría de Autonomía”¹². La aparición de esta teoría en la temprana década del ‘80 en Argentina, constituyó una contribución autóctona de los estudios internacionales latinoamericanos a las Relaciones Internacionales, dado que las teorizaciones sobre la autonomía se abocaron a una problemática directa de los países periféricos a partir de la observación, análisis, uso de categorías y metodologías “desde y para” la Periferia, constituyendo un aporte local frente a la dominación reinante en los espacios académicos de producciones teóricas provenientes de los países centrales¹³. En estos términos, Puig entendía que era necesario “desideologizar” la ciencia de las Relaciones Internacionales y establecer “*nuestras propias categorías* de captación de los fenómenos que constituyen su campo de desarrollo”¹⁴. En este sentido, su obra contribuyó a profundizar el proceso de reflexión teórica en la región y el país¹⁵, ya que como señala Alejandro Simonoff,

106. Asimismo, fue autor de numerosos artículos y libros entre los que se destacan: “Dependencia y autonomía en América Latina”, en Hélio Jaguaribe, (et al.) *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1969, pp. 1-85; “Causas del subdesarrollo latinoamericano”, en José Matos Mar (comp.) *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972, pp. 173-188; *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós, 1972; “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”, *Estudios Internacionales*, 12 (46) 1979, pp. 91-180; “Las opciones de Argentina. Desarrollo autónomo o inserción pasiva”, *Encrucijadas*, 2 (17) 2002, pp. 24-29.

¹² Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales...*, *op. cit.*, pp. 139- 154.

¹³ Además, los trabajos de Puig significaron una contribución a la conformación del propio campo disciplinar de la Política Exterior Argentina, al permitir delimitar un espacio propio para la disciplina tanto por la construcción de un objeto de estudio como por la elaboración de teorías y metodologías propias para su análisis. Myriam Colacrai, “Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina”, en Roberto Russell, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 19-51.

¹⁴ Juan Carlos Puig (comp.) *América Latina: Políticas Exteriores Comparadas*, *op. cit.*, p. 36.

¹⁵ Sobre la evolución del pensamiento latinoamericano en relaciones internacionales, véase Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el Mundo...*, *op. cit.*; Eduardo Devés y Silvia T. Álvarez (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*, Santiago, Ariadna, 2020; Heraldó Muñoz, “El estudio de las políticas exteriores latino-americanas: temas y enfoques dominantes”, *Estudios Internacionales*, año 20, 80, 1987, pp. 406-434.

demonstró la “necesidad de crear esquemas propios de interpretación frente a otros creados en los países desarrollados, como el realismo o la interdependencia”¹⁶.

A partir de allí, la autonomía comenzó a ser interpretada de distintas formas, reconociendo influencias que abarcaron desde las corrientes estructuralistas a las neoliberales. A la interpretación inicial de Puig se sumó en los años ‘90, la realizada por Carlos Escudé, quien desde una perspectiva crítica al autor, propuso crear un realismo desde los márgenes (distinto al de los países centrales) basado en el argumento de que “el realismo político focaliza su atención en el poder, [y] el mundo tiene un aspecto muy distinto cuando se lo mira desde la perspectiva de los poderosos que cuando se lo vislumbra desde la relativa ausencia de poder”¹⁷. Desde esta teorización, denominada Realismo Periférico¹⁸ (RP), Escudé evaluó la autonomía a partir del costo de confrontar con las potencias, dado que “la autonomía debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra”¹⁹, por lo que las políticas riesgosas (autónomas) representaban desafíos a las potencias y generaban, a su vez, obstáculos al desarrollo del país periférico. Posteriormente, hacia el año 2000, la autonomía fue reinterpretada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, quienes la definieron como “relacional”, entendiendo que la misma ya no se definía individualmente o por políticas de aislamiento sino por la “capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras”²⁰. Asimismo, y si bien no se desarrolla en este trabajo, reconocemos aquí también como un cuarto aporte la interpretación que la Escuela Socio-Histórica hizo del concepto. Esta Escuela, que cuenta entre sus referentes a Mario Rapoport, se abocó a estudiar la “influencia decisiva” de los modelos de acumulación “en la evolución del Estado, en los regímenes políticos y en la

¹⁶ Alejandro Simonoff, *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Prohistoria, 2012, p. 29.

¹⁷ Carlos Escudé, *El realismo de los Estados débiles, la política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995, p. 60.

¹⁸ Véase Carlos Escudé, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992.

¹⁹ Carlos Escudé, *El realismo de los Estados débiles... op. cit.*, p. 211.

²⁰ Juan Gabriel Tokatlian y Roberto Russell, “Autonomía relacional”, en Eduardo Devés y Silvia T. Álvarez (eds.) *op. cit.*, p. 82.

formación de la política exterior”²¹. Desde esta perspectiva²², Rapoport postuló una “autonomía regional”²³, que parte de relaciones de fuerza, basadas en los derechos de cada nación, para luego incorporar los intereses comunes de la región y dar lugar a negociaciones en conjunto, sin negar la existencia de relaciones de subordinación respecto de la potencia, así como la necesidad de cambiar dichas condiciones.

Estas distintas lecturas de la autonomía ponen de manifiesto, por un lado, que tanto el significado, como los alcances y límites del concepto son difusos y variables y, por otro, que sus interpretaciones se relacionan con diferentes modos de llevar a cabo la política exterior del país. En este sentido, las interpretaciones señaladas han abarcado desde una meta a conseguir hasta un costo que afrontar. Por lo tanto, y partiendo de la noción, como señala Bernal-Meza, de que “la ciencia social no opera sobre objetos reales, sino sobre las representaciones que nos hacemos de esos objetos”²⁴, y que “la conducta del Estado se construye por el pensamiento, la identidad y las normas sociales de las élites y entre éstas la voz de los gobernantes es particularmente incluyente”²⁵, consideramos que conocer el modo en que distintos gobiernos, ante distintos contextos, concibieron²⁶, interpretaron²⁷ y, por ende, plasmaron la autonomía en la práctica de la política exterior, la convierte en una herramienta explicativa e interpretativa de los cambios y continuidades en la historia reciente.

²¹ Mario Rapoport y Claudio Spiguel, “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina.” en José Flávio Sombra Saraiva (ed) *Foreign Policy and polical regime*. Brasília, IBRI, 2003, 170- 171).

²² José Flávio Sombra Saraiva, “História das relações internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento”, en José Flávio Sombra Saraiva, *Relações Internacionais. Dois Séculos de História*, Brasília: IBRI, 2001, p. 51

²³ Mario Rapoport, “Prólogo”, en María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos...*, *op. cit.*, 2013; Mario Rapoport y María Cecilia Míguez, “Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de la Argentina y América del Sur en el escenario internacional”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, pp. 143-162.

²⁴ Raúl Bernal-Meza, “¿Orden regulado por la anarquía?”, *Clarín*, 19 de abril de 2020. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/-orden-regulado-anarquia-_0_mqSkpYYXW.html [Última consulta: 10 de enero de 2024].

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Entendemos por “concebir”, siguiendo a la Real Academia Española “formar una idea en la mente”. Cfr. Real Academia Española, 2023. Disponible en <https://dle.rae.es/concebir?m=form> [Última consulta: 10 de enero de 2024].

²⁷ Entendemos por “interpretar”, siguiendo a la Real Academia Española “declarar el sentido de algo”, “expresar de un modo personal la realidad”. Real Academia Española, 2023. Disponible en <https://dle.rae.es/interpretar?m=form> [Última consulta: 10 de enero de 2024].

En este punto, la relación entre la teoría de la autonomía y la política exterior se vuelve una trama compleja al analizarla en perspectiva histórica. Dado que, si bien durante las últimas décadas aumentó el conocimiento sobre las distintas interpretaciones de la autonomía, la forma en que las mismas se plasmaron y, especialmente, la forma en que éstas variaron, prácticamente no ha sido abordada en su especificidad y particularidad histórica. Esto nos lleva a plantear una serie de interrogantes sobre la vinculación entre las distintas interpretaciones de la autonomía y la política exterior argentina a partir de 1983, que dan forma al problema de investigación. Las preguntas que surgen son: desde la presidencia de Alfonsín hasta la de Kirchner, *¿ha existido una única interpretación de autonomía en la política exterior de cada gobierno?*; *¿esa interpretación se ha correspondido entre mandatos pertenecientes a un mismo signo partidario?*; o, aún de modo más específico: *¿las interpretaciones de la autonomía se han modificado, dentro de un mismo gobierno, según los temas de la agenda de política exterior?*

A partir de estos cuestionamientos, nuestra tesis apunta a demostrar la existencia de distintas interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior argentina entre diciembre de 1983 y diciembre de 2007, recurriendo a las herramientas teóricas que las Relaciones Internacionales brindan para realizar un análisis desde la Historia. Esto nos permite identificar cambios y continuidades en las interpretaciones de la autonomía predominantes tanto de modo transversal a todos los gobiernos, a través de un análisis *por tema de la agenda* de política exterior (tal como señalamos anteriormente, respecto a relación con el FMI, las cuestiones de seguridad internacional y la integración en el MERCOSUR); así como también, nos permite detectar los cambios *por gobierno*, para determinar tanto la existencia de una concordancia en la interpretación de autonomía predominante entre los distintos temas de la agenda como, por el contrario, el orden y/o simultaneidad de los cambios en los mismos.

En este sentido la elección del recorte temporal de nuestra investigación obedece a que consideramos que 1983 y 2007 marcan dos momentos específicos, tanto en el nivel externo como interno, que definen el derrotero de la historia de la política exterior argentina reciente respecto del modo de interpretar la autonomía, y marcan la orientación política nacional en el ámbito externo. Así, en el ámbito internacional el año 1983 estuvo marcado

por la tensión propia de la Guerra Fría, que se plasmó en octubre en la invasión de Estados Unidos a la isla centroamericana de Granada, para derrocar al gobierno local aliado con Cuba y la Unión Soviética²⁸; y en noviembre, en la interrupción oficial de las negociaciones (por parte de la URSS) sobre la reducción de armamento nuclear de alcance medio²⁹. En el nivel regional, este año coincidió también con la búsqueda de una solución pacífica y negociada para los conflictos armados y las tensiones políticas en Centroamérica por parte de los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, que dio origen en enero al Grupo Contadora. Pero, fundamentalmente, 1983 resultó un año clave a nivel nacional, dado el retorno de la democracia tras siete años de una violenta dictadura (e, incluso, una guerra con Gran Bretaña)³⁰. En este punto, el inicio del gobierno de Alfonsín, estuvo atravesado por el objetivo de consolidar el régimen constitucional y establecer un nuevo modo de relacionamiento externo. El flamante presidente defendió desde su campaña electoral en dicho año, el posicionamiento del país como “no alineado” frente al conflicto que dividía al mundo y, tras su llegada al poder, buscó articular estrategias que partieron del pensamiento estructuralista de la CEPAL y el desarrollismo, para generar nuevos vínculos con la región, elementos que, en conjunto, le permitieron a Argentina redefinir su perfil y rol de cara al sistema internacional. Sin embargo, este esquema sufrió profundas transformaciones tras la ola neoliberal de los años '90, con los intentos de construcción de un nuevo orden hegemónico encabezado por Estados Unidos, coincidente en Argentina con los gobiernos de Menem y, finalmente, entró en crisis hacia fines de la década. En este sentido, elegimos el año 2007 en el otro extremo, dado que es el momento en el que a nivel internacional se inició la crisis financiera en Estados Unidos³¹ (con origen en su mercado hipotecario) y, simultáneamente, nuevos polos de poder regional y mundial cobraron relevancia. De este

²⁸ Al respecto, véase Carlos Federico Domínguez Ávila, “Granada: Revolución, autodeterminación e intervencionismo (1979-1983)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, 8, 2008.

²⁹ Véase Víctor Hugo García Valenzuela, “Las negociaciones de desarme de 1981-1983. Un capítulo de la pugna armamentista soviético-estadounidense durante la guerra fría”, *Tiempo y Espacio* (11-12) 2001-2002, pp. 139-151.

³⁰ Sobre el retorno de la democracia, véase Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *El ciclo de la ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel, 1998; Alfredo R. Pucciarelli *Los años de Alfonsín: ¿el poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006.

³¹ Véase Alejandro Dabat, “La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales”, *Problemas del Desarrollo*, 157 (40) 2009. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362009000200003 [Última consulta: 10 de enero de 2024].

modo, en el ámbito regional, y como parte de un proceso de cambio iniciado desde principio de los años 2000, surgió una “nueva izquierda” latinoamericana con proyección internacional (especialmente en Brasil y Venezuela) y nuevos actores comenzaron a aumentar su presencia en espacios de tradicional influencia estadounidense, tal como es el caso de China en América Latina³². Esto marcó el inicio de una transición hacia un mundo “poshegemónico” de tendencia multipolar, proceso que acrecentó las posibilidades de generar nuevos espacios de influencia para países no centrales. Por su parte, el año 2007 en el orden nacional coincidió con la finalización del mandato de Kirchner que se caracterizó por completar el proceso iniciado por Duhalde (para superar la crisis de 2001, en la que, a pesar de la inestabilidad se mantuvo la continuidad democrática y la alternancia de los partidos políticos). Asimismo, con un perfil progresista, estatista y crítico a los centros de poder como Estados Unidos, el gobierno se vinculó estratégicamente con la región y reorientó, desde esta perspectiva, la política exterior.

De este modo, los límites temporales 1983 y 2007 representan dos extremos que lejos de ser un bloque homogéneo y sin fisuras, están marcados por matices, diferencias y cambios que, problematizados a partir de las interpretaciones de la autonomía, complejizan y conforman el núcleo del tema de nuestra investigación.

b) Hipótesis, premisas y objetivos

Partimos de la hipótesis que en el período correspondiente a la etapa democrática en Argentina iniciada en diciembre de 1983 y hasta el mandato de Néstor Kirchner finalizado en diciembre de 2007, distintas interpretaciones de la autonomía dieron sustento eidético a la agenda de política exterior derivadas, en parte, del orden internacional, del rol de Estados Unidos y, fundamentalmente, de la percepción que los tomadores de decisión gubernamentales hicieron de ese contexto y del rol de Argentina en él.

De esta hipótesis principal se derivan cuatro hipótesis secundarias. En primer término, afirmamos que la presencia de distintas interpretaciones de la autonomía se dio incluso dentro de un mismo gobierno y se reflejó en los temas de la agenda de política

³² Sobre este tema, véase: Li Xing (ed.) *The rise of China and the capitalist world order*, London, Routledge, 2016; Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China*, Córdoba, EDUCC, 2010.

exterior. En segundo lugar, consideramos que la adopción de una determinada interpretación expresó tensiones entre principios y praxis de la autonomía. En tercer lugar, sostenemos que el cambio en el predominio de una interpretación de la autonomía no implica en sí un juego de suma cero en que una se impone desplazando a otra, sino que puede manifestarse como una “etapa de transición” en la que se evidencia una “convivencia” temporaria de interpretaciones. Por último, afirmamos que la identificación de determinadas interpretaciones de autonomía a través de los temas de la agenda de política exterior posibilita identificar y comprender los cambios, continuidades y matices en la historia reciente de la política exterior de Argentina.

Por tanto, el objetivo general de esta tesis radica en identificar las distintas interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior de la República Argentina tanto en el discurso como en la práctica política, desde el regreso de la democracia en 1983 y hasta el mandato de Néstor Kirchner finalizado en 2007. Para esto nos centramos en tres temas estructurales de la agenda: la deuda externa y la relación con el FMI; las cuestiones de seguridad internacional; y la integración a través del MERCOSUR (así como también prestamos especial atención a la relación con Estados Unidos en cada uno de ellos). En este sentido procuramos a lo largo del desarrollo de la investigación y como objetivos específicos: a) examinar las diversas formulaciones teóricas y doctrinarias de la autonomía generadas en Argentina, con el fin de diferenciarlas; b) analizar las interpretaciones de la autonomía a la luz de los temas de la agenda en política exterior de las presidencias del período; c) distinguir etapas internas a los temas de agenda, según la influencia de las interpretaciones de autonomía; d) registrar la existencia de “transiciones” entre las etapas; y por último, e) evaluar similitudes y diferencias entre los temas de la agenda que permitan determinar cambios y continuidades en la historia de la política exterior argentina, asociados a la influencia en la práctica de las distintas interpretaciones de la autonomía durante el período objeto de estudio.

c) Antecedentes y aportes historiográficos

El objeto de esta tesis se encuentra atravesado por cuestiones que han sido abordadas desde la Historia de la política exterior, las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política. En este sentido, varios son los autores y las obras que representan un antecedente y un aporte

a nuestro trabajo. Por lo tanto, y a fin de conformar un estado del arte, se mencionará a continuación una serie de trabajos existentes al momento, destacando sus contribuciones.

A fin de ir desde los aspectos más generales a los específicos se identifican cuatro grandes ejes de antecedentes que se conforman del siguiente modo: historia de la política exterior argentina reciente; análisis y sistematización de las teorías de autonomía en Argentina; aplicación de las distintas interpretaciones de la autonomía en la historia de la política exterior argentina; y por últimos, autores y trabajos que aborden los temas de la agenda de la política exterior seleccionados como ejes de nuestra investigación (deuda externa y relación con el FMI, cuestiones de seguridad internacional, integración en el MERCOSUR y relación con Estados Unidos) dentro del período 1983-2007.

Dentro del primer eje, abocado a la reconstrucción y problematización de la historia de la política exterior argentina reciente, campo de estudio que ha generado una interesante producción bibliográfica en los últimos años, nos encontramos con dos modos de abordaje. Uno de tipo global o general³³, que abarca historiográficamente etapas más extensas, y otro que, en forma fragmentada o parcial se aboca principalmente al análisis por mandato presidencial (enfoque que se ha conformado como predominante en las últimas dos décadas). Dentro del primer grupo cabe destacar: la obra dirigida por Andrés Cisneros y Carlos Escudé³⁴ *Historia de las relaciones exteriores de la República Argentina (1806-2000)* material de referencia y consulta obligada en la materia, dado que compendia en quince tomos (el último dirigido solo por Escudé) información procedente de las más diversas fuentes, en muchos casos de difícil acceso, organizada por temática y cronología, destacando particularmente para esta tesis, su aporte al estudio de las relaciones de Argentina con los

³³ En este sentido, si bien anteriores a nuestro objeto de estudio, son ejemplo de análisis globales de la política exterior argentina los realizados por Alberto Conil Paz y Gustavo Ferrari, *Política exterior argentina 1930-1962*, Buenos Aires, Huemul, 1964 y Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1986. Este tipo de trabajos fueron señalados como “pioneros” por José Paradiso, en José Paradiso, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 7.

³⁴ Andrés Cisneros y Carlos Escudé (dirs.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano [catorce tomos] 1998-2000; y Carlos Escudé (dir.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XV, “Las Relaciones Políticas 1966- 1989”, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2003. Disponible en <https://www.cari.org.ar/recursos/hgrreera.html> [Última consulta: 12 de enero de 2024].

países de la región y con Estados Unidos. Asimismo, la compilación de Silvia Jalabe³⁵ *La Política Exterior Argentina y sus protagonistas (1880-1995)* nos aporta la contextualización previa al mandato de Alfonsín, destacándose también, los capítulos destinados a la reflexión de la política exterior en el inicio de la democracia a cargo de Roberto Alconada Sempé³⁶, y los de Guido Di Tella y Domingo Cavallo para los años '90³⁷. Resulta relevante mencionar aquí también el trabajo de Guillermo Figari *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*, en el que el autor realiza un análisis de la política exterior nacional que comienza en 1810 y llega a los años '90, diferenciando distintas etapas y sus principales tendencias, siendo de interés a nuestros fines las pertenecientes al regreso de la democracia. Además, las obras de Mario Rapoport y Claudio Spiguel³⁸, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos, 1880- 2001*, así como también de Rapoport *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003* y *Política Internacional argentina*³⁹, nos aportan un análisis de las condiciones nacionales e internacionales en las que se generaron las diversas políticas exteriores en el país desde fines del siglo XIX al XXI, entre los que merece destacarse la explicación de la incidencia de los factores internacionales, económicos y políticos en la crisis 2001 y su superación, en un análisis que abarca hasta el año 2003. Asimismo, se destaca también de Rapoport, el segundo tomo de *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*⁴⁰, el cual aporta una reconstrucción histórica a partir de entrevistas a los protagonistas de la política exterior de los distintos gobiernos. Por último, debemos señalar aquí el aporte que representan la compilación de Anabella Busso⁴¹ *Modelos*

³⁵ Silvia Ruth Jalabe (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Nuevohacer/CARI, 1996.

³⁶ Raúl Alconada Sempé, "Democracia y política exterior. 1983-1989", en Silvia Jalabe (comp.) *ibidem*, pp. 345-355.

³⁷ Guido Di Tella, "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991- 1995", en Silvia Jalabe (comp.) *ibidem*; Domingo Felipe Cavallo, "La inserción de la Argentina en el Primer Mundo 1989 - 1991", en Silvia Jalabe (comp.) *ibidem*.

³⁸ Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos, 1880- 2001*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2006; Mario Rapoport (autor) y Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente (colaboradores) *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 2000.

³⁹ Mario Rapoport, *Política Internacional argentina*, Buenos Aires, Claves del Siglo XXI/Capital Intelectual, 2017.

⁴⁰ Mario Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*, Buenos Aires, Editorial Octubre, 2017.

⁴¹ Anabella Busso (coord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, Rosario, UNR editora, 2016.

de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011, particularmente en el abordaje de las crisis en relación a las tensiones entre los distintos modelos de desarrollo y sus respectivas estrategias de inserción; así como también la obra de María Cecilia Míguez⁴², *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, en la que realiza un recorrido entre 1983 y 2001 enfocado en el rol de los partidos políticos en la determinación de la política exterior nacional, temas que, si bien no conforman el objeto específico de nuestra investigación, se encuentran intrínsecamente vinculados con el recorrido de esta tesis.

Por su parte, en cuanto a los abordajes de política exterior enfocados en períodos puntuales, nos parece relevante mencionar aquí, para el análisis del gobierno de Alfonsín, el aporte que representan los trabajos de Heraldó Muñoz⁴³, Joseph Tulchin⁴⁴ y Roberto Russell junto a Mónica Hirst⁴⁵, entre otros,⁴⁶ enfatizando además, la obra clásica de José Paradiso⁴⁷ *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, uno de los autores referentes en el tema, quien aporta a esta tesis sus reflexiones sobre el contexto en que se inicia la etapa democrática, así como los debates sobre el lugar de Argentina en el mundo. Asimismo, resulta interesante la problematización y reconstrucción contextual que realiza Gerardo Aboy Carlés⁴⁸ en *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, texto en que realiza un análisis de la política exterior del período entendida como uno de los elementos que evidencian la construcción de la identidad de los actores políticos. Por su parte, para la política exterior del gobierno de

⁴² María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos...*, *op. cit.*

⁴³ Heraldó Muñoz, *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986; y del mismo autor, *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

⁴⁴ Heraldó Muñoz y Joseph Tulchin (comps.) *Entre la autonomía y la subordinación; política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984;

⁴⁵ Roberto Russell y Mónica Hirst, *Democracia y Política Exterior: los casos de Argentina y Brasil*, Buenos Aires, FLACSO, 1987.

⁴⁶ El contexto en el que se inscribe la política exterior de Alfonsín es reconstruido también por: Rubén Perina y Roberto Russell (eds.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano; Diego Miguel Jiménez, “La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo”, *Temas de historia argentina y americana*, 17, 2010, pp. 99-121. Disponible en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/la-politica-externior-raul-alfonsin.pdf> [Última consulta: 13 de enero de 2024]; María Delicia Zurita, “Las claves de la política exterior de Alfonsín”, V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2010.

⁴⁷ José Paradiso, *op. cit.*

⁴⁸ Gerardo Aboy Carlés, *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones, 2001.

Menem, creemos conveniente señalar el aporte que representan textos indispensables como el artículo de Carlos Escudé *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito*, junto a *El realismo de los estados débiles: la política exterior del primer gobierno de Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales*⁴⁹ en los que el autor indaga y desarrolla con detenimiento los argumentos que influyeron en el accionar de Menem y cómo tales acciones se vinculan con su propuesta teórica del Realismo Periférico. Además, para este período y tema de estudio se destacan los trabajos desarrollados en el Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario⁵⁰, particularmente por Alfredo Bruno Bologna⁵¹, quien aborda el análisis de las estrategias de inserción argentina durante los mandatos de Alfonsín y Menem con un interesante uso de fuentes discursivas de la época; y por Roberto Miranda⁵², quien centra su trabajo en las continuidades y rupturas de la política exterior de Menem con respecto a su antecesor, tomando como eje las diferencias entre el realismo y el pragmatismo en la conducción de las relaciones exteriores⁵³. En cuanto al mandato de de la Rúa y los tiempos de crisis y transición, en relación con la política exterior, nos parece oportuno señalar el aporte que representan las

⁴⁹ Carlos Escudé, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *América Latina Internacional*, 27 (8) 1991, pp. 349-406; Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles...*, *op. cit.*

⁵⁰ Entre ellos, la obra colectiva, *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*”, Rosario, CERIR, 1998; y de Anabella Busso, *La política exterior argentina hacia Estados Unidos (1989-1993): reflexiones para su análisis*, Rosario, CERIR, 1993.

⁵¹ Alfredo Bruno Bologna, “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, 2, 1991; y del mismo autor se destaca, *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario, CERIR, 1998.

⁵² Roberto Miranda “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem”, *Relaciones Internacionales*, 7 (3)1994.

⁵³ Otros textos relevantes que podrían incluirse aquí son: Marisol Saavedra, *La Argentina no alineada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991)* Buenos Aires, Biblos, 2004 en el que analiza el posicionamiento de Menem frente a No Alineados atendiendo al dilema entre identidad y oportunismo; de Mariana Souto Zabaleta, “El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)”, Documento de Trabajo, 2, 2004; Dante Caputo, “Fundaciones sin crítica. (Notas para un debate elemental)” y Joseph Tulchin y Félix Peña, “Comentarios”, en Roberto Russell, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Grupo Editor Lationamericano, 1992, pp. 207-218; Carlos Escudé, “*Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior inaugurada en 1989*”, en Russell, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, *ibidem*, pp. 169-197; Guillermo Figari, *De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalización*, Buenos Aires, Memphis, 1997.

obras de Alfredo Bruno Bologna⁵⁴, Roberto Miranda⁵⁵ y Raúl Bernal- Meza⁵⁶, entre otros autores⁵⁷, quienes destacaron los principales hitos respecto a la posición del país hacia el exterior, así como, en el caso del último, los elementos novedosos y las continuidades respecto de los años '90. Por otro lado, en cuanto a los estudios sobre la política exterior argentina posterior a la crisis de 2001, debemos señalar que, si bien existe una relevante cantidad de material publicado, éste suele presentar un carácter generalmente periodístico, poco riguroso en cuanto a fuentes y científicidad. A contramano de esto, seleccionamos algunos textos, que sin pretensión de exhaustividad⁵⁸, constituyen una contribución original al estudio de la temática y al período, entre los que se destaca la obra dirigida por Alfredo Bruno Bologna⁵⁹ *La política exterior del gobierno de Kirchner*, un compendio de distintas lecturas y análisis, entre las que acentuamos el aporte de los capítulos sobre las relaciones de Argentina con Estados Unidos y Brasil. Asimismo, incluimos dentro de este grupo el texto de Elsa Llenderozas⁶⁰, quien distingue dos etapas del gobierno de Néstor Kirchner en su política exterior (reinserción internacional post crisis 2001 y latinoamericanismo de corte pragmático), y la contribución de Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini y

⁵⁴ Alfredo Bruno Bologna (comp.) *La política exterior argentina 1998-2001: el cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, CERIR, 2001.

⁵⁵ Roberto Miranda, *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones PIA, 2003.

⁵⁶ Raúl Bernal-Meza, "Política Exterior Argentina: De Menem a De la Rúa: ¿Hay una nueva política?", *São Paulo em Perspectiva*, 16 (1) 2002, pp. 74-93.

⁵⁷ Alejandro Simonoff (coord.) "Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde", Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 33, 2008; Jorge José Torres, *La política exterior argentina en los tiempos del default*, Buenos Aires, Editorial Dunken, 2010; Miguel Agustín Torres, "Los Rasgos Principales de la Política Exterior de la Alianza", V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2010.

⁵⁸ Otros textos referidos al tema son: Juan Gabriel Tokatlian, *Hacia una nueva estrategia internacional: el desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma, 2004; Pedro Brieger, *La política exterior de la era Kirchner*, San Pablo, Fundación Friedrich Ebert, 2009; Dominique Meunier, "La política exterior de Kirchner una mirada preliminar", en *Relaciones internacionales*, 17 (34) 2008, pp. 149- 159; Rut Diamint, "Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner", *Colombia Internacional*, 2002-2003, pp. 13-27. Disponible en <https://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/415/index.php> [Última consulta: 13 de enero de 2024]; de la Balze, Felipe, "La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)", *Estudios Internacionales*, 43 (166) 2010, pp.121- 140; Francisco Corigliano, "Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner", *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos*, CARI, 11 (47) 2008, pp. 8-10. Disponible en live.v1.udesa.edu.ar/files/UAHumanidades/ARTICULOS/011008corig.pdf; Emilio Cárdenas y Andrés Cisneros, "La Argentina en el mundo de hoy", *Agenda Internacional*, 15, 2008, Buenos Aires, pp. 16-47.

⁵⁹ Alfredo Bruno Bologna (dir.) *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, tomo IV, 2, Rosario, UNR Editora, 2006.

⁶⁰ Elsa Llenderozas, "La política exterior de los gobiernos kirchneristas", en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011.

Julieta Zelicovich⁶¹ en relación a la estrategia de inserción internacional del período; junto a los informes realizados bajo la dirección de Alejandro Simonoff en el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de la Plata, en los que se analizan los principales hechos del gobierno de Kirchner, organizados de modo semestral.

En cuanto a la segunda línea de aproximación al tema, dada por los antecedentes sobre los estudios de la autonomía, desde comienzos del último siglo éstos han mostrado una gran productividad como consecuencia, en parte, de la actualización de los términos del debate frente a nuevos contextos. Por tanto, y a los fines de esta tesis consideramos necesario señalar aquí aquellos trabajos que han estructurado la teoría y contribuido a problematizar sus distintas interpretaciones originadas en Argentina. En primer lugar, la obra de Raúl Bernal-Meza⁶², *América Latina en el mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*, en la que se retoman y organizan las principales ideas que han influenciado los debates históricos acerca de la autonomía y los aportes de los iniciadores de la temática en la región. Asimismo, del mismo autor se destaca *Contemporary Latin American thinking on international relations: theoretical, conceptual and methodological contributions*⁶³, donde analiza la autonomía como herramienta metodológica y estratégica para Argentina y Brasil. Además, los planteos respecto de la historicidad del concepto y sus posibles redefiniciones se plasmaron también en el trabajo de Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal⁶⁴; y el análisis de las distintas interpretaciones de la autonomía a la luz del debate entre teorías racionalistas y reflectivistas fue realizado por Sandra Olaya⁶⁵. Otros textos que representan contribuciones en cuanto retoman y analizan los postulados clásicos de la teoría autonomista y las lecturas realizadas

⁶¹ Esteban Actis, Emilse Calderón, María Elena Lorenzini, Julieta Zelicovich,” La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción”, en Anabella Busso (comp.) *op. cit.* pp. 189- 234

⁶² Raúl Bernal- Meza, *América Latina en el mundo...*, *op. cit.*

⁶³ Raúl Bernal- Meza, “Contemporary Latin American thinking on international relations: theoretical, conceptual and methodological contributions”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 59 (01) 2016. Disponible en <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/hPzbpPMSvbLvBRKfbbXZjPc/abstract/?lang=en> [Última consulta: 12 de enero de 2024].

⁶⁴ Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, “Autonomía y política exterior: un debate abierto un futuro incierto”, *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 1995, pp. 7-31.

⁶⁵ Sandra Olaya, “Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina”, *Desafíos*, 17, 2007, pp. 283- 328.

por sus principales seguidores son, entre otros⁶⁶, los de Alejandro Simonoff⁶⁷, *La Escuela Autonomista: Pasado y Presente*, y del mismo autor, *Las expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O' Donnell*. A estos se suman los trabajos de Myriam Colacrai⁶⁸, en los que la autora revisa los aportes de las teorías clásicas de la autonomía ante los dilemas del contexto del nuevo milenio y en los que se interroga y establece conexiones entre la autonomía y la política exterior. Asimismo, las relaciones entre las perspectivas teóricas de la política exterior y las teorías de autonomía también han sido relevantes e indagadas en textos de Roberto Miranda⁶⁹, Miryam Colacrai⁷⁰ y Alejandro Simonoff, especialmente de este último autor se destaca *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, donde da cuenta de los cambios en el orden de las ideas, conceptos y teorías, entre las que destaca como un “presupuesto básico” la autonomía y su incidencia en la configuración del campo de la política exterior en Argentina. Asimismo, otra serie de estudios sobre la autonomía han contemplado su estudio a partir de las relaciones con la geopolítica, el pensamiento latinoamericano y la integración. Este es el caso de la compilación de José Briceño Ruiz y

⁶⁶ Otras contribuciones respecto la autonomía aparecen en la obra de Eduardo Devés y Silvia T. Álvarez (eds.) *op. cit.*; Juan Pablo Laporte, *Manual de la política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 2022; y más específicamente en Alejandro Simonoff, "Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig", en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, pp. 121-140; María Elena Lorenzini, "El pensamiento autonomista de Juan Carlos Puig: Contribuciones para una teoría de Política Exterior para los países latinoamericanos", en José Villanueva Lira y Pedro González Olivera (coords.) *El pensamiento internacional iberoamericano Contemporáneo*, Huatulco-Oaxaca, Universidad del Mar, 2021, pp. 157-172; María Elena Lorenzini y María Gisela Pereyra Doval, "Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil", en *Relaciones Internacionales*, 22, 2013, pp. 9- 26; Maximiliano Barretto, "La vigencia de la autonomía puiguiana", *Espacios políticos*, 7, 2014. Disponible en <https://espaciospoliticos.org/2014/01/05/la-vigencia-de-la-autonomia-puiguiana/> [Última consulta: 13 de enero de 2024].

⁶⁷ Alejandro Simonoff, "La Escuela Autonomista: Pasado y Presente", en *Perspectivas. Revista de Ciencias Sociales*, 1 (1) 2016, pp. 9- 19; Alejandro Simonoff, "Las Expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O' Donnell", en *CadernosProlam/USP*, 13 (25) 2014, pp. 13-27.

⁶⁸ Myriam Colacrai, "Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?", en Gladys Lechini, Victor Hugo Klagsbrunn, Williams da Silva Gonçalves (eds.) *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos- as várias arestas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro, Revan, 2009, pp. 33-49; Miryam Colacrai, "Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la 'autonomía'", en AA. VV., *La política exterior del gobierno de Kirchner*, CERIR, 2006, 1, p. 13-30.

⁶⁹ Roberto Miranda. "Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad", *Invenio*, 15 (8) 2005, pp. 47-60.

⁷⁰ Miryam Colacrai, "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina", en Roberto Russell (ed.) *Enfoques teóricos para el estudio de la Política Exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1992, pp. 19- 51.

Alejandro Simonoff⁷¹, en la que se destacan los capítulos de Briceño Ruiz⁷², donde vincula la autonomía con las teorías de la integración y, el de Bernal-Meza⁷³ en que relaciona la autonomía con la teoría realista y su vigencia. Además, merecen destacarse dentro de este grupo los textos de Clarisa Giaccaglia sobre la búsqueda de autonomía de Argentina y Brasil⁷⁴; y de Bernal-Meza su análisis de la vigencia de la teoría de Puig respecto las distintas visiones del regionalismo en América Latina⁷⁵, entre otros⁷⁶.

Por su parte, para la tercera línea de antecedentes, constituida por los trabajos que han utilizado las interpretaciones de la autonomía para aplicarla a la historia de la política exterior argentina, resulta imprescindible señalar, en primer lugar, el aporte que realizó el propio Juan Carlos Puig. En *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*⁷⁷ y en *Política Exterior Argentina. Incongruencia epidérmica y coherencia estructural*⁷⁸, Puig distinguió seis períodos que van desde la dependencia con referencia a Gran Bretaña a la persistencia del modelo de autonomía heterodoxo (etapa que extendió hasta la dictadura iniciada en 1976). La relevancia de estas obras reside en que, si bien abarcan un período de tiempo anterior al de nuestro objeto de estudio, constituyen un primer antecedente de aplicación concreta de la autonomía a etapas históricas de la política exterior argentina a partir de un “esfuerzo por hacer inteligible la percepción que las élites nacionales tuvieron del régimen internacional”⁷⁹, según el autor. En la misma línea de trabajo (aunque también aplicados a un período de tiempo anterior al de nuestro estudio) se encuentran: la tesis

⁷¹ José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*.

⁷² José Briceño Ruiz, “Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, pp. 29-70.

⁷³ Raúl Bernal Meza, “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, pp. 95- 120.

⁷⁴ Clarisa Giaccaglia, “Argentina y Brasil: la búsqueda de Autonomía en el escenario internacional ¿Autonomía solidaria o solitaria?”, en Gladys Lechini, Víctor Klagsbrunn y Williams Gonçalves (eds.) *ibidem*, pp. 67- 90.

⁷⁵ Raúl Bernal- Meza, “Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (2) 2013. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000200003 [Última consulta: 27 de enero de 2024].

⁷⁶ Como de Miryam Colacrai, “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur”, en Atilio Borón y Gladys Lechini (comps.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, pp. 381-397.

⁷⁷ Juan Carlos Puig, *Doctrinas internacionales...*, *op. cit.*

⁷⁸ Juan Carlos Puig, “Política Exterior Argentina. Incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en Juan Carlos Puig (comp.) *América Latina...*, *op. cit.*, pp. 91- 161.

⁷⁹ Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales...*, *op. cit.* p. 157.

doctoral de Alejandro Simonoff⁸⁰, que se constituye como un trabajo referente en el tema, al indagar en la posibilidad de caracterizar al gobierno de Arturo Illia (1963-1966) como autonomizante, recurriendo al análisis de discurso, la teoría de toma de decisiones y sistemas de creencias, aportando un análisis histórico de gran profundidad; y de María Cecilia Míguez⁸¹, el texto en que aplica la autonomía heterodoxa de Puig al período histórico 1958-1989 (resultando en un aporte para esta tesis, especialmente la aplicación al gobierno de Alfonsín). En cuanto a análisis abocados a nuestro período objeto de estudio destacamos de Roberto Miranda, su aporte al estudio sobre los elementos condicionantes de la política exterior argentina autonómica en el contexto de crisis de principios de los años 2000⁸²; y las obras que han aplicado la autonomía al análisis del gobierno de Kirchner. Especialmente dentro de este último grupo, los textos de Simonoff, *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner*⁸³, en el que a partir de las lecturas de Juan Carlos Puig y Guillermo Figari analiza la política kirchnerista respecto al MERCOSUR, la seguridad multilateral y la salida del *default*; así como el aporte que representan los textos de Nicolás Creus⁸⁴ al estudio de las vinculaciones entre las teorías clásicas de autonomía y el concepto de poder asociado a distintos hechos dentro del mismo mandato; la tesina de Agustín Marconetto⁸⁵; el texto de Carla Morasso⁸⁶, y los propios antecedentes de esta tesis⁸⁷.

⁸⁰ Alejandro Simonoff “¿Autonomía limitada o los límites de la Autonomía? El análisis de la Política Exterior Argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)” [Tesis de Doctorado] Universidad Nacional de La Plata; *Los dilemas de la autonomía: la política exterior de Arturo Illia (1963-1966)* Buenos Aires, NuevoHacer Grupo Editor Latinoamericano, 2007.

⁸¹ María Cecilia Míguez, “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2 (12) 2017, pp. 207-229.

⁸² Roberto Miranda, “Argentina: Autonomía en tiempos de crisis”, *Relaciones Internacionales*, 2003, 12, 24.

⁸³ Alejandro Simonoff, “Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner”, *CONfinde relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (5) 2009, pp. 71-86.

⁸⁴ Nicolás Creus, “La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder”, en Roberto Miranda, (comp.) *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Ediciones Pia, 2011, pp. 49-76.

⁸⁵ Agustín Marconetto, *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía* [Tesina de licenciatura inédita] Universidad Nacional de Rosario, 2014.

⁸⁶ Carla Morasso, “La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123, 2016, pp. 3-22.

⁸⁷ Por último, debo mencionar el desarrollo que yo misma he realizado sobre la autonomía en relación al período objeto de estudio en el cual se inserta esta tesis, cuyos antecedentes pueden verse en: Aldana Clemente, *De la teoría a la práctica: Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003- 2007)* [Tesis de Maestría] Universidad Torcuato Di Tella, Repositorio UTDT, 2013; “UNASUR y la reconceptualización de la autonomía. Una visión desde Argentina, Global and Regional Powers in a Changing World”, International Studies Association y FLACSO Argentina, 2014. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/82988fe4-d652->

Finalmente, en cuanto al cuarto grupo de trabajos, referido a los temas de la agenda de la política exterior argentina en el período, debemos mencionar que, si bien existe una gran variedad de material bibliográfico, indicamos a continuación, aquellos que nos resultan un auténtico aporte a los fines de nuestra investigación. En este sentido, respecto a la deuda externa y la relación con el FMI, ésta ha sido abordada por Noemí Brenta en *Argentina Atrapada historia de las relaciones con el FMI 1956-2006*⁸⁸ y en *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*⁸⁹, obras basadas en su tesis doctoral⁹⁰, en las que aporta un recorrido histórico de las relaciones del país con el organismo, con un uso exhaustivo de fuentes primarias. También cabe señalar de la misma autora su contribución al análisis de la relación de Argentina con el FMI durante los años '90 en *Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, EE.UU. y los think tanks en los años '90*⁹¹. Asimismo, sobre la relación con el FMI en la misma década resulta un aporte estimable el trabajo de Alicia Girón *Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina*⁹²; y el análisis de Michael Mussa en torno a los cambios en la política económica hacia el Fondo entre el inicio de los años '90 y la crisis de 2001, en su trabajo *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*⁹³. También la deuda externa y la crisis de 2001 fue analizada por Pablo Nemiña en *Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de*

4b99-a514-40d35664a4fc.pdf [Última consulta: 27 de enero de 2024]; “De los 90 a los 2000: La evolución de la integración regional argentina a través de las interpretaciones de autonomía”, en María de Monserrat Llairó y Priscila Palacio (comps.) *El rol de América Latina en los inicios del Siglo XXI: ¿integración o desarrollo? Análisis históricos, económicos y sociopolíticos*, Buenos Aires, FCE UBA, 2017; “Teoría y práctica de la autonomía en Argentina. El posicionamiento nacional ante la no proliferación nuclear y el terrorismo internacional (1983-2007)”, en Juan Alberto Rial (coord.) *X Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2021.

⁸⁸ Noemí Brenta, *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI, 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.

⁸⁹ Noemí Brenta, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013.

⁹⁰ Noemí Brenta, *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006* [Tesis de Doctorado] Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado, 2008.

⁹¹ Noemí Brenta, “Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, EE.UU. y los *think tanks* en los años '90”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 27 (XIV- XIV) 2004, pp. 17-47.

⁹² Alicia Girón, *Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 2008.

⁹³ Michael Mussa, *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta, 2002.

su actuación durante la crisis argentina (2001-2002)⁹⁴. Por su parte, Aldo Ferrer en *El acuerdo con el FMI*⁹⁵ analiza las negociaciones entre el Fondo y Argentina en el gobierno de Kirchner, enfocándose en el proceso de cancelación de la deuda; y Leonardo Bleger indaga en la situación argentina de la deuda principalmente a partir de 2003 cuando se inician tratativas de reestructuración, estableciendo vínculos con la noción de soberanía en *Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina*⁹⁶, entre otros trabajos que han abordado el tema⁹⁷.

En relación a los temas de seguridad internacional, nos resulta un aporte a nuestro trabajo la obra de Rut Diamint *Sin Gloria. La política de defensa en la Argentina Democrática*⁹⁸ en el que la autora hace un repaso por las principales problemáticas de los gobiernos de Alfonsín, Menem, de la Rúa y Kirchner. De Maximiliano Gregorio Cernadas, su obra *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*⁹⁹ donde aborda la construcción del misil Cóndor II y el posicionamiento del gobierno ante la cuestión, con un relevante uso de fuentes primarias. Del mismo modo, el tema del Cóndor II es abordado por Pablo de León en *El proyecto misil Cóndor*¹⁰⁰, resultado de su tesis de doctorado: *El proyecto misilístico Cóndor: su origen, desarrollo y cancelación*¹⁰¹; también Anabella Busso en *Las relaciones Argentina- Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*¹⁰², analiza los

⁹⁴ Pablo Nemiña “Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de su actuación durante la crisis argentina (2001-2002)”, en *Documentos De Investigación Social*, 8, Universidad Nacional de San Martín, 2009. Disponible en https://www.unsam.edu.ar/escuelas/eidaes/docs/DocIS_8_Nemi%C3%B1a.pdf [Última consulta: 27 de noviembre de 2023].

⁹⁵ Aldo Ferrer, “El acuerdo con el FMI”, *Archivos del Presente*, 8 (30) 2003, pp.197- 220.

⁹⁶ Leonardo Bleger, “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina, en Alicia Girón y Eugenia Correa, *Del Sur hacia el Norte...*, op. cit. pp. 171- 182.

⁹⁷ Sobre el rol del FMI en los años 2000: Cuevas Ahumada, Víctor Manuel y Eduardo José Torres Maldonado, “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *Análisis económico*, 39 (XVIII) 2003, pp. 61- 82; Roberto Frenkel y Martín Rapetti, *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*, Buenos Aires, Cedes, 2005; y Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg, “Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina”, versión sintética de la expuesta en la Conferencia “Reforma del FMI: una perspectiva latinoamericana”, Fundación Friedrich Ebert de Argentina y Grupo Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires, Pilar, 5 de octubre de 2007.

⁹⁸ Rut Diamint, *Sin Gloria. La política de defensa en la Argentina Democrática*, Eudeba, Buenos Aires, 2014.

⁹⁹ Maximiliano Gregorio Cernadas *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*, Eudeba, Buenos Aires, 2016.

¹⁰⁰ Pablo Gabriel de León, *El proyecto misil cóndor*, Carapachay, Lenguaje claro Editora, 2017.

¹⁰¹ Pablo Gabriel de León, *El proyecto misilístico Cóndor: su origen, desarrollo y cancelación* [Tesis de Doctorado] Universidad de San Andrés, Repositorio UDESA, 2015.

¹⁰² Anabella Busso, *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*. Edición Cerir-Cen, Rosario, 1999.

condicionamientos externos a su desarrollo, mediados por la relación con el gobierno de Washington. Del mismo modo, sobre el desarrollo de tecnología nuclear, resulta un aporte el trabajo de Diego Hurtado *El sueño de la argentina atómica*¹⁰³; así como sobre el cambio de la posición nacional en el tema durante el gobierno de Menem es relevante el análisis de David Sheinin, *Nuclear Development and the Shaping of an Independent Argentine Foreign Policy, 1950-1990*¹⁰⁴. Una evaluación sobre el desarrollo de tecnologías vinculadas a la seguridad hemisférica hacia los años 2000 es realizado también por Hugo Martín en *Evaluación de las limitaciones y los condicionamientos internacionales sobre la política nuclear argentina*¹⁰⁵. Respecto de la posición nacional sobre el Tratado de No Proliferación nos resultan relevantes los trabajos de Julio César Carasales *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*¹⁰⁶; y de Marisol Saavedra, *La Argentina no alineada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991)*¹⁰⁷ en el que, a los fines de nuestra tesis, resulta un aporte su análisis sobre la postura nacional en temas como el desarme y la no proliferación presentada en el movimiento de No Alineados durante el gobierno de Alfonsín, y el cambio ocurrido durante la presidencia de Menem; entre otros trabajos¹⁰⁸.

En cuanto a la integración en el Cono Sur, resultan un estimable aporte los trabajos de Mario Rapoport y Eduardo Madrid *Argentina Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*¹⁰⁹, obra en que los autores analizan y comparan la evolución de la política exterior de ambos estados desde su conformación como tales hasta los más actuales procesos de integración regional, esbozando la relación de esta última etapa

¹⁰³ Diego Hurtado, *El sueño de la argentina atómica*, Buenos Aires, Edhasa, 2014.

¹⁰⁴ David Sheinin, "Nuclear Development and the Shaping of an Independent Argentine Foreign Policy, 1950-1990", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, (1) 16 2005, pp. 37-62. Disponible en http://www1.tau.ac.il/eial/index.php?option=com_content&task=view&id=309&Itemid=184 [Última consulta: 27 de noviembre de 2023].

¹⁰⁵ Hugo Martín, *Evaluación de las limitaciones y los condicionamientos internacionales sobre la política nuclear argentina*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 2002.

¹⁰⁶ Julio César Carasales, *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, Buenos Aires, Pleamar, 1987.

¹⁰⁷ Marisol Saavedra, *op. cit.*

¹⁰⁸ Como el de Roberto Russell, "La posición argentina frente al desarme, la no proliferación y el uso pacífico de la tecnología nuclear", *Desarme y desarrollo*, en Fundación Arturo Illia (ed.) Buenos Aires, Grupo editor Latinoamericano, 1989, pp.53- 82.

¹⁰⁹ Mario Rapoport y Eduardo Madrid *Argentina Brasil. De rivales a aliados. Política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2011.

con nuevas concepciones de lo que denominan como una “autonomía regional”; de Luis Alberto Moniz Bandeira, destacamos *Política y relaciones internacionales en el Mercosur*¹¹⁰, texto que aporta un repaso sobre el camino de la integración en el MERCOSUR en los años ‘90; y de Raúl Bernal- Meza, *Sistema mundial y MERCOSUR*¹¹¹, obra que permite reconstruir el contexto y la conformación e inserción de la integración regional en el sistema internacional. También es de destacar en este grupo la compilación de Mario Rapoport y Amado Cervo *História do Cone Sul*¹¹² (*El Cono Sur. Una historia común*)¹¹³, en la que realizan una revisión crítica de la historia de los países que lo integran y de las oportunidades que el contexto ofreció a la integración. Asimismo, caben señalar de Leandro Morgenfeld la compilación titulada *El Mercosur en cuestión*¹¹⁴, que aporta un recorrido por las etapas y dilemas surgidos para los integrantes del Mercado Común desde su conformación hasta los años 2000; así como de Andrés Musacchio y Mario Rapoport¹¹⁵ el artículo *El Mercosur en su encrucijada, entre la disolución y un replanteo radical*, en el que se abordan las cuestiones que, coincidentes con el gobierno de Kirchner, llevaron a dudar sobre la continuidad del proceso iniciado en los años ‘90; y los trabajos que incursionan en la estrategia y los debates de la región hacia el ALCA, especialmente los realizados por Julián Kan¹¹⁶, entre otros trabajos que abordaron el tema¹¹⁷.

¹¹⁰ Luis Alberto Moniz Bandeira, “Política y relaciones internacionales en el Mercosur”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 11 (VI) 1996, pp.103-121.

¹¹¹ Raúl Bernal- Meza y Roberto Lavagna (colaborador), *Sistema mundial y Mercosur*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2000.

¹¹² Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *História do Cone Sul*, Río de Janeiro, Editorial Revan, 1998.

¹¹³ Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

¹¹⁴ Leandro Morgenfeld (comp.) *El Mercosur en cuestión*, Buenos Aires, Idehesi, 2006.

¹¹⁵ Andrés Musacchio y Mario Rapoport, “El Mercosur en su encrucijada, entre la disolución y un replanteo radical”, *Ecuador Debate*, 68, 2005.

¹¹⁶ Julián Kan, “De Cancún a Mar de Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos en la derrota de ALCA”, *Ciclos en la historia, la economía, la sociedad*, 37-38 (XIX) 2010, pp. 77- 102; Julián Kan, ¿MERCOSUR o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo, *Sociohistórica*, 32, 2013.

¹¹⁷ Un recorrido histórico y un balance del MERCOSUR en los ‘90 es realizado por Aldo Ferrer, “Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas”, *Desarrollo económico*, 140 (35) 1996; Los cambios en la integración hacia los años 2000 son abordados por Eduardo Madrid, *Argentina- Brasil: la suma del Sur*, Mendoza, Caviar Bleu, 2003; Luis Alberto Moniz Bandeira, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, Norma, 2004; Tullo Vigevani y Joao Paulo Cândia Vega, “La integración regional en el Mercosur”, *Ciclos en la historia, la economía, la sociedad*, 14 (XIV) 1998. También sobre el debate en el MERCOSUR sobre el ALCA: Roberto Bouzas, “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista CEPAL*, 2005. Disponible en: <https://repositorio.cepal.org/items/cf33219d-5859-4e3e-8338-338d5cd27756> [Última consulta: 28 de

Por último, la relación de Argentina con Estados Unidos es un tópico sobre el que existe una vasta bibliografía, sin embargo, a los fines de nuestra tesis, nos interesan destacar: el texto fundamental de Joseph Tulchin *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*¹¹⁸, especialmente su capítulo final abocado al análisis de las relaciones durante el gobierno de Alfonsín, en el que señala los principales episodios y desafíos del momento. También de Felipe de la Balze su compilación *Argentina y Estados Unidos: fundamentos de una nueva alianza*¹¹⁹, una serie de trabajos en los que se abordan las relaciones entre ambos países en tres tiempos, siendo de nuestro interés el denominado tercer tiempo, iniciado en los años '80 y cuyo recorrido contempla el acercamiento con Washington y el inicio de la "relación especial". Asimismo, destacamos el *dossier* dirigido por Leandro Morgenfeld *Historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos: la Guerra Fría y más allá*¹²⁰ que aporta una mirada macro a las relaciones bilaterales atravesadas por el contexto internacional propio de principios de los años '90 y los dilemas que Argentina debió enfrentar en dicho momento. Por su parte, el período posterior a 2001, ha sido analizado en los trabajos compilados por Cynthia Arnson y Tamara Taraciuk *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*¹²¹, especialmente, dentro de ella, el capítulo de Diana Tussie *Argentina y Estados Unidos bajo el signo de la era K*¹²², abocado al mandato de Néstor Kirchner; como así también el artículo de Alejandro Simonoff, *La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos*¹²³, en

noviembre de 2023] y sobre el posicionamiento argentino en el tema: Francisco Corigliano, "La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar", en *Boletín ISIAE*, CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 37 (8) 2005.

¹¹⁸ Joseph Tuchin, *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.

¹¹⁹ Felipe De La Balze, *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la República Argentina, 1997.

¹²⁰ Leandro Morgenfeld, *Historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos: la guerra fría y más allá*, Dossier, Programa Interuniversitario de Historia Política, marzo de 2013. Disponible en <https://historiapolitica.com/dossiers/trii-usa-ar/> [Última consulta: 29 de noviembre de 2023].

¹²¹ Cynthia Arnson y Tamara Taraciuk (comps.) *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004. Disponible en https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/media/documents/publication/LAP_argentina_sp.pdf [Última consulta: 3 de diciembre de 2023].

¹²² Diana Tussie, "Argentina y Estados Unidos bajo el signo de la era K", en Cynthia Arnson y Tamara Taraciuk, (comps.) *Relaciones bilaterales... op. cit.*

¹²³ Alejandro Simonoff, "La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos", en Norberto Consani, Alberto Sepúlveda y Zidane Zeraoui (comps.) *Transitando los inicios*

que se aboca a los cambios estratégicos sucedidos desde 2003; y de Leandro Morgenfeld *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*¹²⁴, en la que, especialmente, resulta un aporte su análisis sobre las visitas de George Bush, Bill Clinton y George W. Bush a la Argentina; entre otros trabajos que abordaron el tema¹²⁵.

A partir de los antecedentes hasta aquí desarrollados se desprende, en primer lugar, que existe una relevante cantidad de bibliografía que responde en parte a los interrogantes que interpelan nuestra investigación, abarcando la historia de la política exterior argentina de las últimas décadas, las teorías e interpretaciones de autonomía, el desarrollo de la agenda en política exterior y las principales problemáticas a las que se abocó. Sin embargo, en segundo lugar, se desprende también que la mayoría de los aportes señalados los componen abordajes que provienen del ámbito de las Relaciones Internacionales, la Ciencia Política, el Derecho, la Sociología y la Economía¹²⁶, quienes recurren a la Historia como un terreno de comprobación de teorías. A diferencia de estos trabajos, nuestra propuesta parte del campo de la Historia, recurre a las fuentes propias de nuestra disciplina y su metodología, y utiliza los conceptos teóricos que las disciplinas antes mencionadas brindan a modo de herramientas, con el fin de identificar y analizar los cambios y continuidades en el tiempo, para reconocer los acontecimientos en su coyuntura. Esto implica, generar conocimiento *desde* la Historia, abierta a un diálogo interdisciplinar que resulta, por ende, enriquecedor del campo de las Ciencias Sociales en general. Pero, también, y concatenado con lo anterior, este enfoque nos permite demostrar que las interpretaciones de la autonomía analizadas *desde* la Historia y desde los temas específicos de la agenda de política exterior, nos

del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México, Santiago, RIL editores, 2006, pp. 69-95.

¹²⁴ Leandro Morgenfeld, *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Octubre, 2018.

¹²⁵ Sobre los años '90, véase Rut Diamint, "La agenda Argentina- Estados Unidos", *DOXA Cuadernos de Ciencias Sociales*, 1 (2) 1990, pp. 41- 47; Geraldo Noto, "Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior en un sistema internacional en transformación", *América Latina Internacional*, 2 (1) 1995. Sobre el gobierno de Néstor Kirchner, véase Roberto Russell, "Relaciones distantes con Estados Unidos" en *Agenda Internacional. Visión desde el Sur*, 21, 2010, pp. 26-45.

¹²⁶ A excepción de los trabajos de Claudio Spiguel, Mario Rapoport, Joseph Tulchin, Mónica Hirst, Alejandro Simonoff, Leandro Morgenfeld, Pablo de León, Marisol Saavedra, Eduardo Madrid y Luis Alberto Moniz Bandeira, que son historiadores, así como también los señalados en la sección correspondiente y realizados por esta autora.

posibilitan detectar las variaciones en las interpretaciones de autonomía predominantes, sin forzar el empleo de la autonomía como categoría teórica para caracterizar o connotar la totalidad de la política exterior de un gobierno, respetando en este sentido, la particularidad histórica. Esto nos permite detectar no sólo los cambios, sino las transiciones y “zonas grises”, evidenciando la relación teoría/historia en su complejidad.

d) Marco teórico- metodológico

Para aproximarnos a nuestros interrogantes y abordar el objeto de esta tesis, se han seleccionado herramientas teórico- metodológicas basadas en un planteo interdisciplinar. Desde esta perspectiva, encuadramos nuestro análisis en la Historia de las Relaciones Internacionales, la Nueva Historia Política y la Historia del Tiempo Presente, así como también, recurrimos a las Relaciones Internacionales y la Ciencia Política para delimitar conceptos y teorías.

En cuanto a la *Historia de las Relaciones Internacionales*, ésta fue iniciada por el historiador francés Pierre Renouvin hacia 1935 en *l'Université de la Sorbonne*, quien definió sus características propias distanciándose de lo que hasta el momento se conocía como historia diplomática, incluyendo una renovación temática, metodológica y teórica¹²⁷. La dimensión histórica en las relaciones internacionales se visibilizó por entonces, en el propósito de identificar los cambios y continuidades en las relaciones políticas, militares, económicas y culturales, entre actores que iban más allá del Estado, como las empresas transnacionales, organizaciones no gubernamentales, personas y colectivos sociales, entre otras. Esta renovación fue de la mano de los cambios que paralelamente se estaban dando en la propia disciplina de la Historia influenciada por la *Escuela de los Annales*¹²⁸ en cuanto

¹²⁷ El abordaje de Renouvin se centró en un análisis de las “fuerzas profundas” (con el fin de discernir lo fundamental de lo efímero) el papel de los hombres de Estado y el significado de los acontecimientos, en el que se incluían factores, protagonistas y una nueva perspectiva para el análisis de la base factual, que se plasmó en la publicación de *la Histoire des Relations Internationales*, que él mismo dirigió en 1953. Al respecto, véase Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la política internacional* [1964] Madrid, Rialp, 1968.

¹²⁸ Movimiento/ Escuela surgido en Francia y nucleado en torno a la publicación: *Annales: économies, sociétés, civilisations* (1929) que dio impulso y notoriedad a la “*nouvelle histoire*” caracterizada por su oposición a la historia positivista y metodista difundida por Leopold Von Ranke desde principios del siglo XIX. Entre sus elementos particulares encontramos el interés por historizar cualquier actividad humana (y no sólo la política), la importancia al análisis de estructuras y no de la narración de meros acontecimientos, la importancia a nuevos sujetos (no precisamente los hombres de Estado, ni los “grandes hombres”) y, especialmente, la incorporación de nuevas fuentes: ya no son los documentos escritos y de propiedad estatal,

al rechazo al historicismo y la apertura al diálogo con otras Ciencias Sociales en un novedoso debate interdisciplinario. Los resultados supusieron una ampliación de las temáticas abordadas desde la Historia de las Relaciones Internacionales, así como una innovación metodológica en cuanto a las formas de acercarse al documento, sin negar su valor, pero buscando explicaciones en otras direcciones de mayor alcance, promoviendo el establecimiento de un diálogo con los conceptos y teorías provenientes de otras disciplinas que, de esta forma aportaban sus herramientas al abordaje de la Historia.

En Argentina, la influencia de los debates sobre la conformación de una Historia de las Relaciones Internacionales se reflejó durante la segunda mitad del siglo XX, en la producción académica de una camada de especialistas que provenientes de la Historia, la Economía y la Sociología, se dedicaron a estudiar la política exterior y las relaciones internacionales de manera diferente a las circunscriptas al derecho internacional o al mero seguimiento acrítico de los avatares diplomáticos¹²⁹. Surgió así, especialmente tras el regreso de la democracia en los años '80, la Escuela Socioeconómica e Histórica de las Relaciones Internacionales, ESEHRI (conocida también por Escuela Socio-Histórica de las Relaciones internacionales) desde la que se generó una visión más amplia, bajo la influencia de diversas corrientes¹³⁰, a partir de las cuales se relejó la historia, recurriendo a nuevas fuentes, cruzando documentos e incorporando sucesos más recientes¹³¹ y temas como la comprensión de los procesos de integración regional, el rol del Estado ante la globalización y la política exterior nacional. La producción académica nacional del área fue nucleada en la Asociación Argentina de Historia de las Relaciones Internacionales (AAHRI) creada en 1993 en la ciudad de Córdoba¹³², en una asamblea realizada durante las Primeras Jornadas

sino que cualquier rastro dejado por el hombre es susceptible de ser considerado en el estudio histórico. Finalmente, y como último punto puede destacarse la importancia que adquiere el diálogo con otras ciencias. Una comparación entre la corriente rankeana y analista es realizada por Peter Burke, "Cap. 1: Obertura: la nueva historia, su pasado y su futuro", en Peter Burke, *Formas de hacer Historia* [1991] Madrid, Alianza Universidad, 1993. Para un recorrido histórico del movimiento véase Peter Burke, *La revolución historiográfica francesa. La Escuela de los Annales: 1929-1989*, Barcelona, Gedisa, 1990.

¹²⁹ Véase Mario Rapoport, "Una contribución al estudio de la historia de las relaciones internacionales en América Latina desde fines del siglo XX", *Horizontes Latinoamericanos*, 1 (2) pp. 93-104; Edmundo Aníbal Heredia, "Relaciones internacionales latinoamericanas: historiografía y teorías", *Estudios Ibero- Americanos*, 1 (34) 2008, pp. 7- 35.

¹³⁰ Como las estructuralistas, marxistas, liberales y las inspiradas en la escuela francesa de Renouvin.

¹³¹ Véase Cecilia Maas, "Centros e instituciones académicas en el ámbito de las relaciones internacionales, en Mario Rapoport, *Historia oral...*, *op. cit.*, pp. 271- 302.

¹³² *Ibidem*, p. 288.

de Historia de las Relaciones Internacionales organizadas por el historiador Edmundo Heredia, siendo presidida a partir de dicho año por Mario Rapoport¹³³. Sus abordajes se vinculan con nuestra tesis al tomar como punto de partida metodológico la reconstrucción de los vínculos históricos de las relaciones exteriores teniendo en cuenta la capitalización de los conocimientos proveniente de los aportes de diversas disciplinas, aunque reconociendo que éstas priorizan generalmente lo teórico o lo pragmático cuando, por el contrario, la Historia los contextualiza y engloba¹³⁴. En este sentido, retomamos la idea señalada por Rapoport¹³⁵:

Hacer historia de las relaciones internacionales obliga, desde el primer contacto con las fuentes a superar un modo de pensar antinómico (allá lo universal y determinado, acá lo particular y contingente) y procurar aunar la compartimentalización disciplinaria que separa las diversas dimensiones de la realidad y la historia: lo económico, lo político, lo “interno” y lo “externo”¹³⁶.

Este enfoque nos proporciona entonces, la posibilidad de establecer un diálogo entre la Historia y las Relaciones Internacionales¹³⁷, asociado a un equilibrio entre la evidencia empírica y la construcción teórica. De este modo, las Relaciones Internacionales aportan conceptos y teorías (como en nuestro caso sobre la autonomía) mientras que la Historia, a partir de un análisis minucioso y sistematizado de las fuentes, permite establecer relaciones y periodizar los procesos, permitiendo dar explicaciones sobre la razón de la ocurrencia de los hechos, así como también comprender el cambio y la continuidad a través de la multicausalidad y la interconexión.

¹³³ Se distinguen aquí los trabajos de académicos como Edmundo Heredia, María de Montserrat Llairó, Carlos Alberto Dellepiane, Andrés Mussachio y Claudio Spiguel, entre otros miembros fundadores de la AAHRI. A partir de entonces la AAHRI se abocó en sus jornadas a debatir herramientas teóricas para abordar temas como las relaciones bilaterales, la problemática del narcotráfico, los cambios y continuidades en el proceso de integración a través de Mercosur. AAHRI, *II Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas. Teorías y Temas. Octubre de 1994*, Rosario, Tecnigráfica, 1996, p. 6.

¹³⁴ Mario Rapoport, “¿Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 3 (II) 1992, p. 148.

¹³⁵ Fue uno de los principales exponentes de la Escuela Socio-Histórica cuya propuesta supuso el análisis simultáneo de la coyuntura y la estructura internacional. Véase Mario Rapoport, “¿Una teoría...”, *op? cit.*

¹³⁶ Mario Rapoport, “Problemática y desarrollo de la Historia de las Relaciones Internacionales en América Latina y en la Argentina desde fines del siglo XX”, *Revista Il Politico. Revista italiana di scienze politiche*, 3, 2013, pp. 84-100.

¹³⁷ Al resto véase Silvia T. Álvarez, “Relaciones Internacionales e historia en América Latina: los caminos para reconocer nuestros mundos”, *Revista de Historia de América*, 161, 2021, pp. 173-214.

Asimismo, esta tesis se vincula también con la *Nueva Historia Política* o con el denominado “regreso de la Historia Política”¹³⁸, perspectiva que había sido desplazada en el siglo XX por la historia social y la historia cultural (denominadas como “nuevas historias científico-sociales”) quienes vieron en la historia política tradicional un auténtico contra-modelo, positivista y ocupado en la coyuntura. Inicialmente, fue el sociólogo Francois Simiand, en su célebre polémica con el historiador Charles Seignobos¹³⁹ en 1903, quien criticó la preocupación perpetua de la historia política, por los hechos políticos y por las guerras como sucesos con una exagerada importancia. Esto obedecía a que la tradicional “crónica perfeccionada del estado”¹⁴⁰, como llegó a definirla Pierre Chaunu, no llegaba a responder a los interrogantes y vertiginosos cambios sociales, económicos, demográficos y científicos que irrumpieron al inicio de dicho siglo. A partir de estas críticas, la historiografía adquirió un nuevo perfil¹⁴¹, asociada a tendencias basadas en el materialismo histórico y la escuela de los *Annales* que cuestionaron el papel central del Estado y pusieron la atención en el análisis estructural de los fenómenos sociales y económicos; incorporaron a los grupos sociales como principales actores históricos; se ocuparon de la construcción de sistemas y descubrieron vastas tendencias de larga duración¹⁴². Sin embargo, hacia fines del siglo XX, la historia política comenzó a recuperar un lugar relevante en la producción historiográfica. El replanteamiento de lo político se comenzó a dar en el contexto teórico signado por cuestionamientos a los paradigmas epistemológicos y políticos y continuó con la llamada crisis de los paradigmas y de los metarrelatos. Así, en 1974, en la obra colectiva *Faire l'histoire*, Jacques Julliard anunció el retorno de la historia política¹⁴³. En este sentido, el autor recurría a Raymond Aron, para justificar que no existían razones lógicas o

¹³⁸ Véase Olga Ulianova (ed) *Redes política y militancia. La historia política está de vuelta*, Santiago, Ariadna/IDEA, 2009.

¹³⁹ David Jorge Domínguez González, “Releer la polémica Simiand- Seignobos: método, ciencia y lucha por la hegemonía disciplinar en el campo de las Ciencias Humanas en Francia”, *Papers. Revista de Sociología*, 3 (105) 2020, pp. 307-338.

¹⁴⁰ Pierre Chaunu, *Historia Ciencia Social. La duración, el espacio y el hombre en la época moderna* [1974] Madrid, ediciones Encuentro, 1985, p. 97.

¹⁴¹ Puede resumirse como “científico”, por estar basado en un modelo epistemológico fuerte basado en la explicación y la generalización, y “social”, debido a la renovación del objeto primordial de estudio”. Marta Bronislawa Duda, “La historia política”, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Historia Universal, 2014, p. 96. Disponible en <https://bdigital.uncu.edu.ar/app/navegador/?idobjeto=9457> [Última consulta: 29 de noviembre de 2023].

¹⁴² *Ibidem*.

¹⁴³ Jacques Julliard, “La política”, en Jacques Le Goff y Pierre Nora (dirs.) *Hacer la Historia*, II, Barcelona, Nuevos Enfoques, 1979, p. 24.

epistemológicas para sostener que el conocimiento de los fenómenos sociales y económicos presentaba en sí un carácter más científico que el de los fenómenos políticos¹⁴⁴. En la misma línea, en 1985 fue publicada por Theda Skocpol¹⁴⁵ y otros socialcientistas una obra cuyo título era por demás sugerente: *Bringing the State Back in*. Reaccionando contra el papel secundario que el Estado tenía en la historiografía, Skocpol pregonaba por una vuelta al mismo, considerado como un "actor" dotado de estructuras institucionales, de objetivos, de estrategias y de capacidad propia de iniciativa. La autora subrayaba también la necesidad de historizar las realidades estatales y, por lo tanto, de contar con estudios acordes¹⁴⁶. Sin embargo, esto no implicaba un retorno a la "vieja" historia política sino un nuevo proceso de renovación y diversificación¹⁴⁷. De este modo, la Historia Política comenzó a nutrirse de nuevos elementos para la generación de una especie de reciclaje teórico-práctico¹⁴⁸. A la antigua preocupación por el Estado y sus relaciones, la Nueva Historia Política sumó nuevos intereses y problemáticas que permitieron lecturas desde la subjetividad, el tiempo presente, los actores, el papel de las ideologías y los procesos creadores de poder.

De este modo, el enfoque propuesto por la Nueva Historia Política se relaciona con nuestra tesis básicamente al compartir el interés por el regreso del Estado en calidad de actor central e influyente en los procesos históricos, políticos y sociales¹⁴⁹, el cual ya no es abordado como un actor monolítico, atravesado por una historia-relato, lineal o descriptiva. Por el contrario, el Estado es complejizado partir del rol de distintos actores; la preocupación por poner en tensión periodizaciones tradicionales, tal como señalan Marta Bonaudo y Diego

¹⁴⁴ Raymond Aron, "Comment l'historien écrit l'épistémologie", en *Annales*, noviembre- diciembre, 1971, p. 1350, citado en Marta Bronislaw Duda, *op. cit.*, p. 102.

¹⁴⁵ Peter Evans, Dietrich Rueschmeyer y Theda Skocpol, *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985.

¹⁴⁶ Annick Lempérière, "La historiografía del Estado en Hispanoamérica: Algunas reflexiones", en Guillermo Palacios (coord.) *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina*, México D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, 2007, pp. 45-62. Disponible en <https://doi.org/10.2307/j.ctv47w53q.6> [Última consulta: 30 de noviembre de 2023].

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ Cristina Moyano Barahona, "La historia política en el bicentenario: entre la historia del presente y la historia conceptual. reflexiones sobre la nueva historia política", *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 1 (15) 2011, p. 227.

¹⁴⁹ Theda Skocpol, "El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual", en Carlos H. Acuña (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina, 2007, pp. 169-202.

Mauro¹⁵⁰; y la exploración de nuevas vías tales como las interpretaciones que los propios actores hacen de su realidad, así como el rol que las ideas tienen para explicar su comportamiento. Esto se manifiesta en nuestra tesis en un análisis centrado en el Estado a través de la praxis en política exterior del Poder Ejecutivo; en la necesidad de distinguir nuevas periodizaciones acordes a la problemática; y de reconocer la forma en que los actores interpretan desde su subjetividad la autonomía en el discurso y la práctica, a lo largo de las últimas décadas.

En este sentido, el “renacer” de la historia política se vincula con el tercer encuadre de nuestra tesis: *La Historia del Tiempo Presente*¹⁵¹, también denominada *Historia del Presente* o *current history*. Esta se conformó hacia la década de 1970¹⁵² como una escisión inevitable de la historia contemporánea dilatada por el paso del tiempo y representó la necesidad de recuperar el sentido del término “contemporáneo” como tiempo coetáneo al de la experiencia vivida, aunque su concepción implicó también nuevos abordajes, métodos y fuentes¹⁵³. Siguiendo a Francois Bédarida “se trata, verdaderamente, de un terreno movedizo, con periodizaciones más o menos elásticas, con aproximaciones variables, con

¹⁵⁰ Marta Bonaudo y Diego Mauro, *La “nueva” historia política y el caso santafesino* [Dossier] Programa Interuniversitario de Historia Política, abril de 2013. Disponible en <https://historiapolitica.com/dossiers/historia-politica-santa-fe/> [Última consulta: 1 de diciembre de 2023]

¹⁵¹ Francois Bédarida, “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20, 1998, pp. 19-27.

¹⁵² Si bien ya con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial historiadores profesionales (en especial estadounidenses) y la opinión pública comenzaron a aceptar la historia reciente como campo inteligible de estudio histórico, fue recién después de los trabajos pioneros de René Rémond o de Jean Lacouture en los años ‘60 y con *La Nueva Historia*, publicada bajo la dirección de Jacques Le Goff en 1978, que se introducen los conceptos de Presente e Historia Inmediata. Ese mismo año Pierre Nora inició un seminario en *L'École des Hautes Études en Sciences Sociales* sobre historia del presente. Posteriormente, en el *Dictionnaire des Sciences Historiques*, dirigido por André Burguière y publicado en 1986 se incluyen los temas de Historia Inmediata, Tiempo presente y Memoria colectiva. Por tanto, en la década de los ‘80 la historia de “nuestro tiempo”, o del tiempo presente se afianza no sólo entre las páginas de las publicaciones, sino en la organización institucional. Ángel Soto Gamboa, “Historia del presente: estado de la cuestión y conceptualización”, *HAO*, 3, 2004, pp. 103-104.

¹⁵³ La aceptación de la existencia de una etapa contemporánea del tiempo histórico, más ligado al presente que al pasado, facilitó en una primera instancia abrir nuevas posibilidades para el quehacer historiográfico. La renovación de los modelos historiográficos, han de entenderse como un síntoma del cambio de época histórica que define y justifica a la historia contemporánea, y a partir de ella, la aparición del tiempo presente como una temporalidad historiográfica. Martín López Ávalos, “¿Es posible la historia del presente? conceptos, debates y propuestas”, *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 11 (6) 2019-2020, p. 41. Al respecto, véase los trabajos de Fernando García De Cortázar y José María Lorenzo Espinosa, *Historia del mundo actual (1945 -1995)* Madrid, Alianza, 1996 y José Manuel Azcona Pastor (coord.) *Debates por una historia viva*, Bilbao, Universidad de Deusto, Deustuko Unibertsitatea, 1991.

adquisiciones sucesivas”¹⁵⁴. En este punto, según Julio Aróstegui, la historia del tiempo presente “no es, obviamente, ni un momento cronológico, ni un sector historiográfico, sino una propuesta de hacer Historia que no es *pasado* sino presente”¹⁵⁵. El debate sobre sus límites llevó a proponer más que delimitaciones cronológicas, criterios que permitan identificar los temas de la Historia del Presente, entre ellos: la existencia de una ruptura en la evolución social; relaciones estrechas de inmediatez con los problemas políticos y sociales contemporáneos; información suficiente para permitir una cierta generalización y un esbozo de tipología; y un interés de los contemporáneos por estas investigaciones¹⁵⁶.

De este modo, concordamos aquí con la definición de Pierre Chaunu¹⁵⁷, quien ubica una frontera cronológica inicial, en líneas generales, hacia mediados del siglo XX¹⁵⁸, abarcando de este modo, las transformaciones que ha experimentado el mundo y los estados-nación incluyendo (en el transcurso de las últimas décadas) lo que se ha denominado como la *modernidad mundo*¹⁵⁹ o el *Tiempo Mundial*¹⁶⁰, especialmente, a partir de la caída del muro de Berlín. Esto implica contemplar a los hechos de la Historia del Tiempo Presente, como parte de un tiempo particular, atravesado por la aceleración y vertiginosidad de los cambios asociados a la nueva etapa de la globalización.

Por tanto, desde esta tesis, compartimos con esta perspectiva su interés por comprender la realidad contemporánea desde un análisis que involucre a la historia como proceso y conocimiento, abordando las problemáticas globalizantes de nuestro tiempo a

¹⁵⁴ *Ibidem*, p. 22.

¹⁵⁵ Julio Aróstegui, *La investigación histórica: teoría y método* [1985] Barcelona, Crítica, 2001, p. 185

¹⁵⁶ Citado en Ángel Soto Gamboa, *El presente es historia*, Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, Centro de Investigación de Medios y Sociedad Andes, CIMAS, 2006, p. 48.

¹⁵⁷ Pierre Chaunu, *El rechazo de la vida. Análisis histórico del presente*, Madrid, Espasa-Calpe, 1978, p. 34.

¹⁵⁸ Aunque otros autores han acortado aún más sus fronteras temporales, y la vinculan con el lapso de una vida humana, o con la categoría de lo generacional y con la delimitación de la coetaneidad a partir de la constatación de un cambio significativo de un acontecimiento que marca el inicio de una época y el comienzo de otra. Véase Pierre Sauvage, “Una historia del tiempo presente”, *Historia Crítica*, 17, 1998, pp. 59-70; Julio Aróstegui, *La historia vivida. Sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza, 2004.

¹⁵⁹ Desde esta perspectiva la historia del tiempo presente es exclusiva de nuestro presente, “porque sólo en este espacio de tiempo se ha asistido a un cambio tan radical en el curso de la historia, como ha sido el tránsito de una primera modernidad “nacional” a una modernidad que engloba al mundo, la cual se caracteriza, entre otras cosas, por un redimensionamiento del presente”. Hugo Fazio Vengoa, “La historia del tiempo presente y la modernidad mundo”, *Historia Crítica*, 34, 2007, p. 193. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n34/n34a09.pdf> [Última consulta: 29 de noviembre de 2023].

¹⁶⁰ Laidi, Zalá, *Jt TtmpS mundial*, Bruselas, Éditions Complexes, 1997, citado en Hugo Fazio Vengoa, *ibidem*, p. 50.

partir de un enfoque que retoma la relevancia del “acontecimiento en su duración”¹⁶¹ y coyuntura, a partir de un planteo “interméstico” el cual implica atender a los diferentes ámbitos de la práctica política estatal (espacios nacionales e internacionales) contemplando un estudio, necesariamente, interdisciplinario¹⁶².

A partir de este marco, y tomando como referentes la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales, definimos a continuación una serie de conceptos y categorías que consideramos transversales y claves a los fines de esta tesis.

La primera noción es la de *política exterior*, que en un sentido general entendemos aquí como el área de actividad gubernamental que se aboca a las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros Estados (aunque no exclusivamente), en el que tanto el ámbito internacional como el doméstico cobran relevancia¹⁶³. En este sentido, siguiendo a Roberto Miranda sostenemos que la política exterior es la “expresión o la estrategia que tiene la sociedad política para percibir el mundo y para proponer modos de inserción del Estado en el contexto internacional”¹⁶⁴. Por lo que también coincidimos con Rubén Perina, en que la misma expresa decisiones y acciones tomadas por los gobernantes como respuesta a ciertas demandas y determinantes tanto internos como externos¹⁶⁵. De modo más específico, afirmamos como Bernal- Meza que las acciones de la política exterior se dirigen a la escena internacional, con el fin de promover o modificar las condiciones que permitan la seguridad y el bienestar económico¹⁶⁶. En este sentido, reconocemos que estas acciones pueden asociarse, como señala Russell, a “un conjunto de decisiones que se plasman en tres dimensiones analíticamente separables: político-diplomática, militar-estratégica y

¹⁶¹ Fernand Braudel planteó que cada temporalidad (larga, mediana y corta duración) correspondía a niveles diferenciados de análisis: larga duración = estructuras o procesos; mediana duración = coyunturas (situación que resulta de un encuentro de circunstancias y que se considera como el punto de inicio de una evolución o una acción) y corta duración = acontecimientos, los cuales, en su conjunto, se convertían en factores explicativos del transcurrir de la historia. Véase Fernand Braudel, *La Historia y las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial, 1968.

¹⁶² Hugo Fazio Vengoa, *ibidem*, pp. 47-57.

¹⁶³ Véase Kalevi Holsti, *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*, New York, Routledge, 2015; Luciano Tomassini, “El análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 1988, 84, (21) pp. 498-559; Marcelo Lasagna, “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 111 (28) 1995, pp. 387-409.

¹⁶⁴ Roberto Miranda, “El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, CERIR, 1988, p. 22.

¹⁶⁵ Rubén Perina y Russell Roberto (comps.) *ibidem*, p. 22.

¹⁶⁶ Raúl Bernal Meza, “Contemporary Latin American thinking...”, *op. cit.* p. 2.

económica-comercial que se proyectan al ámbito externo (...) tanto en el plano bilateral como multilateral”¹⁶⁷. La adopción de estas definiciones nos permite remarcar la perspectiva intermística de la política exterior que se visibiliza en las tres dimensiones de análisis, coincidentes, con los temas y áreas de agenda abordados en nuestra tesis. Asimismo, consideramos como Raúl Bernal- Meza¹⁶⁸, Luciano Tomassini¹⁶⁹ y Amado Cervo¹⁷⁰ que la política exterior desde una perspectiva histórica permite reconocer cómo ciertas ideas o concepciones de sus formuladores se expresan y reflejan en la práctica y en el discurso¹⁷¹, por lo que incluimos entre tales ideas a las interpretaciones de la autonomía, entendidas como parte del sustento eidético de los tomadores de decisiones en la agenda de política exterior nacional.

En este punto, debemos señalar que en nuestro caso de estudio identificamos al Poder Ejecutivo Nacional (más específicamente al presidente de la Nación y al ministro de Relaciones Exteriores, junto al ministro de Economía¹⁷²) como formuladores de la política exterior, en tanto que conforman la última unidad de decisión y, por ende, son actores centrales para esta investigación, en consonancia con el carácter presidencialista estipulado en la propia Constitución Nacional Argentina¹⁷³.

¹⁶⁷ Roberto Russell, *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1990, p. 255.

¹⁶⁸ Raúl Bernal- Meza, “Heterodox Autonomy Doctrine...” *op. cit.*; Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el Mundo...*, *op. cit.*

¹⁶⁹ Luciano Tomassini, “Elementos para el análisis de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 78 (20) 1987, pp. 125-157.

¹⁷⁰ Amado Cervo, *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Editora Saraiva, 2008

¹⁷¹ Raúl Bernal- Meza, “Contemporary Latin American thinking...” *op. cit.* p. 2.

¹⁷² Dado que para el caso argentino la política externa refleja enfáticamente las preocupaciones nacionales por el desarrollo económico. Alfredo Bruno Bologna, *La política exterior del gobierno de Menem...*, *op. cit.*, p. 8.

¹⁷³ Ello obedece al sistema presidencialista adoptado por Argentina en su Constitución de 1853 y mantenido en las sucesivas reformas, el cual establece que el Poder Ejecutivo recae en la figura del Presidente de la Nación quien cuenta con facultades de decisión que incluyen decretos de necesidad y urgencia y facultad de derogar leyes. El Artículo 99 de la Constitución Nacional explicita que “El Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: 1. Es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. 2. Expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias. 3. Participa de la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, las promulga y hace publicar [...] Es comandante en jefe de todas las Fuerzas Armadas de la Nación”. De este modo, en sistemas como el argentino, estas atribuciones generan una figura presidencial fuerte y de poder concentrado que le confiere un rol relevante en el diseño y ejecución de la política exterior.

Atendiendo a ello y con el fin de desagregar el contenido de la política exterior, creemos necesario vincular las anteriores definiciones con otro concepto central a nuestra tesis: el de *agenda de política exterior o agenda internacional*. Tomamos este último, de Luciano Tomassini quien la define como los *intereses* concretos que el país persigue en su accionar externo y que, junto a los *objetivos* del país, asociados a la posición que desea alcanzar a través de la satisfacción de sus intereses y al *estilo*, entendido como la caracterización de esa política, conforman la tres cuestiones que distinguen la política exterior de un país¹⁷⁴. La centralidad del concepto de agenda¹⁷⁵ en nuestra tesis reside en que brinda la posibilidad de identificar aquellos temas en términos de intereses históricos que la componen y que han sido centrales para los gobiernos argentinos. Esto implica reconocer que, si bien cada gobierno plantea una agenda de política exterior particular, desde los años '80 en Argentina y como resultado de un contexto marcado por la globalización, la presencia de Estados Unidos como potencia y el auge de políticas de integración regional, es posible identificar ciertos temas que, con matices internos, mantienen continuidad en la misma recalcando a su vez, el carácter interméstico que cada uno representa. De este modo, la deuda y la relación con el FMI, las cuestiones de seguridad internacional y la integración con el MERCOSUR, todos ellos atravesados por la relación con Estados Unidos, responden a este criterio de selección.

Asimismo, otro concepto central para nuestra tesis es el de *autonomía*¹⁷⁶ y será abordado aquí a partir de tres interpretaciones generadas en Argentina: 1) la doctrina de la autonomía heterodoxa de Juan Carlos Puig; 2) la teorización de Carlos Escudé; y 3) los aportes contemporáneos de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian.

¹⁷⁴ Luciano Tomassini, "Elementos para el análisis de la política exterior", *op. cit.*, 498-559.

¹⁷⁵ Véase Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown Company, 1977; Luciano Tomassini, "El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de América Latina" en Luciano Tomassini (comp.) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

¹⁷⁶ Las teorías sobre la autonomía reconocen como antecedente en el pensamiento latinoamericano, hacia mediados del siglo XX, a las teorías cepalinas y dependentistas las que constituyeron un primer intento en medios académicos de buscar respuestas latinoamericanas al problema del subdesarrollo de la región y estrategias de superación constituyendo uno de los aportes principales a la construcción de un pensamiento propio, original y surgido en el "sur" que ha tenido la especificidad de analizar la realidad desde nuestras propias perspectivas. Raúl Bernal Meza, *América Latina en el mundo...*, *op. cit.*, p. 26.

La primera interpretación de la autonomía que consideramos es la “Doctrina heterodoxa de la autonomía” y aparece desarrollada por Juan Carlos Puig en *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana* (1980) y en *América Latina: políticas exteriores comparadas* (1984). La propuesta del autor, enmarcada en el contexto internacional de bipolaridad característica de la Guerra Fría¹⁷⁷, partió de reconocer las condiciones asimétricas y el complejo equilibrio de poder del sistema internacional. Desde allí, planteó la necesidad de hallar modos alternativos de acción para estados sin poder y para revertir la condición de periferismo permanente adoptando una perspectiva incrementalista y progresiva¹⁷⁸. Contrariamente a los teóricos de la Dependencia, Puig consideró que el Centro nunca modificará su posición, por lo tanto, si la Periferia no intenta aumentar la autonomía por sí misma, siempre será dependiente. Es la Periferia la que debe establecer sus propias pautas de autonomía, teniendo en cuenta los parámetros (que el autor denominó líneas de borde intra-hegemónica) dentro de los cuales es prudentemente posible lograrlo¹⁷⁹.

Por tanto, la autonomía se presentó para Puig como un objetivo y una aspiración estatal. La misma fue definida como la “capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma” y debía “partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen”¹⁸⁰, y de este modo, generar una estrategia acorde que contemplara la movilización de los recursos de poder.

En esta línea, Puig sostuvo además que la comunidad internacional se ordena según criterios de poder, funcionando tal como una sociedad doméstica donde existen tomadores de decisiones o “repartidores supremos”, ejecutores o “repartidores inferiores” y quienes obedecen o son “recipiendarios”. Pero esta verticalidad no quita la posibilidad de actuación autónoma y progresiva para un Estado menor. Al contrario, el autor no prevé que las únicas

¹⁷⁷ Sobre el contexto nacional e internacional de producción de esta teoría, véase: Aldana Clemente, “Las teorías argentinas de la Autonomía en su contexto histórico de producción”, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2 (I) 2017, pp. 101-123.

¹⁷⁸ Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, op. cit., p. 35.

¹⁷⁹ Luis Dallanegra Pedraza, *Realismo sistémico estructural: Política Exterior como “construcción” de poder*, Córdoba, Argentina, Edición del autor, 2009.

¹⁸⁰ Juan Carlos Puig, *América Latina...*, op. cit., pp. 42-43.

opciones para estas naciones sean la adscripción o alineamiento pragmático con las potencias, sino que reconoce la posibilidad que tienen para alterar o crear nuevos regímenes, desde los cuales limitar a los actores más poderosos del sistema.

En este sentido, la “práctica autonomista” como la denominó, se conforma de cuatro estadios que puede transitar un país hasta llegar a la autonomía. La primera es la *dependencia para-colonial* (el Estado posee formalmente un gobierno soberano y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo o de la estructura del poder real de otro Estado); la segunda, la *dependencia nacional* (los grupos que detentan el poder real racionalizan la dependencia y, por lo tanto, se fijan fines propios aunque compartidos globalmente en sus rasgos esenciales con la potencia dominante); la tercera, denominada *autonomía heterodoxa* (implica que los supremos repartidores nacionales del Estado que forman parte de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente en, por lo menos, tres cuestiones importantes: 1) En el modelo de desarrollo interno que puede o no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas, y 3) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. En otras palabras, en este estadio el país periférico no acepta que se impongan dogmáticamente, en nombre del bloque, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo consideren el interés propio de la potencia hegemónica); y por último, el cuarto estadio corresponde a la *autonomía secesionista* (definida como un desafío global, en el que los repartidores supremos del país periférico, es decir, las élites gobernantes, deciden sin tener en cuenta los intereses estratégicos globales de la potencia dominante como conductora del bloque, romper los lazos)¹⁸¹.

Sin embargo, para Puig, la clave de la autonomía la constituye el tercer nivel, el de la autonomía heterodoxa, donde los grupos internos de poder buscan capitalizar espacios que por debilidad o error dejan el o los países dominantes. Es allí cuando el comportamiento que asuman dichos grupos o élites, se vuelve determinante. Ellas pueden operar tanto como facilitadoras o minimizadoras del fenómeno de la dependencia. De este modo, si el grupo ha

¹⁸¹ Los estadios han sido desarrollados en Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales... op. cit.*, pp.157- 208

vivido un proceso de funcionalización progresiva que le permitió identificarse como relativamente independiente del centro de poder y con capacidad para poder trazarse objetivos, aunque reconozcan asuntos vitales en los que tendrán que actuar en consonancia con la potencia (dichos asuntos están marcados por la predisposición de la potencia a usar todos los recursos incluso la fuerza para obtener la obediencia) la autonomía heterodoxa es un hecho¹⁸². Pero si ellas actúan de modo disfuncional, es decir, poco comprometidas con el interés nacional, se convertirán en elementos de transmisión del poder de los sectores dominantes de los países centrales. Por lo tanto, la autonomía heterodoxa está condicionada por el grupo dominante, quien debe reconocer y “conocer con razonable exactitud el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales”¹⁸³. Ello permite, desde luego, “presionar hasta el límite mismo de la ruptura”¹⁸⁴, tal como señala el autor.

Por lo tanto, desde esta lectura, la autonomía es “la capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma”¹⁸⁵ y, autonomizar, implica ampliar el margen de decisión propia, o sea, recortar el margen del que disfruta algún otro. En términos de Puig:

...el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde (...) la maniobra estratégica que éste debe poner en movimiento sólo será exitosa en la medida en que el diagnóstico político referido al adversario sea correcto¹⁸⁶.

En este sentido entonces, la viabilidad autonómica está dada por las élites funcionales decididas a aumentar la autonomía y por una lectura acertada del contexto, pero también, por la tenencia de recursos suficientes mínimos. Este último elemento se vinculó en Puig con una valoración de la integración regional, asociada a la cooperación estratégica con pares a través de proyectos amplios y plurales, entendida como una “autonomía solidaria”¹⁸⁷, que no es “especulativa” ni “ocasional”, y que debe partir del reconocimiento de los pares de su condición de dependientes. Esto obedece a que, para el autor, la integración por sí misma no

¹⁸² *Ibidem*, p. 152.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 153.

¹⁸⁴ *Ibidem*.

¹⁸⁵ Juan Carlos Puig, *América Latina...*, *op. cit.*, p. 42.

¹⁸⁶ *Ibidem*, pp. 44-45.

¹⁸⁷ La importancia de este tema para Puig se plasmó en el desarrollo del proyecto de análisis, teoría y praxis sobre la integración regional, que impulsó y dirigió desde 1989 hasta su muerte, en el Instituto de Altos Estudios de América Latina, de la Universidad Simón Bolívar, en Caracas, bajo el título de “Integración solidaria en América Latina”. Raúl Bernal-Meza. “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, p. 115.

es autonomizante: “en el fondo es instrumental y su sentido dependerá del objetivo que se fije”¹⁸⁸. De este modo, el proceso de integración debe ser reforzado por quien lo impulsa”¹⁸⁹ y tener “como propósito lograr que los grupos sociales en cuestión renuncien en determinadas materias a la actuación individual para hacerlo en forma conjunta y con sentido de pertenencia”¹⁹⁰. Por lo tanto, la integración solidaria se diferencia de la comercialista, dado que esta última “lleva a reforzar el régimen internacional vigente y a profundizar las asimetrías (inevitables) entre los socios, al adoptar una perspectiva exclusivamente económica e interdependiente”¹⁹¹. Mientras que, por el contrario, la integración solidaria, tiene un marcado acento político y cultural, además del económico, por ser un instrumento esencial para lograr autonomía. Por lo tanto, según Puig,

La tendencia a la autonomía dentro del bloque exige, en lo externo, estrategias solidaristas con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo, así como con otros grupos y Estados que podrían ensanchar la base de los propios recursos del país¹⁹².

La segunda interpretación de la autonomía que utilizaremos en esta tesis se corresponde con la expresada a principios de los años ‘90, en el marco de la Posguerra Fría y la hegemonía de Estados Unidos¹⁹³, por Carlos Escudé, en su teoría y modelo de política exterior denominado Realismo Periférico. Esta se plasmó principalmente en su obra *Realismo periférico: bases teóricas para una nueva política exterior argentina* (1992)¹⁹⁴, la cual constituye uno de los aportes más relevantes al debate teórico de la política exterior en el país, al tiempo que contribuyó a la consolidación de la misma como campo disciplinar. En este sentido, desde el RP, se razonó que:

Las elucubraciones de los teóricos ‘realistas’ se han importado como si fuera lo mismo ser una gran potencia, con intereses planetarios y capacidad operativa de escala mundial, y ser un país periférico, geográficamente remoto y con escaso poder de negociación debido a su relativa irrelevancia para los intereses vitales de las grandes potencias¹⁹⁵.

¹⁸⁸ Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales...*, *op. cit.*, p. 154.

¹⁸⁹ Esto no sólo implica a los Estados sino también a cualquier agrupación, micro (como sociedades y empresas) y macro (como la comunidad internacional). Raúl Bernal-Meza. “La doctrina de la autonomía...”, *ibidem*, p.106.

¹⁹⁰ Juan Carlos Puig, “Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”, *Revista Integración Latinoamericana*, 109, 1986, p. 41.

¹⁹¹ Alejandro Simonoff, “Integración y Autonomía...”, *op. cit.*, p. 133.

¹⁹² Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales...*, *op. cit.*, p. 203.

¹⁹³ Sobre el contexto nacional e internacional de producción de esta teoría, véase: Alejandro Simonoff, *Teorías en movimiento...*, *op. cit.*, p. 59; y Aldana Clemente, “Las teorías argentinas de la Autonomía...”, *op. cit.*

¹⁹⁴ Carlos Escudé, *Realismo periférico...*, *op. cit.*

¹⁹⁵ *Ibidem*, p.17.

Atento a esta observación, Escudé sostuvo que, para un país como Argentina, alejado de las condiciones y perspectiva de los Centros, ésta no era la forma adecuada de construir teoría. Mientras que las relaciones internacionales y la autonomía son más fáciles de modelizar desde el Centro, debido a que el mayor poder de los Estados centrales les otorga más libertad de maniobra frente a otros Estados, sin la urgencia inmediata de contemplar los vínculos causales entre su propio poder, su propia economía y su propia sociedad política; en los países periféricos, la autonomía de la esfera política no es clara, sino que la esfera política, la económica, la social, la de la opinión pública y otras tantas, se entrelazan continuamente¹⁹⁶.

Por lo tanto, a partir de la identificación de estas diferencias entre países centrales y periféricos en el orden internacional, el autor consideró que la autonomía debía redefinirse en Argentina. De este modo, y sin ser el eje central de su teoría, Escudé planteó una crítica a la vía autonómica desarrollada por Puig en términos de libertad y margen de maniobra, catalogándola como inconducente. Según el autor, ya en un artículo anterior, titulado *La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito* (de 1991)¹⁹⁷, era necesario repensar la autonomía a partir de los costos que conlleva para países dependientes desafiar a las potencias centrales. Desde su perspectiva, los estados periféricos deberían abandonar las prácticas confrontacionistas en política exterior, las cuales sólo son una opción cuando los intereses materiales están en juego, así como el bienestar de la población. El bajo perfil del Estado periférico propuesto por el autor se basó en la adaptación a los objetivos políticos de la potencia. Los fundamentos de Escudé apuntaron a impedir una acumulación de confrontaciones, lo cual conllevó a una reconceptualización de la autonomía teniendo en cuenta la “capacidad real de confrontación” del país y los costos que la autonomía podría acarrear como estrategia¹⁹⁸. En este sentido, la reformulación del concepto se asoció a la capacidad de autodestrucción¹⁹⁹ de la misma, y dejó de lado su asociación a la libertad de

¹⁹⁶ Silvia T. Álvarez y Aldana Clemente, “El Realismo Periférico. Diálogo con el Realismo en clave de autonomía y soberanía: espacios y temporalidades”, IX Jornadas de Investigación en Humanidades “Reapertura del Instituto de Humanidades”, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, 5-7 de diciembre de 2022.

¹⁹⁷ Carlos Escudé, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *op. cit.*

¹⁹⁸ Véase Carlos Escudé, “De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín: hacia el desarrollo del realismo periférico”, en Roberto Bouzas y Roberto Russell, *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Legasa, 1989.

¹⁹⁹ Carlos Escudé, *Realismo Periférico...*, *op. cit.*, pp. 45-46.

acción o dignidad, mientras apuntó al logro de una relevancia futura, mediante el desarrollo económico y una política exterior basada en una buena macro relación con la potencia. Esto obedecía, a que desde la lectura escudeana, la autonomía se ha poseído “desde (casi) siempre”, sin embargo, la misma se ha presentado como una “falacia”, supuesta generadora de desarrollo, que considera a la dignidad nacional como parte del mismo, sin detectar que en realidad es el desarrollo el que permite la autonomía²⁰⁰.

De este modo, la autonomía, se definió para el autor como una capacidad innata de los países, interpretada a partir del uso que de ella se hace, pudiendo resultar en una “*inversión* de autonomía” o en un “*consumo*”. Para esto, Escudé enfatizó la diferencia esencial entre el grado (variable) de autonomía que el Estado “posee”, que es consecuencia de su poder, y el “uso” que le da a esa autonomía. De este modo, redefinió el concepto en función de “los costos de confrontar” o “el costo de usar la libertad de maniobra”, y por ende en función de los “consumos” (usos orientados hacia la exhibición de la autonomía) o las “inversiones” en autonomía, que son los usos orientados hacia la generación de más desarrollo o poder²⁰¹.

Consecuentemente, desde esta perspectiva, si bien la autonomía no es (principalmente) el producto de maniobras de política exterior sino del desarrollo interno, para afianzar el desarrollo es necesario disminuir los costos de las confrontaciones con los estados poderosos, lo que implica autorrestringir la libertad de decisión o de acción; es decir, aplicar un realismo periférico definido como no confrontación y alineamiento, para aumentar la capacidad de conducta autónoma en el largo plazo. En otros términos, ponerse a cubierto en la máxima medida posible, de las discriminaciones y sanciones a que pueda ser sometido un país dependiente, restringiendo el “consumo” de autonomía.

Por ende, para el autor, el cálculo de la autonomía debe incluir también las consecuencias de las percepciones negativas generadas en las potencias centrales, por los “excesos” de confrontaciones de un país periférico, y también debe tener en consideración los riesgos de costes eventuales, que pueden no producirse en forma inmediata. De este modo, para Escudé, ninguna confrontación de un Estado débil con una potencia hegemónica

²⁰⁰ *Ibidem*, p. 130.

²⁰¹ Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles...*, *op. cit.*, p. 211.

se amerita, es decir, la capacidad de confrontación debe ahorrarse, a no ser que haya una expectativa fundamentada de un saldo material beneficioso, o resulte imperativo para preservar intereses que contribuyan al bienestar de la gente o al poder del Estado²⁰².

Por último, la tercera interpretación de la autonomía que utilizaremos aquí es la adaptación realizada por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian denominada autonomía relacional. Esta surge a partir de los años 2000 en un contexto signado por una incipiente reconfiguración en el orden internacional respecto la pretendida hegemonía estadounidense y es acompañada por la aceleración de la globalización, y por los avances en la democratización y experimentación de procesos de integración, en el ámbito regional²⁰³. Dicha reinterpretación se plasmó en la obra *Autonomía y Neutralidad en la Globalización. Una readaptación contemporánea* (2010). El supuesto básico del que partieron los autores, es que, ante los cambios en el marco regional e internacional propios del nuevo milenio, el aumento del nivel de autonomía de los países de la región (especialmente en el Cono Sur) ya no puede resultar de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición. Según los autores:

La Autonomía relacional constituye una re-significación profunda de la autonomía en materia de relaciones internacionales con el objeto de adaptar este concepto a las nuevas circunstancias de un mundo que avanza, lleno de contradicciones y altibajos, hacia formas de relación más próximas y difusas entre lo interno y lo externo, lo nacional y lo global²⁰⁴.

Por lo tanto, desde esta perspectiva, la autonomía dejó de definirse por contrastes o por la capacidad de confrontar o de oponerse a Estados Unidos, para pasar a ser una “autonomía relacional” acorde con el contexto regional del nuevo milenio. En este sentido, la misma fue definida como la capacidad de los Estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar, de manera conjunta, procesos que se producen dentro y fuera de sus fronteras²⁰⁵.

A su vez, la autonomía desde esta lectura puede ser entendida como “condición”, “interés” y “práctica”. Como condición implica capacidad y disposición para actuar

²⁰² Silvia T. Álvarez y Aldana Clemente, *op. cit.*

²⁰³ Sobre el contexto nacional e internacional de producción de esta teoría, véase Aldana Clemente, “Las teorías argentinas de la Autonomía...”, *op. cit.*

²⁰⁴ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “Autonomía relacional”, *op. cit.*, pp. 82.

²⁰⁵ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y Neutralidad en la Globalización...*, *op. cit.*, p. 131.

independientemente y en cooperación con otros, la cual se encuentra potenciada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas iniciados en la región. Como “interés”, asociada al contexto de auge y fortalecimiento de un nuevo sistema institucional, de ideas, identidades y prácticas, en un marco de relaciones donde el otro no es un opuesto sino parte integral. Y como “práctica” a partir de la interacción, negociación y participación activa en la elaboración de normas y reglas en el régimen internacional. Por ende,

La Autonomía relacional se encuadra y sustenta en la acción cooperativa con los otros; (...) [los cambios] en el orden mundial exigen a los gobiernos de América Latina la implementación de políticas (...) a favor de una mayor equidad, seguridad y gobernabilidad globales; y sostiene que la democracia es un requisito para que el estado actúe en estrecha vinculación con los individuos, grupos y la comunidad nacional que representa²⁰⁶.

De este modo, la autonomía no es poder para aislarse, sino poder para influir en asuntos mundiales, abarcando todas las áreas de acción estatal²⁰⁷. La misma es perseguida mediante estrategias de internacionalización y regionalización más que de nacionalización, apostando a la participación responsable y activa en pos de la confluencia de voluntades estatales y societales para la gobernabilidad mundial. En este sentido, organizaciones y regímenes internacionales constituyen el soporte institucional de la autonomía dado que, en un contexto de creciente interdependencia, permiten afrontar problemas comunes y alcanzar propósitos complementarios, sin subordinarse a sistemas jerárquicos de control²⁰⁸. Asimismo, y si bien la integración fue percibida, desde esta lectura, como una estrategia que abarca más sus aspectos económicos que políticos²⁰⁹, como señalan sus autores, “esto no implica la renuncia a la utilización de la estrategia para favorecer el poder regional frente a Estados Unidos”²¹⁰. Por último, la autonomía desde una interpretación “relacional” tampoco presupone una visión idealista de la política mundial, al contrario, reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder. Por lo que se convierte, según Russell y Tokatlian, en una estrategia eficaz ante los cambios contextuales para

²⁰⁶ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “Autonomía relacional”, *op. cit.* p. 83.

²⁰⁷ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y Neutralidad en la Globalización...*, *op. cit.*, p. 179.

²⁰⁸ José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *ibidem*, p. 11.

²⁰⁹ Alejandro Simonoff, *Teorías en movimiento...*, *op. cit.*, p. 49.

²¹⁰ Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, “De la autonomía antagonica...”, *op. cit.*, p. 108.

disminuir las asimetrías de poder mediante una participación competente, activa y comprometida en los asuntos mundiales²¹¹.

De este modo, a fin de precisar las tres interpretaciones teóricas de la autonomía hasta aquí presentadas, y a las que recurrimos a lo largo de la tesis, es posible señalar que cada una puede relacionarse y asociarse, a grandes rasgos, con un determinado rol y características del Estado al que aspiran (o en el que se inspiran) y, por ende, con determinadas políticas hacia el exterior²¹². En el caso de la autonomía heterodoxa de Puig, la misma es entendida como un *margen* de acción de un país periférico en el sistema internacional y puede asociarse en la práctica a políticas progresistas, “desarrollistas”. Bajo estos términos la política exterior tiende a ser entendida en oposición a la potencia dominante, en tanto que las posibilidades de realizar acciones contrarias a los dictados de la misma, se piensan en términos de mayor autonomía. Por su parte, en el *Realismo Periférico* de Escudé la autonomía se asocia al cálculo del *costo* de hacer uso de la libertad de acción, entendido como el costo de confrontar con la potencia, ante el que se recomienda una visión prudente y una aceptación del rol del país como periférico y dependiente. En este sentido, la concepción de autonomía en Escudé apunta a mantener una política exterior basada en un bajo perfil y en una buena relación con la potencia de corte pragmático-material, que permita obtener los beneficios del sistema de mercado económico y global. Por último, la autonomía es interpretada como *relacional* por Russell y Tokatlian, asociada a la capacidad del Estado de tomar decisiones de forma independiente pero junto a otros, con el fin de influir por medio de instituciones y regímenes internacionales, sin que esto implique necesariamente políticas de confrontación con la potencia. En este sentido, se apunta a una política exterior que propicie la participación y/o creación de espacios y organismos de integración económica y política, fundamentalmente, de carácter regional, pero con intención de influir más allá, reconociendo las relaciones de subordinación existentes, como así también, la capacidad de generar estrategias en pos de aumentar el poder de la región.

²¹¹ *Ibidem*, p. 180.

²¹² La relación entre los desarrollos teóricos de la política exterior y sus fundamentos ideológicos ha sido abordada por Alejandro Simonoff, *Teorías en movimiento...*, *op. cit.*

A partir de estos elementos es preciso señalar que, metodológicamente, se adoptó una perspectiva cualitativa para identificar estas tres interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior. En este sentido, recurrimos a herramientas de análisis que nos permiten detectarlas en dos niveles en los que se manifiesta: el del discurso y el de la praxis política. Entendiendo el plano discursivo como vehículo de *ideas*, y a la *praxis* política como el proceso por el cual el pensamiento abstracto, las ideas, se conectan y transforman en la realidad política²¹³.

Como señala Bernal- Meza, identificar las ideas expresadas por los formuladores de la política exterior en el discurso, así como sus proyecciones en la praxis²¹⁴, nos ayuda a entender cómo se concibe la autonomía respecto de temas como la deuda con el FMI, la seguridad internacional, la integración regional, y la relación con Estados Unidos. En este sentido, los discursos expresados por el Poder Ejecutivo son relevantes aquí, como fuentes históricas, a partir de la posibilidad de reconocer en ellos la forma en que los actores interpretan los conceptos que conforman el sustento eidético de su política exterior, así como también, sus variaciones en el tiempo. Como señala Francisco Corigliano, las acciones que el Poder Ejecutivo desarrolla respecto de la política exterior no se formulan y ejecutan en el vacío: responden a un sistema de creencias, de ideas, ligado a una visión teórica explícita o implícita²¹⁵. De este modo, los discursos nos permiten conocer el particular punto de vista del Poder Ejecutivo, como indicio de construcciones ideológicas, entendidas como modos intersubjetivos de percibir el mundo y posicionarse en él, propios de sujetos insertos en

²¹³ El rol de las ideas y percepciones en la política exterior argentina y de la región ha sido analizado, entre otros, por Raúl Bernal-Meza y Roberto Russell. Véase Raúl Bernal-Meza, “Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016”, *Izquierdas*, 32, 2017, pp. 235-262; y del mismo autor, “Heterodox Autonomy... *op cit.*; y *América Latina en el Mundo...*, *op. cit.* También por Roberto Russell, “Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, FLACSO/Argentina, 1996; y del mismo autor, *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, *op. cit.*; “Introducción”, en Roberto Russell, *Enfoques teóricos y metodológicos...*, *op. cit.* También, siguiendo a Bernal-Meza, puede señalarse que, desde la teoría de Relaciones Internacionales Judith Goldstein y Robert Keohane describieron en general cómo las ideas, que se definen como "creencias de individuos", pueden considerarse variables que explican los resultados. Véase Judith Goldstein y Robert Keohane, “Ideas and foreign policy; an analytical framework”, in Judith Goldstein and Robert Keohane (eds.) *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, New York, Cornell University Press, 2003, citado en Raúl Bernal-Meza, “Las ideas en el pensamiento...”, *op. cit.*, p. 237.

²¹⁴ *Ibidem*, p. 235.

²¹⁵ Francisco Corigliano “Híbridos teóricos...”, *op. cit.*, p. 8.

contextos socio-históricos concretos.”²¹⁶. Indagar en los discursos políticos nos permite, como señala Teun Van Dijk, hacer observables las ideologías, explicitándolas o, más bien, develándolas²¹⁷. En este sentido, compartimos con el autor que los conceptos y categorías como el de autonomía no tienen significados fijos o esenciales en el discurso, sino que son siempre nociones situadas social e históricamente. Siguiendo a Eliseo Verón, “lo que suele denominarse “el contenido” es inseparable de su enunciación, de las marcas que remiten a la relación intersubjetiva (yo/nosotros vs. Tú/ ustedes) y a las coordenadas espacio-temporales en las que se establece el aquí y ahora del discurso”²¹⁸. En este sentido los discursos del Ejecutivo son estratégicos, en la medida en que transmiten el modo en que el enunciador concibe e interpreta la autonomía y el sistema internacional, y se posiciona en él.

A partir de esto, sistematizamos el plano discursivo, en primer lugar, según su ámbito de enunciación, seleccionando en el nivel nacional el Mensaje anual de apertura de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa Nacional²¹⁹ (junto con los informes del Ministerio de Relaciones Exteriores y Economía presentados por el Ejecutivo en la misma oportunidad); y en el internacional, el discurso anual ante la Asamblea General de Naciones Unidas²²⁰, entendiendo que ambos son ámbitos en los que se anuncia e informa el posicionamiento del Ejecutivo y se justifica su accionar respecto de los principales temas de su política exterior. En segundo lugar, según su objeto, buscamos indagar en el contenido de

²¹⁶ Jorge Ruiz Ruiz, “Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas”, *Forum: Qualitative Social Research*, 10, 2, 2009, p. 17.

²¹⁷ Teun Van Dijk, “Política, ideología y discurso”, *Quórum Académico*, 2, 2, 2005, pp. 15-47.

²¹⁸ Eliseo Verón, *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette, 1987, p. 32.

²¹⁹ El presidente de la Nación hace la apertura de las sesiones del Congreso el 1° de marzo de cada año (a partir de la reforma de la Constitución de 1994, anteriormente era el 1° de mayo) dando inicio con ello al período parlamentario. Esta es una atribución, pero también un deber del presidente, ya que, en ese acto, en el que lee un Mensaje, debe dar cuenta del estado de la Nación. En efecto, el artículo 75, inc. 8, de la Constitución Nacional establece, entre las atribuciones del presidente de la Nación, lo siguiente: “Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, dando cuenta en esta ocasión del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes”. Esta reunión constituye un acto solemne del que luego da cuenta el Diario de Sesiones y al que se refiere como Asamblea Legislativa. José Cruz Pérez Nieves, “Apertura de sesiones Legislativas”, Honorable Cámara de Diputados. Disponible en https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/A/apertura.html [Última consulta: 2 de diciembre de 2023].

²²⁰ La Asamblea General es el principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Sus funciones se establecen en el Capítulo IV, artículos 9 a 22 de la Carta de las Naciones Unidas y su período ordinario de sesiones inicia el día martes de la tercera semana de septiembre de cada año.

los discursos respecto de la autonomía y en relación a cada uno de los temas de agenda seleccionado, detectando omisiones, menciones explícitas o implícitas de la autonomía, asociadas a un *margen de maniobra*, un *costo* o en su sentido *relacional*, de acuerdo con las interpretaciones teóricas señaladas anteriormente. Por su parte, la autonomía y sus tres interpretaciones la identificamos también en la praxis política a través de acciones específicas acordes a cada uno de los temas de la agenda. De este modo se recurre, en cuanto a la deuda externa y la relación con el FMI, a los acuerdos de Argentina con la entidad que se han hecho públicos, tanto para solicitar créditos como para cancelar la deuda, a las cartas de intención presentadas por el PEN y a las visitas de misiones del organismo al país. Respecto a los temas de seguridad hemisférica, se indaga en la firma de tratados internacionales en la materia (especialmente respecto a la no proliferación) así como la construcción y destrucción de tecnología nuclear (especialmente el caso del Cóndor II) junto a la participación en espacios como el movimiento de No Alineados y en mecanismos de seguridad en la Triple Frontera (como el Mecanismo 3+1). Por su parte, para la integración en el MERCOSUR, se recurre a los encuentros presidenciales y ministeriales que tuvieron como objetivo avanzar en las estrategias regionales, así como a los tratados, pactos económicos y regulaciones específicas alcanzadas en el área. Estos se complementan con los documentos y comunicaciones oficiales resultado de los encuentros de los mandatarios locales con sus pares de Estados Unidos. El análisis de estas acciones permite, a su vez, establecer la coherencia entre las interpretaciones de la autonomía expresadas en el discurso con las plasmadas en la práctica.

Además, la extensión de nuestras preguntas y el abordaje metodológico elegido conducen a la exploración de una serie de fuentes entre las que se encuentran: discursos, prensa, documentos oficiales y registros audiovisuales. Más específicamente, las fuentes primarias que cumplen un papel crucial al ser divulgadas por los propios actores y constituidas en enunciaciones de principios en tanto portadoras de líneas directrices, están dadas por: discursos del Poder Ejecutivo Nacional en la apertura de sesiones ante la Asamblea Legislativa Nacional y ante la Asamblea de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York; Informes del Poder Ejecutivo Nacional, específicamente del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Economía; leyes, memorándums y decretos, especialmente referidos a reformas económicas y cuestiones de seguridad internacional; documentos

oficiales de Cancillería, Presidencia y del Ministerio de Economía relativos a acuerdos comerciales, de integración y de financiamiento de la deuda externa. Asimismo, las fuentes primarias se complementan con el uso extensivo de documentos y análisis de los centros de estudios e investigación especializados como el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (especialmente la serie Documentos de Trabajo relativos a desarme, integración a través de MERCOSUR, ALCA y relación con Estados Unidos), del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad de La Plata (especialmente sus análisis semestrales de política exterior argentina), el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (respecto de sus análisis sobre la deuda externa y el FMI), así como también la prensa internacional y cátedras de investigación específicas, junto con los informes públicos de la Agencia Central de Inteligencia de Estados Unidos (CIA) especialmente respecto las políticas económicas de Argentina, y los documentos correspondientes a los archivos desclasificados de Estados Unidos disponibles en el Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL).

e) Organización de la tesis

Atendiendo a lo expuesto en los apartados precedentes, hemos estructurado esta tesis en cuatro capítulos con la intención de dar cuenta de la relación entre las distintas interpretaciones de la autonomía con la práctica y el discurso político, en los distintos temas de la agenda de política exterior argentina a lo largo de las últimas décadas.

De este modo, el primer capítulo tiene por objetivo reconstruir, describir e identificar cuáles fueron las características del contexto externo e interno que entre 1983 y 2007 actuaron como condicionantes o favorecedoras para el desarrollo, por parte de los gobiernos nacionales, de prácticas autonómicas (ya sea como margen de maniobra, como costo o como relación), conformando de este modo, un análisis diacrónico, que constituye la base en la que se insertan cada uno de los temas de la agenda analizados en los siguientes capítulos. A partir del capítulo dos, los análisis se centran en los temas de la agenda de modo transversal a las presidencias del período y, a su vez, están divididos en etapas, según la identificación y predominio de la interpretación de la autonomía detectada.

En este sentido, el segundo capítulo explora las cuestiones económicas de la agenda de política exterior, específicamente la deuda y la relación con el FMI. El capítulo 3, por su parte, da cuenta de las concepciones de autonomía respecto de las cuestiones de seguridad

internacional, enfatizando en el posicionamiento nacional ante la proliferación nuclear, el movimiento de No Alineados y el terrorismo; y el cuarto apartado aborda los temas de integración regional de la agenda, enfocado en la integración argentina en el MERCOSUR.

CAPÍTULO 1

**El contexto internacional y nacional argentino
como 'marco de acción' para la autonomía**

(1983-2007)

El retorno a la institucionalidad política iniciada en diciembre de 1983 en Argentina con la presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989) y continuada bajo los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), Fernando de la Rúa (1999-2001), Eduardo Duhalde (2002-2003) y Néstor Kirchner hasta 2007, reubicó a la autonomía como uno de los conceptos claves de la política exterior democrática²²¹. Sin embargo, el modo en que dichas administraciones interpretaron y plasmaron en la práctica política la autonomía estuvo atravesado, influido, condicionado y/o propiciado por las diferentes características, hechos y eventos propios del contexto internacional y nacional, que conformaron un “marco de acción” para la misma.

En este sentido es que, si bien en esta tesis se entiende a la política exterior como una política pública, que es decidida y ejecutada en un sistema presidencialista como el argentino²²² (que favorece mediante la Constitución Nacional la concentración de la toma de decisiones sobre cuestiones externas en el Poder Ejecutivo)²²³ se reconoce que, en parte, tales decisiones responden a los impactos del contexto externo y a las características propias del sistema internacional, como así también a los condicionantes²²⁴ y las características del

²²¹ Si bien la relación entre autonomía y democracia no es lineal, existe una tendencia histórica que los vincula ya que, como señala Alejandro Simonoff, es desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, partir de 1946 y hasta 1983, que los proyectos de Argentina de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre un objetivo y esquema autonomista (llevado a cabo casi siempre por administraciones democráticas) y un esquema de alineamiento hacia los Estados Unidos (llevado a cabo, en su mayoría, por gobiernos de facto). Alejandro Simonoff, “Treinta años de política exterior y democracia: una aproximación de análisis estructural”, XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, 2013. Asimismo, el propio Juan Carlos Puig realizó un recorrido a través de períodos históricos entre los que reconoce desde 1945 la aplicación de una “autonomía heterodoxa con referencia a Estados Unidos”, el “retorno a la dependencia nacional con resabios autonomistas” entre 1955 y 1973; “un nuevo intento heterodoxo y su fracaso” entre 1973 y 1976 y por último la “persistencia del modelo heterodoxo en un contexto político disfuncional” a partir de 1976 (y hasta 1980 momento en que escribió su obra). Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y autonomía latinoamericana*, editorial del Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad Simón Bolívar, Universidad Simón Bolívar, Caracas, 1980, pp.157-208.

²²² Al respecto, véase Juan Gabriel Tokatlian y Federico Merke, “Instituciones y actores de la política exterior como política pública”, en Carlos Acuña, (comp.) *Dilemas del Estado Argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2004, pp 245-312; Anabella Busso, “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, 2019, pp. 3-32; José Fernández Alonso y Julieta Zelicovich, “Política exterior como política pública: reflexiones teóricas y metodológicas en marco del caso de la República Argentina”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 134, diciembre 2021, pp. 7-24.

²²³ En el que se incluye el presidente y también sus ministros.

²²⁴ Alberto Van Klaveren señaló como condicionantes internos el peso del sistema político, que incluye al régimen político; la política económica o estrategia de desarrollo adoptada por el gobierno de turno; los actores y las características del proceso de toma de decisiones y, por último, los recursos o capacidades, tangibles o intangibles, que el Estado posee, como los factores económicos, demográficos, geográficos, étnicos, culturales.

contexto interno. Es decir que, siguiendo a James Rosenau, el análisis de la política exterior debe contemplar las características del sistema internacional, pero también el rol de los actores y los procesos domésticos²²⁵, ponderando asimismo los derroteros políticos, económicos y sociales de dicho ámbito²²⁶. Lo que implica, desde esta perspectiva, una observación atenta a las coyunturas históricas y a las fronteras que se encuentran “en el interregno de la arena internacional y la doméstica”²²⁷.

Por lo tanto, este primer capítulo tiene por objetivo identificar cuáles fueron las características del contexto externo e interno que entre 1983 y 2007 condicionaron, limitaron y/o favorecieron, facilitaron el desarrollo, por parte de los gobiernos nacionales, de prácticas autonómicas. Entendiendo que, a su vez, el significado y/o interpretación de la autonomía, puede expresarse como un “margen de actuación” o maniobrabilidad (en los términos de Juan Carlos Puig), un “costo” (Escudé), o una “relación” (Russell y Tokatlian).

Para lograr dicho objetivo, y a modo organizativo, el capítulo se estructura en tres grandes etapas identificadas como coyunturas entre ambos contextos. De este modo, la primera etapa corresponde a los años ‘80, marcados por la Guerra Fría y el retorno de la democracia en Argentina con el gobierno de Alfonsín (1983- 1989); la segunda abarca los años ‘90, asociados a la Posguerra Fría, la expansión del neoliberalismo y la hegemonía estadounidense, en el nivel internacional, y los dos mandatos de Menem, en el ámbito nacional (1990-1999); y por último, la tercera etapa, se inicia a fines de los años ‘90 y se vincula, en el nivel externo, a los desafíos de un nuevo orden internacional de tendencia multipolar en el que la hegemonía estadounidense comienza a ser discutida, mientras que, en el nivel interno, se produce la crisis de 2001 y la posterior recuperación (2000- 2007).

Internamente, cada una de dichas etapas es abordada mediante un análisis de tipo descriptivo de las dos escalas o contextos. Para la escala internacional se consideran los

Alberto Van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, *Estudios Internacionales*, 25 (98) 1992, pp.169-216.

²²⁵ James Rosenau (org.) *Domestic Sources of Foreign Policy*, Londres, Collier Macmillan Limite, 1967.

²²⁶ En la misma línea, véase Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed. The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, 4 (32) 1978, pp. 881-912 y Gabriel A. Almond, "The International-National Connection" en Gabriel A. Almond, *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage Publications, 1990, pp. 263-289.

²²⁷ Guilherme Ferreira Sorgine y Maria Helena de Castro Santos, “A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate”, *Meridiano* 47, 19, 2018, p. 9.

siguientes aspectos: las características y cambios radicales del orden internacional; el rol de Estados Unidos como potencia; y las grandes crisis económicas mundiales (que impactaron especialmente en Argentina). Por otro lado, para el análisis del contexto nacional se considera: en primer lugar, la identificación de los actores centrales en cada etapa, específicamente, de quienes dentro del Poder Ejecutivo ocuparon los cargos de presidente de la nación, ministro de relaciones exteriores y ministro de economía²²⁸; en segundo lugar, se abordan los lineamientos y características de la política exterior de cada etapa; y por último, los rasgos representativos de la política interna, contemplando particularmente, el rol del Estado en la esfera económica y político- social.

De este modo, las etapas-coyunturas señaladas permiten conformar una “hoja de ruta” de las posibilidades, márgenes y límites que el contexto ofreció para la praxis de la autonomía a los gobiernos nacionales. Constituyéndose, este capítulo, en la base sobre la que se insertarán los temas específicos de la agenda de política exterior que se abordan en los siguientes: la deuda con el FMI; las cuestiones de seguridad internacional (el posicionamiento ante la proliferación nuclear, el Cóndor II y el terrorismo internacional); y la integración en el MERCOSUR.

1.1 1983-1989: entre la Guerra Fría y la vuelta de la democracia en Argentina

1.1.1 El panorama internacional

a) Rasgos del sistema internacional bipolar

Para entender las características del sistema internacional hacia los años ‘80 es necesario mencionar, brevemente, los cambios que implicó el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945. En este sentido, la derrota de los regímenes nacional-socialista alemán, fascista italiano y oligárquico-militar nipón, y los acuerdos de las conferencias de Yalta y Postdam, especialmente la primera, que consagró un nuevo sistema colectivo de seguridad plasmado en la Organización de Naciones Unidas, constituyeron el inicio de un nuevo

²²⁸ En tanto principales tomadores de decisiones o con capacidad de influir en ellas, así como también, principales representantes del estado ante organismos como Naciones Unidas y el FMI, ámbitos de relevancia para esta tesis.

escenario internacional²²⁹, marcado por el desplazamiento de los estados europeos como centro de poder mundial y el ascenso de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Estados Unidos. Este cambio, estructuró un nuevo orden de tipo bipolar, en el que ambos estados se disputaron la hegemonía mundial²³⁰ defendiendo dos modelos ideológicos, políticos y económicos opuestos y mutuamente excluyentes: el socialismo, representado por la URSS y el capitalismo, por Estados Unidos.

El término Guerra Fría describió entonces la situación existente entre dichas superpotencias que no podían utilizar sus desarrollos misilísticos como instrumento táctico, sino en calidad de argumento político, dado el peligro para los combatientes y aun para la humanidad de un conflicto de Alta intensidad y con armas nucleares²³¹. Las tensiones de este conflicto entre el modelo del Este y el Oeste, se extendieron hacia el resto del mundo, particularmente hacia el denominado Tercer Mundo, a través del control sobre zonas de influencia hasta los años '80, conformando ésta una de las claves del nuevo panorama internacional²³². Dadas estas características, este tiempo, como señala Eric Hobsbawm, se constituyó en un hecho singular, sin precedentes, durante el que se estableció la creencia de que el mundo era tan inestable que una nueva guerra mundial podía estallar en cualquier momento²³³.

²²⁹ Cristian Buchrucker, Susana Dawnbar, Jorge Saborido y Carolina Ferraris, "Un siglo de guerras y revoluciones", en Julio Aróstegui, Cristian Buchrucker y Jorge Saborido, *El mundo contemporáneo: historia y problemas*, tomo II, Buenos Aires, Biblos, 2001, p. 521.

²³⁰ Al respecto véase: Noam Chomsky, *El miedo a la democracia*, Buenos Aires, Emecé, 2002. p. 36; Eric Hobsbawm, *El siglo XX*, Barcelona, Crítica, 1998. p. 231.

²³¹ Alfredo Vázquez Carrizosa, "Ronald Reagan y el equilibrio mundial en la década de los ochenta", *Análisis Político*, 5, 1988, p. 69.

²³² John Lewis Gaddis, *Estados Unidos y los orígenes de la Guerras Fría 1941- 1947*, Buenos Aires, GEL, 1989.

²³³ Eric Hobsbawm, *op. cit.*, p. 234.

En este sentido, para 1980 tras la crisis de los misiles cubanos²³⁴ (1962) y la Guerra de Vietnam²³⁵, finalizada en 1975, el conflicto se encontraba en la “Segunda Guerra Fría”, de acuerdo a Fred Halliday²³⁶. La misma, estuvo signada por el retorno a una fuerte tendencia ideológica que giraba en torno a considerar al enemigo como una amenaza para toda la humanidad²³⁷. En la práctica, esto se plasmó en las políticas impulsadas desde la administración estadounidense por el republicano Ronald Reagan (1981-1989) y desde la secretaría general del Partido Comunista de la Unión Soviética por Konstantín Chernenko (1984-1985) y Mijaíl Gorbachov, quien llegó al poder en 1985.

De este modo, durante esta etapa, ganó preeminencia la teoría del contagio, o dominó, la cual suponía que, si un país adoptaba el sistema comunista, el resto de sus vecinos lo imitarían compulsivamente. Bajo dicha excusa, y para frenar el avance del enemigo, Estados Unidos se involucró en la política de distintos países y enfrentó a la URSS en diversas facetas, como la diplomática, el espionaje, la carrera armamentista, la deportiva y la propagandística. La potencia occidental planteó la recomposición de la hegemonía estadounidense a partir de un proyecto identificado como “globalismo geopolítico-estratégico”²³⁸. Este proyecto, partía de la idea de que la URSS había desplegado un avance

²³⁴ Nombre dado al conflicto entre Estados Unidos y la URSS tras conocerse la existencia de bases de misiles nucleares procedentes de la URSS en Cuba en 1962 (isla gobernada desde la Revolución de 1959 por el líder comunista Fidel Castro). Los misiles de un alcance medio podían hacer blanco a 500 kms. alcanzando ciudades estadounidenses. Ante esta situación el presidente John F. Kennedy inició un bloqueo naval a la isla para impedir el paso de barcos soviéticos. Sobre el conflicto, véase Graham T. Allison, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; Miguel del Rey Vicente, “La crisis de los misiles: al borde del precipicio”, *Clío: Revista de historia*, 227, 2020, pp. 36-43; Andrés Fernando Marín Escobar, “Crisis de los misiles de 1962: génesis de los cambios en las determinaciones en el Sistema Internacional”, *Perspectivas en Inteligencia*, 17 (8) 2016, pp. 21-32.

²³⁵ Entre 1955 y 1975 la República de Vietnam (o Vietnam del sur) y las guerrillas insurgentes comunistas del Frente Nacional de Liberación de Vietnam (Vietnam del norte o Viet Cong) se enfrentaron en un conflicto en el que acabaron involucrándose las potencias y que finalizó con la derrota de Estados Unidos y la aceptación del retiro de sus tropas en 1973 cuando se firmó el alto el fuego en París. Sin embargo, el conflicto acabó totalmente en 1975 cuando el Sur presentó su rendición incondicional. Al respecto, véase Max Hastings, *La guerra de Vietnam. Una tragedia épica, 1945-1975*, Buenos Aires, Editorial Crítica, 2019; Horacio Carlos Cagni, “El Conflicto de Vietnam: una revisión bélica, sociológica y cultural medio siglo después”, *Diversidad.Net*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 8 (13) 2017, pp. 170-197.

²³⁶ Según el autor la Guerra Fría distingue las siguientes etapas: 1, la Primera Guerra Fría (1946- 1953); 2, el período de antagonismo oscilatorio (1953-1969); 3, distensión (1969- 1979); y, 4, la Segunda Guerra Fría, desde 1979 en adelante. Fred Halliday, *Génesis de la Segunda Guerra Fría*, México, F.C.E, 1989, pp. 23- 27.

²³⁷ *Ibidem*, p. 23.

²³⁸ Luis Maira, “La política latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades”, en VVAA, *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, CECADÉ-CIDE, México, Siglo XXI editores, 1982.

significativo en el Tercer Mundo, lo que representaba una amenaza a los intereses estadounidenses en el hemisferio y más allá de él y, en consecuencia, debía ser contenida. Desde esta lectura, se impulsó la denominada “Doctrina Reagan”, basada en una política dual: por un lado, ejercer la diplomacia atómica, que consistía en amenazar con una guerra nuclear para alcanzar objetivos políticos y diplomáticos; y, por otro, ayudar y apoyar a los movimientos de resistencia anticomunistas en cualquier lugar del mundo para evitar la expansión del comunismo, erradicarlo y terminar con la Guerra Fría²³⁹. La Doctrina se basó en “hacer retroceder” activamente la creciente influencia comunista en algunos países de Centroamérica, Asia y África, diferenciándose de la estrategia de sus predecesores, que hasta ese momento habían aplicado una política de “contención”²⁴⁰. Este cambio de actitud significó una modificación en la estrategia empleada desde la perspectiva militar, en tanto que a la estrategia tradicional de enfrentamientos de largo alcance con grandes movimientos de tropas se sumaron los conflictos de baja intensidad (*low intensity conflict*)²⁴¹ o guerra prolongada de desgaste, que combinando elementos militares, políticos, económicos, psicológicos, de inteligencia y de control de la población, buscó fortalecer las fuerzas armadas de los países aliados y promover movimientos insurgentes contrarrevolucionarios²⁴².

Consecuentemente, esta política propuesta por Washington modificó sustancialmente las relaciones con algunos países de América Latina aumentando la incidencia del primero sobre los segundos²⁴³, en función de lo que se definió como “sus” intereses de seguridad. El énfasis principal fue puesto en aquellos regímenes o situaciones

²³⁹ Alfredo Vázquez Carrizosa, *op. cit.*, pp. 69- 85.

²⁴⁰ Esto incluyó proporcionar apoyo militar a los movimientos armados anticomunistas en Afganistán, Angola, Nicaragua.

²⁴¹ En este intento de terminar y anular al comunismo, su gobierno apoyó gobiernos dictatoriales que no se condecían con los principios democráticos enunciados. Silvia Mabel Novoa de Jover, "La política exterior de USA hacia América Latina. La presidencia de Ronald Reagan", *Nordeste*, 16, 2001, pp. 35-45.

²⁴² Lilia Bermúdez, *Guerra de Baja Intensidad*, México, Siglo XXI, 1989, p. 13.

²⁴³ Véase Alejandro Simonoff y José Fernández Alonso, “El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y la Política Exterior”, en Anabella Bussso (et al.) *Modelos De Desarrollo...*, *op. cit.*, p. 56.

que se configuraban como supuestas amenazas²⁴⁴, sobre todo en el Caribe²⁴⁵. Como señala Roberto Russell, los objetivos de Estados Unidos se manifestaron en el interés por evitar la adscripción de nuevos países al campo socialista, impedir la inestabilidad regional y preservar las reglas de juego del sistema de libre empresa y de la economía de mercado²⁴⁶.

Este rol de Estados Unidos se evidenció en el conflicto centroamericano²⁴⁷, que involucró a Nicaragua, El Salvador y Guatemala y llevó la posibilidad de una guerra regional, en un “escenario caliente” dadas las disputas por zonas de influencia entre ambas potencias.

Sin embargo, el clima de tensión y confrontación, caracterizado por la multiplicación de conflictos bélicos, las maniobras militares extranjeras, la creación de grupos contrarrevolucionarios y la ruptura del diálogo político entre las partes involucradas, también brindó una oportunidad a los países de América Latina para pugnar por la búsqueda de soluciones pacíficas, a partir de la generación de mecanismos en los que las potencias no interfieran. Inicialmente, fueron los gobiernos de México y Colombia, quienes, a principios de diciembre de 1982, acordaron con los de Venezuela y Panamá una reunión para establecer un instrumento político destinado a crear condiciones pacíficas en el área. Así se gestó el “Grupo de Contadora”, al cual, posteriormente, en un contexto favorecido por el retorno de

²⁴⁴ Sin embargo, sus intervenciones se extendieron al Líbano (tras la invasión israelí en el año 1982, Estados Unidos envió 800 marines para unirse a las fuerzas internacionales encargadas de supervisar la evacuación de guerrilleros palestinos); a la isla de Granada (ubicada en el Caribe, cuando en 1983, después del asesinato y el derrocamiento del primer ministro Maurice Bishop, surgió un nuevo régimen socialista que contaba con la financiación de la Unión Soviética y Cuba. Estados Unidos envió su ejército para luchar contra tropas cubanas y evitar el establecimiento de un gobierno comunista); además apoyó al grupo UNITA, que luchaba contra el gobierno del Movimiento Popular de Liberación de Angola, durante la Guerra Civil de Angola que comenzó en 1975.

²⁴⁵ José Miguel Insulza, “La política de la administración Reagan hacia América Latina: un primer balance”, *Estudios Internacionales*, 61 (16) 1983, p. 164.

²⁴⁶ Roberto Russell, *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1984, p.15.

²⁴⁷ El centro de tensión del conflicto se encontraba en Nicaragua, gobernada por la Revolución sandinista (1979-1990) que con apoyo de Cuba y la Unión Soviética había puesto fin a la dictadura de la familia Somoza, sustituyéndola por un gobierno democrático de perfil progresista de izquierda al que desde un comienzo Estados Unidos se opuso interviniendo a través del fomento de una guerra civil e instando a los demás gobiernos a colaborar profundizando, a su vez, la guerra civil en El Salvador y en Guatemala. Véase Mario Ojeda Gómez, *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México DF, El Colegio de México AC, 2007; Ricardo Sáenz de Tejada, “Democracias de posguerra en Centroamérica: reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua”, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 3 (2) 2005, pp. 71-87.

las democracias en América del Sur, se sumó en agosto de 1985 un “Grupo de Apoyo a Contadora”, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Dichos países apoyaron a las democracias regionales, promovieron la detención de la carrera armamentista y la proscripción de bases militares extranjeras, en una crítica expresa al rol de Estados Unidos, así como también visibilizaron su capacidad de gestionar conflictos a la vez que ganaron espacios de influencia/autonomía en la escena internacional.

En la misma línea, y a nivel mundial, varios países pugnaron por mantenerse ajenos a la disputa entre el Este y el Oeste a pesar de las presiones de ambas superpotencias. Este posicionamiento, defendido desde 1961 por el movimiento de países No Alineados (NOAL)²⁴⁸ se fortaleció durante los años ‘80, más específicamente entre 1973 y 1983, con el ingreso de ocho países latinoamericanos en calidad de miembros plenos, entre los que se encontraba Argentina²⁴⁹. Durante esta década, el movimiento desarrolló una actividad permanente y evolucionó desde una neutralidad pasiva hacia un activismo de la no alineación desde el que sus miembros buscaron diferenciarse de la lógica bipolar imperante, a partir de la defensa de la autodeterminación de los pueblos, el desarme y la lucha contra el imperialismo. Su accionar constituyó, según Germán Albuquerque²⁵⁰, una búsqueda de autonomía y una permanente demanda de soberanía frente a las potencias, que caracterizó la etapa final de la Guerra Fría.

b) Los años ‘80 y el rol de Estados Unidos ante el desenlace de la Guerra Fría: de potencia hemisférica a potencia hegemónica

Entre 1983 y 1989, el enfrentamiento y la estrategia estadounidense bajo el mandato de Reagan, pusieron de manifiesto el resurgimiento también de la doctrina Truman²⁵¹ y el énfasis en el conflicto Este-Oeste como fórmula interpretativa de la realidad

²⁴⁸ Su primer antecedente se encuentra en la cumbre de Bandung de 1955, en la que se reunieron países asiáticos y africanos, mayormente estados recientemente emancipados. En dicho encuentro surgieron los “*Diez Principios de Bandung*” adoptados formalmente en 1961 con la creación del Movimiento.

²⁴⁹ Germán Albuquerque, “América Latina en el Movimiento de Países No Alineados”, *Estudos Ibero-Americanos*, 3 (46) 2020. Disponible en <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2020.3.33649> [Última consulta: 4 de diciembre de 2023]

²⁵⁰ *Ibidem*, p.3.

²⁵¹ El presidente Harry S. Truman pronunció un discurso ante el Congreso de Estados Unidos el 12 de marzo de 1947 donde afirmó: “la política de Estados Unidos debe ser apoyar a los pueblos libres que están resistiendo intentos de agresión de minorías armadas o presión exterior”. House of Representatives, *Truman Doctrine*

mundial. De este modo, la nueva política exterior de Estados Unidos, lo convirtió en el "campeón" de la libertad para el mundo Occidental, revitalizando la contención y desechando la distensión frente al comunismo²⁵². El presidente denunció en sus alocuciones a la Unión Soviética y la describió como “el imperio del mal” y “el centro del mal del mundo moderno” a la vez que denominó a la guerra contra el comunismo como una lucha entre “el bien y el mal”²⁵³. Desde esta perspectiva, Reagan asignó a la Unión Soviética una vocación expansionista y beligerante. Asimismo, con el fin de “reestablecer la supremacía militar estadounidense”, propuso \$140 mil millones de dólares de recortes en programas sociales hasta 1984 y, en simultáneo, un aumento del gasto en defensa de \$181 mil millones para el mismo período con el fin, además, de movilizar la economía del país²⁵⁴. Este cambio por parte de la Casa Blanca, conformó hacia mediados de los años ‘80, una competencia de una naturaleza cada vez más desigual en la que Estados Unidos demostró su creciente poderío a nivel mundial.

En contraparte, en este período, la URSS cambió su política internacional ensayando un acercamiento a Europa Occidental y relanzando las relaciones comerciales con China a la vez que, desde 1985 con la llegada de Gorbachov, se impusieron las consignas de reestructuración política (*perestroika*) y transparencia comunicativa (*glasnot*) con el fin de sobrellevar la delicada situación económica que vivía el bloque. El objetivo de Gorbachov apuntó a poner fin al control sobre los medios de comunicación, alentar el debate en la sociedad e impulsar la transformación del sistema de partido único en otro multipartidista²⁵⁵.

(1947). Disponible en <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine> [Última consulta: 17 de noviembre de 2023].

²⁵² Fabio Nigra, “La victoria fue también ideológica: La Guerra Fría de Reagan y Hollywood”, *Revista Esboços*, Florianópolis, 36 (23) 2017, pp. 404-428.

²⁵³ Silvia Gutiérrez, *La estrategia argumentativa de Ronald Reagan*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ciencias y Humanidades, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado, 1988.

²⁵⁴ El 23 de marzo de 1983 Reagan anunció la creación de un sistema de defensa antimisiles llamado “Iniciativa de Defensa Estratégica. El proyecto de militarización espacial, conocido como la “guerra de las galaxias”, consistía en la creación de un “paraguas defensivo” de armas espaciales que destruirían los misiles intercontinentales soviéticos antes de que tocaran suelo norteamericano. Al respecto, véase Robert Pee, *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration* Nueva York, Routledge, 2016; Beth Fischer, *The Reagan reversal: Foreign policy and the end of the Cold War*, Missouri, University of Missouri Press, 2000.

²⁵⁵ Además, estas medidas apuntaron a descentralizar la economía de base estatal, legitimar las actividades económicas no realizadas por el estado, impulsar el comercio y las inversiones externas, así como a lograr un mayor involucramiento de los trabajadores en la producción industrial y motivarlos por medio de incentivos

Mientras tanto, las negociaciones sostenidas entre ambas potencias, llevaron a acuerdos como los alcanzados en las cumbres de Reikiviak en 1986 y Washington en 1987, por los que se redujo el armamento nuclear y se frenó la carrera atómica. Sin embargo, los intentos de revitalización de la URSS no funcionaron ni a nivel externo ni interno, y la economía de la escasez se generalizó hacia fines de la década aumentando el inconformismo. Esto dificultó la continuidad en el tiempo de la unidad de los estados comunistas, cuyos ciudadanos ante el fracaso de la planificación burocrática, el rumbo errático de las reformas económicas y la corrupción política interna, desplegaron el nacionalismo como una alternativa emergente. La ola de revueltas de las naciones que configuraban el bloque, denominada “Otoño de las naciones”, llevó a que, a partir de 1989 y en pocos meses, con el apoyo de Gorbachov para “reconocer el derecho de cada pueblo a elegir los caminos y las formas de su desarrollo”²⁵⁶, los países de la antigua Europa del Este acabaran con el régimen vigente durante cuatro décadas. Ante la expansión de los movimientos, el Comité Central concedió mayor autonomía a las repúblicas y el 9 de noviembre de 1989, el Politburó del Partido Comunista anunció la libre circulación entre las dos Alemanias.

El derrumbe del muro de Berlín que separaba la República Democrática Alemana de la República Federal de Alemania²⁵⁷ y el sistema de barreras fronterizas o “cortina de hierro” dejaron de existir²⁵⁸. Dicho acontecimiento simbolizó el fin de la Guerra Fría y de la bipolaridad como característica del sistema internacional, a la vez que, fue interpretado como el triunfo de Estados Unidos, su paso de la hegemonía hemisférica a la hegemonía mundial plena y, en términos de Charles Krauthammer, el inicio del “momento unipolar”²⁵⁹.

c) Los cambios en la economía mundial: neoliberalismo y crisis de la deuda

Para comprender los cambios implementados durante los años '80 y su impacto en la economía mundial en esta etapa, se deben mencionar, brevemente, las políticas

(si bien no cuestionó la planificación centralizada). Véase Jorge Saborido, *Rusia, veinte años sin comunismo: de Gorbachov a Putin*, Buenos Aires, Biblos, 2010.

²⁵⁶ Cristian Buchrucker, Susana Dawnbar, Jorge Saborido y Carolina Ferraris, *op. cit.*, p. 537.

²⁵⁷ *Ibidem*.

²⁵⁸ Si bien recién el 3 de octubre de 1990 de manera oficial, las dos Alemanias unificaron sus sistemas económico, social y monetario.

²⁵⁹ Charles Krauthammer, “The unipolar moment”, *Foreign Affairs*, 1 (70) 1990-1991, p. 23-33.

económicas llevadas a cabo desde Estados Unidos durante los veinticinco años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (1945-1970), en los que el keynesianismo constituyó el paradigma dominante de la economía. Esta fue la época en que se desarrollaron los instrumentos modernos de la política monetaria (control de las tasas de interés) y de la política fiscal (control de los gastos del gobierno e impuestos). Fue también un período en el cual el rol de los sindicatos y las instituciones de seguridad social y de regulación fueron en ascenso²⁶⁰. Sin embargo, uno de los principales cambios de la economía mundial desde mediados de los años '70, estuvo dado por la reversión del impulso keynesiano remplazado por uno neo-liberal, tras el impacto de la guerra de Vietnam, la crisis del dólar y la crisis del petróleo (ocasionada por la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de no exportar a quienes habían apoyado a Israel durante la guerra de Yom Kipur). Tales situaciones, en conjunto, desembocaron en una aceleración de la inflación en Estados Unidos y en una caída de los niveles de producción.

En este contexto es que desde la presidencia de Reagan se impuso una nueva estrategia que modificó no sólo cuestiones de seguridad, sino procesos políticos y sobre todo económicos que marcaron las características de un naciente orden económico internacional. Tanto desde Estados Unidos como desde Reino Unido, con la llegada al poder de Margaret Thatcher en 1979, se comenzó a intentar revertir el proceso recesivo que vivían ambos países con el fin de obtener recursos para enfrentar a la Unión Soviética²⁶¹. En este sentido, 1980 puede considerarse como el inicio formal del predominio de la política económica neoliberal. Las nuevas medidas tendieron a eliminar los controles a los movimientos de capitales y a abandonar el gasto deficitario. La reducción del gasto público y del papel económico y social del estado, fortalecieron el sector privado dirigido por las grandes empresas transnacionales, debido a que pudieron volcar sus excedentes financieros en los países periféricos y expandirse a nivel mundial²⁶².

²⁶⁰ Thomas Palley, "Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía", *Economía UNAM*, México, 2 (4) 2005, p. 139.

²⁶¹ Demetrio Boersner, *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*, Venezuela, Nueva Sociedad, 1996, pp. 255-256.

²⁶² Sebastián Aguado, "25 Años de Política Económica en EE.UU.", *Revista de Economía y Estadística*, 1 (44) 2006, pp. 161- 193.

Estas políticas neoliberales siguieron los postulados de economistas como Milton Friedman, quien planteó al capitalismo competitivo como “el sistema más favorable a la libertad económica” y como un medio para la libertad civil o política opuesto, por ende, al comunismo. Según Friedman:

La razón última de [introducir el neoliberalismo] está en el limitado éxito o completo fracaso de la planificación centralizada para conseguir sus objetivos (...) Sólo hay dos formas de coordinar las actividades económicas de millones de personas. Una es la dirección centralizada que implica el uso de la coerción –la técnica del moderno estado totalitario-. La otra es la cooperación voluntaria [sin coerción] de los individuos –la técnica del mercado-²⁶³.

A diferencia del keynesianismo y del Estado Benefactor o *Welfare State*, las medidas de Reagan propusieron como modelo la desregulación de los mercados financieros, pero también privatizaciones, erosión de las instituciones de seguridad social, debilitamiento de los sindicatos y de las protecciones al mercado de trabajo, reducción del gobierno, reducción de las tasas de impuesto a los ingresos más altos, apertura externa de los mercados de mercancías y de capital, y el abandono del pleno empleo (ya que se apuntó a que sean las fuerzas del mercado quienes regulen la economía)²⁶⁴. Como logro de estas políticas, la tasa de inflación, que en enero de 1981 era de 13,5% en Estados Unidos, pasó al 3,2% en 1983. Sin embargo, durante la misma etapa, el país pasó de ser el máximo país acreedor neto al principal país deudor neto desde 1985, debido a los continuos déficits de la balanza de pagos, provocados por un escaso ahorro y por un gasto militar excesivo²⁶⁵.

En esta línea, el gobierno estadounidense insistió también en el papel cardinal de la inversión privada extranjera para las aspiraciones económicas de los países del Sur. Ya en la Cumbre Norte-Sur de Cancún en octubre de 1981, denominada oficialmente “Reunión Internacional de Cooperación y Desarrollo”, Reagan desechó la visión Norte-Sur (o

²⁶³ Milton Friedman, *Capitalismo y libertad*, Madrid, Ediciones Rialp, 1966, p. 3.

²⁶⁴ Sobre la política económica de Reagan, véase Marcelo Soares Bandeira de Mello Filho, "Economía Política da Era Reagan: Corporações, Ideologia Neoliberal, Políticas Fiscal e Tributária." *OIKOS (Rio de Janeiro)*, 10 (2) 2011, pp. 174-195; Theotônio Dos Santos, "El auge de la economía mundial 1983/1989. Los trucos del neoliberalismo", *Nueva sociedad*, 117, 1992, pp. 20-28; Atilio Borón, Emir Sader y Pablo Gentili, *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*, Buenos Aires, Eudeba, 1999; David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, España, Ediciones Akal, 2007; Vera Espínola, "Neoliberalismo: considerações acerca da origem e história de um pensamento único", *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, 9 (6) 2007; Matt Guardino, "Neoliberal populism as hegemony: a historical-ideological analysis of US economic policy discourse", *Critical Discourse Studies*, 5 (15) 2018 pp. 444-462.

²⁶⁵ Theotônio Dos Santos, *op. cit.*, p. 24.

Desarrollo-Subdesarrollo) de dicho encuentro, señalando que el eje de la fractura del sistema internacional vigente era aún el de Este-Oeste²⁶⁶. En estos términos planteó que sólo estaría dispuesto a concentrarse en la cooperación Norte-Sur “una vez que el conflicto Este-Oeste estuviera en vías de solución a través de una distensión genuina”²⁶⁷. En la misma ocasión, el mandatario resaltó el valor paradigmático del capitalismo estadounidense, como ejemplo a seguir por los países del Tercer Mundo. Este posicionamiento marcó, por ende, el fracaso de la Cumbre de Cancún, así como también dio un nuevo impulso a las políticas económicas de corte neoliberal, basadas en enormes déficits presupuestarios, y en la consiguiente elevación de los tipos de interés, que empeoraron el nivel de endeudamiento de los países del Tercer Mundo y originaron otra característica de la economía mundial en esta etapa: la denominada “crisis de la deuda” de los países latinoamericanos.

La crisis de la deuda, fue una repercusión directa de los desequilibrios en las balanzas de pagos y de la elevación de las tasas de interés que se duplicaron con duras consecuencias para los países endeudados entre 1980 y 1982, produciendo una crisis fiscal que se inició en México durante este último año, y se extendió por toda América Latina afectando a Argentina. Frente al gran riesgo de quiebra de los bancos internacionales y, especialmente, de las entidades estadounidenses en América Latina, para quienes, como menciona José Antonio Ocampo, la deuda regional era equivalente al 180% del capital de los nueve bancos más grandes²⁶⁸, los gobiernos de Estados Unidos y otros países industrializados presionaron al FMI y los bancos multilaterales de desarrollo para acudir al rescate. Esto implicó la movilización de recursos de financiamiento en mayores magnitudes que en el pasado. Empero, los montos que aportaron fueron modestos en comparación con la masiva reversión de las transferencias privadas, y estuvieron sometidos a condicionalidades estructurales sin precedentes, tales como reformas de mercado y ajustes fiscales.

²⁶⁶ Según Reagan: “La política de ayuda de los Estados Unidos no puede divorciarse de sus intereses nacionales. Esto significa que nuestra asistencia se incrementará más hacia países amenazados; es decir, por lo que consideramos el reto principal al Occidente: la amenaza comunista del expansionismo de los Soviets y de Cuba”. Citado en Román Perpiña, “Cancún: ¿puerta entreabierta para las relaciones Norte-Sur?”, *Revista de Estudios internacionales*, 3, 1982, p. 114.

²⁶⁷ Pablo Barrios Almazor, “La política exterior de Reagan- Haig”, *Revista de Estudios Internacionales*, 6, 1985, p. 385.

²⁶⁸ José Antonio Ocampo, “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”, en José Antonio Ocampo, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso y Roberto Frenkel, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL, 2014, p. 37.

A medida que la situación económica de América Latina se deterioraba, los gobiernos latinoamericanos comenzaron a reconsiderar parcialmente la decisión de enfrentarse de forma individual a la crisis. Cuando finalizó la primera ronda de reestructuración de la deuda, el entonces presidente de Ecuador, Osvaldo Hurtado, pidió que dos organizaciones regionales elaboraran una serie de propuestas para la cooperación en asuntos relacionados con la deuda. Así, en enero de 1984, se celebró en Quito una primera reunión de jefes de Estado para considerar las propuestas y se redactó un plan de acción, en el que se solicitaron condiciones menos restrictivas²⁶⁹. En junio del mismo año, se celebró una segunda reunión en Cartagena en la que Argentina participó con la intención de crear un “club de deudores”, que permitiera dar un tratamiento político y en conjunto a la situación, diferenciándose de la idea de Estados Unidos de que cada país resuelva de manera individual su situación. El comunicado final del denominado “Consenso de Cartagena” mantuvo su exigencia respecto la reducción de los costos de reestructuración de la deuda, pero también volvió a afirmar la voluntad de los gobiernos de pagar sus deudas.

Ante esta situación, hacia 1985, Estados Unidos propuso un plan de crecimiento sostenido conocido como “Plan Baker” para economías deudoras que se enmarcó en un programa más amplio de ajustes del Fondo Monetario y en su permanente monitoreo²⁷⁰. El Plan implicó medidas acordes a la política aplicada por el gobierno de Washington que fueron impuestas a los países deudores del Tercer Mundo. Entre éstas, se exigió a los países del Sur, que reintegrasen los montos prestados con una tasa de interés por demás elevada. El plan fue rechazado en la región y hacia 1989 se inició un proceso de reprogramación de la deuda a tasas de interés más bajas, aunque esta vez, basado en un enfoque neoliberal de atracción de capitales a través de privatizaciones.

1.1.2 El panorama interno de Argentina

Para abordar la etapa que se inició en Argentina con la presidencia de Raúl Alfonsín en diciembre de 1983, es necesario señalar algunos rasgos previos de la situación interna del

²⁶⁹ Barbara Stallings, “La economía política de las negociaciones de la deuda: América Latina en la década de los ochenta”, en José Antonio Ocampo, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso y Roberto Frenkel, *ibidem*, p.69.

²⁷⁰ Mario Rapoport (autor) y Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente (colaboradores) *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé, 2012. p. 706.

país, entendiendo que éstos conforman los antecedentes inmediatos y el punto de partida del nuevo gobierno.

De este modo, es a partir de la muerte del presidente Juan D. Perón en 1974 durante su tercer gobierno²⁷¹, cuando las violentas disputas entre la derecha y la izquierda peronista²⁷², los grupos revolucionarios de izquierda y los militares, se generalizaron.²⁷³ A esta proliferación de antagonismos se sumó una economía fuera de control que desató una crisis política y social a mediados de los años '70. En este clima, se gestó e inició el 24 de marzo de 1976 la dictadura militar autodenominada Proceso de Reorganización Nacional (PRN) mediante el cual los militares quebraron el orden constitucional²⁷⁴ pero, además, siguiendo a Mario Rapoport, reformularon el modelo económico-social modificando el balance de poder entre los actores y el patrón de inserción productiva y comercial del país²⁷⁵. Simultáneamente, desplazaron a los sectores empresarios nacionales, grupos medios y clase obrera organizada y disciplinaron, a través del terror sistemático, a los grupos considerados subversivos²⁷⁶. En esta línea, se autoasignaron, además, la función de garantizar la estructura

²⁷¹ Iniciado en 1973 y continuado por María Estela Martínez de Perón.

²⁷² Para una revisión de estos temas, véase Marcelo Cavarozzi, *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1987; Guillermo O'Donnell, "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976", *Desarrollo Económico*, 16, 1977; Guido Di Tella, *Perón-Perón, 1973-1976*, Buenos Aires, Sudamericana, 1983.

²⁷³ A esta proliferación de antagonismos se sumó una economía fuera de control que desató una crisis política y social a mediados de los años '70 y una "crisis de las identidades sociales". Sebastián Barros, "Violencia de Estado e identidades políticas. Argentina durante el Proceso de Reorganización Militar (1976-1983)", *Ammis. Revue d'études des sociétés et cultures contemporaines Europe/Amérique*, 3, 2003.

²⁷⁴ Si bien su objetivo era paradójicamente, "reconstruir la grandeza de la República" y, en un plazo remoto, restaurar la plena vigencia de la Constitución, la primera medida tomada por la Junta Militar consistió en la anulación de la Constitución Nacional a través del Acta, el Estatuto y el Reglamento del Proceso de Reorganización Nacional. Los líderes de las Fuerzas Armadas proclamaron que su objetivo no era únicamente terminar con el desorden del gobierno peronista y erradicar la subversión. Si bien el PRN fue presentado como una respuesta a la crisis, los generales declararon que su finalidad era transformar las bases de la sociedad argentina. Véase Alain Rouquié, "Hegemonía militar, Estado y dominación social" en Alain Rouquié, *Argentina, hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1982; Jorge Sábato y Jorge Schvarzer, "Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia", en Jorge Sábato, *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano, 1988; Proceso De Reorganización Nacional, *Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional*, 1976.

²⁷⁵ El modelo impulsado favoreció a las elites agrarias y grandes grupos económicos y financieros a la vez que cercenó la industria nacional y el mercado interno, del mismo modo sentó las bases para la acumulación rentística financiera y la apertura irrestricta de la economía que condujo a un aumento del endeudamiento externo. Mario Rapoport, *Política Internacional Argentina...*, *op. cit.*, pp.121-122.

²⁷⁶ Véase Marcos Novaro y Vicente Palermo, *Historia Argentina. La Dictadura Militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós, 2003; César Tcach (comp.) *A veinte años del golpe*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens, 1996.

occidental y cristiana de la república²⁷⁷ y se consideraron, ante la tensión de la Guerra Fría, auténticos intérpretes y defensores de los valores del “mundo libre”²⁷⁸ contra el comunismo. Sin embargo, tras siete años en el poder, el gobierno de facto acabó en un rotundo fracaso político, económico y militar. Uno de los principales errores fue haber llevado al país a un enfrentamiento bélico por las Islas Malvinas contra la principal potencia militar de Europa occidental, Gran Bretaña²⁷⁹. A este desatinado desempeño, se sumaron sus desaciertos en la administración pública, la deuda externa (que pasó de 7.000 millones de dólares en 1976 a 44.000 millones de dólares en 1984)²⁸⁰ y, sobre todo, el avasallante uso de la violencia aplicada en forma de terrorismo de Estado contra los derechos humanos. Para 1983 las Fuerzas Armadas estaban afectadas por la corrupción, la burocratización, la ineficiencia, la ilegalidad y el rechazo de la mayor parte de la sociedad²⁸¹.

En este contexto, el camino al regreso democrático se efectivizó en las elecciones del 30 de octubre de 1983, cuando la Unión Cívica Radical (UCR) derrotó al peronismo por primera vez en la historia argentina con el 51,7% de los sufragios emitidos contra el 40,1%.

a) El retorno democrático y sus actores (1983-1989)

La etapa iniciada el 10 de diciembre de 1983 tuvo al presidente Raúl Alfonsín, como actor principal de la misma. Alfonsín asumió su cargo tras una extensa carrera política. Abogado y periodista, comenzó a participar en política al ingresar en el Movimiento de Intransigencia y Renovación de la UCR. En 1950 ocupó su primer puesto como concejal de su ciudad natal, Chascomús, y luego como diputado de la Asamblea provincial de Buenos Aires (1952) y Diputado nacional (1962); durante los años ‘70 en el marco de la dictadura,

²⁷⁷ El modelo planteado se apoyó en tres pilares: el plan económico social, el terrorismo de estado contra las disidencias y una política cultural acorde, inseparables uno del otro. Véase Hernán Invernizzi, *Los libros son tuyos. Políticos, académicos y militares: la dictadura en Eudeba*, Buenos Aires, Eudeba, 2006.

²⁷⁸ Roberto Russell, “La política exterior del régimen autoritario (1976- 1983), en Rubén Perina y Roberto Russell (eds.) *ibidem*, p. 105.

²⁷⁹ Véase Francisco Cancio, *Malvinas, la guerra revisada*, Buenos Aires, Planeta. 2022.

²⁸⁰ Laura Tedesco, *Democracy in Argentina. Hope and Disillusion*, Londres-Portland, Frank Cass, 1999, pp. 50-58.

²⁸¹ Varas, Augusto, “Las relaciones cívico-militares en un marco democrático”, en Louis Goodman, Johanna Mendelson y Juan Rial, *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho, 1990, p. 275.

se convirtió en uno de los máximos referentes de la UCR y se destacó por su acérrima defensa de los derechos humanos²⁸².

Su campaña política y plataforma electoral se centraron fundamentalmente en la consolidación del régimen constitucional y en el fortalecimiento de la democracia como pilares básicos de gestión. De este modo, el afianzamiento de un régimen democrático se volvió un elemento fundador y legitimador de la política²⁸³ en el que la UCR se presentó como el “partido de la democracia”²⁸⁴. Es en este sentido que, como señala Mabel Cernadas, se ha denominado “ilusión democrática” a la etapa que comenzó en 1983 cuando Alfonsín, transformado en el abanderado de la demanda colectiva democratizadora en lo político-institucional, propició la conformación de una sociedad civil pluralista, fuertemente movilizada y capaz de constituirse en un actor político participativo, reflexivo y prudente²⁸⁵. Asimismo, Lucas Llach y Pablo Gerchunoff afirman, además, que la asunción de Alfonsín se distinguió como un punto de inflexión en la historia política argentina²⁸⁶, ya que el presidente tuvo la capacidad de aglutinar en su figura y en su ideario, las necesidades del conjunto de la sociedad y eso le permitió detener el péndulo cívico-militar que había marcado la historia institucional de las últimas décadas. La democracia se instaló entonces como un “acuerdo” básico tendiente al fortalecimiento institucional y del sistema de partidos²⁸⁷.

Empero, el retorno al orden constitucional no modificó, solamente, la puesta en funcionamiento de los mecanismos republicanos y democráticos del Estado, sino también el de un modo de ejecución de la política y la toma de decisiones. En este aspecto, la gestión radical buscó diferenciarse del modo autoritario con que el gobierno militar había procedido en las distintas áreas²⁸⁸, brindando un renovado rol al Congreso y a los distintos ministerios.

²⁸² Sobre Raúl Alfonsín, véase Pablo Gerchunoff, *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido*, Buenos Aires, Edhasa, 2022; Juan Antonio Portesi, *Raúl Alfonsín. Visto por sus contemporáneos*, Buenos Aires, Lumiere, 2022; Alfredo R. Pucciarelli, *op. cit.*, 2006.

²⁸³ Mario Rapoport, *Historia Oral de la política exterior...*, *op. cit.*, p. 61.

²⁸⁴ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2020*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2021, p.202.

²⁸⁵ Mabel Cernadas de Bulnes, “Las aporías de la democracia recobrada. La construcción del ciudadano en Argentina”, *HAO*, 8, 2005, p. 123. Disponible en <https://historia-actual.org/Publicaciones/index.php/ha0/article/view/122/111> [Última consulta: 12 de marzo de 2023].

²⁸⁶ Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, *op. cit.*, p.381.

²⁸⁷ Mabel Cernadas de Bulnes, *op. cit.*

²⁸⁸ Para una mejor comprensión del proceso de formulación y toma de decisiones de la política exterior, véase PNUD - CEPAL Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *Análisis y formulación de la política exterior*, Santiago de Chile, 1988. Disponible en

En consonancia, junto a la figura de Alfonsín, uno de los cargos que cobró importancia fue el del canciller y el Ministerio de Relaciones Exteriores, al convertirse en la agencia a través de la cual Argentina se vinculó con el resto del mundo. Como señala Héctor Gosende, durante esta etapa en Cancillería se tomaron “decisiones en materia de política y economía internacional, incluso avanzando sobre el Ministerio de Economía en cuestiones que antes le eran propias de forma indiscutida”²⁸⁹. Para el fortalecimiento del área, Alfonsín nombró como Ministro de Relaciones Exteriores a Dante Caputo, licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador con posgrado en Relaciones Internacionales en Boston, doctorado en sociología política en La Sorbona e investigador en el Instituto Di Tella, quien lo acompañó entre diciembre de 1983 y mayo de 1989. Su gestión, tuvo como objetivo reubicar a Argentina en el espacio internacional a partir de la defensa de la democracia, la soberanía y la paz. Posteriormente, hacia el final de su mandato, el 8 mayo de 1989, una semana antes de las elecciones presidenciales, Caputo fue reemplazado por Susana Ruiz Cerutti, abogada, y diplomática de carrera²⁹⁰, quien cumplió funciones por dos meses, hasta julio de 1989, momento en que se produjo el recambio presidencial.

Por su parte, para el Ministerio de Economía, Alfonsín eligió inicialmente para el cargo de ministro a Bernardo Grinspun, recibido en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, quien manifestaba una abierta adhesión a los principios de la economía desarrollista impulsados por la CEPAL y, en particular, por Raúl Prebisch²⁹¹. Sin embargo, ante el empeoramiento de la situación en febrero de 1985, Grinspun renunció y Alfonsín designó a Juan Sourrouille como nuevo ministro. Sourrouille, era contador

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/29426/S327N962A_es.pdf [Última consulta: 13 de marzo de 2023]; William Bacchus, “El contexto de la elaboración de política exterior. Análisis y formulación de la política exterior”, en PNUD-CEPAL, *ibidem*, pp. 127-146; Alberto Van Klaveren, “El Análisis de la Política Exterior Latinoamericana: Perspectivas Teóricas”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.) *ibidem*; Heraldo Muñoz: “El estudio de las políticas exteriores latinoamericanas: Temas y enfoques dominantes”, en Manfred Wilhemmy (ed.) *La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América latina*. Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

²⁸⁹ Héctor Eduardo Gosende, *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador-menemista*, Buenos Aires, Libros de Tierra Firme, 2007, pp. 163-164.

²⁹⁰ Quien se convirtió en la primera mujer en la historia argentina en alcanzar dicho cargo.

²⁹¹ Previamente, durante el gobierno del presidente Arturo Illia, Grinspun había formado parte del equipo del ministro de Economía, Eugenio Blanco y, en 1972, se asoció a la Junta Coordinadora Nacional para crear el Movimiento de Renovación y Cambio, dirigido por Alfonsín, como ala progresista de la Unión Cívica Radical, opuesta a la Línea Nacional, dirigida por Ricardo Balbín.

egresado de la Universidad de Buenos Aires²⁹², y desde el comienzo del gobierno de Alfonsín, Secretario de Planificación de la Nación. Compartió con Alfonsín cuatro años de gestión, aportando una visión de la economía más allá de la ortodoxia²⁹³, sin embargo, el 31 de marzo de 1989 presentó su renuncia en el marco de una crisis hiperinflacionaria sin precedentes. La inestabilidad de la situación se plasmó también en las dificultades por ocupar el cargo vacante: inicialmente fue reemplazado por su viceministro, Rubén Chebaia en una breve transición hasta la asunción de Juan Carlos Pugliese, abogado y economista, que había sido ministro de economía entre 1964 y 1966 y presidente de la Cámara de Diputados Nacional desde 1983, quien ocupó el cargo por dos meses, hasta el 24 de mayo de 1989, cuando finalmente fue Jesús Rodríguez, economista, Diputado nacional desde 1983, acompañó a Alfonsín los siguientes meses, hasta la entrega del poder, en julio de dicho año.

b) Lineamientos de política exterior argentina (1983-1989)

La política exterior que inició Alfonsín²⁹⁴ tenía, como señala Alfredo Bologna, dos rasgos principales en cuanto a su concepción. Por un lado, un espíritu “idealista”, que se manifestaba en postulados asociados a la búsqueda de igualdad de los Estados, la paz y el desarme; y, por otro, un contenido “universalista”, basado en la necesidad de establecer vínculos diversos, a partir de los cuales delinear un nuevo modelo de inserción²⁹⁵.

Como se plasmó en la plataforma electoral de 1983, los lineamientos de esta etapa estaban dados por una defensa de “la soberanía argentina, la integridad territorial, la igualdad

²⁹² Sourrouille tenía además antecedentes como director del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), como secretario del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) y consultor de la CEPAL. Marcelo Paz, Matías Kulfas, Guido Zack, Andrés Salles, *Entrevista a Juan Vital Sourrouille*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín, 2018. Disponible en <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/archivohistorico-eco-oral/sourrouille.html> [Última consulta: 16 de noviembre de 2023].

²⁹³ Formado en las corrientes estructuralistas de los sesenta, Sourrouille tenía un diagnóstico más amplio que el de la visión ortodoxa pura. Consideraba, en línea con dicho enfoque, que el déficit fiscal y la emisión monetaria eran un factor importante, pero para atacar la inflación debía elaborarse un plan de shock. Ricardo Delgado, “Plan Austral: un intento de estabilización heterodoxa”, *El Economista*, 7 de julio de 2021. Disponible en <https://eleconomista.com.ar/aniversario-70/plan-austral-intento-estabilizacion-heterodoxa-n44656> [Última consulta: 27 de noviembre de 2023].

²⁹⁴ Sobre este tema, véase Guillermo Figari, *De Alfonsín a Menem...*, *op. cit.*; Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*; Anabella Busso (coord.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional...*, *op. cit.*; Alejandro Simonoff, *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*, La Plata, IRI, UNLP, 1999.

²⁹⁵ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*, pp. 10 y 14.

soberana de los estados, la no intervención, el respeto a la libre determinación de los pueblos, la oposición a los imperialismos de cualquier signo, al colonialismo y neocolonialismo”²⁹⁶.

De este modo, en principio para Alfonsín, la política exterior tenía como prioridad “reinsertar” pacíficamente al país en la escena internacional, desvinculándolo, como señala Bologna, de la etiqueta de país conflictivo que había entrado en guerra por Malvinas y elevado la tensión militar por cuestiones limítrofes con Chile²⁹⁷, dado el conflicto heredado respecto el Canal de Beagle. Así, respecto al primero, Argentina constituyó la recuperación de las islas en un objetivo indeclinable de la política exterior, a través, como señala Alejandro Simonoff, de una respuesta multilateral e institucionalista, para reclamar la discusión por soberanía en foros internacionales²⁹⁸; mientras que respecto al Beagle²⁹⁹, el gobierno aceptó y firmó los acuerdos en el Vaticano, tras el resultado de la consulta popular.

Sin embargo, además, el gobierno de Alfonsín, incorporó a la política exterior otros criterios ordenadores que derivaban de las diferencias existentes entre los países ricos y los países en desarrollo, entre los que se encontraba Argentina. El denominado conflicto Norte-Sur, tenía desde su lectura una relevancia que superaba o desplazaba, incluso, a la del conflicto Este-Oeste, dado que era el Sur el espacio “natural y apropiado para la búsqueda de convergencias entre determinados intereses políticos y económicos del país y los de otras naciones del Tercer Mundo”³⁰⁰. Consecuentemente, desde esta perspectiva, la ‘occidentalidad de Argentina’ fue resignificada, y si bien Alfonsín ratificó el compromiso de Argentina con Occidente, se trató, más específicamente, de una adscripción cultural, sin que esto implicara una adhesión a la política exterior de Estados Unidos³⁰¹. Por lo que, siguiendo a Bernal-Meza, el presidente argentino diferenció entre los intereses del bloque y

²⁹⁶ UCR, *Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, 30 de julio de 1989.

²⁹⁷ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*, p. 10.

²⁹⁸ Alejandro Simonoff, “Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013”, en Anabella Busso (coord.) *op. cit.*, p. 59.

²⁹⁹ El conflicto contaba en su haber con un veredicto papal desde 1978, al que las juntas militares habían rechazado, tras lo cual movilizaron tropas al sur. El nuevo gobierno nacional decidió realizar una consulta popular no vinculante a los ciudadanos durante 1984.

³⁰⁰ Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa...”, *op. cit.*, p. 74.

³⁰¹ Véase Rubén Perina y Roberto Russell (eds.) *op. cit.*, pp. 151-187.

los intereses de Argentina³⁰². De esta forma, como sostiene Russell³⁰³, Alfonsín y su canciller reconocieron la existencia de “convergencias esenciales” con Estados Unidos, como la democracia, los derechos humanos, el pluralismo y la libertad. Pero, también, registraban la existencia de “disensos metodológicos” dados por la asimetría existente entre ambos países y por la variedad de intereses y puntos de vista³⁰⁴. Consecuentemente, el planteo de Alfonsín y Caputo durante esta etapa apuntó a mantener los consensos básicos, pero con posibilidades de discrepar en cuanto al método³⁰⁵.

En este sentido, los lineamientos de política exterior que permitieron la identificación de Argentina como país en desarrollo o “del Tercer Mundo”, favorecieron la búsqueda de espacios y márgenes de decisión³⁰⁶, en términos de autonomía, al promover relaciones “maduras”³⁰⁷ con Estados Unidos y nuevos vínculos con los países de la región y del Tercer Mundo. Estos lineamientos se plasmaron en una concepción de la integración regional que valoró los intercambios con los países vecinos (especialmente con Brasil, a través de acuerdos que sentaron las bases de un nuevo proceso); la búsqueda de espacios de coordinación política (plasmada en la conformación del Grupo de Apoyo a Contadora y del “club de los deudores”) y la participación en espacios críticos al rol de las potencias como el NOAL.

c) Rasgos de la política interna: economía, sociedad y dificultades en los albores de la democracia recuperada

La política interna de la etapa 1983- 1989, tras la recuperación de la democracia, estuvo condicionada, en gran parte, por la situación económica. Tras su ascunción, Alfonsín se encontró con una estructura estatal erosionada a la que se le sumó un agotamiento del

³⁰² Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa...”, p. 74.

³⁰³ Roberto Russell, “Un año de política exterior: las relaciones con Estados Unidos, América Latina y Europa Occidental”, en Rubén Perina y Roberto Russell (eds.) *op. cit.*, pp. 129-149.

³⁰⁴ Sobre la estrategia de inserción internacional de Argentina, véase José Fernández Alonso, Alejandro Simonof, “El gobierno de Raúl Alfonsín...”, *op. cit.*, p.94,

³⁰⁵ Roberto Russell, “Argentina y Estados Unidos; la política del jugo de limón”, *Colombia Internacional*, 1 (14) 1991, pp. 17-23.

³⁰⁶ El marco determinante de la política exterior y su relación con la política interna fue una concepción predominantemente “desarrollista” asociada al Estado como conductor del desarrollo y actor esencial de la asignación de recursos y al Realismo, en la percepción de las características de un sistema internacional dominado por los imperativos del poder. Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina...”, *op. cit.*

³⁰⁷ Roberto Russell, “Las relaciones argentino-norteamericanas ¿el fin del desencuentro?”, *Serie de documentos de trabajo*, 19, ISEN, 1996; p. 23.

modelo tradicional de funcionamiento de la economía semi-cerrada³⁰⁸. Como señala Marcos Novaro, el desempeño económico estuvo signado por la inflación³⁰⁹ y un déficit del PBI crónico (el menor índice se dio en 1986 con 3,52%) junto a una deuda externa que llegaba al 67% del PBI, cuyo servicio le consumía 7 puntos y casi el 40% de las cuentas públicas³¹⁰.

Alfonsín tenía una visión del rol del Estado como actor central en la economía, por ello, apostó en los primeros meses de marcada recesión por una política económica intervencionista de corte keynesiano que fue liderada por el ministro Bernardo Grinspun. Grinspun y su equipo bregaron por una reactivación de la capacidad industrial instalada ociosa³¹¹, mediante una reanimación del mercado interno³¹², encuadrado en las tradicionales políticas reactivadoras de la sustitución de importaciones. Sin embargo, en la práctica, el intervencionismo generó fuertes roces con la banca acreedora y mostró como resultado el aumento del costo de vida y descontento social. En este último aspecto, los sindicatos³¹³ (especialmente los de tendencia peronista) jugaron un rol clave, al criticar al gobierno y realizar el primer paro de la Central General de Trabajadores (CGT) el 3 de septiembre de 1984 en reclamo de mejoras salariales y reactivación de la producción³¹⁴. Posteriormente, la postura de la CGT encabezada por Raúl Ubaldini se extremó y los paros generales a Alfonsín alcanzaron los trece, convertidos en un “acto de hostigamiento”³¹⁵ al gobierno.

³⁰⁸ Marcelo Cavarozzi, *op. cit.*, p. 97.

³⁰⁹ Entre 1983 y 1989 la inflación anual fue la siguiente: 343,8%; 626,7%; 672,2%; 90,1%; 131,3%; 343% y 307,5% en el último año de gestión alfonsinista. Pablo Gerchunoff; Lucas Llach, *op. cit.*, p. 497.

³¹⁰ Marcos Novaro, *Historia contemporánea de la Argentina. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, EDHASA, 2006, p. 168.

³¹¹ Julieta Pesce, “La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional”, VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2004, p. 6.

³¹² Bernardo Grinspun, *La Evolución de la Economía Argentina desde Diciembre de 1983 a Septiembre de 1989*, Buenos Aires, Ediciones Radicales, 1987.

³¹³ Para controlarlos, Alfonsín propuso la Ley de Reforma Sindical (o Ley Mucci) que establecía el voto secreto, otorgamiento de representación a las minorías, mayor autonomía a las seccionales, quitar el manejo de las obras sociales a los sindicatos, límites a la reelección de los dirigentes, la posibilidad de la intervención estatal en asuntos gremiales, la existencia de un sindicato único por actividad y quitar la personería jurídica a las agrupaciones sindicales que hicieran política partidaria. Si bien el proyecto fue aprobado en Diputados, el Senado lo rechazó. Véase Steven Levitsky, “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo. 1983-1999”, *Desarrollo Económico*, 173 (44) abril-junio 2004, pp. 3-32.

³¹⁴ El panorama se complejizó para el gobierno cuando en las elecciones internas en los gremios el peronismo obtuvo la secretaría general de todos los grandes sindicatos.

³¹⁵ Ricardo Cárpena, “La CGT hizo 42 paros generales desde 1983: quiénes fueron los presidentes que más los sufrieron”, *Infobae*, 7 de julio de 2022. Disponible en <https://www.infobae.com/politica/2022/07/07/la-cgt->

Ante el aumento de la tensión social y las fallas del plan económico, Grinspun dejó su cargo en febrero de 1985 “objetado tanto por quienes creían que no se esforzaba en hacer el ajuste, como por quienes lo acusaban de haberse rendido a las exigencias”³¹⁶. Fue reemplazado en el Ministerio por Juan Sourrouille, quien desde una perspectiva más ortodoxa que su antecesor, apostó a potenciar las exportaciones agropecuarias en función de encarar el pago de la deuda externa y garantizar financiación, a la vez que diseñó un plan antiinflacionario basado en el retraso de los salarios y el aumento de tarifas. Fue así como a partir de junio 1985 se puso en marcha el “Plan Austral”, que intentó aferrar una nueva moneda al dólar, congelando los salarios, con previo aumento que no alcanzó a compensar el deterioro salarial y una tregua con la Confederación General del Trabajo que tampoco se cumplió³¹⁷. Si bien inicialmente el plan fue efectivo para controlar los precios y la inflación, no incluyó objetivos de reactivación en el largo plazo. De este modo, para 1988 un nuevo rebrote inflacionario (440% en el primer semestre), recesión, caída salarial y desocupación, forzaron la creación de un nuevo programa conocido como “Primavera”³¹⁸. A partir de entonces se produjo un desdoblamiento cambiario³¹⁹, con el objetivo de paliar la situación. Sin embargo, la debilidad del gobierno en el control sobre la oferta monetaria frente al creciente déficit fiscal, llevaron a una colocación forzosa de deuda en el sistema internacional que acabó complicando aún más la situación.

Pero además de los desafíos y límites que imponía la economía interna y los sindicatos, Alfonsín, lidió con otro foco de presión interna: la tensión con los grupos militares³²⁰, tal como se manifestó en la Semana Santa de abril de 1987 en el levantamiento

hizo-42-paros-generales-desde-1983-quienes-son-los-presidentes-que-mas-los-sufrieron/ [Última consulta: 10 de noviembre de 2023].

³¹⁶ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina, 1955-2020, op. cit.*, p. 209.

³¹⁷ Véase, Rudiger Dornbusch y Juan Carlos De Pablo, *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Editorial Sudamericana, 1988.

³¹⁸ José María Fanelli y Roberto Frenkel, *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*, Editorial Tesis, Buenos Aires, 1990.

³¹⁹ Basado en retenciones encubiertas, diferenció entre importaciones y exportaciones (regulado pero libre para las primeras y fijo para las segundas) que impactó de modo negativo en el agro y llevó a la disminución en el ingreso de dólares por caída de las exportaciones (motorizada por la reticencia de los grandes exportadores a liquidar sus divisas en el Banco Central).

³²⁰ Durante esta etapa Alfonsín derogó la Ley de Amnistía promulgada durante la dictadura, para juzgar a los culpables y combatir los métodos violentos tanto de la derecha como de la izquierda. A esto se sumó la creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP), el reemplazo de la Doctrina de Seguridad Nacional, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil y la reducción de conscriptos. Asimismo, el Juicio a las Juntas Militares y la Ley de Punto Final (que estableció la caducidad de la acción

de los Carapintadas, militares nacionalistas de ultraderecha³²¹, bajo el liderazgo del coronel Aldo Rico, cuyas consecuencias se vincularon con la posterior aprobación de la Ley de Obediencia Debida el 4 de junio de 1987³²². A este hecho, lo siguieron una serie de acontecimientos que complicaron el panorama: estallidos sociales en el interior por demoras en el pago de salarios militares y por su retraso respecto de la inflación; un nuevo amotinamiento en enero de 1988 en Monte Caseros por parte de Aldo Rico; la aparición de un nuevo líder carapintada, Mohamed Alí Seineldín, con un motín el 1 de diciembre de 1988 en Villa Martelli; y el asalto e intento de golpe de Estado por parte de un grupo remanente del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) al Regimiento de Infantería Mecanizada 3 de La Tablada, el 23 de enero de 1989 que acabó con 39 muertos, al menos tres desaparecidos y decenas de heridos; fueron algunos de los episodios que mostraron el desafío al poder constitucional que los militares representaban aún avanzada la década del '80.

Para 1989 en el marco de la campaña electoral, la incertidumbre aumentó junto a la debilidad del gobierno y su margen de maniobra sobre la economía. La escasa capacidad para administrar los desequilibrios y la presión de los grupos de poder económicos trabaron cualquier proyecto de reforma³²³. Las expectativas inflacionarias crecieron y la burbuja especulativa se tornó imparable reforzando la corrida cambiaria. A fin de marzo renunció el equipo económico, reemplazado por Juan Pugliese y luego Jesús Rodríguez, y para abril del 1989 la inflación mensual ya era del 80%.

penal -prescripción- contra los imputados como autores penalmente responsables de haber cometido el delito complejo de desaparición forzada de personas que no hubieran sido llamados a declarar "antes de los sesenta días corridos a partir de la fecha de promulgación de la presente ley") fueron dos de los hechos más relevantes del período. Véase Elizabeth Jelin, "Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad", en Juan Suriano (dir.) *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, pp. 509-557; Andrés Fontana, "La política militar del gobierno constitucional argentino", en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur editores, 1987, pp. 375-418.

³²¹ Iniciado en Córdoba cuando un militar en actividad se negó a declarar y se amotinó a lo que se sumó la Escuela de Infantería de Campo de Mayo exigiendo una solución política al problema de los juicios contra los militares. Este episodio demostró que Alfonsín aún no contaba con la subordinación necesaria entre la tropa para sofocar militarmente el levantamiento dado que acabó concurriendo a Campo de Mayo a tratar con los sublevados en persona. El presidente fue apoyado masivamente por la sociedad civil.

³²² Por la cual los delitos cometidos por los miembros de las Fuerzas Armadas cuyo grado estuviera por debajo de coronel (en tanto y en cuanto no se hubiesen apropiado de menores y/o de inmuebles de desaparecidos) durante el Terrorismo de Estado y la dictadura militar no eran punibles, por haber actuado en virtud de la denominada "obediencia debida".

³²³ Mario Rapoport (autor) Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente (colaboradores) *Historia económica...*, op. cit., p. 751

Tras la realización de las elecciones presidenciales de mayo de 1989 que dieron al PJ como vencedor, la situación social se tensó con episodios de saqueos en el Gran Buenos Aires y Rosario. El Gobierno declaró el Estado de sitio y reprimió, con un resultado de catorce muertos. Ante las dificultades del gobierno para resolver la crítica situación, sumado, como señala Rapoport, a que las autoridades electas no estaban dispuestas a colaborar para aliviar la crisis económica y social interna³²⁴, la solución encontrada fue adelantar la entrega del poder a Menem, al mes de julio.

1.1.3 Consideraciones de la primera etapa: la autonomía entre la oportunidad externa y el desafío interno

Teniendo en cuenta las características y hechos señalados durante la etapa comprendida entre 1983 y 1989, es posible identificar en el contexto externo elementos favorables para Argentina en pos de aumentar o ganar autonomía en términos de influencia y espacios de decisión, de acuerdo a la definición de Juan Carlos Puig. Entre las características favorecedoras del contexto internacional para este tipo de autonomía se destacó la propia bipolaridad resultante de la Guerra Fría y el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética, que llevó a que los objetivos y esfuerzos de Washington se dirigieran enfáticamente a impedir el avance de la URSS y sus aliados. Este accionar, si bien implicó un rol activo de la Casa Blanca en ciertos espacios de América Latina entendida como zona de influencia, y especialmente en Centroamérica, también brindó a Argentina y a otros países no centrales, durante los años '80, un cierto margen de oportunidades para señalar disensos respecto el rol de la potencia en la región, por ejemplo, a través del Grupo de Apoyo a Contadora. Del mismo modo, ante el impacto económico de la crisis de la deuda latinoamericana durante la etapa, hecho que, si bien resultó un condicionante para países como Argentina, también reflejó una oportunidad de ganar espacios de maniobra junto a los países de la región, quienes, inmersos en el proceso de redemocratización, intentaron generar herramientas políticas conjuntas para el abordaje de la situación mediante el Consenso de Cartagena y la creación del "club de deudores". En el mismo sentido, el rol del movimiento de países No Alineados constituyó otra característica de la etapa, al promover un espacio

³²⁴*Ibidem*, p. 722.

que favoreció la identificación de intereses y prioridades de países no centrales, desde posiciones neutrales, respecto las potencias enfrentadas.

Sin embargo, este escenario con características favorables a nivel internacional para la autonomía, e incluso, para los lineamientos de política exterior planteados por Alfonsín y su canciller Caputo (basados en reinsertar el país de modo pacífico en la escena internacional, desde una perspectiva desde la que se reconocía a Argentina como un país en desarrollo, para la cual se fomentaba el derecho a la autodeterminación de los pueblos y en la que los vínculos con la región eran centrales), se vio relativizado, por las características del contexto interno de Argentina durante la misma etapa.

En el ámbito nacional, el gobierno radical apuntó a fortalecer el sistema democrático, amenazado por los levantamientos militares, y a estabilizar la economía, caracterizada por una situación de deuda, inflación y desempleo. Sin embargo, los intentos por mejorar el panorama no lograron dar estabilidad. Las propuestas económicas, tanto el plan más heterodoxo del ministro Grinspun, como el ortodoxo de Sourrouille, en el largo plazo fracasaron. A esto se sumó el rol de los sindicatos, actores que, junto con la oposición representada por el partido peronista, complejizaron aún más la situación política y social del gobierno nacional y llevaron al adelantamiento del traspaso del poder, tras las elecciones de mayo de 1989. En estos términos, la gravedad y la urgencia del panorama interno, representó un desafío y un factor condicionante que restó posibilidades a la autonomía (entendida como margen de acción y oportunidad) que el ámbito externo ofreció. Incluso, el contexto interno puede resultar favorecedor para la búsqueda de una práctica de la autonomía más cercana a la interpretación como un “costo”, en términos de Escudé, dada la necesidad de reducir las confrontaciones externas para conseguir apoyo y financiamiento ante la delicada situación económica.

1.2 1990-1999 los inicios de la Posguerra Fría y la Argentina neoliberal

1.2.1 El panorama internacional

a) Rasgos del “momento unipolar”

Para 1990 con el fin de la Guerra Fría, tras casi cincuenta años de duración, el sistema bipolar, presidido por dos superpotencias dejó de existir iniciando un “cambio de época”³²⁵. En los hechos, la reunificación alemana en octubre de 1990³²⁶ constituyó uno de los acontecimientos que se convirtió en un símbolo de la finalización del enfrentamiento Este-Oeste³²⁷. Asimismo, se transformó en un antecedente del desmembramiento de la Unión Soviética, que desde marzo había perdido a las naciones bálticas: Lituania, Letonia y Estonia. Posteriormente, entre agosto y diciembre de 1991 las repúblicas soviéticas continuaron independizándose y crearon la Comunidad de Estados Independientes. Ante esta situación, sumada a los índices económicos y de nivel de vida (caída del PBI del 2,9% en 1990 y 11,4% en 1991) el 25 de diciembre de 1991 Gorbachov presentó su renuncia (luego de haber acordado con Estados Unidos, el 31 de julio, una reducción del 21% de las armas nucleares soviéticas en el acuerdo START 1)³²⁸. Tras la renuncia, Borís Yeltsin se convirtió en el primer presidente de la Federación Rusa.

La reunificación alemana y la desintegración de la URSS, en los términos de Eric Hobsbawn significaron el fin del “siglo XX corto”³²⁹, ambos robustecieron a Estados Unidos en su percepción de vencedor y consolidaron la hegemonía del paradigma neoliberal, junto con la expansión de la influencia de los organismos multilaterales asociados, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio. El fin del conflicto Este-Oeste fue interpretado positivamente por la comunidad internacional, generando grandes expectativas en cuanto a un orden de pos Guerra Fría superador, construido sobre la base de la democracia occidental y en línea con la tradición

³²⁵ Julio Aróstegui y Jorge Saborido, “¿Hacia una nueva época? Los años 90”, en Julio Aróstegui, Cristian Burchrucker y Jorge Saborido (dirs.) *op. cit.*, p. 787-790.

³²⁶ La reunificación se logró luego de que el líder soviético permitiera que la ex República Democrática de Alemania ingresara a la alianza atlántica. A cambio, George Bush se comprometió a no extender la OTAN más allá de los límites alemanes.

³²⁷ Tony Judt, *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Buenos Aires, Taurus, 2016.

³²⁸ Frente a una reducción del 11% de las armas nucleares estadounidenses.

³²⁹ Eric Hobsbawn, *op. cit.*, pp. 14-15.

liberal³³⁰. Para este momento, la disparidad entre el hegemón y el resto del mundo constituía un dato histórico. Autores como Fareed Zakaria refieren al nivel de ese momento de “unipolaridad solo comparable al de Roma en la época del Imperio”³³¹.

De este modo, desde la lectura estadounidense predominante, plasmada en los textos de Francis Fukuyama³³², el triunfo de Estados Unidos simbolizaba el “fin de la historia”. Esto implicaba que la lucha de ideologías que había caracterizado la historia había acabado al finalizar la Guerra Fría y al triunfar la democracia liberal, representando en sí, el inicio de una nueva era en la que el modelo hegemónico estadounidense impulsaría un reordenamiento hacia nuevas formas de inserción internacional. De este modo, el neoliberalismo aparecía de la mano del nuevo poder mundial en el inicio de lo que también se denominó como “pensamiento único”³³³. Este aludía a una visión social, a una ideología con pretensión de exclusividad e incuestionabilidad, basada en pilares como la hegemonía absoluta de la economía sobre lo social, el mercado, la competitividad, el libre comercio sin límites, la mundialización, la privatización. En sí, la fórmula “menos Estado, más mercado”³³⁴. Por lo que, el “estilo americano de vida” o *american way of life* basado en la asociación de democracia representativa y libre mercado inició su etapa de expansión.

Esta expresión e interpretación de la realidad, fue acompañada por una serie de cambios que comenzaron a cristalizarse a lo largo de la década y que incluyeron aspectos políticos, pero también económicos, culturales y sociales, junto a una aceleración del proceso de globalización económico-financiera. De este modo, el concepto de “aldea global” se convirtió en un símbolo de la época, vinculado a las nuevas empresas transnacionales y a los nuevos medios de información y comunicación. En este sentido, siguiendo a Mario Rapoport

³³⁰ El colapso socialista entre 1989 y 1991 demostró las fallas de la centralización y del modelo de economía planificada, así como los beneficios del modelo de mercado. Véase Michael Hunt, “The neoliberal triumph, 1991”, en Michael Hunt, *The american ascendancy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2007; John Ikenberry, *The origins, crisis, and transformation of the american world order*, Princeton, University Press, 2011.

³³¹ Citado en Robert Kagan, “Not fade away: against the myth of american decline”, *Brookings*, 2012. Disponible en <https://www.brookings.edu/articles/not-fade-away-against-the-myth-of-american-decline/> [Última consulta: 7 de noviembre de 2023].

³³² Véase Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, Hamish Hamilton, 1992; y del mismo autor, ¿El fin de la historia?, *Estudios Públicos*, 37, 1990, pp. 5- 31.

³³³ Ignacio Ramonet, “La pensée unique”, *Le monde diplomatique*, 1995. Disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/6069> [Última consulta: 7 de noviembre de 2023].

³³⁴ María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos... op. cit.*, p. 35.

y a Raúl Bernal-Meza, si bien la globalización no representa una novedad en cuanto a un fenómeno que borra fronteras nacionales y envuelve al mundo en una red de comercio e inversiones (dado que sus inicios se remontan al siglo XV)³³⁵ su novedad en esta etapa estuvo dada por la profundización de los cambios en el sistema financiero, consecuencia de la tecnología aplicada, la instantaneidad y el incremento de los movimientos de capitales³³⁶.

Sin embargo, la pérdida de visibilidad del enemigo, lejos de la victoriosa idea del fin de la historia provocó el surgimiento de un generalizado espíritu de fragilidad y de responsabilidad derivadas del *status* de única superpotencia sobreviviente³³⁷ que, desde la lectura de Samuel Huntington puso en evidencia una nueva tendencia hacia un “choque de civilizaciones” como nueva característica de los conflictos mundiales³³⁸. Consecuentemente, a lo largo de la década del ‘90 y ante la posibilidad de amenaza a la pretendida unipolaridad geopolítica del dominio estadounidense, el gobierno debió recurrir para su mantenimiento y expansión al uso constante del poder militar, constituyéndose en una “policía mundial”, en los términos de Noam Chomsky³³⁹, lo que constituyó una de las características centrales del contexto internacional durante esta etapa.

b) Estados Unidos y su rol como hegemonía

La aparición en escena de una única superpotencia mundial se evidenció en el nuevo rol de la misma, asociado al objetivo de defender y extender hacia otras regiones valores como la democracia y los derechos humanos, en sintonía con Naciones Unidas, y a través del uso, cuando consideró necesario, de la fuerza y las capacidades militares.

³³⁵ Véase Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo...*, *op. cit.*; Mario Rapoport, Eduardo Madrid, Andrés Musacchio y Ricardo Vicente, *op. cit.*

³³⁶ *Ibidem.*, p. 710.

³³⁷ Carlos Pérez Llana, *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés, 1994, p. 140.

³³⁸ Según Huntington, los conflictos constituían una característica invariable en la escena mundial y la unipolaridad no garantizaba un nuevo orden estable y consolidado, sino que, por el contrario, en el mundo, las competencias regionales basadas en grupos culturales o civilizaciones se convertirían en la clave de los nuevos conflictos. Véase Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations", *Foreign affairs*, 3 (72) 1993 pp. 22-49; "If not civilization, what", *Foreign Affairs*, 5 (72) 1993, pp. 186-194; *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

³³⁹ Noam Chomsky, *Hegemonía o supervivencia: la estrategia imperialista de Estados Unidos*, Bogotá, editorial Norma, 2004, p. 38.

En este sentido, la Guerra del Golfo (agosto 1990- febrero 1991) fue el primer hecho que brindó una nueva perspectiva del rol de Estados Unidos en la conformación de un denominado “Nuevo Orden Mundial”³⁴⁰. Dado que, si bien los enfrentamientos que desembocaron en el conflicto, fueron producidos en Oriente Medio, definieron el papel internacional de la superpotencia que, teniendo como excusa la cuestión del petróleo, acabó explicitando una nueva estrategia global de seguridad con implicancias mundiales.

De este modo, tras la invasión de Irak a Kuwait y la consecuente imposición de un gobierno que decidió incorporar al país como la décimonovena provincia iraquí, los iraquíes elevaron su propuesta para terminar con la invasión que consistía en que la intervención militar estuviera en manos de la Liga Árabe y los jeques no vuelvan a gobernar el país. Esto fue rechazado por Arabia Saudita que no aceptó el gobierno impuesto y pidió la intervención de Estados Unidos³⁴¹.

El rol del gobierno de Washington en materia de estrategia se definió públicamente el 2 de agosto, simultáneamente al inicio de la Guerra del Golfo, en el “discurso de Aspen” del entonces presidente George Bush (1989-1993). En dicha oportunidad, se hizo explícito el inicio de una etapa en que la fuerza militar se constituía en un nuevo elemento para asegurar la paz, atenta a episodios regionales³⁴². Según sus palabras la Guerra inició “una nueva era”³⁴³. En estos términos, era necesaria “...una política (...) comprometida con la defensa de nuestros intereses e ideales en el mundo de hoy como en la época del conflicto y la guerra fría”³⁴⁴. Asimismo, Bush se refirió a las amenazas a la seguridad como repentinas, impredecibles y provenientes de lugares inesperados. De este modo, el rol de la superpotencia se vinculó a preservar la seguridad del país, pero también la de los países aliados: “Los acontecimientos recientes subrayan también la necesidad vital de una estructura de defensa que no sólo preserve nuestra seguridad sino que proporcione los

³⁴⁰ Véase Raúl Bernal-Meza, *Claves del nuevo orden mundial: Cambios centrales y condicionamientos estructurales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

³⁴¹ Alejandro Simonoff, “La operación Tormenta del Desierto y el Nuevo Orden Mundial”, *Relaciones Internacionales*, 20, 2001, p. 219.

³⁴² Ola Tunander, “Bush's Brave New World: A New World Order - A New Military Strategy”, *Bulletin of Peace Proposals*, 4 (22) 1991, pp. 355-368.

³⁴³ Traducido de George H. Bush, *Public Papers. Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen, Colorado, 1990-08-02*. Disponible en <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2128>

³⁴⁴ *Ibidem*.

recursos para apoyar las legítimas necesidades de autodefensa de nuestros amigos y aliados”³⁴⁵.

Por lo tanto, si bien la disuasión nuclear era importante aún, las nuevas características geopolíticas de los conflictos llevaron a Estados Unidos a buscar una disuasión (nuevamente) a través de la guerra clásica. El nuevo enemigo, situado regionalmente, definió un nuevo escenario que quedó plasmado en el discurso del presidente Bush frente al Congreso, en el que el mandatario se refirió a la oportunidad que representaba para Estados Unidos la crisis de Oriente Medio:

La crisis del Golfo Pérsico, por grave que sea, ofrece una rara ocasión de avanzar hacia un periodo histórico de cooperación. De estos tiempos confusos puede emerger nuestro (...) objetivo: un nuevo orden mundial, una nueva época, más libre de amenazas y de terror, más fuerte en la búsqueda de la justicia y más segura en la búsqueda de la paz³⁴⁶.

De este modo, para reafirmar su rol en el pretendido Nuevo Orden internacional, la liberación de Kuwait se volvió un objetivo central para Estados Unidos. La operación militar “Tormenta del Desierto” se inició el 17 de enero de 1991 y tras la ofensiva terrestre no hubo prácticamente resistencia por parte de Irak. El 28 de febrero, Bush declaró el fin de la guerra. Pero tal resultado no fue solo un logro de las decisiones de Washington. Para esta ofensiva, el gobierno contó con una coalición de treinta y dos países sumados a las organizaciones internacionales, especialmente Naciones Unidas. Este hecho puso de manifiesto la influencia que el mensaje de Estados Unidos, como líder de un nuevo orden, tuvo sobre el contexto internacional como factor para explicar la necesidad de participación de países ajenos a la contienda, tal como fue el caso de Argentina³⁴⁷.

En este sentido, uno de los elementos más importantes que dejó la Guerra del Golfo fue el señalar el nuevo rol de Estados Unidos como líder de un sistema de dominación global y potencia mundial que se intensificó aún más durante la primera presidencia de Bill Clinton

³⁴⁵ *Ibidem*.

³⁴⁶ Citado en Thierry Meyssan, “La doctrina estratégica de los Bush”, *Red Voltaire*, mayo de 2005. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article125381.html> [Última consulta: 8 de noviembre de 2023].

³⁴⁷ Sobre el debate político en Argentina por la participación en la Guerra del Golfo, véase María Cecilia Míguez, “Los partidos políticos argentinos y el envío de tropas al Golfo Pérsico (1990-1991). Debates y posiciones del oficialismo y la oposición. ¿Distintos proyectos de inserción internacional?”, *Temas de historia argentina y americana*, 17, 2010. Disponible en <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/revistas/partidos-politicos-argentinos-envio-tropas.pdf> [Última consulta: 10 de noviembre de 2023].

entre 1993 y 1997. En esta línea, resultaron paradigmáticas las intervenciones de Estados Unidos en los conflictos por el desmembramiento de Yugoslavia (1991-1992)³⁴⁸; en Somalia (1992) y en Haití (1994) para crear condiciones de seguridad y lograr la estabilidad política con el fin de instalar misiones humanitarias de las Naciones Unidas. Del mismo modo, el rol de Estados Unidos se visibilizó en los posteriores bombardeos a Irak (1996) como represalia a los ataques de Saddam Hussein contra poblaciones kurdas, y dos años más tarde en la operación “Zorro del desierto” (1998) en la que junto a Reino Unido bombardearon Irak, aludiendo su incumplimiento a las resoluciones de Naciones Unidas. Asimismo, Estados Unidos se involucró en la Guerra de Kosovo (1998-1999)³⁴⁹ junto a la OTAN, a partir de considerarla una amenaza a la seguridad nacional. Este rol activo en los conflictos, puso de manifiesto los esfuerzos que la nueva potencia mundial estaba dispuesta a hacer para mantener un *status quo* de jerarquía en la estructura internacional a través de una “governabilidad global”³⁵⁰ junto a organismos como Naciones Unidas.

La nueva doctrina basada en la intervención en otros países, a favor de la democracia, y como parte de la política exterior estadounidense fue explicitada por el consejero para los Asuntos de la Seguridad Anthony Lake. En sus palabras, se trataba de reemplazar la “contención” ejercida durante la Guerra Fría por el “ensanche” (“*from containment to enlargement*”). De este modo desde su perspectiva:

Nuestros intereses y nuestros ideales nos obligan a comprometernos y dirigir. Nosotros debemos promover la democracia y la economía de mercado en todo el mundo porque de esa forma protegemos nuestros intereses y nuestra seguridad. En definitiva se trata del reflejo de valores americanos universales³⁵¹.

³⁴⁸ Véase Catherine Baker *The Yugoslav wars of the 1990s*, London, Bloomsbury Publishing, 2015; Graciela Iuorno y Alcira Trinchero, “La globalización de la economía mundo y el conflicto de los Balcanes. El desmembramiento de Yugoslavia”, *Revista de Historia*, 6, 2014, pp. 93-106

³⁴⁹ Véase Alcira Flávia Rossi, “A guerra do Kosovo: uma questão humanitária?”, *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 2 (7) 2002, pp. 103-131.

³⁵⁰ Según Fred Halliday, la gobernabilidad global implica un conjunto de organismos interconectados, aunque separados, que comparten un propósito común. La gobernabilidad cubre las actividades de los Estados, pero también las de los organismos intergubernamentales, destacadamente los de la ONU, y el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los movimientos transnacionales: todos estos se combinan, influyéndose mutuamente, para producir el sistema de gobernabilidad global. Fred Halliday, “Gobernabilidad global: perspectivas y problemas”, *Revista Internacional de Filosofía y Filosofía Política*, Madrid, 9, 1997, p. 23.

³⁵¹ Citado en Carlos Pérez Llana, *op. cit.*, p. 165.

En este sentido, en 1995 Stanley Hoffmann afirmó que la administración Clinton se basaba en un “wilsonianismo realista” dado que la promoción de la democracia y los derechos humanos sólo eran impulsados por la Casa Blanca, de acuerdo a su funcionalidad para el interés nacional³⁵². Por lo tanto, el concepto de seguridad internacional asociado al discurso neoliberal dejó de dar prioridad a los Estados para orientarse hacia la defensa de los “pueblos” o “individuos”, por lo que la seguridad se definió como un objetivo universal³⁵³.

Simultáneamente, el nuevo rol de Estados Unidos fue acompañado desde 1991, pero especialmente entre 1995 y 1999, por una etapa de crecimiento económico sin precedentes. Durante estos años, aumentaron el PBI anual³⁵⁴, la producción, el empleo (favorecido por un incremento de la flexibilidad laboral), la inversión, el consumo privado y las exportaciones. La Bolsa disparó sus beneficios, y descendieron las tasas de inflación y el déficit público³⁵⁵. Asimismo, el modelo propiciado desde la presidencia de Clinton consistió en el uso de incentivos económicos para el fomento del cambio político, por lo que se recurrió a la diplomacia para abrir mercados a las producciones manufacturadas y a los servicios estadounidenses. De este modo, en tiempos de acelerada expansión de las comunicaciones y tecnologías, la globalización ofreció a Estados Unidos los instrumentos para extender su dominio, disminuyendo los espacios opositores a sus políticas, por todos los medios posibles. El *soft power* o poder blando, según la definición de Joseph Nye³⁵⁶, acompañó el crecimiento estadounidense de la mano del consumo de productos culturales asociado a la interiorización de normas y valores. Asimismo, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1993, constituyó uno de los marcos legales que se articularon a tal fin. Clinton utilizó esta estrategia con Japón para lograr un acuerdo global económico y comercial en el mismo año, e intentó avanzar con esta propuesta hacia otras regiones como América de Central y del Sur, a través del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas). De este modo, la Casa Blanca impulsó, con una perspectiva neoliberal de la “globalización” el

³⁵² Stanley Hoffmann, “The Crisis of Liberal Internationalism”, *Foreign Policy*, 98, 1995, pp. 159-177.

³⁵³ Silvia T. Álvarez, “La crisis de Guatemala (1954) y la de Haití (1991-1994): dos paradigmas de política exterior argentina”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 2 (14) Tel Aviv, 2002.

³⁵⁴ En 1995: 2.0%; 1996: 3.0%; 1997: 4.0%; 1998:4.0% y 1999:4.0%. Fuente: World Integrated Trade Solution.

³⁵⁵ Montserrat Hugué, “El liderazgo estadounidense en la década de los noventa”, *RHA*, 6 (6) 2008, pp. 137.

³⁵⁶ Joseph S. Nye, “Soft Power”, *Foreign Policy*, 80, 1990, pp. 153-171.

paradigma del “regionalismo abierto”³⁵⁷, caracterizado por la liberalización de los intercambios, incluso de carácter vertical y asimétrico, junto a una apertura comercial.

Sin embargo, hacia el fin de los años ‘90 era evidente que, a contracara del pretendido nuevo orden, se develaba un “desorden” internacional. A la permanente conflictividad en Oriente, especialmente en zonas como Kosovo e Irak, se le sumaron otras presencias que asomaban como novedad en el espacio latinoamericano y que comenzaron a disputar espacios tradicionalmente ocupados por Estados Unidos. Por un lado, China y el aumento incipiente y escalonado de su presencia a nivel comercial en la región³⁵⁸y, por otro, Hugo Chávez en Venezuela³⁵⁹, quien desde su asunción en 1999 expuso un encendido discurso contra Estados Unidos, desde una perspectiva antiimperialista en la que la búsqueda de la unión de los “Pueblos de Nuestra América” se volvió una idea que cobró centralidad. De este modo, la complejidad del panorama, manifestó las dificultades de Washington para mantener un *status* de hegemonía y reflejaron, en sí, el final de una etapa y el comienzo de otra hacia el nuevo milenio.

c) La economía neoliberal de los ‘90: entre la expansión y la crisis

La década de los ‘90 estuvo atravesada por la expansión del ideario político y económico del neoliberalismo que se plasmó en lo que en 1990 se denominó como “Consenso de Washington”³⁶⁰, documento que contaba con diez puntos básicos que

³⁵⁷ Raúl Bernal-Meza, “El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismo, estado y política exterior”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia T. Álvarez, *Asuntos de América Latina. Integración e inserción*, Santiago, USACH, 2012, p. 37.

³⁵⁸ Véase Gonzalo Gighino, *Los efectos en América Latina del comercio con la República Popular China*, FLACSO. Disponible en <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Comercio-con-la-Rep%C3%ABblica-Popular-China-PaperGighino.pdf> [Última consulta: 8 de diciembre de 2023].

³⁵⁹ Julio Aróstegui y Julio Saborido, *op. cit.*, p. 817

³⁶⁰ Término acuñado por John Williamson y que referencia al documento en el que se expresaron diez temas de política económica, en los cuales, según el autor, "Washington" estaba de acuerdo. Entendiendo por Washington el complejo político-económico-intelectual que integraron organismos internacionales (FMI, BM), el Congreso de los EEUU, la Reserva Federal, los altos cargos de la Administración y los grupos de expertos. En 1993 el propio Williamson reformuló los diez puntos en otro artículo en donde defendió la necesidad de un consenso y matizó el alcance del mismo, distinguiendo tres tipos de medidas de política económica: a) aquellas en las que se ha conseguido consenso; b) aquellas en las que existe controversia técnica (no relacionada con temas de equidad); c) aquellas en las que todavía queda controversia para años, porque implica valores políticos: sobre todo problemas de equidad. De hecho, Williamson acepta cambiar el concepto de "consenso de Washington" por el de "convergencia universal". Véase John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform”, Washington DC, abril 1990; “La democracia y el ‘Consenso de Washington’ en Manuel Guitián, Joaquín Muns Albuixech (dirs.) *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*,

conformaron un “consenso de ideas” tendiente a ordenar la política económica mundial apuntando al control del gasto público y la disciplina fiscal³⁶¹. Básicamente, se trataba de apostar por la desregularización del mercado laboral y del Estado, el mantenimiento de un tipo de cambio competitivo, la apertura al mercado internacional, la afluencia de capital extranjero, así también como la centralización de los recursos del Estado en salud y educación, la reforma tributaria, privatizaciones de las empresas públicas y, por último, la desregulación y protección de la propiedad privada. El rol de la economía era preponderante por sobre la política y por ende varias instituciones, desde bancos hasta academias y fundaciones financiaron la difusión de estas ideas en el mundo.

Sin embargo, este discurso se desentendía de consecuencias como el desempleo, la desigualdad y la pobreza. Frente a estas situaciones y a las crisis que desde fines de los años '80 y en los '90 comenzaron a afectar la economía mundial, las principales potencias rediseñaron sus estrategias optando por iniciar o acelerar procesos de integración. De este modo, los países europeos en 1992 firmaron el Tratado de Maastricht, poniendo en marcha numerosas negociaciones que desembocaron en la creación de la Unión Europea y en un proceso inédito de integración monetaria asociado a la aparición del “euro” como moneda común de la región en 1999. La exitosa experiencia europea repercutió en el resto del mundo: en el continente americano se fortaleció el NAFTA (*North America Free Trade Agreement*) impulsado desde Washington bajo la premisa del libre comercio que también intentó trasladar al resto de América (a través del ALCA) y, por su parte, la región asiática se integró en la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). De este modo, el denominado “regionalismo abierto”, o “nuevo regionalismo”, como señala José Antonio Sanahuja, en una aparente paradoja, pretendió crear capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generaba la globalización, pero al mismo tiempo contribuyó a profundizar ambos procesos³⁶², al estar basado en políticas de

Barcelona, La Caixa, 1999, pp.118-138; Joseph Mària Serrano, “El ‘Consenso de Washington’ ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante?”, *Revista de fomento social*, 217 (55) 2000 pp. 29-45.

³⁶¹ Paul Krugman, “Dutch tulips and emergent markets”, *Foreign Affairs*, 4 (74) 1995, pp. 28-44.

³⁶² José Antonio Sanahuja, “Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post-liberal”. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, en Laneydi Martínez Alfonso, Lázaro Peña y Mariana Vázquez (coords.) *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, 2008-2009, p. 12.

liberalización económica intrarregional con una baja protección externa, que caracterizaron la economía internacional del período.

A pesar de estos cambios, las estrategias de integración y el propio proceso de globalización financiera no estaban exentos de episodios críticos como demostró la crisis mexicana (y su llamado efecto tequila) de 1995³⁶³. Dicha crisis constituyó la primera de una serie de alertas que evidenciaron la fragilidad y los costos del nuevo modelo de economía mundial. En el caso mexicano, ante la constante pérdida de reservas de divisas, el gobierno decidió devaluar el peso mexicano (MXN). Sin embargo, previamente, y para convencer a los mercados de que no devaluaría, México había convertido miles de millones de deuda a corto plazo en los llamados “tesobonos” que estaban indexados con el dólar³⁶⁴. A medida que el peso fue perdiendo valor, la deuda dolarizada se tornó incontrolable para el gobierno. Además, al estar inmersa en una economía global, la crisis repercutió en el precio del financiamiento y los flujos de capital de otros países. De este modo, el “efecto tequila” impactó en la región y en otros mercados emergentes y fue un detonador de la crisis argentina de 1995, dado que, “ante una corrida bancaria internacional, con el requerimiento del pago adelantado de los créditos de nacionales argentinos en el extranjero y el subsecuente efecto multiplicador bancario del retiro masivo de fondos de los bancos nacionales argentinos”³⁶⁵, el Banco Central Argentino recibió una demanda de dólares inusitada, que no pudo cubrir.

Los efectos de contagio se hicieron más amplios a partir de 1997. La crisis asiática (1997-1998)³⁶⁶ y la crisis rusa de 1998 también tuvieron repercusiones³⁶⁷ en las que Estados

³⁶³ Iniciada el 19 de diciembre de 1994 por la devaluación abrupta del peso mexicano (MXN) por parte de la administración entrante del presidente Ernesto Zedillo y como consecuencia a las pocas reservas que quedaban en el Banco Central producto de la fuga de capitales y de la crisis política iniciada en 1994. Sobre la influencia de la crisis mexicana en Argentina, véase Mario Damill, Nicolás Salvatore y Lucio Simpson, “Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino: las relaciones financieras en la economía argentina en los años noventa”, CESP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2004. Disponible en <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/cespapaper3.pdf> [Última consulta: 10 de enero de 2024].

³⁶⁴ Paul Krugman, *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Bogotá, Editorial Norma, 1999, p. 82.

³⁶⁵ Marino Rengifo García, Isabel Quintero, Diana Martínez, Óscar Sánchez y Jair Rincón García, “Crisis financieras latinoamericanas: la deuda externa y el “efecto tequila en el contexto de la internacionalización financiera mundial”, *Revista de investigación en Ciencias Estratégicas*, 1 (4) 2017, p. 73.

³⁶⁶ Véase William Hunter, George Kaufman y Thomas H. Krueger (eds.) *The Asian financial crisis: origins, implications, and solutions*, Springer Science & Business Media, 2012.

³⁶⁷ Roberto Frenkel, “Globalización y crisis financieras en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, 80, 2003, p. 44.

Unidos, el FMI y el BM tuvieron un rol preponderante, inyectando divisas para controlar los adversos efectos mundiales de las mismas.

1.2.2 El panorama interno

a) Los actores de la etapa neoliberal en Argentina

Desde mediados de 1989, la figura de Carlos Menem cobró relevancia en la política argentina al llegar a la presidencia, como candidato del PJ, tras la victoria en las elecciones de mayo³⁶⁸ y el traspaso adelantado del mando, en julio del mismo año.

Nacido en Anillaco, provincia de La Rioja, abogado, militante en el movimiento peronista³⁶⁹, fue preso durante la dictadura (durante dos años) y elegido gobernador dos veces entre 1973-1976 y 1983-1989. El 9 de julio de 1988 ganó las elecciones internas del PJ frente a Antonio Cafiero, quien llegaba como favorito a la contienda. Su ascenso al poder nacional recuperaba la “impronta de un caudillo a caballo”³⁷⁰, a través de la realización de caravanas por todo el país, con las promesas de una “revolución productiva” y “salariazó”³⁷¹.

Tras su asunción, algunos cambios comenzaron a esbozarse en cuanto al perfil de quienes acompañaron al presidente en la toma de decisiones. En primer lugar, Menem nombró al frente del Ministerio de Relaciones Exteriores a un actor nuevo en la escena política nacional: Domingo Cavallo³⁷². El flamante canciller era contador público, licenciado y doctor en ciencias económicas por la Universidad Nacional de Córdoba y doctor en economía por la Universidad de Harvard, lugar en el que estableció contacto con profesores y estudiantes que luego se desempeñaron en organismos clave de Estados Unidos u

³⁶⁸ La fórmula Carlos Menem- Eduardo Duhalde ganó por sobre la oficialista Eduardo Angeloz- Juan Manuel Casella con el 48,51 por ciento (contra el 37 por ciento).

³⁶⁹ Fue apresado durante la dictadura en 1956 (cuando se proscribió al peronismo), fundador en la clandestinidad de la Juventud Peronista riojana; presidente del PJ provincial; visitó a Perón en el exilio y en 1972 lo acompañó en el vuelo que lo trajo de regreso a Argentina; en 1974 despidió al líder peronista en representación de los gobernadores justicialistas. Sobre la vida de Carlos Menem, véase Carlos Saúl Menem, *Universos de mi tiempo. Un testimonio personal*, Buenos Aires, editorial Sudamericana, 1995; *Mi vida y mi historia política*, Buenos Aires, Dunken, 2018.

³⁶⁹ Cristian Navarrete y Walter Fresco, “Votar por Menem en los autos de Cafiero”, en Martín Rodríguez y Pablo Touzon, *¿Qué hacemos con Menem? Los noventa veinte años después*, Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2021 p. 99

³⁷⁰ Cristian Navarrete y Walter Fresco, *op. cit.*, p. 99.

³⁷¹ Sobre la propuesta política del primer gobierno de Menem, véase Alfredo Pucciarelli (coord.) *Los años de Menem, la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2011.

³⁷² Sobre la vida de Domingo Cavallo, véase Domingo Cavallo, *Pasión por crear. En diálogo con Juan Carlos de Pablo*, Buenos Aires, Planeta, 2001.

organizaciones mundiales³⁷³. A su regreso en Argentina³⁷⁴, desde 1981, tuvo cargos políticos³⁷⁵. Su llegada a cancillería fue el reflejo de la impronta y perfil economicista con que Menem concebía las relaciones exteriores de Argentina. Asimismo, también cobró relevancia durante esta etapa la figura del embajador en Estados Unidos, Guido Di Tella³⁷⁶, ingeniero, doctor en ciencias económicas, fundador junto con su hermano Torcuato, del Instituto Di Tella, docente e investigador, quien fue el encargado de fortalecer y estrechar las relaciones diplomáticas con ese país, en su momento de apogeo.

Como ministro de Economía, Menem designó a Miguel Ángel Roig, quien hasta ese momento era vicepresidente ejecutivo de Bunge & Born³⁷⁷, principal grupo económico nacional. Sin embargo, tras su repentino deceso, apenas cinco días después de asumir el cargo, fue reemplazado por Néstor Rapanelli, su segundo en la empresa. Empero, esta elección tampoco perduró en el tiempo y cinco meses más tarde, Rapanelli renunció ante las dificultades del contexto económico. Su reemplazante fue Antonio Erman González quien asumió el 18 de diciembre. El nuevo ministro era contador y tenía antecedentes en cargos políticos en La Rioja³⁷⁸, además fue vicepresidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y ministro de Salud y Acción Social³⁷⁹.

Estos cambios en un breve lapso de tiempo, pusieron de manifiesto el nuevo perfil de los actores gubernamentales en la escena nacional, vinculados en algunos casos al sector privado y en otros a una formación académica con influencia de modelos neoliberales, quienes sentaron las bases de una nueva política a partir de 1990.

³⁷³ Como Larry Summers en el Banco Mundial y en el Tesoro de Estados Unidos o Jeffrey Sachs, profesor y asesor de Naciones Unidas.

³⁷⁴ Promovió la creación en Córdoba de la Fundación Mediterránea Junto a Piero Astori, con el fin de incentivar la investigación de los problemas económicos nacionales a través de financiamiento empresarial.

³⁷⁵ En 1981 se desempeñó como subsecretario del Interior, en 1982 como presidente del Banco Central de la República Argentina (BCRA) y en 1987 fue elegido Diputado Nacional, cargo que ocupó hasta 1988.

³⁷⁶ Sobre Guido Di Tella, véase Nicolás Cassese, *Los Di Tella: una familia, un país*, Buenos Aires, Aguilar, 2012.

³⁷⁷ Considerada como la corporación más influyente del país, fue fundada en 1884. El grupo Bunge y Born Argentina basó su crecimiento en la diversificación productiva. Para los años '40 consolidó cinco empresas claves de la producción nacional: Molinos Río de la Plata, Centenera, Compañía Industrial de Bolsas, Grafa, Alba y Compañía Química. Para 1964 tenía más de 14.000 empleados y once empresas vinculadas. Véase *Archivo Bunge y Born*. Disponible en <https://archivo.fundacionbyb.org/historia/> [Última consulta: 10 de enero de 2024].

³⁷⁸ Fue nombrado ministro de Economía de la provincia, durante la gobernación de Carlos Menem.

³⁷⁹ Cargos que ocupó entre julio y diciembre de 1989.

Tras los cambios iniciales, hacia febrero de 1991 Menem redefinió su gabinete y, si bien mantuvo a las personas que lo rodeaban, les asignó nuevas áreas de trabajo. Así fue que decidió el reemplazo de Antonio Erman González por Domingo Cavallo como ministro de Economía y el traslado de Guido Di Tella de la embajada argentina en Estados Unidos al Ministerio de Relaciones Exteriores, si bien previamente, durante seis días, lo designó al frente de Defensa. De este modo hacia 1991 se precisaron los actores y los ejes principales de la década menemista. Menem, Cavallo y Di Tella concentraron gran parte del poder de decisión y, tal como expresó el pase de cancillería a economía de Cavallo, las relaciones exteriores y la economía eran concebidas por el presidente en un estrecho vínculo.

En este sentido, como señala Marcos Novaro, Cavallo “entró en Economía al frente de un nutrido equipo de técnicos, buena parte de ellos proveniente de la Fundación Mediterránea (...) que había tejido estrechos vínculos entre economistas y grupos económicos”³⁸⁰ y que, desde Córdoba, pretendía dotar de políticas, programas y cuadros de gestión a los gobiernos provinciales. Basada en un Estado atento a los negocios privados y políticas sociales focalizadas para los excluidos, el modelo de la fundación ideada por Cavallo revistió al gobierno de Menem de capacidad técnica, equipos y consistencia en la gestión para hacer del neoliberalismo un programa³⁸¹.

Por su parte, Di Tella fue el canciller que más tiempo ejerció el cargo en la historia argentina, ya que lo hizo desde febrero de 1991 hasta el final del gobierno de Menem, en diciembre de 1999, ocho años y diez meses, mientras que Cavallo se mantuvo en Economía hasta 1996 cuando, tras un tiempo de marcadas diferencias con Menem, el presidente pidió su renuncia. Fue sucedido por Roque Fernández, representante de la ortodoxia liberal, contador y doctor en economía por la Universidad Nacional de Córdoba y de Chicago. Tras su designación al frente del Ministerio acompañó a Menem hasta el final de su mandato en 1999³⁸². El reemplazo no modificó el perfil que Menem decidió para el Ministerio, asociado

³⁸⁰ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2020*, op. cit., p. 246.

³⁸¹ Martín Rodríguez y Pablo Touzon, op. cit., p.39.

³⁸² Véase Matías Kulfas, Santiago Cafiero, Guido Zack y Andrés Salles, *Entrevista a Roque Fernández*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín, 2018. Disponible en <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/archivohistorico-eco-oral/fernandez.html> [Última consulta: 29 de enero de 2024].

a la ortodoxia económica, tanto por la formación de ambos titulares, como por sus antecedentes, contactos y proyectos.

b) Lineamientos de política exterior en la Argentina menemista

A partir de 1990, Argentina adoptó para su política exterior lineamientos de índole neoliberal, basados, como señala Bernal-Meza, en los “nuevos valores hegemónicos y universalmente aceptados”³⁸³, asociados a la democracia liberal y al libre mercado, en consonancia con los cambios ocurridos a nivel mundial tras el fin de la Guerra Fría. Esto implicó, un estrecho vínculo con Estados Unidos, en tanto que potencia vencedora y un alineamiento permanente a las nuevas reglas de juego de la economía y la política mundiales asociadas a la construcción del "nuevo orden”³⁸⁴.

El Realismo Periférico (RP), formulado por Carlos Escudé³⁸⁵, se transformó de este modo en el paradigma de la "nueva" política exterior argentina. Entre sus ejes centrales se destacaron, la percepción de Argentina como un país periférico e irrelevante, que debía profundizar los vínculos transnacionales, abandonar la confrontación política con los países centrales³⁸⁶, y desarrollar un bajo perfil internacional. Según estas premisas, y siguiendo a Bologna, desde el comienzo de la etapa, Menem y su equipo, buscaron establecer “una relación privilegiada” con Estados Unidos con el fin de “reubicar a Argentina en el primer mundo”³⁸⁷. Por lo tanto, el pragmatismo y el utilitarismo se expandieron durante toda la década como parte de la política exterior argentina, acompañando procesos similares en la región (en Brasil, bajo las presidencias de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); en Uruguay, con Luis Alberto Lacalle (1990-1999) y en Paraguay con Juan Carlos Wasmosy (1993-1998)) de la mano de un capitalismo de mercado global.

³⁸³ Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina...”, *op. cit.*

³⁸⁴ Sobre la política exterior del menemismo, véase Carlos Escudé, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *op. cit.*; Roberto Miranda, “Los bordes del pragmatismo...”, *op. cit.*; Amalia Stuhldreher, “Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989–1995)”, *Perfiles Latinoamericanos* (22) 10, 2003, pp. 79-101; Alejandro Frenkel, “Refundación y excepcionalidad en la política exterior del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 3, 2015, pp. 128- 147.

³⁸⁵ Carlos Escudé, *El realismo de los Estados débiles...*, *op. cit.*

³⁸⁶ Si bien desde la perspectiva de Escudé, esto no implicaba ceder espacios en aspectos que se referían al desarrollo económico del país. Carlos Escudé, *ibidem*.

³⁸⁷ Alfredo Bologna, *op. cit.*, p. 39.

Estos lineamientos, enfocados en el seguimiento a las prerrogativas de la potencia, implicaron una revisión del rol y de la participación del país en el NOAL, una modificación en la estrategia respecto a Malvinas³⁸⁸, que el canciller Di Tella denominó como “política de seducción a los kelpers” y que redundó en un acercamiento a Gran Bretaña³⁸⁹. Del mismo modo, incluyó cambios en la fabricación y construcción de misiles u otras armas sensibles y la firma de tratados internacionales (al adscribir a la adopción de los nuevos marcos de seguridad cooperativa).

Asimismo, los nuevos lineamientos, abrieron paso a una nueva concepción del regionalismo que impactó en las relaciones con los países vecinos y en la creación del MERCOSUR, al que Menem dio centralidad como parte de su plan económico, en un marco en el que proliferaban los acuerdos de libre comercio, con gran expansión de los intercambios y la inversión³⁹⁰. El nuevo modelo de integración basado en un regionalismo abierto propició la compatibilización de las políticas explícitas de integración con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, profundizando la tendencia de liberalización comercial³⁹¹.

Por otro lado, en el marco de nuevas pautas internacionales desde los que se avalaba la extensión de la noción de paz asociada a la cooperación global y el apoyo permanente al sistema establecido en la carta de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Argentina debatió la participación del país en guerras o conflictos iniciados por la potencia (como la Guerra del Golfo) y denunció el rol del terrorismo internacional, tras los atentados ocurridos en Buenos Aires durante 1992 y 1994. El primero, contra la Embajada de Israel en Buenos Aires, fue causado por el choque de una camioneta que, conducida por un suicida y cargada de artefactos explosivos, provocó la muerte de 22 personas y más de dos centenares de heridos (ataque que fue atribuido por una organización chiita pro iraní del Líbano, aunque no se lograron identificar culpables). El segundo atentado, destruyó la sede de la Asociación

³⁸⁸ Véase Alfredo Bruno Bologna, “Malvinas en la Agenda de Política Exterior Argentina”. *Relaciones Internacionales*, 4 (9) 1995.

³⁸⁹ Carolina Crisorio, “Malvinas en la política exterior argentina” *Minius*, 15,2007, pp. 67-83.

³⁹⁰ Véase Juan Alberto Fuentes, “El regionalismo abierto y la integración latinoamericana”, *Revista de la CEPAL*, 53, 1994, pp.81- 91.

³⁹¹ CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL, 1994, pp. 12-13.

de Mutuales Israelitas Argentinas (AMIA) y dejó un saldo de 85 muertos y más de 300 heridos³⁹², constituyéndose en un ataque del que tampoco se pudo lograr su esclarecimiento, pero que llevó al gobierno a insistir en el nivel interno y externo sobre la preocupación y el compromiso con el problema del terrorismo, entendido como nueva amenaza mundial.

Por lo tanto, los lineamientos de política exterior de la etapa partieron de la identificación de Argentina como país periférico y apuntaron a disminuir las diferencias y confrontaciones con la potencia, en términos de reducir el costo que practicar la autonomía, entendida como toma de decisiones independientes, podría ocasionar al país.

c) Política interna en la Argentina de los '90: entre la estabilidad político-económica y la deuda social

La llegada al poder de Menem estuvo marcada por una nueva concepción del rol del Estado en la economía y en la sociedad que implicó, en sí, un cambio de época. En este sentido, en el contexto interno, la economía se convirtió en el eje clave de la política argentina durante los años '90, atravesada por una noción de un Estado "mínimo", desregulado y eficiente.

Desde esta perspectiva, se sancionaron las primeras leyes³⁹³ de la nueva administración: la Ley de Reforma del Estado (ley 23.696 de agosto de 1989) y la Ley de Emergencia Económica (23.697, aprobada al mes siguiente). La Ley de Reforma del Estado fijó los marcos normativos para la privatización de empresas públicas³⁹⁴, mientras la segunda, según Pablo Gerchunoff y Juan Carlos Torre, "fue un golpe frontal al corazón del capitalismo asistido que imperaba en la Argentina desde la posguerra"³⁹⁵, dado que la ley

³⁹² Sobre los atentados en Buenos Aires, véase Gonzalo Saráchaga, "La lucha contra el terrorismo en Argentina: a propósito de la causa por el atentado a la AMIA y conexas", *Ars Iuris Salmanticensis*, 2 (9) 2021, pp. 207-233; Clarisa Giaccaglia, "Las mil y una noches del gobierno argentino. Repercusión de los atentados terroristas de 1992 y 1994 en la política exterior del país", *Contra/ Relatos desde el Sur*, 2, 2006, pp. 97-114.

³⁹³ A estas medidas se sumó en octubre de 1989 el decreto de un indulto que benefició a militares condenados por violación de derechos humanos y a quienes habían intervenido en las rebeliones durante el gobierno de Alfonsín. Entre ellos aparecían Leopoldo F. Galtieri, Reinaldo Bignone, Mohamed Seineldín.

³⁹⁴ Entre las empresas públicas privatizadas en el período se encontraron: Entel (telefonía), Aerolíneas Argentinas (aeronavegación), YPF (petrolera), Somisa (siderurgia). Véase Antonela Giglio y Mariano Roark "La Inserción Internacional de la Argentina de las últimas décadas: un análisis comparativo de los principales lineamientos de la Política Exterior", *Debates latinoamericanos*, 19 (10) 2012, pp. 60-87.

³⁹⁵ Juan Carlos Torre y Pablo Gerchunoff, "La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de las políticas de privatización de ENTel, la reforma de seguridad social y la reforma laboral", *Documento de Trabajo R-349*, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1999, p. 7.

suspendió gran parte de los mecanismos de intervención del Estado en la economía nacional poniendo fin definitivo al modelo que intentó aplicar Alfonsín. Además, se dotó al Poder Ejecutivo de mayores facultades para avanzar sobre una reforma administrativa del Estado, la venta de bienes inmuebles, la suspensión de subsidios, la eliminación del sistema de “compre nacional” y la compensación de deudas entre particulares y el sector público, así como la liberalización de las inversiones extranjeras³⁹⁶.

Sin embargo, a pesar de los cambios, la inflación y la recesión económica se mantuvieron en aumento durante los primeros meses. Por lo que, ante el deterioro de las cuentas fiscales, el elevado endeudamiento, el retroceso de las reservas y la huida de capitales, Menem abandonó promesas como el “salariazó” y la “revolución productiva”³⁹⁷ y, junto al ministro Erman González, produjo un viraje hacia un programa económico estrictamente neoliberal³⁹⁸. A partir de entonces, se reformuló el papel del Estado y las relaciones económicas dado que, como señala Bernal-Meza, “se adoptó la interpretación según la cual los problemas argentinos eran de naturaleza puramente económica. Por lo tanto, en términos de la política interna, se supuso agotado el modelo económico desarrollista/estatista”³⁹⁹ de la etapa anterior.

En este marco surgió el “Plan Bonex” un canje compulsivo de los depósitos a plazo fijo por títulos públicos⁴⁰⁰, que causó un profundo impacto negativo en la población, a lo que se sumó como consecuencia el alza de precios y saqueos en la periferia de varias ciudades, junto a un pico hiperinflacionario entre enero y marzo de 1990 (79, 62 y 95,5% respectivamente)⁴⁰¹. Ante este panorama, el Ministro de Economía anunció un nuevo plan

³⁹⁶ Mateo Archiòpoli, “Argentina, Neoliberalismo y las consecuencias de la Convertibilidad en la década de 1990”, *Revista de Ciencia Política*, 17. Disponible en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num17art4.php> [Última consulta: 17 de enero de 2024].

³⁹⁷ Mario Rapoport, *Historia económica, política...*, *op. cit.*, p. 785.

³⁹⁸ Liberación de los precios, unificación del mercado cambiario, liberación del tipo de cambio, la eliminación de todas las regulaciones para la compra y venta de divisas, la anulación del aumento de las retenciones a la exportación y la prevención de un nuevo salto inflacionario

³⁹⁹ Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina...”, *op. cit.*, p. 75.

⁴⁰⁰ Según su reglamentación, a los titulares de los plazos fijos que superaran el millón de australes se les devolvería hasta esa cifra en efectivo (555 dólares en aquel entonces) y, desde ese monto en adelante, por la diferencia se entregarían los Bonex 89, bonos de la deuda externa argentina con plazo a 10 años (con vencimiento en 1999). El decreto (36/90) del 3 de enero, expresó los argumentos de la decisión “para que la moneda nacional recupere su valor adquisitivo resulta imprescindible limitar la circulación en australes a lo estrictamente necesario”.

⁴⁰¹ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2020*, *op. cit.*, p. 243.

de ajuste basado en recortes de gastos en la administración central y las empresas públicas, despidos y jubilaciones forzosas de empleados estatales y aceleración de las privatizaciones de empresas estatales, obteniendo un resultado exitoso en la reducción de la tasa inflacionaria⁴⁰² hacia fines de 1990.

En paralelo, el gobierno de Menem lidió con las presiones de grupos militares que volvieron a aparecer. El levantamiento carapintada del 3 de diciembre de 1990 significó, en este sentido, un cambio de paradigma en relación a la etapa anterior, dado que el gobierno decidió reprimir a los comandos sublevados en los que, por primera vez, los militares eran acompañados por un comando civil. El resultado fueron trece muertos entre uniformados y civiles. Pero, además, el hecho político significó la modificación de la correlación de fuerzas del poder civil frente a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, el cambio de criterio destruyó, en gran medida, la construcción institucional republicana de Alfonsín al conceder, posteriormente, el perdón mediante indultos a los ex comandantes y generales⁴⁰³. Tras el hecho, Menem se adjudicó la victoria frente a la subversión y avanzó con su estrategia mediante la profundización de la reforma de las Fuerzas Armadas, a partir de la reducción de su presupuesto y la supresión de las hipótesis de conflicto. Con esto quitó poder y razón de ser a las mismas bajo el lema “achicar el ejército para agrandar la democracia”⁴⁰⁴.

De este modo, si bien para comienzos de 1991 Menem había controlado a los militares y mejorado, en parte, la situación, los índices de la economía todavía no eran los esperados. La asunción de Domingo Cavallo como ministro de Economía, mostró en este sentido una aceleración del cambio. A poco de asumir, el 27 de marzo, el ministro logró que se sancionara la Ley N° 23.928 o Ley de Convertibilidad del Austral. Plan que comenzó a regir a partir del 1 de abril del mismo año y que establecía una relación cambiaria fija entre la moneda nacional y la estadounidense. Dicha ley tenía como objetivo principal establecer un control definitivo sobre la hiperinflación⁴⁰⁵, aunque también implementar un conjunto de medidas que profundizaran la reforma estructural extendiendo las privatizaciones,

⁴⁰² Mario Rapoport, *Historia económica, política...*, op. cit., p. 785.

⁴⁰³ Que se sumaron a los indultos concedidos después de la asunción de Menem a los involucrados en los levantamientos de Semana Santa, Monte Caseros y Villa Martelli. Rut Diamint, *Sin gloria...*, op. cit., p. 169.

⁴⁰⁴ Martín Rodríguez y Pablo Touzon, op. cit., p. 86.

⁴⁰⁵ Carlos Acuña, “Política y economía en la Argentina de los noventa”, *Revista de Ciencias Sociales: América Latina Hoy*, 11-12, 1995, p. 66.

descentralizando las funciones del Estado, flexibilizando el mercado laboral y realizando una amplia apertura comercial financiera. Como primeros resultados, se logró estabilidad cambiaria y una reactivación industrial. Sin embargo, la preservación del tipo de cambio se convirtió en un fin en sí mismo, por lo que el Estado estaba obligado a obtener una mayor cantidad de ingresos que de gastos, que llevaron a tomar constantes medidas como reformas tributarias, luchas contra las evasiones fiscales, disminución de los empleados públicos. Bajo estos parámetros, desde noviembre de 1991 la inflación estuvo por debajo del 1% y comenzó la “edad de oro” del menemismo: crecimiento del PBI (8,9% 8,7% y 6% entre 1991 y 1993), aumento de la inversión, de los créditos hipotecarios, reducción de pobreza, apoyo de las provincias⁴⁰⁶, aunque con incipiente aumento del desempleo (hacia 1993) y aumento de la deuda del Estado (74.600 millones de dólares en 1994)⁴⁰⁷. La estabilidad económica a través del ingreso de dólares para sostener la convertibilidad, lograda, en parte, con el paso del sistema de cajas jubilatarias a un régimen de capitalización individual y la posterior venta de YPF, le dieron el apoyo a Menem para reformar la Constitución Nacional⁴⁰⁸ en 1994 y conseguir la re elección presidencial.

Hacia 1995 sin embargo, algunos indicadores mostraron señales de agotamiento del modelo: el alza de la desocupación, el déficit comercial y el impacto de la crisis mexicana con la suba de las tasas de interés internacionales y la fuga del país de 14 millones de dólares, sumada a la caída de las reservas y del PBI, mostraron la vulnerabilidad del sistema ante cambios imprevistos en la economía internacional. Frente a esta situación Menem evocó el temor a la hiperinflación y a la inestabilidad en su campaña electoral, mostrándose como el creador de una nueva época. Según Hernán Fair, el menemismo buscó “edificar un nuevo y

⁴⁰⁶ A las que incrementó las transferencias especialmente a partir del Pacto Fiscal de 1992, formalizado en la ley 24.130, el 12 de agosto de 1992. Los gobernadores aceptaron a cambio, apoyar proyectos en el Congreso, absorber la educación y la salud, y colaborar en un incipiente proyecto de especial interés para el Ejecutivo: la reforma de la Constitución que permitiría la reelección de Menem en 1995.

⁴⁰⁷ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2020, op. cit.*, p.249.

⁴⁰⁸ Para lograr la reforma Menem necesitaba el apoyo de la oposición. Raúl Alfonsín, como líder de la misma, acordó negociar para incorporar la reelección presidencial (por un solo período) proponiendo a su vez crear un Consejo de la Magistratura para elegir a los jueces, la autonomía de la ciudad de Buenos Aires, la figura del Jefe de Gabinete y la elección de un tercer senador por la minoría. El 14 de noviembre de 1993 ambos líderes se reunieron en secreto y dieron forma a lo que conoció como “Pacto de Olivos” que habilitó la reforma constitucional para 1994 a partir del “Núcleo de coincidencias básicas”, consagrando la modificación más profunda registrada en la historia al texto original de la Constitución de 1853. Eduardo Madrid, *Argentina-Brasil..., op. cit.*, pp. 304- 305.

exitoso sentido común en torno a los valores del neoliberalismo modernizador”⁴⁰⁹ a partir de la articulación de un consenso sobre la estabilidad monetaria y la no devaluación, lo que le valió, en parte, el triunfo en las elecciones de dicho año y el inicio de su segundo mandato.

Durante el segundo período, el gobierno se esforzó por mantener el régimen de convertibilidad para frenar la devaluación y la carrera al dólar. Cuando la relación entre los depósitos en pesos y los dólares empeoró y la desconfianza aumentó, el gobierno dejó en claro que prefería dolarizar a devaluar. Como señala Rapoport, “la clave del sistema era la convertibilidad con un tipo de cambio fijo que contradecía las medidas de liberalización. La única forma de controlar el déficit externo y fiscal era aplicando políticas recesivas y de ajuste a la espera de capitales que compensen la situación”⁴¹⁰. Frente a esta situación muchas empresas nacionales presentaron quiebra lo que generó, además, un aumento de firmas extranjeras en el país. De la mano de estos cambios, en un marco de creciente tensión⁴¹¹ y sumado a los efectos de la crisis mexicana, la desocupación alcanzó el 17% y el porcentaje de población por encima de la línea de pobreza el 27,9%.

La renuncia de Cavallo en 1996 y la asunción de Roque Fernández no modificó la situación y hacia fines de 1998 se desató la recesión, para 1999 el PBI cayó el 3,4% y se fugaron del país alrededor de 15 millones de dólares⁴¹². En paralelo, los excluidos y perjudicados por las reformas se movilizaron⁴¹³, consolidaron y extendieron la protesta social en el país. Al surgimiento de las organizaciones de desocupados se sumaron durante 1997 la Marcha Nacional del Trabajo; la instalación de la carpa blanca de los docentes en la

⁴⁰⁹ Hernán Fair, “Los contradiscursos a la hegemonía menemista durante la etapa de sedimentación del orden neoliberal”, *Astrolabio*, 11, 2013, p. 248.

⁴¹⁰ Mario Rapoport, *Historia económica, política...*, *op. cit.*, p. 817.

⁴¹¹ En noviembre de 1995 explotó la fábrica de armas de Río Tercero que ocasionó siete muertes y heridos; la versión difundida de los motivos vinculó a la fábrica con el tráfico de armas encubierto por parte del gobierno a Croacia y Ecuador. Entre 1991 y 1995 Menem firmó tres decretos secretos de venta de armas a Ecuador, que se encontraba en conflicto bélico con Perú, y a Croacia, que estaba en guerra con Serbia tras la disolución de la antigua Yugoslavia. Georgina Zerega, “Una explosión, siete muertos y una ciudad destruida, el caso que persiguió a Carlos Menem hasta su muerte”, *El País*, 16 de febrero de 2021. Disponible en https://elpais.com/internacional/2021-02-16/una-explosion-siete-muertos-y-una-ciudad-destruida-el-caso-que-persiguió-a-carlos-menem-hasta-su-muerte.html?event_log=go / [Última consulta: 17 de enero de 2024].

⁴¹² A este panorama, se sumó la crisis de Brasil, país que luego de corridas bancarias devaluó su moneda, el Real y, dada la integración sub-regional del Mercosur, los productos argentinos perdieron la competitividad.

⁴¹³ A fines de su mandato sumó a las tensiones generadas hasta el momento por las políticas laborales de flexibilización laboral, congelamiento y reducción de salarios y limitación del derecho a huelga en los servicios públicos, la Ley Nacional de Empleo (que establecía la contratación temporaria y reducción de cargas sociales).

Plaza de los Dos Congresos, en señal de resistencia frente a las reformas de la Ley Federal, la Ley Superior de Educación, y como forma de reclamo salarial; y ocho paros generales contra el gobierno nacional organizados por la Confederación General del Trabajo. De este modo, como señala Marcos Novaro, “los déficits sociales del modelo fueron simultáneos a la abrupta pérdida de popularidad del presidente”⁴¹⁴. El descontento social se tradujo en la aparición de nuevas modalidades conocidas como “piquetes” para luchar contra el desempleo. Las primeras organizaciones piqueteras que cortaron rutas y calles se originaron en ámbitos barriales de la provincia de Neuquén y en el norte de Salta⁴¹⁵. Los nuevos actores sociales excluidos del modelo en situación de pobreza, se hicieron sentir en las elecciones de mediano término de octubre de 1997 (cuando el PJ perdió por primera vez desde que Menem iniciara su gestión presidencial) y continuaron generalizando la protesta especialmente en los siguientes años⁴¹⁶.

1.2.3 Consideraciones de la segunda etapa: la autonomía en escenarios neoliberales, inconducencia o readaptación

A partir de las características y hechos señalados durante la etapa comprendida entre 1990 y 1999, es posible identificar tanto en el contexto externo e interno, condiciones desfavorables para Argentina en pos de aumentar o ganar autonomía en términos de influencia y espacios de decisión (de acuerdo a la definición de Puig), que, por el contrario, resultan favorecedoras para una práctica readaptada/ interpretada de la autonomía como un costo (según la perspectiva de Escudé).

En cuanto al contexto externo, este actuó como un marco condicionante dado el triunfo de Estados Unidos ante la desintegración de la URSS, hecho que generó una nueva configuración y percepción del sistema internacional como hegemónico y unipolar, asociado a una nueva distribución de poder, e implicó la expansión de la superpotencia de la mano de un ideario político-ideológico y económico. De este modo, dentro del primero, la democracia occidental y otros valores asociados a esta como los derechos humanos, la libertad y la

⁴¹⁴ Marcos Novaro, *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo Veintiuno, 2010, p. 262.

⁴¹⁵ Véase Maristella Svampa y Sebastián Pereyra, *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos, 2004.

⁴¹⁶ Maristella Svampa, *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus, 2005.

seguridad se volvieron centrales. Asimismo, bajo el argumento de su defensa y expansión, junto al objetivo, además, de mantener su *status* de hegemon, Estados Unidos se involucró en la situación interna de otros países (apoyando y siendo apoyado por organismos internacionales como la ONU). Por su parte, dentro del ideario económico, el neoliberalismo se expandió a través del denominado “Consenso de Washington” basado en el fomento de la liberalización del comercio y los mercados, la búsqueda de acuerdos y alianzas entre estados (bajo un modelo de regionalismo abierto), y el apoyo de entidades como el FMI. De este modo, Estados Unidos tuvo un rol preponderante en el dominio de la escena internacional que dejó pocos espacios para el crecimiento y desarrollo de visiones y/o proyectos divergentes.

Simultáneamente, durante esta etapa en el contexto nacional, la figura de Carlos Menem junto a un equipo de ministros con una formación académica de perspectiva neoliberal (Cavallo, Di Tella) y/o pertenecientes a los principales grupos económicos del país (Roig, Rapanelli), fueron centrales para el desarrollo de la política interna. En ésta, el nuevo rol del Estado se asoció a una expresión mínima, y a su reemplazo por la denominada "mano invisible" del mercado, anclada en una política exterior de alineamiento con los postulados impulsados desde Estados Unidos.

De este modo, a la estabilidad democrática lograda y al control de los levantamientos militares, se le sumaron los cambios operados a partir de 1991 con el establecimiento de la convertibilidad, que permitió superar la crisis hiperinflacionaria y estabilizar la economía a partir de medidas de corte neoliberal como las privatizaciones y recorte de gastos, enmarcadas en el decálogo del “Consenso de Washington”. Asimismo, se implementaron nuevas estrategias de integración regional desde una perspectiva tendiente a la liberalización comercial, y se establecieron nuevos fundamentos acordados para el desarrollo de la política exterior que se plasmaron en la teoría del Realismo Periférico. En este sentido, el plegamiento y seguimiento de los dictados imperantes en el contexto internacional, llevó a que Argentina se acercara a Estados Unidos desde una compartida afinidad ideológica, económica y política, incluso, cuando desde mediados de la década del ‘90 la pobreza y la desocupación aumentaron en el país generando la extensión de protestas contra el modelo impuesto que, aun así, permaneció inalterable hasta su finalización en 1999.

Por lo tanto, la preeminencia de Estados Unidos y su rol en el orden imperante como superpotencia en el marco de la “globalización” y del “Nuevo Orden Mundial”, por un lado, así como la necesidad interna de lograr y privilegiar la estabilidad política y económica, por otro, conforman un escenario que se presenta como inconducente o de muy escasos incentivos para una práctica de la autonomía argentina basada en la toma de decisiones independientes, la participación y búsqueda de espacios de influencia, o la confrontación. Sin embargo, dicho escenario, favorece y alienta una readaptación de la autonomía entendida como un “costo” en términos de Escudé que, desde una perspectiva pragmática, se traduce en una práctica basada en la conveniencia, o búsqueda de beneficios de no confrontar desde la retórica política con los grandes poderes.

1.3 2000-2007 escenarios en reconfiguración: multipolaridad y progresismo

1.3.1 El panorama internacional

a) Transición y reconfiguración del poder en el sistema internacional

A partir del año 2000 la transición hacia la configuración de un nuevo orden en la escena internacional se hizo evidente. El proceso de cambios incluyó transformaciones que redefinieron la distribución y las estructuras de poder mundial en los ámbitos económico, financiero, político y militar-estratégico, e incluso en los vínculos entre actores estatales y sus parámetros de gestión internacional⁴¹⁷. De este modo, a comienzos del nuevo milenio, Estados Unidos vio disputado su poder en distintos frentes a partir del surgimiento y resurgimiento de grupos y estados con intenciones de expandirse y ganar espacios en la escena internacional. Este proceso de cambio marcó el pasaje de la tendencia unipolar típica de los ‘90 a una más multipolar con la emergencia, desarrollo y constitución de nuevos polos de poder.

⁴¹⁷ Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2012, p. 12.

Dicho proceso de transición estuvo atravesado por tres ejes principales: la amenaza del terrorismo internacional; el nuevo rol de China; y, en el ámbito regional, el surgimiento de los progresismos latinoamericanos.

En cuanto al terrorismo internacional, fue luego de la denominada “Operación Zorro del Desierto” en Irak en 1998, que la cuestión se fortaleció en tanto que amenaza. Sin embargo, fue a partir de enero de 2001 (con la asunción de George W. Bush, 2001-2009) y especialmente, luego de los atentados del 11/S⁴¹⁸ que se convirtió en la mayor preocupación del gobierno de Estados Unidos y su accionar se identificó como el principal desafío para la potencia mundial. La amenaza global del terrorismo⁴¹⁹ y la necesidad de definir al “nuevo” enemigo llevó a identificarlo, en un sentido amplio y sin posibilidades de distinción entre los terroristas y quienes los albergan o proveen ayuda. Esto se tradujo en la aparición de fronteras difusas de la denominada “Guerra contra el Terrorismo” que llevaron a invadir Afganistán en octubre de 2001, con el objetivo de combatir a Al Qaeda y al régimen talibán que los había acogido, bajo la denominada “Operación Libertad Duradera”. Como resultado, se lograron los acuerdos de Bonn, bajo el apoyo de las Naciones Unidas, a fin de diseñar la estrategia que “ayudaría a la reconstrucción del Estado afgano sin los talibanes para poder sostener la paz y evitar, a largo plazo, que los terroristas pudieran reorganizarse de nuevo en el país”⁴²⁰. Dicha estrategia internacional⁴²¹ se articuló a partir de la *International Security*

⁴¹⁸ La versión oficial sobre lo que ocurrió el 11 de septiembre de 2001 establece que cuatro aviones fueron secuestrados por un grupo de terroristas suicidas de la red yihadista de Al Qaeda. El primero se estrelló contra la torre Norte del World Trade Center y luego un segundo avión se estrelló contra la parte media de la segunda torre. Un gran incendio acabó derrumbando la Torre Sur a la que le siguió la Torre Norte. Un tercer avión perteneciente al vuelo 77 de American Airlines fue estrellado deliberadamente contra El Pentágono, sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos y un cuarto avión, perteneciente al vuelo 93 de United Airlines, si bien no alcanzó ningún objetivo fue estrellado en campo abierto. Este atentado fue planeado y llevado a cabo por la red Al Qaeda. Véase Aldana Clemente, Sebastián Ciccone, Javier Pretti, “Nosotros o los Otros. La construcción del terrorismo internacional en los discursos presidenciales de Argentina y Estados Unidos (1992-2006)”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3, 2017, pp. 36- 54.

⁴¹⁹ Sobre la definición de terrorismo, véase Mariela Cuadro, “De enemigos reales y absolutos. El terrorismo y la política: la “Guerra global contra el terror” y la despolitización del terrorismo”, *Relaciones Internacionales*, La Plata, 19 (38) 2010, pp.103, 124.

⁴²⁰ Pol Bargaés, “Veinte años de intervención internacional en Afganistán: contradicciones y lecciones aprendidas”, *CIDOB*, 262, 2021, pp. 1-7.

⁴²¹ Desde la visión estadounidense, basada en que los estados liberales y democráticos aportan estabilidad y paz social, la estrategia apuntó a renovar las instituciones del país e iniciar un proceso de democratización basado en la creación de partidos políticos y el establecimiento de reglamentos que permitieran organizar elecciones presidenciales y legislativas.

*Assistance Force*⁴²² dirigida por la OTAN desde 2003, bajo el objetivo de velar por la seguridad⁴²³.

Sin embargo, la Guerra contra el Terrorismo se extendió durante 2003 y se enfocó en Irak, tras la denuncia (por parte de Estados Unidos) de posesión de armas químicas y biológicas de destrucción masiva, la existencia de laboratorios móviles y la financiación por parte de su líder (Saddam Hussein) al grupo terrorista Al-Qaeda. De este modo, encabezada por el gobierno de Washington, una coalición de países decidió, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU⁴²⁴, formar una alianza e invadir Irak⁴²⁵ con el fin de derrocar al gobierno y establecer la democracia⁴²⁶. Tras la invasión, en diciembre de 2003, Saddam Husein fue arrestado y el 5 de noviembre de 2006, tras dos años de juicio, fue condenado, junto con otros dos acusados "a morir en la horca" por el Alto Tribunal Penal Iraquí (controlado por Estados Unidos)⁴²⁷. Para este momento, la situación interna de Irak era la de un país en crisis extrema, sin embargo, a los ojos de Estados Unidos y de su estrategia de seguridad, la desaparición de Hussein constituía un éxito en la Guerra contra el terror.

En cuanto al segundo de los ejes que marcó la transición del orden internacional, el nuevo rol de China durante esta etapa, éste fue resultado del proceso previo de reforma

⁴²² Véase *Second report on the activities of the International Security Assistance Force in Afghanistan (S/2002/479)*. Disponible en https://reliefweb.int/report/afghanistan/second-report-activities-international-security-assistance-force-afghanistan?gclid=Cj0KCQjwgNanBhDUARIsAAelcAu-EoeEBtkN4ihp2e7X2GdIAfWSKV5bn81hKmhO21xPiTW1YC5mJUiaAuTaEALw_wcB / [Última consulta: 19 de enero de 2024].

⁴²³ Sobre el rol de Estados Unidos en Afganistán, véase Myra Williamson, *Terrorism, war and international law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*, New York, Routledge, 2016; Carlotta Gall, *The wrong enemy: America in Afghanistan, 2001–2014*, Boston, HMH, 2014; Carter Malkasian, *The American war in Afghanistan: A history*, New York, Oxford University Press, 2021.

⁴²⁴ Si bien mediante la Resolución 1441, del 8 de noviembre de 2002, el Consejo de Seguridad ordenó a Irak la realización de las inspecciones referidas a la existencia de armas de destrucción masiva, la resolución excluía la autorización del uso de la fuerza, por parte de otros países, para tal fin.

⁴²⁵ Sobre la invasión de Irak, véase Anthony H. Cordesman, *The Iraq War: strategy, tactics, and military lessons*, Washington, CSIS, 2003; Christian Enemark y Christopher Michaelsen, "Just war doctrine and the invasion of Iraq", *Australian Journal of Politics & History*, 4 (51) 2005, pp. 545-563.

⁴²⁶ La denominada "Coalición de la voluntad" estaba integrada por Reino Unido, Portugal, España, Polonia, Italia, Dinamarca, Australia, Hungría y Ucrania que apoyaron a Estados Unidos.

⁴²⁷ Según Joseph Nye la invasión a Irak demostró el abrumador poder militar de Estados Unidos: "Dado que Estados Unidos representa casi la mitad de los gastos militares del mundo, ninguna coalición compensatoria puede crear un equilibrio de poder militar tradicional". Traducido de Joseph Nye, "US power and strategy after Iraq", *Foreign Affairs*, 4 (82) 2003, p. 82.

económica⁴²⁸ que, como señala Li-Xing “priorizó la economía y el comercio sobre la política y la ideología”⁴²⁹, e incluyó una modernización del sistema productivo, de exportaciones y de inversiones externas⁴³⁰. Gracias al crecimiento logrado durante los años ‘80 y ‘90, la población del país mejoró sus condiciones con notorias consecuencias para el mercado. De este modo, como menciona Julio Sevares, para comienzos del siglo XXI la demanda china catapultó los precios de muchos productos primarios, especialmente los producidos en América Latina⁴³¹ y África.

Como señala Eduardo Oviedo, la diplomacia económica china creó canales de acceso directo a las materias primas para continuar su crecimiento económico y lograr el objetivo de la modernización⁴³². China se convirtió en uno de los principales destinos de exportaciones y origen de importaciones de Latinoamérica y el Cono Sur. A la par, créditos e inversiones crecieron incesantemente. Siguiendo a Sevares, la emergencia china generó expectativas dada su consideración como “aliada de los países periféricos y un contrapeso frente a los grandes imperialismos occidentales”⁴³³. En este sentido, se difundió la idea de una cooperación Sur-Sur con el gigante asiático, sin embargo, durante los primeros años del nuevo siglo la casi totalidad de las exportaciones latinoamericanas a China estuvieron compuestas por productos primarios y sus elaboraciones inmediatas, mientras que la totalidad de las importaciones fueron de industria⁴³⁴, lo que si bien generó un crecimiento económico por el ingreso de dólares y altos precios de las materias primas en Latinoamérica, también aumentó la disparidad y consolidó las asimetrías.

Por lo tanto, en un contexto de aceleración de los procesos de globalización/mundialización y regionalización, China cobró protagonismo en la escena internacional a partir de su posicionamiento como potencia regional y su emergencia como

⁴²⁸ Iniciado en 1978 por Deng Xiaping,

⁴²⁹ Li Xing, “China y el orden mundial capitalista: El nexo de la transformación interna de China y su impacto externo”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, *op cit.*, p. 44.

⁴³⁰ Sobre la trayectoria de China, véase Li Xing, *The rise of China ...*, *op. cit.*

⁴³¹ Julio Sevares, *China. Un socio imperial para Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Edhasa, 2015, p. 14.

⁴³² Eduardo Daniel Oviedo, “Puja de modernizaciones y relaciones económicas chino-latinoamericanas en un mundo en crisis, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, *op. cit.*, p. 136.

⁴³³ Julio Sevares, *op cit.*, p. 14.

⁴³⁴ Sobre los vínculos entre Argentina y China, véase Eduardo Daniel Oviedo, *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China*, *op. cit.*

gran poder global, de la mano de su exponencial crecimiento económico, así como también del aumento de su poder militar⁴³⁵. La proyección estratégica de China se extendió al plano diplomático y militar, elementos esenciales de las nuevas retóricas nacionalistas asiáticas. Su nuevo rol, impactó a nivel internacional a comienzos del nuevo milenio y se plasmó en la búsqueda de un nuevo equilibrio de poder basado en un enfoque multilateral⁴³⁶, que favoreció la descentralización y fomentó la cooperación. De este modo, en su afán por acrecentar su participación en la administración del orden internacional China intensificó su rol dentro de Naciones Unidas, tanto como miembro permanente del Consejo de Seguridad, como desde el financiamiento y participación en las Operaciones de Mantenimiento de Paz⁴³⁷. Esto último, le permitió asumir nuevas responsabilidades internacionales a partir de la promoción del desarrollo común y la resolución pacífica de conflictos, al convertirse en uno de los mayores contribuyentes, tanto en aportes económicos, como de transporte, y personal.

Estos cambios presentaron un desafío para Estados Unidos en cuanto al mantenimiento de su posición global. En este sentido, el avance chino en Latinoamérica, además de los aspectos económicos, se expresó por vías diplomáticas y políticas, tal como lo evidenció (en noviembre de 2004) la gira del presidente Hu Jintao en la que visitó Brasil, Argentina, Chile y Cuba. Este hecho, que expresó los intereses chinos en la región, llevó a Estados Unidos a identificar el avance de la potencia oriental sobre una región en la que tradicionalmente su país ejercía la hegemonía⁴³⁸.

El tercer eje que evidenció una reconfiguración en la escena internacional en esta etapa, estuvo dado por la aparición de gobiernos de tendencia progresista en América Latina. Estos sumaron un desafío al poder y a la hegemonía regional de Estados Unidos, dado que tuvieron como base la crisis de los modelos de desarrollo neoliberales que, como señala

⁴³⁵ El desarrollo de misiles en China ha sido uno de los pilares de la modernización militar. Este avance se ha enfocado en misiles de corto y mediano alcance. Asimismo, China posee misiles balísticos intercontinentales y ha desarrollado aviones caza. Mauricio Soto Rodríguez, “Consideraciones a la modernización militar en China”, *Orientando. Temas de Asia Oriental, Sociedad, Cultura y Economía*, 9 (11) 2016, pp. 77-79.

⁴³⁶ Raúl Bernal Meza, “China y la configuración de un nuevo orden internacional: las relaciones China-MERCOSUR y Chile”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, *op. cit.*, pp. 60-63.

⁴³⁷ Rocío Camerlengo Demmler, “La política china en Naciones Unidas: cambios y tendencias”, X Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2020.

⁴³⁸ Carlos Escudé, “China y Estados Unidos frente a América Latina”, *Horizontes Latinoamericanos*, 1 (2) 2014, p. 70.

Diana Tussie, se asoció con un progresivo rechazo al modelo reinante en la década anterior, y a un cierto sentimiento “anti-norteamericano”⁴³⁹. De este modo, durante estos años, el panorama se caracterizó por la emergencia de gobiernos de centro izquierda a los que algunos autores han denominado como progresistas o “la nueva izquierda latinoamericana”⁴⁴⁰, entre ellos el de Hugo Chávez en Venezuela (1999), Luis Ignacio “Lula” Da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003), Evo Morales en Bolivia (2006) y Michelle Bachelet en Chile (2006). La redefinición del perfil y de la identidad de dichas fuerzas políticas tuvo como común denominador características generales de la izquierda como: rol interventor del Estado asociado a la identificación con la defensa de las clases trabajadoras y populares, la aceptación de la democracia liberal, la propuesta de ampliar la democracia a las relaciones comerciales, sociales y culturales con equidad distributiva, el internacionalismo y la solidaridad entre los pueblos, el anti imperialismo, y el combate al autoritarismo, según Demetrio Boersner⁴⁴¹. Sin embargo, los nuevos gobiernos que coincidían en modelos económicos nacionalistas e industrializantes, con políticas exteriores que privilegiaban el fortalecimiento de las relaciones con países en desarrollo, defendían los principios de soberanía nacional, no-intervención, auto-determinación y resolución pacífica de conflictos, y compartían sus críticas al neoliberalismo y al regionalismo abierto de la etapa anterior, promovieron y/o respaldaron, como señala Bernal-Meza, distintos proyectos de integración⁴⁴² (tales como el ALBA o el MERCOSUR), agrupados bajo el denominado “regionalismo post- neoliberal o post hegemónico”⁴⁴³.

⁴³⁹ Véase Diana Tussie, “Argentina y EE. UU bajo el signo de la era K”, en Cynthia J. Arnson y Tamara P. Taraciuk (comps.) *ibidem*, p. 84.

⁴⁴⁰ Sebastián Etchemendy y Candelaria Garay, “Left populism in comparative perspective, 2003-2009”, en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.) *The resurgence of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2011.

⁴⁴¹ Demetrio Boersner, “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, 197, mayo-junio, 2005, pp. 100-113. Disponible en http://www.nuso.org/upload/articulos/3262_1.pdf [Última consulta: 22 de enero de 2024].

⁴⁴² De este modo, Brasil promovió la conformación de un proyecto para la creación de un área en América del Sur de cooperación económica, seguridad y política, en la que el regionalismo era interpretado como un instrumento de política exterior (y que posteriormente tomaría forma en 2008 bajo el nombre de UNASUR); Venezuela, por su parte, impulsó el ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América iniciado junto a Cuba) en 2004, como estrategia para confrontar con Estados Unidos y su proyecto del ALCA (así como también, inicialmente, con los que consideraba proyectos comercialistas como el MERCOSUR); y Argentina insistió con priorizar el MERCOSUR durante la etapa, a partir de fundamentos neo-estructuralistas o neo-proteccionistas. Raúl Bernal-Meza, “El escenario sudamericano...”, *op. cit.*, p. 36

⁴⁴³ Véase Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, “El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos”, en Andrés Serbin, Laneydi

Este cambio de signo político- ideológico en la región, sumado al crecimiento de los vínculos económicos de Latinoamérica con China, complejizaron el panorama de Estados Unidos respecto su tradicional hegemonía y “patio trasero”⁴⁴⁴ en donde, en mayor o menor medida, representaron una amenaza a los intereses de la potencia.

b) El rol de Estados Unidos ante los indicios de pérdida del poder

La influencia de Estados Unidos como centro único del poder mundial hacia comienzos del siglo XXI comenzó un proceso al que autores como Immanuel Wallerstein⁴⁴⁵ refieren como de “decadencia”. Según Alberto Moniz Bandeira, la decadencia se asoció también a un proceso interno de deterioro de la democracia⁴⁴⁶ que tuvo su punto clave de debilitamiento tras los atentados a las Torres Gemelas en 2001⁴⁴⁷. Fue en dicho momento cuando tras la vulnerabilidad ante el ataque, y si bien los atentados fueron condenados enérgica e inmediatamente desde Naciones Unidas⁴⁴⁸, Estados Unidos optó por una respuesta unilateral en la que desplegó su “vocación imperial” militar. Además, apenas una semana después hizo efectiva la *Authorization for use of Military Force*, tras el discurso del presidente Bush en el que expresó “estamos en guerra... no solamente combatiremos contra aquellos que se atreven a atacar a Estados Unidos, combatiremos también contra aquellos que les den asilo”⁴⁴⁹.

Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, CRIES, 2012, pp. 7-18; José Antonio Sanahuja, “Del ‘regionalismo abierto’ al ‘regionalismo post-liberal’. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe”, *Anuario de Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, 7, 2009, pp. 11-54.

⁴⁴⁴ Sobre las relaciones de América Latina, véase Amado Luiz Cervo, *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*, São Paulo, Saraiva, 2014.

⁴⁴⁵ Immanuel Wallerstein, *La decadencia del poder estadounidense*, Santiago de Chile, Ediciones Era y Editores Independientes, 2005, p. 13.

⁴⁴⁶ Reconocida también por el propio Francis Fukuyama quien una década antes había declarado el “fin de la historia”, al identificar la incapacidad de Estados Unidos para adaptarse al cambio en las circunstancias y el reemplazo de las tradiciones democráticas por otros métodos de regulación asociados a la corrupción e ineficiencia que fueron corroyendo al Estado. Francis Fukuyama, *Political order and political decay -From industrial revolution to the globalization democracy*, Nueva York, Straus & Giroux, 2014.

⁴⁴⁷ Luiz Alberto Moniz Bandeira, *El desorden mundial. Cómo la vocación imperial de Estados Unidos lleva al mundo a una crisis permanente*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2022, p. 69

⁴⁴⁸ Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad, del 12 de septiembre de 2001 y la Resolución 56/1 de la Asamblea General, del 18 de septiembre de 2001.

⁴⁴⁹ George W. Bush, “President signs authorization for use of military force bill”, Resolution 23, Statement by the President, White House, Washington, 18 de septiembre de 2001.

La respuesta de Estados Unidos, en este sentido, marcó un cambio en el sistema internacional. Dado que además del ataque, la administración Bush modificó su Estrategia de Seguridad Nacional en 2002. En la nueva *National Security Strategy*⁴⁵⁰ (primera nueva Gran Estrategia tras el fin de la Guerra Fría) el presidente Bush estableció que se presuponía un estado de guerra y que Estados Unidos debía sostener la búsqueda de la primacía a partir de tres pilares: Guerra al Terrorismo; establecimiento de un orden internacional favorable a los valores e intereses de Estados Unidos e impedimento a cualquier ascenso de potencia hegemónica regional o global que desafíe el orden internacional. Asimismo, la declaración de guerra al terrorismo implicaba el abandono de la postura defensiva y el derecho a emprender *preemptive military strikes* (guerras preventivas unilaterales) haciendo uso, incluso, de armas nucleares contra países que no sean poseedores de las mismas. En pos de ello, se perfiló una concepción de seguridad en la cual Estados Unidos aparecía como el último y único garante de la estabilidad y paz mundial. “*Intermestic*” fue el término utilizado para designar la base conceptual de esta nueva “Doctrina Bush” ya que la misma se basó en un rompimiento de las visiones tradicionales de un seguro y protegido espacio doméstico en el territorio nacional redimensionando las políticas de defensa y de seguridad⁴⁵¹. Éstas llevaron a interpretar a todos los desenvolvimientos de la política internacional a partir de los posibles efectos que tuviesen sobre los intereses internos del Estado. La política exterior reflejó entonces un excesivo énfasis en la seguridad interna (*homeland security*) pero planteó una estrategia preventiva para adelantarse a cualquier peligro que pueda surgir tanto desde fuera como desde células exteriores en el ámbito nacional⁴⁵². La implementación unilateral de la nueva estrategia llevó el 19 de marzo de 2003 a que, sin la aprobación del Consejo de Seguridad de la ONU, Estados Unidos bombardeó y tomó Bagdad. El accionar de las fuerzas en Irak fue controversial, y estuvo atravesado por denuncias de violaciones a los derechos humanos y crímenes de guerra⁴⁵³. De este modo, siguiendo a Caroline Kennedy-Pipe la

⁴⁵⁰ Disponible en www.state.gov/documents/organization/63562.pdf [Última consulta: 11 de enero de 2024].

⁴⁵¹ Günther Maihold, “La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina”, *Iberoamericana*, 9 (3) 2003, p. 189.

⁴⁵² *Ibidem*.

⁴⁵³ En 2006 el Senado de Estados Unidos ratificó el *Military Comissions Act* como parte de la guerra contra el terrorismo el cual dio al presidente Bush poderes excepcionales entre los que se encontraban el impedimento a los acusados de combatientes fuera de la ley a presentarse en los tribunales nacionales; otorgaba poder de arrestar indefinidamente, autorizaba la práctica de la tortura por parte de la CIA y concedía inmunidad a los agentes; entre otras.

Guerra contra el Terrorismo desafió varias de las reglas legales aceptadas como la prohibición de las torturas y transformó la guerra global en una batalla de civilizaciones⁴⁵⁴.

La urgencia de la amenaza terrorista y el rol activo en términos militares de Estados Unidos durante esta etapa, llevó a que otras cuestiones como el nuevo rol de China sobre Latinoamérica (y regiones de África) no sea un eje central para la administración Bush. Sin embargo, el gobierno de Washington mantuvo su ofensiva y disputa en el terreno económico promoviendo tratados de libre comercio, especialmente el ALCA con los países latinoamericanos. Hacia finales de la etapa, especialmente a partir de 2005, la tendencia estadounidense apuntó, como señaló John Ikenberry, a aceptar que, si bien Estados Unidos no podía frenar el ascenso chino, debería bregar porque dicho país ejerciera su poder dentro de las reglas y las instituciones que Estados Unidos y sus aliados crearon durante al menos la última centuria⁴⁵⁵.

De este modo, el rol de Estados Unidos en esta etapa estuvo en gran parte condicionado por el accionar de otros actores dispuestos a disputar el poder en la escena internacional, ya sea desde grupos terroristas, desde el nuevo rol de China o desde los gobiernos de tendencia progresista en Latinoamérica. Esto marcó el fin de la pretendida hegemonía estadounidense y la definitiva transición del orden internacional hacia uno de características multipolares.

c) Los rasgos de la economía: entre el “*boom* de las *commodities*” y la “crisis de las *subprime*”

La etapa 2000-2007 estuvo marcada en el contexto económico internacional por dos características centrales: el boom de las materias primas o *commodities*, como soja, carne, trigo y petróleo, claves en las estructuras de exportación de muchos países latinoamericanos que se mantuvieron en alza, y la crisis de las hipotecas *subprime* que surgió en Estados Unidos pero cuyas consecuencias afectaron la economía mundial.

⁴⁵⁴ Caroline Kennedy-Pipe, “American foreign policy after 9/11”, en Michael Cox y Doug Stokes, *US foreign policy*, Nueva York, Oxford University Press, 2012.

⁴⁵⁵ John Ikenberry, “The rise of China and the future of the west; can the liberal system survive?”, *Foreign Affairs*, 1 (87) 2008, p. 23.

En cuanto al crecimiento de las ventas de materias primas, este se vio impulsado por el auge de China en la región latinoamericana a partir de su estrategia de creciente complementación y multiplicación de lazos económicos y políticos, y se visibilizó especialmente a partir de 2005. El crecimiento económico de China y su impacto en el comercio mundial tuvo como hito el ingreso del país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 11 de diciembre de 2001, lo que implicó el abandono de ciertas políticas de intervención y la adaptación al mercado privado. Siguiendo a Sevares, como contrapartida, China obtuvo un mejor acceso a los mercados occidentales con lo que incrementó aún más su participación en el comercio⁴⁵⁶. El aumento de la demanda china⁴⁵⁷ (y en menor medida de India) llevó al denominado *boom de las commodities*⁴⁵⁸. Así, entre 1999 y 2004, las exportaciones de soja de Brasil y la Argentina a China (que compraba el 36% de la producción mundial) se multiplicaron por diez: pasaron de 360 millones de dólares a 3.600 millones de dólares⁴⁵⁹. Asimismo, según el Índice de Precios de Materias Primas exportadas por Argentina, elaborado por el Banco Central de la República Argentina (BCRA) los precios aumentaron un 170% entre enero de 2003 y enero de 2008⁴⁶⁰. Luego, el crecimiento disminuyó dado el impacto de la crisis de las hipotecas.

La crisis de las *subprime*, por su parte, se inició en 2007, cuando los créditos hipotecarios estadounidenses con un nivel de riesgo de impago superior a la media, dieron señales críticas⁴⁶¹. Las hipotecas basadas en créditos *subprimes*, definidos por Mario

⁴⁵⁶ Julio Sevares, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁵⁷ Según un estudio de la CEPAL las importaciones de materias primas de China se multiplicaron por veinte entre la última década del siglo XX y la primera del XXI. Bernardo Kosacoff y Sebastián Campanario, “La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina” [Documento de proyecto] CEPAL, 2007, p. 8.

⁴⁵⁸ Sobre este tema, véase James Martin Cypher, “South America's Commodities Boom: Developmental Opportunity or Path Dependent Reversion?”, *Canadian Journal of Development Studies*, 3-4 (30) 2010, pp. 635-662; Ernesto Vivares, *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, London, Palgrave/Macmillan, 2017; Maristella Svampa y Ariel Slipak “China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing”, *Ensamble*, 3 (1) 2015, pp. 34-63; Eduardo Oviedo, “América Latina: entre la hegemonía estadounidense y la influencia china”, FLACSO-ISA Joint International Conference. Global and Regional Powers in a Changing World, 2014. Disponible en <http://web.isanet.org/Web/Conferencias/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/19a9b824-87d-4788-a429-a1a572d6846a.pdf> / [Última consulta: 24 de enero de 2024].

⁴⁵⁹ *Ibidem*. p. 14.

⁴⁶⁰ Ayudado por la devaluación del país del 2002 y el tipo de cambio real elevado.

⁴⁶¹ La situación de colapso se vinculó con la propia política económica del presidente George W. Bush, quien, siguiendo los lineamientos de su antecesor, Bill Clinton, extendió entre 2002 y 2007 la desregulación a distintos

Rapoport y Noemí Brenta como “hipotecas inmobiliarias de alto riesgo basadas en préstamos a individuos que no calificaban para los tipos de interés del mercado debido a su pobre historia crediticia”⁴⁶²; así como los seguros derivados y especulaciones, alcanzaron un valor total cercano al 80% del PIB⁴⁶³. Entre 2002 y 2007, el flujo frenético de dinero en el mercado hizo posible la aparición de compañías financieras que crearon nuevas formas de financiación. Estas instituciones como menciona Moniz Bandeira, “tomaron créditos por billones de dólares, unas de las otras y de los bancos centrales, recomprándose préstamos, obligaciones colaterales de hipotecas y títulos tóxicos, pasándose entre sí, parte de lo que internamente consideraban *junk* (basura)”⁴⁶⁴. Sin embargo, hacia 2007, el alza del precio del petróleo y la valoración del euro dieron los primeros indicios para una crisis en la economía estadounidense. Durante el primer semestre de dicho año, grandes corredores de Bolsa como Lehman Brothers vieron frenada su actividad, los bancos quisieron recuperar sus acreencias y los deudores hipotecarios perdieron sus viviendas por incumplimiento en los pagos. Los inmuebles se desvalorizaron y hundieron al sistema bancario, al mercado inmobiliario, y a la industria de la construcción y sus cadenas productivas⁴⁶⁵, iniciando la debacle financiera. La caída en bancarrota de Lehman Brothers y Merrill Lynch entre otros, llevó al Estado a intervenir generando un plan de rescate. Consecuentemente, la crisis iniciada durante 2007 impactó a nivel mundial en la desaceleración de la economía, caída de las corrientes de capital, aumento de los costos de financiamiento y disminución de los créditos⁴⁶⁶.

Asimismo, es de destacar que durante esta etapa China pasó a ser el segundo mayor tenedor extranjero de deuda pública de Estados Unidos (después de Japón). Entre 2005 y

sectores, poniendo fin a las actividades fiscales de las agencias de gobierno sobre ellos. En este marco, los corredores hipotecarios acrecentaron su actividad notablemente.

⁴⁶² Mario Rapoport y Noemí Brenta, "La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?", *Problemas del desarrollo*, 41 (163) 2010, p. 14.

⁴⁶³ Véase Gary Dimski, "Why the subprime crisis is different: a Minskyian approach", *Cambridge journal of economics*, 2 (34) 2010, pp. 239-255; Francis Longstaff, "The subprime credit crisis and contagion in financial markets", *Journal of financial economics*, 97, 3, 2010, pp. 436-450.

⁴⁶⁴ Luiz Alberto Moniz Bandeira, *op. cit.*, p. 34.

⁴⁶⁵ Asimismo, durante la crisis, decenas de bancos desaparecieron en Estados Unidos y otros países, absorbidos por otros más poderosos, agudizando la concentración del capital. Mario Rapoport y Noemí Brenta, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁶⁶ Véase José Antonio Ocampo, "Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina", *Revista CEPAL*, 97, 2009, pp. 22-23.

2008 compró el 49,3% de los títulos públicos del Tesoro⁴⁶⁷. Esto demostró, el nuevo rol del país asiático en la escena internacional como polo de poder, dado que la tenencia de bonos y acciones le brindaba a China la posibilidad de movilizar el mercado si decidiera deshacerse de los pasivos de Estados Unidos, causando el desplome de precios y la desvalorización del dólar.

Por lo tanto, el colapso financiero iniciado en 2007 desestabilizó el orden capitalista internacional y puso en evidencia, como señala Bernal-Meza, las dificultades para ejercer el control sobre el capital financiero (más amplio que el bancario tradicional y desarrollado al amparo de la desregulación y la internacionalización financiera)⁴⁶⁸. La crisis repercutió en las deudas soberanas de la Unión Europea y resquebrajó la confianza en Estados Unidos que, sumó con esta crisis, una faceta más a su debilitamiento hegemónico y pérdida de influencia mundial.

1.3.2 El contexto nacional

a) Argentina y sus principales actores: de la crisis a la recuperación

La etapa comprendida entre el año 2000 y 2007 a nivel interno, se caracterizó por la existencia de distintos partidos en el poder. En este sentido, es posible señalar tres actores que desde su rol como presidentes lideraron la escena: Fernando de la Rúa, cuya presidencia se extendió desde 1999 a 2001; Eduardo Duhalde, presidente provisional entre 2002-2003; y Néstor Kirchner, cuyo mandato finalizó en 2007.

De este modo, durante la primera parte de esta etapa, a partir del año 2000 nuevos actores pertenecientes a la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación⁴⁶⁹, encabezados por Fernando de la Rúa, ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional (tras derrotar a Eduardo Duhalde, candidato del PJ en las elecciones de 1999). De la Rúa, era abogado y profesor de la Universidad Nacional de Córdoba y tenía antecedentes de militancia en la UCR. Había sido senador y diputado nacional por la Capital Federal (desde 1973) y en 1996 se convirtió en el primer Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como parte de su

⁴⁶⁷ Gabriel Merino, La reconfiguración imperial de Estados Unidos y las fracturas frente al ascenso de China”, *Revista de Estudios Estratégicos*, 7, 2019, p. 27.

⁴⁶⁸ Raúl Bernal-Meza, “El escenario sudamericano...”, *op. cit.*, p. 21.

⁴⁶⁹ Espacio que unió a varios partidos políticos de centro e izquierda moderada entre los que se encontraban la UCR y el FREPASO (Frente País Solidario).

equipo, el nuevo presidente designó en el Ministerio de Relaciones Exteriores a Adalberto Rodríguez Giavarini, egresado del colegio militar y graduado en economía por la Universidad de Buenos Aires, quien tenía antecedentes como economista en distintos ámbitos de gobierno⁴⁷⁰, desde los que impulsó el saneamiento financiero y la transparencia en la gestión, dos características que, dada la situación nacional y los objetivos del gobierno de estabilización, fueron centrales en su definición como parte del nuevo gabinete. En cuanto al Ministerio de Economía, la campaña de la Alianza había enfatizado la capacidad del partido para superar la recesión y mantener la convertibilidad y la estabilidad económica a partir de cambios menores que permitieran aumentar la inversión y la producción, con una administración honesta. Con esos objetivos, de la Rúa nombró al frente del Ministerio a José Luis Machinea, licenciado en Economía de la Universidad Católica Argentina y doctor en Economía de la Universidad de Minnesota, quien tenía antecedentes en gestión durante el gobierno de Alfonsín y frente al BCRA⁴⁷¹. Sin embargo, si bien inicialmente Machinea presentó un perfil progresista, desde su asunción su gestión realizó recortes de gastos en línea con la ortodoxia económica.

De este modo, para el año 2000, los actores centrales en la escena nacional se caracterizaron por presentar trayectorias políticas asociadas al radicalismo, con formación y antecedentes en economía y, a diferencia del menemismo, disociados del sector privado.

Sin embargo, para mediados de dicho año, tras la renuncia del vicepresidente⁴⁷², envuelta en un escándalo político, se inició un efecto dominó que se plasmó en la acentuación

⁴⁷⁰ Su experiencia se desarrolló durante la presidencia de Alfonsín y durante la gestión de la Rúa en la ciudad de Buenos Aires. Se destaca su rol en la Comisión Nacional de Energía Atómica y en la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía. Asimismo, como subsecretario de Producción para la Defensa en el Ministerio de Defensa y como secretario de Planeamiento. En 1995 fue elegido diputado nacional por la UCR y entre 1998 y 1999 fue designado representante de la Ciudad ante los organismos de crédito internacionales.

⁴⁷¹ Desde 1983 fue gerente de Investigaciones y Estadísticas Económicas del BCRA. Durante el gobierno de Alfonsín fue designado subsecretario de Programación del Desarrollo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la Nación, subsecretario de Política Económica del Ministerio de Economía y, entre 1986 y 1989, presidente del BCRA. Véase Matías Kulfas, Santiago Cafiero y Guido Zack, *Entrevista a José Luis Machinea*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín, 2017. Disponible en <https://www.unsam.edu.ar/escuelas/economia/archivohistorico-eco-oral/machinea.html> [Última consulta: 27 de enero de 2024]; Julián Zicari, “Estrategias individuales, consecuencias colectivas: La renuncia de Chacho Álvarez a la vicepresidencia”, *Temas debates*, 34, 2017, pp.43-74; Joaquín Morales Solá y Chacho Álvarez, *Sin excusas*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.

⁴⁷² En el texto de su renuncia Álvarez expresó: “Y también sé que el cargo de vicepresidente no permite mayores desacuerdos sobre un tema tan sensible como el de los sobornos en el Senado”. “Texto de la renuncia

de la crisis económica y en el inicio de la crisis política, dada la posterior renuncia del ministro de Economía. Tras un breve reemplazo de Machinea, por Ricardo López Murphy el 5 de marzo de 2001 quien, al asumir, anunció un plan de ajuste que, lejos de generar estabilidad, agravó la crisis económica, el gobierno buscó ayuda en un viejo conocido: Domingo Cavallo, quien asumió el 20 del mismo mes. El regreso de Cavallo, ahora en el gobierno de la Alianza, estuvo marcado por conversaciones con gobernadores y legisladores peronistas para lograr cierto apoyo para las reformas y la concentración de poder en su figura. Sin embargo, ante las dificultades para ordenar la economía, acabó renunciando el 19 de diciembre de 2001, momento en que estalló la crisis en la calle⁴⁷³ y, vacío de apoyos, un día después, de la Rúa presentó también su renuncia a la presidencia.

A partir de entonces se inició un segundo momento de la etapa analizada, caracterizado por una extrema vulnerabilidad política⁴⁷⁴ que se plasmó en la presidencia (durante siete días) de Adolfo Rodríguez Saá (abogado, justicialista, gobernador de la provincia de San Luis desde 1983) quien sin el apoyo de los gobernadores, y tras tomar medidas como la moratoria unilateral en el pago de la deuda y la negativa a devaluar (medidas que iban mucho más allá del plazo de noventa días que sus pares le habían impuesto)⁴⁷⁵ renunció. Posteriormente, las dificultades por establecer la línea sucesoria⁴⁷⁶, desembocaron en lo que se interpretó, según Rapoport, como un acuerdo entre Eduardo Duhalde y el líder radical Alfonsín, el 1 de enero de 2002, por el que el primero obtuvo los

de Carlos "Chacho" Álvarez al cargo de vicepresidente de la Nación en octubre de 2000", *La Nación*, 8 de octubre de 2000.

⁴⁷³ Sobre la crisis de 2001 y las políticas implementadas, véase Manuel Barrientos y Walter Isaía, *Relatos de la crisis que cambió la Argentina*, Buenos Aires, editorial Patria Grande, 2011; Damián Nabot, *Dos semanas, cinco presidentes*, Buenos Aires, editorial Aguilar, 2011; Alberto Bonnet y Adrián Piva (comps.) *Argentina en Pedazos*, Buenos Aires, editorial Continente, 2009; Hugo Quiroga, *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.

⁴⁷⁴ Siguiendo la línea de sucesión, asumió el cargo el titular del Senado Ramón Puerta (perteneciente al Partido Justicialista, que había sido gobernador de Misiones entre 1991 y 1999), quien convocó a una Asamblea Legislativa para elegir el sucesor del presidente.

⁴⁷⁵ *Ibidem*, p. 290.

⁴⁷⁶ Si bien para ese momento, su reemplazo automático era nuevamente Ramón Puerta, éste presentó una licencia por lo que el 31 de diciembre de modo provisional la presidencia quedó en manos de Eduardo Camaño, titular de la Cámara de Diputados y ligado al entonces senador justicialista Eduardo Duhalde. La tarea principal de Camaño fue preparar la elección del nuevo presidente y controlar la seguridad.

votos de la Asamblea Legislativa para completar el mandato de de la Rúa hasta diciembre de 2003⁴⁷⁷.

De este modo, Duhalde se convirtió en el actor central de este segundo tramo, luego de años de experiencia en el ámbito de la política dentro del partido justicialista como diputado nacional desde 1987, vicepresidente durante el primer mandato de Menem, gobernador de la provincia de Buenos Aires hasta 1999 y, desde 2001, senador nacional⁴⁷⁸. Durante su presidencia, Duhalde nombró inicialmente a Carlos Ruckauf como titular del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴⁷⁹, y a Jorge Luis Remes Lenicov⁴⁸⁰ en el Ministerio de Economía, quien tuvo como objetivo de gestión finalizar el modelo de convertibilidad. Sin embargo, por diferencias internas, éste último renunció tres meses después de su asunción y fue sucedido por Roberto Lavagna⁴⁸¹. El ingreso de Lavagna brindó estabilidad política y económica dadas las buenas relaciones que se gestaron en dos frentes: el FMI y los gobernadores. De este modo hacia mediados de 2002 dio inicio una gestión “inesperadamente exitosa” en términos de Novaro⁴⁸², que logró una relativa estabilidad y realizar el llamado a elecciones pautado para 2003, por el que llegó a la presidencia Néstor Kirchner.

De este modo, en mayo de 2003, se inicia el último tramo de la etapa que finaliza en 2007, etapa en la que Kirchner (abogado de la Universidad Nacional de La Plata, intendente de Río Gallegos desde 1987 y gobernador de Santa Cruz desde 1991) fue el actor central. Su llegada al poder como candidato por la coalición peronista denominada Frente para la Victoria (FpV)⁴⁸³ se produjo luego de que Carlos Menem decidiera no participar del

⁴⁷⁷ Mario Rapoport, *Historia económica...*, op. cit., p. 877.

⁴⁷⁸ Véase Eduardo Duhalde, *Memorias del incendio: los primeros 120 días de mi presidencia*, Sudamericana, Buenos Aires, 2007.

⁴⁷⁹ A partir de contactos en el ámbito llegó al cargo de ministro de Trabajo de María Estela Martínez entre 1975 y 1976. Posteriormente entre 1987-1989 y 1991-1993 fue Diputado Nacional por la Provincia de Buenos Aires, luego fue elegido funcionario de Menem, primero en el cargo de ministro del Interior (1993- 1995) y luego como vicepresidente (1995-1999) y gobernador de la Provincia de Buenos Aires desde 1999.

⁴⁸⁰ Economista y académico, con antecedentes como ministro de economía de la provincia de Buenos Aires y Diputado de la Nación.

⁴⁸¹ Lavagna era economista de la Universidad Nacional de Buenos Aires y tenía amplia trayectoria en distintas áreas del Ministerio de Economía desde principios de los años '70.

⁴⁸² Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955 2020*, op. cit., pp.203-204.

⁴⁸³ Coalición fundada en dicha oportunidad para sostener la candidatura de Kirchner frente a Menem que incluyó a fuerzas políticas peronistas, de centro izquierda y un amplio espectro de partidos y organizaciones

ballotage⁴⁸⁴. De este modo, Kirchner se hizo del cargo con el 22% de los votos a su favor. Como parte de su gabinete, el nuevo presidente designó a Rafael Bielsa como ministro de Relaciones Exteriores, quien era abogado, con experiencia en organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Interamericano de Desarrollo⁴⁸⁵, además de contar con antecedentes en la administración pública⁴⁸⁶. Por su parte, en el Ministerio de Economía Kirchner avaló la continuidad de Roberto Lavagna en el cargo, lo que constituyó una señal sobre la continuidad de las políticas de corte heterodoxo iniciadas por Duhalde en el área, asociadas a la reactivación económica y las negociaciones por la deuda con el FMI.

Posteriormente, las relaciones entre Kirchner y Lavagna se volvieron complicadas después de las elecciones legislativas de octubre de 2005⁴⁸⁷ y el ministro fue reemplazado en su cargo a fines de noviembre de dicho año por Felisa Miceli, economista que hasta el momento era la titular del Banco Nación. En la misma fecha fue sustituido también el Canciller Bielsa, asumiendo el cargo el vicedecano Jorge Taiana, quien era sociólogo, profesor y tenía antecedentes como embajador⁴⁸⁸.

Con este gabinete, el gobierno de Kirchner llegó al final de su mandato en 2007 en un contexto marcado por la emergencia de una oposición política relativamente articulada, y representada por figuras como el ex ministro de Kirchner, Roberto Lavagna, Mauricio Macri y Ricardo López Murphy, actores que cobraron relevancia en la escena política como competidores del gobierno en las elecciones presidenciales de octubre de 2007.

sociales, así como algunos disidentes del radicalismo, socialismo y comunismo. María Cecilia Míguez, *Partidos políticos...*, op. cit., p. 253.

⁴⁸⁴ Véase Nicolás Cherny, Germán Feierherd y Marcos Novaro, "El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)", *América Latina hoy*, 2010, 54, pp.15-41.

⁴⁸⁵ "Rafael Bielsa: Un jurista militante. Del exilio al ministerio, 2003- 2005", Entrevista, en Mario Rapoport, *Historia Oral...*, op. cit., pp. 743 a 761.

⁴⁸⁶ Había sido asesor de gabinete en la Secretaría de Legal y Técnica de Presidencia de la Nación (1989 -1990) y durante el gobierno de Fernando de la Rúa, Síndico General de la Nación, cargo en el que permaneció hasta finales de 2001.

⁴⁸⁷ En dichas elecciones la interna en la Provincia de Buenos Aires entre Eduardo Duhalde y su esposa Hilda "Chiche" Duhalde por el PJ tradicional y el FpV encabezado por la esposa del presidente, Cristina Fernández, decantó en una clara consolidación y aceptación del proyecto y liderazgo de Kirchner, resultando en un aval al gobierno nacional, así como también en la aparición en la escena nacional de una nueva figura política, la de Cristina Fernández. Por otro lado, en Capital Federal surgió una nueva fuerza política que se denominó Propuesta Republicana (PRO) encabezada por Mauricio Macri (empresario y dirigente futbolístico) lo cual tuvo implicancias directas sobre la configuración del escenario político al representar, por primera vez, el surgimiento de un proyecto político no tradicional de oposición.

⁴⁸⁸ En Guatemala durante la presidencia de Menem.

b) Lineamientos de política exterior en tiempos turbulentos (2000-2007)

La etapa que transcurre entre los años 2000 y 2007 en Argentina estuvo atravesada por la crisis de 2001, que influyó en todas las áreas de la política nacional, incluso en la conformación de los lineamientos de la política exterior. Esta última, se vio afectada tanto por el desenlace previo de la crisis como por el período de normalización posterior⁴⁸⁹.

De este modo, durante la primera parte de esta etapa, encabezada por de la Rúa y su canciller Giavarini (hasta 2001) el Ministerio de Relaciones Exteriores en manos de un economista, era presentado como un instrumento clave para colaborar en la generación de una nueva política de previsibilidad, confiabilidad y coherencia⁴⁹⁰ de cara al exterior. Dicho vínculo entre la economía y la política exterior contemplaba la elaboración de políticas de Estado sobre aquellos temas considerados como primordiales, los cuales, según Giavarini, incluían la integración política y económica sudamericana como un objetivo central; el afianzamiento de la paz y la seguridad internacionales y la democratización del sistema internacional⁴⁹¹. Esto se plasmó en el cambio respecto a la estrategia por Malvinas, basada en la reanudación de las negociaciones por la soberanía de las islas y el abandono de la política de “seducción a los kelpers”; y en el apoyo a la mayor democratización de Naciones Unidas, especialmente del Consejo de Seguridad. Sin embargo, con el correr de los meses, y, como señala Bernal-Meza, ante el “fuerte condicionamiento político derivado de la situación económica y financiera heredada, agravada por las débiles políticas implementadas”⁴⁹², que dependieron del apoyo estadounidense para la obtención de fondos del FMI, los lineamientos propuestos por el gobierno acabaron mostrando una continuidad respecto a la política de alineamiento implementada hacia Estados Unidos. De este modo, se trató de disminuir las diferencias y propiciar los acercamientos. En esta misma sintonía, Argentina mantuvo su compromiso frente al terrorismo, en un escenario marcado por el ataque del 11S en Nueva York y, con la llegada de Cavallo al Ministerio de Economía en

⁴⁸⁹ Julián Kan, “La política exterior también en crisis. Rupturas y continuidades de la política internacional Argentina luego de la crisis del 2001” [documento] s/d.

⁴⁹⁰ Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina...”, *op. cit.*

⁴⁹¹ Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini sobre la política exterior argentina”, Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de mayo de 2000.

⁴⁹² Raúl Bernal-Meza, “Política exterior argentina...”, *op. cit.*, p. 89.

2001 y su necesidad de concentrar poderes y mantener la convertibilidad, la política exterior privilegió la relación con Estados Unidos. Consecuentemente, las posibilidades de negociar el ALCA se incrementaron, en detrimento de la relación con el MERCOSUR⁴⁹³ y el proceso de integración sub-regional.

Estos lineamientos, respecto a Estados Unidos se mantuvieron, en gran parte durante el gobierno provisional de Duhalde⁴⁹⁴, dada la todavía crítica situación económica y social del país. Sin embargo, algunos elementos comenzaron a rediseñarse, especialmente respecto a un acercamiento en relación con Brasil y el MERCOSUR, y a la necesidad de diversificar los vínculos externos, apostando a lo que su canciller definió como “vínculos poligámicos” vinculados al aumento de las relaciones con Europa y Brasil⁴⁹⁵.

El rediseño de la política exterior se profundizó a partir de 2003, durante el último tramo de esta etapa, bajo el gobierno de Kirchner. Cuyo objetivo declarado en el área fue "reinstalar a la Argentina en el mundo" y "devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía"⁴⁹⁶. De este modo, siguiendo al canciller Taiana, Kirchner:

promovió la recuperación y reafirmación de aquellos principios sobre los que se fundamentó históricamente la política exterior argentina, que fueran ignorados ocasionalmente por algunos gobiernos constitucionales y violados durante las dictaduras. Estos principios fundamentales son el respeto y la promoción de los derechos humanos y la democracia, la vigencia del derecho internacional y el multilateralismo, la búsqueda de consensos en las organizaciones de la comunidad internacional, la no intervención en los asuntos internos de otros Estados y la solución pacífica de los conflictos⁴⁹⁷.

Los nuevos lineamientos dieron centralidad a las alternativas que podían ofrecer los lazos regionales y el proceso de integración,⁴⁹⁸ ejes que convirtieron a la región en un área prioritaria de la política exterior, y especialmente a Brasil en un socio clave. Del mismo modo, se contemplaron los vínculos con los nuevos actores de la escena latinoamericana

⁴⁹³Por tanto, el vínculo con Washington, a los ojos de de la Rúa, era vital para mantener la convertibilidad. Leandro Morgenfeld, *Argentina y Estados Unidos. Relaciones peligrosas*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012.

⁴⁹⁴ Véase Alejandro Simonoff (coord.) “Informe sobre de la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde”, Serie Estudios e investigaciones, 33, IRI, La Plata, 2008.

⁴⁹⁵ “Carnales pero ‘poligámicas’”, *Página12*, 4 de enero de 2002.

⁴⁹⁶ Frente para la Victoria, *Plataforma Electoral del Frente para la Victoria*, 2003.

⁴⁹⁷ Jorge Taiana, “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina”, *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil, 2006, p. 5.

⁴⁹⁸ Miguel Agustín Torres, "Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado", *Estudios Internacionales de la Complutense*, 2 (13) 2010, p.104.

como Evo Morales en Bolivia y Hugo Chávez en Venezuela⁴⁹⁹, apuntando a una integración que excediera los meros marcos económicos e incluyera cuestiones identitarias y culturales. Asimismo, la política exterior propició la participación en espacios multilaterales para coordinar posiciones en foros internacionales, beneficiando la toma de decisiones compartidas, en términos de una autonomía relacional. Desde esta perspectiva, se continuó con la condena al terrorismo internacional, la reivindicación de la soberanía sobre Malvinas y se incorporaron cuestionamientos a los organismos multilaterales de crédito, especialmente al FMI⁵⁰⁰. De este modo, los lineamientos de la política exterior de la etapa, comenzaron progresivamente, desde 2002 y hasta 2007, un recorrido caracterizado por la búsqueda de espacios de influencia y la toma de decisiones independientes.

c) Política interna: economía y sociedad, de la crisis a la reactivación

La etapa comprendida entre el año 2000-2007 estuvo atravesada, en cuanto a la política interna de Argentina, por el proceso que derivó en la crisis de 2001 y su posterior salida o reactivación, que impactó en el área económico y social.

En este sentido, durante el primer tramo de la etapa, a lo largo del gobierno de la Rúa y a pesar de un discurso a favor del cambio, se mantuvo una concepción del rol del Estado similar a la de la etapa anterior, en la que la economía, desde una mirada ortodoxa, conformó el eje clave de la administración, de la mano del mantenimiento de la convertibilidad.

De este modo, ante un panorama dado por una demanda agregada⁵⁰¹ deprimida, las exportaciones estancadas, elevados índices de desempleo y la crisis del endeudamiento externo que condicionaba la política económica, el gobierno decidió realizar un aumento de impuestos, bajo la promesa de mantener la convertibilidad y sostener el “uno a uno”⁵⁰². En esta línea, se impulsó la Ley de Reforma Tributaria⁵⁰³, con el fin de aumentar el impuesto a

⁴⁹⁹ Véase Roberto Pizarro, “El difícil camino de la integración regional”, *Nueva Sociedad*, 214, 2008, p. 24-35; Tullo Vigevani y Haroldo Ramanzini Jr, “Brasil en el centro de la integración”, *Nueva Sociedad*, 219, 2009, p. 76-97.

⁵⁰⁰ Alejandro Simonoff, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, 10 (5) 2009, pp. 71-86.

⁵⁰¹ Entendida como la suma del gasto en bienes y servicios de los consumidores, las empresas y el Estado.

⁵⁰² Marcos Novaro, *Historia de la Argentina 1955-2020, op. cit.*, pp. 276-27.

⁵⁰³ “De la Rúa pide una ley extra contra el déficit”, *La Nación*, 24 de diciembre de 2001. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-rua-pide-una-ley-extra-contra-el-deficit-nid166095/> [Última consulta: 29 de noviembre de 2023].

las ganancias, realizar quitas a las jubilaciones y generalizar la aplicación del IVA, lo que implicó un aumento de casi todos los impuestos internos⁵⁰⁴. Más adelante, se intentó bajar el gasto a partir de un recorte entre el 12 y el 15% de salarios públicos y privados y en julio de 2000 se buscó equiparar los ingresos con los gastos del Estado recortando las jubilaciones el 13%. Sin embargo, pese a los sucesivos recortes, la recaudación también se comprimó y el déficit primario no logró reducirse. Con posterioridad, se impulsó la Ley 25.250 de Reforma Laboral, que apuntó a acentuar la flexibilidad de contratos y descentralizar las negociaciones para adecuar las relaciones laborales a los criterios de organismos externos, además de extender los períodos a prueba y abaratar el costo laboral. Esta política fue profundizada tras la asunción de Cavallo en marzo de 2001, quien obtuvo poderes especiales para decidir por decreto una profunda reforma del Estado, desregular sectores de la economía y modificar impuestos y tasas⁵⁰⁵. El nuevo ministro, además, con apoyo financiero externo llevó a cabo el “megacanje”, que permitió canjear deuda con vencimiento próximo, por deuda con un vencimiento a mayor plazo. Sin embargo, el déficit fiscal creció (alcanzando el 7% del PBI en 2001) y la fuga de capitales se aceleró (más de 10.000 millones de dólares en julio). Ante la exigencia de contener el déficit por parte de acreedores, ese mes se logró la Ley de Déficit Cero (25.453) con la que se avaló otra reducción de sueldos y jubilaciones y el congelamiento de transferencias a las provincias⁵⁰⁶. Esta situación llevó a que los gobiernos provinciales emitan sus propios bonos o “cuasimonedas” para pagar deudas, sueldos y gastos⁵⁰⁷. Mientras, los niveles de descontento⁵⁰⁸, empobrecimiento y desocupación aumentaron en el país a medida que la depresión cobró fuerza⁵⁰⁹.

Frente a este panorama, la situación de la convertibilidad de veía como inviable. Las cifras del último trimestre de 2001 reflejaban la profundización de la crisis: el desempleo

⁵⁰⁴ Sancionada finalmente como Ley 25.239.

⁵⁰⁵ “Cavallo ya puede usar los poderes especiales”, *La Nación*, 30 de marzo de 2001. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/57965-cavallo-ya-puede-usar-los-poderes-especiales> [Última consulta: 30 de noviembre de 2023].

⁵⁰⁶ *Ibidem*, p. 281.

⁵⁰⁷ Mariana Luzzi, “Las Monedas de la Crisis: Pluralidad Monetaria en la Argentina de 2001”, *Revista De Ciencias Sociales*, 17, 2010, p. 205-221.

⁵⁰⁸ El descontento y la desaprobación se plasmó en elecciones legislativas de octubre de 2001 en las que la Alianza experimentó una gran derrota basada en el “voto -bronca”.

⁵⁰⁹ Martín Slipczuk y Matías Di Santi, “¿Cómo evolucionó la pobreza en la Argentina con cada presidente?”, *Chequeado*, 31 de marzo de 2021. Disponible en <https://chequeado.com/el-explicador/como-evoluciono-la-pobreza-con-cada-presidente/> [Última consulta: 30 de noviembre de 2023].

llegó a los 4,8 millones (un 18,3% de la población activa); considerando a los subocupados, la cifra llegaba al 34,6%. La deuda pública alcanzaba los 132.000 millones de dólares. Los datos previos en noviembre mostraban caídas del 11,6% en la industria; 18,1% en la construcción, 27,5% en la industria automotriz⁵¹⁰. Asimismo, la brusca caída de los depósitos llevó al gobierno a adoptar a principios de diciembre de 2001 mediante el Decreto de necesidad y urgencia 1570 el denominado “corralito”, un mecanismo de bancarización forzosa que impidió el retiro de dinero. Como señala Rapoport este fue el reconocimiento de que la convertibilidad se había derrumbado por completo⁵¹¹.

En simultáneo y ante la falta de respuesta a las demandas sociales, desde los primeros días del mes de diciembre, las franjas más empobrecidas de los sectores populares y posteriormente, los sectores medios a través de “cacerolazos”, salieron a la calle y cortaron rutas en diferentes puntos del país. Para mediados de mes las movilizaciones contra el gobierno y su política económica se intensificaron y entre el 15 y el 19 comenzaron a producirse saqueos y choques entre manifestantes y policía. El 19 a la noche el presidente anunció la implantación del Estado de Sitio por treinta días. A contramano de esto, la población salió masivamente a las calles en las principales ciudades del país al grito de “que se vayan todos”⁵¹². Tras la renuncia de Cavallo, la multitud se mantuvo. En Capital Federal, las organizaciones sociales comenzaron a intentar pasar las vallas que rodeaban la Casa Rosada y se inició la represión policial, que acabó con la renuncia de de la Rúa.

Tras los eventos de diciembre, la llegada de Duhalde a la presidencia comenzó a expresar una nueva concepción del rol del Estado, tendiente a abandonar la retracción anterior y a reforzar su rol social y en la economía. De este modo, en principio, se aprobó en el Congreso la Ley de Emergencia Económica⁵¹³, al mismo tiempo, que comenzaron a

⁵¹⁰ Véase INDEC, “Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación correspondientes al total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante”, 2003. Disponible en www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/archivo/shempleo1.xls [Última consulta: 19 de noviembre de 2023].

⁵¹¹ Mario Rapoport, “*Historia económica...*”, *op. cit.*, p. 918.

⁵¹² Véase Germán Pérez, “Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente”, *Argumentos. Revista de crítica social*, 2002, 1. Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/809/695> [Última consulta: 19 de noviembre de 2023].

⁵¹³ Que determinó, entre otras cosas, el congelamiento de las tarifas de los servicios públicos (que dejaron de indexarse según la evolución de precios de Estados Unidos), se limitaron a seis meses los despidos

decretarse aumentos salariales no remunerativos tanto en el ámbito público como privado. Además, ante una economía con escasa competitividad externa y una demanda interna en descenso, se decidió el abandono de la Convertibilidad y el congelamiento de los plazos fijos, lo que se denominó “corralón”. La modificación en el tipo de cambio⁵¹⁴, encabezada por Remes Lenicov, permitió tanto al sector industrial como al agrícola incrementar sus exportaciones iniciando un proceso de reactivación económica, en una coyuntura internacional favorable caracterizada por una demanda sostenida y altos precios de las *commodities*. Posteriormente, el ministro Lavagna, enmarcado en los objetivos estipulados desde Presidencia, propuso avanzar en la macroeconomía, al retirar las cuasimonedas y controlar el dólar. Sin embargo, a pesar de una notable mejoría de la situación, los índices macroeconómicos aún mostraban un deterioro a finales de 2002. Ese año el PBI cayó un 10,9%, la inversión un 36,1% y el consumo un 12,7%, mientras que los principales indicadores sociales continuaban en descenso⁵¹⁵, a excepción de los niveles de empleo.

En cuanto la concepción y el rol del Estado en los temas político- sociales, Duhalde propuso tres objetivos: reconstruir la autoridad política e institucional, garantizar la paz social y sentar las bases para el cambio de modelo económico y social⁵¹⁶. Para esto, dialogó con los nuevos actores surgidos de la crisis, tales como el movimiento asambleario⁵¹⁷, damnificados por la confiscación de ahorros, cooperativas de trabajo de ex empleados de

injustificados y las deudas de hasta cien mil dólares fueron pasadas a pesos. Daniel Azpiazu y Martín Schorr, “Privatizaciones. La renegociación de los contratos entre la administración Duhalde ¿Replanteo integral de la relación estado-empresas privatizadas o nuevo sometimiento a los intereses de estas últimas?”, *Realidad económica*, 193, s/d. Disponible en <https://iade.org.ar/noticias/privatizaciones-la-renegociacion-de-los-contratos-entre-la-administracion-duhalde-0> [Última consulta: 30 de noviembre de 2023].

⁵¹⁴ Inicialmente, el gobierno intentó mantener una correlación de un dólar= 1,40 pesos pero, finalmente, optó por liberarlo. Esto ocasionó una suba inicial de hasta 4 pesos, que acabó en una banda de flotación cercana a los 3 (tras la implementación de medidas ortodoxas como contención del gasto).

⁵¹⁵ Antonela Giglio y Mariano Roark, *op. cit.*

⁵¹⁶ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa*, 1 de enero de 2002, versión taquigráfica, Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina.

⁵¹⁷ Movimiento nacido al calor de la protesta de 2001 que permitió conformar comisiones desde las que se abordaban problemas comunes (como lo precios, las falencias en el área de salud, la educación y vivienda, la desocupación. Hernán Ouviña, “Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe*, CLACSO, 2002.

empresas quebradas o vaciadas, clubes de trueque⁵¹⁸ y cartoneros⁵¹⁹ (que para ese momento rondaban, sólo en Capital Federal, la cifra de 35.000)⁵²⁰. A partir de esto se llevaron a cabo una serie de medidas de carácter social⁵²¹ que contemplaban fondos para los jefes de familia desocupados por un lapso de tres meses (medida que derivó en lo que más tarde se conoció como el Plan Jefes y Jefas de Hogar), y otra asistencia social que abarcaba la entrega de medicamentos⁵²². Este accionar del gobierno, instaló en la sociedad el concepto de que todo habitante, en su concepción de ciudadano, tenía derecho a un ingreso mínimo y, si bien también fue asociado a una práctica clientelística, en su conjunto, las medidas tomadas reflejaron una nueva concepción del Estado como interventor en la evolución de la economía, con el fin de recuperar el bienestar social y los niveles de consumo interno.

Sin embargo, los reclamos al gobierno continuaron y el 26 de junio de 2002 en el puente Pueyrredón, tras la denominada “Masacre de Avellaneda”⁵²³, el gobierno modificó la fecha de entrega del poder pactada para fines de 2003, adelantando las elecciones a abril de 2003.

⁵¹⁸ Tras el colapso del sistema financiero intercambiaron sus productos o servicios de manera directa o mediante el empleo de “créditos” equivalentes a pesos.

⁵¹⁹ Personas que se dedican a recolectar y vender cartones y papeles (que pueden ser reciclados). En Argentina, a partir de 2001, cobraron protagonismo dado que: “los cartoneros forjaron sus propias organizaciones políticas, tejieron alianzas estratégicas con otras agrupaciones e intervinieron en diferentes conflictos”. Nicolás Villanova, “La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político”, *CDC*, 31 (87) 2014, pp. 127-156.

⁵²⁰ Sobre nuevas formas de organización social a partir de 2001 véase Maristella Svampa, “Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina”, *Observatorio social de América latina*, 2007. Disponible en <https://maristellasvampa.net/archivos/ensayo38.pdf> [última consulta 22 de noviembre de 2023]; y de la misma autora, “El análisis de la dinámica asamblearia. Las asambleas de Villa Crespo y Palermo, en Inés González Bombal (comp.) *Nuevos movimientos sociales y ONG en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires, CEDES, 2003; Hernán Ouviaña, *op. cit.*; Nicolás Iñigo Carrera y María Celia Cotarelo, “La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización”, *PIMSA. Documentos y Comunicaciones* 2003, 7 (VII) Buenos Aires, 2004, pp. 214- 218.

⁵²¹ Dado que para el primer trimestre de 2002 el 51,4 % de la población (unas 18.2 millones de personas) se encontraban por debajo de la línea de pobreza. Informe del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, Presidencia de la Nación, mayo de 2002.

⁵²² Denominado “Remediar” y llevado adelante desde el Ministerio de Salud de Nación permitiendo proveer medicamentos gratuitos en sectores necesitados.

⁵²³ En la que fueron asesinados los piqueteros Maximiliano Kosteki y Darío Santillán a manos de la policía. Véase Gabriel Esteban Merino, *La masacre de Kosteki y Santillán: Acerca del mecanismo de golpe de estado. Proyectos estratégicos en disputa* [Tesis de Licenciatura] Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Memoria FAHCE, 2007.

Con la llegada de Néstor Kirchner a la presidencia, se pusieron de manifiesto continuidades respecto la política económica y social implementada por su antecesor, aunque se profundizó el rol del Estado en las mismas. En este sentido, desde su plataforma electoral, el FpV mostró una intención por retomar discursivamente la identidad histórica del peronismo. Esto implicó, redefinir el papel que le asignaba el Estado, el cual aparecía como “sujeto económico activo”, a la vez que se recalca la importancia de la reactivación del mercado interno, junto a un interés expreso por incorporar demandas provenientes del proceso de movilización social y político de los meses anteriores⁵²⁴.

De esto modo, y ante la necesidad de aumentar la legitimidad del gobierno, tras el bajo porcentaje de votos con el que accedió al cargo y para atraer a la ciudadanía que, como señala Maristella Svampa, aún presentaba una fuerte desconfianza hacia la clase política⁵²⁵, Kirchner recibió en la Casa Rosada a los líderes del movimiento piquetero y a los organismos de defensa de derechos humanos⁵²⁶, a la vez que profundizó el rol del Estado. Esto se visibilizó en la intervención de la obra social de los jubilados (PAMI), el lanzamiento de un plan alimentario y en el anuncio de aumento de los salarios mínimos y jubilaciones. Por otro lado, reemplazó la cúpula del Ejército y propuso anular las leyes de Obediencia Debida y Punto Final, que habilitaron el juzgamiento de militares en la Argentina⁵²⁷, a la par que acompañó los pedidos del sindicalismo acercándose a la CTA (Central de Trabajadores de la Argentina) y la CGT (Confederación General del Trabajo), generando un marco de apoyo de distintos sectores.

De este modo, bajo un tipo de cambio alto “administrado” por el Banco Central, sumado al incremento de las cantidades exportadas, el PBI pasó de resultado negativo de

⁵²⁴Néstor Kirchner, *Plan de gobierno*, Buenos Aires, Equipo y planes de gobierno, 2003.

⁵²⁵ Maristella Svampa, "Relaciones peligrosas", *El Rodaballo*, 15, 2004. Disponible en <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo02.pdf> [Última consulta 28 de noviembre de 2023].

⁵²⁶ Juan Carlos Torre, "La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista", en CEDIT (comp.) *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires, La Crujía- UTDT, 2005.

⁵²⁷Esto continuó el accionar iniciado por el FREPASO en el Congreso de la Nación en 1998 cuando se derogaron las Leyes de Obediencia Debida y Punto Final. El accionar de Kirchner, al declarar la nulidad, convalidado por la Corte Suprema de Justicia que las declaró inconstitucionales el 14 de junio de 2005, fue más allá, al permitir reabrir e iniciar nuevos procesos.

10,9% en 2002, a 8,8% en 2003⁵²⁸, que creció de forma acelerada hasta comienzos de la crisis mundial en 2007-2008⁵²⁹. Esta mayor solidez financiera permitió acumular reservas y, en 2005, a través del ministro Lavagna, reestructurar y cancelar la deuda con el FMI⁵³⁰. Sin embargo, a pesar de la mejora en la situación general, el aumento de la inflación, llevó al gobierno a ejercer presión para controlar el aumento de precios. Esta política, inició una disputa con el sector ganadero⁵³¹ que se extendió al agrícola, dado el aumento a las retenciones de granos⁵³².

Hacia el fin del gobierno de Kirchner la economía mostró un:

crecimiento cercano al 8,5%, en un sendero de 19 trimestres consecutivos de expansión, con un aumento acumulado en el PBI de 39,4% respecto al peor momento de la crisis [a lo que se] sumó la dinámica inversora y la recuperación de la masa salarial (y su impacto en el consumo)⁵³³.

A partir de entonces y hasta la finalización de su mandato, el gobierno radicalizó su posicionamiento intervencionista. Negoció con las empresas privatizadas: Correo Argentino, aguas y cloacas, que fueron re-estatizadas e intentó avanzar con la firma española que controlaba Aerolíneas. Asimismo, actualizó las jubilaciones y salarios públicos, amplió los subsidios y mantuvo las tarifas congeladas. Esto, sumado a la sostenida reducción del desempleo, permitió que las tasas de pobreza que habían rondado un 62% se sitúen por

⁵²⁸ Datos extraídos de las cuentas nacionales del Banco Mundial. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR> [Última consulta: 1 de diciembre de 2023].

⁵²⁹ Mario Rapoport, *Política internacional argentina...*, op. cit., p.179.

⁵³⁰ Al respecto, véase Mario Damill, Roberto Frenkel y Martín Rapetti, “La deuda argentina: historia, default y reestructuración”, *Desarrollo económico*, 178 (45) 2005, p. 187-233; Francisco Cantamutto, “Algunos aspectos sobre la renegociación internacional de la deuda externa argentina”, Conferencia FLACSO-ISA. 2014; Alfredo Macías Vázquez, “La reestructuración de la deuda soberana: multilateralismo, acción colectiva y canje”, *Problemas del desarrollo*, 155 (39) 2008, pp. 55-76.

⁵³¹ Sector que entre julio y agosto de 2006 realizó el primer paro contra el gobierno, reclamando el levantamiento total de las restricciones a la exportación de carne impuestas por el gobierno, con el fin de bajar el precio de la hacienda en el mercado nacional y garantizar el abastecimiento.

⁵³² Las retenciones al campo subieron desde el año 2002 tras la devaluación de la moneda. En el caso de la soja la alícuota comenzó en 13,5% y rápidamente pasó a 23,5%. A principios del 2007, el presidente Kirchner decidió elevarla cuatros puntos porcentuales más para financiar las compensaciones cruzadas a la industria alimenticia. Tras una fuerte escalada de los precios internacionales, a 27,5% y luego, en noviembre del 2007, al 35%. Para la misma fecha el girasol pagó el 32%, el trigo 28% y el maíz 25%. “US\$ 1.250 millones para los chacareros”, *Clarín*, 10 de julio de 2008. Disponible en <https://www.agrositio.com.ar/noticia/89696-us-1250-millones-para-los-chacareros.html> [Última consulta: 2 de diciembre de 2023].

⁵³³ Diego Coatz y Sergio Woyecheszen, “Cinco años de crecimiento económico: Perspectivas para el 2007”, *Revista UIA*, 20 de febrero de 2007. Disponible en <https://uia.org.ar/centro-de-estudios/1422/cinco-anos-de-crecimiento-economico-perspectivas-para-el-2007/> [Última consulta: 2 de diciembre de 2023].

debajo del 40%, y la desocupación pase del 19,7% al 8,5% al finalizar su mandato en 2007, números que en 2007 valieron el triunfo del FpV encabezado por Cristina Fernández.

1.3.3 Consideraciones de la tercera etapa: las posibilidades de la autonomía ante escenarios de transición y crisis

En la etapa que se inició en el año 2000 y se extendió hasta el 2007, los gobiernos nacionales se encontraron con un escenario externo e interno atravesado por un profundo cambio de tendencias que condicionó, en algunos aspectos, y favoreció, en otros, la práctica de la autonomía.

En el ámbito internacional, la transición y reconfiguración del poder mundial desde una distribución de tipo hegemónica hacia una multipolar, fue la principal característica de la etapa. En este marco, se dieron una serie de cambios que pueden considerarse propicios para el desarrollo en Argentina de prácticas autonómicas, al facilitar la generación de espacios entendidos como márgenes de maniobra (en términos de Puig) o nuevas relaciones a partir de las cuales coordinar políticas o adoptar posiciones comunes (en términos de Russell y Tokatlian). Tales cambios estuvieron dados por: la modificación de la estrategia de Estados Unidos tras los ataques terroristas, que llevó a que la potencia concentre sus esfuerzos en la denominada “guerra contra el terrorismo”, especialmente en Afganistán e Irak; el auge de China en la escena internacional, especialmente a partir del afianzamiento de vínculos comerciales y económicos en espacios como Latinoamérica que tradicionalmente eran ocupados por Estados Unidos, con la consecuente mejora en los precios internacionales de las *commodities*; y, la aparición de gobiernos de tendencia progresista en la región latinoamericana, que propiciaron nuevos diálogos y la gestación de proyectos estratégicos, de integración política y económica, diferenciados de la propuesta de la potencia del Norte. A estos se sumó la crisis de las *subprime* en Estados Unidos, cuya repercusión mundial demostró la consolidación de la tendencia al re-centramiento de la economía global, y reforzó la noción de un orden internacional en transición (hacia otro con distintos polos de poder).

Por su parte, el contexto nacional de esta etapa no resultó, inicialmente, favorecedor para el desarrollo de una práctica autonomista en Argentina, entendida como búsqueda de

márgenes de maniobra y toma de decisiones independientes, dada la inestabilidad y fragilidad del sistema político y económico que desembocó en la crisis de 2001. Por el contrario, la vulnerabilidad del contexto propio de la crisis, sumado a un perfil de los actores tomadores de decisión que privilegió una política económica conservadora, junto a lineamientos de política exterior que, a pesar de intentar generar nuevos vínculos, mantuvieron la relación con Estados Unidos como prioridad, conformaron un escenario favorecedor para una práctica de la autonomía entendida como “costo”, asociada al bajo perfil y la no confrontación.

Este escenario comenzó a modificarse hacia 2002, cuando se identifican signos de reactivación y superación de la crisis. En dicho momento convergen, además, un cambio de los actores tomadores de decisiones, asociados a una nueva concepción del Estado basada en un rol interventor en la economía y en el ámbito social; y nuevos lineamientos de política exterior caracterizados por el multilateralismo, la defensa de la soberanía y el fortalecimiento de los vínculos regionales (a expensas de la privilegiada relación con Estados Unidos).

En este sentido, es a partir de la segunda mitad de esta etapa cuando tanto el contexto interno como el externo conforman un marco de acción con características que, coincidentemente, favorecen el desarrollo de una práctica de la autonomía entendida como toma de decisiones independientes y/o en un sentido relacional.

CAPÍTULO 2

Argentina y la deuda con el FMI.

La autonomía en las cuestiones económicas de la agenda de política exterior

La historia de la política exterior argentina de los últimos cuarenta años está atravesada en el área económica por la cuestión de la deuda externa, la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y consecuentemente, por el vínculo establecido con Estados Unidos. Esta vinculación no ha sido lineal en el tiempo, por el contrario, ha fluctuado entre momentos de tensión y distensión en el marco de los propios cambios del contexto nacional e internacional. Pero también, como sostenemos en este capítulo, esto ha respondido, en parte, a la forma en que quienes ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional interpretaron dicho contexto, y especialmente, el rol del FMI (y de Estados Unidos), conformando interpretaciones de la autonomía que se plasmaron en acción política y discursiva.

En este sentido, los distintos gobiernos argentinos desde el regreso de la democracia se han posicionado ante el FMI planteando estrategias diversas, en las que la autonomía y sus distintas interpretaciones han cumplido un rol clave para explicar los cambios, fluctuaciones y permanencias en dicha relación.

Este capítulo tiene por objetivo reconstruir las distintas etapas que atravesó la agenda de política exterior argentina respecto la deuda y el FMI, teniendo como criterio ordenador la interpretación de autonomía que prevaleció en cada una, entendiendo que es en las dinámicas propias de la historia donde las teorías se expresan, complejizan o desestiman. Para lograr esta identificación se tienen en cuenta, por un lado, los discursos del Poder Ejecutivo ante la Asamblea Legislativa Nacional (así como los Informes Anexos presentados en dichas oportunidades) y los discursos anuales ante la Asamblea General de Naciones Unidas, que permiten distinguir, en primera instancia, dos ámbitos de enunciación (nacional e internacional) así como las diferencias y/o similitudes en su contenido respecto la autonomía. Por otro lado, y para dar cuenta de la praxis política, se recurre a documentos tales como las Cartas de Intención, Memorándums, Acuerdos Técnicos e informes oficiales del gobierno nacional y del FMI, que evidencian la relación de Argentina con el organismo y los compromisos asumidos, así como también las leyes y decretos del Poder Ejecutivo Nacional al respecto. A partir de ellos, el análisis se sistematiza a través de las siguientes preguntas: ¿la autonomía aparece en el discurso? ¿es referenciada de modo explícito, implícito o se la omite? ¿Se menciona al FMI y a Estados Unidos? ¿Cómo se interpreta su

rol? ¿Se presenta en el discurso destinado al ámbito nacional o internacional? ¿Con qué otros términos se asocian? ¿Aparece en la praxis? ¿En qué hechos? ¿Se la vincula a aspectos positivos o negativos de la política exterior? Estas preguntas permiten distinguir por un lado la relación y coherencia entre la autonomía como principio enunciativo y su praxis, y por otro, asociarla a rasgos prevalentes en las teorías argentinas identificándola como “margen”, como “costo” o como “relación”.

Con este fin, en la primera parte del capítulo se reconstruye el contexto en que se originó el Fondo Monetario en 1944, así como sus principales modificaciones en el tiempo, con el objetivo de comprender su funcionamiento y el rol de la institución en países que, como Argentina, necesitan de sus servicios. Seguidamente, se analiza específicamente la relación del organismo con el país desde el momento de su inclusión y hasta 1983, lo que permite identificar las características y antecedentes directos que conforman el punto de partida del período de estudio.

En el siguiente párrafo se comienzan a delimitar las etapas propiamente dichas. La primera, se aboca a reconstruir el período 1983- 1984 atravesado por la llegada al poder de Alfonsín y el regreso de la democracia, junto al desafío de pensar y ejercer la autonomía entendida como toma de decisiones independientes ante el FMI, en un momento de relativo distanciamiento respecto de Estados Unidos. La siguiente, asociada a una etapa de transición, se centra en los límites del discurso y la práctica autonomista de Alfonsín y en los cambios que evidencian el camino hacia una autonomía de bajo perfil entre 1985 y 1990, en el marco del inicio del apogeo del modelo neoliberal a nivel mundial; mientras que, la tercera etapa, reconstruye la década que va de 1991 a 2001 en la que Argentina se convierte en el “mejor alumno” del FMI en un contexto de triunfo de la hegemonía estadounidense, en el que la autonomía modifica su interpretación en cuanto a su contenido político, inmersa en los beneficios de integrarse al primer mundo, que decantan, hacia el final de la etapa, en la crisis de diciembre de 2001. Por último, la quinta etapa se aboca al período iniciado tras la crisis y su proceso de recuperación entre 2002 y 2007, atravesada por el dilema de recuperar la economía y obtener financiamiento por un lado y, por otro, por la necesidad de acabar con la relación de dependencia y sujeción que la deuda generaba con el FMI, apostando a una

búsqueda de la autonomía en términos de libertad y toma de decisiones independientes, en consonancia con un momento de cambios y desafíos para la potencia estadounidense.

Finalmente, y como resultado del análisis de estas etapas, surge una serie de conclusiones parciales que evidencian las fluctuaciones y similitudes entre las etapas a lo largo del desarrollo de la agenda de política exterior económica respecto del tema abordado, demostrando el rol fundamental de la teoría de la autonomía para comprenderlas.

2.1 El desarrollo histórico del FMI

El nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) se remonta al período final de la Segunda Guerra Mundial y a la búsqueda de soluciones factibles de paz y estabilidad duradera mediante una política internacional de estabilidad de las relaciones financieras, de las balanzas de pago y de los equilibrios monetarios nacionales. Entre el 1 y el 22 de julio de 1944, representantes de 44 naciones se dieron cita en la ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, en la Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas y Asociadas. Si bien la Segunda Guerra Mundial se prolongaría un tiempo más, el triunfo de las naciones aliadas ya era evidente, por lo que se planteaban nuevos desafíos como el de crear un sistema monetario internacional⁵³⁴ más sólido y estable que evitara la recurrencia de acontecimientos que desequilibraran las balanzas de pago, especialmente de los países desarrollados, tal como había sucedido con la Gran Depresión (1929-1933). Para ese momento, Estados Unidos era gobernado por Franklin D. Roosevelt (4 de marzo de 1933-12 de abril de 1945)⁵³⁵ para quien el orden de posguerra necesitaba de una fuerte presencia de Estados Unidos y de los organismos internacionales. Por ende, con el fin de diseñar dicho nuevo orden, instó desde 1942 a una Comisión de especialistas a analizar los planteos británico y estadounidense más conocidos como “Plan Keynes” y “Plan White”,

⁵³⁴ Entendido como el conjunto de instituciones que comprenden los arreglos monetarios y de tipos de cambio adoptados por los países para los pagos internacionales. Véase Paul Krugman, *Currencias and Crises*, Cambridge, The MIT Press, 1998, p. 633.

⁵³⁵ Sobre la política económica de Roosevelt, véase Mario Rapoport y Florencia Médici, “Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FMI y el fin de la gran alianza en la posguerra”, *Desarrollo Económico*, 184 (46) 2007, pp. 505-537.

respectivamente⁵³⁶. La Comisión intercambió distintas versiones⁵³⁷ con el fin de acordar los términos del proyecto en los que la visión estadounidense (más tendiente a fortalecer el comercio, los intercambios y las inversiones) ganó terreno.

Finalmente, tras las reuniones de 1944, se aprobó el Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, dando inicio a lo que más tarde llegó a conocerse como el “sistema de Bretton Woods”. El fin específico de la creación del FMI era el de operar, coordinar y regular el sistema monetario y financiero internacional enfocado primordialmente en los países desarrollados. Como señala el Convenio Constitutivo, el propósito de su creación se basó en conformar un ámbito de cooperación intergubernamental sobre cuestiones monetarias internacionales que fomentaran la expansión y el crecimiento del comercio internacional, la estabilidad de los tipos de cambio y la provisión de recursos financieros para que los países socios ajustaran sus desequilibrios de balance de pagos infundiendo confianza a sus miembros⁵³⁸. En este sentido, la creación del FMI mostró un cambio de paradigma a nivel económico mundial, fundamentalmente respecto del sistema monetario. Esto se evidenció en tres puntos centrales: 1) el cambio del patrón oro (base del sistema de tipos de cambios fijo) al patrón dólar-oro, en que el oro era el denominador común de las paridades monetarias, aunque ahora expresadas al mismo tiempo en dólares estadounidenses⁵³⁹; 2) el fortalecimiento del

⁵³⁶ El Plan Keynes ideado por John Keynes, en líneas generales, proponía la creación de una moneda internacional, una institución central internacional similar a los bancos centrales de cada país, y un mecanismo de estabilización, por lo que suponía la creación de una organización supranacional, con poder sobre todos los países, lo cual resultaba inaceptable para Estados Unidos. El Plan estadounidense ideado por Harry Dexter White, conocido como Plan White, no tendía a restaurar un orden monetario internacional, sino principalmente el comercio, los intercambios y las inversiones, proponía asistencia para la estabilización de las monedas de los países miembros y asesoramientos de expertos, así como la conformación de un capital en relación a su peso en el comercio internacional, así como un poder de voto determinado por la participación accionaria de cada país. Antonio Jesús López Expósito, “El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales”, *eXtoikos*, 14, 2014, pp. 23- 24.

⁵³⁷ El detalle de cada uno de los planes es analizado por John Keith Horsefield y Margaret Garritsen De Vries (eds.) *The International Monetary Fund, 1945-1965: Twenty years of international monetary cooperation*, 1, International Monetary Fund, 1969, capítulos 1, 2 y 3.

⁵³⁸ Fondo Monetario Internacional, *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, Estatuto y Reglamento*, 1944. Disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf> [Última consulta: 5 de agosto de 2023].

⁵³⁹ Sobre los cambios e implicancias del patrón dólar-oro en el sistema monetario internacional, véase Barry Eichengreen, *Globalizing capital. A history of the international monetary system*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2008; Ronald McKinnon, “The rules of the game: international money in historical perspective”, *Journal of Economic Literature*, 31 (1) 1993, pp. 1-44; Franklin Serrano, “From ‘static’ gold to the floating dollar”, *Contributions to political Economy*, 22 (1) 2003, pp. 87-102; Michel Aglietta y Virginie

keynesianismo basado en la aceptación de la intervención de los estados en la economía dado el contexto de conmoción, vulnerabilidad e inestabilidad mundial y 3) la creciente hegemonía estadounidense⁵⁴⁰.

No obstante que los Acuerdos se firmaron a mediados de 1944, el FMI no se creó de manera oficial sino hasta el 27 de diciembre de 1945 y comenzó a operar recién en marzo de 1947, dando inicio a una nueva era en el sistema monetario internacional. Sus miembros, inicialmente, se diferenciaron entre fundadores (aquellos que firmaron hasta el 31 de diciembre de 1945) y los demás. De este modo, entre 1945 y 1947 ingresaron cuarenta y cinco países, luego, el crecimiento de la membresía fue intermitente y más lento hasta 1960 acelerándose durante el proceso de descolonización, cuando veintinueve países ingresaron al Fondo llevando el número de miembros de 73 a 102⁵⁴¹. Esto mostró, según autores como Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg una primera adaptación del Fondo “sobre la marcha” dado que el diseño original no había dado centralidad a los países en desarrollo⁵⁴². Sin embargo, desde mediados de los años ‘50 y ‘60, fueron países no desarrollados y repúblicas recientemente independizadas y con bajos ingresos, quienes se sumaron y acudieron al FMI en busca de asistencia. De este modo, el FMI dejó de tener una función central en el equilibrio de la balanza de pago de países desarrollados (como postulaba el Convenio Constitutivo) y mutó hacia la asistencia a países en desarrollo⁵⁴³, iniciando el camino hacia la influencia en las políticas económicas domésticas⁵⁴⁴. En este sentido, el Fondo introdujo las modificaciones necesarias para habilitar la posibilidad de sostener programas *stand by*

Coudert, *El dólar. Pasado, presente y futuro*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2015; Marcelo Bruchanski, “Una historia del sistema monetario internacional”, *Ec-REVISTA DE ADMINISTRACIÓN Y ECONOMÍA*, 7, 2023, pp. 9-26.

⁵⁴⁰ De la mano del fortalecimiento del dólar, Estados Unidos aumentó su poder en el ámbito internacional. El crecimiento y despliegue hegemónico de Estados Unidos es analizado por Michael Hardt y Antonio Negri en *Imperio*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 2002, pp. 247- 248.

⁵⁴¹ Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, p. 101.

⁵⁴² Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg. “Los cambiantes roles del Fondo Monetario...”, *op. cit.*, p. 183-184.

⁵⁴³ La coyuntura internacional que derivó en este cambio se vinculó también con el fin de los altos precios de las materias primas internacionales tras de guerra de Corea, donde los estados en desarrollo necesitaron asistencia financiera de organismos de crédito internacional.

⁵⁴⁴ Sobre los cambios del FMI, véase María Lucrecia Corvalán, “La transición del rol del Fondo Monetario Internacional de una Argentina condicionada hacia la búsqueda de soberanía económica y financiera” [Tesis de Maestría] Universidad Torcuato Di Tella, Repositorio UTDT, 2015.

por tiempo prolongado con países miembros, formalizando el financiamiento en “tramos”, lo que justificó la supervisión e influencia en la política económica de los países deudores.

En cuanto al funcionamiento de la entidad, las cuotas se conformaron como la principal fuente de recursos y determinaron el número de votos de los países miembros, así como también el monto de financiamiento obtenible. El monto de la cuota se relacionó básicamente con el tamaño de la economía del país miembro, con la cuenta corriente del balance de pagos y sus reservas. Por su parte, los países miembros, se comprometieron a establecer regímenes de cambio ordenados y promover un sistema cambiario y monetario estable, a suministrar información detallada de sus balances de pagos, sistemas cambiarios, monetario y financiero. Estas obligaciones se han ido modificando con el tiempo incorporando otras como el control de la inflación y la estabilidad de precios⁵⁴⁵.

Además de las obligaciones mencionadas, los préstamos del FMI a los países fueron mediados por una serie de “condicionalidades”, definidas como aquellas “directrices sobre la política económica que los países miembros se proponen seguir como condición para el uso de recursos del FMI⁵⁴⁶”. Estos lineamientos garantizaron, siguiendo a Noemí Brenta, “el repago del préstamo y alguna solución a los desequilibrios que originaron el pedido”⁵⁴⁷. Sin embargo, según Ariel Buira, en el corazón de las condicionalidades yace un proceso de negociación entre la institución y el país miembro, que muchas veces suele interpretarse como intrusivo y coercitivo cuando el costo de no aceptar las condicionalidades es muy alto para el país y éste no tiene otras opciones⁵⁴⁸. De este modo, según los criterios técnicos del FMI, las condicionalidades a las que el país solicitante se compromete se expresan mediante la presentación de una “Carta de Intención”, donde se describe en detalle la situación que origina la solicitud del préstamo, las políticas a seguir para corregirla y las metas para evaluar el cumplimiento. Asimismo, también pueden considerarse condicionalidades las medidas previas que, a modo de requisito, el Fondo solicita para aprobar un desembolso o un programa de ajuste. Si bien las condicionalidades aparecieron expresamente en el Convenio

⁵⁴⁵ Según el Convenio Constitutivo de 1969 y la enmienda de 1978, respectivamente.

⁵⁴⁶ Fondo Monetario Internacional, 2001, capítulo V, p. 158, en Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, p. 165.

⁵⁴⁷ Noemí Brenta, *ibidem*, p.165.

⁵⁴⁸ Ariel Buira, "An Analysis of IMF Conditionality", United Nations Conference on Trade and Development, 2003.

Constitutivo recién en 1969⁵⁴⁹, éstas formaron parte de una serie de adaptaciones mayores que el FMI debió realizar a fin de responder a un mundo en constantes cambios.

En este sentido, entre 1971 y 1973 se sucedieron la devaluación del dólar, el aumento del precio del oro y la flotación de los tipos de cambio por lo que se debió eliminar una de las premisas fundantes de los acuerdos de 1944: la convertibilidad de dólares en oro. El año 1973 marcado por la crisis del petróleo y el posterior aumento de las tasas internacionales de interés indicó también para el FMI el inicio de un nuevo tiempo, que suele distinguirse como era post-Bretton Woods⁵⁵⁰. Por ende, a partir de mediados de la década del '70, inmersa en el proceso de globalización financiera, la economía internacional profundizó y agudizó su inestabilidad. Consecuentemente, las condicionalidades comenzaron a modificarse⁵⁵¹, incorporando reformas estructurales además de exigirse programas de ajuste para permitir el uso de recursos generales⁵⁵². El FMI comenzó a mediar entre los nuevos deudores y los bancos, ante la solicitud de éstos últimos a los gobiernos de las potencias, para que el Fondo asumiera la defensa de sus intereses y exigiera el pago. El organismo respondió reforzando su política de condicionalidades⁵⁵³ y la supervisión de las políticas económicas nacionales⁵⁵⁴. Estas modificaciones en las funciones lo transformaron en un “prestamista de última instancia”⁵⁵⁵ de países en desarrollo ante la inestabilidad generada por las crisis financieras de las últimas décadas del siglo XX.

⁵⁴⁹ A la sección 3 del artículo V el Convenio agregó el siguiente texto: “a) El Fondo adoptará normas acerca del uso de sus recursos generales, incluso sobre los acuerdos de derecho de giro u otros acuerdos semejantes, y podrá adoptar normas especiales referentes a problemas específicos de balanza de pagos que ayuden a los países miembros a resolverlos de modo compatible con las disposiciones de este Convenio y que establezcan garantías adecuadas para el uso temporal de los recursos generales del Fondo”.

⁵⁵⁰ Al respecto, véase Richard Meese, "Currency fluctuations in the post-Bretton Woods era", *Journal of Economic Perspectives*, 1 (4) pp. 117-134. Disponible en <https://www.imf.org/external/about/histend.htm> [Última consulta: 5 de agosto de 2023].

⁵⁵¹ FMI, *Guía de Condicionalidades*, 1979, pp. 5-6.

⁵⁵² FMI, *Glosario*, 2001.

⁵⁵³ Catherine Gwin, Richard Feinberg y Jacques Polak, *La reestructuración del Fondo Monetario Internacional en un mundo multipolar*, México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, 1991, p. 16.

⁵⁵⁴ Víctor Manuel Cuevas Ahumada, Eduardo José Torres Maldonado, “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *Análisis económico*, XVIII (39) 2003. p. 66.

⁵⁵⁵ La noción de “prestamista de última instancia” ha sido abordada, entre otros, por Curzio Giannini, “El FMI como prestamista de última instancia: un punto de vista externo”, *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 3 (36) 1999, pp. 24- 27; Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg, *op. cit.*; Alicia Girón, “FMI y hegemonía del dólar”, en Julio Gambina (comp.) *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO, 2010, pp. 109- 123; Esteban Jadresic, Klaus Schmidt-Hebbel; Rodrigo Valdés, “Crisis financieras

A raíz de estos cambios, se reconoció en este período un nuevo rol de la entidad, adaptado/subordinado a la coyuntura circunstancial internacional en la que despuntaba una nueva agenda neoliberal global lanzada fundamentalmente desde Gran Bretaña con Margaret Thatcher (1979) y desde Estados Unidos con Ronald Reagan (1981). En este marco, el gobierno de Washington se convirtió en vocero principal frente al FMI, dado que los bancos estadounidenses fueron los acreedores y los participantes centrales en la administración de la crisis. El rol del gobierno de Washington fue determinante en el abandono del paradigma keynesiano con el que se fundó en 1944 la institución, así como en la expansión de un modelo de tendencia neoliberal en el marco final de la Guerra Fría. Según Brenta, esta preeminencia de las potencias en la toma de decisiones dentro del organismo, se explica dado que, si bien como organismo internacional no está sujeto a la ley de ningún país, sus miembros (especialmente las potencias y dentro de ellas, Estados Unidos) tratan de influir en las decisiones instruyendo a su director ejecutivo en votaciones o en asistencia a países específicos⁵⁵⁶. Las decisiones del FMI no se toman desde una perspectiva exclusivamente técnica, sino que suelen estar sesgadas por los intereses de los países hegemónicos⁵⁵⁷. Estados Unidos, de hecho, configuró un mecanismo formal de influencia política en las decisiones del Fondo, a través de mandatos legislativos del Congreso⁵⁵⁸, poniendo de relieve los vínculos entre sus intereses como potencia y las decisiones del Fondo.

Los cambios contextuales mencionados, sumados a la influencia especialmente estadounidense en el FMI explican, en parte, el nuevo perfil de la institución y su paso de una doctrina keynesiana hacia otra subordinada a la agenda neoliberal y basada en la

internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional”, *Cuadernos de economía*, 120 (40) 2003, pp. 359-391.

⁵⁵⁶ Noemí Brenta, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI...*, op. cit., p. 97.

⁵⁵⁷ Al respecto, véase Ariel Buiara, op. cit.; Martín Gonzalez-Eiras, “Cuotas y poder de voto en el FMI: teoría y evidencia”, *Ensayos Económicos*, 55, 2009, pp. 55- 57.

⁵⁵⁸ El rol del Senado de Estados Unidos quedó estipulado desde la Ley 171 de adhesión al Fondo de 1945 por la cual el representante estadounidense y los aumentos de cuotas (entre otros) se obtienen con consentimiento del cuerpo legislativo. A su vez, la Oficina General de Contabilidad debe verificar e informar al Congreso si el representante estadounidense en el FMI ha cumplido con las instrucciones emitidas desde el poder legislativo con el fin de alinear las políticas del Fondo con los intereses del gobierno de Washington y el Tesoro de los Estados Unidos informa al Congreso sobre la participación en el FMI. Por tanto, como señala Brenta, los funcionarios del tesoro y los del director ejecutivo comparten información sobre las oportunidades que se presentan para influir en el Fondo y se informan cuando los países miembros se presentan ante el Directorio por un programa, revisión o cuando se planea una misión del Fondo. Noemí Brenta, *Historia de las relaciones entre Argentina...*, op. cit., pp.101-102.

concentración financiera internacional. Este tránsito, a su vez, permite trazar un puente con la propia historia de Argentina y la institución⁵⁵⁹.

2. 2 La relación de Argentina con el FMI previa a 1983

Argentina se incorporó oficialmente al FMI en 1956 como miembro número 59 (siendo el último país latinoamericano en hacerlo), si bien sus intentos por integrar el organismo comenzaron con anterioridad. Más precisamente, el gobierno nacional intentó desde 1946 formar parte, a pesar de que el país no participó de la Conferencia de Bretton Woods, dado que sólo fueron invitados los estados Aliados (grupo que Argentina no conformaba ya que declaró la guerra al Eje recién en marzo de 1945). En enero de 1946 el presidente de facto, Edelmiro Farrell, adhirió a las conclusiones de la Conferencia Monetaria y Financiera y solicitó que, por intermedio del Ministerio de Relaciones Exteriores, se efectuaran las gestiones necesarias "para la incorporación de la República al Fondo Monetario Internacional y al Banco de Reconstrucción y Fomento"⁵⁶⁰. El gobierno militar reclamó su ingreso en el Fondo mediante el decreto 3185/46⁵⁶¹ y, posteriormente, en junio de 1946 cuando el General Juan Domingo Perón asumió como presidente de la Nación mediante elecciones, volvió a insistir con la aprobación del decreto expresando que el país

⁵⁵⁹ Acompañando este proceso los estudios abocados al tema se multiplicaron, especialmente a partir de la crisis argentina de 2001. Al respecto, véase los trabajos de Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, op. cit.; *Historia de las relaciones...*, op. cit.; *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2019; así como, Naum Minsburg e Irma Antognazzi, *Los guardianes del dinero: las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, 2003; Michael Mussa, *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta, 2002; Rodolfo Terragno, *La simulación. Argentina y el FMI: dos décadas de mentiras y autoengaños*, Buenos Aires, Planeta, 2005; Ignacio Labaqui, "¿Negociando sobre la cubierta del Titanic?: la Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde", *Anuario del Centro de Estudios Históricos "Prof. Carlos S.A. Segreti"*, 11 (11) 2011, pp. 63-81; Mariela Bembi y Pablo Nemiña, *Neoliberalismo y desendeudamiento: la relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007; Alicia Girón, "Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina", en Gladys Lechini (comp.) *"La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur"*, Buenos Aires, CLACSO, 2008. Entre las publicaciones previas a 2001, véase Eprime Eshag y Rosemary Thorp, "Economic and social consequences of orthodox economic policies in a Argentina in the post-war years.", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1 (27) 1965, pp. 1-44; Roberto Frenkel y Guillermo O' Donnell, *Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos*, Buenos Aires, Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1978.

⁵⁶⁰ Hugo Gambini, "Perón y el Fondo Monetario", *La Nación*, 14 de marzo de 2006.

⁵⁶¹ Lo firmaban, además del presidente Farrell, sus ministros Felipe Urdapilleta, Humberto Sosa Molina, Juan I. Cooke, Amaro Avalos, José M. Astigueta, Abelardo Pantín y Pedro Marotta.

no podía permanecer aislado ante tal cambio en el sistema financiero internacional. El Boletín Oficial del 26 de junio de 1946 expresaba tal interés:

El gobierno de la Nación Argentina no puede permanecer indiferente a la reorganización financiera internacional de la comunidad de naciones de que forma parte; ha sido su norma de conducta cooperar con los organismos internacionales que tienden a realizar una acción conjunta de interés general en beneficio de todos los pueblos de las naciones amigas; y no obstante las restricciones a sus derechos que, en materia financiera, estos acuerdos presuponen, estima que su renuncia es un justo tributo a la armonía y sana cooperación entre los pueblos de la comunidad internacional⁵⁶².

Al mes siguiente, en julio, Perón solicitó al Congreso ratificar el decreto que acabó siendo aprobado por la Cámara de Senadores pero que no fue tratado por la de Diputados. Dos años más tarde, Perón cambió su postura y ante la falta de respuesta al pedido realizado al Fondo por Farrell en 1944 y el desinterés del Congreso, pidió a este último que dejara sin efecto la adhesión a los organismos por considerar que su propia estructura no podría llevar al cumplimiento de sus metas y objetivos⁵⁶³. Como señala Rapoport, Perón desconfiaba de la distribución de votos y las ventajas de los países más desarrollados en la institución dado que su alineamiento político distaba de Estados Unidos y la Unión Soviética, por lo que desde allí justificaba su resistencia a incorporar a la Argentina a los organismos internacionales⁵⁶⁴. El 16 de septiembre de 1955, el gobierno constitucional de Perón fue derrocado por la autodenominada “Revolución Libertadora”, quedando a cargo del Ejecutivo el Gral. Eduardo Lonardi⁵⁶⁵. En las primeras semanas, el gobierno solicitó al economista Raúl Prebisch, director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)⁵⁶⁶ la realización de un informe que contemplara la situación de la economía nacional y los lineamientos posibles a seguir. El “Informe preliminar de situación” elaborado por Prebisch señalaba que Argentina enfrentaba la peor crisis económica de su historia. Dicho informe

⁵⁶² *Boletín Oficial de la República Argentina*, 26 de junio de 1946. Disponible en https://archive.org/details/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_1ra_seccion_1946-06-26 [Última consulta: 6 de agosto de 2023].

⁵⁶³ José García Vizcaíno, *Argentina y el Fondo Monetario Internacional*, Buenos Aires, Ascensión, 1974, pp. 119- 121, citado por Noemí Brenta, *Historia de las relaciones...*, *op. cit.*, p. 232.

⁵⁶⁴ Véase Mario Rapoport, “La inserción internacional de Argentina y Canadá: un análisis histórico comparado”, en Mario Rapoport, *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1994, p. 116.

⁵⁶⁵ Véase Luis Alberto Romero, *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 9, 2004.

⁵⁶⁶ Comisión Regional de las Naciones Unidas creada en 1948. Prebisch fue secretario ejecutivo de la misma desde 1950 a 1963. En 1984 incorporó a América Latina y el Caribe.

fue complementado por otro, elaborado con la colaboración del ministro de Comercio César Bunge y de jóvenes economistas de la CEPAL⁵⁶⁷ en que se daban algunas recomendaciones. En esas semanas, Lonardi fue reemplazado en el Ejecutivo por el Gral. Pedro Aramburu, quien asumió el 13 de noviembre de 1955. Prebisch presentó al nuevo Ejecutivo dos informes adicionales, uno sobre la inflación y otro sobre el plan para la recuperación económica del país. El plan incluía la incorporación de Argentina al Fondo Monetario y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para poder obtener préstamos internacionales y créditos blandos en cantidad suficiente⁵⁶⁸. Los lineamientos de Prebisch definieron la política económica de la Revolución Libertadora acercando el país al modelo del FMI: multilateralismo, apertura comercial y liberalización cambiaria eran tres de las claves económicas. El 19 de abril de 1956, mediante el decreto -ley 7103 se dispuso que “se inicien los trámites necesarios para obtener el ingreso de la República Argentina al Fondo Monetario Internacional y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento”, y finalmente el 31 de agosto, Aramburu firmó el decreto-ley 15.970⁵⁶⁹ por el que no sólo aprobó el ingreso del país a la institución, sino que evidenció el nuevo perfil económico liberal⁵⁷⁰. En el período 1957-1958 el gobierno hizo caso omiso a las recomendaciones de los sectores más liberales de su coalición, congeló el salario de los trabajadores y benefició a los sectores privilegiados⁵⁷¹. El ingreso al Fondo, le valió al país un reconocimiento en la esfera financiera internacional que le permitió de inmediato la obtención de créditos

⁵⁶⁷ A diferencia del primero, que contiene una visión sesgada y tamizada por el antiperonismo del autor, los informes adicionales elaborados desde la CEPAL marcaron ciertas diferencias. Un análisis de los dos informes aparece en Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, pp. 236- 243.

⁵⁶⁸ Raúl Prebisch, “Plan Prebisch”. Disponible en https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Plan_Pr%C3%A9bisch [Última consulta: 10 de agosto de 2023].

⁵⁶⁹ Decreto- Ley 15.170 de 1956. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/65787/norma.htm> [Última consulta: 11 de agosto de 2023].

⁵⁷⁰ Véase Federico Fliguer, *La política económica durante la Revolución Libertadora: 1955-1958*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 2017.

⁵⁷¹ Desde 1956 el gobierno flexibilizó el sistema de importaciones, la liberación de las transacciones de capital y el abandono de las prácticas bilaterales reemplazándolas por acuerdos multilaterales. Asimismo, restituyó los terrenos en el barrio de Palermo a la Sociedad Rural que habían sido expropiados por el peronismo y autorizó un aumento salarial del 10% a los trabajadores, aunque la medida fue acompañada de una serie de disposiciones notoriamente inconveniente para éstos: se autorizó a las empresas a desplazar mano de obra con el supuesto objetivo de mejorar la productividad, se autorizaron los incentivos que era una manera de aumentar la jornada laboral, se anunció que se revisarían los Convenios Colectivos para eliminar las cláusulas que afectasen la productividad, se alentó la división en el Movimiento Obrero mediante la separación de los convenios entre obreros y el personal de supervisión y se prorrogaron los Convenios Colectivos.

provenientes tanto del FMI como de bancos y empresas norteamericanas, con lo que se inició una cadena de préstamos que se sucederían por las siguientes décadas.

En 1958, elecciones mediante, Arturo Frondizi con fuerte apoyo del peronismo que se hallaba proscrito llegó a la presidencia. La situación económica heredada era dramática por lo que Frondizi pidió al FMI que enviara una misión para elaborar un diagnóstico y preparar, junto a funcionarios argentinos, un programa de emergencia que el organismo internacional contribuiría a financiar⁵⁷². Durante su gobierno hasta 1963, el país estuvo continuamente bajo un monitoreo riguroso del organismo, dado que firmó cinco acuerdos *stand by*, uno cada año. Durante esos años, diversos vencimientos de deuda y una fuga de capitales ocasionaron una reducción de las reservas que tuvo un importante impacto sobre el crédito del país, por lo que el Fondo declaró a la Argentina en violación de los acuerdos firmados.

A contramano de la postura de Frondizi, a partir de 1963, el radical Arturo Illia comenzó a poner énfasis en su campaña electoral en las imposiciones del FMI. Ya durante su mandato (1963- 1966) se convirtió en el primer gobierno que, desde la incorporación del país al Fondo, propició la aplicación de políticas económicas heterodoxas y de reducción de la deuda. El período se caracterizó por la libertad de expresión y la defensa de los intereses nacionales fundados no sólo en criterios políticos y de defensa territorial⁵⁷³, sino también económicos al promover la protección de la producción local y un incremento y diversificación de las exportaciones⁵⁷⁴, en un marco democrático y respetuoso de las instituciones. Su política económica, más independiente que sus antecesores respecto del FMI, logró tasas de crecimiento anual del producto bruto del 10,3% y 9,2%, hasta que un nuevo golpe militar lo depuso, en junio de 1966, dando inicio a la “Revolución Argentina” encabezada por el General Juan Carlos Onganía. Durante estos años y no obstante una relativa estabilidad económica, el gobierno solicitó nuevamente un acuerdo *stand by* al Fondo. Sin embargo, entre 1969 y 1970 acabó por descartarlo, iniciando el segundo período

⁵⁷² Norberto Galasso, *De la Banca Baring al FMI: Historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires, Colihue, 2002, p. 178.

⁵⁷³ Sobre la política exterior del gobierno de Illia, véase Alejandro Simonoff, *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*, Buenos Aires, Nuevohacer, 2007.

⁵⁷⁴ *Ibidem*, p. 180.

histórico libre de acuerdos con la entidad, bajo el argumento de que la mayoría de las condicionalidades de los organismos financieros internacionales lesionaban el interés nacional⁵⁷⁵ respecto de la toma de decisiones independientes en cuestiones internas. Esta excesiva influencia sobre la economía argentina era identificaba en la capacidad del Fondo para establecer impuestos nacionales, la inversión pública, las tarifas de los servicios públicos, el déficit del presupuesto nacional, la emisión de billetes y monedas del Banco Central, el crédito bancario, los sueldos y salarios públicos y en el manejo de la política cambiaria⁵⁷⁶.

Un tercer período sin acuerdos con el FMI se logró luego de la vuelta del Partido Justicialista a las urnas con la presidencia de Héctor J. Cámpora y Juan D. Perón entre 1973 y 1974. En 1973 el líder del partido escribía:

Si consideramos que el mal de nuestros países radica expresamente en su descapitalización y su endeudamiento del que jamás se logra salir, podemos apreciar las desventajas que pueden acarrearlos las ayudas prometidas que, además, *nos obligan a menudo a someternos a exigencias sociales y políticas que, por intermedio del Fondo Monetario Internacional, llegan por el conducto económico*⁵⁷⁷.

Para 1975 las reservas internacionales de Argentina disminuyeron dramáticamente. Tras la muerte de Perón en julio de 1974, su sucesora, María Estela Martínez de Perón condujo un país envuelto en el caos social y económico. En los primeros meses de 1976, el gobierno argentino continuó negociando con el Fondo, sin lograr la entrada de capitales. Tras ser derrocada el 24 de marzo de 1976 por el golpe de Estado encabezado por Jorge Rafael Videla, el nuevo ministro de economía, José Alfredo Martínez de Hoz, logró un mayor control sobre los precios basado en la apertura económica, a partir de un endeudamiento que se volvió incontrolable⁵⁷⁸.

⁵⁷⁵ Noemí Brenta, “El rol del FMI en la deuda externa argentina”, *Voces en el Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 64, 2017, p. 89. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-rol-del-fmi-en-la-deuda-externa-argentina> [Última consulta: 13 de agosto de 2023].

⁵⁷⁶ Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, op. cit., pp. 346-347.

⁵⁷⁷ Citado en “La Argentina y el FMI, una larga historia de desencuentros”, *Infobae*, 27 de noviembre de 2005. Disponible en <https://www.infobae.com/2005/11/28/224051-la-argentina-y-el-fmi-una-larga-historia-desencuentros/> [Última consulta: 13 de agosto de 2023].

⁵⁷⁸ Véase Alberto Müller, “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 21 (XI), 2001, p. 11-33.

En este sentido, en el inicio del gobierno de facto, el FMI brindó cierto apoyo al autorizar el 26 de marzo, apenas dos días después del golpe, un retiro por 110 millones de dólares en forma de crédito. Posteriormente, un nuevo desembolso se otorgó en agosto de 1976, esta vez, por 260 millones. El préstamo constituyó el mayor crédito acordado por el Fondo a un país latinoamericano y fue ampliado en septiembre de 1977 por otro de 185 millones de dólares⁵⁷⁹. Estos acuerdos con el Fondo colaboraron, además, para obtener otros préstamos internacionales. De este modo, el FMI cumplió un rol de “catalizador de fondos”⁵⁸⁰, además de un mero prestamista, al avalar al país y facilitar obtener dinero de los mercados globales. A cambio de este aval, el Fondo había solicitado entre 1976 y 1977 una serie de medidas entre las que figuraban la eliminación de aranceles de importación, la reorganización del sistema financiero, la unificación de la moneda y la liberación del control de movimiento de capitales. De este modo, con la excusa de cumplimentar estas metas y reordenar la economía⁵⁸¹ y aprovechando el aval internacional, se produjo un descontrolado endeudamiento.

Para 1978 la inflación se disparó. Hasta ese momento el gobierno de facto tuvo acuerdos *stand by* y financiamiento adicional del FMI. Sin embargo, tras el vencimiento del último acuerdo de 1978 el gobierno no solicitó fondos. No obstante, como señala Brenta, contrató a un experto del FMI para determinar la capacidad del Estado argentino y de sus empresas para tomar deuda en los mercados internacionales. De este modo, entre 1979 y 1981 se inicia un tercer período histórico sin acuerdos con el Fondo pero que difiere de los

⁵⁷⁹ Mario Cafiero, *FMI y Argentina*, informe en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 2005.

⁵⁸⁰ Noemí Brenta, “El rol del FMI en...”, *op. cit.*, p. 88.

⁵⁸¹ En 1977 se lleva a cabo la reforma financiera que tuvo un papel central en el nuevo modelo económico. La instrumentación legal del nuevo sistema se hizo mediante la sanción de un conjunto de normas legales: ley 21.495 sobre desnacionalización y descentralización de los depósitos; ley 21.526 que estableció el nuevo régimen legal de las entidades financieras; ley 21.572 de creación de la cuenta Regulación Monetaria, y las leyes 21.364, 21.547 y 21.571 que modificaron la carta orgánica del BCRA. La reforma financiera estuvo estructurada en torno a la libre flotación de las tasas de interés; la eliminación de todo tipo de controles y restricciones para ingresar en el sistema bancario y financiero y la Cuenta Regulación Monetaria que permitió la implementación de una compensación a los efectivos mínimos que por ley debían mantener las entidades financieras como respaldo de sus obligaciones a plazo. La reforma financiera supuso un cambio radical en las condiciones de acumulación de capital y favoreció la creación de un mercado de capitales de corto plazo y alta liquidez que operó, de hecho, como factor de inestabilidad del sistema económico en su conjunto. Juan Santarcángelo, “La reforma financiera de 1977 como pilar del endeudamiento externo”, *Voces del Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 64, 2017. Disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-reforma-financiera-de-1977-como-pilar-del-endeudamiento-externo> [Última consulta: 7 de agosto de 2023].

anteriores, ya que la Argentina no solicitó fondos no porque no los necesitara, sino porque estuvo sancionada dadas las graves violaciones a los derechos humanos cometidas por el gobierno de la junta militar, de manera que los representantes de Estados Unidos, en virtud de una ley del Congreso, estaban obligados a votar en contra de todas las solicitudes del país en el FMI y los demás organismos internacionales⁵⁸². Esta situación se extendió hasta 1982 cuando, tras cambios en el panorama internacional dados por la crisis mexicana de la deuda y el temor al contagio internacional; así como también por cambios en el nivel nacional, como el desastroso resultado de la Guerra de Malvinas, y la abultada deuda del país con bancos comerciales de Estados Unidos, Europa y Japón, Argentina volvió a las negociaciones con el FMI.

En este marco, y acorde al clima de crisis, las condicionalidades del nuevo convenio *stand by* de enero de 1983 fueron mucho más exigentes que las de los acuerdos anteriores. El Fondo comenzó a aplicar los criterios de ajuste estructural, y los países deudores como Argentina se volvieron mucho más vulnerables, porque la deuda se convertía en una carga continua y sin solución en el corto plazo.

El lento proceso de regreso a la democracia iniciado en 1983 encontró un país devastado social y moralmente por los abusos de la dictadura, pero también, empobrecido e insolvente económicamente. Cuando la democracia fue recuperada, la Argentina era el cuarto país más endeudado del mundo. Las condiciones del acuerdo con el Fondo imponían un nuevo programa de ajuste, en el curso de una recesión. Ese fue precisamente, el punto de partida del nuevo gobierno democrático de Raúl Alfonsín.

2. 3 El regreso de la democracia y el desafío de la autonomía ante el FMI (1983-1984)

2.3.1 El peso de la deuda para la nueva democracia

La etapa iniciada el 10 de diciembre de 1983 con la asunción presidencial de Raúl Alfonsín fue acompañada por una inflación anual del 344%, reservas internacionales escasas

⁵⁸² Noemí Brenta, “El rol del FMI en...”, *op. cit.*, p. 90.

y déficit fiscal del 14% del producto bruto. La economía se presentaba de este modo, para el nuevo gobierno, como un panorama poco alentador. Desde el primer momento, el mandatario se abocó a la cuestión de la deuda y en ella, el FMI apareció constantemente como un actor relevante.

En su plataforma electoral Alfonsín sólo planteó como objetivo la renegociación de la deuda a tasas bajas de interés “a través de la obtención de nuevas líneas de crédito de los organismos internacionales”⁵⁸³, aunque en su campaña electoral había realizado claras referencias a distinguir entre una deuda legítima y otra ilegítima (contraída durante la etapa de gobiernos de facto) asegurando que se pagaría exclusivamente la primera y se desconocería a la segunda, así como también se aplicarían las pertinentes sanciones a todas las maniobras financieras que habían provocado la situación de endeudamiento⁵⁸⁴.

Por tanto, aún desde antes de asumir Alfonsín manifestó la prioridad que representaba la deuda externa y la necesidad de generar estrategias que permitiesen dar viabilidad a la economía nacional.

2.3.2 La práctica política en la búsqueda de un margen de negociación

Durante los primeros meses en la presidencia Alfonsín contó en el área económica con Bernardo Grinspun como ministro de economía y con Enrique García Vázquez como presidente del Banco Central, quienes iniciaron tratativas con el fin de obtener un acuerdo que permitiera, por un lado, fortalecer las reservas y por otro, afrontar la deuda. En este sentido, durante el primer semestre de 1984 se estudiaron las cifras del monto adeudado y se elaboró una propuesta de pago. Si bien las negociaciones con acreedores no requerían formalmente la intermediación del Fondo Monetario Internacional, las conversaciones establecidas entre el ministro y la contraparte, demostraron que cualquier ayuda externa requeriría contar con este aval, más precisamente, con un acuerdo con el organismo.

Sin embargo, inicialmente, y siguiendo los objetivos anunciados desde la campaña electoral de no realizar ajustes que recayeran sobre la población, el gobierno no se mostró

⁵⁸³ Véase “Plataforma electoral de la Unión Cívica Radical para las elecciones presidenciales de 1983”, en Pablo Bianco, Martín Inacio, Silvio Fernández, Pablo Santamaría, Pablo Traversaro, *Origen y evolución de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, Fundación Jorge Esteban Roulet, Centro de Participación Política, 1989.

⁵⁸⁴ Norberto Galasso, *op. cit.*, pp. 260- 261.

comprometido en adoptar las medidas pautadas en el acuerdo firmado por el anterior gobierno de facto (que implicaban un aumento de tarifas, reducción de gastos de la administración, aumento de impuestos sobre exportaciones no promovidas, entre otros)⁵⁸⁵. Como respuesta, el 23 de enero de 1984 el Fondo canceló el crédito *stand by* firmado con la dictadura un año antes⁵⁸⁶, mientras que el gobierno nacional aclaró que no era su intención romper los lazos con la comunidad financiera internacional, sino que se estaba buscando una solución más acorde a las posibilidades del país⁵⁸⁷. Con ese objetivo unos días más tarde, el 6 de febrero, una misión del FMI llegó a Buenos Aires para negociar un nuevo acuerdo, aunque debió volverse sin resultados y con un diagnóstico pesimista. La posición argentina se trataba, a juicio de los técnicos, de consolidar el poder político sin asumir el control de la economía⁵⁸⁸.

Mientras tanto, el gobierno argentino trató de impulsar estratégicamente un acuerdo con otros países de la región. La finalidad era la creación de un espacio político desde el que se planteara la posibilidad de una negociación conjunta de la deuda. Esta propuesta fue ideada y negociada por el canciller Dante Caputo. El “club de deudores”, desde la visión argentina debía responder al problema de la deuda en forma política y multilateral. Caputo avanzó con los países de la región a través de diferentes reuniones iniciadas en enero de 1984 en el marco de la Conferencia Económica Latinoamericana en Ecuador. La relevancia de esta reunión es que allí se evidenció la intención de los países latinoamericanos de enfrentar la crisis a través de un plan de acción conjunto⁵⁸⁹. De dicho evento surgieron dos documentos: la “Declaración de Quito” y el “Plan de Acción”. En el primero se formalizó un pedido a los acreedores para atender a la situación con “actitud de corresponsabilidad en la solución del problema de la deuda externa teniendo en cuenta, además sus implicancias

⁵⁸⁵ “Memorandum of the Government of the Republic of Argentina on Certain Aspects of its Economic Policy. Memorandum of Understanding”, Anexado en “Carta del ministro de Economía argentino, Jorge Wehbe, y del presidente del BCRA, Julio González del Solar, al director General del FMI, Jacques de Larosière”, 7 de enero de 1983, Banco Central de la República Argentina.

⁵⁸⁶ *Ibidem*.

⁵⁸⁷ Diana Tussie, “El Consenso de Cartagena: Notas sobre un fracaso”, Conferencia CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB, México, 18 y 19 de febrero 2013, p. 5.

⁵⁸⁸ James Boughton, *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*, Washington DC., International Monetary Fund, 2001, p. 389. Disponible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/history/2001/ch09.pdf> [Última consulta: 15 de agosto de 2023].

⁵⁸⁹ María Cecilia Míguez, “Los partidos políticos...”, *op. cit.*, p. 60.

políticas y sociales”, a la vez que se solicitó flexibilidad para renegociar la deuda⁵⁹⁰. Mientras que el segundo documento comprendió compromisos y medidas en cinco campos, entre los que se encontraba el del financiamiento con secciones referidas a la deuda externa, que incluyeron desde el intercambio de información a la asistencia técnica, conformando una hoja de ruta para la acción latinoamericana.

Sin embargo, ante la necesidad de conseguir fondos, en marzo de 1984, Raúl Prebisch, como representante personal de Alfonsín, se reunió con el gerente del FMI y los técnicos logrando la firma de un Memorándum para presentar a los acreedores en los que aparecieron lineamientos de política económica ortodoxa que diferían de los planteados inicialmente por Alfonsín: reducción del déficit fiscal a la tercera parte en el lapso de un año, reducción del salario real y un tipo de cambio elevado⁵⁹¹. Por otro lado, Grinspun negoció “un plan de rescate financiero” tal como lo denominó la prensa. A través éste, los gobiernos de México, Venezuela, Colombia y Brasil (los primeros con 100 millones de dólares cada uno y los segundos con 50 millones cada uno), sumados a los 100 de Argentina más lo aportado por los bancos comerciales, reunieron 500 millones que permitieron cubrir el pago de intereses de la deuda con acreedores privados (principalmente bancos estadounidenses) y evitar incumplir con el plazo pautado del 1 de abril. Mientras tanto, Estados Unidos se comprometió a devolver los 300 millones desembolsados por los países amigos a cambio de que Argentina llegase a un acuerdo con el Fondo antes de los treinta días⁵⁹². Este condicionamiento era contrario a la posición del ministro de economía. Sin embargo, Argentina recurrió al Fondo dado el compromiso tomado con los bancos acreedores para los cuales el aval de la entidad era una garantía indispensable para poder conceder una refinanciación. Para alcanzar tal acuerdo, los funcionarios del Fondo evaluaron la cuenta fiscal, la cuenta exterior y la cuenta monetaria, es decir la capacidad de pago, la tasa de inflación y la capacidad de controlarla. A esto se agregó una revisión de la política de salarios y de devaluación⁵⁹³. Por lo tanto, para acercarse al acuerdo se debía reducir el gasto, a lo que

⁵⁹⁰ “Declaración de Quito”, *Comercio Exterior*, 2 (34) febrero, 1984, pp. 176-184.

⁵⁹¹ Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, p. 262.

⁵⁹² Juan Carlos Torre, *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Edhasa, 2021, p.79.

⁵⁹³ Prebisch, como asesor económico, se había comprometido a alcanzar un déficit de tesorería del 6%. Sin embargo, Joaquín Ferrán, representante del FMI en Argentina exigía un 3.5% para el tercer trimestre de 1984 y la misma cifra para el primero de 1985. Juan Carlos Torre, *ibidem*, p. 86.

Alfonsín se negó rotundamente (apoyado por su ministro Grinspun, partidario de adoptar políticas más heterodoxas y acordes a las intenciones anunciadas al asumir) así como también se debían bajar los salarios públicos (a los que, por el contrario, se había anunciado que iba a aumentar entre el 6 y el 8% ese año)⁵⁹⁴. Desde la perspectiva de Grinspun, la cuestión de la deuda no podía llevarse adelante a partir de los “ajustes aconsejados” por el FMI para tener superávit fiscal y un balance de pagos que permitieran el pago de los servicios de deuda⁵⁹⁵.

En este contexto, para el mes de mayo, una misión del FMI arribó nuevamente al país, con dos temas centrales en la agenda de reuniones, la deuda y la inflación. Grinspun confiaba en negociar con los bancos sin la intervención del FMI, por lo tanto, afirmó que no iba a aceptar la imposición de metas nominales, quitándole al Fondo un mecanismo de control central⁵⁹⁶. Por su parte, el FMI cuestionó la posición del gobierno, el déficit fiscal del país y las cuentas externas, restando posibilidades al acuerdo. En esta instancia, las negociaciones entre Argentina y el Fondo quedaron trabadas. El Fondo insistió para que el país implementara un ajuste recesivo y el gobierno de Alfonsín se negó, dado que consideraba que eran exigencias inaceptables.

Frente a las presiones a favor de políticas recesivas provenientes del FMI y la falta de acuerdo con los técnicos de la entidad, al mes siguiente (en junio de 1984) el gobierno nacional envió una Carta de Intención al Directorio Ejecutivo de la entidad con la particularidad de que la misma no era producto de un trabajo conjunto con el *staff* del FMI, ni contaba con la mediación ni la intervención de los técnicos y el director general del Fondo⁵⁹⁷. La carta tenía el aval del presidente y del gabinete de ministros y a ojos del FMI constituía una auténtica osadía dada la unilateralidad de esta, que rompía con el protocolo del organismo y alteraba los procedimientos usuales para la negociación de acuerdos. En el texto enviado, preparado desde la Secretaría de Planificación, Grinspun planteaba su negativa a reducir el salario real de los argentinos basándose en dos razones principales: la primera que el pueblo no toleraría un empeoramiento de la situación económica de por sí deteriorada,

⁵⁹⁴ *Ibidem*, p. 104.

⁵⁹⁵ Norberto Galasso, *op. cit.*, p. 264.

⁵⁹⁶ Juan Carlos Torre, *op. cit.*, p. 110.

⁵⁹⁷ Catherine Gwin, Richard Feinberg y Jacques Polak, *La reestructuración del Fondo...*, *op. cit.*, p. 42.

y la segunda, por el elevado costo político que tal ajuste tendría sobre un gobierno que no contaba con el apoyo de los sindicatos. Por otro lado, la carta afirmaba que: “La deuda externa fue contraída a través de la aplicación de una política económica autoritaria y arbitraria (...) es decisión del Gobierno Argentino limitar (...) los pagos a la disponibilidad de recursos que pueda obtener mediante sus exportaciones, sin reducir sus importaciones más allá de lo que fuera imprescindible...”⁵⁹⁸. A través del texto, Grinspun desafió al Fondo Monetario y rechazó su ortodoxia, a la vez que manifestó el interés del gobierno en lograr una política económica independiente de las injerencias y recetas del organismo, al plantear la no subordinación de la misma a los intereses externos. Este posicionamiento se mantuvo inicialmente dado el apoyo de otros países de la región a través del incipiente “club de deudores”.

En esta misma línea, la gestión de Alfonsín continuó insistiendo en su idea de dar al problema de la deuda externa y a las exigencias de la negociación con organismos internacionales y acreedores, una entidad común a la de todos los países latinoamericanos. Con vistas a continuar el trabajo iniciado en enero, se realizó un nuevo encuentro los días 21 y 22 de junio de 1984 en la Ciudad de Cartagena de Indias, en el que se congregaron representantes de 11 países de América Latina (que concentraban el 80% de la deuda regional). Como resultado, se consiguió un importante apoyo a la iniciativa, aunque el documento final conocido como “Consenso de Cartagena”⁵⁹⁹, quedó acotado a una carta de intención⁶⁰⁰ que se limitó a crear un mecanismo de consulta y seguimiento regional para ayudar a la concreción de encuentros con los acreedores. A pesar de esto, las intenciones y objetivos comunes de los países de la región fueron suficientes para que el gobierno mantuviera su posición frente al FMI.

Por otro lado, la decisión argentina de alejarse de los usos y costumbres al enviar la Carta de Intención unilateralmente al Fondo no tuvo respuesta directa. Pero los bancos privados ante la actitud nacional, tensaron las negociaciones con el gobierno. Como señaló

⁵⁹⁸ “Carta del Gobierno Argentino al Directorio Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional, junio de 1984”, en Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, p 263.

⁵⁹⁹ Véase *El Consenso de Cartagena*, Dirección de Información Parlamentaria, Honorable Congreso de la Nación Argentina, 1984.

⁶⁰⁰ Marisol Saavedra, *op. cit.*, p.82.

Juan Carlos Torre: “Grinspun se encontró por primera vez con un bloque cerrado e irreductible y debió concluir que no era posible separar la negociación con el FMI de la negociación con los bancos”⁶⁰¹. Ante la presión que significaba la falta de acuerdo y la fecha límite del 15 de agosto (dado que vencían 125 millones de dólares) el ministro de economía y su quipo viajaron a Washington. En esos encuentros, Argentina se acercó a lo que el FMI estipulaba al reducir el déficit fiscal 7,25 puntos del PBI para el período del programa, pero no hubo acuerdo alguno en el nivel del gasto público⁶⁰². Argentina persistió en su posicionamiento (a pesar de tener un gasto público de 5 puntos del PBI) y logró un principio de acuerdo, demostrando la existencia de un margen político posible en las negociaciones con el Fondo.

Sin embargo, cuando la misión del FMI encabezada por el economista español Joaquín Ferrán llegó a Buenos Aires para cerrar el acuerdo, el ministro Grinspun no estuvo de acuerdo con los plazos estipulados, dado que el Fondo lo pautaba para septiembre, mientras que el representante argentino pedía que fuera inmediato. Esta diferencia llevó a Grinspun a plantear la posibilidad de romper las relaciones con la entidad y acabó frenando y tensando nuevamente la negociación⁶⁰³.

Durante este tiempo, Estados Unidos siguió atentamente el accionar del gobierno en el área, especialmente las resistencias a avanzar en planes de austeridad que permitieran arribar a acuerdos y cumplir con las condiciones pautadas. Esto se evidenció en el informe de la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de septiembre de 1984 al señalar que:

La brecha en las percepciones entre Argentina y sus acreedores sobre la necesidad de austeridad económica continúa siendo grande y tenemos serias dudas sobre la capacidad de Buenos Aires para mantener el cumplimiento de los términos de la condicionalidad del FMI⁶⁰⁴.

Finalmente, ante las dificultades, Grinspun firmó otra Carta avalada por los técnicos del FMI. Esto sucedió en coincidencia con el encuentro que Alfonsín mantuvo con el presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, en Nueva York en ocasión de celebrarse la

⁶⁰¹ Juan Carlos Torre, *op. cit.*, p. 117.

⁶⁰² *Ibidem*, p. 149.

⁶⁰³ *Ibidem*, p. 150.

⁶⁰⁴ Traducido del informe: CIA, “Argentina: The Impact of Radical Debt Action”, 13 de septiembre de 1984, Washington, Estados Unidos. Disponible en <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP04T00367R000100390001-0.pdf> [Última consulta: 11 de agosto de 2023].

Asamblea Anual de Naciones Unidas. La reunión mantenida el 22 de septiembre fue tildada como “positiva”⁶⁰⁵ por la comitiva argentina dado que brindó a su vez, un nuevo marco de apoyo para la relación con el FMI. Con este aval, Argentina envió la nueva Carta de Intención y Memorándum (con fecha 25 de septiembre de 1984) en los que se expresó la difícil situación económica del país y los esforzados ajustes que se estaban realizando, motivo por el que se solicitaba un acuerdo *stand by*⁶⁰⁶. El pedido de acuerdo constituyó, por tanto, un reflejo de las tensiones y contradicciones entre los objetivos iniciales del gobierno que defendía la base popular y los intereses del electorado, por un lado, y la necesidad económica de obtener los fondos indispensables para sostener la economía del país, que lo empujaba a elaborar un duro programa de austeridad, por otro.

Tras la firma, el gobierno anunció un aumento salarial del 14% que, si bien era inferior a la inflación pautada en la Carta, el FMI consideró demasiado elevado. A pesar de estas diferencias, las tensiones entre el organismo y el gobierno se vieron disminuidas dada la vulnerable situación económica del país en ese momento, complicada aún más con la caída de las exportaciones.

Las negociaciones continuaron mientras que la situación económica argentina se deterioraba. En esta instancia, y ante la posibilidad de que Argentina se presentara en *default*, el FMI y el gobierno alcanzaron el acuerdo *stand by* con fecha 28 de diciembre de 1984⁶⁰⁷ por 1.450 millones de dólares, junto a un acuerdo de facilidades por caída de las exportaciones por 282 millones de dólares. A diferencia de los acuerdos previos de los gobiernos de facto (más afines a los intereses financieros y multinacionales), en el

⁶⁰⁵ “La deuda externa y el 'grupo de Contadora', temas de la entrevista de Reagan y Alfonsín”, *El País*, 23 de septiembre de 1984. Disponible en https://elpais.com/diario/1984/09/24/internacional/464824808_850215.html [Última consulta: 15 de agosto de 2023].

⁶⁰⁶ Véase “Carta del 25/09/1984 del ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun y del presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al director general del FMI, Jacques de Lorosiére”, Banco Central de la República Argentina, p. 6. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/16-SB-84.pdf> [Última consulta: 18 de agosto de 2023].

⁶⁰⁷ Plasmado en “Carta del 26/12/1984 del ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun y del presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al director general del FMI, Jacques de Lorosiére”, Banco Central de la República Argentina. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/16-SB-84.pdf> [Última consulta: 25 de agosto de 2023].

Memorándum de Entendimiento anexo⁶⁰⁸ se destacó la insistencia y la visión heterodoxa del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) en evitar un ajuste recesivo y gobernar para el bienestar general. Así, en el inciso 23, el gobierno apeló a cumplir con los pagos, pero sin descuidar el crecimiento sostenido y enfatizando en la necesidad de recurrir al aumento de exportaciones:

Government is committed to servicing the external debt, while limiting new borrowing so as not to compound the problem for the future. At the same time, the Government intends to set the economy on a path of sustainable growth, and considers that these objectives can be reconciled only through a strong expansion of exports⁶⁰⁹.

Sin embargo, la necesidad de financiación llevó al gobierno a comprometerse también con metas ortodoxas en el corto plazo: bajar el déficit, la inflación, la emisión y generar crecimiento económico. Asimismo, se comprometió también a refinanciar la deuda impaga desde 1982 (que el presidente definía como “ilegítima”) y que estaba por vencerse, y a cancelar los atrasos acumulados en el pago de intereses al 30 de junio de 1985, fecha en que se comprometía a concluir la renegociación de la deuda con los acreedores⁶¹⁰, manifestando con este accionar, el inicio de una etapa marcada por las contradicciones.

2.3.3 Alfonsín y el discurso del “no sometimiento”

En el plano discursivo de esta etapa (entre 1983 y 1984), el presidente inauguró su mandato abordando en su discurso de asunción la cuestión económica como uno de los ejes centrales de su gestión, aludiendo al estado de la deuda y al compromiso que esta representaba sobre los propios recursos nacionales. Su diagnóstico se refería a una “...economía desarticulada y deformada (...) con un endeudamiento de insólito volumen y de origen muchas veces inexplicable, que compromete gran parte de los recursos nacionales para un largo futuro”⁶¹¹. En la misma ocasión, mencionó su postura sobre la ilegalidad e

⁶⁰⁸ “Memorandum of Understanding on Economy Policy”, Anexo en “Carta del 26/12/1984 del ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun y del presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al director general del FMI, Jacques de Lorosiére”, Banco Central de la República Argentina.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ Juan Pablo Massano, “El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste” durante la transición democrática”, *Sociohistórica*, 42, 2018. Disponible en <https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHe062> [Última consulta: 1 de septiembre de 2023].

⁶¹¹ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre de 1983, versión taquigráfica, Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina.

irracionalidad de una parte de la deuda: “Estamos enfrentados a grandes desafíos y de entre ellos tendrá un papel descollante el del sector externo, en razón del enorme endeudamiento con el exterior, tan irresponsablemente como irracionalmente contraído”⁶¹². Un párrafo central en el mismo discurso ante la Asamblea fue el destinado a esclarecer cómo su gobierno planeaba la renegociación del total adeudado, esto implicaba en primer lugar, determinar qué parte del total de la deuda era legítima y segundo, buscar una modalidad de pago que se ajustara a la situación del país para no guiarse (en una implícita mención al FMI) sólo por las recetas externas:

El problema de la deuda externa, quizás uno de los más graves que configuran la situación que recibimos, *será encarado de acuerdo con los criterios que oportunamente propusimos*. Tras el debido análisis y estudio para determinar qué parte de la deuda es realmente legítimo, procuraremos renegociar nuestras obligaciones, *en las condiciones más favorables y con modalidades de pago que se ajusten a nuestras posibilidades*⁶¹³.

Asimismo, en dicha oportunidad Alfonsín también se refirió indirectamente al Fondo Monetario, aludiendo a la posibilidad de recurrir a organismos internacionales que intercedieran en su ayuda, aunque sin que eso implicara sometimiento de la política económica nacional a sus dictados:

No descartamos acudir a organismos internacionales de crédito para obtener el apoyo financiero que nos corresponde, así como el respaldo para la acción que debemos desarrollar con la banca internacional. *Esto no significa de manera alguna que vayamos a someter a la economía argentina a recetas recesivas, sean de adentro o de afuera del país*. Presentaremos *nuestro* programa, sensato, técnicamente correcto, compatible con el crecimiento del país y el pago de la deuda, *y a ese programa nos vamos a atener*⁶¹⁴.

En este sentido, resaltaba no sólo la necesidad de seguir un plan adecuado a las condiciones del país, sino que además explicaba que se mostraba contrario a la posibilidad de aplicar medidas de carácter recesivo, entendiendo que éstas golpearían directamente a la población más vulnerable aumentando los niveles de pobreza:

Seremos flexibles en las formas, pero no en el contenido, *pues no creemos que el problema de la deuda pueda resolverse con medidas que impliquen más recesión económica*, ni siquiera en el supuesto inconcebible de que estuviésemos dispuestos a aceptar lo inaceptable, es decir, la prolongación de la pobreza y la miseria del pueblo⁶¹⁵.

⁶¹² *Ibidem*, 34.

⁶¹³ *Ibidem*, p. 38.

⁶¹⁴ *Ibidem*.

⁶¹⁵ *Ibidem*.

Del mismo modo, el flamante presidente aseguraba que, aunque parte de la deuda fuera legítima ésta no podía convertirse en un freno al desarrollo del país, por lo que su cancelación estaría supeditada a la posibilidad de crecimiento y expansión de las exportaciones y la economía, lejos de medidas de contracción económica interna:

... Se abonará en la medida en que las exportaciones argentinas puedan expandirse en el futuro, pero supeditando el pago de los servicios y amortizaciones a la conveniente provisión de materias primas y productos intermedios que requieran una pujante y creciente actividad interna. *No es concebible, ni política ni socialmente, el pago de esa deuda si se cierran los mercados a nuestras exportaciones o si para hacerlo fuera necesario contraer la actividad interna*⁶¹⁶.

Del mismo modo, Alfonsín, en 1983 reconoció el vínculo entre la deuda externa y la relación argentina con el gobierno de Washington como uno de los temas centrales al expresar: “Respecto a las relaciones económicas con Estados Unidos, entendemos que existen dos temas que exigen una consideración especial por su envergadura e incidencia: la deuda externa de nuestro país y el intercambio comercial”⁶¹⁷. A la vez que se refirió a su percepción sobre las relaciones con Estados Unidos al calificar las mismas como “difíciles y asimétricas”⁶¹⁸.

Posterior a su asunción, los discursos en el ámbito nacional mantuvieron la centralidad del tema. Tras los primeros meses de mandato, Alfonsín brindó su discurso de apertura en el inicio de las sesiones legislativas con el fin de dar cuentas sobre la marcha del gobierno, el 1 de mayo de 1984. En dicha ocasión anunció uno de los hechos más relevantes respecto de la relación con el FMI: el envío de la carta de intención en la que se solicitaría apoyo al organismo, siempre que éste no contradijera los objetivos planteados respecto a afectar la economía interna de la población y la propia independencia económica del país, entendida esta última como interés general y objetivo de la política exterior del gobierno⁶¹⁹. En este sentido, Alfonsín informaba en los siguientes términos a la Asamblea Legislativa:

Debemos anunciar además que en los próximos días elevaremos al Fondo Monetario Internacional una carta de intención que permita llegar a un acuerdo con dicha entidad, *dentro de los propósitos y objetivos que nos hemos fijado previamente (...)* no hace falta

⁶¹⁶ *Ibidem*, p. 39

⁶¹⁷ *Ibidem*, p. 61

⁶¹⁸ *Ibidem*, p. 60.

⁶¹⁹ “Disertación del Canciller Caputo”, Jornada Académica “30 meses de política exterior en democracia”, Universidad de Buenos Aires, 4 de junio de 1986, p.4

señores legisladores, que reitero que todo este esfuerzo será realizado sobre la base de *la defensa de la dignidad nacional y de los intereses permanentes* de la República⁶²⁰.

De este modo, discursivamente, la visión que sobre la deuda y el FMI expresaba el nuevo gobierno nacional tuvo una fuerte presencia en los primeros mensajes dirigidos hacia el ámbito interno, tanto en la asunción como en la apertura anual de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa.

En el ámbito externo, por su parte, Alfonsín aprovechó su primer discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas de 1984 para referirse a la deuda argentina y al problema de su renegociación, describiendo a la misma como una situación compartida con la mayoría de los países de América Latina, problemática que vinculó además con la propia estabilidad política de la región:

La cuestión de la deuda aparece hoy íntimamente ligada al destino político y social de nuestros países. Y al afectar, como sucede, al conjunto de la región, pone en juego la estabilidad global de América Latina (...) nuestra prudencia y mesura se tradujo en un llamado al diálogo con los países acreedores. Esperamos que haya respuesta positiva a ese llamado. Porque el diálogo no es, como algunos han dicho, confrontación. Más bien, ésta surge cuando se lo niega⁶²¹.

En la misma oportunidad y aprovechando la visibilidad de su discurso en el organismo internacional, se refirió a las dificultades de conseguir financiamiento y a la necesidad del diálogo entre deudores y acreedores como primer paso para destrabar la situación:

Allí está nuestra crisis de la deuda externa (...) es por esta agobiante realidad... que en América Latina nos hemos planteado el diálogo como una necesidad. El diálogo entre los países ricos y los nuestros... pensamos que la deuda no afecta únicamente a los países deudores, sino que por su impacto político concierne también y directamente a los acreedores⁶²².

2.3.4 Consideraciones de la primera etapa

A partir de los aspectos y fuentes tenidos en cuenta hasta aquí es posible identificar una tendencia a interpretar la autonomía en la agenda económica en un sentido determinado,

⁶²⁰ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Raúl Alfonsín... ibidem*, p. 23.

⁶²¹ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 septiembre de 1984.

⁶²² *Ibidem*.

así como también establecer una serie de relaciones entre discursos y práctica, entre principios de autonomía y accionar político.

En primer lugar, se debe señalar que, a lo largo de esta primera etapa entre diciembre de 1983 y diciembre de 1984, el Poder Ejecutivo dio centralidad a la autonomía en el plano discursivo en varias oportunidades, aunque de modo implícito. En este sentido, Alfonsín, sin mencionarla directamente, construyó un discurso en el que, reconociendo la situación económica del país como crítica, asociada al peso de la deuda externa y la dependencia de fondos y créditos externos, planteaba la posibilidad de llevar adelante negociaciones con el FMI que no interfirieran o condicionaran sus decisiones económicas internas o que empeoraran la situación de la población. Esto se visibilizó en sus alocuciones tanto en el ámbito nacional como en el internacional, aunque fundamentalmente en el primero. De este modo, ante la Asamblea Legislativa, el presidente se refirió a: negociar siempre que los requisitos “*se ajusten a nuestras posibilidades*”; la economía argentina “*no se sometería a recetas recesivas sean de adentro o de afuera del país*”; “*atenernos a criterios que oportunamente propusimos*” y “*no someter la economía a recetas externas*”. Mientras tanto en el ámbito discursivo internacional, el presidente intentó una estrategia que permitiera dar visibilidad a la cuestión de la deuda planteándola como una problemática común latinoamericana, en la que la postura del deudor debía ser tomada en cuenta. Este posicionamiento lo alejó de Estados Unidos durante los primeros meses, y se plasmó en el discurso del mandatario al referirse a las relaciones con la potencia, como “*difíciles y asimétricas*”.

Las ideas expresadas por Alfonsín y sus ministros, en tanto que formuladores de la política exterior, también se proyectaron de manera coherente en la praxis. La relación con el Fondo Monetario atravesó por momentos críticos durante esta etapa, si bien se lograron acuerdos, préstamos y el otorgamiento de un crédito *stand by*. En este sentido, las diferencias con el FMI se plasmaron en: el no cumplimiento de los ajustes comprometidos por el gobierno de facto anterior que llevaron a que el organismo no concediera el desembolso en 1984; la parálisis de las negociaciones tras el pedido del FMI para que el país implementara un ajuste recesivo al que el gobierno se negó; el envío de la carta de intención sin el acuerdo previo de los técnicos del FMI, en la que si bien se pedía asistencia, se reclamaba una política

que no implicara un ajuste sobre la población; y, la negativa del gobierno luego de logrado el acuerdo, de bajar los salarios reales para pagar la deuda. Asimismo, las diferencias se manifestaron en la concurrencia e insistencia a los países latinoamericanos para conformar un “club de deudores” que permitiera desde una mirada política de la deuda, fortalecer la situación de estos, negociando en conjunto la deuda externa. Esta búsqueda de posicionamientos comunes con la región se dio en un momento en que Estados Unidos y la Unión Soviética disputaban la hegemonía y en paralelo a un discurso nacional que exponía las relaciones con el gobierno de Washington como “difíciles”. De este modo es posible establecer una relación de coherencia entre el contenido expresado en el discurso y la práctica del gobierno hasta 1984.

A partir de estos aspectos también es posible reconocer que el posicionamiento argentino en este tema de la agenda de política exterior y durante esta primera etapa, que abarca el primer año del gobierno, se aproxima a la propuesta de Juan Carlos Puig de “autonomía heterodoxa”, entendiéndola que la misma es, *a priori*, un margen de acción para el Estado. La autonomía se expresa como la toma de decisiones lo más independiente posible de actores externos, reconociendo y favoreciendo la construcción de ciertos espacios de maniobra que le permitieron al gobierno discrepar con centros de poder como el Fondo Monetario y Estados Unidos, aunque en todo momento aceptando y apoyando su liderazgo y rol estratégico en la configuración del orden internacional bipolar. La iniciativa del club de deudores y las negativas a obtener créditos condicionados a un ajuste sobre la población a principios de 1984 son un ejemplo de esto, dado que el PEN manifestó sus diferencias y generó estrategias alternas sin que esto implique un rompimiento de las relaciones y/o un desconocimiento del poder de la entidad financiera y de Estados Unidos.

James Boughton⁶²³ en su análisis del período 1983- 85 respecto de la relación del FMI con Argentina se refiere al mismo como “containing the crisis”, sin embargo, desde nuestro análisis podríamos denominar a este primer año analizado como de “desafío y ensayo de la autonomía”. Dado que durante este período el Poder Ejecutivo apostó y bregó por mantener una relación con el Fondo en la que se respetara y diera centralidad a la postura y decisiones nacionales, aún a pesar de los tempranos límites a la aspiración gubernamental

⁶²³ James Boughton, *Silent revolution*, *op. cit.*

dados por el fracaso del “club de deudores” y la propia necesidad económica de obtener créditos para recuperar la economía y pagar la deuda.

2. 4 En transición. El camino hacia la autonomía del bajo perfil (1985-1990)

Desde 1985 el panorama económico respecto la deuda y la relación con el FMI comenzó a modificarse. Ante el intento político del “club de deudores” de abordar la deuda externa en conjunto con otros países (y dado el aumento de la visibilidad del problema en la escena internacional) la respuesta del FMI, avalada por Estados Unidos a aquella estrategia de negociación fue distinguir “caso por caso” y mantener las negociaciones en el plano bilateral. Cuando México, Brasil y Venezuela firmaron distintos acuerdos de renegociación, Alfonsín debió hacer lo propio. La trascendencia del episodio y la frustración del plan del gobierno fue relevante tanto en el discurso como en la praxis política y comenzó a evidenciar una nueva estrategia más cercana a las medidas propuestas por el FMI.

2.4.1 Redefiniciones en la praxis

El año 1985 estuvo marcado desde el inicio por la tensión en el área económica. Al 600% de inflación de 1984 se le sumó el fracaso de Cartagena y el club de deudores, y en febrero (tras el desembolso del Fondo por el *stand by* de diciembre) la visita de los técnicos, quienes consideraron que las políticas salariales y cambiarias del país no cumplían con lo estipulado y que las tasas de interés se mantenían bajas. Grinspun insistió en no modificarlas dado que, desde su perspectiva, aumentar las tasas de interés o las tarifas públicas agravaría la inflación. Finalmente, los desembolsos se suspendieron y Grinspun tuvo que resignar su estrategia y presentar la renuncia al cargo⁶²⁴.

El 19 de febrero, el presidente decidió designar como nuevo ministro de Economía

⁶²⁴ Paralelamente se conformó el “grupo de los 11” entre cámaras empresariales y la Confederación General del Trabajo (CGT) grupo que publicó “20 puntos” a modo de plan económico alternativo al del gobierno. Ante esta reacción sumada a las críticas del FMI por incumplimiento, el presidente presentó el “Acta de Olivos” o “principios de concertación” donde se resumieron los lineamientos económicos que Juan Sourrouille y su equipo habían analizado desde la Secretaría de Planificación del Ministerio de Economía.

a Juan Sourrouille, con el objetivo, entre otros, de reanudar el acuerdo con el Fondo. En ese primer trimestre de 1985 las reservas internacionales cayeron, la economía se desmonetizó y la inflación superó el 20% mensual. La opción del gobierno argentino fue negociar con el Fondo y acercarse a Estados Unidos.

En este sentido, el vínculo con el gobierno de Washington cobró una renovada centralidad tal como lo evidenció la visita de marzo de 1985 en la que Alfonsín se reunió con su par, Ronald Reagan, dando atisbos de una nueva relación. En dicha ocasión, y ante el presidente estadounidense, Alfonsín anunció “estamos dispuestos a gobernar con la austeridad que demande la hora y *a hacer los ajustes necesarios* para superar los escollos de la economía”, si bien mantuvo su posicionamiento respecto a las formas de realizar los cambios al referir: “pero no podemos hacer que los ajustes recaigan sobre los que menos tienen”. A la vez, agradeció la comprensión de Reagan: “Es por eso, señor presidente, que para mí ha sido muy importante escuchar sus palabras de bienvenida donde manifiesta su comprensión cabal de nuestros problemas”⁶²⁵.

De este modo la enunciación del mandatario puso de manifiesto, por un lado, un cambio en el modo de percibir la negociación, al mostrar mayor flexibilidad ante la posibilidad de realizar ajustes y, por otro, una incipiente tensión entre los objetivos y el posicionamiento con que el mandatario partió al asumir su cargo y los cambios que comenzaron a aflorar a partir de los constreñimientos que la propia agenda imponía.

En la misma visita, el mandatario se reunió con empresarios petroleros y lanzó el denominado “Plan Houston” que preveía el llamado a licitación para la explotación de petróleo en territorio nacional⁶²⁶. A su vez, el presidente argentino acordó con Jacques De Larosière, director ejecutivo del Fondo, que la entidad emitiría un comunicado para facilitar la gestión con los bancos, mientras que el gobierno nacional se comprometió a generar un

⁶²⁵ “Discurso ante el presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan”, jardines de la Casa Blanca. Washington, Estados Unidos, 19 de marzo de 1985. Disponible en https://www.alfonsin.org/wp-content/uploads/2018/12/Discurso_ante_el_presidente_de_Estados_Unidos_en_los_jardines_de_la_Casa_Blanca.pdf [Última consulta: 5 de octubre de 2023].

⁶²⁶ Véase “Discurso del Sr. Pte. de la Nación Dr. Raúl Alfonsín ante los Empresarios Petroleros Norteamericanos en Houston, Estados Unidos (23 de marzo de 1985)”. Disponible en <http://www.historiaydoctrinadelaucr.com/2013/12/raul-alfonsin-el-plan-houston-23-de.html> [Última consulta: 15 de septiembre de 2023].

programa sustentable para el resto de 1985. Esta reunión marcó el comienzo del desarrollo de un nuevo programa de estabilización encabezado por el ministro Sourrouille y acordado con los acreedores externos: el Plan Austral.

En abril de 1985, el ministro expuso el esbozo del plan de shock antiinflacionario que lanzaría en el mes de junio, frente a De Larosière, Paul Volcker, titular de la Reserva Federal (FED), y David Mulford, subsecretario del Tesoro estadounidense (poniendo en evidencia la influencia de Estados Unidos en las decisiones del Fondo y la necesidad de contar con su aprobación). Previo al anuncio del plan, entre febrero y junio de 1985, el gobierno preparó el terreno y aumentó significativamente el tipo de cambio, las tarifas, el precio de la carne y los precios públicos, liberó los precios industriales y los salarios, de modo que los precios relativos alcanzaran niveles de equilibrio antes de su congelamiento, destinado a quebrar la inflación inercial⁶²⁷. Paralelamente, las negociaciones de esos meses en Washington no fueron sencillas, a tal punto que ante las dificultades Alfonsín abrió la posibilidad de romper la negociación con el FMI e incluso acercarse a Fidel Castro exponiendo el repudio a la deuda externa⁶²⁸ y a la situación de condicionalidad que generaba.

Finalmente, el 10 de junio se llegó a un acuerdo y el ministro firmó la Carta de Intención con el aval del Fondo sobre el plan. Dos días después el gobierno emitió un comunicado notificando el acuerdo técnico. Este anuncio tuvo como objetivo dar tranquilidad al mundo financiero al mencionar las medidas ortodoxas acordadas. Sin embargo, detrás de lo anunciado escondía un acuerdo con el FMI, que incluía un programa heterodoxo, anunciado finalmente el 14 de junio⁶²⁹.

En este sentido, la reforma económica y el programa propuesto comenzaron a definir un nuevo perfil económico que no era completamente el propuesto por el FMI, aunque tampoco era opuesto al pedido. Este plan siguió el enfoque monetario del Fondo por lo que la política fiscal y monetaria fue ortodoxa y de efectos regresivos. El FMI y el gobierno estadounidense actuaron como garantes y fiscalizadores del plan aportando credibilidad.

⁶²⁷ Noemí Brenta, *El rol del FMI en el financiamiento externo...*, *op. cit.*, p. 181.

⁶²⁸ Juan Carlos Torre, *op. cit.*, p. 226.

⁶²⁹ Archivo Prisma, “AV-2794, Cadena nacional: Alfonsín y Sourrouille presentan el Plan Austral” [video] 2017. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=oZ4HAJJU_5g [Última consulta: 23 de octubre de 2023].

Argentina propuso al FMI un “doble acuerdo”, por un lado, un programa presentado públicamente para así poder acordar con los bancos acreedores, donde no figuró el congelamiento de los precios, salarios y tipo de cambio (medidas a las que los acreedores e incluso los organismos multilaterales eran reacios) y por otro lado un programa “real” con los términos efectivos del Plan Austral. La administración Reagan (mediante Paul Volcker de la FED) intercedió frente al FMI para que se aprobara, según Marcos Novaro, con el fin de que la crisis argentina no afectara el escenario latinoamericano⁶³⁰. Cuando el 14 de junio el ministro Sourrouille dio a conocer el denominado “Plan Austral” con el congelamiento de todos los precios y salarios; control del déficit fiscal; aumento de los derechos sobre las exportaciones y los aranceles de importación; “ahorro forzoso” a empresas e individuos; tope a la tasa de interés (5% mensual); no emisión y reforma monetaria (que incluía la creación de una nueva moneda, el austral) se despertó una polémica que llevó a Alfonsín a dar explicaciones. En este contexto, el presidente expresó en un discurso en el Teatro San Martín que “el programa económico... ha sido resultado de una decisión del gobierno... estamos en un acuerdo con el Fondo Monetario, pero un acuerdo en el que... el gobierno ha llevado a cabo las negociaciones a partir de sus propias convicciones”⁶³¹. De este modo, Alfonsín mostraba ante el país que Argentina mantenía su capacidad de decisión en la agenda económica.

Sin embargo, la política de Argentina respecto la deuda con el FMI despertaba dudas en Estados Unidos. Con el fin de informarse, a principios de agosto visitó el país Edwin Yeo, enviado por Paul Volcker (de la FED) quien, como señala Juan Carlos Torre, consultó sobre los movimientos de Argentina al respecto y sobre las reuniones y conversaciones que en el último tiempo y sobre este tema había tenido el presidente Alfonsín con sus pares peruano y boliviano⁶³², al asistir al cambio de mando de autoridades. Ante esta situación, el ministro Sourrouille logró convencer al enviado sobre el programa argentino y junto con los primeros resultados positivos del plan, en agosto de 1985, el FMI reanudó los desembolsos. Como menciona Bologna, el acercamiento de Argentina al Fondo y las nuevas estrategias

⁶³⁰ Marcos Novaro, *Historia Argentina. Argentina en el fin de siglo. Democracia, Mercado y Nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 2009, p.133.

⁶³¹ Citado en Juan Carlos Torre, *Ibidem*, p. 243.

⁶³² *Ibidem*, p. 247-248.

económicas resultaron un alivio en la mirada de los acreedores externos ya que, citando a la revista norteamericana “*Fortune*” de ese año, “pocas cosas ayudaron a tranquilizar más a los banqueros sobre deudores del Tercer Mundo como las que obligaron a Argentina a tragar la medicina del FMI”⁶³³.

El Plan Austral funcionó inicialmente reduciendo la inflación, pero a Argentina le comenzó a costar alcanzar las metas pautadas con el Fondo. Mientras que en octubre durante la reunión anual del FMI y el Banco Mundial el director del Fondo mencionó el éxito del programa de estabilización, para Argentina la imposibilidad de cumplir con las metas fiscales y monetarias ya era evidente.

Para noviembre de 1985 la situación se complicó y el gobierno tuvo atrasos en sus pagos de deuda. Ante este clima de creciente riesgo e inestabilidad económica internacional, funcionarios del tesoro norteamericano y la Reserva Federal desarrollaron un plan de ajuste con supuesto crecimiento que denominaron “Baker”. En este plan, el Fondo tenía un rol central junto a los préstamos de ajuste creciente por parte de los bancos multilaterales de desarrollo. Las misiones del Fondo, en este sentido, tenían como objetivo desarrollar escenarios de largo plazo (tres años) en los países endeudados, proyectando las intenciones de política, pronosticando el desempeño económico esperado y el monitoreo de los objetivos. Como innovación se incorporaron también las reformas estructurales sistemáticas que, en conjunto, como señala Brenta, ampliaron las funciones del FMI y, desde ese momento, se sumaron a las anteriores condicionalidades⁶³⁴.

Para diciembre de 1985 la situación era tensa, Argentina comenzó a sostener que las recetas del FMI no le permitían crecer mientras que el *staff* del Fondo se opuso a alcanzar un arreglo. Para este momento, la relación entró en un *impasse* dadas las duras condiciones de negociación del FMI (especialmente respecto el aumento de tarifas) para mejorar las cuentas públicas. En simultáneo, Argentina incurrió en atrasos de los créditos del Club de París por lo que el tercer desembolso fue suspendido. Finalmente, se acordó pedir un *waiver* o excepción al organismo a cambio de una revisión del programa para septiembre de 1986, a condición de que Argentina demostrara, además, que el déficit del presupuesto para el año

⁶³³ Alfredo Bruno Bologna, “Dos modelos...”, *op. cit.*, p. 20.

⁶³⁴ Noemí Brenta, *El rol del FMI en el financiamiento externo...*, *op. cit.*, p. 465.

siguiente sería del 3%⁶³⁵. Del mismo modo, la cuarta cuota del *stand by* se liberaría con la aprobación de la dispensa, y la quinta, contra el cumplimiento de las metas del primer trimestre de 1986, desembolso que finalmente debió destrabarse también con otra dispensa, en cuyo memorándum, el gobierno se comprometió a solicitar un nuevo *stand by*⁶³⁶.

Ante la necesidad de encontrar nuevos recursos, el gobierno anticipó la decisión de privatizar empresas en el sector siderúrgico y petroquímico, sin embargo, el FMI continuó presionando al gobierno. La presión del Fondo residía en que, dado que Argentina no pagaba todos los intereses de su deuda externa, sino la mitad, y que por ende demandaba dinero para afrontar la otra mitad, estaba forzada a pasar por la revisión de la entidad, que operaba como auditora de los bancos acreedores.

Frente a estas condiciones de tensión, como señala Juan Carlos Torre, a mediados de 1986 Alfonsín llegó a plantear al equipo económico que, si bien conocía las consecuencias de enfrentarse con el mundo económico externo Argentina debía “levantar fuerte el tono de las negociaciones”⁶³⁷. Sin embargo, ante la urgencia del panorama, y en sentido contrario, para agosto de 1986 las autoridades comenzaron a implementar las medidas previas del nuevo *stand by*, a través de instrumentos para restringir la expansión monetaria, continuar el ajuste fiscal, y desacelerar la demanda agregada, tal como pedía el FMI. La situación económica nacional para fin de dicho año era crítica, las cuentas se deterioraron y las reservas cayeron. El Fondo recomendó profundizar el ajuste mientras el gobierno reclamó flexibilidad⁶³⁸. En este clima de presión, Alfonsín realizó el 18 de octubre de 1986 la primera visita de un mandatario argentino a Cuba, donde fue recibido por Fidel Castro, constituyendo dicho viaje una demostración de acercamiento a un férreo opositor de Estados Unidos y del FMI⁶³⁹.

A pesar de estas actitudes, en las negociaciones quien terminó cediendo fue el gobierno. Tal como lo demostró el acuerdo *stand by* aprobado en febrero de 1987,

⁶³⁵ Juan Carlos Torre, *op. cit.*, p. 277.

⁶³⁶ Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, *op. cit.*, p. 188

⁶³⁷ *Ibidem*, p. 357.

⁶³⁸ *Ibidem*, p. 273.

⁶³⁹ Carlos Escudé analizó este episodio como un “consumo de autonomía” y una “exhibición” de la misma. Carlos Escudé, *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Tesis, 1987, p. 38.

documento en el que aparecieron por primera vez las “reformas estructurales sistemáticas”. La experiencia y el prontuario de Argentina en el incumplimiento con los pagos y la consecuente suspensión de los desembolsos, llevaron a incluir dichas reformas como parte del acuerdo. En este sentido, se incorporaron reformas pro mercado y de canje de deuda por activos estatales. Las cláusulas de dicho acuerdo tuvieron el objetivo de “fortalecer las bases del crecimiento económico”, y llevaron al gobierno a comprometerse a profundizar las reformas estructurales en tres áreas: a) el sector público; b) el sistema financiero; y c) los pagos internacionales y el comercio exterior. Todo esto con apoyo del Banco Mundial.

La aprobación de este acuerdo reveló un cambio de actitud del gobierno de Alfonsín respecto la práctica política económica dada por la aceptación del nuevo rol del FMI que adquirió más control e injerencia en asuntos económicos internos. Esto se reflejó en la Carta de Intención adjunta al acuerdo, firmada previamente el 12 de enero por el ministro Sourrouille y Carlos Machinea (presidente del Banco Central) al expresar que Argentina tomaría las medidas adicionales apropiadas y que el Fondo considere oportunas:

The government of Argentina believes that the policies set out in the annexed Memorandum of Understanding on Economic Policy are adequate to achieve the objectives of its program but will take any further measures that may become appropriate for this purpose. The Government will consult with the Fund on the adoption of any measures that may be appropriate, in accordance with the Fund's policies on such consultation⁶⁴⁰.

La propuesta de reformas estructurales incorporadas en la Carta incluyó también cambios en el rol del sector público, específicamente retiros voluntarios, entendidos como “cambios estructurales que deberían dinamizar el sector público en los próximos años ... [con el fin de] reducir el gasto en la Administración Nacional en un 6-7 por ciento en los próximos tres años”⁶⁴¹.

El 18 de febrero, el Directorio ejecutivo dio un “principio de aprobación” al *stand by* y a las facilidades dada la caída de las exportaciones, aunque sujeto a que el gobierno obtuviera una masa crítica de préstamos de los bancos. Esto significó en la práctica postergar

⁶⁴⁰ “Carta del 12/1/87 del ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille y del presidente del BCRA, Carlos Machinea, al director general del FMI, Jacques de Lorosiére”, Banco Central de la República Argentina. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/18-SB-87.pdf> [Última consulta: 8 de septiembre de 2023].

⁶⁴¹ *Ibidem*.

el acuerdo y los desembolsos hasta la aprobación definitiva, que recién se dio cinco meses más tarde, en julio de 1987, tras el envío de una nueva Carta de Intención. Para este momento, como señala Galasso, la claudicación del alfonsinismo era evidente en el terreno económico⁶⁴².

Ante las complicaciones económicas y en vistas de la escalada inflacionaria, el equipo económico intentó repetir el efecto del Plan Austral y lanzó un congelamiento de precios en marzo de 1987 denominado “Australito”. Este fue acompañado de un reajuste salarial, de asignaciones familiares, jubilaciones y salario mínimo. También se aumentaron y congelaron tarifas públicas, combustibles y algunas mercancías de consumo suntuario. En conjunto, se anunció un crédito puente de Estados Unidos y otros países, mientras que también se negoció una flexibilización de los pagos de la deuda⁶⁴³.

En la misma línea el gobierno expuso su intención de vender la mayoría accionaria de algunas empresas públicas, principalmente la empresa de aviación estatal y petroquímica con el objetivo de incrementar la eficiencia. Estas propuestas se reflejaron en el *stand by* concretado el 23 de julio de dicho año por 1.439 millones de dólares:

As regards efforts to reform the public sector, over the next few months the Government expects to finalize the sale of an important public airline. The Government also will go ahead with the sale of its interest in a number of petrochemical firms. A privatization has been sent to the Congress aimed at reducing the administrative difficulties of selling the state's majority interest in other companies. The Government also is taking steps to ensure better budgetary control of the public enterprises and increase the efficiency of their operations⁶⁴⁴.

En tales documentos, el gobierno se comprometió además a reducir las transferencias a las empresas públicas, limitar el rol del Banco Central en la intermediación financiera, limitar los incrementos salariales y de ser necesario congelarlos⁶⁴⁵.

A pesar de estos esfuerzos en aplicar medidas ortodoxas, la relación con el Fondo se tensó nuevamente para octubre cuando tras perder las elecciones legislativas a manos del PJ, la entidad anunció que no autorizaría los desembolsos si no se realizaban nuevos ajustes. De

⁶⁴² Roberto Galasso, *op. cit.*, p. 271.

⁶⁴³ Juan Pedro Massano, *op. cit.*, p. 62.

⁶⁴⁴ “Carta del 08/07/1987 del ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille, y del Presidente del BCRA, José L. Machinea, al director general del FMI, Michel Camdessus”, Banco Central de la República Argentina.

⁶⁴⁵ *Ibidem*.

este modo, ante la presión del Fondo y una situación económica desordenada, asociada al déficit fiscal y a una baja en las reservas, el gobierno de Alfonsín repitió las medidas de febrero en un segundo “Australito”, cuyas reformas estructurales aparecen plasmadas en el Memorándum del 12 de octubre en el que el gobierno incluyó acciones directas sobre: la política de precios del petróleo, el sistema de coparticipación de impuestos entre la Nación y las provincias y la promoción de la integración del país a la economía mundial.

Estas medidas se profundizaron en la práctica acompañadas por un decreto presidencial en el que se estableció que ningún área de la economía estaría cerrada a la participación del sector privado⁶⁴⁶. En esta línea de propuestas se privatizó la línea aérea Austral y se aprobó un plan de desarrollo de telefonía privada en la ciudad de Buenos Aires.

En febrero de 1988⁶⁴⁷ Argentina logró un acuerdo financiero del tipo de *Compensatory Financing Facility*, que se tradujo en un Convenio de Financiamiento Compensatorio por Caída de Exportaciones por 313 millones de dólares. Como se menciona en el documento, éste estuvo supeditado a la demostración de esfuerzos de cooperación respecto la situación de la balanza de pagos ante el FMI:

The proposed request for a purchase under the compensatory financing facility may be approved only if the Fund is satisfied that Argentina has been cooperating with the Fund in efforts to find, where required, appropriate solutions for its balance of payments difficulties⁶⁴⁸.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, la reticencia del Fondo continuó y aunque en marzo desembolsó lo acordado, el organismo puso como condición que en mayo el gobierno demostrara progresos satisfactorios para continuar con el financiamiento.

Pero Argentina entró en recesión por lo que no obtuvo fondos y acumuló atrasos en sus pagos. En este contexto, el 31 de mayo de 1988, Alfonsín dio un discurso en *The Americas Society*, en Nueva York, en el que lanzó una propuesta para la negociación de la deuda externa. En dicha oportunidad retomó la idea de la deuda como un “problema político”

⁶⁴⁶ El Decreto 1842/87 estableció el régimen de desmonopolización de los servicios públicos prestados por las empresas estatales.

⁶⁴⁷ “Memorandum on economic policy of the argentine government 24/2/1988”, Banco Central de la República Argentina. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/18-SB-87.pdf> [Última consulta: 8 de septiembre de 2023].

⁶⁴⁸ International Monetary Found, “Argentina. Use of Fund Resources. Compensatory Financing Facility”, 26 de febrero de 1988, p. 4.

a la vez que instó a los organismos internacionales a “recuperar el papel protagónico que desempeñaron en el período de posguerra ... [requiriendo que se prolongaran] los plazos de financiamiento, [y que se adecuaron] las condicionalidades necesarias a objetivos más realistas”⁶⁴⁹. Esta participación crítica de Alfonsín respecto el FMI contrastó con el compromiso que el mandatario había adquirido de desarrollar un plan acorde a los parámetros del Fondo para estabilizar la economía de cara a las elecciones presidenciales de 1989, en un momento en que, para alcanzar un acuerdo, el FMI pedía bajar el gasto público y controlar una inflación mensual que había alcanzado un 25% en julio.

El plan, finalmente presentado en agosto de 1988 (cuando los incumplimientos con el FMI alcanzaron un atraso de casi cinco meses en el pago de los intereses de la deuda) fue llevado a la práctica bajo el nombre de “Plan Primavera”. Puntualmente, consistió en una devaluación (aún mayor) del tipo de cambio y en un desdoblamiento del mercado cambiario (en comercial y financiero), junto a la aplicación de medidas para la liquidación de exportaciones (equivalentes a retenciones) y al aumento de las tasas de interés. A pesar de estos cambios, la misión del Fondo enviada en septiembre pidió profundizar el ajuste aún en medio de la recesión imperante. Según los técnicos del organismo, el ahogo financiero era la vía para que el país comprendiera que el ajuste debía ser mayor aún. En este clima se entiende el préstamo de 1250 millones de dólares que el Banco Mundial otorgó a Argentina para financiar reformas estructurales, y que fue concedido en condiciones fuera de lo común: sin el visto bueno del FMI⁶⁵⁰. Lo que, dadas las condiciones imperantes, constituyó un fuerte apoyo al gobierno nacional.

Sin embargo, como resultado del Plan Primavera, sumado a la pérdida de divisas y la campaña iniciada por Carlos Menem como candidato a presidente por el PJ, se produjo una corrida cambiaria que obligó al Banco Central a no vender más dólares. Para febrero de 1989 el tipo de cambio y los precios se desbordaron desencadenando la hiperinflación. A esta situación se sumó a principios de marzo, el postergamiento del desembolso de los

⁶⁴⁹ Juan Carlos Torre, “Apéndice VII. La negociación de la deuda externa. Una propuesta argentina”, en Juan Carlos Torre, *op. cit.*, p. 532.

⁶⁵⁰ *Ibidem*, p. 479.

créditos del Banco Mundial⁶⁵¹ y una escalada del dólar libre. El 31 de marzo, Sourrouille fue reemplazado por Juan Carlos Pugliese en medio de una situación incontrolable con los mercados a la que el nuevo ministro se refirió al expresar “les hablé con el corazón y me contestaron con el bolsillo”. El 24 de mayo Pugliese renunció y fue sucedido (hasta la asunción de Menem) por Jesús Rodríguez, en una demostración de la inestabilidad y crisis económica en que Argentina se hallaba inmersa.

La llegada de Menem continuó, en la praxis, las incipientes tendencias presentadas por Alfonsín. A meses de asumir, Menem tuvo su primer encuentro con su par estadounidense George H. W. Bush (1989- 1993) en septiembre de 1989. Bajo el objetivo de promover una modalidad de “personalización” de las relaciones con el gobierno de Washington, Menem participó de la cena de gala de Naciones Unidas y de una reunión en la Casa Blanca. Luego de dicha reunión, el vocero de la Casa Blanca leyó un comunicado que afirmaba: “El presidente (Bush) tomó nota de la decisión del presidente Menem de enfrentar la crisis económica argentina e indicó el apoyo de los Estados Unidos para su programa”⁶⁵². Como consecuencia de este apoyo, Menem recibió un préstamo puente de 1.500 millones de dólares del Fondo Monetario.

En la práctica y durante los primeros meses, se continuaron las reformas iniciadas por Alfonsín en los últimos años. A poco más de un mes de asumir, el nuevo presidente logró (con apoyo de la dirigencia sindical peronista, que no había apoyado a Alfonsín) la Ley de Reforma del Estado (N° 23.696) con la que se declaró la emergencia administrativa y se especificaron los activos nacionales a privatizar. La relación con el Fondo se aceleró a partir

⁶⁵¹ El BM alegó falta de cumplimiento en las condiciones, aunque los cambios en el Departamento del Tesoro de Estados Unidos (el retiro de James Baker para dirigir la campaña electoral de George Bush) dio lugar a que quienes habían estado en desacuerdo con el aval del Banco al crédito de Argentina, presionaran a la entidad y lograran bloquear el desembolso. El Informe del 1 de marzo de 1989 firmado por Pieter Bottellier, en cual se evaluó la coyuntura argentina y las razones de la negativa indicó que los desarrollos, aunque positivos “no fueron suficientes para que se creara una atmósfera de estabilidad que permitiera revertir las expectativas inflacionarias (...) en forma conjunta, estos fallos hicieron que el déficit del sector público disminuyera más despacio de lo previsto. El ajuste insuficiente de las cuentas públicas hizo que todo el peso de la estabilización recayera sobre las políticas monetarias”. Juan Carlos Torres, *ibidem*, p. 492-494; y Juan Carlos Torre, “Apéndice IX. El Banco Mundial suspende el envío de fondos”, *ibidem*, p. 535-537.

⁶⁵² Juan Bautista Yofre, “El día que Menem ayudó a Bush en la Casa Blanca y le dijo que eran del mismo palo”, *Infobae*, 1 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.infobae.com/sociedad/2020/03/01/el-dia-que-menem-ayudo-a-bush-en-la-casa-blanca-y-le-dijo-que-eran-del-mismo-palo/> [Última consulta: 18 de septiembre de 2023].

de octubre, cuando se firmó la Carta de Intención para el *stand by* aprobado en noviembre, en el que se solicitó un acuerdo hasta marzo de 1991 por un monto equivalente a DEG (derechos especiales de giro⁶⁵³) por 1.414 millones de dólares. En la Carta, firmada por el ministro de economía Néstor Rapanelli (quien sucedió a Miguel Ángel Roig tras una semana en el cargo), el gobierno se comprometió a tomar medidas estructurales, así como también otras que el FMI considerara oportunas:

These policies are aimed at restoring price stability and introducing major structural reforms. In the Argentine economy as a means of laying the basis for sustained growth of output, Incomes, and employment, in the context of a strengthened external position⁶⁵⁴.

Asimismo, en el Memorándum adjunto se describió el plan del nuevo gobierno como un “riguroso programa de reformas estructurales y de política macroeconómica, para el cual existe un alto grado de apoyo social en Argentina”⁶⁵⁵. El apoyo de la sociedad fue entendido como resultado “de los estragos causados por la reciente hiperinflación y se basa en la creencia generalizada de que la falta de disciplina fiscal estaba en la raíz de ese problema”⁶⁵⁶. Los siguientes ítems del documento, enfatizaron en la disciplina fiscal, reducción del déficit, aumento de tarifas de servicios públicos, ley de impuestos, prioridad al programa de privatizaciones en el marco de la Ley de Reforma del Estado, revisión del sistema de seguridad social y jubilaciones, así como un compromiso para la liberalización del mercado externo y el sistema de pagos a fin de generar eficiencia, y la regularización de los pagos a acreedores, entre otros.

El Acuerdo firmado en noviembre incluía, también, la cláusula de revisión y consulta sobre las políticas respecto la balanza de pagos en cualquier momento que Argentina o el propio FMI considerara necesario: “the Government will consult with the Fund from time to time, at the initiative of the Government or at the request of the Managing Director, concerning Argentina's balance of payments policies”⁶⁵⁷.

⁶⁵³ El FMI está facultado, con previa autorización de su Junta de Gobernadores, para hacer asignaciones de DEG a sus miembros. Las asignaciones se realizan en proporción a las respectivas participaciones de las cuotas en el FMI.

⁶⁵⁴ “Carta del 12/10/1989 del ministro de Economía argentino, Néstor Rapanelli, y del presidente del BCRA, Javier González Fraga, al director General del FMI, M. Camdessus”, Banco Central de la República Argentina.

⁶⁵⁵ Traducido de “Memorandum on Economic Policy 12/10/89”, Banco Central de la República Argentina, p. 6.

⁶⁵⁶ *Ibidem*.

⁶⁵⁷ “Stand-by Arrangement- Argentina, 16/11/89”, Banco Central de la República Argentina, p. 4.

Cuadro 1: Argentina. Acuerdos con el FMI segunda etapa (1985-1990)⁶⁵⁸

Fecha	Tipo de Acuerdo	Monto (expresado en millones de dólares)
23/2/1987	Servicio de Financiamiento Compensatorio	500
23/7/1987	<i>Stand-by</i>	1.439
26/2/1988	Servicio de Financiamiento Compensatorio	313
16/11/89	<i>Stand-by</i>	1.414

Sin embargo, ante un nuevo proceso hiperinflacionario el ministro de economía Rapanelli fue reemplazado por Erman González en diciembre de 1989, quien a través de sus sucesivos planes fue introduciendo modificaciones fiscales, monetarias, comerciales y de pagos internacionales, cumpliendo de este modo con lo acordado con el FMI e iniciando la implementación sistemática del modelo económico neoliberal en el país.

Sin embargo, para 1990 la situación de crisis se agravó: desempleo, inflación, hiperinflación, depresión, eran algunas de las características que se exacerbaban en los primeros meses. Las medidas tomadas por el gobierno siguieron las recomendaciones que se esbozaron en el denominado Consenso de Washington producido en el marco de la expansión neoliberal tras el fin de la Guerra Fría y el triunfo de Estados Unidos como única potencia hegemónica. En este contexto, el Fondo Monetario aparecía como un instrumento para forzar la adopción de tal esquema⁶⁵⁹. Sin embargo, la hiperinflación desatada en el país acabó con la moneda doméstica disparando el tipo de cambio, mientras el Ejecutivo, profundizó las medidas de corte neoliberal a través de la Reforma del Estado, suspendiendo contrataciones y poniendo tope a los salarios⁶⁶⁰. Asimismo, para noviembre de 1990,

⁶⁵⁸ Elaboración propia en base a los datos del BCRA y el FMI.

⁶⁵⁹ Noemí Brenta, *Argentina Atrapada...*, op. cit., p. 278.

⁶⁶⁰ La hiperinflación licuó la deuda y el Ejecutivo, mediante decreto, lanzó un canje de los depósitos a plazo fijo por títulos públicos bajo el nombre "Bonex 89", cuyo vencimiento estaba previsto para 1999. Así, el gobierno de Carlos Menem primero retenía los depósitos y luego los devolvía en bonos.

mediante decreto, racionalizó la administración pública avanzando aún más de lo que ya había hecho Alfonsín con el propósito de incentivar la eficiencia y controlar el gasto.

Los compromisos asumidos con el Fondo fueron cumplidos: se profundizó la apertura comercial, se eliminaron restricciones a las importaciones y se liberaron los precios. Estas medidas dieron cierto resultado al lograr reducir la inflación, pero para septiembre de 1990 mediante un nuevo decreto se llevó a cabo otro duro ajuste con reformas estructurales (más privatizaciones, incremento de tarifas públicas, congelamientos salariales). Al descontento social se le sumó un escándalo por corrupción⁶⁶¹ que involucró al ministro de economía y obligó su salida en un clima de creciente inflación.

En medio de esta situación, en diciembre, Menem recibió a Bush en Buenos Aires. La visita constituyó un hito, dado que se concretó a pesar de que dos días antes había ocurrido el levantamiento militar liderado por Mohamed Seineldín. Este encuentro inició lo que el entonces embajador en Estados Unidos, Guido Di Tella, calificó como “relaciones carnales”, de las cuales Argentina podría obtener algún beneficio⁶⁶².

En enero de 1991, Domingo Cavallo llegó al Ministerio de Economía, con su arribo, se produjo una serie de modificaciones respecto de la deuda y del FMI que marcaron indefectiblemente la profundización del modelo neoliberal, el acercamiento a Estados Unidos y el comienzo de una nueva etapa en la agenda económica nacional.

2.4.2 El discurso en transición

Esta praxis política de la agenda económica en relación con la deuda y el FMI fue acompañada entre 1985 y 1990 por las referencias discursivas que el Poder Ejecutivo realizó durante esta etapa.

a) El discurso en el ámbito interno

Inicialmente en el ámbito interno ante la Asamblea Legislativa, en mayo de 1985, el presidente se había referido a los sucesos de 1984 como un año signado por “las complejas

⁶⁶¹ Conocido como “Swifgate” fue un escándalo que sacudió al gabinete, involucrando a Erman Gonzalez y otros funcionarios acusados de solicitar pagos por la instalación de una planta.

⁶⁶² Román Lejtman, “Los pecados de la carne”. Entrevista realizada al embajador de la República Argentina en Washington, Ingeniero Guido Di Tella, *Página12*, 9 de diciembre de 1990, p. 5.

negociaciones en torno de la refinanciación de la deuda externa”⁶⁶³. A su vez, el Ejecutivo se explayó sobre la posición argentina como “invariable” y guiada por:

el criterio rector de buscar un acuerdo con nuestros acreedores que preserve el equilibrio entre las obligaciones del presente y la imperiosa protección del futuro, apuntando a introducir en el mismo los criterios de flexibilidad y realismo que lo hicieran viable y compatible⁶⁶⁴.

En el mismo sentido, señaló su posicionamiento respecto a no modificar políticas que afectaran al país por pedidos externos al mencionar que “nuestra decisión indeclinable de *no admitir políticas que atenten contra la economía nacional* o comprometan nuestra paz social”⁶⁶⁵. Por lo que se mantuvo un discurso similar al de la etapa anterior, asociado a la defensa del bienestar de la población cuestión que, desde su perspectiva, no se contemplaba en las medidas propuestas por el FMI.

En 1986 la presentación de Alfonsín, en cambio, se centró en mostrar como una necesidad para mejorar las condiciones de la población la modernización del estado, al mencionar: “esas reformas estructurales que son necesarias para dar solución a los problemas cotidianos de los argentinos y para proyectar al país hacia el futuro”⁶⁶⁶. En la misma línea el presidente celebró los resultados del Plan Austral y “la estabilización de la moneda (...) que no tiene precedentes en la historia argentina”, asociado a un “despertar económico”⁶⁶⁷. Asimismo, en el Informe Anexo a la presentación justificó las medidas tomadas por el Plan Austral que “ha[n] abierto un panorama más promisorio para el país”⁶⁶⁸, y señaló en cuanto a la deuda externa, que se logró reordenar la situación financiera existente, “caracterizada por serios problemas de acumulación de vencimientos impagos y una marcada falta de financiamiento”⁶⁶⁹. Por último, el informe retomó los lineamientos del Consenso de Cartagena (a pesar de su falta de concreción) al explicitar la necesidad de obtener créditos externos que no tengan condicionamientos excesivos, al mencionar “la necesidad de que se

⁶⁶³ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985, Presidencia de la Nación, p. 16.

⁶⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁶⁵ *Ibidem*.

⁶⁶⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1986, Presidencia de la Nación, p. X.

⁶⁶⁷ *Ibidem*, pp. XVIII- XIX.

⁶⁶⁸ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1986”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín...*, *ibidem*, p.51-54.

⁶⁶⁹ *Ibidem*, p. 62.

incrementen los recursos de los organismos multilaterales de crédito y se evite el condicionamiento adicional”⁶⁷⁰. De este modo, la presentación de 1986 manifestó una ambivalencia entre una tendencia a criticar implícitamente al Fondo Monetario respecto a las condicionalidades impuestas para obtener créditos, por un lado, y, por otro, una tendencia a remarcar los resultados positivos de medidas asociadas a reformas estructurales para lograr la estabilización, propuestas (en parte) por el propio organismo como requisito para obtener un acuerdo.

En 1987 el Mensaje Presidencial frente a la Asamblea Legislativa, no se abocó de modo directo a la situación de la deuda ni mencionó al Fondo Monetario específicamente, sino que abordó la situación de crisis de modo general, entendida como parte del proceso de transición a la democracia. Aunque, en dicha ocasión, desarrolló la necesidad de “modernizar el Estado”⁶⁷¹ idea asociada a las condicionalidades del Fondo y a las nociones de equilibrio fiscal y eficiencia. Este breve abordaje del tema contrastó con la extensión del mismo en el Informe Anexo al discurso, en el que se destacó un apartado especial sobre el proceso de negociación de la deuda, y se puso de manifiesto la satisfacción ante los acuerdos alcanzados (catalogados como un objetivo de gobierno) y por la buena relación establecida con los organismos multilaterales:

Los avances logrados en la gestión de la política económica interna y en la negociación de la deuda externa permitieron, a su vez, una más fluida relación con los organismos multilaterales de crédito (...) los anuncios efectuados en oportunidad del cierre de acuerdos con el Fondo Monetario Internacional son parte de nuestros objetivos⁶⁷².

Posteriormente el informe destacó el activo rol del gobierno para mejorar las condiciones de negociación en los siguientes términos: “Los avances en las tratativas por la deuda externa (...) son el resultado de la *tenacidad del gobierno* argentino en sus empeños por sentar *mejores bases de negociación*”⁶⁷³.

En el mismo apartado, se explicitó el enfoque con el que desde la perspectiva del gobierno se había llevado a cabo la negociación con el Fondo, apuntando a una crítica a las

⁶⁷⁰ *Ibidem*, p. 64.

⁶⁷¹ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, Presidencia de la Nación, pp. XVIII- XIX.

⁶⁷² “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín...*, *ibidem*, p. 66.

⁶⁷³ *Ibidem*.

políticas tradicionales del organismo y señalando que la propuesta básica del Ejecutivo había sido: “Redefinir y *revisar las políticas ortodoxas de ajuste económico* propiciadas por el [FMI] que, cuando logran *imponerse a la voluntad de los países*, conducen naturalmente a la recesión y a la reducción de la demanda, las importaciones y el empleo”⁶⁷⁴. Asimismo, se señaló la necesidad de que el organismo, junto a los países desarrollados, encuentren soluciones factibles al problema de la deuda⁶⁷⁵. Otra sección especial fue dedicada a la justificación del programa de reformas estructurales las cuales, lejos de ser una condición del Fondo eran presentadas con el objetivo de “*corregir las fallas estructurales de la economía*, recuperar la capacidad de crecimiento y fortalecer la competitividad del aparato productivo”⁶⁷⁶. En la misma línea se justificaron los cambios a nivel impositivo (“para corregir las distorsiones acumuladas por la inflación”, orientados a “mejorar la equidad, disminuir la evasión impositiva y favorecer la eficiencia en asignación de factores monetarios”); la reforma del régimen de empleo y salarios de la administración pública nacional; la reforma de empresas públicas (privatizadas para mejorar la eficiencia del Estado); la reforma financiera; de capitales y el estímulo a la integración en el mercado mundial; medidas que en su conjunto mejorarían la calidad del Estado como administrador de la economía y por ende, de la población en general al tender a la estabilidad de las variables.

En este sentido, y a diferencia de la etapa anterior, la relación con Estados Unidos ocupó un espacio relevante en la apertura de la Asamblea Legislativa. El informe presentado en 1987 caracterizaba la misma como “excelente” y basada en el respeto por las diferencias: “Las relaciones entre nuestro país y los Estados Unidos están pasando por un excelente momento en el que ambos países, respetando las divergencias de opinión, avanzan hacia un franco y maduro entendimiento”⁶⁷⁷.

Durante 1988, en la presentación del Ejecutivo el discurso enfatizó, por un lado, la imposición de medidas para salir de la crisis:

⁶⁷⁴ *Ibidem*, p. 67.

⁶⁷⁵ *Ibidem*, p. 68.

⁶⁷⁶ *Ibidem*.

⁶⁷⁷ *Ibidem*, pp. 19-20.

El año transcurrido desde mi anterior discurso pronunciado en este recinto fue un año de tensiones y de conflictos (...) sabemos también que *se nos imponen* salidas perentorias para superar las urgencias y al mismo tiempo afirmar el camino de las reformas estructurales de más largo plazo. En esta conjunción de tareas (...) se concentró nuestra acción de gobierno⁶⁷⁸.

A la vez, se realizó una justificación de medidas como las privatizaciones y reforma del estado, avaladas por el FMI al expresar: “La privatización total o parcial de determinadas empresas públicas es solo una de las herramientas... *el objetivo es dar al Estado la capacidad de decisión* y los recursos que, en su conformación actual, no tiene”⁶⁷⁹.

En esta misma línea se inscribió la última presentación de Alfonsín en la Asamblea Legislativa y en el Informe Anexo de 1989:

(...) las relaciones con los Estados Unidos [se encuentran] dentro del contexto de racionalidad y confiabilidad que las ha caracterizado desde la asunción del gobierno constitucional en 1983. La instrumentación de un diálogo frecuente, fluido y cordial que *no ignora, por cierto, las áreas de discrepancias*⁶⁸⁰.

De este modo, la etapa final del mandato de Alfonsín evidenció una modificación en el discurso interno marcado por un tono mayormente positivo respecto el vínculo con Estados Unidos, a pesar de ciertas diferencias sobre la cuestión de la deuda (que no representaron, en sí, un conflicto en la relación entre ambos países). A modo de balance de fin de gestión, el mandatario mostró las fallas de su gobierno en materia económica al no poder superar la crisis, aunque en parte se justificó al enmarcarla en un panorama internacional desfavorable:

Es cierto que en el campo económico hemos recogido una Nación en crisis y que muy probablemente entreguemos al próximo gobierno una Nación en crisis (...) Y esto, en parte, podría atribuirse a errores nuestros, pero se debe principalmente -repito- al hecho de que nuestra crisis es parte inseparable de una crisis estructural mundial⁶⁸¹.

Asimismo, se refirió a la presentación del nuevo plan de ajuste el cual se justificó desde la estabilidad de la economía y la población: “... representa nuestra firme voluntad de estabilizar la economía, de restablecer definitivamente el orden, de proteger a los

⁶⁷⁸ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín*.

⁶⁷⁹ *Ibidem*.

⁶⁸⁰ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1989”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1989, Presidencia de la Nación.

⁶⁸¹ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, ibidem*, p. VIII.

desprotegidos, de garantizar la transición democrática”⁶⁸². Alfonsín se refería de este modo, a una transición que no era sólo política, sino también económica y de la cual dependía la estabilidad general del país.

En su último balance de gestión ante la Asamblea expresó también que había “cosas que no supimos hacer; hay cosas que no quisimos hacer; hay cosas que no pudimos hacer” referenciando a las imposiciones internas y, en el caso de la deuda y la relación con el FMI, a las externas. En este sentido, Alfonsín expuso que: “a veces postergamos o simplemente *no efectuamos ajustes que un cálculo descarnado podría considerar beneficiosos (...)* pero que en lo inmediato acarrearían costos sociales y sacrificios imposible de sobrellevar para sectores importante de la sociedad”⁶⁸³. Asimismo, mencionaba entre los factores externos que habían dificultado la cuestión de la deuda “el manejo casi usurario de las tasas de interés desde los centros de poder económico internacional”. El año 1988 aparecía en el informe presentado por el Ejecutivo en 1989 como un año en que el país se había desenvuelto en un contexto de falta de apoyo crediticio por parte de la comunidad financiera internacional, luego de la interrupción de las negociaciones con el FMI⁶⁸⁴.

Finalmente, la llegada anticipada de Carlos Menem a la presidencia en julio de 1989 no alteró significativamente el discurso en el ámbito nacional sobre la cuestión económica en los primeros meses. El nuevo presidente presentó su visión de la situación económica al momento de su asunción el 8 de julio, ante la Asamblea Legislativa. En dicha oportunidad expresó lo desesperante de la situación al decir: “la economía argentina está con la soga al cuello y ya no queda lugar para titubeos (...) *la deuda externa, imprudentemente contraída durante más de una década, significa una pesada carga*”⁶⁸⁵. En ese punto expuso un acercamiento a los acreedores garantizando la intención de cumplir con los pagos, aunque mantuvo el reclamo de comprensión y solidaridad ante la situación: “Por eso, será atendida por mi gobierno, con la colaboración de los acreedores (...) vamos a *respetar los*

⁶⁸² *Ibidem*, p. X.

⁶⁸³ *Ibidem*, p. XIII.

⁶⁸⁴ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1989”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín...*, *ibidem*, p. 28.

⁶⁸⁵ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 8 de julio de 1989, *Presidencia de la Nación*, pp. 13- 14

compromisos contraídos, pero también vamos a reclamar *comprensión, solidaridad y prudencia*”⁶⁸⁶.

Posteriormente, Menem vinculó por contraposición la cuestión de la deuda con la dependencia, al mencionar como prioridad de su gobierno una de las banderas históricas del peronismo: “la independencia económica” y asociarla a la necesidad del país de salir del estancamiento y aumentar la producción, comerciando y tomando las decisiones de forma autónoma e independiente: “La *independencia económica* es desenterrar petróleo (...) incrementar nuestras exportaciones, comerciar de igual a igual con el resto del mundo, *afirmar un espacio de decisión autónomo, transformar la voluntad del país en acción*”⁶⁸⁷.

En la misma línea, en la apertura de sesiones de 1990, Menem se refirió a los cambios económicos realizados tendientes a la desregularización económica, percibidos ahora como un mecanismo de recuperación de la capacidad de gobierno:

Que nadie se equivoque. Que nadie se llame a engaño. *La transformación del Estado* (...) la apertura al mundo y la ausencia de controles innecesarios no constituyen un mecanismo para ponerle una bandera de remate a nuestro Estado nacional. Todo lo contrario. Son mecanismos para *recuperar la soberanía de nuestro Estado, su capacidad de gobierno*⁶⁸⁸.

b) El discurso en el ámbito externo

Por su parte en el ámbito internacional, entre 1985 y 1990, las menciones a la cuestión de la deuda tuvieron una presencia poco destacada, aunque apuntaron a mostrar un cierto tono de tensión por parte del gobierno nacional respecto el rol de los países centrales y los organismos internacionales. En este sentido, en 1985 el canciller Caputo se refirió al rol de las potencias e implícitamente al de Estados Unidos al decir:

No queremos caridad sino voluntad concreta para encontrar soluciones en provecho mutuo, y aptas para poner fin a esta recesión mundial (...) Es imprescindible pues que los países industrializados hagan también un ejercicio de responsabilidad, comprometiéndose a eliminar los factores de perturbación que ha generado la actual crisis del endeudamiento⁶⁸⁹.

⁶⁸⁶ *Ibidem*, p. 15.

⁶⁸⁷ *Ibidem*.

⁶⁸⁸ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1990, Presidencia de la Nación, p. 15.

⁶⁸⁹ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 1985.

En la misma ocasión el canciller se detuvo en una crítica a los programas de ajuste impuestos a los países deudores, basados en exigencia de austeridad:

[el] crecimiento se ve seriamente comprometido por nuestra capacidad para generar recursos, más aún si gran parte de esos recursos son absorbidos precisamente por el pago de los intereses de la deuda. Ahora bien, se piden a nuestros países programas de ajuste interno, frecuentemente necesarios, por otra parte, para el ordenamiento económico; pero esos programas, que exigen austeridad y esfuerzo, también requieren para su éxito, horizontes de crecimiento y, por ende, de bienestar⁶⁹⁰.

En 1986 el mensaje en el ámbito exterior volvió a girar en torno a la crítica a las potencias dominantes y su accionar sobre una periferia “empobrecida” que debía responder a los intereses de dichas potencias:

La insensatez que tiende a dominar en el escenario internacional se manifiesta crudamente en la situación económica mundial, aumentando la brecha que separa a un centro cada vez más poderoso de una periferia cada vez más empobrecida. Las naciones más pobres, las más jóvenes, las antiguas colonias, se nos dice, no deben ni pueden buscar el camino del desarrollo y del progreso fuera del marco que necesitan los más ricos⁶⁹¹.

Un año después, en la reunión anual de la Asamblea de Naciones Unidas en Nueva York, Caputo volvió a referirse a la situación de la deuda apuntando a la misma como un problema de la región latinoamericana y destacando (a pesar del fracaso en la práctica) los logros del Consenso de Cartagena. En la misma oportunidad, el canciller reconoció el esfuerzo que los países realizaban para llevar a cabo los programas de ajustes y reforma estructural exigidos por los organismos internacionales: “A través del Consenso de Cartagena definimos con sensatez y precisión los alcances de la crisis, mientras iniciamos, *con coraje inédito, programas de ajuste estructural* que significaron y significan profundos sacrificios para nuestros pueblos”⁶⁹². En este sentido señalaba que “nadie puede, razonablemente, exigirnos más”. En la misma oportunidad, Caputo criticó la escasa ayuda recibida por parte de los países industrializados en el proceso de negociación al decir:

... suelen demostrar su solidaridad cuando un régimen autoritario castiga a nuestros pueblos. Del mismo modo, manifiestan su alegría cuando los latinoamericanos logramos el retorno a la democracia. Es hora de que manifestemos con claridad que los latinoamericanos esperamos no tener que recibir nuevamente en el futuro esa

⁶⁹⁰ *Ibidem*.

⁶⁹¹ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 22 de septiembre de 1986.

⁶⁹² *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre de 1987.

solidaridad con nuestra desgracia, *por no haber tenido solidaridad con nuestra propia reconstrucción*. En tal caso se trataría, como ha dicho tantas veces el Presidente Alfonsín, de una *solidaridad post mortem*⁶⁹³.

A pesar de esta crítica, el representante argentino reconoció que en algunos países como Estados Unidos se comenzaba a comprender el problema de la deuda y la necesidad de nuevas soluciones. Esta dicotomía entre el acercamiento y la crítica a Estados Unidos respecto su rol en relación al FMI y la deuda se repitió en el Mensaje del canciller Caputo en 1989, al mencionar la necesidad de diálogo con las potencias e implícitamente con los organismos abocados a ella. En dicha ocasión afirmó “la verdadera fortaleza consiste en la disposición para dialogar sobre bases razonables y racionales. Esto requiere un esfuerzo de todos”⁶⁹⁴.

Tras el recambio presidencial de 1989, en su primer mensaje en Naciones Unidas, el presidente Menem mantuvo una continuidad en la presentación del tema respecto su antecesor. Dedicó un espacio relevante a la economía nacional y a la situación de los países subdesarrollados y, puntualmente, destacó la división entre Norte y Sur, caracterizados como la opulencia y la penuria, así como enfatizó también la necesidad de establecer un diálogo que permita el crecimiento y la colaboración de los países centrales para disminuir la brecha:

Es el riesgo de que el mundo se rompa nuevamente, esta vez en dirección Norte-Sur. Es la incapacidad para armonizar el desarrollo económico a escala global (...) debemos [dialogar] para evitar la no menos nociva quebradura Norte-Sur, que nos haría ingresar en el siglo XXI con dos universos totalmente opuestos: el de la sociedad de la opulencia enfrentada a una mayoría de países en creciente penuria (...) Resulta imprescindible evitar una irreparable división del mundo; una división que tal vez ya no sea política pero que sí es económica. Nuestro país, como la gran mayoría de los países en desarrollo, aspira a una colaboración activa con los industrializados⁶⁹⁵.

En la misma ocasión, Menem refirió a la situación de la deuda y a los altos costos sociales que implicaba cumplir con los compromisos y exigencias de los organismos: “muchos países de América Latina se encuentran ante la situación de que para honrar sus obligaciones externas deben *hipotecar su desarrollo o exigir a sus pueblos un costo social*

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2 de diciembre de 1989.

⁶⁹⁵ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre de 1989.

extremadamente severo y hasta inmoral”⁶⁹⁶. En este punto el mandatario indicó que cumpliría con los pagos que Argentina había pautado, pero a la vez, exigió apoyos para poder lograrlo, mostrando una continuidad entre la crítica y el acercamiento a Estados Unidos: “Nuestro Gobierno se ha comprometido a asumir las obligaciones contraídas pero, naturalmente, exigimos las transformaciones necesarias”⁶⁹⁷.

En septiembre de 1990, el discurso ante la Asamblea de Naciones Unidas fue pronunciado por el entonces canciller Domingo Cavallo. En dicha oportunidad, Cavallo se refirió a la cuestión de la deuda y las modificaciones económicas que el país estaba realizando, presentando la apertura económica como una decisión nacional, sin referenciar los condicionamientos solicitados para lograr los acuerdos tales como la baja de aranceles y la liberalización económica que, en esta línea, propiciaban el FMI y Estados Unidos. En este sentido, Cavallo expresaba que “...las decisiones de política interna adoptadas por el Gobierno de mi país desde mediados de 1989, (...) persiguen (...) la reforma y apertura de su economía (...) nuestro gobierno acompaña estas tendencias”⁶⁹⁸.

Por tanto, entre 1985 y 1990 los discursos se caracterizaron por una ambivalencia entre continuar mostrando críticas hacia el FMI y sus políticas ortodoxas (entendidas como imposiciones y ajustes que recaían sobre la población), tal como en la primera etapa de Alfonsín; o presentar las medidas llevadas a cabo justificadas a partir de aspectos positivos como la modernización, y sin referir a éstas como compromisos o condicionalidades acordadas con el FMI. Esta ambivalencia, si bien se reflejó en el ámbito interno y externo de manera coherente, fue más notoria en el primero, ya que en el ámbito externo predominó un discurso crítico a los costos sociales producto de los ajustes estructurales realizados bajo imposiciones, que fue matizado recién hacia 1990.

2.4.3 Consideraciones de la segunda etapa

Teniendo en cuenta los discursos y prácticas que marcaron la agenda de la relación de Argentina con el FMI y la deuda externa entre 1985 y 1990, es posible reconocer en este

⁶⁹⁶ *Ibidem*.

⁶⁹⁷ *Ibidem*.

⁶⁹⁸ *Mensaje del canciller Domingo Cavallo ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1990.

período ciertas tensiones entre ambos campos e incluso al interior de los mismos, que dan la pauta de un progresivo cambio de tendencia en la interpretación de la autonomía.

En primer lugar, teniendo en cuenta la praxis política de esta etapa, es necesario señalar que Argentina modificó su política económica interna de modo gradual, tendiendo a la liberalización de la misma, aunque, sin embargo, la relación con el FMI fue ambivalente. Esta incluyó momentos de distanciamiento, *impasse*, y posibilidades de ruptura, por ejemplo, con la negativa a subir las tasas de interés en 1985, con el viaje de Alfonsín a Cuba en 1986 y con la participación y crítica al rol del Fondo en *The Americas Society* en 1988. A pesar de estas diferencias, Argentina aplicó las reformas estructurales solicitadas que le permitieron reanudar los desembolsos suspendidos por la entidad y conseguir nuevo financiamiento. Esto se reflejó en las Cartas de Intención enviadas al organismo en 1986, 1987 y 1989 y los posteriores Acuerdos *stand by* logrados en 1987 y 1989, así como también en el *Compensatory Financing Facility* de 1988. En lo concreto, los cambios se plasmaron en la reforma económica del sector público (retiros voluntarios, congelamientos de salarios) sumados a la propuesta de reforma de la seguridad social y privatizaciones de empresas estatales, entre otras medidas. Este cambio, identificado desde 1985 con Alfonsín, fue continuado y profundizado por su sucesor Carlos Menem, quien, a pesar de la pertenencia a otro signo partidario, continuó estos lineamientos económicos y consiguió la Ley de Reforma del Estado y el posterior acuerdo con el FMI.

En la misma línea, desde 1985 Argentina inició además un acercamiento con Estados Unidos, plasmado en la visita de Alfonsín a Reagan en marzo de dicho año, que actuó como respaldo ante las negociaciones con el FMI, y que permitió con su aval, la aprobación del Plan Austral. Plan que logró combinar el enfoque monetario del Fondo de una política fiscal y monetaria ortodoxa y de efectos regresivos, con una faceta heterodoxa de congelamientos de precios que el gobierno nacional mostró como una “negociación a partir de nuestras propias convicciones”, enfatizando su rol activo como tomador de decisiones. Esta relación se profundizó y “personalizó” con la llegada de Menem y la visita de Bush a Buenos Aires en septiembre de 1990, reunión que significó la aprobación inmediata de un crédito puente.

En cuanto al campo discursivo, la postura del Ejecutivo Nacional osciló entre: la *crítica al FMI* y a sus medidas propiciadas, entendidas como contrarias al bienestar de la

población y tomadas bajo presión externa (tal como en la etapa anterior); y el *apoyo a la entidad*, justificado en los beneficios de las medidas de apertura y liberalización.

En este sentido, en el ámbito nacional, esta segunda etapa ofreció menos referencias directas al Fondo Monetario, aunque dio centralidad a la situación de la deuda externa, la que fue interpretada ya no en términos de una pesada carga o como “ilegítima”, sino como parte de un “proceso de transición a la democracia”. En simultáneo, aparecieron menciones a Estados Unidos y a la nueva relación con el gobierno de Washington, así como también respecto el FMI, las que fueron caracterizadas como “excelentes” y “fluidas”.

Asimismo, las justificaciones a las medidas que el Fondo ponía como condición para los desembolsos fueron asociadas a la necesidad de “corregir fallas estructurales de la economía” y a un mecanismo para “dar al estado la capacidad de decisión y los recursos” que permitirían generar un “espacio de decisión autónomo”.

Sin embargo, este discurso justificativo coexistió durante esta etapa con algunas críticas similares a las de la etapa anterior, referidas a las presiones para realizar ajustes, que pusieron en evidencia la tensión y la ambivalencia del gobierno en el tema. Esta visión crítica apareció en el nivel interno en frases asociadas a “medidas que logran *imponerse a la voluntad de los países*”, “conducentes naturalmente a la recesión”. Este enfoque se enfatizó especialmente en los discursos del ámbito externo, en Naciones Unidas, cuando aún tras el fracaso de Cartagena el Ejecutivo referenció al mismo como un “éxito”; y a los programas de ajuste estructural solicitados por el FMI como “sacrificios” sobre las poblaciones e “hipotecas para su desarrollo”.

De este modo, entre 1985 y 1990 es posible señalar que, a pesar de la ausencia de la autonomía en sentido explícito, la misma apareció asociada implícitamente en el discurso y a través de la práctica, a dos interpretaciones. Estas oscilaron entre un alto y un bajo perfil, es decir, entre la crítica a la imposición de condicionalidades, por un lado, y el acercamiento al Fondo Monetario y sus políticas, por el otro; representando, de este modo, un cambio progresivo en el modo de interpretar la autonomía. Por lo tanto, es posible señalar a esta etapa como una “transición” en la que comenzó a visibilizarse un desplazamiento en la interpretación predominante de la autonomía por parte del gobierno nacional. Esto es, de ser interpretada como un margen de acción y libertad en términos de Puig (tal como era en la etapa anterior) es decir desde un alto perfil de acción política, progresivamente, la autonomía

comenzó a asociarse a un cálculo y análisis de tipo pragmático vinculado a los costos y beneficios de desafiar/ acercarse al FMI y a Estados Unidos, que redundó en un plegamiento a las medidas impulsadas desde dichos centros de poder. Este cambio se manifestó en esta etapa inicialmente en la práctica y luego en el discurso, aunque no de manera lineal, sino a partir de las tensiones y ambivalencias señaladas.

Esta autonomía de transición se constituye de este modo, en el antecedente directo en la praxis de la propuesta teórica del Realismo Periférico dado que implicó, ante todo, una aceptación del lugar de Argentina en el mundo esto es: en primera instancia, como país carente de poder y, por ende, “tomador de normas” de los centros de poder. Pero, además, validó la interpretación e identificación del país como un Estado atravesado por “necesidades”, básicamente económicas, que limitan y condicionan su rol⁶⁹⁹ y su dimensión política en el sistema interestatal, volviéndolo más atento y cercano a las fuentes generativas de poder y, por ende, a la obtención de sus beneficios.

2. 5 El mejor alumno del FMI: la autonomía en el esplendor del Realismo Periférico (1991- 2001)

2.5.1 La praxis del mejor alumno

La etapa que se inició en 1991 estuvo marcada por una serie de acciones del Poder Ejecutivo entre las que se destacó la decisión de Menem de designar a Domingo Cavallo al frente de la cartera de Economía, Obras y Servicios Públicos. Cavallo fue bien recibido en el mundo de las finanzas internacionales, dada su formación académica y trayectoria. Se trataba de un economista reconocido que además había ganado notoriedad en los meses que se había desempeñado como canciller.

La primera medida de Menem junto a Cavallo en esta etapa, fue lanzar el plan de Convertibilidad por el cual a partir del 1 de abril de 1991 Argentina adoptó un régimen monetario en el que el Banco Central funcionaba como una caja de conversión, al vender y comprar divisas a la paridad de 10.000 australes por dólar de Estados Unidos (hasta 1992

⁶⁹⁹ Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles...*, *op. cit.*, p. 111.

cuando el nuevo peso argentino fue el equivalente a un dólar de Estados Unidos). El régimen de cambio propuesto por el gobierno, como señaló un informe del propio FMI, formaba parte de un Plan de Convertibilidad de más amplio alcance, el cual incluía un programa más extenso de reformas estructurales pro-mercado, “destinado a promover la eficiencia y la productividad en la economía”⁷⁰⁰. Para esto, el Ejecutivo ahondó en las políticas iniciadas en la etapa anterior y desreguló diversos sectores de servicios; se procedió vigorosamente con las privatizaciones, especialmente en los sectores del petróleo, la energía y las telecomunicaciones (lo que produjo voluminosos ingresos de capital; se liberalizó el comercio y se eliminaron esquemas anticompetitivos de fijación de precios, entre otras medidas).

Siguiendo esta línea de acciones, en el mismo año, Argentina solicitó alcanzar un nuevo Acuerdo con el Fondo, por medio de una Carta de Intención con fecha 28 de junio. En ella se mencionaban los cambios realizados y los resultados esperados al siguiente año, así como el objetivo de profundizar en las reformas estructurales: “it is the intention of the Government to seek an extended arrangement with the Fund which would have as its objective the continuation and deepening of the structural reforms described in the attached memorandum”⁷⁰¹. En el *stand-by*, alcanzado en julio de 1991 por 1.067 millones de dólares, Argentina justificó el pedido a partir de los esfuerzos realizados desde comienzos de año, basados en el aumento correctivo de los precios de los servicios públicos, así como los combustibles, entre otros:

The Government acted to stabilize the economic situation by taking steps to strengthen the fiscal stance. Corrective price increases for public utilities and a boost in fuel excise taxes were introduced in February 1991. (...) In view of the high rate of price increase in February and a smaller but still substantial price increase in March, it was decided to grant a further adjustment to public sector wages and pensions but then to freeze them at this level for the remainder of 1991⁷⁰².

⁷⁰⁰ Fondo Monetario Internacional, *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina 1991- 2001*, Oficina de Evaluación Independiente, 2004, p. 17.

⁷⁰¹ “Carta del 28/06/1991 del ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo y del presidente del BCRA, Roque Fernández, al director general del FMI, Michel Camdessus”, Banco Central de la República Argentina. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/21-SB-91.pdf> [Última consulta: 20 de septiembre de 2023].

⁷⁰² “Argentina. Memorandum on Economic Policy, 28/7/91”, Banco Central de la República Argentina. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/21-SB-91.pdf> [Última consulta: 20 de septiembre de 2023].

Por su parte, en el informe que acompañó la solicitud de Argentina el personal técnico del FMI avaló el plan de convertibilidad al expresar que podría facilitar la rápida desaceleración de la inflación que procuraban conseguir las autoridades, pero que la inflación debía disminuir rápidamente y mantenerse a un nivel muy bajo para que la economía pudiera seguir siendo competitiva. A la vez, se exigió el pleno cumplimiento con los objetivos fiscales del programa.

La convertibilidad tuvo resultados positivos en este período que se reflejaron en la caída de la inflación y por ende en la estabilidad de precios: la inflación tuvo una pronunciada mejora dado que en febrero de 1991 alcanzaba una tasa mensual del 27% y decreció al 2,8% en mayo de 1991, y luego, logró ser reducida a niveles de un solo dígito⁷⁰³.

Estos cambios en la economía, así como el acuerdo logrado con el Fondo durante 1991, se dieron en simultáneo a la consolidación de la relación de Menem con Bush, quien se convirtió en noviembre de dicho año, en el primer presidente peronista en realizar una visita de Estado al país del norte⁷⁰⁴ y en el primer jefe de Estado latinoamericano recibido por la nueva administración. En línea con esto, la relación con el FMI se fortaleció durante el período. La entidad proveyó no sólo apoyo financiero sino también auditoría continua y garantía de rescate a quienes prestaban al país, a la vez que brindó las justificaciones técnicas para reformar profundamente la estructura económica. De este modo, durante este período la política económica nacional estuvo ligada tanto a Estados Unidos como al Fondo Monetario, y a las políticas económicas que ambos propiciaban.

En marzo de 1992 el Ejecutivo logró otro acuerdo con el FMI en el que el país se comprometió a realizar reformas estructurales del sistema tributario y de seguridad fiscal. Tal como se desprende del documento: se proponía la eliminación del impuesto a las ganancias y las contribuciones de los empleadores a la seguridad fiscal y la privatización del sistema de seguridad social, además de la compañía de electricidad SEGBA, la transportista y distribuidora de gas del estado, la Empresa de Líneas Marítimas Argentinas (ELMA) y la

⁷⁰³ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁰⁴ Leandro Morgenfeld, *Bienvenido Mr. President...*, op. cit., p. 120.

Empresa Nacional de Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)⁷⁰⁵. Además, el Memorandum de Entendimiento incluía en el apartado de reformas estructurales un detalle de las desregulaciones llevadas a cabo en sectores productivos tales como las juntas controladoras de cereales y carne, entre otras. Se destacó también la eliminación de impuestos, así como medidas relativas a la disminución de los costos internos que permitieran abrir aún más la economía:

The Government of Argentina is implementing a broad range of structural reforms. A deregulation decree issued on November 1, 1991 laid the groundwork for eliminating a host of regulations affecting competition and introduced measures to lower domestic costs and further open the economy. Another decree issued in November 1991 established a timetable for the sale of most of the remaining public enterprises during 1992. To develop the capital market, taxes on the issuance and transactions of financial and stock instruments were removed, stock market commissions were deregulated and capital gains by foreign investors on the sale or transfer of stocks were exempted from the income tax. Also, a long debated law on employment was passed in November that will make labor markets more flexible⁷⁰⁶.

Asimismo, el documento se refirió al objetivo de normalizar la relación con los acreedores, tras lo cual se solicitaría un aumento del acceso a los recursos del Fondo. El acuerdo alcanzado llevó la forma de un “Programa de Facilidades Extendidas” (o Servicio de Financiamiento Ampliado) a tres años, lo que implicó un aumento de la injerencia del FMI sobre el país y una mayor confianza en los planes de ajuste en marcha. La revisión de las metas se pautó para cada tres meses, igual que el *stand-by*, pero su mayor relevancia radicó en que garantizó a la Argentina contar con los recursos necesarios para asegurar la refinanciación de la deuda externa y el ingreso al Plan Brady, que permitió que los países canjearan sus préstamos de bancos comerciales por bonos respaldados por el Tesoro estadounidense⁷⁰⁷. El Programa de Facilidades de 1992 representó de este modo, el máximo apoyo de la entidad para negociar la deuda externa, dado que proveyó 3300 millones de

⁷⁰⁵ “Argentina: Memorandum on Economic Policy, 4/3/92”, Banco Central de la República Argentina, p. 6. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/22-CFF-92.pdf> [Última consulta: 21 de septiembre de 2023].

⁷⁰⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁷⁰⁷ El Plan Brady se basaba en una reducción del saldo adeudado, junto a una extensión de los plazos de pago y períodos de gracia con el fin de generar un cierto nivel de inversión productiva que permitiese mejorar la capacidad de pago. Sin embargo, en la práctica implicó la aceptación de los bancos de la reducción del monto original de sus “créditos” aunque el país continuaba pagando un interés imprevisible, totalmente dominado por sus propios acreedores.

dólares que permitieron comprar bonos del gobierno estadounidense (denominados cupón cero), requeridos para constituir las garantías de la operación de ingreso al Plan Brady.

Con el Programa de Facilidades, Argentina logró el ingreso al Plan Brady el 7 de abril de 1992⁷⁰⁸, avalado por los sólidos ajustes realizados sobre la economía y el compromiso de continuarlos. Esto le permitió tener acceso a recursos del Fondo con fines de reducción de la deuda o su servicio, ya que el plan permitía cambiar deuda pública irregular a sola firma y sin respaldo, por bonos garantizados (denominados Bonos Brady).

Sin embargo, el 24 de diciembre de 1992 el ministro Cavallo envió una carta al director del FMI, Michel Camdessus, en la que requirió un *waiver* o dispensa hasta marzo de 1993, dado que Argentina no había logrado discutir la reforma de la seguridad social en el Congreso, tal como se había pautado, por una demora en las discusiones legislativas de las que se esperaba un resultado favorable⁷⁰⁹. En este sentido, en 1993 el FMI otorgó financiamiento “extra” constituyéndose en el primer gran desembolso (1586 millones de dólares) del Plan Brady para Argentina⁷¹⁰. En la Carta de Intención el gobierno se explayó en las medidas a desarrollar, entre las que, además de la reestructuración del sistema de impuestos, se destacó la desregularización de las obras sociales, reforma que en los términos del gobierno daría “libertad a los trabajadores” para elegir sus planes, a la vez que brindaría “eficiencia en el área”⁷¹¹.

Para 1995, la convertibilidad argentina fue puesta a prueba con la crisis mexicana. La caída del Producto Bruto Interno (PBI) y la recesión llevaron al gobierno a elevar un nuevo Memorándum al FMI en marzo de 1995 en el que se describió la situación como de reducción de los depósitos de bancos, bajas en el precio de los bonos y aumentos en tasas de

⁷⁰⁸ Sobre las implicancias del Plan Brady para Argentina, véase Juan Manuel Larrosa, “El Plan Brady: un enfoque del caso argentino” Buenos Aires, s/d, 1994.

⁷⁰⁹ “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo a Michel Camdessus, director del FMI, 24/12/1992”.

⁷¹⁰ Noemí Brenta, *Argentina atrapada...*, *op. cit.*, p. 288.

⁷¹¹ “Carta del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Fernández, y el ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director del FMI”, 11/6/1993, Banco Central de la República Argentina.

interés. Entendidos como efectos externos de la crisis mexicana que repercutieron en la economía, aunque sin mención de la situación de desempleo y pobreza⁷¹².

Ante la expiración del acuerdo del Programa de Facilidades de 1992, pautada para el 30 de marzo de 1995, las autoridades argentinas solicitaron una prórroga a fin de obtener un cuarto año del acuerdo ampliado, y la extensión de un mes (durante abril) como plazo para presentar la documentación y la propuesta⁷¹³.

Argentina inició de este modo, un riguroso programa de ajuste por el cual se aplicaron mayores medidas fiscales y reformas estructurales que, con el apoyo financiero del FMI le permitieron alcanzar el segundo desembolso más grande de la entidad al país: 2317 millones de dólares, que sumado al del primer tramo del Acuerdo de 1992, alcanzó un monto total de 5.660 millones de dólares. La supervivencia de la paridad cambiaria y la recuperación fueron interpretadas en general como una evidencia de la robustez y la credibilidad del régimen de convertibilidad⁷¹⁴. “El programa económico de 1995” presentado al FMI se basó en el “equilibrio fiscal y financiero y en la estricta adhesión a la Ley de Convertibilidad de marzo de 1991”⁷¹⁵. El personal técnico del FMI quedó impresionado por la capacidad de Argentina para soportar las presiones creadas por la crisis mexicana, y particularmente por la voluntad de las autoridades para tomar medidas duras a fin de mantener la paridad⁷¹⁶. Entre las propuestas fiscales mencionadas en el documento figuraron: el aumento del IVA del 18 al 21%, la reducción de los sueldos estatales, el aumento de los aranceles de exportación, una ampliación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio y reformas estructurales encaminadas a aumentar la flexibilidad del mercado laboral para las pequeñas y medianas empresas⁷¹⁷. La flexibilización laboral fue presentada, según manifiesta el documento, dadas las circunstancias restrictivas del ambiente y la necesidad de mayores reformas estructurales,

⁷¹² “Policy Memorandum”, 23/3/1995, pp- 2-3.

⁷¹³ “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director general del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus 16/3/1995”, Banco Central de la República Argentina.

⁷¹⁴ Fondo Monetario Internacional, 2004, *op. cit.*, p. 33.

⁷¹⁵ Traducido de “The 1995 Economic Program”, adjunto en “Carta del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Fernández y del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo a Michel Camdessus, director del Fondo Monetario Internacional, 23/3/1995”, Banco Central de la República Argentina.

⁷¹⁶ Fondo Monetario Internacional, 2004, *op. cit.*, p. 33

⁷¹⁷ Traducido de “The 1995 Economic Program”, *op. cit.*, pp. 4-5.

tendientes a aumentar la eficiencia económica. En este sentido se propuso una modificación de las normas de convenios colectivos de trabajo y riesgos laborales:

In the present circumstances, it is important to move even more decisively in implementing structural reforms to increase the flexibility and efficiency of the economy and reduce costs. The Government has already presented to Congress proposals to modify the regulations on collective bargaining contracts and associated employment risks, including work-related accidents⁷¹⁸.

Sin embargo, y como señala Brenta, siguiendo el informe de la Oficina General de Contabilidad (GAO) estas medidas y fundamentalmente la flexibilización laboral, fue un pedido de Estados Unidos al director ejecutivo del FMI para incluirla como condicionalidad de los acuerdos⁷¹⁹. Esto evidenció la capacidad de influencia del gobierno de Washington y el interés de Argentina por mantener buenas relaciones con uno y otro. Bajo tales lineamientos, el Fondo consultó con dirigentes sindicales las posibilidades de sus mercados de trabajo y se puso en marcha un proceso que siguió durante los siguientes años. Las decisiones de alto costo político tomadas en esos meses, fueron coincidentes con la cercanía de las elecciones presidenciales de 1995 en las que, a pesar de la crítica situación de la población, finalmente Menem resultó reelecto para un nuevo período hasta 1999.

En su segundo mandato, Menem profundizó las reformas y mantuvo el alineamiento con Estados Unidos. A fines de 1995, el ministro Cavallo envió una Carta de Intención en la que se explayó sobre la recuperación de la economía argentina y las medidas a tomar durante el siguiente año, con miras a lograr un nuevo acuerdo *stand by* para 1996, con el objetivo de “lograr el equilibrio estructural de las finanzas públicas (...) y reafirmar el compromiso del Gobierno con la disciplina fiscal”⁷²⁰. En la misma nota, el Poder Ejecutivo presentó el proyecto de ley por el que el Congreso lo autorizó con carácter temporal a poner en práctica, en caso de ser necesario, medidas adicionales para alcanzar los objetivos fiscales fijados para 1996, como un logro de su gestión. Según la Carta presentada, la nueva atribución legal propuesta:

... sentaría las bases para profundizar la reforma del sector público federal con consecuencias de vasto alcance en lo que respecta al aumento de la eficiencia y la

⁷¹⁸ “The 1995 Economic Program”, *ibidem*, p. 6.

⁷¹⁹ Noemí Brenta, *Historia de las relaciones...*, *op. cit.*, p. 106.

⁷²⁰ “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, 5/12/1995”, Banco Central de la República Argentina.

reducción de los costos en el mediano plazo. Esta propuesta entraña la fusión y reestructuración de organismos públicos⁷²¹.

En la misma ocasión el ministro mencionó la delicada situación del desempleo en el país en los siguientes términos “[la] persistencia de un alto nivel de desempleo es motivo de profunda inquietud para el Gobierno razón por la cual se ha asignado la máxima importancia a las medidas encaminadas a resolver este problema”⁷²², y entre las soluciones destacó la flexibilización laboral: “a fin de lograr este objetivo pueden mencionarse la reforma del régimen de negociación colectiva y la flexibilización de los convenios colectivos”⁷²³.

En el posterior Memorándum de Política Económica presentado en marzo de 1996, Argentina hizo explícito el impacto de la crisis mexicana sobre la economía nacional como una de las principales dificultades. En estos términos el gobierno presentó la restauración económica como meta del programa 1996-1997, basada en el férreo mantenimiento de la convertibilidad y en la toma de medidas especiales, avalado por la legislación aprobada, que permitiría al Ejecutivo sentar “las bases para una reforma administrativa del Gobierno Nacional”⁷²⁴. De este modo, mediante la aprobación del acuerdo *stand-by*, el 15 de abril de 1996, el FMI otorgó al gobierno 1.045 millones de dólares.

En julio de 1996 tras la renuncia de Cavallo, el presidente Menem designó al frente del ministerio de Economía al economista Roque Fernández. Este cambio no impactó en los lineamientos económicos ni en la relación con el FMI y Estados Unidos. Al contrario, Menem recibió en octubre de 1997, en pleno auge de las denominadas “relaciones carnales”, al presidente Clinton⁷²⁵.

Sin embargo, para fines de 1997 la situación interna comenzó a complicarse, tal como lo demostraron las elecciones parlamentarias de ese año con la derrota del menemismo, a lo que se sumó en el nivel externo, la crisis del sudeste asiático. En ese contexto, el 4 de febrero de 1998 el Fondo aprobó un “Acuerdo de Facilidades Extendidas” por tres años con un monto de 2.820 millones de dólares para Argentina cuyo objetivo, según se desprende del

⁷²¹ *Ibidem.*

⁷²² *Ibidem.*

⁷²³ *Ibidem.*

⁷²⁴ “The economic program for 1996-1997”, adjunto en “Policy Memorandum, 14/3/1996”, Banco Central de la República Argentina.

⁷²⁵ Al respecto, véase Leandro Morgenfeld, *Bienvenido Mr. President...*, *op. cit.*, p. 153-156.

documento, era apoyar el programa gubernamental de reforma económica a mediano plazo para 1998-2000. En este sentido el acuerdo destacó el sólido desempeño macroeconómico de 1997 y la prudente estrategia de endeudamiento que permitió superar las turbulencias que afectaron a los mercados de capitales internacionales: “The prudent borrowing strategy followed by the public sector (...) allowed Argentina to weather the turbulence that affected international capital markets in the latter part of the year without major immediate consequences for the economy”⁷²⁶. El acuerdo destacó además que el gobierno priorizaba el “mantenimiento de condiciones macroeconómicas estables en el contexto del régimen de convertibilidad”⁷²⁷, así como las continuidades en el proceso de modernización de la economía. En estos términos, Argentina se comprometió a continuar la reforma impositiva, la del mercado laboral y concluir entre 1998 y 2000 el proceso de privatizaciones. Asimismo, se destacó el esfuerzo por aliviar la pobreza y la reestructuración de programas sociales con el fin de mejorar el uso de los recursos y su eficiencia⁷²⁸.

El 11 de enero de 1999 el PEN presentó el Memorándum de revisión correspondiente al Acuerdo Extendido del FMI, en el que se describió el estado de la economía a partir del programa implementado desde 1998. En la sección de “desarrollos recientes”, el gobierno expresó que, a pesar de la relativa estabilidad de la primera mitad de 1998, durante los últimos meses Argentina no había podido escapar al contagio de crisis externas, aunque continuó aplicando todas las medidas acordadas (promoción de apertura de mercados, modernización del estado, reforma laboral, incremento del comercio por fuera del MERCOSUR, privatizaciones, entre otras). En este sentido se mantuvo el compromiso de extender las políticas disciplinadas manteniendo una inflación baja y una posición externa viable:

En vista de las elecciones presidenciales previstas para octubre de 1999, y en el contexto de mayor incertidumbre asociada al actual entorno internacional adverso, el gobierno reconoce la importancia crítica de mantener las políticas macroeconómicas disciplinadas y contenidas de los últimos años, avanzando aún más en la mejora de las finanzas públicas, el fortalecimiento del sistema financiero, la mejora de la competitividad y la

⁷²⁶ International Monetary Found, “Three years Extended Fund Facility for Argentina”, 4/2/1998.

⁷²⁷ Traducido de International Monetary Found, *ibidem*.

⁷²⁸ *Ibidem*.

profundización de las reformas estructurales. El apoyo continuo del Fondo a través del acuerdo ampliado será importante para ayudar a alcanzar estos objetivos⁷²⁹.

Asimismo, Argentina se comprometió para la tercera revisión (agosto de 1999) a presentar una serie desmedida de avances tales como: propuesta para reformar el sistema de coparticipación de ingresos tributarios con las provincias; arrendamiento de frecuencias de telecomunicaciones; implementación de nuevos sistemas de seguimiento de la deuda externa y las finanzas de las administraciones provinciales; implementación de la normativa habilitadora del estatuto laboral de las pequeñas y medianas empresas; aprobación por el Congreso de las propuestas de modificación de la Carta Orgánica del BCRA y de la Ley de Entidades Financieras; aprobación por el Congreso de la ley de responsabilidad fiscal; remisión al Congreso de una propuesta para transformar el Banco Nación en una corporación del propio estado; presentación al Congreso de la propuesta de reforma de la seguridad social; venta completa del primer paquete de acciones del Banco Hipotecario Nacional⁷³⁰. Además, se incluyó para la cuarta revisión (febrero de 2000) la implementación del programa de administración tributaria; la aprobación del Congreso de la reforma de la seguridad social; y de la nueva ley del Banco Nación, sumado a la eliminación del recargo a la importación del 3%.

Sin embargo, antes de la revisión prevista para agosto, y con fecha 10 de mayo de 1999, el gobierno recurrió al FMI señalando algunos indicadores negativos de la economía argentina como las cifras de desempleo y el ritmo más lento de la actividad económica que, tal como se preveía en dicho documento, “tendrá un marcado impacto negativo en las finanzas públicas, y ahora se espera que los ingresos del gobierno federal sean inferiores a las proyecciones del programa original”⁷³¹. Asimismo, se remarcó que “no será posible compensar por completo el déficit de ingresos en lo que resta del año sin perjudicar gravemente la calidad de los servicios públicos y agravar la recesión económica”⁷³². A pesar

⁷²⁹ Traducido de “Policy Memorandum”, adjunto en “Carta del ministro de Economía de Argentina, Roque Fernández y del presidente del Banco Central de la República Argentina, Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, 11/01/99”, Banco Central de la República Argentina.

⁷³⁰ *Ibidem*.

⁷³¹ Traducido de “Carta del ministro de Economía de Argentina, Roque Fernández y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou al director del Fondo Monetario Internacional Michel Camdessus” 10/05/99, Banco Central de la República Argentina.

⁷³² *Ibidem*.

del incumplimiento con lo pautado el gobierno mostró fidelidad en la política económica y de reformas acordada: “The government recognizes the importance, in these times of political transition, of giving clear and strong signals of Argentina's determination to carry forward and deepen the fundamental reform process that the country has been pursuing”⁷³³.

Tras las elecciones de octubre 1999 y a pesar del cambio de signo partidario, con la llegada al poder de Fernando de la Rúa en diciembre, la práctica política respecto de la deuda y la relación con el FMI no sufrió modificaciones. El deterioro de la situación a partir del segundo semestre, asociado también a la crisis económica de Brasil y a la devaluación del real, se reflejó en la contracción del PBI y en la desaceleración económica que, combinada con el aumento del gasto público relacionado con las elecciones, tuvo importantes repercusiones sobre la solvencia fiscal. El nuevo gobierno nacional recibió una deuda que equivalía a cerca del 50% del PBI en un marco de déficit fiscal y externo. En este contexto se redactó el Memorándum de Política Económica de Argentina del 14 de febrero de 2000, en el que se explicitó que “el fortalecimiento económico de la convertibilidad durante los ’90, sumado a una situación internacional favorable que permitió a su vez la estabilidad democrática”⁷³⁴ había llegado a su fin. De este modo, la volatilidad en el desempeño de la economía se transformó en una desaceleración del crecimiento. El desempleo se mantuvo elevado, las finanzas públicas registraron déficit y demostraron la ineficacia de la fiscalización, lo que a su vez generó aumentos significativos e ineficiencias generalizadas en el gasto, a lo que se sumaron las crisis financieras de Rusia y Brasil: “As a result of these external shocks, and of a weakening of policies, especially during the second half of the year, the performance of the Argentine economy deteriorated significantly in 1999”⁷³⁵. En el mismo documento se manifestó la intención del gobierno nacional de priorizar la recuperación sostenible de la actividad económica para reducir el desempleo y la pobreza, apostando al ahorro nacional respetando el marco del régimen de convertibilidad. En esta línea, se comprometió a continuar la reestructuración de entidades descentralizadas para mejorar su rendimiento y costos; a una nueva reforma de la seguridad social; gradual

⁷³³ *Ibidem.*

⁷³⁴ Traducido de International Monetary Found, “Memorandum of Economic Policies”, 14/02/2000.

⁷³⁵ *Ibidem.*

reducción del gasto en relación a las provincias y una nueva ley de empleo registrado, entre otras.

Ante esta situación, con fecha 10 de marzo de 2000, el Fondo aprobó el *stand-by* a tres años para Argentina por un monto de 7.200 millones de dólares. Este crédito reemplazó el acuerdo ampliado del 4 de febrero de 1998 y fue tomado como precautorio (a fin de prevenir una crisis y como un seguro contra ésta) dada la situación económica imperante. Desde la perspectiva del Fondo, las medidas propuestas por Argentina se consideraron como ajustes correctos para mantener la estabilidad:

The new Argentine government has embarked on a strong economic program aimed at promoting the recovery and sustained growth of the economy, with continued price stability, and an external current account maintained within financeable limits. The program contains a significant fiscal consolidation, which will permit a gradual increase in national savings to finance the recovery of investment and reduce the external debt burden over time. The macroeconomic adjustment is underpinned by comprehensive structural⁷³⁶.

Estas medidas acordadas en marzo, se plasmaron nuevamente en la Carta del 5 de septiembre del mismo año, enviada por el ministro de economía José Luis Machinea al nuevo director gerente del FMI, Horst Köhler, en la que el gobierno manifestó ciertos cambios positivos respecto las reformas estructurales y fiscales tales como avances en leyes laborales y de seguridad social. Asimismo, se comprometió a mejorar el mercado financiero doméstico, las condiciones de desempleo y pobreza, y generar un nuevo acuerdo con las provincias⁷³⁷.

Sin embargo, la situación nacional continuó complicándose dadas las dificultades propias de la marcha de la economía nacional, a la que se sumó la falta de fondos para pagar los intereses de la deuda, y que desembocó el 21 de diciembre de 2000 en el envío de una Carta de Intención firmada por el presidente del Banco Central y el ministro de Economía, junto con el Memorándum de Políticas Económicas y el Memorándum Técnico de Entendimiento. En dichos documentos el gobierno solicitó un aumento del Acuerdo *Stand-By* existente dado un contexto adverso de endurecimiento de restricciones financieras:

⁷³⁶ Informe de prensa del FMI, 00/17, 10 de marzo de 2000.

⁷³⁷ “Memorandum of Economic Policies”, adjunto en “Carta del ministro de economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 5/9/2000”, Banco Central de la República Argentina.

To strengthen market confidence in the appropriateness of this policy response, and its prospects of success, we are seeking enhanced financial support from the official and private international community. In particular, we are requesting an increase of the amount made available by the IMF under the stand-by arrangement⁷³⁸.

El Memorándum anexo puso de manifiesto una serie de compromisos que profundizaron las condicionalidades pautadas hasta una sexta revisión en 2002 entre las que se destacaron: para la tercera revisión, emisión del reglamento de implementación de la reforma previsional propuesta (esto implicaba el aumento de la edad jubilatoria de las mujeres); elaboración del plan de reestructuración de asignaciones familiares (con el objetivo de la eliminación de la Prestación Básica Universal); elaboración del plan de Reestructuración de ANSES; elaboración de un plan de acción detallado para eliminar el déficit del PAMI; presentación de proyecto de ley sobre mejores prácticas en el sector financiero y gobierno corporativo). Para la cuarta revisión se exigió entre otras, la implementación del plan de reestructuración de asignaciones y la propuesta de regulación del sistema portuario y; para la quinta revisión, la presentación del proyecto de ley para facilitar el proceso de resolución bancaria y la implementación del nuevo marco regulatorio en el sector de las telecomunicaciones, entre otras.

La obtención de este acuerdo en enero de 2001 pautó un aumento del crédito *stand by* de marzo de 2000 y representó la máxima expresión del compromiso del FMI con el régimen de la convertibilidad, al sumar 8.500 millones de dólares (un total de 13.700) que junto al aporte del BID, del Banco Mundial y del Gobierno de España (el mayor inversor extranjero de la Argentina) junto con un grupo de bancos comerciales que operaba en el país, contribuyeron a un desembolso histórico de unos 38.000 millones de dólares denominado “blindaje”. El apoyo estaba especialmente dirigido a extender la supervivencia del régimen, cuando ya había claras indicaciones de que, como refiere Frenkel, era insostenible⁷³⁹. La situación empeoró con lo que el Estado continuó aumentando su deuda y pagando tasas de interés cada vez más elevadas acompañado de un riesgo de default.

⁷³⁸ “Carta del ministro de economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 21/12/2000”, Banco Central de la República Argentina.

⁷³⁹ Roberto Frenkel, “Globalización y crisis financiera en América Latina”, Documento preparado para servir de base de discusión del Grupo de Trabajo II, en la Segunda Reunión Plenaria del Foro Interparlamentario de las Américas, Ciudad de Panamá, 20 y 21 de febrero, 2003, p. 14.

En marzo de 2000 se produjeron dos hechos de relevancia: el regreso al Ministerio de Economía de Domingo Cavallo (el creador de la convertibilidad) y la primera reunión de la Rúa con el presidente estadounidense George Bush en la Casa Blanca, de quien recibió apoyo político, en un momento clave, dado que Argentina no llegó a cumplir las metas comprometidas para el primer trimestre⁷⁴⁰. En paralelo, el gobierno intentó cumplir con las condicionalidades impuestas y sancionó la Ley de Reforma Laboral que desde 1995 Estados Unidos solicitaba al FMI (si bien el hecho terminó en un escándalo por coimas en el Senado de la Nación para lograr su aprobación).

A pesar del blindaje, la estabilización buscada no fue alcanzada dado que, si bien tuvo un efecto favorable, fue de corta duración. En mayo y agosto el gobierno presentó las revisiones acordadas con la entidad⁷⁴¹ obteniendo en agosto de 2001 otro incremento del *stand by* a 21.933 millones de dólares en total. En septiembre el informe del FMI sobre Argentina destacó el esfuerzo por estabilizar la economía y aumentar la credibilidad de la convertibilidad:

The Fund welcomes the major strengthening of the fiscal effort in the reformulated program of the Argentine authorities (...) The strengthened program aims at restoring the credibility of the fiscal position and the convertibility regime through a fiscal policy geared to the immediate elimination of the federal government deficit⁷⁴².

Cuadro 2: Argentina. Acuerdos con el FMI tercera etapa (1991-2001)⁷⁴³

Fecha	Tipo de Acuerdo	Monto (expresado en millones de dólares)
29/7/1991	<i>Stand by</i>	1.067
31/3/1992	Programa de Facilidades Extendidas	5.660

⁷⁴⁰ “Fuerte apoyo político de Bush a de la Rúa”, *La Nación*, 20 de abril de 2001. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-apoyo-politico-de-bush-a-de-la-rua-nid60707/> [Última consulta: 22 de septiembre de 2023].

⁷⁴¹ “Carta del ministro de economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Maccarone, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 3/05/2001”, Banco Central de la República Argentina; “Carta del ministro de economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Maccarone, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 30/08/2001”, Banco Central de la República Argentina.

⁷⁴² Informe de prensa del FMI, 01/37, 7 de septiembre de 2001.

⁷⁴³ Elaboración propia en base a los datos del BCRA y el FMI.

15/4/1996	<i>Stand by</i>	1.045
4/2/1998	Programa de Facilidades Extendidas	2.820
10/3/2000	<i>Stand by</i>	7.200 (total con ampliaciones 21.933)
01/2001	Ampliación <i>stand by</i>	8.500
09/2001	Ampliación <i>stand by</i>	6.233

Sin embargo, ante la escalada de la crisis a partir del segundo trimestre de 2001, las autoridades argentinas adoptaron en rápida sucesión una serie de medidas de políticas industriales o proteccionistas heterodoxas (denominadas “planes de competitividad”), que involucraban exención tributaria a los sectores más afectados por la recesión; y un canje de bonos públicos en circulación con un valor nominal total de US\$30.000 millones por instrumentos con vencimientos más largos: el llamado “megacanje”⁷⁴⁴, que consistió en postergar los vencimientos de diversas deudas. Como compensación por dicha postergación, los intereses de la deuda fueron aumentados al 7% anual. Los mercados percibieron que muchas de estas medidas, adoptadas sin consultar al FMI, eran desesperadas o impracticables, lo que contribuyó a deteriorar la confianza.

En esta instancia, de la Rúa se reunió con su par estadounidense George Bush el 11 de noviembre de 2001 en Nueva York, quien dio nuevamente su apoyo explícito a los planes de Argentina pactados con el Fondo para “evitar el desplome de la economía nacional”⁷⁴⁵. Este apoyo, si bien, relevante por parte de la comunidad internacional, no sirvió para contener la situación de crisis que semanas después comenzó a acelerarse en el país.

⁷⁴⁴ Siguiendo a Norberto Galasso, “El acuerdo se basó en el rescate de títulos por 28.144 millones de dólares, entregándose nuevos títulos por 30.401 millones, con vencimiento a mayor plazo. A los 2.257 millones de dólares que creció la deuda, debe sumarse el incremento de interés de los nuevos bonos, que pasaron de 6% - bonos Brady- al 12%. En total, al sopesar las consecuencias del canje a partir de proyectar los montos de los vencimientos, la operación implicó un aumento de la deuda externa argentina en 53.700 millones de dólares en términos de capital e intereses. Norberto Galasso, *op. cit.*, p. 344.

⁷⁴⁵ “Bush expresa a De la Rúa su apoyo al plan para salvar la economía argentina”, *El País*, 11 de diciembre de 2001. Disponible en https://elpais.com/diario/2001/11/12/economia/1005519607_850215.html [Última consulta: 22 de septiembre de 2023].

En diciembre de 2001 se introdujeron controles de capitales y se congelaron parcialmente los depósitos restringiendo al público y las instituciones la posibilidad de disponer de sus depósitos en lo que denominó “corralito”, al producirse una mayor fuga de capitales y retiros masivos de depósitos bancarios. Ante la imposibilidad de cumplir con las metas fiscales, el FMI indicó que no aprobaría los desembolsos programados para diciembre. A finales de ese mes, después de la renuncia del presidente Fernando de la Rúa, el 21 de diciembre, y con la asunción como Presidente Provisional de Adolfo Rodríguez Saá, Argentina declaró el 23 de ese mes, la suspensión de los pagos sobre una parte importante de su deuda. El total ascendía en ese momento a 144.453 millones de dólares. El default afectó a los 61.800 millones de dólares en bonos y títulos públicos emitidos en el mercado internacional. El resto de la deuda, entre los que se encontraban los pasivos con organismos financieros internacionales fueron refinanciados. El país dejó parcialmente de cumplir con sus compromisos internacionales y se inició allí, en la práctica y de cara a 2002, una nueva etapa de la relación con el Fondo.

2.5.2 El discurso de la tercera etapa: la amistad “preferencial” y los beneficios del “despegue”

A diferencia de lo sucedido en la práctica, el tema de la deuda y el FMI no tuvo entre 1991 y 2001 centralidad en el discurso. En el primer tramo de esta etapa, el Poder Ejecutivo encabezado por Menem abordó la cuestión en muy pocas oportunidades, en las que se dedicó a explicar la situación económica recibida y a justificar las medidas tomadas, omitiendo en sus disertaciones tanto el rol del Fondo Monetario como los acuerdos logrados con la entidad.

a) El discurso en el ámbito interno

La ausencia de la cuestión de la deuda y la relación de Argentina con el Fondo fue evidente especialmente en las presentaciones del PEN en la apertura anual de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa.

Así por ejemplo en 1991 Menem mencionó como uno de los logros haber “puesto en marcha la convertibilidad inaugurando una nueva y decisiva etapa en la administración”⁷⁴⁶, asociada a un proceso de estabilización de la economía y baja de las tasas de interés. En la misma oportunidad señaló como los principales logros en la materia, la libertad de mercado y la apertura económica junto con las privatizaciones, como un eje clave para “eliminar los fabulosos déficits fiscales surgidos de un sector público que asignaba mal sus recursos y que alimentaba los estallidos inflacionarios”⁷⁴⁷. En este sentido, todos los esfuerzos de la población para alcanzar tales metas se presentaban como válidos. En 1992 mencionó en su mensaje los ajustes que la administración realizaba, aunque los distinguió de los anteriores (en una referencia implícita a los realizados por Alfonsín): “Antes los ajustes eran recesivos e hiperinflacionarios. Y hoy, buscan la reactivación, el incremento de la mano de obra y el crecimiento”⁷⁴⁸.

La deuda apareció apenas mencionada en estas oportunidades y cuando lo hizo fue en asociación al proceso de renegociación y a las nuevas características de la economía: “El nuevo modelo (...) que hoy tiene una moneda sana y fuerte. Que no estafa a la gente con el impuesto hiperinflacionario. Que permite abaratar el crédito, *gracias a la renegociación de nuestra deuda externa*”⁷⁴⁹. Esta única mención explícita se destacó por el marcado sentido positivo sobre la renegociación. Por su parte, en los Informes Anexos, apareció una referencia a las reformas estructurales justificadas como “destinadas a asegurar el correcto funcionamiento de la economía”⁷⁵⁰, y un párrafo dedicado a los éxitos del programa alcanzados hasta el momento, respecto de las tasas de interés y la inflación, la eficiencia obtenida de privatizar las empresas públicas y el favorecimiento al desarrollo de las actividades: “Estos efectos contribuirán a ir *mejorando la calidad de vida y la imagen de la Argentina en el exterior* como país de paz y progreso”⁷⁵¹.

⁷⁴⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1991, Presidencia de la Nación, p. XVI.

⁷⁴⁷ *Ibidem*, p. XVII.

⁷⁴⁸ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1992, Presidencia de la Nación, p. XI.

⁷⁴⁹ *Ibidem*, p. XII.

⁷⁵⁰ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1992”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem...*, *ibidem*, p. 127.

⁷⁵¹ *Ibidem*, p. 129

Contrariamente a las escasas referencias a la deuda, una gran parte de los discursos de apertura de sesiones legislativas estuvo destinada a expresar la buena relación que se mantenía con Estados Unidos y su apoyo en todos los ámbitos, especialmente en el económico. Ya el Informe Anexo a la presentación en la Asamblea Legislativa de 1991, reflejó el “marco de entendimiento” de las mismas y el “futuro promisorio” que el Ejecutivo percibía, diferenciándose de etapas anteriores al expresar que la misma “se encuentra en un nivel *difícilmente imaginado años atrás*”⁷⁵². Desde su perspectiva, esto se visibilizó en el *decidido y total apoyo a la política económica y fiscal y de reforma del Estado*⁷⁵³. El mismo informe señaló el “buen nivel que han alcanzado estas relaciones” desde la visita del presidente Bush en diciembre de 1990, cuando “el visitante puso énfasis en destacar su *decidido y total apoyo a la política económica y fiscal y de reforma del Estado en que está comprometido el gobierno argentino*”⁷⁵⁴.

Posteriormente, en 1992, el informe de balance anual presentado a la Asamblea Legislativa manifestó el grado de excelencia alcanzado en la relación con la potencia a partir de una “nueva actitud”⁷⁵⁵. Esto se plasmaba, desde la perspectiva nacional, en el apoyo estadounidense en las negociaciones con el Fondo, y en el ingreso de Argentina al Plan Brady:

El gobierno de Estados Unidos otorgó además un apoyo que puede considerarse *fundamental para las negociaciones de nuestra deuda externa con los organismos internacionales* (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y el BID (...)) Estas gestiones permitieron alcanzar *resultados que condujeron al ingreso de Argentina al Plan Brady* (...)la actitud de Estados Unidos hacia nuestro país se manifestó en varios aspectos tales como: (...) *La positiva intermediación de los Estados Unidos en el proceso de negociación de la deuda externa argentina*⁷⁵⁶.

Un año después, el Informe Anexo del Ejecutivo expresó la continuidad de su alineamiento con Estados Unidos a pesar del cambio de administración en la Casa Blanca y de la llegada de Bill Clinton. Si bien Menem había apoyado abiertamente a su opositor manifestó que “nuestro país mantiene la continuidad de su política exterior con respecto a

⁷⁵² “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1991”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem...*, op. cit., p. 209.

⁷⁵³ *Ibidem*.

⁷⁵⁴ *Ibidem*, pp. 209-210.

⁷⁵⁵ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1992”, en *Mensaje Presidencial del Dr. Carlos Saúl Menem*, op. cit., p. 96.

⁷⁵⁶ *Ibidem*, p. 63.

los Estados Unidos, orientada por la voluntad de constituir lazos sólidos y permanentes con dicho país”⁷⁵⁷. En la misma oportunidad destacó “el apoyo de los Estados Unidos en las negociaciones *que llevó a cabo la Argentina con el FMI... para solucionar el impasse en las negociaciones sobre la deuda externa*”⁷⁵⁸.

En la misma línea, el informe presentado a la Asamblea de 1994, se refería a la relación con Estados Unidos y a la credibilidad que Argentina había ganado “con su programa de reformas internas y las nuevas pautas de su política exterior. Ambos gobiernos se han acercado en un número creciente de cuestiones internacionales de vital importancia (...) tales como el libre mercado”⁷⁵⁹. Asimismo, hubo referencias a los logros de la política económica de apertura y de “reforma del Estado” vinculados a un “*saneamiento de la situación de endeudamiento*”⁷⁶⁰.

Para 1995 la cuestión de la deuda externa fue mencionada por Menem, aunque escuetamente y como uno de los logros de su gestión, entendiendo que la “renegociación y el pago” permitieron “reinsertarnos entre las naciones serias del mundo”⁷⁶¹ y contar con una “amistad preferencial”⁷⁶² con Estados Unidos. En este sentido se refirió también a la “revolución económica”, “cuyas bases ya están asentadas, aceptadas y adoptadas por la inmensa mayoría de la población”. El Estado era percibido por el presidente como un “administrador del bien común, como controlador del bien social y como canalizador de recursos”⁷⁶³. De este modo, la ausencia del FMI en el discurso contrastó con la centralidad dada a Estados Unidos y con el énfasis en demostrar el vínculo alcanzado. A su vez, el Estado y la gestión del gobierno nacional aparecieron en un primer plano como únicos tomadores de decisiones en la economía argentina.

⁷⁵⁷ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1993”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1993, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁵⁸ *Ibidem*, p. 26.

⁷⁵⁹ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1994”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1994, *op. cit.*, p. 41.

⁷⁶⁰ *Ibidem*, p. 42.

⁷⁶¹ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1995, *op. cit.*, p. XXI.

⁷⁶² *Ibidem*, p. XXIX.

⁷⁶³ *Ibidem*, p. XXVII.

Durante la presentación de 1996 el discurso refirió a la crisis financiera que Argentina y el mundo enfrentaban, la cual fue catalogada como “la peor desde la Gran Depresión del año 30”⁷⁶⁴. Sin embargo, el mandatario destacó que el mantenimiento de la convertibilidad ante tal adversidad debía entenderse como una estrategia para proteger a la población: “Pero no aflojamos en la defensa del valor de la moneda recuperada, conscientes de que así protegíamos a los más necesitados”⁷⁶⁵. En la misma oportunidad, presentó a la Reforma del Estado (uno de los compromisos con el FMI) como uno de los ejes estructurales de gobierno al decir: “Lo urgente o lo circunstancial suelen frecuentemente esconder lo importante (...) [este] es un año crucial para dar respuesta a 12 desafíos (...) ampliar, mediante la segunda Reforma del Estado, el régimen de participación global y de gestión abierta que ella preescribe”⁷⁶⁶.

Para 1997 Menem no realizó referencias explícitas a la situación de la deuda que comenzaba a complicarse o al FMI y, por el contrario, enfocó su discurso en expresar su optimismo sobre el fin de la recesión y de los ajustes:

Hoy puede anunciar con júbilo que la recesión ha terminado. Tras dos años difíciles como consecuencia de la crisis externa, nuestra economía ha entrado nuevamente en el sendero de alto crecimiento que nos va a permitir (...) llegar con *los beneficios de ese despegue* a todos los argentinos⁷⁶⁷.

Posteriormente, en 1998, Menem volvió a señalar que “para que nuestra economía fuese sana debimos transformarla; y la transformación que llevamos adelante durante estos años posibilitó nuestro definitivo desarrollo como país, dándonos crecimiento con estabilidad”⁷⁶⁸. En la misma oportunidad, el presidente se refirió a la crisis del sudeste asiático y a su impacto en la economía nacional, mostrando *su* decisión de tomar las medidas necesarias para continuar con el programa de convertibilidad asociado a la estabilidad, sinónimo de una economía “sana” tal como se desprende de su mensaje al decir: “seguiremos siendo inflexibles, y no dudaremos, llegado el caso, en tomar las medidas correctivas

⁷⁶⁴ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1996, *op. cit.*, p. 20.

⁷⁶⁵ *Ibidem*.

⁷⁶⁶ *Ibidem*, p. 16.

⁷⁶⁷ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1997, *op. cit.*, p. 18.

⁷⁶⁸ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1998, *op. cit.*, p. 17.

necesarias para asegurar la continuidad del programa de estabilidad y crecimiento de la Argentina”⁷⁶⁹.

Finalmente, en marzo de 1999 en la última presentación de Menem ante la Asamblea nacional, el presidente mencionó al organismo de manera directa. Lo hizo para referirse a su participación en un evento de la entidad en el que Argentina fue reconocida como un ejemplo de políticas económicas, en el que según Menem se evidenció la credibilidad y confianza externa, así como la solidez del sistema económico y de la convertibilidad:

Quiero también señalar la distinción que la Argentina obtuvo con motivo de mi disertación ante el Fondo Monetario Internacional, siendo ésta la primera vez en la historia del organismo que un presidente latinoamericano habló ante la asamblea anual de la institución. Es un hecho auspicioso de confianza internacional la reciente decisión del Fondo Monetario Internacional de elegir a la Argentina, junto con Alemania e Inglaterra, para ser tomados como ejemplo y líderes en cuanto a la transparencia financiera, fiscal y monetaria. Por eso, porque nuestra economía es sólida, lejos de retroceder debemos redoblar la apuesta para fortificar la confianza internacional sobre nuestros logros y por ende profundizar la convertibilidad⁷⁷⁰.

Posteriormente, con la llegada a la presidencia de de la Rúa el discurso sufrió algunas variaciones. A diferencia de los éxitos planteados por Menem durante su último discurso ante la Asamblea de marzo del mismo año, en diciembre cuando el nuevo presidente asumió, su diagnóstico de la situación fue completamente opuesto. Si bien no mencionó al Fondo ni las negociaciones, reconoció el endeudamiento y la gravedad de la situación económica:

... Debemos asumir la realidad de que asistimos a un Estado endeudado e ineficiente (...) Cuando hay que cubrir un bache del orden de los 10 mil millones de pesos no se puede decir alegremente que hay cuentas ordenadas. La situación es peor que la anunciada; más grave que la informada por el gobierno saliente, que habla de un orden financiero que en rigor no existe⁷⁷¹.

A pesar de esta visión, una vez logrados los primeros acuerdos con el Fondo, el anuncio de los mismos en enero de 2000, fue realizado con un tono positivo en tanto se expresó que representaban “una muestra de la solidez del programa económico de la

⁷⁶⁹ *Ibidem*, p. 18.

⁷⁷⁰ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1999, Transformaciones de una década y prioridades nacionales para los próximos diez años*, Presidencia de la Nación, 1999, pp. 41- 42.

⁷⁷¹ *Mensaje del Presidente Dr. Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación en 1999*, 10 de diciembre de 1999, p. 3. Disponible en <https://www.educ.ar/recursos/129109/discurso-de-asuncion-de-presidente-fernando-de-la-rua-1999> [Última consulta: 28 de septiembre de 2023].

Argentina, sin que esto signifique ninguna condicionalidad por parte del FMI”⁷⁷². La preocupación por evidenciar una economía sólida se unió a la de mostrar un discurso sobre la libre elección al recurrir a la entidad, tal como lo manifestó la declaración del presidente de la Rúa: “Lo importante es que no nos fue impuesto, sino que lo buscamos nosotros, a partir de la grave situación en que recibimos el poder”⁷⁷³.

Contrariamente, dos meses más tarde, en el discurso ante la apertura de sesiones legislativas en marzo de 2000 el presidente reiteró sin tapujos la grave situación de la deuda argentina y la falta de préstamos que permitiesen paliar la situación: “La tasa de riesgo de nuestro país habla por sí sola. *Nadie quiere prestar plata en un país endeudado*”⁷⁷⁴, a lo que más adelante agregó en alusión a la falta de fondos: “Este [Estado] que tenemos ahora (...) es chico; no tiene nada más que vender. Sin embargo, tiene una deuda que amenaza a todo el sistema y asfixia al sector privado”⁷⁷⁵.

Para marzo de 2001, de la Rúa presentó los beneficios de la reforma del Estado (laboral, social) a la vez que destacó el difícil contexto externo que las acompañó y las dudas sobre la capacidad de pago de las obligaciones adquiridas. Por primera vez en toda esta etapa el nivel de endeudamiento argentino formó parte del discurso. Sin embargo, el centro de su alusión giró en torno al “blindaje” de fondos obtenidos, interpretado como un voto de confianza de los organismos internacionales para salir del estancamiento y una condición para poder cumplir con el programa pautado:

A pesar de todas estas medidas, el contexto internacional, particularmente adverso para nuestro país, creaba dudas sobre la capacidad del Estado para cumplir sus compromisos. Por eso el acuerdo alcanzado (...) fue fundamental porque de esta manera se despejó la incertidumbre (...). Que quede, sin embargo, claro: *el blindaje no es el programa, pero es una condición necesaria para llevarlo a cabo*. Significa la oportunidad para salir del largo estancamiento⁷⁷⁶.

⁷⁷² Fernando Krakowiak, “El día que De la Rúa anunció el Blindaje”, *Página12*, 10 de julio de 2019. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/205285-el-dia-que-de-la-rua-anuncio-el-blindaje> [Última consulta: 28 de septiembre de 2023].

⁷⁷³ *Ibidem*.

⁷⁷⁴ *Mensaje del Presidente Dr. Fernando de La Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2000, *op. cit.*, p. 15.

⁷⁷⁵ *Ibidem*, p. 17.

⁷⁷⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2001, *op. cit.*

En este sentido, el blindaje, fue percibido como un beneficio y una oportunidad de crecimiento resultado de los esfuerzos que los ciudadanos venían realizando, así como un compromiso al que Argentina honraría cumpliendo con lo acordado:

Gracias al esfuerzo de todos conseguimos el blindaje: un fondo de garantía para todos los argentinos que nos permite proyectarnos al mundo como un país confiable y como una oportunidad para la inversión y el crecimiento. No vamos a desaprovecharla. Y por eso cumpliremos todos los compromisos asumidos.

b) El discurso en el ámbito externo

Durante la etapa comprendida entre 1991 y 2001, las escasas menciones explícitas a la deuda y al Fondo Monetario emitidas en el ámbito del discurso nacional (a pesar de que éste era un actor central de la praxis política, económica y financiera) tuvieron su correlato en el ámbito internacional. En las presentaciones hechas ante la Asamblea de las Naciones Unidas entre 1991 y 1993 por el canciller Guido Di Tella durante los primeros años de esta etapa, el tema directamente no apareció. El presidente participó recién de la reunión de 1994 y 1995 aunque tampoco en dichas oportunidades hubo referencias.

Fue recién en el discurso del canciller Di Tella de 1996 cuando el tema se mencionó apenas en una breve referencia al mejoramiento de la economía y el ordenamiento fiscal, entendido como resultado de decisiones y acciones del Ejecutivo, aunque sin evocación del vínculo con organismos internacionales, ni de los compromisos asumidos con éstos que involucraban tales reformas: “La Argentina ha ordenado su economía y relanzado las potencialidades de su sociedad a través de la promoción de la buena gestión de gobierno, la disciplina fiscal, la responsabilidad en el manejo de las cuentas públicas, la igualdad jurídica para los inversores nacionales y extranjeros”⁷⁷⁷.

En 1997 el discurso del canciller no tuvo menciones a la deuda externa, aunque sí refirió implícitamente al protagonismo de los organismos internacionales en un nuevo mundo percibido como global, en el que las acciones de los estados debían ser reinterpretadas: “Hoy, en el marco de un mundo crecientemente globalizado, *la autonomía* que caracterizaba la esfera de acción estatal se ha visto considerablemente *limitada*, lo que

⁷⁷⁷ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1996.

nos obliga a replantearnos el concepto clásico de soberanía”⁷⁷⁸. De este modo, el representante argentino esbozó el deterioro de los conceptos de autonomía, entendida como capacidad de decisión de los estados, y de soberanía, interpretada en términos de exclusión de la influencia de actores externos en la toma de decisiones internas, poniendo en evidencia las características de un mundo interdependiente en el que los organismos internacionales y multilaterales cobraban centralidad en detrimento de los estados.

Posteriormente, Menem no mencionó el tema en Naciones Unidas en 1998 aunque, en contraste, al mes siguiente el presidente compartió el podio de las Reuniones Anuales del FMI con el director gerente Michel Camdessus. El mensaje de ese encuentro fue relevante, dado que Camdessus caracterizó la “experiencia argentina de los últimos años” como “ejemplar”, exaltando la denominación *vox populi* de Argentina como el mejor alumno de la entidad. Asimismo, el director gerente señaló que el país tenía una historia para contar al mundo sobre la importancia de la disciplina fiscal, el cambio estructural y el riguroso mantenimiento de la política monetaria: “So, clearly, Argentina has a story to tell the world: a story which is about the importance of fiscal discipline, of structural change, and of monetary policy rigorously maintained”⁷⁷⁹. En esta ocasión a diferencia de lo sucedido en sus alocuciones ante la Asamblea Legislativa y Naciones Unidas, Menem brindó un discurso en el que ratificó su alineamiento con la política del FMI asociada al éxito de la economía argentina⁷⁸⁰. Tal como menciona Pablo Nemiña, las expresiones de Menem y del director del Fondo respondían a una cuestión de utilidad mutua. Mientras que para Argentina el apoyo del FMI representaba un sello de aprobación a las políticas económicas nacionales, para el FMI (que comenzaba a enfrentar críticas por su manejo de las crisis del sudeste asiático y procuraba recuperar su legitimidad como garante de la estabilidad financiera internacional) el caso argentino era una experiencia que podía presentar al mundo como un

⁷⁷⁸ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

⁷⁷⁹ Michel Camdessus, *Press Briefing by IMF Managing Director Michel Camdessus*, 1 de octubre de 1998. Disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr981001> [Última consulta: 8 de octubre de 2023].

⁷⁸⁰ Fondo Monetario Internacional, *Junta de Gobernadores. Reuniones anuales de 1998, Intervención del Excmo. Sr. Carlos Saúl Menem, Presidente de la REPUBLICA ARGENTINA, ante las Juntas de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del Grupo del Banco Mundial en las deliberaciones anuales conjuntas*, Comunicado de Prensa, 5, Washington DC, 6-8 de octubre de 1998. Disponible en <https://www.imf.org/external/am/1998/speeches/PR05S.pdf> [Última consulta: 10 de octubre de 2023].

logro compartido, reforzando la idea de que los episodios de crisis se debían, principalmente, a errores en la gestión económica propia de los países⁷⁸¹. Sin embargo, el apoyo del FMI al que Menem se refirió en su discurso, estaba supeditado a que el país continuara aplicando sus recetas en la práctica para enfrentar la crisis financiera mundial⁷⁸².

Tras la asunción de Fernando de la Rúa, y a pesar de la extrema gravedad de la situación económica nacional y las dificultades para asumir los compromisos de pago de la deuda externa, sus mensajes ante la Asamblea de Naciones Unidas no tuvieron mención alguna al tema, ni en el año 2000 ni en su último mensaje de 2001.

Por tanto, desde 1991 a 2001 las menciones discursivas a la situación de la deuda y a la relación con el Fondo (tanto en el ámbito nacional como internacional) fueron pocas y se convirtieron en una característica de la etapa. Por el contrario, las veces en que esto sucedió, fue con el objetivo de: avalar y justificar las medidas económicas llevadas a cabo (omitiendo que formaban parte de los acuerdos con el organismo); expresar el apoyo de la entidad a través de sus fondos para el mantenimiento de la convertibilidad en una situación de extrema debilidad económica; y/o asociar el FMI y sus políticas de apertura económica a un saneamiento y a una oportunidad. La autonomía, por su parte, apareció explícitamente en una única mención asociada a un nuevo contexto de creciente globalización, en que la misma se caracterizó como de “limitada”. Esto no se vinculó a una interpretación negativa, sino a un resultado de la hiperconectividad propia de un mundo de mercados globales que brindaban la posibilidad y oportunidad a los países subdesarrollados de sumarse.

2.5.3 Consideraciones de la tercera etapa

A partir del análisis de las fuentes realizado hasta aquí, es posible identificar una tendencia respecto del modo en que se comprendió y llevó a la práctica la autonomía en la agenda sobre la deuda con el FMI, durante la etapa comprendida entre 1991 y 2001. Esto se visibilizó tanto en la relativa coherencia entre cómo se expresó en el discurso a nivel nacional e internacional, como en el modo en que se plasmó en la práctica política.

⁷⁸¹ Pablo Nemiña, “Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI...”, *op. cit.*

⁷⁸² “El FMI quiere poner a la Argentina como ejemplo”, *Clarín*, 1 de octubre de 1998. Disponible en https://www.clarin.com/economia/fmi-quiere-poner-argentina-ejemplo_0_rkbm6WZyLn1.html [Última consulta: 10 de octubre de 2023].

En primer lugar, es posible señalar que la praxis política a lo largo de los diez años analizados puso de manifiesto una relación continua y en buenos términos tanto con el Fondo Monetario como con Estados Unidos. En un contexto de unipolaridad y expansión de las políticas neoliberales desde Washington, los organismos internacionales de crédito tuvieron un rol central como promotores de medidas que impulsaron a los países a sumarse a dicha tendencia. Esta buena relación se expresó en el apoyo financiero brindado por el FMI a través de la aprobación de créditos *stand by* (1991, 1996, 2000, y su posterior aumento); acuerdos de “facilidades extendidas”(1992 y su extensión en 1995; y 1998); e incluso financiamiento extra proveniente del apoyo de Estados Unidos a través del Plan Brady (1993); sumado a una ampliación del acuerdo *stand by* de marzo del 2000 en forma de “blindaje financiero” durante diciembre de dicho año; acuerdos todos, que aportaron sumas excepcionales al país. El momento cúlmine de esta relación fue el reconocimiento en 1998 que el propio FMI hizo del país como “ejemplo” para la comunidad internacional. A cambio de estos desembolsos, los gobiernos de Menem y luego de la Rúa (a pesar de su pertenencia a partidos opositores), propusieron y acordaron llevar a cabo una batería de medidas económicas tendientes a la liberalización, la apertura comercial y la desregularización, basada en privatizaciones de empresas estatales y ajustes en el Estado. Propuestas que se plasmaron en las Cartas de Intención presentadas a lo largo del período y en la práctica política de los mandatarios, y que fueron apoyadas con la inclusión de Argentina en el Plan Brady propiciado desde el propio Tesoro de Estado de Estados Unidos, y con el aumento de los fondos estipulados cuando la situación se complejizó. Por otro lado, si bien de la Rúa en su accionar intentó algunas medidas heterodoxas sobre el fin de su mandato en 2001, el retiro de los fondos y la falta de apoyo del FMI acabó acelerando la crisis de diciembre de dicho año. Por tanto, la praxis de esta etapa muestra una línea de continuidad respecto de la relación de Argentina con el FMI y la deuda externa, en que la autonomía no se dirimió en términos de independencia sino en la disminución de costos y enfrentamientos que permitiesen sobrellevar la economía del país.

En segundo lugar, en el ámbito discursivo, la autonomía no fue explícitamente mencionada, excepto en una única oportunidad y asociada a las limitaciones de la misma, en un mundo percibido como global. De modo similar, el estado de la deuda y los acuerdos logrados con el FMI no estuvieron en el centro de las presentaciones. En las ocasiones en

que aparecieron, especialmente en el ámbito de la Asamblea Legislativa nacional, fue con el objetivo de mostrar el éxito de la renegociación sin nombrar al organismo y justificando las medidas tomadas y el esfuerzo de la población como el camino para ser económicamente un Estado eficiente. Contrariamente y en paralelo, ganaron espacio las menciones a Estados Unidos en términos de su apoyo constante a la política económica. En este sentido, la evidente omisión del organismo internacional en el discurso llevó a que todas las decisiones asociadas a lo pactado en los acuerdos, aparecieran como tomadas por el gobierno y realizadas por *motus proprio*, justificadas por el bien de la población (“proteger a los más necesitados”); la inserción del país a nivel internacional; la búsqueda de eficiencia estatal y la modernización del estado. Esta ausencia en el discurso sobre el FMI, la deuda y los acuerdos, se replicó en el ámbito de las Naciones Unidas, donde aparecieron mencionadas recién en 1998 y en relación al hecho percibido como “auspicioso” y símbolo de “confianza internacional”, de que el país fuera tomado como ejemplo del Fondo Monetario Internacional. Por otro lado, si bien el recambio presidencial y de signo partidario en el poder del año 1999 presentó algunas modificaciones en el discurso (sobre todo al reconocer el peso de la deuda y la insostenible situación financiera) en el año 2000, se mantuvo la falta de menciones al organismo.

En este sentido, la autonomía atravesó estos diez años en la agenda económica argentina reinterpretada en el discurso y en la praxis política. Esto representó un ahondamiento de la transición iniciada en la etapa anterior en la que la autonomía dejó de asociarse a términos como independencia y pasó a analizarse desde el costo económico. Precisamente, el costo de elegir confrontar (inútilmente) y de no seguir las directrices impuestas por los centros de poder, es decir por el Fondo Monetario Internacional y Estados Unidos, lo que se traducía desde la percepción nacional en dificultades para integrarse al mundo y para recibir fondos que financiaran y beneficiaran a la economía nacional. Durante esta etapa, la prioridad de la agenda económica llevó a modificar a la autonomía en su interpretación como libertad de acción y asociarla al costo de usar esa independencia y libertad en confrontaciones que limitaban el desarrollo del Estado al erosionar el potencial de colaboración interestatal y la confianza de las potencias, en los términos en que lo planteó el Realismo Periférico de Carlos Escudé. En este sentido, y a modo de balance de la etapa,

en 1999 Menem se refirió al pragmatismo desarrollado por su gobierno como el “saber identificar las tendencias de los cambios en el mundo y luego saber cabalgarlas”⁷⁸³.

2.6 De la crisis al fin de las condicionalidades: la “recuperación” de la autonomía (2002 -2007)

2.6.1 Praxis política de la autonomía post-crisis

Tras la asunción de Eduardo Duhalde proveniente del PJ, como presidente provisional, su primera decisión fue abandonar formalmente la convertibilidad⁷⁸⁴, reemplazada por un sistema de tipos de cambio doble a partir de una devaluación de la moneda. Asimismo, mediante la Ley de Emergencia Económica se “pesificaron” los contratos privados y públicos, los ahorros bancarios y los fondos previsionales.

En simultáneo, Duhalde intentó también llegar a un acuerdo con el FMI. Con este fin, a dos meses de su asunción, dos misiones llegaron al país e insistieron sobre la necesidad de implementar un programa económico sustentable basado en las viejas recetas de reducir el déficit fiscal, aumentar la presión impositiva y eliminar las cuasimonedas que se habían emitido en los últimos meses⁷⁸⁵. La relación con el Fondo no era buena. A diferencia de años anteriores, cuando había ponderado a la Argentina como un “ejemplo” de la efectividad de sus recomendaciones, ante el estallido de la crisis, volvió a señalarla como un “ejemplo” pero de comportamiento “irresponsable”, evitando asumir cualquier corresponsabilidad⁷⁸⁶.

De este modo, para Argentina, los primeros meses de 2002 estuvieron marcados por la falta de asistencia financiera por parte del FMI, que sí ejerció influencia en la adopción de

⁷⁸³ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1999, Presidencia de la Nación, p. 17.

⁷⁸⁴ Al respecto, véase José María Fanelli, “Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina”, *Revista de la CEPAL*, 77, 2002, pp. 25- 45. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10823/077025045_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y [Última consulta: 11 de octubre de 2023].

⁷⁸⁵ Julio Godio, *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero-diciembre de 2002)*, Buenos Aires, Biblos, 2003, p. 69.

⁷⁸⁶ Pablo Nemiña, “Del blindaje a la intransigencia: Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 39 (XX) 2012, pp. 219-243.

ciertas medidas como la Ley de Quiebras (que revisaba una ley anterior de protección a empresas locales considerada inequitativa por el FMI) y la Ley de Subversión Económica (que imponía una nueva penalización y acabó exculpando a los banqueros y empresarios investigados por la fuga de capitales de 2001)⁷⁸⁷. Sin embargo, a pesar de esta falta de apoyo, la economía nacional tuvo una lenta recuperación, aunque la deuda pública continuó creciendo.

A pesar de esta situación, fue recién un año después de la asunción de Duhalde, el 16 de enero de 2003, que Argentina envió una Carta de Intención al Fondo firmada por el ministro de Economía Roberto Lavagna y el presidente del Banco Central Alfonso Prat-Gay, en la que se adjuntó un programa de transición a corto plazo “destinado a mantener la estabilidad macroeconómica y fortalecer la recuperación económica durante la próxima transición política”⁷⁸⁸, dada la cercanía de las elecciones de abril de dicho año. El programa de transición planteado por Argentina tuvo como objetivos “garantizar la solidez fiscal, monetaria y bancaria y reconstruir la confianza de los inversores nacionales y extranjeros manteniendo la igualdad de trato de todas las partes, protegiendo los derechos contractuales y defendiendo el estado de derecho”⁷⁸⁹. La firma del Acuerdo *stand-by* por 3.230 millones de dólares, contenía el programa económico para los siguientes tres años y se constituyó en la base para la Carta de Intención presentada luego por el Gobierno de Kirchner, en septiembre del mismo año al solicitar el siguiente *stand by*.

Previamente, en julio, Kirchner se reunió con el presidente estadounidense George Bush quien apoyó el proceso de renegociación de la deuda con el FMI mientras el mandatario argentino indicó, siguiendo los lineamientos iniciados por su antecesor, que el país necesitaba comprensión internacional para que la renegociación de la deuda no ahogara el crecimiento económico y el país pudiera pagar a partir de su desarrollo productivo⁷⁹⁰. El apoyo público de Bush fue clave para el acuerdo de septiembre.

⁷⁸⁷ María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos...*, op. cit., p. 250.

⁷⁸⁸ “Carta del ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al director general del FMI, Horst Köhler, 16/01/2003”, Banco Central de la República Argentina.

⁷⁸⁹ *Ibidem*.

⁷⁹⁰ “Fuerte apoyo de Bush a Kirchner”, *La Nación*, 24 de julio de 2003. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/fuerte-apoyo-de-bush-a-kirchner-nid513679/> [Última consulta: 14 de octubre de 2023].

En la Carta de Intención enviada al FMI el 10 de septiembre y aprobada por el directorio del organismo el 20 de ese mes, el Gobierno solicitó un acuerdo *stand by* por 36 meses, desde 2004 y hasta 2006, por 13.337 millones de dólares. Entre los compromisos asumidos por Argentina, se encontraba el pago de los servicios de la deuda con el FMI, el Banco Mundial y el BID con recursos propios. El acuerdo de tres años estaba encaminado a refinanciar los vencimientos de capital de la deuda con el organismo. Estos “nuevos financiamientos” estaban sujetos a los términos habituales de condicionalidad. Como señalan Damill, Frenkel y Rapetti, la más importante de las metas comprometidas era la magnitud del superávit fiscal primario consolidado: se determinó solamente un 3% del PBI para el primer año del acuerdo⁷⁹¹, dado que el gobierno logró resistir la presión para comprometer metas crecientes a futuro (y del 4.5% que exigía el FMI inicialmente). Otras metas importantes incluidas en el acuerdo fueron la redefinición de los contratos de concesión y el establecimiento de nuevas regulaciones de las tarifas públicas de las empresas privatizadas la década anterior; la introducción de medidas tendientes a fortalecer el sistema financiero y la aprobación de una ley de distribución de recursos fiscales entre la Nación y las provincias; eliminación de retenciones a las exportaciones a partir del 1 de enero de 2005; reducción gradual del impuesto a transacciones bancarias. La condicionalidad incluyó también una cláusula bajo la cual el país se comprometió a un tratamiento de “buena fe” de los acreedores externos. Asimismo, Argentina se comprometió a:

durante el periodo del Acuerdo solicitado, el gobierno mantendrá un diálogo continuo con el Fondo, de acuerdo con las políticas aplicables a dichas consultas, sobre la adopción de cualquier medida que pudiera corresponder para cumplir con los objetivos del plan, cuyo seguimiento se realizará mediante revisiones periódicas⁷⁹².

Cuadro 3: Argentina. Acuerdos con el FMI tercera etapa (2002-2007)⁷⁹³

Fecha	Tipo de Acuerdo	Monto (expresado en millones de dólares)
24/1/2003	<i>Stand- by</i>	3.230

⁷⁹¹ Mario Damill, Roberto Frenkel y Martín Rapetti. "La deuda argentina...", *op. cit.*, pp. 187-233.

⁷⁹² "Acuerdo con el FMI- Carta de intención, Ministerio de Economía", 10 de septiembre de 2003. Disponible en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/noticias.asp?id=2294> [Última consulta: 12 de octubre de 2023].

⁷⁹³ Elaboración propia en base a los datos del BCRA y el FMI.

20/9/2003	<i>Stand- by</i>	13.337
-----------	------------------	--------

Para 2004, al finalizar el primer año del acuerdo, el gobierno había logrado en la práctica un cumplimiento estricto de las metas cuantitativas (monetarias y fiscales) e incluso un sobrecumplimiento al alcanzar un superávit del 3.5% del PBI (superando el 3% acordado) pero los avances fueron escasos en materia de reformas estructurales (servicios privatizados y reparto de recursos entre la Nación y las provincias)⁷⁹⁴. El acuerdo, entonces, quedó en suspenso, mientras el gobierno argentino encaró la negociación de la deuda con los deudores privados.

Para este momento, ya era posible identificar que las medidas tomadas y el accionar durante el gobierno en política económica, no se correspondían con las solicitadas por el Fondo. Por el contrario, alejadas de las recetas ortodoxas, Kirchner apuntó en la práctica a:

las implantaciones de controles cambiarios; la regulación de los movimientos de capitales; el mantenimiento de un tipo de cambio elevado; la aplicación de retenciones (impuestos) a las exportaciones de productos primarios; una política monetaria expansiva; bajas tasas de interés; una estrategia gradualista para devolver los depósitos y recomponer la solvencia del sistema bancario; el mantenimiento de las tarifas de servicios públicos y un sendero gradual para su incremento⁷⁹⁵.

A esta lista se sumaron las reestatizaciones de Correo Argentino en noviembre de 2003 (ex ENCOTESA privatizada en 1997) y de Thales Spectrum en 2004 (espacio radioeléctrico del país, privatizado también en 1997). Dicho paquete de medidas “no recetadas” sin embargo, resultó exitoso al permitir recuperar la economía que se mantuvo en constante crecimiento durante todo el período, empujada por el aumento del valor de los *commodities* ofrecidos al mercado externo.

En este sentido, en las revisiones trimestrales que tuvieron lugar en enero y marzo de 2004, el FMI reconoció el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos y fiscales, pero sostuvo que no se habían logrado algunas reformas estructurales. En simultáneo, durante dicho año Argentina comenzó a negociar la reestructuración de la deuda externa privada

⁷⁹⁴ Véase “Documentos de aprobación y recomendación de revisiones”, Centro de Documentación Ámbito Financiero. Disponibles en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=8&pag=1> [Última consulta: 13 de octubre de 2023].

⁷⁹⁵ Leonardo Bleger, “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina, en Alicia Girón y Eugenia Correa, *Del Sur hacia el Norte...*, op. cit., p. 176.

declarada en *default*, y a pesar de que inicialmente el Fondo se mantuvo distante, acabó modificando su postura ante las presiones de los acreedores privados y sus gobiernos (representados en el Directorio del ente)⁷⁹⁶. En esta instancia, la situación con el FMI se tensó aún más a mediados de 2004 cuando el gobierno logró avanzar en las negociaciones por el canje de la deuda con los privados. Desde la visión del gobierno, éste era un asunto que involucraba únicamente al Estado y los acreedores privados, no al FMI. Sin embargo, en julio de dicho año, en la segunda revisión del acuerdo las presiones fueron más fuertes: el organismo le solicitó a Argentina que mejorara la oferta a los bonistas interesados en el canje de la deuda y que redujera la quita de casi el 70% que el país había anunciado. De este modo, el FMI planteaba convertirse en árbitro de la negociación con los bonistas.

La presión del Fondo, volvió al gobierno más intransigente y el organismo comenzó a posponer las revisiones del acuerdo pactadas para julio, argumentando demoras en las reformas comprometidas. Para evitar dificultar más la relación y el entorpecimiento del canje de la deuda privada en default, el gobierno tomó la decisión, unilateralmente, de suspender las tratativas hasta que el canje estuviera finalizado mientras que, en paralelo, el FMI aceptó la postergación de los vencimientos durante la vigencia del acuerdo. El 1 de junio del mismo año el gobierno presentó la "propuesta de Buenos Aires" con el objetivo de reestructurar los pagos de la deuda privada. La operación de canje de la deuda en default lanzada finalmente en 2005, tras el Decreto N° 1735⁷⁹⁷ de diciembre de 2004 donde se establecían alcances términos y condiciones, permitió renegociar un 76% del monto adeudado⁷⁹⁸. El resultado fue un nivel de aceptación superior al esperado en los pronósticos internacionales.

De este modo, luego del canje con los privados, como señala Brenta, la deuda argentina con el FMI comenzó a representar un porcentaje mayor de la deuda externa del sector público no financiero y del Banco Central. Si antes del canje de 2005 representaba el

⁷⁹⁶ Aldana Clemente, *De la teoría a la práctica...*, op. cit., 85.

⁷⁹⁷ Véase el Decreto del PEN N° 1735/2004 sobre el proceso de reestructuración de la deuda del Estado Nacional en bonos cuyo pago fue objeto de diferimiento dispuestos en el artículo 59 del Presupuesto nacional Ejercicio 2004. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/101861/norma.htm> [Última consulta: 17 de octubre de 2023].

⁷⁹⁸ El valor total reestructurado alcanzó los 62.500 millones de dólares de valor nominal canjeados por títulos equivalentes a los 35.300 millones de dólares. Matías Kulfas, "La deuda externa argentina: evolución y perspectivas tras su reestructuración", Versión final del trabajo presentado en el seminario del "Economics Working Group" del Observatorio Argentina, New School University, Buenos Aires, 1 de junio de 2005, Banco Nación.

8,5%, tras el canje ascendía al 15%⁷⁹⁹. Por tanto, la siguiente decisión del gobierno fue la cancelación de la deuda con el FMI.

En esta línea, el 15 diciembre de 2005, el Poder Ejecutivo anunció el pago total y anticipado por un valor de 9.810 millones de dólares al FMI⁸⁰⁰, dos días después de que el presidente Luiz Inácio “Lula” Da Silva, hiciera lo mismo en Brasil. El organismo mostró su acuerdo y Argentina se desvinculó así de la relación condicionante, aceptando la deuda sin cuestionar la legitimidad de la misma (diferenciándose del planteo que realizó en los ‘80 Alfonsín). El objetivo declarado de este acto fue terminar con la sujeción de las políticas económicas nacionales a las indicaciones del Fondo ahorrando, además, una parte de los intereses que iba a ser necesario pagar, lo cual según los cálculos oscilaban los 1000 millones de dólares. Tras el anuncio, el pago de la deuda se concretó a principios de 2006 y el gobierno no suscribió acuerdos con el organismo hasta la finalización del mandato de Kirchner. Esto marcó el fin de una etapa en la relación con el FMI y en la política económica del país, que partió de entender la deuda como generadora de relaciones de sujeción y, por ende, limitante de la autonomía. En esta línea se inscriben en los restantes dos años de gestión las reestatizaciones de Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) en 2006, privatizada en 1993 y Tandanor (Talleres Navales Dársena Norte) en 2007, empresa que había sido privatizada en 1991.

2.6.2 El discurso de la autonomía “recuperada”

El primer tramo de la etapa 2002-2007, especialmente hasta el año 2005, estuvo marcado inicialmente por las dificultades para establecer los acuerdos con el Fondo (aún a partir de la imperiosa necesidad de lograrlos) y se reflejó durante los mandatos de Duhalde y de Kirchner en el campo discursivo tanto a nivel nacional como internacional.

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

Durante esta etapa, en el ámbito interno ambos mandatarios mostraron el compromiso con el pago de la deuda, aunque sutilmente manifestaron sus diferencias con la

⁷⁹⁹ Noemí Brenta, *Argentina atrapada...*, op. cit., p. 329.

⁸⁰⁰ Mediante el Decreto número 1599 (ratificado luego por la ley 26.076) se dispuso el uso de reservas “de libre disponibilidad” del BCRA para cumplir obligaciones asumidas con organismos internacionales de crédito.

entidad. En su mensaje de asunción, el 1 de enero de 2002, Duhalde describió la situación del país como “límite”: “Quiero decirles que estamos en una situación límite; lo sabemos. No tenemos crédito externo ni crédito interno”⁸⁰¹. A la vez, pidió comprensión de la esfera internacional y de los organismos ante la situación crítica del país, expresando que la única manera de poder afrontar los pagos era primero, logrando el crecimiento económico:

Necesitamos la comprensión y la cooperación internacional. Hemos tenido que *suspender el pago de los intereses de nuestra deuda pública porque no estamos en condiciones de hacerlo* en estas circunstancias críticas que han generado una fuerte eclosión social; y la única manera de hacer frente a nuestros compromisos internos y externos es mediante el crecimiento de nuestra economía que derive en un auténtico desarrollo humano⁸⁰².

Dos meses más tarde en la apertura de sesiones ordinarias de marzo de 2002, Duhalde manifestó su crítica a los reconocimientos dados al gobierno anterior por la convertibilidad y sus políticas económicas, definidas como un “ejemplo” por parte del FMI:

Tardamos en comprender y aceptar que mientras el país era mostrado como un ejemplo en el mundo, la realidad argentina sólo exhibía crecimiento en sus cifras de desocupación, endeudamiento (...) La convertibilidad, que había sido el remedio para salir de la hiperinflación, terminó cobijando la enfermedad que asfixia a nuestra economía⁸⁰³.

Asimismo, se refirió a la renegociación de la deuda a partir de dos premisas: responsabilidad y “posibilidades reales de cumplimiento”. Un año más tarde y aun tras haber conseguido el acuerdo de enero de 2003, su discurso en referencia a este hecho mostraba una postura más fuerte frente a la entidad refiriéndose a las imposiciones del organismo y al proceso de negociación:

Las negociaciones fueron tan largas como firme la actitud de Argentina *para no aceptar condiciones* que entorpecieran el camino de la recuperación (...) Argentina se convirtió en un caso atípico *al rechazar las políticas de ajustes que el* ⁸⁰⁴*organismo acostumbra imponer a los países en crisis* (...) *Argentina ha negociado con dignidad*, dejando atrás una pésima tradición de *aceptar ajustes* que recaían sobre los sectores populares y seguir endeudándose, sin resolver los problemas⁸⁰⁵.

⁸⁰¹ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 enero de 2002, versión taquigráfica, Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina.

⁸⁰² *Ibidem*.

⁸⁰³ *Ibidem*.

⁸⁰⁴ *Mensaje del Presidente Dr. Eduardo Alberto Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2003, *op. cit.*,

⁸⁰⁵ *Ibidem*.

Posteriormente, también Néstor Kirchner en su mensaje de asunción de mayo de 2003 continuó los lineamientos de Duhalde al reclamar al FMI la posibilidad de pagar la deuda, pero diferenciándose de los gobiernos previos a la crisis de 2001: sin ajustes que comprometiesen el plano social y la economía de la población. En este sentido apeló al compromiso de cumplir con lo pactado, pero a través de una negociación razonable para el país: “Tienen que permitir negociar con racionalidad (...) No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a vivienda digna, a un trabajo seguro...”⁸⁰⁶. Un año más tarde, el presidente destacó la importancia de la economía en su programa de gobierno (a la que dedicó un espacio central) y se explayó sobre la relación con el FMI. El mandatario remarcó que, si bien Argentina cumplía con lo pautado en los últimos acuerdos, el Fondo continuaba presionando más allá de lo acordado sin reconocer el rol que el propio organismo había tenido en el proceso de endeudamiento. De este modo los discursos comenzaron a plagarse de expresiones como las siguientes:

El acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, que *hemos firmado y respetado* y que *estamos sobrecumpliendo* en sus metas, es la mejor opción que cumplía con aquel requisito previo de responsabilidad, de hacernos cargo de nuestras obligaciones. La persistencia en el esfuerzo comprometido y la continuidad que estamos dando a las reformas estructurales adecuadas para nuestra situación relativa *requieren a su vez que los organismos internacionales respeten también lo acordado*. Lo contrario, el cambio constante de reglas o el incremento de las presiones, no conduce a una relación de buena fe imprescindible para que sigamos cumpliendo lo acordado. (...) Los organismos multilaterales deben respetar lo firmado. En todo caso, asumir su corresponsabilidad por el crecimiento del endeudamiento. Cuando todo indicaba que nuestro país no podría pagar, concedieron nuevos créditos que sólo sirvieron para incrementar el problema del endeudamiento y, sin evitar la eclosión, ahondaron la crisis⁸⁰⁷.

Asimismo, el discurso asoció el rol del gobierno en la economía a una defensa de los intereses nacionales frente a las presiones del Fondo: “Tenemos la certeza de que recibiremos una y mil presiones (...) Pero sabemos el inmenso apoyo que nuestra defensa de los intereses nacionales tiene”⁸⁰⁸.

⁸⁰⁶ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Néstor Kirchner*, 25 de mayo de 2003, versión taquigráfica, Honorable Cámara de Senadores de la Nación Argentina.

⁸⁰⁷ *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2004, *op. cit.*

⁸⁰⁸ *Ibidem.*

En la misma ocasión, Kirchner se refirió al rol de Estados Unidos, un actor con poca presencia en los discursos de la etapa. En este sentido, el mandatario explicitó su percepción respecto a que Argentina se encontraba “fuera del mundo de la globalización, *sujeto a las más diversas presiones y en una débil situación*, corriendo el riesgo de retrasarse de modo definitivo”⁸⁰⁹. Desde la perspectiva de Kirchner, el contexto internacional era entendido como dominado por Estados Unidos, en tanto que potencia dado que, a pesar de los cambios y nuevos desafíos, continuaba ejerciendo un poder relevante, en palabras del presidente: “*se advierte así la preeminencia de una única superpotencia hegemónica*”⁸¹⁰.

A partir de 2005, luego del desendeudamiento con el Fondo, el tema de la deuda cobró aún mayor centralidad en el plano discursivo. Si bien las menciones al FMI habían comenzado a aparecer frecuentemente desde 2002, fue luego de la cancelación que comenzaron a asociarse a una nueva etapa del país expresada en forma de aumento de la autonomía del Estado en la toma de sus decisiones. De este modo, en el discurso de Kirchner de anuncio del pago, el mandatario expresó que este hecho permitiría apostar a una estrategia de desarrollo a la vez que contribuiría al fortalecimiento de la autonomía: “Intentando superar el infierno en que caímos, sabemos que estamos recuperando la esperanza y que debemos *adueñarnos de las herramientas para construir nuestra autonomía*”⁸¹¹. Contrariamente, la deuda fue presentada como una fuente de exigencias externas a los gobiernos que limitaba la capacidad de estos:

La deuda que cancelamos con el Fondo Monetario Internacional (...) *ha resultado lejos la más condicionante* (...) Esta deuda ha sido *constante vehículo de intromisiones* (...) y ha sido *f fuente de exigencias* y más exigencias, que resultan contradictorias entre sí y opuestas al objetivo del crecimiento sustentable (...) Hoy podemos decir que cada vez que nos endeudábamos, no sólo nos debilitábamos ante el mundo, sino que fuimos perdiendo *nuestra capacidad de resolver*⁸¹².

El discurso de 2006, en este sentido, resultó relevante dado que en él se presentó explícitamente el pago al FMI como un hecho histórico que señaló el fin de la dependencia y de las condicionalidades que imposibilitaban el desarrollo de políticas autónomas. En el

⁸⁰⁹ *Ibidem.*

⁸¹⁰ *Ibidem.*

⁸¹¹ “Histórico: el país saldrá en un solo pago la deuda con el FMI”, *La Nación*, 16 de diciembre de 2005. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/765314-historico-el-pais-saldaraen-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi> [Última consulta: 18 de octubre de 2023].

⁸¹² *Ibidem.*

mismo sentido el presidente utilizó el término márgenes de maniobra recuperados y grados de libertad para referirse a la etapa post FMI:

En esta línea, un verdadero hito ha sido la histórica decisión (...) después de casi cincuenta años *de dependencia financiera con este organismo*. El pago al Fondo Monetario Internacional (...) eliminó uno de los factores de condicionalidad que *atenazaban la posibilidad de desplegar una política económica autónoma*, en línea con las verdaderas necesidades de nuestro país y nuestra sociedad. A no equivocarse, entonces. *El margen de maniobra y los grados de libertad recuperados* como consecuencia de este histórico paso son los que permitirán, precisamente, desplegar una política de desarrollo responsable y dejar atrás las políticas de "sacrificio permanente"⁸¹³.

Asimismo, en un apartado posterior mencionó el hecho como "sustancial" para mitigar los riesgos de la economía "*aumentando la autonomía en la toma de decisiones de política económica*"⁸¹⁴. También ante la asamblea legislativa de 2007 volvió a referirse al fin de las condicionalidades del FMI en términos más duros, al interpretar el accionar del organismo con países deudores como el de una dictadura; a la vez que identificó el fin de la relación dado por la cancelación de la deuda como una ganancia de autonomía: "ya no tenemos más la dictadura del Fondo Monetario Internacional manejando los destinos de los argentinos (...) Argentina crece y se desendeuda y afronta el pago de la crisis, *ha ganado autonomía cancelando la deuda con el Fondo Monetario*"⁸¹⁵.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Por su parte, en el ámbito internacional los discursos entre 2002-2007, también mostraron la centralidad del tema de la deuda y el FMI, y estuvieron atravesados, básicamente, por las críticas al accionar del organismo durante la crisis argentina. Si bien en la presentación de 2002, el canciller Carlos Ruckauf sólo mencionó que las deudas contraídas podrían pagarse únicamente a partir del desarrollo económico sostenido en el tiempo⁸¹⁶, el tema cobró clara centralidad desde 2003. De este modo, en su primer mensaje a la Asamblea de Naciones Unidas, el presidente Kirchner reclamó:

⁸¹³ *Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2006, Presidencia de la Nación, versión taquigráfica, p. 7.

⁸¹⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁸¹⁵ *Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2007, Presidencia de la Nación.

⁸¹⁶ *Mensaje del canciller Carlos Ruckauf ante la Asamblea de las Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de septiembre de 2002.

Nos hacemos cargo como país de haber adoptado políticas ajenas para llegar a tal punto de endeudamiento. Pero reclamamos, que aquellos organismos internacionales que *-al imponer esas políticas-* contribuyeron, alentaron y favorecieron el crecimiento de esa deuda, también asuman su cuota de responsabilidad⁸¹⁷.

En la misma ocasión el mandatario señaló su visión sobre el poder de Estados Unidos como potencia no solo militar, sino también económica:

Hoy, objetivamente –y más allá de la valoración que a cada uno de los señores miembros le merezca- estamos ante la existencia de una supremacía tecnológica, militar y económica de un país sobre el resto, que es lo que caracteriza la actual situación mundial⁸¹⁸.

Posteriormente, en 2004 Kirchner volvió a insistir ante la Asamblea para que los gobiernos nacionales pudieran tomar sus propias decisiones en la solución de sus crisis nacionales sin tener que aceptar las directrices del FMI como única solución, tomando como ejemplo la situación argentina:

En el año 2002 el FMI incurrió en una severa equivocación de diagnóstico, lo que llevó a cometer importantes errores de pronóstico y recomendaciones de política inadecuadas. A partir de nuestra experiencia más reciente (...) urge *dar mayor margen de acción a las autoridades nacionales*⁸¹⁹.

Al igual que en el ámbito nacional, tras el pago de la deuda, las referencias también fueron explícitas y el hecho de la cancelación se asoció a nuevos grados de libertad para el país:

En este proceso de recuperación, expansión y transformación, no contamos con la ayuda del FMI, que sí apoyó y financió, hasta semanas antes del colapso, el régimen de convertibilidad (...) Nuestro país ha estructurado una estrategia (...) *con la finalidad de ganar grados de libertad para la aplicación de sus planes de desarrollo y crecimiento de la economía*⁸²⁰.

Posteriormente, Kirchner no sólo expresó la falta de apoyo del Fondo sino los pedidos de ajuste que el gobierno eligió no seguir: “... en muchos casos [los logros] los hemos obtenido desoyendo, cuando no *contradiendo, sus recomendaciones* y

⁸¹⁷ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 2003.

⁸¹⁸ *Ibidem*.

⁸¹⁹ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 2004.

⁸²⁰ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.

condicionalidades”⁸²¹, mostrando la importancia que para el gobierno tenía la toma de decisiones propias en este ámbito. En el mismo sentido, en su última presentación en 2007 criticó las medidas tomadas por los gobiernos anteriores que aplicaron las políticas propiciadas por el Fondo:

Nos encontrábamos ante un Estado vaciado por la aplicación rígida de las recetas del Fondo Monetario Internacional (...) un FMI que apoyó y promovió a los gobiernos que se sostenían, ajustando y emparchando las cuentas públicas al costo de aumentar la pobreza de la gente, provocando la desindustrialización y endeudando irresponsablemente al país⁸²².

Por el contrario, señaló que “cada país debe tener el derecho a buscar su propio modelo de desarrollo, *sin condicionamientos externos*”. La situación del país para 2007 era autopercebida como de ganancia de autonomía en el marco de los límites que el sistema internacional le imponía:

Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía, en la medida en que la actual etapa mundial lo permite (...) Constituimos la prueba empírica de que hay vida después del Fondo⁸²³.

A partir de estos elementos, es posible señalar que la etapa iniciada con la crisis de diciembre de 2001 y finalizada en el año 2007 se caracterizó por una relativa coherencia en cuanto al contenido de los discursos, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. La relación con el FMI fue asociada, en ambos escenarios, a la dependencia y a las constantes intromisiones sobre la toma de decisiones del país mientras que, por el contrario, la autonomía fue revalorizada en términos de independencia. Esto también fue acompañado, por una desaparición en el discurso del vínculo con Estados Unidos, el cual se limitó a ser mencionado y reconocido en su rol de potencia central. De este modo, es posible reconocer una conexión respecto el discurso en ambos ámbitos, así como también respecto a éste y la praxis política (a pesar de ciertas tenciones iniciales).

⁸²¹ *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas*, Nueva York, 20 de septiembre de 2006.

⁸²² *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre de 2007.

⁸²³ *Ibidem*.

2.6.3. Consideraciones de la cuarta etapa

En primer lugar, durante esta cuarta etapa es posible señalar que las acciones y decisiones en el área reflejaron, inicialmente, cierta ambivalencia en la interpretación de la autonomía predominante, que se manifestó en la oscilación del posicionamiento argentino entre el acercamiento al Fondo (dada la necesidad de un acuerdo) y la crítica expresada en la negativa a adoptar las políticas sugeridas. Así, por ejemplo, Argentina aprobó ciertas leyes pedidas por el FMI, pero negoció algunas de las condicionalidades de los dos acuerdos *stand by* de 2003, logrados con apoyo de Estados Unidos. Además, debió comprometerse también al diálogo constante con el organismo y a ciertas metas de ajuste y reformas estructurales, que no cumplió y a las que desafió, incluso, tomando medidas contrarias (como las de control cambiario, baja de las tasas de interés y reestatizaciones). Esta tensión se acrecentó en 2004 cuando a la falta de cumplimiento de las metas se sumó el canje de deuda con los privados con quienes Argentina negoció sin intermediación del organismo. Siguiendo esta línea, el posicionamiento del gobierno frente al FMI se radicalizó tras la decisión de cancelar la deuda en 2005, hecho que dio por finalizada oficialmente la relación con el organismo y su injerencia en la política económica nacional por el resto del mandato presidencial.

En cuanto al ámbito discursivo, durante esta etapa Duhalde y Kirchner se mostraron dispuestos a cumplir con la deuda respetando el rol del Fondo (en tanto que acreedor) pero denunciaron en cada presentación tanto en el ámbito nacional como internacional su rol en la crisis de Argentina y las constantes intromisiones sobre la toma de decisiones que correspondían, desde su visión, únicamente al Estado Nacional.

En este sentido, y a contramano de la etapa anterior, el FMI y la autonomía cobraron centralidad explícita en el discurso mientras que la relación con Estados Unidos perdió relevancia. En el ámbito nacional la negociación de los primeros años fue informada a través de expresiones que reflejaron una concepción de autonomía, tales como: “*no aceptar condiciones que entorpecieran la recuperación*”, rechazar el ajuste y *negociar con dignidad*, aunque remarcando en varias oportunidades que *Argentina cumpliría con los pagos* (en un claro mensaje de compromiso con el FMI). En sintonía con este discurso, la autonomía asociada a la cuestión de la crisis argentina y el FMI apareció en el ámbito internacional en las sucesivas presentaciones ante la Asamblea de Naciones Unidas. Desde allí, los

mandatarios señalaron las críticas al organismo por no asumir su corresponsabilidad en la crisis, a la vez que exigieron comprensión sobre la situación y la necesidad de dar “*margen de acción*” a los gobiernos nacionales.

Tras el pago de la deuda al Fondo, el discurso se radicalizó tanto en el ámbito nacional como internacional con mensajes que asociaron tal acción a un hito de la historia contemporánea. De este modo, el fin de la relación con el FMI se volvió eje de los discursos asociado a la autonomía (construcción discursiva que, si bien se venía gestando desde el inicio de la etapa, se da en este momento en correlación directa con la praxis). La noción de autonomía se expresó de modo explícito como un margen de maniobra del país, opuesta a la dependencia financiera y las constantes intromisiones del organismo. Por lo tanto, la cancelación de la deuda fue plasmada en el discurso como *el fin de la sujeción* de una relación que “*atenazaba la posibilidad de desplegar una política económica autónoma*” y, por ende, como la “*oportunidad de generar autonomía*”, además de responder a la “defensa de los intereses nacionales” y a la “búsqueda de modelos propios de desarrollo”.

En estos términos, es posible señalar que entre 2002 y 2007, Argentina buscó desligarse de la relación cercana propiciada en la etapa anterior con el FMI y Estados Unidos. Por lo tanto, la autonomía se asoció a aspectos positivos como la recuperación de la capacidad de tomar decisiones independientes y el uso de márgenes de maniobra, aunque sin que esto implicara un rompimiento de relaciones (como ocurriría con una cesación de pagos). En este sentido, la autonomía involucró el reconocimiento del rol central del FMI, aunque bajo la posibilidad de discrepar abiertamente con la entidad, acercándose en este punto a lo que Puig denominó como una “autonomía heterodoxa”.

2.7 Conclusiones parciales

El recorrido ofrecido en este capítulo permitió dar cuenta de los cambios, fluctuaciones y permanencias que entre 1983 y 2007 sufrió la relación de Argentina con el FMI respecto la deuda externa, a partir de las interpretaciones que el Poder Ejecutivo realizó de la autonomía, que derivaron del orden internacional, del rol (y de la relación) con el FMI y con Estados Unidos y, especialmente, de la interpretación que los gobiernos nacionales

hicieron de dichos roles y relaciones. Con este fin, se reconstruyó, por un lado, el origen y los objetivos del organismo internacional, así como los cambios que ha tenido en el tiempo y, por otro, los antecedentes en la relación histórica con Argentina, que permitieron reconocer el inicio de la deuda con el organismo, el tipo de relación que se estableció y la continuidad en el tiempo, así como las variaciones y permanencias hasta 1983.

Luego, el análisis se centró en la cuestión de la autonomía partiendo de la premisa de identificar la misma tanto en las ideas expresadas en el discurso por los formuladores de la política exterior, así como en sus proyecciones en la praxis. Del análisis y sistematización de las fuentes, respondiendo a una serie de interrogantes asociados a la aparición o exclusión de la autonomía en el discurso; al ámbito en que lo hace; al tipo de referencias explícitas, implícitas u omisiones; a la asociación a otros términos; a la descripción y/o interpretación de la relación con el FMI y con Estados Unidos; a los hechos con que se asocia el término y a la connotación positiva o negativa con que lo hace, se lograron diferenciar cuatro etapas.

La primera entre 1983 y 1984 en que la autonomía es entendida como un “desafío”, asociada a un margen de maniobra; la segunda entre 1985 y 1990 de “transición” hacia el bajo perfil (o la autonomía como costo); la tercera entre 1991 y 2001 asociada definitivamente a la autonomía como “costo”; y la cuarta y última, entre 2002 y 2007, de “autonomía recuperada”, entendida como margen de acción.

De este modo, corresponde a la primera etapa, una interpretación de la autonomía que se asoció a un desafío o “prueba” de autonomía ante el FMI. Esta se caracterizó por un intento de búsqueda de espacios de negociación en un contexto de tensión propio de la bipolaridad que permitió dentro del ámbito latinoamericano tender puentes y lograr acuerdos entre países que se percibían alejados del conflicto mundial, en pos de una defensa de objetivos e intereses comunes que dieron forma al “club de deudores”. En esta etapa, además, el gobierno radical de Alfonsín discrepó abiertamente en el modo y las estrategias que eran impulsadas por el Fondo para pagar la deuda de los países de la región a través de ajustes recesivos de la economía. Este discurso y práctica política se basaron en una lectura del sistema internacional desde las asimetrías, en que Argentina reconoció su lugar como periferia y la centralidad del FMI y de Estados Unidos, pero, aun así, buscó los espacios posibles para alcanzar una negociación que considerase justa. De este modo, esta

interpretación de la autonomía se vinculó con aspectos propios de lo que Juan Carlos Puig denominó “Autonomía heterodoxa”. Esto se observó en el intento del gobierno argentino de reforzar el margen de acción del Estado, al señalar sus diferencias con el FMI (hasta llegar incluso al límite de la ruptura) aunque aceptando en todo momento su liderazgo, y por su intermedio, el de Estados Unidos, (dado el compromiso y adscripción cultural de Argentina a Occidente), sin que esto implicara la plena adhesión a su política, y sin inmiscuirse en cuestiones que éste considerara cruciales.

La segunda etapa distinguida se caracterizó como un período de transición entre los intentos por continuar defendiendo una relativa autonomía en la toma de decisiones (sin realizar los ajustes que el FMI solicitaba para llegar a un acuerdo, por considerar que afectaban el bienestar de la población) y la necesidad de conseguir recursos del Fondo (dados los límites impuestos por el propio contexto nacional e internacional, asociado el primero a la crisis económica y a la hiperinflación acompañada del recambio presidencial de 1989, y el segundo, a una nueva configuración sistémica en que Estados Unidos se consagró como potencia hegemónica, tras el derrumbe de la URSS). En este sentido, comenzaron a aparecer ya en el discurso y en la práctica de Alfonsín (fundamentalmente desde 1985) y luego con Menem hasta 1990 ciertas ambivalencias respecto la etapa anterior vinculadas a la búsqueda de una reducción de la tensión con el Fondo, así como un acercamiento al gobierno estadounidense, en el que los costos que tenía para la economía nacional el no lograr acuerdos con la entidad, comenzaron a convertirse el nuevo eje rector de las relaciones. Esto evidenció la existencia de una tensión entre la autonomía entendida como principio y como praxis, que fue común a dos gobiernos provenientes de distinto signo partidario (radical el primero, peronista el segundo) y acabó convirtiéndose en el comienzo de una interpretación de la autonomía, más cercana a la propuesta por Carlos Escudé, que se fortaleció fundamentalmente a partir de 1991.

De este modo, entre 1991 y 2001 se detectó una tercera etapa que se caracterizó por la constante búsqueda de la disminución de las discusiones y diferencias con el FMI (y por ende con Estados Unidos) con el fin de sobrellevar la economía del país. El período es coincidente, a nivel externo, con el de máximo apogeo de Estados Unidos como potencia y, a nivel nacional, con mandatos de distinto signo partidario, como fueron los de Menem,

proveniente del PJ, y de la Rúa surgido de una alianza de tendencia radical. Ambos mandatarios tuvieron en común una interpretación del rol del FMI y de Estados Unidos como potencia líder a seguir. Esto se visibilizó en la praxis en la existencia de permanentes acuerdos con el Fondo y en el cumplimiento de condicionalidades que plasmaron un giro aperturista y neoliberal en la política económica del país. A su vez, se generó una cercanía al gobierno de Washington que se reflejó en las asiduas visitas presidenciales, así como en un discurso exultante de rasgos positivos asociados a una nueva etapa de la relación. Asimismo, tanto la praxis como el discurso se plagaron de esfuerzos en demostrar los beneficios del giro copernicano justificando las reformas económicas en el ámbito nacional y el incesante aumento de la deuda externa. En este sentido, fue abandonada la interpretación de la autonomía asociada a la libertad de elegir las políticas a desarrollar sin condicionamientos (aunque esto significara tensionar la relación con el FMI y confrontar) para asociarse a un análisis basado en el cálculo de los costos de desafiar a la entidad, acercándose a la propuesta teórica de Escudé y el Realismo Periférico en política exterior. Desde esta lectura el uso restringido de la autonomía, entendido como costo de confrontación, permite generar alianzas que, tal como se manifestó en esta etapa, impusieron límites al uso de la autonomía, pero paradójicamente podían, en el largo plazo, ampliar las ventajas y beneficios del país, incrementando incluso, su base de poder⁸²⁴.

La cuarta etapa, cuyo inicio se señaló en 2002, se asoció a la recuperación de la autonomía entendida como la ausencia de injerencias externas o condicionamientos en la política económica del país y contempló las presidencias de raigambre peronista de Duhalde y Kirchner hasta su finalización en 2007. Este cambio en la interpretación de la autonomía se vio favorecido por un contexto internacional en que Estados Unidos, abocado a la guerra contra el terrorismo tras el ataque sufrido en 2001, concentró sus esfuerzos y prioridades en dicho enfrentamiento; así como por un marco regional de gobiernos progresistas. En consonancia con este proceso, en Argentina, tras la crisis de 2001, se retomaron las críticas al Fondo Monetario como eje del discurso. Inicialmente, éstas tuvieron ciertos reparos asociados a la necesidad pragmática de lograr un acuerdo de base con la entidad en la que, además, el apoyo de Estados Unidos era clave. Sin embargo, este posicionamiento crítico se

⁸²⁴ Carlos Escudé, *Patología del Nacionalismo...*, *op. cit.*, p. 39.

profundizó tras el acuerdo obtenido y con los primeros signos de recuperación económica. La radicalización se manifestó también en el incumplimiento de algunas de las metas pautadas y, principalmente, en el ámbito discursivo tras el anuncio de cancelación de la deuda en 2005, hecho que se señaló como la finalización de la relación con la entidad. Este acto, fue interpretado además como el inicio de una etapa de recuperación de la autonomía, entendida de manera positiva y explícitamente en el discurso como la capacidad de oponerse al FMI y sus políticas ortodoxas, así como de decidir sobre el manejo de la economía nacional sin los condicionamientos de la entidad. Por tanto, implicó un regreso a la escena política de una interpretación de la autonomía en su versión heterodoxa, originada en la propuesta de Juan Carlos Puig, en la que sin desconocer el poder del FMI y la centralidad de la potencia dominante, se discrepó abiertamente en ciertos puntos y se criticó la imposición dogmática, aunque sin generar una situación de crisis o de uso de la fuerza, es decir, se trató de manifestar las diferencias “caminando al filo de la navaja”, en términos de Puig.

De este modo, a lo largo del período analizado respecto la relación de Argentina con el FMI y la deuda, es posible identificar, en primer lugar, la relevancia y centralidad del tema en la agenda a lo largo de los años, y en segundo, que los cambios en el posicionamiento del Poder Ejecutivo (tanto discursivo como en el accionar) manifiestan cambios en la interpretación de la autonomía. Como se desprende del recorrido aquí realizado, la autonomía no ha tenido significados fijos o esenciales en el discurso y la práctica política, sino que ha respondido a nociones situadas social e históricamente. Entre 1983 y 2007, Argentina fluctuó entre dos tendencias: una asociada, como refiere Puig, a una “práctica autonomista” entendida como “máxima capacidad de decisión propia teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real” que es en sí, un reflejo de la percepción de la realidad internacional, apostando a la toma de decisiones dentro de los márgenes posibles y que en el tema analizado se manifiesta centralmente entre 1983 y 1984, y luego ingresa en una transición hasta 1991 (cuando aún la Guerra Fría es la característica central del orden internacional y la Unión Soviética disputa el poder a Estados Unidos), y luego se retoma a partir de 2002 (cuando Estados Unidos se enfoca en la guerra contra el terrorismo). La segunda tendencia identificada, es vinculada a la construcción de autonomía en términos del Realismo Periférico. Esto es, vinculada a las posibilidades de un país no central de desarrollarse económicamente, para lo cual es necesario como el propio Escudé señala

“ponerse a cubierto”⁸²⁵, restringiendo el consumo de autonomía y su derroche en confrontaciones estériles frente a un contexto marcado por la hegemonía de Estados Unidos (tal como se identifica desde la etapa señalada como de transición en 1985 pero fundamentalmente desde 1991 y hasta 2001). Esto implica, una interpretación de la autonomía a partir del uso de la capacidad soberana de evitar una confrontación teniendo en cuenta los costos y costos relativos a futuro, que involucraban las consecuencias tangibles, pero también las percepciones negativas que esa confrontación genera en los poderes centrales⁸²⁶ y sus consecuencias futuras.

Por lo tanto, este capítulo permite señalar, en primer lugar, que la relación con el FMI y la deuda estuvieron atravesadas por la existencia de una alternancia entre dos interpretaciones de la autonomía, como *costo* en los términos de Escudé y como *margin de maniobra* en los términos de Puig. En segundo lugar, las etapas identificadas según la prevalencia de la interpretación de autonomía se vinculan, a grandes rasgos, con las características del sistema internacional y especialmente con el *rol de Estados Unidos* y con la percepción que de éste tuvieron los gobernantes argentinos, tal como se manifestó en la práctica y en el discurso político. En tercer lugar, en el nivel interno existen coincidencias que muestran que la interpretación de la autonomía predominante excedió la pertenencia a un partido político, tal como es el caso entre la primera etapa de Alfonsín y la cuarta de Duhalde y Kirchner; o entre la segunda y tercera etapa, (el final del mandato de Alfonsín indicado como de transición, Menem y de la Rúa). Asimismo, es posible también detectar cambios que se dan dentro de un mismo gobierno como es el caso de Alfonsín durante la segunda etapa.

De este modo, es posible reafirmar el planteo inicial de la investigación sosteniendo que las interpretaciones de la autonomía, en tanto que sustento eidético de la agenda en política exterior, han tenido variaciones que no responden sólo a una relación directa entre cambio de gobierno/ cambio de interpretación teórica. Por el contrario, la complejidad de dichas variaciones debe ser entendida en el marco de los procesos históricos en que se

⁸²⁵ Carlos Escudé, *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere, 2012, p.105.

⁸²⁶ *Ibidem*.

encuentran insertas y, por lo tanto, a la luz de las lecturas que el Poder Ejecutivo hizo sobre su contexto en general, sobre el rol de Estados Unidos en particular, y sobre la situación de Argentina en dicho contexto. Tales lecturas se plasmaron en el discurso y en la práctica política, conformando interpretaciones de la autonomía, aunque sus sentidos en uno y otro caso, no siempre se correspondieron entre sí, manifestando en ocasiones, tensiones entre principios y praxis o entre el “deber hacer” y los constreñimientos de la realidad.

CAPÍTULO 3

El posicionamiento argentino respecto a la proliferación nuclear, el movimiento de No Alineados, el Cóndor II y el terrorismo.

La autonomía en cuestiones de seguridad internacional

Desde el retorno de la democracia en 1983, la seguridad internacional ha sido uno de los temas importantes de la política exterior argentina⁸²⁷. La misma, tuvo la particularidad de estar atravesada por al menos dos cuestiones marco que, de acuerdo a los cambios propios del contexto internacional y nacional, impulsaron a Argentina a involucrarse y a definir su posición tanto en el nivel discursivo como en el de la praxis política. La primera de las cuestiones fue la proliferación nuclear (especialmente durante la Guerra Fría, temática que para Argentina se asoció también al debate sobre las posibilidades del desarrollo nuclear con fines pacíficos, y a la participación en espacios desde los que se bregó por el desarme de las potencias); y la segunda cuestión, fue el terrorismo internacional (especialmente a partir de los años '90).

Frente a ambas amenazas los gobiernos nacionales expresaron su compromiso en enfrentarlas, sin embargo, la postura del Poder Ejecutivo argentino no fue categórica. En este sentido, entre 1983 y 2007, Argentina retrasó la firma de los Tratados de No Proliferación, participó en el movimiento de No Alineados (NOAL) y en el “Grupo de los Seis” respecto el desarme, desarrolló sistemas vectores a través del Proyecto Cóndor II (para lo cual mantuvo contacto con países de Oriente Medio interesados en construir un arma estratégica), y sufrió el impacto de dos atentados terroristas en Buenos Aires. Estos hechos caracterizaron a Argentina como un país de actitudes y prácticas ambivalentes que generaron desconfianza acerca de los intereses y objetivos del país, principalmente en Estados Unidos, en tanto que potencia hemisférica-hegemónica, y principal interesada en mantener bajo control la seguridad en la esfera internacional.

⁸²⁷ Esto se plasmó en el renovado rol del Ministerio de Relaciones Exteriores que asumió un papel de mayor relevancia abocándose a un área tradicionalmente monopolizada por los militares y sus actores asociados. Asimismo, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto en 2021 reconoció como “un objetivo tradicional de la política exterior argentina [en materia de seguridad internacional] avanzar hacia un mundo más seguro, reduciendo los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva (nucleares, químicas, biológicas) y de sus sistemas vectores (misiles) así como de armas convencionales”, Cancillería Argentina, “Seguridad internacional”. Disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/seguridad-internacional> [Última consulta: 19 de octubre de 2023]. Del mismo modo, la importancia de la seguridad internacional como tema de la política exterior argentina también ha sido abordada por Rut Diamint, *Sin Gloria...*, *op. cit.*, 80-81; Andrés Fontana, “Seguridad Internacional y Transición Democrática. La experiencia argentina 1983-1999”, *Documento de Trabajo N° 62*, Universidad de Belgrano, 2001, pp. 12-15; Marcelo Fabián Sain, “Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)”, *Desarrollo económico*, 2 (40) 2000, pp. 121-142; Luciano Anzelini y Soledad Castro. “Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: Apuntes estratégicos para el caso argentino”, *Postdata*, 2 (17) 2012, pp. 37-85.

De este modo, desde la perspectiva de esta tesis, las oscilaciones del posicionamiento argentino respondieron, en parte, a las variables contextuales entre las que se destaca el rol y relación con Estados Unidos, pero, fundamentalmente, a la forma en que quienes ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional interpretaron dicho contexto y dicho rol (así como la situación de Argentina en aquel), y lo plasmaron y transformaron en acción política y discursiva expresando, en sí, distintas concepciones de la autonomía. Estas se manifestaron tanto en el distanciamiento como en el plegamiento hacia las políticas de no proliferación y contra el terrorismo impulsadas desde Washington.

Este capítulo tiene, por ende, el objetivo de reconstruir las distintas etapas del posicionamiento argentino en los temas de seguridad internacional entre 1983 y 2007, teniendo como eje rector y ordenador, la identificación de la interpretación de autonomía que prevaleció. En este sentido, se aborda el posicionamiento ante la proliferación nuclear (asociada a la firma de tratados internacionales); la participación nacional en espacios internacionales como el movimiento de No Alineados y el Grupo de los Seis por el desarme; el desarrollo del proyecto Cóndor II; y el terrorismo internacional.

Para lograr el objetivo planteado se tienen en cuenta, por un lado, los discursos que actuaron como carta de presentación del Ejecutivo Nacional en el ámbito interno y en el externo, es decir, en la apertura de sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa Nacional y en la presentación anual ante la Asamblea de Naciones Unidas. Por otro lado, se recurre a aquellos documentos que dan cuenta de la praxis política, tales como los *tratados ratificados y las adhesiones a regímenes internacionales* (Ley N°24.272, Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe; Ley 24.448, Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares; Régimen de Control de Tecnología Misilística MTCR); Leyes y decretos nacionales específicos sobre la materia (como la Ley 24.046, Acuerdo suscripto con la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear; Decretos secretos relativos al Cóndor II (S) 604/1985 y Decreto (S) 1325/1987; Decreto Nacional 995/1991, Creación de la Comisión Nacional de Actividades Espaciales; Decreto Nacional 603/92, Régimen de control de las Exportaciones Sensitivas y de Material Bélico); *acuerdos y declaraciones internacionales* (como las Declaraciones Conjuntas sobre Política Nuclear con Brasil de 1985, 1986, 1987; Declaración

de Iperó; Declaración Conjunta sobre Política Nuclear; Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas o “Compromiso de Mendoza”; “Acuerdo Cuatripartito”); *protocolos* (Protocolo N°11 de asistencia recíproca con Brasil y N°17 de Cooperación Nuclear) y *documentos públicos desclasificados del Departamento de Estado de Estados Unidos*.

Consecuentemente, el análisis se sistematiza teniendo en cuenta: la aparición de la autonomía en la praxis, atendiendo a los hechos puntuales y a la vinculación con aspectos positivos o negativos; la aparición de la autonomía en el discurso, atendiendo al modo en que se refiere (explícito, implícito, omisión), al ámbito en que se presenta (nacional o internacional), y a los términos con que se asocia; y por último, la interpretación que hace el PEN del rol de Estados Unidos y de la relación entre ambos países respecto de los temas de la seguridad internacional (que se desprende tanto del discurso como de la praxis). Esto permite identificar la coherencia entre la autonomía entendida como principio enunciativo, por un lado, y su praxis por otro. A la vez que posibilita la diferenciación de etapas según la asociación con rasgos prevalentes en las teorías argentinas de Juan Carlos Puig, Carlos Escudé y Roberto Russell junto a Juan Gabriel Tokatlian, que la vinculan a un margen de acción, a un costo o a un tipo de relación entre Estados, respectivamente.

El capítulo comienza con un recorrido teórico sobre las nociones de seguridad y defensa para luego situarse en los antecedentes del país en cuanto a doctrinas de seguridad y a su posición respecto a la proliferación nuclear. En este último caso se aborda, específicamente, el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Tlatelolco, el desarrollo de sistemas vectores como el Cóndor II y la participación en el movimiento de No Alineados respecto el desarme, desde los años '60 y hasta 1983.

En el siguiente párrafo se comienzan a delimitar las etapas propiamente dichas. De este modo, el tercer apartado, se aboca a reconstruir la posición nacional entre 1983 y 1989 marcada por el regreso de la democracia y el desafío de ejercer la autonomía entendida como una oportunidad en cuanto a las posibilidades de disentir con las potencias, plasmada en la postura ante el TNP y el desarrollo de proyectos nacionales como el Cóndor II de carácter secreto, en el marco de la Guerra Fría. El cuarto apartado analiza el discurso y la praxis durante 1990, entendido como un tiempo de transición y redefinición hacia una nueva

interpretación de la autonomía, en el contexto del inicio de la hegemonía estadounidense. Seguidamente se aborda la etapa comprendida entre 1991 y 2001, caracterizada por la adhesión de Argentina a los tratados internacionales, el desmantelamiento del Cóndor II, la aparición del terrorismo internacional en la agenda y el impacto de los ataques de 1992 y 1994 en Buenos Aires. Estos actos fueron acompañados por un discurso que visibilizó una reinterpretación de la autonomía expresada en términos estratégicos y tendiente al alineamiento con Estados Unidos, en coincidencia con un momento caracterizado por la unipolaridad en el orden internacional. Por último, se analiza la etapa correspondiente al período 2002- 2007 en que el terrorismo se convirtió en el tema central de la agenda y en el que, a pesar de tener coincidencias básicas con Estados Unidos, Argentina manifestó sus discrepancias en el modo de abordarlo, marcando el retorno a una autonomía de decisión nacional, interpretada como expresión de dignidad, en coincidencia con un momento de transición y cambio en el orden internacional.

Finalmente, como resultado del análisis de estas etapas surgen una serie de conclusiones parciales que ponen en evidencia la relevancia de la autonomía para comprender las permanencias y fluctuaciones en el posicionamiento argentino frente a los temas que definieron la seguridad internacional.

3.1 Seguridad internacional y Defensa: precisiones y relaciones entre conceptos

El término seguridad deriva etimológicamente del latín *securitas* que se traduce como “cualidad de estar sin cuidado”⁸²⁸. Asimismo, según la Real Academia Española seguridad equivale a “cualidad de seguro”. Y seguro significa “libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”⁸²⁹. En definitiva, seguridad es la calidad de hallarse libre de peligro, daño o riesgo, entendiendo que riesgo se define como contingencia o proximidad de un daño. Siguiendo esta línea, la búsqueda de seguridad se asoció, de modo general, a la detección de

⁸²⁸ “Seguridad”, *Diccionario Etimológico Español en línea*, 2018. Disponible en <http://etimologias.dechile.net/?seguridad> [Última consulta: 20 de octubre de 2023].

⁸²⁹ “Seguro”, RAE, *Diccionario de la Real Academia Española*, 2023. Disponible en <https://dle.rae.es/seguro?m=form> [Última consulta: 20 de octubre de 2023].

indicios o amenazas. En este sentido, la seguridad es una ausencia, una falta, o la negación de la amenaza.

En el ámbito internacional, la seguridad se configuró como un espacio relevante dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales, cuya especificidad se vinculó con su particular objeto de estudio: las amenazas que penden sobre los actores del sistema internacional, y los efectos que esa situación genera. Dicha centralidad en el campo disciplinar se plasmó en los abordajes que desde las teorías realistas a las constructivistas⁸³⁰ se hicieron del tema.

Desde el realismo, autores como Hans Morgenthau definieron la seguridad a partir de una concepción del mundo asociada al poder, su búsqueda y maximización⁸³¹, en la que la unidad de análisis central la constituyeron, por ende, los estados- potencia. De este modo, la seguridad se vinculó a la integridad territorial del estado⁸³² y a la capacidad de éste de disponer de todos los medios y recursos necesarios para preservarla, librando de amenazas a los intereses prioritarios. Al entender la política internacional como una lucha por el poder en un entorno anárquico, las relaciones entre estados se vincularon a un marco profundamente conflictivo mediado indefectiblemente por el uso de la fuerza⁸³³, al que los neorrealistas⁸³⁴ como Kenneth Waltz incorporaron la noción de autoayuda (en donde, en última instancia, los estados solamente pueden confiar en sus propios esfuerzos por mantener su seguridad y procurar su interés).

⁸³⁰ La seguridad también fue analizada desde el Idealismo y la Teoría Crítica. Al respecto véase Gabriel Orozco, “El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales”, *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 72, 2005, p. 161-180.

⁸³¹ Hans Morgenthau, *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1960, pp. 41-48.

⁸³² Stephen M. Walt, “The renaissance of security studies”, *International studies quarterly*, 2 (35) 1991, pp. 211-239.

⁸³³ Asociado al “dilema de seguridad” según el cual, cuanto mayores capacidades tenga un Estado para garantizar su seguridad, mayor será la amenaza que representa para los demás estados que, al reaccionar, acaban perjudicando la seguridad del primero.

⁸³⁴ Los nuevos realistas o “realistas estructuralistas” cuyo referente es Kenneth Waltz, retomaron los postulados del realismo clásico si bien enfatizaron en el rol de la estructura anárquica del sistema internacional para explicar las relaciones internacionales. Véase Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 174; Kenneth Waltz, “The emerging Structure of International Politics”, *International Security*, 2 (18) 1993, pp. 44-73.

Por otro lado, desde la perspectiva de la teoría constructivista de Relaciones Internacionales, el concepto de seguridad de los estados se interpretó a partir de su capacidad de generar identidades que estimulen la cooperación y la supervivencia de instituciones eficaces a la hora de dirimir los conflictos. Por lo que, a diferencia del realismo y del neorrealismo, el constructivismo consideró que las relaciones de identidad posibilitan generar un tipo de seguridad colectiva, capaz de preservar los intereses de los actores internacionales⁸³⁵ y que la seguridad se alcanza, como señala Jorge Domínguez, a través de la cooperación y los compromisos recíprocos⁸³⁶.

De este modo, siguiendo a Rut Diamint, tanto desde análisis basados en el poder y el conflicto (como el propuesto por el realismo) o en la cooperación (como propone el constructivismo)⁸³⁷, la Teoría de las Relaciones Internacionales enfocó su atención en el concepto de seguridad como guía de interpretación clave para el estudio de la dinámica del sistema internacional.

Sin embargo, además de sus interpretaciones teóricas, el concepto de seguridad internacional, en la práctica política de algunos países como Argentina, se asoció al de “Defensa” al referir a ésta última como una garantía de la primera y como una actividad del estado⁸³⁸. La Defensa, desde esta perspectiva, constituyó la estructura administrativa, organizativa y operativa que los estados diseñaron para mantenerse con seguridad en el ámbito internacional. Asimismo, la defensa puede ser definida como una política en cuanto referencia el conjunto de acciones que adopta un Estado para garantizar su supervivencia frente a riesgos y amenazas⁸³⁹. En este sentido, puede involucrar tres dimensiones: 1) política de defensa en sentido estricto (dimensión estratégica); 2) política de defensa militar (de

⁸³⁵ Véase Alexander Wendt, *Social Theory...*, *op. cit.*; y del mismo autor: “Anarchy is what state make of it: the social construction of power politics”, *International Organization*, 2 (46) 1992, pp. 391-425.

⁸³⁶ Jorge I. Domínguez, “Security, Peace and Democracy in Latin American and in the Caribbean. Challenges for the Post -Cold War Era”, en Jorge I, Domínguez (ed.) *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1998, pp. 11-12.

⁸³⁷Rut Diamint, “Security Challenges in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, 1 (23) 2004, pp. 44-45.

⁸³⁸ Juan Manuel Ugarte, “Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades”, *Latin American Studies Association*, 2001.

⁸³⁹ Jorge Battaglino, “La política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba, 2011, p. 243.

control sobre la organización y comportamiento político de las Fuerzas Armadas); y 3) dimensión internacional de la política de defensa⁸⁴⁰. Por lo que, a los fines de esta tesis, interesa aquí la última dimensión: la internacional de la política de defensa, dado que se constituye en punto de contacto entre la política de defensa⁸⁴¹ (en términos generales) y la política exterior (como se entiende en esta investigación: actividad gubernamental dirigida a la escena internacional con el fin de promover o modificar las condiciones que permitan la seguridad).

3.1.1 Viejos y nuevos temas en la agenda de seguridad internacional.

La concepción de la defensa estatal asociada a la seguridad internacional tiene sus orígenes en el propio proceso histórico de conformación del Estado nación moderno y del sistema internacional, cuyo hito fundacional lo constituye la Paz de Westfalia⁸⁴² de 1648. Desde dicho momento el Estado nacional apareció como el blanco preferencial de las amenazas, el sujeto preeminente de la percepción de estas, y el legítimo representante de su diplomacia, seguridad y defensa, principalmente, armada. La legitimidad reconocida a las naciones para gobernar su territorio con soberanía plena, sin interferencias externas en materia de política o religión, convirtió a los estados en principales actores y en reguladores de los conflictos (con el objetivo de lograr un equilibrio de poder), e implicó el uso de la fuerza militar en la defensa de sus intereses. De este modo, el Estado monopolizó los roles de sujeto y objeto de la seguridad, por lo que en el sistema internacional los temas de seguridad, las medidas y las políticas orientadas a lograr la situación de ausencia de amenaza,

⁸⁴⁰ Sergio Eissa *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*, Buenos Aires, Artnovela, 2015.

⁸⁴¹ Véase Roberto Russell, “El proceso de toma de decisiones en la política exterior argentina (1976-1989)”, en Roberto Russell (ed.) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, op. cit.

⁸⁴² Marcó el fin en 1648 de la Guerra de los Treinta Años en Alemania y de la guerra de los Ochenta Años entre España y los Países Bajos. La Paz de Westfalia creó el primer sistema internacional, dado que impulsó la secularización de la política e inició un nuevo orden en Europa central basado en el concepto de soberanía nacional al establecer el principio de la integridad territorial como fundamento de la existencia de los Estados, frente a la concepción feudal de que territorios y pueblos constituían un patrimonio hereditario. Desde esta perspectiva, marcó el nacimiento del Estado-nación moderno. Al respecto, véase John Elliott, “Europa después de la Paz de Westfalia”, *Pedralbes: revista d'història moderna*, 19, 1999, pp.131-146; Robert J. Evans, *La Monarquía de Habsburgo, 1550-1700*, Barcelona, Labor, 1989; Francisco José Blanco Jiménez y Alberto Ania Romero, “Europa: estructura institucional para la seguridad desde la paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, 2008, pp. 103- 126; Juan José Bremer, *Tiempos de guerra y paz: Los pilares de la diplomacia: de Westfalia a San Francisco*, México, Taurus, 2017.

se plantearon en términos interestatales, mediados por el uso de los aparatos militares y se articularon a través de las políticas exteriores⁸⁴³.

Dicha concepción westfaliana clásica de la defensa y seguridad fue central hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial (cuando Estados Unidos y Gran Bretaña plantearon el diseño de un nuevo orden mundial caracterizado por una seguridad colectiva eficiente para impedir el surgimiento de una tercera contienda mundial y se fortaleció el sistema de la Organización de Naciones Unidas)⁸⁴⁴ dando comienzo a la Guerra Fría.

Sin embargo, hacia los años '80, la relevancia de los aspectos militares tradicionales de la seguridad y la defensa (que para ese momento habían incorporado el desarrollo y control de armas nucleares) continuaron modificándose hasta incluir nuevos conceptos y redefiniciones de las propias categorías⁸⁴⁵. De este modo, en un clima de época marcado por el advenimiento de un nuevo orden internacional, que avizoraba el fin de la Guerra Fría y sus consecuencias sobre la división política e ideológica del mundo, junto al triunfo de la democracia liberal occidental y el capitalismo de mercado, en los términos de lo que Fukuyama definió como “el fin de la historia”⁸⁴⁶, una nueva concepción de las amenazas a la seguridad nacional e internacional fue extendiéndose. De la mano de un proceso de aceleración de la globalización⁸⁴⁷, asociado a un alto dinamismo y cambio tecnológico, en que los estados redefinieron y disminuyeron sus roles frente a los mercados y a la transnacionalización de las economías, se incorporaron elementos que excedieron la mera noción de amenaza como fenómeno estatal y militar de un enemigo único y fácilmente

⁸⁴³ Mariano Bartolomé, *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz*, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Chile, 2006, p. 25.

⁸⁴⁴ En este marco se conformó el pacto de defensa mutua interamericano (TIAR) firmado en 1947 en Río de Janeiro que comprendió como área geográfica de acción al continente americano y hasta 300 millas marinas de la costa y en 1949 se fundó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), con el objetivo de organizar la defensa de Europa ante la amenaza de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. El fin de la organización fue garantizar un espacio de seguridad común para sus Estados miembros y asegurar la defensa de todos los Estados firmantes mediante una respuesta conjunta ante una agresión o una amenaza de agresión a un Estado miembro, al entender que la agresión ante uno o varios Estados es la agresión a todos en su conjunto.

⁸⁴⁵ Sobre los nuevos enfoques en seguridad véase Michael Sheehan, *International Security Studies. An analytical survey*, Boulder, Londres, 2005.

⁸⁴⁶ Francis Fukuyama, *The End of History...*, *op. cit.*

⁸⁴⁷ Raúl Bernal-Meza y Gustavo Alberto Masera, “Sociedad de la información: etapa posterior de la globalización/mundialización. Desafíos y riesgos para América Latina”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, 227, 2006, pp. 90-117.

identificable⁸⁴⁸. Esto involucró a nuevos sujetos perceptores y blancos de las amenazas, así como otras formas y medios de llevarlas a cabo, configurando una agenda de seguridad “mixta”⁸⁴⁹. Esta agenda comprendió una reelaboración o revalorización de viejas temáticas como la defensa del territorio y la soberanía e incorporó nuevas funciones a las fuerzas militares⁸⁵⁰. Las “nuevas amenazas”⁸⁵¹, entre las que se destacó el terrorismo (además de, como señala Rodolfo López, la seguridad humana, el narcotráfico, el cibercrimen, la trata de personas, entre otras)⁸⁵² abarcaron realidades difusas, de carácter transnacional y comenzaron a identificarse no sólo con estados sino también con etnias, grupos, individuos, instituciones, a la vez que se manifestaron por medios que excedieron el campo militar, como el económico, el político, el digital, el social y el medioambiental, en lo que se denominó como "seguridad multidimensional"⁸⁵³.

Estos cambios en las amenazas de la seguridad internacional que se manifestaron especialmente desde comienzos del nuevo milenio, repercutieron en las percepciones y decisiones de los gobiernos de países centrales, pero también de los periféricos, respecto sus intereses y límites/posibilidades de actuación. En este sentido, las acciones comprendieron cambios a nivel internacional y nacional. En el primer ámbito, incluyeron la participación en organizaciones y acuerdos multilaterales que contemplaron la cooperación e intercambios no sólo en aspectos militares, sino también en tecnología, información y experiencias;

⁸⁴⁸ Luis Maximiliano Barretto, “Conceptualizando las relaciones argentino- estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades selectivas?”, *Relaciones Internacionales*, 5 (5) 2018, pp. 168.

⁸⁴⁹ Al respecto véase Rut Diamint y otros, *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Washington, Woodrow Wilson International Center for scholars, 2018; José Sanahuja y Marián Hens, “Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 138, 1995, p. 58.

⁸⁵⁰ Emilse Calderón, “Narcotráfico: América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado”, en *Breviario de Relaciones Internacionales*, Córdoba, Maestría en Relaciones Internacionales, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 2009, citada en Luis Maximiliano Barretto, *op. cit.*, p. 168.

⁸⁵¹ Isidro Sepúlveda Muñoz, “La seguridad internacional ante las nuevas amenazas”, en Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*, Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, p. 64.

⁸⁵² Rodolfo López, “Viejos y nuevos desafíos de la seguridad en América Latina. Perspectivas comparadas”, V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2010.

⁸⁵³ La condición de multidimensionalidad es abordada por Miguel Ruiz Cabañas y José Manuel Castañeda, “El Nuevo Consenso en Materia de Seguridad Hemisférica”, en Joseph Tulchin, Raúl Benítez Manaut y Rut Diamint, *El Rompecabezas: Conformando la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006, p. 151.

mientras que a nivel nacional incluyó la capacitación, modificación y preparación de los sistemas y organismos de Defensa para detectar y enfrentar a los nuevos desafíos a la seguridad.

3. 2 Los antecedentes del posicionamiento argentino en temas de seguridad internacional

3.2.1 Entre la Tercera Posición y la Doctrina de Seguridad Nacional

Los cambios derivados de la Segunda Guerra Mundial y la consecuente tensión propia de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, coincidieron en Argentina con un proceso de transición hacia la conformación de una visión estatal de la seguridad en su dimensión interna y externa.

Desde el fin del conflicto en 1945, en el ámbito gubernamental nacional, comenzó a plantearse la posibilidad de que Argentina se posicione de cara al conflicto que dividía al mundo ideológica y económicamente en dos, desde una “Tercera Posición”. Esta idea surgió en el pensamiento de Juan D. Perón quien, primero como vicepresidente del gobierno de facto de Edelmiro Farrell y luego, como presidente electo en 1946, analizó las alternativas frente al conflicto Este-Oeste y diseñó una de las principales tendencias que marcaron el posicionamiento nacional en cuestiones de seguridad internacional durante la segunda mitad del siglo XX.

La “Tercera Posición Justicialista” basada en la Doctrina Justicialista tenía como objetivo dotar la política internacional argentina de un sentido⁸⁵⁴, de un paradigma alternativo entre los dos modelos en pugna y fue definida según su autor como “la solución universal distinta del marxismo internacional y dogmático y del demoliberalismo capitalista, que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo”⁸⁵⁵. Como señala Bernal- Meza, “allí estaba el germen de la aspiración a que la tercera posición se alzara como un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, alternativo a los paradigmas en que

⁸⁵⁴ Juan D. Perón, *La fuerza es el derecho de las bestias*, Lima, Editorial Gráfica Mundo, 1956.

⁸⁵⁵ Reseña de Perón, en *Perón. Discursos completos*, Buenos Aires, Editorial Megafón, 1987, tomo I, p. 63, citado en Raúl Bernal-Meza, *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994, p. 169.

se sustentaban las lógicas de los bloques hegemónicos”⁸⁵⁶, resultantes de la Segunda Guerra Mundial. Desde este posicionamiento, y luego de la proclamación de la doctrina Truman de contención del comunismo desde Estados Unidos, en 1947, Perón enunció un discurso denominado “Por la paz en el mundo” en el que afirmó la necesidad de trabajar para garantizar la paz mundial, en oposición a la división en “ideologías antagónicas”⁸⁵⁷. Posteriormente, ante la Asamblea Legislativa, Perón se explayó sobre la tesis de la Tercera Posición en los siguientes términos:

Hasta que proclamamos nuestra doctrina, frente a nosotros se levantaba triunfante el individualismo capitalista y el colectivismo comunista alargando la sombra de sus alas imperiales por todos los caminos de la humanidad. Ninguno de ellos había realizado ni podía realizar la felicidad del hombre. Por un lado, el individualismo capitalista sometía a los hombres, a los pueblos y a las naciones a la voluntad omnipotente, fría y egoísta del dinero. Por el otro lado el colectivismo, detrás de una cortina de silencio, sometía a los hombres, a los pueblos y a las naciones al poder aplastante y totalitario del Estado (...) Pero ninguna de las dos soluciones había de llevarnos a la conquista de la felicidad que nuestro pueblo merecía. Por eso decidimos crear las nuevas bases de una tercera posición que nos permitiese ofrecer a nuestro pueblo otro camino que no lo condujese a la explotación y a la miseria⁸⁵⁸.

De este modo, heredera de una tradición neutralista de Argentina desde fines del siglo XIX, pero también, entendida como la “posibilidad de negociar” con propósitos nacionalistas ante las dos potencias⁸⁵⁹, la Tercera Posición, que originariamente caracterizaba el proyecto económico y social del peronismo como alternativa superadora, se trasladó al campo internacional de Argentina. En la práctica política, implicó enfatizar relaciones con América Latina, tomando distancia de un panamericanismo subordinado a Estados Unidos pero a la vez, potenciar relaciones con Europa Occidental, particularmente con Gran Bretaña, intentando balancear el peso de Washington y utilizar, incluso el restablecimiento de relaciones diplomáticas con la URSS (en 1946) a fin de proyectar la posición nacional⁸⁶⁰. Esto se plasmó en el rol de Argentina en la Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad de 1947 en la que se firmó el Tratado

⁸⁵⁶ Raúl Bernal- Meza, *ibidem*.

⁸⁵⁷ Juan D. Perón, “Por la paz en el mundo”, mensaje pronunciado el 6 de julio de 1947, Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires.

⁸⁵⁸ *Discurso del Presidente Juan Domingo Perón a la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1952, Honorable Cámara de Senadores de la Nación.

⁸⁵⁹ Sobre las distintas concepciones de la Tercera Posición, véase Mario Rapoport y Claudio Spiguel, *Relaciones Tumuluosas. Estados Unidos y el primer peronismo*, Buenos Aires, Emecé, 2009, pp.197-244.

⁸⁶⁰ *Ibidem*, p. 202.

Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y en la que el entonces canciller Juan Atilio Bramuglia⁸⁶¹ consideró que la Argentina debía oponer ciertas reservas en salvaguarda del interés nacional como la no automaticidad en la aplicación del Tratado y la necesidad de recurrir a la consulta antes de su aplicación, entre otras. Asimismo, durante los años 1948-1949 Argentina ejerció la presidencia del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas⁸⁶² puesto que le dio al país, a través del canciller Bramuglia, el rol de mediador entre las potencias para lograr la finalización del bloqueo de Berlín impuesto por la Unión Soviética a la zona oeste de la ciudad⁸⁶³. De este modo, el rol de Argentina en la escena internacional se expresó desde una óptica pacifista pero activa. Tras el derrocamiento de Perón en 1955, la Doctrina volvió a ser parte de los objetivos del denominado “tercer peronismo” (entre 1973 y 1976) bajo las presidencias constitucionales de Héctor J. Cámpora, Juan Domingo Perón y María Estela Martínez de Perón, hasta el derrocamiento de esta última.

Sin embargo, otra tendencia respecto la seguridad nacional e internacional comenzó a ganar espacio progresivamente en los círculos militares de Argentina, especialmente desde el derrocamiento de Perón en 1955 a manos de la denominada “Revolución Libertadora”: la denominada Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Desde esta doctrina se justificaron las intervenciones militares durante la década de los ‘60 y ‘70 (no sólo en el país, sino en América Latina). Fue impulsada a nivel nacional por las Fuerzas Militares y asumida públicamente como tal desde 1964⁸⁶⁴. La DSN se basó en la aceptación de la integración de las Fuerzas Armadas nacionales en los dispositivos internacionales de defensa creados por Estados Unidos siguiendo el esquema de seguridad hemisférica liderado por el gobierno de Washington, que definió su hipótesis de conflicto incluyendo un “enemigo ideológico

⁸⁶¹ Sobre el rol del canciller de Perón véase, Raanan Rein, *Juan Atilio Bramuglia: Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere, 2006.

⁸⁶² Luis Francisco Asís Damasco, “La tercera posición en la política internacional Argentina”, *Revista IN IURE*, 9 (1) 2015, pp. 72-105.

⁸⁶³ Sobre las políticas implementadas durante la primera década peronista (1946-1955), véase Cristián Buchrucker, *Nacionalismo y peronismo: la Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Editorial sudamericana, 1987; Mario Rapoport, *Política internacional argentina...*, *op. cit.*

⁸⁶⁴ A partir del discurso del general Juan Carlos Onganía, comandante en jefe del Ejército, durante la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en la Academia Militar de West Point, de la que participaron los comandantes en jefe del Ejército de los países americanos. María Cecilia Míguez, “¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La “nacionalización” de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966”, en *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, 7 (1) 2013. Disponible en <http://www.scielo.org.ar/pdf/rsoap/v7n1/v7n1a03.pdf> [Última consulta: 19 de octubre de 2023].

interno” asociado a la expansión del comunismo. En este sentido, la DSN constituyó un reflejo de las Doctrinas de la Seguridad Hemisférica de Estados Unidos generadas en la administración Kennedy (1961-1963) y su reformulación con Nixon (1968-1974) al entender al comunismo como la causa principal de la inestabilidad política, y ésta a su vez, como la principal amenaza para la seguridad del hemisferio, especialmente tras la crisis de los misiles soviéticos en Cuba en 1962. A partir de este contexto, se añadió la pobreza como factor adicional a esa inestabilidad y la administración Kennedy diseñó dos propuestas complementarias: la Alianza para el Progreso, contra la pobreza, y los programas ampliados de contrainsurgencia (Fuerzas Especiales del Ejército y Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública), contra la subversión.

En este sentido, la Doctrina conformó el mayor esfuerzo latinoamericano por militarizar el concepto de seguridad y justificar el intervencionismo. De este modo, progresivamente, la misión de defender la soberanía y la integridad territorial de la Nación fue perdiendo predominancia y, en cambio, fue ganando espacio la de ocuparse de las “fronteras ideológicas”⁸⁶⁵. En la práctica, la Doctrina sirvió para justificar el derrocamiento de dos gobiernos de distinto signo partidario, uno radical en 1966 (Arturo Illia) y otro peronista en 1976 (Estela Martínez de Perón), y también para enfrentar a la “guerrilla urbana”. La nueva base normativa de la defensa nacional se tradujo en 1966 en la Ley 16.970 de Defensa que habilitó la intervención de las Fuerzas Armadas fronteras adentro en caso de “conmoción interior”⁸⁶⁶. La intervención podía abarcar desde la represión hasta el establecimiento de un gobierno militar y la administración de justicia. El avance de las Fuerzas Armadas contra los peligros del “extremismo”, siguiendo la mirada de la seguridad impuesta desde Washington, implicó un proceso de disciplinamiento laboral y cultural. El aumento descontrolado de la violencia fue el marco en que se produjo el derrocamiento de Martínez de Perón en 1976 y en el que la DSN planteada en la década anterior, se instaló oficial y dramáticamente en la forma de terrorismo de Estado a partir del 24 de marzo. Este

⁸⁶⁵ Al respecto, véase: Marcelo, Cavarozzi, *op. cit.*; Juan Carlos Portantiero, “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”, en Waldo Ansaldi y José Luis Moreno, *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, Buenos Aires, Cántaro, 1996, pp. 301-346.

⁸⁶⁶ Véase “Ley N° 16.970: Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación y ejecución de la defensa nacional”. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46836/norma.htm> [Última consulta: 20 de octubre de 2023].

incluyó, además, el fracaso militar de la Guerra de Malvinas (1982) y finalizó con la llegada al poder de Alfonsín de 1983.

3.2.2 Argentina ante el desarrollo y la proliferación nuclear

El período previo a la redemocratización argentina de 1983 coincidió, también, con la aparición de la proliferación de armas nucleares como tema central de la agenda a nivel internacional. Durante esta etapa, el país se posicionó frente al Tratado de No Proliferación Nuclear; el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina (Tlatelolco); el desarme (dentro del movimiento de No Alineados) y el desarrollo de tecnología misilística nacional, más precisamente el Cóndor II.

a) Los tratados de no proliferación

Desde el fin de la contienda mundial de 1945, tras el uso de armas nucleares en Hiroshima y Nagasaki, se puso de manifiesto que el desarrollo de capacidades nucleares por los estados les permitía desviar tecnología y materiales para la fabricación de armas nucleares. Por lo tanto, la prevención de esos desvíos se convirtió en un tema central durante la Guerra Fría, principalmente para las grandes potencias.

Con este objetivo, los representantes de Estados Unidos, Canadá y Reino Unido debatieron acerca de la no divulgación de los conocimientos nucleares e impulsaron la creación de la Comisión de Energía Atómica de Naciones Unidas (dependiente del Consejo de Seguridad) que se concretó en enero de 1946 con el objetivo de “estudiar los problemas surgidos con motivo del descubrimiento de la energía atómica”⁸⁶⁷. Además, la Comisión debía regular la producción de energía atómica con el objeto de garantizar el uso pacífico de la misma, eliminar las armas nucleares y velar por el cumplimiento de los compromisos por parte de los estados. Sin embargo, las diferencias entre los países comenzaron a evidenciarse con la propuesta estadounidense de creación de la Autoridad Internacional de Energía Atómica⁸⁶⁸ y, finalmente, acabaron en 1949 con la suspensión de los trabajos de la propia

⁸⁶⁷ Asamblea General de Naciones Unidas, *Resolución 1*, 24 de enero de 1946. Disponible en [https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1\(I\)](https://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/1(I)) [Última consulta: 21 de octubre de 2023].

⁸⁶⁸ Aprobada en diciembre de 1946, la Comisión era la encargada de efectuar las investigaciones, incluso en la esfera del estudio de los explosivos; gestionar las plantas y reactores; y organizar las inspecciones internacionales para descubrir posibles actividades clandestinas.

Comisión dadas las dificultades de la negociación entre la URSS y Estados Unidos. Para entonces, ambos países habían realizado ensayos de armas nucleares. Entre 1946 y 1949, Estados Unidos realizó seis ensayos adicionales. Después, el 29 de agosto de 1949, la Unión Soviética ensayó su primera bomba atómica, "Joe 1" y desde entonces ambos estados empezaron a acumularlas en sus arsenales⁸⁶⁹. Sin embargo, existieron algunos intentos por lograr sistemas de control encaminados a garantizar que los materiales nucleares destinados a fines pacíficos no se desvíen para fines militares⁸⁷⁰. En diciembre de 1953, el entonces presidente de los Estados Unidos Dwight D. Eisenhower, presentó su propuesta "Átomos para la paz" ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, a través de la que planteó la necesidad de realizar un control global de la energía nuclear; difundir el uso de la tecnología nuclear con fines pacíficos y, al mismo tiempo, prevenir el desarrollo por otros países de la capacidad de producir armas nucleares. Su propuesta dio lugar a la creación, en 1957, del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), al que se encomendó la doble responsabilidad de promover y controlar la tecnología nuclear (y al que Argentina se unió ese mismo año).

En 1961 la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 1665 (XVI), exhortó a todos los estados a que uniesen sus esfuerzos hacia la conclusión de un acuerdo internacional, que supusiera inspección y control, en virtud del cual los estados productores de armas nucleares se abstuvieran de ceder el dominio de tales armas, pero además, que los estados que no poseían dichas armas se abstuvieran de fabricarlas⁸⁷¹.

En este marco, y aunque desde posiciones de poder periféricas, los estados de América Latina se reunieron en México en febrero de 1967⁸⁷², guiados por las pautas

⁸⁶⁹ Organización de Naciones Unidas, "Historia del Tratado", 2020. Disponible en <https://www.un.org/es/conferences/npt2020/documents> [Última consulta: 23 de octubre de 2023].

⁸⁷⁰ Por ejemplo, la restricción unilateral al comercio internacional nuclear que había impuesto Estados Unidos a través de la Ley McMahon, por la que se transfirió el control de energía atómica de manos militares a manos civiles a partir de 1947; y la creación de un Comité Coordinador para Controles Multilaterales de Exportaciones (conocido como CoCom) en 1950, el cual estaba integrado por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Francia, Alemania Occidental, Japón, Luxemburgo, los Países Bajos, Noruega, Portugal y el Reino Unido, y al cual en 1953, se sumaron Grecia y Turquía.

⁸⁷¹ Resolución de la Organización de Naciones Unidas 1665 XVI- 1961. Disponible en [https://digitallibrary.un.org/record/204596/files/A_RES_1665\(XVI\)-ES.pdf](https://digitallibrary.un.org/record/204596/files/A_RES_1665(XVI)-ES.pdf) [Última consulta: 24 de octubre de 2023].

⁸⁷² La reunión fue una propuesta del presidente de México, Adolfo López Mateos y del diplomático Alfonso García Robles como respuesta al temor generado por la crisis de los misiles en Cuba.

impulsadas desde los estados centrales o “repartidores supremos”⁸⁷³ de normas (en los términos de Juan Carlos Puig) para debatir el desarrollo nuclear de la región. Dicho encuentro dio origen a la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL) con el objetivo de concretar la firma de un tratado en esta materia.

Para ese momento, en Argentina, encabezaba el gobierno militar de facto el General Juan Carlos Onganía, quien envió al encuentro en México una delegación presidida por Luis Santiago Sanz, representante que sostuvo que:

...la desnuclearización no era el fin sino un medio para alcanzar el desarme total y completo, y que si se asumía el compromiso sin una justa correspondencia de las potencias que tenían armamentos nucleares, éstas aumentarían sus efectivos de esas armas⁸⁷⁴.

Del mismo modo, la delegación nacional reclamó también su derecho a desarrollar sus propias explosiones con fines pacíficos. Finalmente, el 13 de febrero de 1967, 14 países latinoamericanos aprobaron el Tratado de Tlatelolco que proscribió las armas nucleares, pero no los usos pacíficos de la energía nuclear en la zona comprendida por América Latina y el Caribe dando origen además al OPANAL, Organismo intergubernamental creado por el Tratado para asegurar el cumplimiento de las obligaciones del estipuladas. Como señalan Carlos Escudé y Andrés Cisneros, esta distinción representó un triunfo de la postura nacional⁸⁷⁵ y fue la causa por la que Argentina firmó el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina⁸⁷⁶, por entender que no reconocía ninguna categoría de países que fueran discriminados y no coartaba el desarrollo pacífico de la energía nuclear. No obstante, el Congreso argentino no lo ratificó, aduciendo que los mecanismos del sistema

⁸⁷³ Juan Carlos Puig refiere con este término a los actores gobernantes de las potencias dominantes que adoptan decisiones y que se diferencian de los “repartidores inferiores”, los mandatarios de los demás estados, que ejecutan las decisiones. Juan Carlos Puig, “Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX”, *Integración Latinoamericana*, 11 (109) 1985, p. 54.

⁸⁷⁴ Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.) “La posición argentina frente al tratado de Tlatelolco (febrero de 1967) y al tratado de No Proliferación Nuclear (junio de 1968)”, en Carlos Escudé (dir.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XV, “Las Relaciones Políticas 1966- 1989”, pp. 84-87. Disponible en <https://www.cari.org.ar/pdf/hgreera/TOMO%20XIV.pdf> [Última consulta: 7 de enero de 2024].

⁸⁷⁵ *Ibidem*.

⁸⁷⁶ El uso de energía nuclear fue definido como “necesidad ineludible (...) en esta región exclusivamente para fines pacíficos, y de que los países latinoamericanos y del Caribe utilicen su derecho al máximo y más equitativo acceso posible a esta nueva fuente de energía para acelerar el desarrollo económico y social de sus pueblos”, “Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco”. Disponible en <https://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco/> [Última consulta: 11 de enero de 2024].

de control establecido por Tlatelolco para evitar la proliferación no aseguraban una adecuada protección al secreto industrial, lo que afectaría de manera negativa las producciones de tecnologías nucleares nacionales⁸⁷⁷.

En agosto del mismo año, Estados Unidos y la Unión Soviética presentaron en Naciones Unidas un proyecto de tratado⁸⁷⁸ sobre proliferación nuclear, aunque sin especificaciones sobre cuestiones relativas al control. A continuación, tras gestiones diplomáticas⁸⁷⁹, el 18 de enero de 1968 se presentó un texto revisado y completo en el que se estipuló que todo Estado no poseedor de armas nucleares que fuera parte del tratado debía aceptar las salvaguardias y controles en todas sus actividades nucleares con fines pacíficos. Además, prohibió el suministro de materiales básicos o materiales fisionables especiales y equipo especial a los Estados no poseedores de armas nucleares, a menos que se sometiesen a las salvaguardias del Organismo. El 1 de julio de 1968 Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, y cincuenta y nueve países firmaron el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). Los objetivos estipulados fueron: prevenir una mayor difusión de las armas nucleares, facilitar la cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear bajo el esquema de salvaguardias internacionales del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)⁸⁸⁰, y alentar las negociaciones para el control de armas y para lograr un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional⁸⁸¹. El Tratado obligó a los Estados “nuclearmente armados” (aquellos que fabricaron y explotaron un artefacto nuclear antes de 1 de enero de 1967) a no proveer esos dispositivos o difundir la tecnología de su fabricación a ninguna otra nación. Mientras que

⁸⁷⁷ Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.) *op. cit.*

⁸⁷⁸ Un primer borrador fue presentado el 17 de agosto de 1965 por los Estados Unidos ante el Comité de Desarme de las Naciones Unidas. Federation of American Scientists, “La cronología del Tratado de No Proliferación Nuclear”. Disponible en: <http://www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm> [Última consulta: 27 de octubre de 2023].

⁸⁷⁹ Autores como Julio César Carasales prefieren utilizar el término “negociación”, entre comillas, para referirse al proceso de elaboración del TNP ya que más allá de los EE.UU. y la URSS ésta fue prácticamente inexistente. Julio César Carasales, *El desarme de los desarmados...*, *ibidem*, pp. 45-50.

⁸⁸⁰ Fundado en 1957, es un órgano autónomo bajo la égida del sistema de Naciones Unidas que promueve la cooperación científica y tecnológica en el ámbito nuclear con fines pacíficos y permitió institucionalizar las inspecciones mutuas a las instalaciones y materiales intercambiados para garantizar su uso pacífico y el cumplimiento del TNP. Véase Sandra Colombo, Cristian Guglielminotti y María Nevía Vera, “El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (49) 2017, pp.119-139.

⁸⁸¹ Véase “Texto completo del Tratado sobre la No proliferación de las Armas nucleares”. Disponible en https://www.iaea.org/sites/default/files/10403501117_es.pdf [Última consulta: 28 de octubre de 2023].

los Estados “no nuclearmente armados” se comprometieron a desarrollar tecnología nuclear solo para fines pacíficos y a someterse al sistema de salvaguardias del OIEA⁸⁸². De este modo, quedaron plasmados los derechos y obligaciones según se tratase de países denominados “poseedores de armas nucleares” y aquellos países denominados “estados no poseedores de armas nucleares”. Este enfoque llevó a que Argentina presentara reticencias a firmar el tratado. Principalmente dada la aparición del concepto de “salvaguardias nucleares” como conjunto de medidas establecidas para comprobar que no se produjera un desvío de material o equipos para usos no declarados. En este sentido, el TNP modificó el estatuto de salvaguardias del OIEA en 1971⁸⁸³ y obligó a los Estados No nucleares a aceptar las salvaguardias mientras que a los estados nuclearmente armados (EE.UU., URSS, Reino Unido, China y Francia) les permitió someter de modo voluntario todas o parte de sus actividades nucleares de carácter civil a las salvaguardias del OIEA. Estos últimos Acuerdos se conocieron como de "ofrecimiento voluntario".

Por tanto, Argentina, si bien se había unido en 1957 al OIEA vio con desconfianza el TNP respecto de su efectividad para controlar la seguridad colectiva, a la vez que temió por el desarrollo de los programas nucleares domésticos⁸⁸⁴. Esto se reflejó en su abstención en la votación en Naciones Unidas junto con otros 21 países. La crítica al TNP⁸⁸⁵ se fundamentó, básicamente en la existencia de discriminación al diferenciar dos tipos o categorías de estados (los poseedores y los no poseedores de armas nucleares). De este modo, para la Argentina, el texto no se ajustó al tradicional principio de igualdad jurídica de los estados; se prohibía las explosiones nucleares con fines pacíficos a los no poseedores de armas nucleares; el derecho al desarrollo nacional de las actividades nucleares era

⁸⁸² Luciana Soledad Ledesma, “La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s” [Tesis de Maestría] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de San Andrés-Universidad de Barcelona, 2007.

⁸⁸³ Documento INFCIRC/153.

⁸⁸⁴ Luciana Soledad Ledesma, *op. cit.*, p. 45.

⁸⁸⁵ Al respecto, véase Ministerio de Relaciones Exteriores, “Informe sobre la estrategia a adoptar frente a los Estados Unidos y la Gran Bretaña”, Buenos Aires, 1968, citado en Juan A. Lanús, *op. cit.*; “intervención del doctor Ruda ante el XXIII Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU, diciembre de 1968”, citada en J.A. Lanús, *op. cit.*, pp. 120-121; José María Ruda, “La posición argentina en cuanto al Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares”, *Estrategia*, 9, Buenos Aires, 1971, p. 77; Roberto Russell, “La posición argentina frente al desarme, la no proliferación y el uso pacífico de la energía nuclear”, en Fundación Arturo Illia (ed.) *Desarme y desarrollo. Condiciones nacionales y perspectivas*, Buenos Aires, Fundación Arturo Illia, Grupo Editor Latinoamericano, 1989, pp. 53-64.

insuficiente e insatisfactorio; existía una asimetría en las obligaciones en materia de salvaguardias y controles internacionales; no se reconocía el derecho inalienable de todas las partes de proveerse de materiales básicos y fisionables especiales y de equipos para ser utilizados con fines pacíficos, y faltaba una cláusula por la cual los estados poseedores de armas nucleares se comprometieran a no utilizar las armas en contra de los no poseedores⁸⁸⁶. Esta posición nacional frente al TNP se gestó bajo los gobiernos militares de Onganía y sus sucesores y continuó aún con el retorno de la democracia en 1983.

Ante la negativa a ratificar los tratados, aumentaron las sospechas sobre Argentina, por lo que durante esta etapa el país fue considerado un “Estado umbral” definido como aquel que tiene la capacidad tecnológica de producir un explosivo nuclear en un tiempo relativamente corto si se lo propusiera. En este sentido, los documentos desclasificados de los años ‘70 revelan el seguimiento de Estados Unidos ante “la potencial emergencia de la Argentina como contribuyente a la proliferación de armas nucleares”⁸⁸⁷. En los mismos documentos, se hizo explícito también el objetivo de “convencer a la Argentina de ratificar el tratado para prevenir la proliferación nuclear”⁸⁸⁸. Si bien bajo la presidencia de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), se expresó la voluntad de firmarlo, se alegó el temor a perjudicar los desarrollos nucleares nacionales independientes⁸⁸⁹ así como también a que “Brasil no se ajuste a las mismas normas”⁸⁹⁰, por lo que Argentina no ratificó los tratados.

b) La cuestión del desarme en el movimiento de los No Alineados

Otro de los antecedentes en el posicionamiento argentino en cuanto a la no proliferación se manifestó en el movimiento de países No Alineados. El NOAL, “implicó una tentativa de lectura del mundo desde la periferia. El objetivo central del Movimiento era la búsqueda, a partir de una visión propia, de una solución a los problemas mundiales,

⁸⁸⁶ Luciana Soledad Ledesma, *op. cit.*, pp. 49-51.

⁸⁸⁷ “Argentina: Division and Crisis”, 1 de febrero de 1976, Documento Desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

⁸⁸⁸ “Bilateral Talks during UNGA”, 28 de septiembre de 1977, Documento Desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

⁸⁸⁹ “Visit to Argentina of LTG Gordon Sumner, Chairman, Inter-American Defense Board –IABD”, 11 de abril de 1977, Documento Desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

⁸⁹⁰ “Ambassador’s Meeting with General Viola”, 25 de octubre de 1978, Documento Desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

entendida como un conjunto de principios de política internacional”⁸⁹¹ que diesen seguridad a sus Estados (pueblos y regiones subestatales) y que les permitiese alcanzar una participación relativa en el sistema mundial. La primera cumbre se celebró en Belgrado en 1961 pero su antecedente originario fue la Conferencia de Bandung, Indonesia en 1955, en la que jefes de Estado de la primera generación postcolonial de líderes asiáticos y africanos se reunieron para identificar y evaluar los problemas mundiales y desarrollar políticas conjuntas en las relaciones internacionales en un contexto atravesado por la Guerra Fría. De dicha conferencia surgieron los principios que deberían gobernar las relaciones entre las naciones grandes y pequeñas, en lo que se conoció como los “Diez Principios de Bandung”⁸⁹², motivados por el ideal de no ser seguidores de ninguna de las dos grandes potencias. Dichos principios fueron adoptados posteriormente como los principales fines y objetivos de la política de "no alineación" y los criterios centrales para la membresía del NOAL.

La incorporación de Argentina se realizó inicialmente en carácter de observador (con voz y sin voto) en la II Cumbre de El Cairo (1964). Sin embargo, el ingreso como miembro pleno (con voz y voto) ocurrió en 1973, por decisión del gobierno justicialista encabezado por Héctor J. Cámpora. Esto respondió a un criterio general del entonces gobierno de desarrollar una política exterior que aumentara la participación nacional en asunto de interés esencial para la comunidad internacional, sobre todo para las naciones de la periferia. Además, en lo ideológico, el gobierno se identificó con los principios y objetivos del no alineamiento, siguiendo la propuesta peronista de la “Tercera posición”, aunque con una nueva dimensión asociada a los vínculos con el Tercer Mundo⁸⁹³. La primera participación del gobierno argentino (como miembro pleno), tuvo lugar entonces en la Cumbre de Argel

⁸⁹¹ Alberto J. Sosa, “Argentina en el Movimiento de No Alineados”, septiembre, 1988. Disponible en <http://amersur.org/PolInt/Monoal.htm> [Última consulta: 29 de octubre de 2023].

⁸⁹² Respeto por los derechos fundamentales del hombre, soberanía e integridad territorial; reconocimiento de la igualdad de todas las razas y naciones; abstención de intervenciones; abstención de participar en acuerdos de defensa colectiva con vistas a favorecer los intereses particulares de una de las grandes potencias; abstención por parte de todo país a ejercitar presión sobre otros países; composición de todas las vertientes internacionales con medios pacíficos, interés y cooperación recíproca; respeto por la justicia y las obligaciones internacionales. Carmen Martín de la Escalera, “La Conferencia de Bandung, sus conclusiones y su posible alcance”, *Revista de Política Internacional*, 22, 1955, pp. 93-103. Disponible en <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/32716rpi022091.pdf> [Última consulta: 29 de octubre de 2023].

⁸⁹³ Marisol Saavedra, *op. cit.*, pp. 44-45.

(1973). El propósito de la participación, como señala Juan Archibaldo Lanús fue lograr la inclusión de temas como el del archipiélago de Malvinas y los usos pacíficos de la energía nuclear⁸⁹⁴. En dicha ocasión, a través del discurso remitido por Perón (tras asumir su tercera presidencia) para ser leído por José López Rega⁸⁹⁵, se presentó a la “Tercera Posición Justicialista”, como antecedente argentino del “no alineamiento”⁸⁹⁶.

Hasta el golpe militar de 1976, la Argentina mantuvo inalterada su postura de apoyo a los NOAL. Luego, con la instalación de las Fuerzas Armadas en el gobierno y un nuevo enfoque en cuestiones de política exterior, se propició un alineamiento que reivindicó la pertenencia del país al mundo occidental y aparecieron ciertas tensiones ideológicas⁸⁹⁷. A pesar de esto, el gobierno militar decidió permanecer en el NOAL. Como mencionan Escudé y Cisneros, esto obedeció a que, de modo estratégico, el Movimiento le garantizó votos en Naciones Unidas respecto dos temas claves: Malvinas y revertir el aislamiento externo del gobierno militar⁸⁹⁸.

Durante estos años la participación de la Argentina fue preponderante en el grupo de trabajo sobre desarme y seguridad internacional y en el de los países coordinadores en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, cuya primera sesión se realizó en Buenos Aires entre junio y julio de 1980. En esta última temática el país desempeñó un relevante papel al lograr que el movimiento asumiese la mayoría de las posiciones sostenidas por la Argentina: reivindicó el uso pacífico de la energía nuclear, el derecho al desarrollo de tecnologías propias (científicas e industriales) y la protección de los procesos de origen nacional. Dicha postura fue compartida tanto por el gobierno justicialista y el militar⁸⁹⁹. Asimismo, el respaldo, entre otros temas, al desarrollo de una política nuclear nacional independiente y con fines pacíficos, libre de los controles internacionales establecidos por

⁸⁹⁴ Juan Archibaldo Lanús, *op. cit.*, pp. 103-104.

⁸⁹⁵ Ministro de Bienestar Social de la República Argentina.

⁸⁹⁶ Juan Archibaldo Lanús, *op. cit.*, p. 104.

⁸⁹⁷ La tensión aumentó en 1979 cuando en la VI Cumbre en La Habana se agudizó el proceso de radicalización del Movimiento y la brecha ideológica con la postura del gobierno militar. En ese momento, el Ministerio de Relaciones Exteriores argentino, hizo saber al gobierno de Cuba, que la Declaración Final de la Cumbre resultaba inaceptable dada la ideología marxista y su parcialidad política. Véase Alberto J. Sosa, *op. cit.*

⁸⁹⁸ Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, *op. cit.*, tomo XII, “La diplomacia en Malvinas 1945- 1989”. Disponible en <https://www.cari.org.ar/pdf/hgrreera/TOMO%20XII.pdf> [Última consulta 30 de octubre de 2023].

⁸⁹⁹ Juan Ferrari Freyre, “Argentina y el Movimiento de países No Alineados”, en Alberto J. Sosa, *op. cit.*, p.13.

el TNP y Tlatelolco, fueron otro de los motivos por los que Argentina continuó en el Movimiento⁹⁰⁰. Del mismo modo, en su carácter de presidente del grupo de países coordinadores en materia de usos pacíficos de la energía nuclear, la delegación argentina en Nueva Delhi en 1981, convocó a una serie de reuniones y obtuvo la inclusión de los párrafos 39 y 40 (Declaración Política), 155 (Declaración Económica) y 253, 254 y 255 (Programa de Acción en Materia de Cooperación Económica), en los que se reflejó dicha posición nacional en la temática⁹⁰¹.

En los hechos, Argentina permaneció en el Movimiento durante todo el gobierno de facto, aunque esto generó fuertes internas⁹⁰² que se profundizaron después de la Guerra de Malvinas en 1982. Tras la derrota, y con la “malvinización” de la política exterior, la delegación que concurrió a la VII Cumbre (Nueva Delhi, 1983) fue la más importante de todas las que participaron desde su ingreso al movimiento, oportunidad en la que el desarme y la no proliferación constituyeron un tema secundario (respecto de la necesidad de un apoyo declaratorio en relación a la restitución de las islas Malvinas mediante negociaciones).

c) El desarrollo de tecnología misilística en Argentina: el proyecto Cóndor

El posicionamiento nacional frente al TNP y el Tratado de Tlatelolco, así como la presencia argentina en el movimiento de No Alineados en los años previos a la presidencia de Alfonsín, se asoció, también, a la posibilidad de desarrollar cierta tecnología nuclear y misilística en el país.

De este modo, si bien durante los años ‘70 y con el fin de la etapa de industrialización por sustitución de importaciones (reemplazada por políticas de corte neoliberal) Argentina estuvo atravesada por una situación económica difícil⁹⁰³, esto no afectó la planificación del

⁹⁰⁰ Carlos Escudé y Andrés Cisneros, (dirs.) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XII, *op. cit.*

⁹⁰¹ Sobre la VII Conferencia de No Alineados en Nueva Delhi, véase José Carreras Martínez, "La séptima Conferencia cumbre de los países no alineados (Nueva Delhi, marzo 1983)", *Revista de Estudios Internacionales*, 4, 1983. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2495634.pdf> [Última consulta: 30 de octubre de 2023].

⁹⁰² Con la asunción de Leopoldo Galtieri, llegó al Ministerio de Relaciones Exteriores Nicanor Costa Méndez quien a principios de 1982 catalogó como inexplicable la pertenencia al NOAL y consideró que Argentina debía abandonar “las zonas grises de la política exterior argentina”, Alberto Sosa, *op. cit.*

⁹⁰³ A partir de la Reforma Financiera de 1977, el Estado dejó de financiarse con préstamos del Banco Central y comenzó a hacerlo con créditos internos y externos. La demanda estatal de crédito interno contribuyó a sostener elevada la tasa de interés, por encima de la internacional, lo cual estimuló el ingreso de capital especulativo. El aumento de la deuda, la inflación, la volatilidad y la fuga de capitales fueron características de

gasto para la defensa. En el marco de los gobiernos militares, la decisión de avanzar en proyectos autónomos de desarrollo nuclear fue una constante, cuyo inicio se remontaba incluso a las políticas implementadas por el peronismo durante los años '50, cuando se creó la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), organismo que se convirtió en el núcleo dinámico de desarrollos científicos nacionales y del posicionamiento argentino en materia de política nuclear. Como señala Héctor Bocco, la creación de dicho organismo otorgó un papel central a la promoción y realización de una política nuclear con usos pacíficos y asociados al desarrollo económico⁹⁰⁴. El rol del Estado fue determinante desde entonces y estuvo alineado con los siguientes objetivos: uso pacífico de la energía nuclear; necesidad de lograr y consolidar la autosuficiencia en el sector a través del dominio del ciclo nuclear completo; posición estratégica ligada a su capacidad de transferir tecnología y; promoción de acuerdos pacíficos de cooperación nuclear con otros países. Tomando como base estas políticas, Argentina logró en 1953 el acuerdo de cooperación con Estados Unidos y en 1963 el contrato con Alemania Occidental que permitió la iniciación de la construcción de Atucha I, la primera central nuclear de potencia de América Latina.

En este marco de políticas públicas que favorecieron el desarrollo tecnológico, tanto en gobiernos de facto como democráticos, hacia 1979, los militares generaron el proyecto denominado *Cóndor*⁹⁰⁵. El objetivo era desarrollar un cohete que en principio tenía fines meteorológicos. El proyecto establecía una red de cooperación inicial con la compañía alemana Messer Schimdt- Bloekow- Blohm (MBB), a partir de la cual se construyó una serie de laboratorios secretos en Falda del Carmen, Córdoba, durante más de tres años⁹⁰⁶. A principios de 1980 la Fuerza Aérea firmó un contrato con una empresa alemana llamada CONSEN (CONSulting ENgineers), creada especialmente para proveer asesoría técnica en el desarrollo del *Cóndor*⁹⁰⁷. Las obras de construcción se concluyeron a mediados de 1982.

esta etapa. Al respecto, véase Roberto Cortés Conde, *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2005.

⁹⁰⁴ Héctor Bocco, "La cooperación nuclear Argentina- Brasil. Notas para una evaluación política", *Serie Documentos e Informes de Investigación*, 82, FLACSO, Programa Buenos Aires, 1989, p. 14

⁹⁰⁵ Eduardo Barcelona y Julio Villalonga, *Relaciones carnales, la verdadera historia de la construcción y destrucción del Misil Cóndor II*, Buenos Aires, Planeta, 1992, p. 20.

⁹⁰⁶ La nueva planta no se construyó en Falda del Carmen, como su nombre indica, sino en Falda del Cañete, sobre la ruta C - 45, en un predio de 474 hectáreas, pero se le dio ese nombre para intentar despistar a los servicios de inteligencia extranjeros. Véase Pablo Gabriel de León, *El proyecto misilístico Cóndor...*, *op. cit.*

⁹⁰⁷ Rut Diamint, *Sin Gloria...*, p. 145.

Para ese momento el personal ya se encontraba capacitado tanto en el país como en el exterior para operar la planta.

Sin embargo, los cambios ante el conflicto militar y la derrota argentina en Malvinas tuvieron efectos fundamentales y definitorios sobre el proyecto y modificaron los planes del Cóndor. Como reconstruye Pablo Gabriel de León, finalizada la guerra, durante julio del mismo año, unos cincuenta oficiales de la Fuerza Aérea, todos veteranos de Malvinas, se reunieron en la Escuela de Guerra Aérea. Los mismos se autodenominaron “los parias”. Producto de estas reuniones se diseñó un “Plan de Desarrollo de la Fuerza Aérea” para la próxima década, plan que incluyó un total de 36 proyectos de desarrollo, entre ellos un misil balístico de alcance medio a partir de la tecnología del Cóndor, que permitiera llegar a Malvinas⁹⁰⁸. Antes de finales de 1982, la Fuerza Aérea había contactado a la empresa alemana CONSEN para alertarlos del cambio de plan. El nuevo proyecto consistía en convertir el contrato original, que concluía con dos lanzamientos del Cóndor I planeados para 1985, en un nuevo acuerdo que incluyera modificar el Cóndor como misil balístico. Esta directiva fue emitida directamente desde el Estado Mayor de la Fuerza Aérea como consecuencia directa de Malvinas⁹⁰⁹. Los cambios entre los proyectos se basaban en que mientras el Cóndor I era un cohete de una sola etapa, pesaba aproximadamente una tonelada, tenía un largo de siete metros y utilizaba combustible sólido; el Cóndor II, era un misil de dos etapas, dieciséis metros de largo y cinco toneladas de peso con capacidad de transportar⁹¹⁰. El nuevo proyecto además aumentaba el alcance (de los 500km originales del Cóndor I a los 750km), incrementaba la precisión de impacto (de los 500 metros a los 50 metros); tenía una capacidad de 500 kilogramos de carga útil⁹¹¹ de los cuales 300 kilogramos podrían ser destinados a explosivos, más el uso de una tobera móvil y un sistema de navegación para el guiado de la segunda etapa hasta su blanco. Dicha segunda etapa contaba con un módulo de corrección de velocidad, propulsado por un pequeño motor de combustible

⁹⁰⁸ Pablo Gabriel de León, *El Proyecto del misil Cóndor*, op. cit., p. 97.

⁹⁰⁹ *Ibidem*.

⁹¹⁰ Daniel Santoro, *Operación Cóndor II. La historia secreta del misil que desmanteló Menem*, Buenos Aires, Letra Buena, 1992, pp.15-18.

⁹¹¹ Valores de referencia, dado que no fueron comprobados al no haberse lanzado nunca un cohete Cóndor. Véase Pablo Gabriel de León, *ibidem*.

líquido⁹¹². Asimismo, el nuevo proyecto incluyó un espacio para la instalación de submunición. CONSEN trabajó en las modificaciones del proyecto y llamó a este nuevo Cóndor, *Cóndor BM* (Ballistic Missile). El nombre Cóndor II le fue dado posteriormente por la Fuerza Aérea.

En el Informe preparado por CONSEN⁹¹³ se detalló por primera vez la propuesta técnica que reflejó el cambio de un motor cohete de grandes dimensiones con fines de investigaciones sin guiado, y por lo tanto con reducido interés militar, por el desarrollo de un misil balístico operativo de alcance medio capaz de lanzar una carga útil de mil libras, el peso promedio de una ojiva nuclear a una distancia de 750 kilómetros (suficiente para llegar, por ejemplo, a Malvinas).

Su construcción y el secreto con el que se manejó toda la cuestión hizo que surgieran muchas versiones sobre el Cóndor II asociándolo a investigaciones en armas atómicas, así como a la posibilidad de trasladar una cabeza nuclear⁹¹⁴ o “un arma de destrucción masiva (nuclear, o química/bacteriológica)”⁹¹⁵. Si bien esa afirmación no está basada en datos comprobables sí es comprobable la decisión del gobierno argentino de llevar adelante un plan nuclear asociado al Cóndor. Éste se plasmó en el Decreto 302/1979 en el que el general Videla ratificó un proyecto a 20 años presentado a la Comisión Nacional de Energía Atómica en el que se autorizó la construcción de cuatro reactores y una planta de producción de agua pesada a escala industrial, elementos necesarios para generar el ciclo del combustible nuclear completo⁹¹⁶.

⁹¹² CONSEN, “The concept, Definition & Design, and outline Planning for Subsequent Development, Fabrication and Flight Testing of a Ballistic Type Missile”, abril de 1983, citado en Pablo Gabriel de León, *ibidem*, p. 97.

⁹¹³ *Ibidem*.

⁹¹⁴ Kenneth Timmerman, *The death lobby: how the west armed Irak*, New York, Houghton Mifflin, 1991, p. 203, citado en Pablo Gabriel de León, *El Proyecto misilístico...*, *op. cit.*, p. 87.

⁹¹⁵ “Programa Cóndor”, Wikipedia, 2023. Disponible en https://es.wikipedia.org/wiki/Programa_C%C3%B3ndor [Última consulta 7 de noviembre de 2023].

⁹¹⁶ “Apruébase la construcción, puesta en marcha y operación de cuatro (4) centrales nucleares de 600 Mw de potencia, a uranio natural moderadas con agua pesada (las que deberán entrar en funcionamiento en los años 1987, 1991, 1994/5 y 1997) y sus instalaciones complementarias entre las que se incluyen las instalaciones correspondientes al ciclo de combustible y aquéllas referidas a la fabricación de agua pesada”, Decreto 302/79. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/220000-224999/223803/norma.htm> [Última consulta 7 de noviembre de 2023]. Previamente a esto, en 1977 Videla dictó el Decreto 3183/77 sobre Objetivos y Política Nuclear de la República Argentina a partir del que comenzaron a llevarse a cabo proyectos experimentales para el dominio del ciclo del combustible con el desarrollo local de las tecnologías sensitivas.

Para dicho momento, el avance tecnológico de Argentina era notable y, como señala Wayne Selcher, cuando una potencia regional empieza a enfocar sus percepciones de política exterior desde la seguridad, en una reacción de contagio, se crea una mayor presión sobre los otros países⁹¹⁷ (o al menos sobre sus vecinos) para que hagan otro tanto. En este sentido, y siguiendo al autor, Argentina y Brasil enfocaron desde los años '70 sus doctrinas de seguridad nacional de orientación interna, hacia una agenda de problemas que involucraban conflictos de intereses entre sí. En este marco se produjo el aumento recíproco de desconfianza ante el elevado esfuerzo militar en ambos países, que se plasmó en la reticencia de Brasil a la propuesta argentina de una Reunión de Autoridades de Energía Nuclear en América Latina (RANDAL) en 1975, con el propósito de fomentar la cooperación nuclear. Sin embargo, ante la creciente presión internacional por controlar las producciones nacionales nucleares, ambos países defendieron el derecho al desarrollo nuclear pacífico e independiente, y al control del ciclo de combustible nuclear. Estas posiciones comunes derivaron en un acercamiento que implicó la superación de una perspectiva competitiva típica de una relación de suma cero⁹¹⁸, basada en la desconfianza, hacia otra con vistas a lograr acuerdos en el área. Como primer paso, ambos gobiernos llegaron inicialmente a una solución respecto del uso de las aguas del río Paraná para los complejos hidroeléctricos de Corpus e Itaipú, conflicto que había profundizado las diferencias entre los países. Luego, se impulsó la cooperación nuclear cuya premisa básica era la “autonomía tecnológica”, que consistía en los desarrollos de la informática y el campo nuclear en Brasil y la energía nuclear en Argentina⁹¹⁹. En esta instancia, el acercamiento permitió superar la carrera competitiva y las mutuas percepciones respecto a los fines últimos de cada programa.

El cambio en las relaciones se plasmó en los acuerdos de mayo de 1980⁹²⁰, cuando Argentina y Brasil acordaron negociar una serie de documentos que incluyeron una Declaración Presidencial Conjunta, en la que se enfatizó el carácter exclusivamente pacífico

⁹¹⁷ Wayne Selcher, “Problemas estratégicos y políticas exteriores en el cono sur latinoamericano”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin, *ibidem*, p. 316.

⁹¹⁸ Mónica Hirst y Héctor E. Bocco, “Cooperação Nuclear e Integração BrasilArgentina”, *Contexto Internacional*, Río de Janeiro, 9, 1989, pp. 63–78; Héctor E. Bocco, “La cooperación nuclear Argentina - Brasil...”, *op. cit.*

⁹¹⁹ Héctor Bocco, *ibidem*, p. 21.

⁹²⁰ La visita del presidente brasileño João Baptista Figueiredo fue la primera visita estado de un mandatario brasileño a la Argentina desde 1935.

de los programas nucleares de ambos países y la oposición de los mismos al desarrollo de armas nucleares. También entonces, los cancilleres firmaron el Acuerdo de Cooperación para el Desarrollo y la Aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear⁹²¹, en el que se expresó la firme voluntad de cooperación entre ambos estados en diversas áreas de la actividad nuclear. Estos documentos incluyeron el Convenio de Cooperación entre la CNEA y la Comisión Nacional de Energía Nuclear de Brasil (CNEN) referido a la investigación básica, producción de radioisótopos, la protección radiológica y la seguridad nuclear, entre otros⁹²². Asimismo, incluyeron el intercambio de técnicos, entrenamiento de personal e intercambio de información en la fabricación de componentes, protección física de material nuclear, exploración y búsqueda de uranio, seguridad nuclear e investigaciones sobre diseño de reactores y acceso de Argentina al Centro de Información Computarizada de Brasil. Posteriormente, en agosto del mismo año la CNEA y la CNEN suscribieron dos Protocolos de Ejecución, destinados a la formación de recursos humanos en el sector nuclear y al intercambio de información técnica⁹²³. Como complemento, se firmó el Protocolo de Cooperación industrial entre la CNEA y Empresas Nucleares Brasileñas S.A. en el que incorporaron acuerdos comerciales para la adquisición por parte de Brasil de tubos de zircaloy (aleaciones de circonio) destinados a la fabricación de combustibles nucleares y el arrendamiento de uranio. Todos estos instrumentos reflejaron el aumento de la confianza entre los gobiernos, así como sus intereses comunes respecto el desarrollo nuclear.

Sin embargo, en el contexto de transición hacia la posguerra fría, Estados Unidos, profundizó su interés por la no proliferación de tecnología misilística en terceros países. Inicialmente esto se plasmó en el memorándum del presidente Ronald Reagan contra la

⁹²¹ “Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil para el desarrollo y la aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear”, 17 de mayo de 1980. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/205000-209999/206224/norma.htm> [Última consulta 9 de noviembre de 2023].

⁹²² Como el Convenio de Cooperación entre CNEA y Empresas Nucleares Brasileñas S.A. (NUCLEBRAS) sobre investigación aplicada y desarrollo de tecnología en materia de generación nucleoelectrónica; y el Protocolo de Cooperación Industrial entre CNEA y NUCLEBRAS que incluyeron arreglos comerciales entre ambos organismos.

⁹²³ Gerardo Ezequiel Bompadre, “Cooperación nuclear Argentina-Brasil. Evolución y perspectivas”, *Relaciones Internacionales*, 9 (18) 2000, p. 55.

proliferación nuclear en 1981⁹²⁴. El objetivo era limitar el acceso de países en desarrollo a tecnología misilística, pero esto incluía también la tecnología para el transporte de los mismos (cohetes, sistemas lanzadores, etc.), lo que impactaba en el desarrollo del Cóndor II. Esta política de presión incipiente por parte del gobierno de Washington, se fue ampliando cuando a partir de 1983, otros países como Canadá, Francia, Italia, Japón, Inglaterra y la República Federal Alemana, liderados por los Estados Unidos, comenzaron negociaciones sobre el control de este tipo de tecnología⁹²⁵.

Estas presiones marcaron el inicio de una etapa signada por el aumento de las restricciones internacionales respecto de la proliferación nuclear y profundizaron las diferencias que ya los gobiernos militares habían planteado anteriormente sobre los controles en el desarrollo tecnológico y nuclear en la discusión del TNP y en el movimiento de No Alineados. Este marco externo restrictivo, pero con una base de acuerdos con el principal socio regional en la materia, y con avances en el desarrollo de tecnología, constituyó el panorama que Alfonsín recibió en diciembre de 1983 con el retorno de la democracia.

3.3 El regreso de la democracia en Argentina y la seguridad internacional: la autonomía como alternativa (1983-1989)

3.3.1 La práctica política

La etapa iniciada el 10 de diciembre de 1983 con la asunción presidencial de Raúl Alfonsín en un contexto internacional marcado por la Guerra Fría, estuvo atravesada en el ámbito nacional, en gran parte, por el debate sobre el rol de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y externa, dadas las experiencias de violencia y terrorismo de estado en que los militares estuvieron implicados desde 1976. Esta cuestión central para el desarrollo de la agenda política en general y para la seguridad internacional, en particular, se debatió durante esta etapa y, finalmente, se plasmó en la sanción de la ley 23.554 de Defensa Nacional en 1988. En ésta se definió a la defensa nacional como “la integración y la acción

⁹²⁴ Ronald Reagan, “Statement on United States Nuclear Non-Proliferation”, White House, United States, 16 de julio de 1981, Reagan Library. Disponible en <https://www.reaganlibrary.gov/research/speeches/71681a> [Última consulta: 30 de octubre de 2023].

⁹²⁵ Derivarón en 1987 en la conformación del Régimen de Control de Tecnología de Misiles (MTCR). Pablo Gabriel De León, *ibidem*, p. 104.

coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar las agresiones de origen externo⁹²⁶”, con la finalidad de “garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la integridad de sus habitantes⁹²⁷”. Asimismo, en ella se fijó que la defensa nacional se concretaba en

un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda⁹²⁸.

Como señala Marcelo Saín, se definió a las “agresiones de origen externas” como aquellas agresiones perpetradas por las Fuerzas Armadas regulares de un Estado contra el territorio de otro Estado⁹²⁹. Esta legislación fue relevante dado que delimitó la defensa nacional a la defensa de agresiones externas y dotó al Poder Ejecutivo de un rol preponderante en la toma de decisiones en un área que era tradicionalmente de incumbencia militar.

En este sentido, fueron al menos tres, las cuestiones centrales en el área de seguridad internacional sobre las que el gobierno nacional debió posicionarse: 1) la no proliferación nuclear, que abarcó los acuerdos previos alcanzados en el área con Brasil y el posicionamiento respecto el TNP y el Tratado de Tlatelolco; 2) la participación en el movimiento de países No Alineados y en el “Grupo de los Seis para la Paz y el Desarme”; y 3) el proyecto Cóndor II heredado del gobierno militar.

⁹²⁶ Ley 23.554, “Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias”. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20988/texact.htm> [Última consulta 3 de noviembre de 2023].

⁹²⁷ *Ibidem*.

⁹²⁸ *Ibidem*.

⁹²⁹ Marcelo Saín, “El ‘Libro Blanco de la Defensa Nacional’ en la Argentina. Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio”, ponencia presentada en Fifth Annual “Research and Education in Defense and Security Studies Seminar”, organizado por el Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) y desarrollado en Brasilia (Brasil), agosto de 2002, p. 6.

a) Los acuerdos con Brasil y el posicionamiento respecto el TNP y Tlatelolco

Tras los acuerdos logrados por los gobiernos de facto en 1980, Alfonsín continuó la lógica de cooperación en el área, especialmente a partir del retorno de la democracia en el país vecino, con la llegada a la presidencia de José Sarney.

En este sentido, entre 1985 y 1988 se adoptó una serie de Declaraciones conjuntas en el campo nuclear que marcaron el comienzo de una nueva etapa en materia de salvaguardias, visitas presidenciales y de equipos técnicos a las plantas de cada país, creación de grupos de trabajo y controles mutuos sobre los programas nucleares de ambos. El primer paso fue la Declaración Conjunta sobre Política Nuclear firmada por los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney el 30 de noviembre de 1985. En el documento se pautaron criterios y principios respecto a la forma de regular las acciones de ambos países. Asimismo, se apuntó a la articulación de posiciones en el marco internacional. La declaración sostuvo la tesis del desarrollo nuclear autónomo, al permitir enfrentar “en mejores condiciones las crecientes dificultades encontradas en el suministro internacional de equipos y materiales nucleares”⁹³⁰. También dejó explícito, el compromiso de desarrollar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos, su propósito de cooperar en todos los campos de la aplicación pacífica de la energía nuclear y de complementarse en los aspectos que recíprocamente estimaran conveniente acordar; así como el anhelo de extender la cooperación a otros países latinoamericanos. Finalmente se acordó la conformación de un grupo de trabajo conjunto bajo la responsabilidad de las cancillerías argentina y brasileña, integrado por representantes de las respectivas comisiones y empresas nucleares. A esta Declaración le siguió la de Brasilia (diciembre 1986), en que se planteó la voluntad de ambos gobiernos por demostrar la transparencia de la cooperación bilateral frente a otros actores regionales⁹³¹, a la vez que se apuntó a intensificar la práctica de intercambio de visitas y “fortalecer la coordinación de

⁹³⁰ “Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear”, República Argentina y República Federativa del Brasil, 29-30 de noviembre de 1985.

⁹³¹ Héctor Bocco, *op. cit.*, p. 28.

posiciones políticas en el ámbito internacional para la defensa de intereses comunes y para preservar la región del riesgo de la introducción de armas nucleares”⁹³² .

Posteriormente, la Declaración de Viedma (julio 1987) constituyó un hito al corresponderse con la visita del presidente Sarney a la planta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu-Argentina. El hecho se presentó como parte del “proceso de fomento de la confianza mutua y en el marco del inamovible compromiso de ambas naciones de utilizar la energía nuclear con fines exclusivamente pacíficos”⁹³³, asimismo la planta fue catalogada como “fuente de legítimo orgullo de la ciencia y la tecnología argentinas”⁹³⁴. La visita presidencial, constituyó en este sentido un hecho inédito y significativo del nivel de confianza mutua que se aspiraba alcanzar en la relación nuclear bilateral.

Al año siguiente, con la Declaración de Iperó (abril 1988) se inició la segunda etapa del proceso de transparentización de los respectivos desarrollos nucleares mediante la apertura de las instalaciones más sensibles, con la visita del presidente Alfonsín al Centro Experimental de Aramar-Iperó y la inauguración de la planta de enriquecimiento isotópico de uranio de Brasil. Mediante la Declaración se avanzó en materia de salvaguardias, reactores rápidos e intercambios; se reafirmó la “plena coincidencia de las posiciones argentino-brasileñas en las principales cuestiones internacionales del área nuclear”⁹³⁵, y se transformó en permanente el Grupo de Trabajo creado en 1985⁹³⁶. Por último, la Declaración de Ezeiza (noviembre 1988) reiteró conceptos expresados en los documentos anteriores y agregó la decisión de desarrollar un proyecto conjunto en materia de reactores reproductores rápidos y laboratorios de procesos radioquímicos.

De este modo, los acuerdos esbozados reflejaron el impulso inusitado a la cooperación nuclear y mantuvieron como eje central el compromiso de la Argentina y Brasil con el desarrollo exclusivamente pacífico de la energía nuclear; el propósito de cooperar

⁹³² “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear”, República Argentina y República Federativa del Brasil, 10 de diciembre de 1986.

⁹³³ “Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear”, República Argentina y República Federativa del Brasil, 17 de julio de 1987.

⁹³⁴ *Ibidem*.

⁹³⁵ “Declaración de Iperó, Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear”, República Argentina y República Federativa del Brasil, 8 de abril de 1988.

⁹³⁶ *Ibidem*.

estrechamente en todas sus aplicaciones en beneficio de ambos pueblos; la voluntad de extender dichos beneficios a otros países latinoamericanos; y el deseo de cooperar y coordinar en materia de política nuclear externa para, entre otros motivos, enfrentar en mejores condiciones las crecientes dificultades en el mercado internacional. A la par, los grupos de trabajo se reunieron siete veces entre 1985 y 1988 avanzando en cuestiones específicas.

La adopción de estas declaraciones fue favorecida, por el establecimiento en 1986 del Programa de Integración y Cooperación Argentina- Brasil (PICAB), en el cual el campo nuclear conformó definitivamente un elemento central de los intereses compartidos. Los avances obtenidos se formalizaron en dos protocolos: el N°11 sobre información inmediata y asistencia recíproca en casos de accidentes nucleares y emergencias radiológicas; y el Protocolo N°17, por el cual ambos países acordaron cumplir con los compromisos internacionales para la aplicación exclusivamente pacífica de sus programas nucleares, manteniendo el interés de ampliar la autonomía de los mismos. Consecuentemente, en el ítem 2 establecieron el compromiso de prestar informaciones recíprocas apoyando la cooperación entre ambos países⁹³⁷. El proceso de convergencia en materia nuclear se reflejó además, en la práctica política, en septiembre de 1988, cuando ambos países solicitaron participar como observadores en las reuniones de la Organización Internacional de Energía Atómica sobre reactores reproductores, pero no por separado sino como un único observador.

Por otro lado, también durante estos años existió un intento de acercamiento bilateral de Argentina con Estados Unidos en cuanto a la política nuclear. Esto se manifestó en la visita del Embajador Richard Kennedy, Asesor Especial del Secretario de Estado en Política de No Proliferación y Asuntos de Energía a la Argentina, que marcó la reanudación del diálogo. Si bien no se plasmó en una modificación en la posición nacional respecto el TNP ni en nuevos acuerdos,⁹³⁸ permitió dar inicio al establecimiento de mecanismos de consulta con Washington, cuyo fin fue poner en diálogo las respectivas posiciones tendientes a lograr

⁹³⁷ “Protocolo N°17: Cooperación Nuclear”, 1986, Archivo ABACC. Disponible en <http://www.abacc.org.br/es/wp-content/uploads/sites/3/2016/10/Protocolo-n%C2%BA-17-espanhol-assinado.pdf> [Última consulta: 1 de noviembre de 2023].

⁹³⁸ Luciana Soledad Ledesma, *op. cit.*, p. 80.

cierta colaboración. El sistema se inició en diciembre de 1985 en Buenos Aires, la segunda reunión tuvo lugar en Washington en septiembre de 1986 y la tercera y cuarta en Buenos Aires en 1988 y en 1989, durante la presidencia de Menem. Las cinco rondas contaron con el Embajador Kennedy, por lo que la persistencia de un mismo funcionario en un tema delicado fue un signo de la relevancia de la cuestión para el gobierno estadounidense. En cada oportunidad se intentó clarificar las posiciones, se analizaron cuestiones relacionadas a organismos internacionales en el tema y se revisaron las actividades de cooperación nuclear de Argentina y Estados Unidos con terceros países⁹³⁹.

Sin embargo, a pesar de estos acercamientos, y aún tras la llegada de Menem al poder en 1989, Argentina mantuvo su posición frente al TNP y al Tratado de Tlatelolco, por lo que no adhirió al primero ni ratificó el segundo, lo que generó divergencias con Estados Unidos en particular, uno de los principales promotores del tratado.

b) La participación argentina en el “Grupo de los Seis para la Paz y el Desarme” y en el movimiento de países No Alineados

La participación argentina en el “Grupo de los Seis para la Paz y el Desarme” y en el NOAL fue, desde la llegada de Alfonsín a la presidencia, un aspecto que se profundizó dado su compromiso de no alineamiento con las potencias, la negativa a integrar alianzas militares, y la oposición a la carrera armamentista⁹⁴⁰.

En cuanto al “Grupo de los Seis”, Argentina formó parte junto con Grecia, India, México, Suecia y Tanzania con el objetivo de promover acciones concertadas en materia de desarme y “exhortar a las grandes potencias a que respeten el espacio exterior como frontera de paz”⁹⁴¹. Desde la primera declaración conjunta, del 22 de mayo de 1984, y durante las sucesivas reuniones, el grupo hizo múltiples reclamos a Estados Unidos, la Unión Soviética

⁹³⁹ Sobre los mecanismos de consulta bilaterales véase: Julio César Carasales y Roberto Mario Orstein (coords.) *La cooperación internacional de la Argentina en el campo nuclear*, Buenos Aires, CARI, 1998; Julio César Carasales, *El desarme de los desarmados*, op. cit.; Carlos Saúl Menem, *Estados Unidos, Argentina Carlos Menem*, Buenos Aires, editorial Ceyne, 1990, pp. 9-98.

⁹⁴⁰ Marisol Saavedra, op. cit., p. 79.

⁹⁴¹ “Declaración de Nueva Delhi”, *El País*, 31 de enero de 1985. Disponible en https://elpais.com/diario/1985/01/31/internacional/475974012_850215.html [Última consulta 7 de noviembre de 2023].

y otras potencias militares para que pusieran fin a la escalada armamentista y a la proliferación de armas nucleares.

En este sentido, en la Declaración de 1985 se expresó:

¿Qué sentido tiene hablar de superioridad o equilibrio nuclear cuando cada bando tiene armamento suficiente para destruir una docena de veces el planeta? (...) los Estados que poseen el arma nuclear tienen una especial responsabilidad a causa del peligro inherente a una carrera de armamentos. Les exhortamos a que se nos unan en la búsqueda de un nuevo rumbo ⁹⁴².

Como resultado inicial, la Unión Soviética declaró una moratoria a sus ensayos nucleares subterráneos, que luego canceló dada la falta de respuesta por parte del gobierno de Estados Unidos⁹⁴³. Sin embargo, manteniendo su posicionamiento, Argentina avanzó al proponer, a partir de 1986, un programa para la reducción de armas que condujera al desarme completo y garantizara la transferencia de los recursos destinados al armamentismo al desarrollo económico y social. Además, Alfonsín apoyó la necesidad de que el desarme no fuera discriminatorio, mediante el equilibrio de obligaciones entre los Estados poseedores de armas nucleares y aquellos que no las poseían⁹⁴⁴, en alusión a la disconformidad del gobierno argentino con lo estipulado en el Tratado de No proliferación.

De este modo, en la segunda cumbre del grupo de la que participó Alfonsín, surgió la Declaración de México en la que se solicitó la suspensión de los ensayos nucleares y de la carrera armamentista. Asimismo, el grupo envió mensajes a los entonces presidentes Reagan y Gorbachov proponiéndoles un sistema de control de ensayos⁹⁴⁵. Posteriormente, en 1988, durante la última reunión del Grupo a la que asistió el canciller Caputo, se instó a las potencias a que suscribieran a una reducción del 50% del arsenal nuclear estratégico, a que erradicaran las armas tácticas de corto alcance y a que la prohibición de ensayos nucleares quedara bajo supervisión de terceros.

⁹⁴² *Ibidem*.

⁹⁴³ OPANAL, *Palabras del Sr. Javier Cureño, representante del OPANAL, en el seminario sobre medidas de confianza mutua y política exterior en América Latina*, 1987, p. 5.

⁹⁴⁴ Maximiliano Gregorio Cernadas, *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*, Buenos Aires, Eudeba, 2016, p. 435.

⁹⁴⁵ Pedro González Olvera, "Los seis, un grupo en busca de la paz", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 32, 126, 1986, p.185.

En cuanto al movimiento de No Alineados y en lo concerniente al desarme y uso pacífico de energía nuclear, Argentina participó de la conferencia de ministros organizada en Luanda en 1985 representada por Dante Caputo, y en la posterior Cumbre de 1986 en Harare a la que asistió Alfonsín. Como consecuencia del activismo e interés en el grupo, el país fue elegido coordinador del “Programa de Acción para la Cooperación Económica del Movimiento en la Utilización de la Energía Nuclear con Fines Pacíficos”, por lo que Buenos Aires se convirtió en sede de la primera reunión de países no alineados sobre el tema⁹⁴⁶.

Además, en cuanto al desarme, Argentina patrocinó junto con Brasil (su principal socio en cuestiones nucleares) un proyecto para crear una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur, propuesta que finalmente se adoptó desde Naciones Unidas en 1986⁹⁴⁷. En dicha resolución se “respaldaba la posición de mantener el Atlántico Sur fuera de la confrontación Este-Oeste a través de la no militarización de la región y, [se] exhortaba a (...) la eliminación de la presencia nuclear y la definición de mecanismos para intensificar la cooperación, la seguridad, la paz y el desarrollo”⁹⁴⁸.

Por tanto, durante esta etapa, Argentina participó de los espacios de discusión internacional, visibilizando la postura nacional frente al desarme y la no proliferación nuclear desde el no alineamiento.

Tras la llegada de Menem al poder, el gobierno mantuvo su participación en la Conferencia de Belgrado de septiembre 1989. Sin embargo, en el discurso del presidente, se evidenciaron diferencias básicas con las premisas fundantes del movimiento. Menem planteó la noción de *mea culpa*, referida a la responsabilidad de los gobiernos en el atraso y el subdesarrollo, diferenciándose de las críticas al rol de las potencias como favorecedoras de las diferencias y de la prédica originaria en búsqueda de un orden internacional más justo. En su presentación Menem expresó: “En lugar de preguntarnos con debilidad qué pueden

⁹⁴⁶ Ángel Tello, “Documento Internacional. El Movimiento de Países No Alineados”, Archivo “No Alineados”, Dirección de organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, diciembre de 1985, p. 45.

⁹⁴⁷ Mediante la Resolución 41/11 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se constituyó un foro de vinculación entre Sudamérica y África, cuyo objetivo fue mantener el océano libre de amenazas nucleares y militares, frente a un contexto mundial signado por el conflicto y la amenaza.

⁹⁴⁸ Gladys Lechini, *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 69.

hacer las superpotencias por nosotros, debemos también preguntarnos con fortaleza y decisión: ¿qué podemos hacer nosotros por nosotros mismos? (...) existe un solo mundo y no tres”⁹⁴⁹. En esta línea, se planteó que el histórico movimiento debía orientarse en un sentido “constructivo, ajustado a un mundo que se distiende”⁹⁵⁰. Asimismo, el informe de Cancillería sobre la cumbre, expresó la posibilidad para Argentina de compatibilizar la cooperación del NOAL con el Atlántico Norte, así como la necesidad de pugnar por un acercamiento a los países industrializados, sin que esto implique el abandono del movimiento⁹⁵¹, expresando una nueva tendencia en el modo de concebir las relaciones, al compatibilizar el NOAL con el resto del mundo hacia fines de la década del '90.

c) La continuidad del proyecto Cóndor II

El tercer eje que ocupó al gobierno de Alfonsín en los temas de seguridad internacional se vinculó con el proyecto heredado del gobierno de facto, denominado Cóndor II.

Luego de su asunción, el presidente nombró como comandante en jefe de la Fuerza Aérea Argentina al brigadier Teodoro Waldner, quien pertenecía al grupo de los autodenominados “parias” que, tras la guerra de Malvinas, idearon y trabajaron en la modificación del proyecto Cóndor. A comienzos de 1984, el comandante informó al presidente y a un reducido grupo de funcionarios del Ministerio de Defensa, entre quienes se encontraba Horacio Jaunarena, subsecretario de Defensa, sobre la existencia del proyecto y los cambios realizados⁹⁵². Como resultado de dicho encuentro, y a pesar de las dificultades en materia presupuestaria, el nuevo gobierno decidió continuar los trabajos de construcción. Los motivos de esta decisión se vinculaban a que la mayor parte de la inversión ya había sido realizada, el alcance militar era relevante, el proyecto prometía el lanzamiento de satélites con fines científicos y de comunicaciones, pero además, se trataba de un arma

⁹⁴⁹ Secretaría de Prensa y Difusión de la República Argentina, *Discurso del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem en la Reunión Cumbre de Países no Alineados, realizada en Belgrado, Yugoslavia: 4 de setiembre de 1989*, 1989.

⁹⁵⁰ Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, “Disertación del canciller Guido Di Tella, 18/4/91”.

⁹⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores, “IX Conferencia, Cumbre, Belgrado, Yugoslavia (4 al 7 de septiembre de 1989. Informe de la delegación argentina”, 1989.

⁹⁵² Eduardo Barcelona y Julio Villalonga, *Relaciones Carnales, op. cit.*, p. 18.

disuasiva, en un momento en que el país no podía conseguir tecnología militar a raíz de las restricciones en el mercado internacional derivadas de la guerra de Malvinas⁹⁵³.

Sin embargo, existía un inconveniente respecto la financiación restante y necesaria: no era posible a través del Estado nacional. La alternativa era conseguirla a nivel internacional. Con este fin, Argentina inició conversaciones con Arabia Saudita y Egipto como posibles clientes de esta tecnología y como opciones para no detener el proyecto. Por otro lado, la guerra entre Irak e Irán, sumó al primer país como otro interesado dada la necesidad del gobierno de Saddam Hussein de contar con una provisión constante de armamento y de tener un misil con capacidad de alcanzar Teherán o Tel Aviv. Como reconstruye de León, los iraquíes se contactaron con los egipcios y se incorporaron en 1984 al listado de clientes⁹⁵⁴.

El 5 de marzo de 1985 Waldner cedió el mando de la Fuerza Aérea al brigadier Ernesto Crespo. Un mes después de su nombramiento Alfonsín firmó un decreto secreto, el (S) 604, en el que junto con la firma del ministro de Economía Juan Sourrouille, el ministro de Relaciones Exteriores Dante Caputo y el ministro de Defensa Raúl Borrás se sostenía que en 1981 la Fuerza Aérea había emprendido un plan de satelización llamado Cóndor I que se encontraba en una etapa de finalización y, en base a sus resultados, era posible encarar la producción nacional de cohetes capaces de poner satélites en el espacio. Dado el avance que representaba para el país y la situación económica, el Ejecutivo determinaba en dicho decreto que era necesario encontrar financiamiento alternativo. Este surgiría del programa denominado Cóndor II el que “prevé financiar el desarrollo tecnológico deseado a través de un procedimiento de intercambio compensado con exportación de productos de la Industria Espacial”⁹⁵⁵. De este modo, el decreto convalidó una serie de contratos⁹⁵⁶ relativos a interrelación y exportación de tecnología y materias primas para el Cóndor II. Este decreto permitió a la Fuerza Aérea "un sistema de intercambio compensado" para importar y

⁹⁵³ Pablo Gabriel de León, *op. cit.*, p. 108.

⁹⁵⁴ Este contacto despertó inquietudes en Irán, véase los detalles en Pablo Gabriel de León, *ibidem*, pp. 116-119.

⁹⁵⁵ Decreto (S)604 Presidencia de la Nación Argentina, 9 abril de 1985.

⁹⁵⁶ Celebrados entre el Estado Mayor General de la Fuerza Aérea y la Empresa Tecnología Aeroespacial S.A. (TEA) por un lado, y las firmas IFAT Corp. Ltd. (empresa egipcia), DESINTEG AG y CONSEN S.A. por la otra.

exportar a Egipto partes del misil argentino sin utilizar divisas, y sin control de la Aduana ni de ningún otro organismo civil⁹⁵⁷.

Posteriormente, y nuevamente mediante decreto presidencial secreto, el N° 1365 de 1987, se proyectó el desarrollo espacial argentino con el proyecto del Cóndor II. En los considerandos del decreto se mencionó el Plan de Satelización iniciado en 1981 por la Fuerza Aérea (identificado como Programa Cóndor 1) con el que fue posible concretar la construcción de la Planta de Falda del Carmen para la fabricación de motores de propulsante sólido para vehículos lanzadores y los Contratos Cóndor 2, aprobados por Decreto “S” N° 604 de abril de 1985, que brindaron una “condición altamente favorable para el Estado Nacional al permitir el acceso a tecnologías específicas cuya financiación se realiza través de un procedimiento especial de compensación en que no se comprometen activos externos”⁹⁵⁸. De este modo se resolvió crear una sociedad anónima y declarar de interés nacional las actividades relacionadas con el Cóndor I y II, poniendo en evidencia la información del gobierno sobre el proyecto y el interés en promover su finalización:

Artículo 1° - “Apruébese el Acta celebrada entre la Fuerza Aérea y las empresas Conseltec S.A. y Desintec S.A. (...), para la constitución de la Sociedad Anónima (...) bajo la denominación de Integradora Aeroespacial Sociedad Anónima. Artículo 2°- Declárese de interés nacional la actividad que la empresa ejecute en todo acto relacionado con el cumplimiento de los programas Cóndor 1 y Cóndor 2 (...). Artículo 3° - Autorícese al Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea a aportar los bienes y asignaciones presupuestarias que en proporción con la participación societaria del Estado Nacional resulten necesarias para satisfacer los gastos de constitución y funcionamiento de la empresa hasta su autosuficiencia financiera⁹⁵⁹.

Los apoyos al proyecto, sumados a la participación de Egipto e Irak⁹⁶⁰ y a la tecnología a intercambiar, aumentó las sospechas sobre el Cóndor en el escenario internacional. Principalmente de Estados Unidos que desde 1989 insistió, tal como revelan los documentos desclasificados, en que el Cóndor era: “capaz de transportar una ojiva de 500 kg (o más) -incluso una ojiva nuclear- (...) y, por lo tanto, califica como un sistema

⁹⁵⁷ María Cecilia Míguez, *Los partidos políticos...*, op. cit., p. 157.

⁹⁵⁸ Decreto (S) 1325/1987, Presidencia de la Nación Argentina, 13 de agosto de 1987.

⁹⁵⁹ *Ibidem*.

⁹⁶⁰ Glenn Chafetz, “The Political Psychology of the Nuclear Non-proliferation Regime”, *The Journal of Politics*, 57 (3) 1995, pp. 743-775. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2960191> [Última consulta: 1 de noviembre de 2023].

misilístico de preocupación respecto a la proliferación. Además, Argentina tiene disposiciones nucleares no aseguradas”⁹⁶¹.

Esta desconfianza llevó a Estados Unidos a presionar a los socios europeos para abandonar el acuerdo⁹⁶², e indirectamente esto constituyó una presión a Argentina para cancelar el proyecto. Esta tensión en la relación bilateral con el gobierno de Washington se sumaba a la generada por la negativa del gobierno nacional a firmar los acuerdos de no proliferación y a su activa participación en el NOAL y el Grupo de los 6, espacios que se presentaban críticos al rol de la potencia en el tema.

3.3.2 El discurso de la autonomía “para no ser peones de un juego ajeno”

En el ámbito discursivo entre 1983 y 1989, existió una continua presencia de los temas de seguridad internacional, tanto en los mensajes de apertura de sesiones en el Congreso Nacional como ante la Asamblea de Naciones Unidas.

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

Inicialmente, en el ámbito discursivo interno de la Asamblea Legislativa Nacional, Alfonsín incorporó como tema central en su asunción (y asociado a la seguridad internacional y al retorno de la democracia) un apartado referido al rol de las Fuerzas Armadas. Estas fueron asociadas de modo exclusivo a la defensa externa, defensa que constituía desde la visión del presidente, el objetivo primordial y la razón de existir de las mismas:

...en nuestra concepción, las Fuerzas Armadas tienen un rol indelegable ya que les corresponde ser nuestra primera línea de defensa frente a un ataque exterior. Para ello, las necesitamos eficientes y modernas, sustraídas de todo compromiso interno que las condicionen o les hagan perder de vista éste, su fin y razón de existir⁹⁶³.

En la misma oportunidad, Alfonsín destacó dos ejes primordiales respecto de la seguridad internacional. El primero, la no proliferación, sobre la que definió su compromiso

⁹⁶¹ “19890525 Approaching the Argentines on Condor II”, 25/5/1989. Documento desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL, Argentina.

⁹⁶² Al respecto, véase Pablo Gabriel de León, *ibidem*, p. 111.

⁹⁶³ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre de 1983, p. 69

con la detención de la carrera armamentista repudiando su empleo, a la vez que expresó el temor por enfrentamientos nucleares que pudiesen afectar a la humanidad toda. En este sentido dio su apoyo a los esfuerzos encaminados a “detener la carrera armamentista, compartiendo la preocupación mundial por los riesgos de enfrentamientos armados nucleares que podrían significar el fin de la civilización humana”⁹⁶⁴. Asimismo, hizo una mención explícita a Argentina, al referirse al compromiso con el uso pacífico de los desarrollos nucleares nacionales, así como también con la eliminación del terrorismo organizado:

Nos hemos comprometido a que *nuestra propia capacidad tecnológica en materia nuclear* no se aplicará jamás a otros objetivos que los del *desarrollo pacífico* y mantendremos con absoluta lealtad ese compromiso. Nuestra representación exterior estará presente en todo foro donde se promuevan la preservación ecológica, la cooperación internacional, la eliminación del terrorismo organizado por sobre las fronteras, el uso pacífico del espacio ultraterrestre⁹⁶⁵.

El segundo eje planteado por Alfonsín y vinculado al anterior, fue el de la participación en el movimiento de No Alineados. En este ámbito, el flamante presidente auguró una participación nacional relevante que permitiese a Argentina en particular y a los países en desarrollo en general, acrecentar su capacidad de negociación en temas trascendentales como el desarme y la no proliferación, demostrando de este modo, la mayor importancia de los países que integraban el Movimiento en el sistema internacional. Esto representaba para Alfonsín una nueva política exterior para el país, basada en un criterio de independencia:

La realización de una *política exterior independiente* que otorga prioridad a la inserción en América Latina, tiene su proyección en el Movimiento de Países No Alineados. Nuestra presencia en esta agrupación será afirmada, evitando conductas erráticas que en éste, como en otros campos, han afectado la credibilidad argentina⁹⁶⁶.

En la misma presentación y como parte de la agenda en seguridad internacional, Alfonsín dedicó un espacio preponderante a comunicar el tipo de relación que pretendía establecer con Estados Unidos. Allí se reflejó la interpretación del contexto internacional que el mandatario argentino tenía, así como el rol que Argentina cumpliría en él. Puntualmente, Alfonsín reconoció al país como un Estado de poco poder a escala

⁹⁶⁴*Ibidem*, p. 56.

⁹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 56-57.

⁹⁶⁶ *Ibidem*, p. 59.

internacional, aunque se refirió a un nuevo protagonismo en el que las decisiones nacionales responderían a intereses autóctonos y no a los de las grandes potencias, sobre las que reconocía las dificultades para influir, aunque apostaba a poder impedir, al menos, los efectos negativos de éstas en el país. En sus propias palabras:

No podemos *aceptar en forma pasiva* que nuestros caminos nacionales, concretamente la suerte de nuestra gente, se juegue en función de las estrategias definidas por esas superpotencias sobre las que, evidentemente, *tenemos escasa capacidad de influencia*. Pero insistimos: nuestra relativa capacidad para modificar tales estrategias se verá compensada por una voluntad política decidida de impedir sus efectos en el ámbito nacional e incluso latinoamericano. *No queremos ser peones de un juego ajeno*⁹⁶⁷.

Sin embargo, y a pesar del tono desafiante (asociado a tomar decisiones sin presiones externas) el mandatario reconoció el poder de las potencias centrales a la vez que puso de manifiesto los acuerdos básicos que unían a ambos países tales como su occidentalidad, la libertad y la democracia al decir:

Por lo tanto en el marco *de una relación no dependiente*, estamos seguros de que encontraremos, juntamente con los Estados Unidos, el terreno más apto y los mecanismos más eficientes, no sólo para fortalecer los mecanismos bilaterales, sino también para consolidar los ideales occidentales de libertad, democracia y justicia.”⁹⁶⁸.

Esta misma idea se reflejó en 1984 en su discurso de apertura de las sesiones legislativas, cuando con el fin de dar cuentas sobre la marcha del gobierno, Alfonsín se refirió a su política exterior diferenciándola de la etapa anterior y de los vaivenes de ésta, aclarando que su interés no era generar una estrategia de hegemonía tendiente a disputar poder con las potencias, sino plantear el posicionamiento del país sin condicionamientos, apostando al desarrollo del mismo:

... el mundo exterior fue visto como una suerte de permanente amenaza para la Argentina (...) Hemos sufrido los vaivenes de una política exterior que iba del aislacionismo a ciertos sueños de hegemonía, sin que el péndulo se detuviera en la sensatez (...) Nadie piense que el gobierno sostiene sueños de hegemonía; simplemente deseo afirmar la necesidad de estar presentes en el mundo con las posiciones sensatas de una sociedad que se desarrolla y busca el bienestar de sus habitantes⁹⁶⁹.

Del mismo modo, Alfonsín hizo referencias puntuales respecto la participación argentina en el movimiento de No Alineados y más específicamente a la Iniciativa de las

⁹⁶⁷ *Ibidem*, p. 71.

⁹⁶⁸ *Ibidem*, p. 61

⁹⁶⁹ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1984, *op. cit.*, p. 56.

Seis Naciones para la Paz y el Desarme, más conocida como “Grupo de los Seis”, asociándola a “una política plural, de diálogo internacional sin perjuicios, pero también sin claudicación de nuestros valores fundamentales”⁹⁷⁰. En esta línea definió la identificación con el NOAL motivada por la “preocupación [de] los impactos negativos que sobre nuestros países tiene el conflicto entre el Este y el Oeste”⁹⁷¹. Sin embargo, el presidente fue tajante al identificar a Argentina como país Occidental, aunque no por ello cercano a uno u otro bloque en disputa: “Que nadie deduzca de allí que vivimos fuera de la historia y de la geografía. Nuestra historia y nuestra geografía nos hacen occidentales. Pero que nadie tampoco confunda este reconocimiento con la pertenencia a un bloque determinado”⁹⁷².

En 1985, aún en un contexto económicamente adverso para el país, Alfonsín abordó nuevamente los temas de la seguridad externa como un eje clave para su gobierno. El mandatario centró su atención en el desarrollo nuclear con fines pacíficos y se refirió a la situación nacional, así como también a las dificultades económicas del país para llevar adelante los desarrollos en la materia. Aunque destacó la decisión de continuar los proyectos ya iniciados dado que respondían, desde su perspectiva, a un interés esencial de la nación:

un conjunto de intereses esenciales de la nación se conjugan en el campo de la energía atómica, las dificultades económicas conocidas no han facilitado una continuación de los trabajos, aunque hemos reordenado las prioridades (...) sabedores de que constituyen el corazón irremplazable de nuestro futuro atómico y una posibilidad inestimable de avance tecnológico y científico en las más diversas ramas de la producción nacional (...) [enfaticando] nuestra capacidad de uso pacífico del recurso en el mismo sentido se ha decidido continuar con el plan de obra acompañándolo a la modestia de los medios financieros que define la realidad del ahora⁹⁷³.

Un año más tarde, el tema volvió a estar presente al asociar el derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos al manejo de la política exterior nacional sin condicionamientos y, por ende, a la independencia de la nación:

... Asimismo es coherente con la política interna de desarrollar la política nuclear con fines exclusivamente pacíficos. Dije antes que ser más independiente implica estar *presentes en el mundo con nuestros valores éticos, nuestras posiciones políticas* y nuestra lucha por una mayor justicia. Pero, fundamentalmente, ser independiente implica además

⁹⁷⁰ *Ibidem*, p.57.

⁹⁷¹ *Ibidem*.

⁹⁷² *Ibidem*.

⁹⁷³ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985, *op. cit.*

una condición básica para el fortalecimiento de la democracia dentro de nuestras fronteras. *Porque no puede haber democracia auténtica si no hay independencia en el ejercicio de la política exterior*⁹⁷⁴.

A continuación, Alfonsín se refirió al desarrollo independiente de tecnología nuclear entendiendo a este como un mandato soberano y explícitamente como una forma de ejercer autonomía en la toma de decisiones de un gobierno democrático. Del mismo modo, remarcó como contraria, la modificación de tal posicionamiento ante las presiones o los intereses ajenos. En palabras del propio presidente:

*La adopción de decisiones nacionales autónomas no sólo es un mandato histórico sino también una exigencia irrenunciable del sistema democrático (...) Mal podríamos decir que somos fieles a la voluntad soberana de nuestro pueblo, expresada a través de los mecanismos institucionales de la democracia, si luego sometiéramos esa voluntad a los intereses, presiones o sugerencias de otros países o bloques de países, por más conveniente que en lo inmediato pueda parecer ese sometimiento. Si los argentinos optáramos por el fácil alineamiento detrás de conveniencias inmediatas no sólo estaríamos enajenando nuestro futuro desarrollo independiente sino, fundamentalmente, estaríamos olvidando el mandato soberano de nuestro pueblo que nos ha encomendado representar su voluntad expresa, sin ningún tipo de interferencia*⁹⁷⁵.

En idéntico sentido, en el Informe Anexo presentado en dicha oportunidad, el Ministerio de Defensa expresamente enfatizó que “La Nación no tiene ambiciones territoriales, no pretende desarrollar armas nucleares (...) a la vez que desalienta la carrera armamentista en el marco regional”⁹⁷⁶. Asimismo, el informe vinculó la defensa nacional al objetivo de “perfeccionar la capacidad de decisión nacional dentro de márgenes de creciente autodeterminación”,⁹⁷⁷ siguiendo la línea de lo expresado por el mandatario en el discurso. Además, delimitó el campo de acción y responsabilidad del área de Defensa al reconocimiento de la “agresión externa”⁹⁷⁸.

En el mismo sentido, el informe incorporó una explícita referencia a las presiones que la autonomía de los países débiles sufría por parte de las potencias que, aún ante actos soberanos (como el desarrollo de tecnología nuclear con fines pacíficos) veían sus intereses

⁹⁷⁴ Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1986, *op. cit.*

⁹⁷⁵ *Ibidem*, p. 12

⁹⁷⁶ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1986”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa...*, *ibidem*, p. 35.

⁹⁷⁷ *Ibidem*.

⁹⁷⁸ *Ibidem*, p. 36.

ofendidos. Situación ante la que el Ejecutivo Nacional proclamó su permanente compromiso con una política nacional basada en la toma de decisiones independientes:

La política de poder representa un efectivo *cercenamiento de la autonomía de decisión de los países más débiles*. En efecto, al perderse los marcos ciertos de referencia que guían la conducta de los estados puede llegarse al punto de temer que *cualquier acto soberano de un país termine ofendiendo a los poderosos*. Nosotros defendemos la vigencia del orden jurídico internacional (...) porque representa el único camino posible para afirmar la independencia nacional⁹⁷⁹.

En el mismo Informe, el Ministerio de Relaciones Exteriores dio cuenta de la labor nacional en el Grupo de los Seis respecto del desarme de las grandes potencias. En este se identificó la participación nacional como un hecho inédito a la vez que destacó el interés del gobierno en colaborar asistiendo a las verificaciones en las plantas de países productores:

Hemos continuado trabajando en el Grupo de los Seis, dirigiéndonos en tres oportunidades a los líderes de las grandes potencias solicitando la suspensión de los ensayos nucleares y ofreciendo la asistencia de nuestros países para contribuir a los sistemas de verificación internacionales. La participación argentina en esta iniciativa constituye un hecho inédito en la política exterior argentina y es un testimonio más de la voluntad y la acción desplegada en favor de la paz del mundo por parte de nuestro país⁹⁸⁰.

Esta idea se reiteró en el Informe Anexo en 1987 en el que se agregó explícitamente el compromiso respecto la paz y el desarme como temas centrales de la política exterior⁹⁸¹. En dicho informe, además, se destacó la ayuda concreta aportada por Argentina en pos del desarme dentro del Grupo de los Seis, así como la posibilidad de alcanzar un acuerdo de prohibición completa de ensayos nucleares:

En Ixtapa (México) se reiteraron anteriores llamados a la cordura y a la razón, pero además se ofreció asistencia concreta en materia de verificación de una moratoria bilateral y eventualmente de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos de Armas Nucleares⁹⁸².

Para 1988, el discurso de Alfonsín se refirió a la dignidad nacional (entendida como hacerse valer como Estado independiente en el ámbito internacional, sin ser humillado) y a

⁹⁷⁹ *Ibidem*, p. 13.

⁹⁸⁰ *Ibidem*, p. 11.

⁹⁸¹ "Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987", en *Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, *op. cit.*, p. 17.

⁹⁸² *Ibidem*.

la posibilidad de aprovechar las oportunidades del contexto sin que eso implique un alineamiento automático con mandatos externos con el fin de recibir beneficios directos:

Contra aquellos que predicán el alineamiento como método *para recibir las dádivas del mundo exterior* hemos demostrado no sólo que la *dignidad* nacional es *compatible con el aprovechamiento de las oportunidades exteriores* sino que es la condición para ser respetado internacionalmente⁹⁸³.

Posteriormente, en 1989, el desarme y la cesación de ensayos de armas nucleares aparecieron como uno de los elementos sobresalientes en el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores, entendiendo a tales problemáticas como una preocupación prioritaria para Argentina en tanto que país no poseedor de dicha tecnología. A la vez, se reconoció el rol del Grupo de los Seis como una vía válida de negociación:

Como en años anteriores nuestro país colaboró activamente dentro del Grupo de los Seis, reconociendo su importancia como canal de comunicación política, a través del cual se proyecta la preocupación prioritaria de algunos estados no poseedores de armas nucleares, sobre ciertos temas de la agenda del desarme tales como la inmediata cesación de todos los ensayos de armas nucleares y la utilización del espacio ultraterrestre con fines exclusivamente pacíficos⁹⁸⁴.

A la vez, expresó el respaldo al desarrollo de energía nuclear con usos pacíficos entendido como un derecho inalienable a los estados, no reconocido en el TNP, al que Argentina consideraba discriminatorio en este aspecto: “En el marco de los usos pacíficos de la energía nuclear, la República Argentina ha reiterado su firme respaldo al derecho inalienable de todos los Estados de acceder a ella, en un plano de igualdad y no de discriminación⁹⁸⁵”.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Por su parte, en el ámbito externo, los discursos de la etapa 1983-1989 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, también reflejaron el interés de los gobiernos nacionales en los temas de seguridad internacional. En su primera presentación de 1984 Alfonsín dedicó un extenso espacio a plantear los postulados del NOAL y al Grupo de los Seis en relación a sus esfuerzos para frenar la carrera armamentista, a la vez que criticó la

⁹⁸³ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1988, *op. cit.*

⁹⁸⁴ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1989”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1989, *op. cit.*, p. 86.

⁹⁸⁵ *Ibidem.*

falta de apoyo que recibió por parte de las potencias que interpretaron su accionar como un mero reclamo:

...a veces todo parecería indicar que nuestra función se limita al reclamo, eventualmente a la denuncia de este estado de cosas. Sin embargo, insistiremos en nuestro llamado angustiante porque sabemos que es necesario que nuestra voz se exprese permanentemente en defensa de la paz⁹⁸⁶.

Asimismo, el presidente destacó que el accionar argentino se enmarcaba en la búsqueda de la paz entendida como eje motivador, coherente a su vez a todos los gobiernos democráticos argentinos: “en la Declaración conjunta del 22 de mayo de 1984 (...) señalamos que nos une la convicción de que no debe haber otra guerra mundial (...) el mundo no puede oscilar entre la guerra nuclear devastadora y la paz”⁹⁸⁷.

En la misma ocasión, el discurso reflejó las críticas del gobierno nacional al gobierno de Washington en cuestiones de seguridad externa. En este sentido, el presidente criticó abiertamente la lógica del armamentismo propuesta por la potencia, así como también reconoció la escasa capacidad de influencia nacional, al decir:

¿De qué sirven entonces nuestros argumentos, si no pueden penetrar la lógica de los otros, precisamente la de aquellos que poseen la capacidad de alterar la situación? ¿De qué elementos disponemos para modificar con nuestras razones éticas las razones del poder y la amenaza?⁹⁸⁸.

En 1985 el discurso argentino fue enunciado por el canciller Dante Caputo quien expresó con detenimiento la posición argentina en los temas de seguridad internacional, comenzando por señalar los esfuerzos respecto el desarme y el desarrollo nuclear con fines pacíficos como uno de los ejes tradicionales de la política del país, reforzados con el retorno de la democracia:

El advenimiento en la Argentina del régimen democrático ha significado un sincero retorno a esas tradiciones que nos enorgullecieron. Es así como el gobierno nacional ha dedicado sus mejores esfuerzos a contribuir a detener la carrera armamentista y a continuar con el desarrollo de los usos exclusivamente pacíficos de la energía nuclear⁹⁸⁹.

⁹⁸⁶ *Mensaje del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1984.

⁹⁸⁷ *Ibidem*.

⁹⁸⁸ *Ibidem*.

⁹⁸⁹ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 1985.

Asimismo, el canciller avanzó sobre el apoyo argentino a la Declaración de Nueva Delhi firmada por el NOAL y apuntó a la responsabilidad de los países con armas nucleares al expresar: “millones de seres humanos esperan que sus dirigentes asuman la representación de sus preocupaciones y angustias ante la tremenda capacidad de destrucción de los arsenales nucleares existentes”⁹⁹⁰. A la vez que mencionó al movimiento como el “camino para *influir en la voluntad política* de aquellos sobre los que prioritariamente recae la responsabilidad de llegar a acuerdos efectivos en el desarme”⁹⁹¹.

Del mismo modo, describió las intenciones de Argentina respecto sus propósitos de utilizar la tecnología nuclear exclusivamente con fines pacíficos. En la misma línea que el presidente Alfonsín expresó: "en lo que respecta a la cuestión nuclear en el mundo, mi país será un Estado nuclear civil, pues así lo ratificó el pueblo argentino al aprobar en las elecciones nacionales [nuestra] plataforma"⁹⁹².

Para 1986, el canciller Caputo se explayó ante la Asamblea de la ONU donde mostró la visión crítica de Argentina respecto la dependencia y explotación que sobrecargaba a los miembros más débiles del sistema internacional (tal como, desde su percepción, era el caso de Argentina). Desde su lectura, estos países no alcanzaban el mismo nivel de desarrollo tecnológico que las potencias (implícitamente, la posibilidad de acceso al desarrollo de tecnología nuclear con fines pacíficos), razón por la cual su dependencia económica aumentaba exponencialmente mientras su capacidad política disminuía: “La falta de acceso a las tecnologías más avanzadas acentuará la desigualdad económica, pero mucho más que eso, *afectará la capacidad de acción política* de las naciones rezagadas en esta materia”⁹⁹³.

Por otro lado, el canciller destacó la participación argentina en el Grupo de los Seis que desde 1984 demandó la suspensión de ensayos, producción y emplazamiento de armas y de sus sistemas de lanzamientos, así como la vigilancia en los campos de ensayos, a la vez que pidió a los Estados responsables de la carrera armamentista que consideren las propuestas presentadas:

⁹⁹⁰ *Ibidem.*

⁹⁹¹ *Ibidem.*

⁹⁹² *Ibidem.*

⁹⁹³ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 22 de septiembre de 1986.

Los seis países hemos continuado avanzando con iniciativas concretas (...) presentamos un ofrecimiento de ayuda para establecer mecanismos de verificación adecuados. Tales medidas podrían incluir el establecimiento de estaciones de vigilancia provisionales en los campos de ensayos existentes, arreglos para utilizar las estaciones ubicadas en los Estados Unidos y la Unión Soviética con el objeto de vigilar sus territorios fuera de los campos de ensayo (...) a su vez propusimos a los Jefes de Estado de los Estados Unidos y la Unión Soviética que se reunieran expertos de nuestros seis países con expertos soviéticos y norteamericanos⁹⁹⁴.

En la misma ocasión Caputo avanzó sobre la cuestión de la no proliferación al presentar la misma como de alta prioridad para Argentina, a la vez que insistió sobre la diferencia discriminatoria entre los estados poseedores y los no poseedores de armas nucleares en relación a las escasas garantías de seguridad para éstos últimos:

... el gobierno argentino asigna a la cuestión del desarme nuclear la más alta prioridad (...) mi gobierno retorna a este foro para insistir en una cuestión de la que nadie puede desentenderse (...). En 1984 mi país reclamó la urgente iniciación de un proceso global de desarme (...) no obstante ninguna de las condiciones negativas (...) se ha atenuado sino que, por el contrario, parecen haberse agravado. Tal es el caso de la proliferación vertical y geográfica de las armas estratégicas, la continuación de los ensayos, las *ilusorias garantías de seguridad a Estados que no poseen armas nucleares* y la ausencia de medidas para la prevención de una guerra atómica⁹⁹⁵.

En esta línea, el canciller se refirió al caso argentino como un país que no desarrolla tecnología nuclear sin más fines que los pacíficos al decir: “*No tenemos otras armas que las de nuestra razón*, y es por eso que pedimos que se abandone esta lógica de la insensatez para restaurar la del sentido común”⁹⁹⁶. Seguidamente, Caputo señaló los principales problemas en la seguridad internacional desde la óptica de Argentina, al criticar la disparidad en la distribución del poder y las presiones de los países potencias sobre los más débiles que no pertenecen a ninguno de los dos bloques en disputa, por un lado y la amenaza terrorista (tema que incluyó por primera vez) por otro:

la creciente disparidad en la distribución del poder y de la riqueza, así como la irracionalidad del *terrorismo* alcanzan proporciones tales que amenazan la existencia de una comunidad de naciones respetuosa de los derechos de todos y cada uno de sus miembros (...) No creemos que nuestro mundo pueda organizarse mejor (...) sobre la base de un constante enfrentamiento entre los grandes bloques hegemónicos desplegando su política de poder sobre los que no pertenecen a uno ni a otro bloque⁹⁹⁷.

⁹⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁹⁷ *Ibidem.*

En 1987 este mensaje, crítico hacia el rol de las potencias, se profundizó cuando el canciller expresó las expectativas argentinas de una reversión de la carrera de armamentos nucleares, así como la posibilidad de desarrollar tecnología con fines pacíficos “*sobre bases no discriminatorias*”⁹⁹⁸. Con esto último, Caputo reafirmó las diferencias que el gobierno mantenía respecto el TNP y su distinción entre países nucleares y no nucleares. Asimismo, garantizó que: “las medianas y pequeñas Potencias pueden realizar aportes significativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”⁹⁹⁹.

Por otro lado, la disertación argentina en dicha ocasión señaló la importancia de un posible acuerdo de entendimiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética en materia de desmantelamiento de los misiles de corto y mediano alcance en Europa. El canciller planteó el desarme como un compromiso prioritario que debía volverse efectivo por parte de todos los miembros de la comunidad internacional. Además, Caputo reiteró la identificación del terrorismo internacional como nueva forma de violencia, asociada con las tensiones producidas entre los estados durante los últimos años y en vinculación con la carrera armamentista:

Otros, como el terrorismo (...) Constituyen una forma de violencia diferente, menos ortodoxa pero no por ello menos peligrosa (...) las situaciones de tensión entre Estados se ven en muchos casos agravadas por actos de terrorismo internacional. La Asamblea ha condenado en forma unánime estos actos criminales, comprometemos desde ya nuestro apoyo a la búsqueda de medidas que permitan hacer esta cooperación más efectiva¹⁰⁰⁰.

En 1988, el propio presidente Alfonsín pidió por el desarme, la distensión y la solución de los conflictos regionales que permitirían acercar a los países industrializados a un nuevo cambio cualitativo en sus sociedades. Del mismo modo, se refirió al desarrollo nuclear con fines bélicos como una insensatez que dificultaba incluso las relaciones entre estados, afectando su crecimiento y desarrollo y contribuyendo a elevar aún más la brecha con los subdesarrollados. En palabras de Alfonsín:

en contraste con el crecimiento de los presupuestos de las superpotencias durante el decenio actual, las transferencias de inversiones de capital a los países menos adelantados

⁹⁹⁸ Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1987.

⁹⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁰ *Ibidem*.

han caído dramáticamente ¿Hasta cuándo podrá resistir la estructura de la comunidad internacional contradicciones tan profundas?¹⁰⁰¹.

Seguidamente, el presidente recalcó la diferenciación entre estados poseedores y no poseedores de armas nucleares y la justificación que se hace de su tenencia, a la vez que criticó el escaso respeto a la vida en que se sustentan. En el mismo sentido, alertó sobre los vaivenes y la inestabilidad externa ocasionada por dicha minoría de poseedores de armas nucleares: “el futuro del mundo continúa *prisionero de las decisiones que, unilateralmente, aquellos puedan adoptar*. En estas condiciones resulta muy difícil imaginar algo más que la reducción transitoria de las tensiones entre los principales actores en la arena internacional¹⁰⁰²”.

Asimismo, ante la desconfianza que para 1988 generaba a nivel internacional el desarrollo de tecnología nacional y los decretos del PEN apoyando el mantenimiento de planes iniciados durante el gobierno militar anterior, Alfonsín se refirió enfáticamente al compromiso nacional de no poseer armas químicas y de promover la paz:

Deseo confirmar a todos ustedes que la Argentina no posee arsenales de armas químicas y que continuará comprometiendo todos sus esfuerzos (...) La Argentina ha demostrado, desde la asunción del Gobierno democrático, una clara vocación en favor de la paz (...) Hemos abogado mediante el ejemplo por la transparencia en nuestra política de defensa y en la conducción de las relaciones exteriores (...) el proceso de integración con el Brasil ha incrementado la confianza mutua entre ambos países¹⁰⁰³.

Tal compromiso se plasmaba según Alfonsín en la transparencia del Estado nacional respecto los gastos militares que habían sido presentados en un informe anual a la Secretaría de Naciones Unidas: “creo que tales medidas no pueden ser subestimadas como contribuciones concretas a la tarea de prevenir la creación de focos de tirantez regional¹⁰⁰⁴”.

En la misma oportunidad, el presidente volvió a referirse a la iniciativa de las Seis Naciones. Específicamente se enfocó en el ofrecimiento de cooperación para la verificación del cumplimiento de la cesación de los ensayos nucleares. Desde su perspectiva, el Grupo de los Seis intentaba ofrecer una alternativa multilateral al estancamiento de las

¹⁰⁰¹ Mensaje del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 3 de junio de 1988.

¹⁰⁰² *Ibidem*.

¹⁰⁰³ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁴ *Ibidem*.

negociaciones bilaterales en pos de la seguridad internacional. “Creímos, y continuamos persuadidos de ello, que la multilateralización del desarme constituye la mejor garantía para un desarme genuino y para la promoción de la paz y la seguridad de las naciones¹⁰⁰⁵”.

Tras las elecciones de julio de 1989, Menem como flamante presidente de la nación dio su primer discurso ante la ONU. En dicha ocasión el mandatario dio importancia a los avances en cuestiones de seguridad internacional al mencionar el “inicio de la superación definitiva de la irracional carrera armamentística”¹⁰⁰⁶ y los acuerdos logrados entre los dos bloques que generaron un clima de distensión, así como también los avances en cuestiones desarme.

Sin embargo, aunque su discurso mantuvo el reconocimiento de las cuestiones de seguridad internacional como relevantes, e incluso señaló como irracional la carrera armamentista, comenzó a alejarse y a omitir las críticas y las recriminaciones al rol de las potencias. Esta alteración en el discurso respecto su antecesor, señaló el fin de una etapa en cuanto al modo de interpretar el rol de los estados poderosos, especialmente de Estados Unidos, y el tipo de relación a entablar. Por lo que, por ende, fue la expresión de un cambio en el modo de interpretar la autonomía.

3.3.3 Consideraciones de la primera etapa

Teniendo en cuenta los discursos y prácticas que marcaron la agenda argentina en los temas de seguridad externa entre 1983 y 1989, es posible reconocer una cierta correspondencia entre las enunciaciones del Poder Ejecutivo y la praxis política.

En cuanto la práctica política de esta etapa, el PEN mantuvo su posicionamiento sobre cuestiones de seguridad internacional basándose en la defensa de la no proliferación nuclear y en el aval al uso de tal energía únicamente con fines pacíficos, a la vez que protegió el derecho de los estados a producir en este último sentido. Consecuente con este posicionamiento, y apoyándose (tal como señalaron los discursos) en las diferencias percibidas en el TNP y el Tratado de Tlatelolco, respecto los derechos y obligaciones entre

¹⁰⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁰⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre de 1989.*

estados poseedores y no poseedores de armas nucleares, el Ejecutivo Nacional no ratificó los mismos, aludiendo discriminación en el trato a los no poseedores como Argentina y entendiendo que el TNP legitimaba la posesión del armamento nuclear en manos de unos pocos Estados, a la vez que prohibía a una inmensa mayoría la fabricación (incluida la ayuda técnica para tal fin), adquisición, recepción (directa o indirecta) y almacenamiento de armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (artículo II del Tratado). Siguiendo esta misma línea, el gobierno nacional avanzó en la práctica con el desarrollo del Cóndor II, plan de satelización y fabricación de motores de propulsante sólido para vehículos lanzadores que había sido iniciado por el gobierno militar, y al que Alfonsín le aseguró mediante decretos secretos en 1985 y 1987 el acceso a tecnologías específicas, a la vez que declaró de interés nacional las actividades del proyecto. Sin embargo, el hermetismo con el que se trató el tema, sumado a las conexiones establecidas con países como Irak y Egipto, despertaron sospechas en Estados Unidos sobre el tipo de avance que se estaba realizando y sobre la capacidad del proyecto Cóndor de actuar como transportador de otro tipo de tecnología (especialmente nuclear) tal como lo reflejaron los documentos del gobierno estadounidense en 1989. Sin embargo, a pesar de la desconfianza externa, el gobierno mantuvo vigente el proyecto durante toda la etapa. Asimismo, en la práctica política, Argentina también participó en el Grupo de los Seis, y del movimiento de No Alineados, espacios desde los que promovió el desarme de las potencias nucleares y la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto entre Estados Unidos y la URSS desde un espacio percibido como multilateral. En la misma sintonía, el gobierno nacional propició el establecimiento de Mecanismos de consulta con Washington en cuestiones nucleares que se plasmaron en las reuniones de 1985, 1986, 1988 y 1989, las que demostraron que a pesar de las diferencias Argentina mantuvo el diálogo y la intención de generar acuerdos en el área.

Por su parte, en el ámbito discursivo, la cuestión de la seguridad internacional fue un tema central del PEN en esta etapa y se manifestó en el permanente énfasis en el derecho al desarrollo pacífico de energía nuclear (ante la Asamblea de Naciones Unidas) y en una mayor preocupación respecto la independencia en la toma de decisiones, en cuestiones referidas al desarrollo nuclear nacional (en las aperturas de sesiones legislativas). Asimismo, se destacaron las referencias explícitas y constantes a la autonomía y a la capacidad del gobierno de tomar sus propias decisiones, así como una crítica a las potencias centrales que

limitaban estas posibilidades. Alfonsín se refirió a “*la adopción de decisiones nacionales autónomas*”; “un efectivo cercenamiento de la autonomía de decisión de los países más débiles”; “el revertimiento de la carrera de armamentos nucleares *sobre bases no discriminatorias*”. Del mismo modo, la búsqueda de igualdad en las oportunidades de desarrollo tecnológico y nuclear con fines pacíficos se vinculó a la *dignidad nacional*, entendida como “hacer valer” y respetar las intenciones del país en la esfera internacional”, si bien omitió en ambos ámbitos referirse explícitamente al Cóndor II. Asimismo, la participación en el NOAL y en el Grupo de los Seis fue percibida como una oportunidad para “influir en la voluntad política” de las potencias.

De este modo, en un contexto marcado por la disputa bipolar que tenía a Estados Unidos como uno de los centros de referencia, Argentina apostó desde el discurso, a un perfil crítico desde el que catalogó a la potencia como un Estado privilegiado, con tenencia de armas nucleares y sin disposición a abandonar la carrera nuclear. Aunque, tal crítica no implicó en ningún momento un rompimiento de las relaciones. En esta línea Alfonsín planteó “el aprovechamiento de las oportunidades exteriores” y “perfeccionar *la capacidad de decisión nacional dentro de márgenes de creciente autodeterminación*”. Por lo que la autonomía se convirtió en una posibilidad y en una oportunidad para el gobierno.

A partir de estos elementos, se evidenció en la etapa 1983-1989, una coherencia entre el discurso (interno y externo) y entre éste y la práctica política que reflejó, a su vez, una tendencia predominante en el modo de interpretar la autonomía como un “margen” de acción, en los términos de la propuesta de autonomía heterodoxa de Juan Carlos Puig. Es decir que, a partir de 1983 la autonomía se expresó en la agenda de cuestiones de seguridad internacional de la política exterior argentina a partir del reconocimiento de las jerarquías del sistema internacional y del rol de las potencias, especialmente de Estados Unidos en él. Sin embargo, este reconocimiento no condicionó ni limitó completamente el accionar del gobierno, que apostó a la toma de decisiones independientes en el área, buscando y generando espacios que actuaran como oportunidades. En este sentido es que se interpretan las críticas abiertas a Estados Unidos respecto de la proliferación nuclear y la negativa del gobierno argentino a firmar y ratificar los tratados internacionales en el área por considerarlos discriminatorios. También en esta línea se inscribe la activa participación en espacios como el NOAL y el Grupo de los Seis, desde los que se buscó aconsejar/limitar a

los centros de poder; y la defensa al derecho a desarrollar tecnologías como las del Cóndor II, aún frente a la desconfianza del gobierno de Washington. Esta autonomía entendida como una alternativa y como una oportunidad de mostrar el posicionamiento nacional en la escena externa, aun teniendo divergencias con las potencias, tras la llegada de Menem al poder, y para fines de 1989, comenzó a evidenciar ciertas modificaciones sutiles (como la ausencia de críticas en el discurso a Estados Unidos) que preanunciaron el inicio de un cambio/transición hacia otro modo de interpretar la autonomía.

3.4 Práctica política y discurso de una autonomía en redefinición: el año 1990

A partir de 1990 y a lo largo de dicho año, en un contexto caracterizado por el triunfalismo estadounidense tras el fin de la Guerra Fría y la difusión de nuevas pautas económicas y políticas desde el denominado “Consenso de Washington”, el gobierno de Carlos Menem comenzó progresivamente a modificar su posicionamiento respecto los temas de la agenda de seguridad internacional.

En la práctica política, el PEN continuó los Mecanismos de consulta con Washington, ya iniciados por Alfonsín, cuyo objetivo era poner en diálogo las respectivas posiciones con el fin de lograr cierta colaboración respecto la no proliferación nuclear y el TNP. Por lo que, Menem, organizó la quinta reunión en 1990 en la ciudad de Buenos Aires.

En paralelo, el gobierno nacional avanzó en acuerdos nucleares con Brasil. En el primer encuentro entre los presidentes Menem y Collor de Mello en julio de 1990, ambos decidieron profundizar la cooperación y complementación entre los programas nucleares argentino y brasileño. Con este fin instruyeron al Comité Permanente a intensificar sus trabajos. Como resultado se produjo la “Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña”, firmada en Foz de Iguazú el 28 de noviembre de 1990. Mediante dicho documento ambos países se comprometieron a descartar la utilización de la energía atómica con fines bélicos, a la vez que se adoptaron tres decisiones relevantes: aprobar un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC) aplicable sobre todas las instalaciones y materiales nucleares de cada país; iniciar negociaciones con el

Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tendientes a concluir un acuerdo de salvaguardias conjunto; y por último, dar los pasos necesarios para que ambos países se incorporen plenamente al Tratado de Tlatelolco, previa reforma de las cuestiones referidas al secreto con el fin de resguardar la actividad industrial. Esto representó un cambio significativo de posicionamiento y una primera aproximación de Argentina y Brasil a las estructuras del régimen internacional de no proliferación nuclear.

Un segundo indicio de cambio sucedió cuando, también en el mismo año, se realizó la conferencia de revisión del TNP a la que Argentina asistió como observadora. Estados Unidos reiteró allí su profundo apoyo a este instrumento interpretado como fundamental para el régimen de no proliferación, e instó nuevamente, a que los países que aún no lo habían ratificado lo hicieran. Por otra parte, por primera vez, China y Francia, países con armamento nuclear y que habían rechazado históricamente el acuerdo, concurrieron como observadores oficiales dando un indicio favorable a la pretendida universalidad del tratado. En la misma ocasión se decidió que las salvaguardias amplias fueron consolidadas como condición para recibir transferencias tecnológicas. La participación de Argentina mostró el renovado interés del gobierno por formar parte de este acuerdo.

Ese mismo año, además, el gobierno decidió desactivar el Misil Cóndor II. Como señala Francisco Corigliano, durante esta etapa se registró un progresivo incremento de las presiones de Washington¹⁰⁰⁷ y si bien existió resistencia de la Fuerza Aérea Argentina, en abril de 1990 el ministro de Defensa, Humberto Romero, anunció públicamente la paralización del proyecto¹⁰⁰⁸. Posteriormente, el 20 de julio el presidente Menem firmó el decreto secreto (S)1373 por el cual se disolvió la empresa Integradora Aeroespacial S. A. y se rescindieron los contratos para comerciar tecnología de misiles. Falda del Carmen pasó a depender del Estado Mayor General de la Fuerza Aérea. La norma también ordenó a la planta cordobesa transferir la totalidad del material a la Comisión Nacional de Investigaciones

¹⁰⁰⁷Francisco Corigliano, “La Dimensión Bilateral de las Relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante la década de 1990: El ingreso al paradigma de las ‘Relaciones Especiales’”, en Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.) *op. cit.*, Parte IV, Tomo XV: “Las ‘relaciones carnales’: los vínculos políticos con las grandes potencias 1989-2000”. Disponible en <https://www.cari.org.ar/pdf/hgreera/TOMO%20XV.pdf> [Última consulta: 3 de noviembre de 2023].

¹⁰⁰⁸ Daniel Blinder “El origen del misil Cóndor II (1976-1983). Dictadura, guerra, y disuasión”, *Saber y Tiempo*, 1 (1) 2015, pp. 60-82.

Espaciales. En noviembre de 1990 los alemanes completaron la liquidación del conglomerado Consen. De este modo, a través del decreto, el gobierno rompió con los compromisos y acuerdos con países de Medio Oriente respecto la provisión del misil. Esto sucedió en un contexto de alerta tras la invasión militar iraquí a Kuwait producida el 1 de agosto de 1990, tras la cual el Consejo de Seguridad de la ONU emitió las resoluciones que impusieron el embargo total al comercio mundial con Irak, autorizó el uso de la fuerza en caso de necesidad para imponer sanciones económicas, y permitió el uso de la fuerza militar contra dicho país¹⁰⁰⁹. Para contribuir al cumplimiento de los requerimientos de la ONU, el Poder Ejecutivo Nacional argentino emitió el 19 de septiembre el Decreto N° 1871/90 por el que autorizó la intervención de la Armada en el Golfo Pérsico¹⁰¹⁰. De este modo, Argentina finalizó unilateralmente los contratos que vinculaban mediante el Cóndor II al país con Irak, pero, además, se comprometió a colaborar con Naciones Unidas con el envío de tropas nacionales a la fuerza multinacional de ayuda humanitaria.

Por su parte, en el ámbito discursivo interno, durante 1990 comenzó a evidenciarse una nueva relación con Estados Unidos. El 1 de mayo de 1990 Menem se refirió al fin de los ideologismos y a la necesidad de abrirse al mundo, aunque mencionando y manteniendo las nociones de dignidad y defensa del interés nacional, en los mismos términos que Alfonsín:

En un escenario tan cambiante apelar a *ideologismos obcecados sería contrario al interés nacional* (...) los argentinos debemos abandonar ese fabuloso colonialismo mental que indica que todos nuestros males nos vienen desde afuera (...) nosotros desde aquí con humildad y *con dignidad estamos dispuestos a derribar todas las barreras*, a golpear todas las puertas (...) con tal de defender el único interés que nos debe interesar, el interés nacional¹⁰¹¹.

Del mismo modo, aparecieron menciones a nuevas preocupaciones como el terrorismo internacional, así como a la predisposición argentina a actuar en el escenario

¹⁰⁰⁹ Las Resoluciones N° 661/90, N° 665/90 y N° 678/90.

¹⁰¹⁰ Esta intervención realizada en el marco de una alianza internacional, denominada Operativo "Alfil", se materializó inicialmente en el grupo compuesto por el Destructor ARA "Almirante Brown" y la Corbeta ARA "Spiro" que, al concluir su período de operaciones, fueron relevados por el grupo compuesto por la Corbeta ARA "Rosales" y el Buque Transporte ARA "Bahía San Blas". El primer equipo de naves argentinas zarpó el 25 de septiembre de 1990, para regresar, el destructor en abril de 1991 y la corbeta, en mayo. Presidencia de la Nación Argentina, "Fuerza Multinacional de Interdicción Marítima (1990- 1991)". Disponible en <https://www.argentina.gob.ar/2020-misiones-de-paz-de-la-armada-argentina/golfo-persico> [Última consulta: 3 de noviembre de 2023].

¹⁰¹¹ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1990, *op. cit.*

internacional para enfrentarlo: “Aspectos trascendentales como el narcotráfico y el terrorismo también constituyen una preocupación constante que la Argentina pretende traducir en acciones porque se trata de plagas que asolan a nuestras tierras y condicionan decisivamente nuestro desarrollo”¹⁰¹².

Por su parte, en el ámbito externo, la presentación del canciller Domingo Cavallo ante Naciones Unidas reflejó el interés del gobierno nacional por integrarse en el marco de la Carta de la ONU a enfrentar el terrorismo en pos de la paz y la seguridad internacional. En dicha oportunidad el canciller expresó: “rechazamos a quienes proponen la agresión y el terrorismo, y favorecemos el funcionamiento de un orden operativo de la Carta de las Naciones Unidas, único resguardo para los países más débiles y reaseguro de paz para la comunidad internacional”¹⁰¹³. En la misma ocasión, Cavallo retomó, en parte, el pedido que durante el gobierno de Alfonsín se hizo en reiteradas oportunidades respecto la necesidad de generar transparencia en los desarrollos tecnológicos de los países para aumentar la confiabilidad en el sistema internacional: “en un mundo al que los adelantos tecnológicos empequeñecen constantemente, generando un sistema internacional cada vez más interdependiente y complejo, se hacen necesarias acciones de política exterior transparentes que generen confiabilidad en la relación entre los Estados”¹⁰¹⁴.

Por lo tanto, durante 1990 se evidenció una transición entre dos modos de interpretar las cuestiones de seguridad internacional a partir de la forma en que el PEN percibió los cambios en el sistema internacional, el rol de Estados Unidos y el propio rol de Argentina en la escena internacional. Si bien el gobierno de Menem no firmó durante 1990 los acuerdos de Tlatelolco y el TNP (al igual que en la etapa anterior) propició mediante la Declaración sobre Política Nuclear Común con Brasil el debate para incorporarse a futuro en el primero y participó en la conferencia de revisión como Estado observador, del último. Asimismo, el accionar respecto la finalización del proyecto Cóndor II y el decreto para enviar fuerzas tras la invasión de Irak son dos hechos que marcaron un cambio rotundo en el posicionamiento nacional. Discursivamente, tanto en el ámbito interno como externo, la noción de autonomía

¹⁰¹² *Ibidem*.

¹⁰¹³ *Mensaje del canciller Domingo Cavallo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1990.

¹⁰¹⁴ *Ibidem*.

desapareció de las enunciaciones de modo explícito. Del mismo modo, la crítica a Estados Unidos que prevaleció en la etapa anterior comenzó a desaparecer, aunque en el ámbito internacional puede señalarse, a modo de continuidad, cierta crítica a los estados que no son transparentes en cuanto sus políticas de desarrollo tecnológico.

Por lo tanto, 1990 representó en los temas de seguridad internacional de la agenda de política exterior argentina, un momento de transición entre dos modos de interpretar la autonomía: de una asociada en un sentido positivo a la búsqueda y defensa de la toma de decisiones independientes, aunque éstas no coincidan con lo propiciado desde Estados Unidos (no firmar los tratados de no proliferación, criticar el rol de Estados Unidos en cuestiones de desarme) a otra que, en un sentido negativo, la reinterpretó como un desafío o un costo innecesario y que por ende, tuvo como objetivo acercarse a Estados Unidos “poniéndose a cubierto” en los términos de Escudé y el Realismo Periférico. Esta autonomía interpretada de modo pragmático, que comienza a identificarse en 1990, se convirtió en la interpretación predominante a partir de la siguiente etapa.

3.5 De la no proliferación al combate del terrorismo: el camino de la autonomía alineada (1991-2001)

3.5.1 Cambios en la praxis política

A partir de 1991 la postura argentina en los temas de seguridad internacional comenzó a evidenciar cambios radicales. Lo que para 1990 se avizoraba en algunos temas puntuales, comenzó a extenderse a toda la práctica política respecto a la seguridad internacional. De este modo, el posicionamiento ante la no proliferación nuclear, la participación en NOAL y el Grupo de los Seis respecto del desarme (sumado a la concreción de la decisión de desactivación del Cóndor II tomada en 1990) llevaron a que la relación con Estados Unidos, en esta área, fuera redefinida.

a) El camino hacia la firma de los tratados de no proliferación

Durante la etapa que se extiende entre 1991 y 2001, Argentina avanzó inicialmente profundizando el acercamiento a Brasil en los temas de seguridad internacional asociados a

la proliferación nuclear. De este modo, el 18 de julio de 1991 se produjo el Acuerdo entre ambos países para el Uso Exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear, ratificado el 11 de diciembre del mismo año¹⁰¹⁵. En dicho acuerdo, se diseñó un mecanismo o institución responsable para satisfacer el Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares creado en 1990 que permitiese a los dos integrantes del sistema, así como al resto de la comunidad internacional, recibir las garantías suficientes de que el control aplicado era serio y eficiente. De este modo, el nuevo acuerdo de 1991 contuvo la renuncia de los dos países a realizar explosiones nucleares pacíficas, el sometimiento formal de sus actividades al Sistema Común, y creó la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC), entidad con personalidad jurídica internacional encargada de administrar y aplicar dicho sistema. El 5 de septiembre del mismo año, se avanzó en la Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas, denominada “Compromiso de Mendoza”¹⁰¹⁶, firmada inicialmente junto a Chile y Brasil, en el que se puntualizó el interés de la región en ser una zona libre de este tipo de armas de destrucción masiva. Además, para fin de 1991, se alcanzó el Acuerdo de Salvaguardias entre Argentina, Brasil, ABACC y el OIEA en el denominado “Acuerdo Cuatripartito” del 13 de diciembre¹⁰¹⁷, por el cual se aceptó someter al control internacional las instalaciones nucleares argentinas y brasileñas más sensibles (las plantas de enriquecimiento de uranio).

Asimismo, Argentina negoció con Brasil, Chile y posteriormente con México, una serie de enmiendas al Tratado de Tlatelolco indispensables para que los tres primeros países pudieran adherir plenamente al TNP. De este modo, el 26 de agosto de 1992, durante el octavo período extraordinario de sesiones de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL) se aprobaron enmiendas a los Artículos 14, 15, 16, 19 y 20 relativas al sistema de verificación

¹⁰¹⁵ Véase Ley 24.046, “Acuerdo suscripto con la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear”. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/445/norma.htm> [Última consulta 9 de noviembre de 2023].

¹⁰¹⁶ Véase “Declaración Conjunta sobre la Prohibición Completa de Armas Químicas y Biológicas”. Disponible en https://tratados.cancilleria.gob.ar/tratado_archivo.php?tratados_id=kqOknJU=&tipo=kg==&id=kqWilQ==&caso=pdf [Última consulta 13 de noviembre de 2023].

¹⁰¹⁷ Aprobado por Argentina el 5 de agosto de 1992 y convertido en Ley 24.113.

y control que establece el Tratado¹⁰¹⁸. Estas enmiendas tenían por objeto fortalecer el sistema de verificación reconociendo que el OIEA es la única organización capaz de llevar a cabo inspecciones especiales a petición de las partes en el Tratado, manteniendo a la vez el principio de que los órganos del OPANAL seguirían siendo los encargados de supervisar la aplicación del sistema de control del Tratado, y que la información proporcionada no podría ser divulgada a terceros. Estas enmiendas fueron trascendentales para Argentina y Brasil.

Ante estos cambios en Tlatelolco y dadas las presiones y las necesidades de recibir transferencias de tecnologías, condicionadas a la firma del TNP, la posición nacional cambió. El Tratado de Tlatelolco fue aprobado con sus enmiendas por el Congreso Nacional el 10 de noviembre de 1993 y posteriormente incorporado al orden jurídico interno a través de la Ley 24.272¹⁰¹⁹. El 18 de enero de 1994 fue depositado en México el instrumento de su ratificación. Consecuentemente, el 13 de enero de 1995, por medio de la promulgación de la Ley 24.448¹⁰²⁰ se aprobó la ley sancionada el 23 de diciembre de 1994, que ratificaba el TNP, modificando un posicionamiento histórico de Argentina.

En la misma línea, durante esta etapa que comprende hasta el año 2001, el Ejecutivo realizó un conjunto de acciones que evidenciaron el compromiso con la seguridad internacional respecto la no proliferación, en las que se manifestó una renovada y cercana relación con el gobierno de Washington. Entre estas se destacaron la firma del Memorándum de Entendimiento con el gobierno de Estados Unidos sobre la Transferencia y Protección de Tecnología Estratégica el 12 de febrero de 1993, que le permitió a Argentina acceso a las licencias de exportación estadounidenses y un mayor intercambio, así como la posibilidad de adquirir la categoría de “país cooperador” con el COCOM (Comité Coordinador para el Control Multilateral de Exportaciones) y recibir los beneficios del régimen¹⁰²¹. En el mismo año, Argentina adhirió al Régimen de Control de Tecnología Misilística MTCR con apoyo

¹⁰¹⁸ “Enmiendas al Tratado de Proscripción de Armas Nucleares (Tlatelolco)”. Disponible en <http://www.cesdepu.com/leyes/7819.01-Set-1998.htm> [Última consulta: 7 de noviembre de 2023].

¹⁰¹⁹ Ley N° 24.272, “Apruébase el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)”, 10 de noviembre de 1993. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/670/norma.htm> [Última consulta: 7 de noviembre de 2023].

¹⁰²⁰ Ley 24.448, “Apruébase el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, abierto a la firma en Londres, Washington y Moscú, el 1° de julio de 1968”, 23 de diciembre de 1994. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/45158/norma.htm> [Última consulta: 8 de noviembre de 2023].

¹⁰²¹ “Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores”, Presidencia de la Nación Argentina, 1994, p. 37.

de Estados Unidos; ingresó al Grupo De Proveedores Nucleares¹⁰²² o Comité de Exportadores Nucleares (Comité Zannger), mecanismo integrado por Estados Parte del TNP que han acordado una lista de bienes sobre los cuales, en caso de ser exportados a un país no poseedor de armas nucleares que no sea parte del TNP, se genera la aplicación de salvaguardias del OIEA; firmó y ratificó el tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares en 1998; y participó en la Conferencia de Revisión del TNP del año 2000¹⁰²³. Otros cambios en esta etapa se reflejaron en el afianzamiento de la cooperación con el Departamento de Energía de los Estados Unidos a través de la propuesta de identificar laboratorios hermanos de ambos países¹⁰²⁴; y los avances en las Conversaciones Bilaterales sobre Temas de Seguridad Bilateral, Regional e Internacional en los que “ se puso de manifiesto el creciente nivel de coincidencias entre Estados Unidos y la Argentina en temas tales como: no proliferación nuclear, control de armamentos...”¹⁰²⁵. Todas estas acciones dieron cuenta del énfasis con que Argentina se reposicionó respecto la no proliferación nuclear tras avalar el principal tratado internacional al respecto, así como los privilegios que tal pertenencia le generó, como la posibilidad de integrar el Comité de Exportadores Nucleares, recibir material y transferencias de tecnologías vedadas anteriormente y participar en las principales espacios de debates a nivel internacional junto a Estados Unidos, reafirmando sus intereses compartidos.

b) La salida del movimiento de No Alineados

Los cambios en esta etapa alcanzaron también a otro tema de la agenda de seguridad externa: la participación argentina en el NOAL. A diferencia de la etapa anterior en que el país participó activamente en el Movimiento de No Alineados (así como en el Grupo de los Seis) espacios desde los que se bregaba por la no proliferación desde una mirada alejada de la de las grandes potencias en pugna, en la nueva etapa el Ejecutivo optó por abandonarlos. Este accionar obedeció a que, desde su perspectiva, ante los cambios producidos por el fin

¹⁰²² En febrero de 1993 se sumó en carácter de observador, en abril de 1994 participó como miembro pleno y en 1996 en el plenario que tuvo lugar en Buenos Aires asumió la presidencia del grupo hasta 1997.

¹⁰²³ Luego de darle extensión indefinida al TNP en la Conferencia de Revisión de 1995, Argentina participó en la reunión del año 2000 con el interés de avanzar hacia el pleno cumplimiento de los compromisos contenidos en el Tratado y de las decisiones adoptadas en la Conferencia de Revisión del TNP de 1995. Marcelo F. Valle Fonrouge, *Desarme nuclear Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, Ginebra, Suiza, Naciones Unidas, 2003, pp. 43-44.

¹⁰²⁴ “Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores”, Presidencia de la Nación Argentina, *op.cit.*, p. 39.

¹⁰²⁵ *Ibidem*, p. 48.

de la Guerra Fría, gran parte del trabajo de ambos espacios debía ser redefinido. En estos términos, el gobierno entendía que los No Alineados deberían cumplir un nuevo rol, menos confrontativo y más pragmático¹⁰²⁶. Con este planteo, Argentina asistió a la reunión de Ghana en septiembre de 1991, cuyo documento final rechazó el reemplazo de un orden bipolar por uno controlado por la “pax americana”. Diez días más tarde el Ejecutivo Nacional anunció el retiro de Argentina del movimiento, aludiendo que los documentos adoptados tenían un enfoque crítico ante cambios que eran positivos en un nuevo contexto internacional, visiblemente diferente al del momento de la constitución del NOAL¹⁰²⁷. Asimismo, el entonces canciller Guido Di Tella calificó a los no alineados como un “movimiento nostálgico y del pasado”¹⁰²⁸, expresiones y acciones que manifestaron la percepción positiva del gobierno sobre el nuevo rol de Estados Unidos como única superpotencia.

c) La desactivación del Cóndor II

Tras la decisión de desactivación del proyecto Cóndor II mediante el decreto de 1990, el debate internó viró durante esta etapa en torno a la reconversión del misil o a la destrucción, tal como se pedía desde Washington. Finalmente, el 28 de mayo de 1991 mediante un nuevo decreto presidencial (el 995/91) se puso fin definitivamente al proyecto. En dicho decreto se dejó sin efecto la Comisión Nacional de Investigaciones Espaciales (CNIE) de 1960, y en su lugar, se creó la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), efectivizando el paso a la esfera civil bajo la órbita del Ejecutivo y la supervisión del Congreso de la Nación. A la vez se confirmó en el artículo 2 su carácter pacífico y se dieron 30 días para inventariar todos los bienes¹⁰²⁹. En el artículo 8 se aclaró que:

todos los elementos, partes y componentes del misil Cóndor II, en todas sus versiones y etapas de desarrollo, que existan a la fecha, serán desactivados, desmantelados,

¹⁰²⁶ “Actual situación mundial. Posición argentina ante el Movimiento de No Alineados, los 77 y el Grupo de los 15”, Informe redactado por el embajador Guillermo Jacovelle, 16 de mayo de 1991, en Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, OI, República Argentina.

¹⁰²⁷ Véase Marisol Saavedra, *op. cit.*, pp. 103- 104.

¹⁰²⁸ José Comas, “Argentina abandona los No Alineados y busca mejorar su relación con EE UU”, *El País*, España, 20 de septiembre de 1991. Disponible en https://elpais.com/diario/1991/09/21/internacional/685404016_850215.html [Última consulta 16 de noviembre de 2023].

¹⁰²⁹ Decreto Nacional 995/1991 “Creación De La Comisión Nacional De Actividades Espaciales”, Buenos Aires, 28 de mayo de 1991. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/1_0.pdf [Última consulta: 8 de noviembre de 2023].

reconvertidos y/o inutilizados según sus posibilidades de uso en aplicaciones y destinos pacíficos, de manera de efectivizar en forma fehaciente y definitiva la cancelación completa e irreversible del proyecto respectivo¹⁰³⁰.

Como contrapartida por estas acciones, la relación con el gobierno de Washington se afianzó y le brindó al país nuevas oportunidades en el área. A fines de mayo, Argentina logró un acuerdo de cooperación con la agencia espacial estadounidense (NASA) para poner en órbita un satélite argentino (SAC-B) que aún no se había construido¹⁰³¹. Además, obtuvo el apoyo del gobierno de Washington para participar en la reunión del MTCR y solicitar su adhesión¹⁰³². Asimismo, para noviembre del mismo año, Menem recibió una carta del presidente George Bush en la que el primer mandatario estadounidense felicitó a su par argentino por la decisión de finalizar el proyecto Cóndor y sumarse a la iniciativa de la no proliferación que Bush reconocía como propia en los siguientes términos:

Aprecio considerablemente *su apoyo a mi iniciativa de no proliferación*. Bajo su liderazgo, Argentina ha actuado audazmente para *incorporarse a la comunidad mundial* y enfrentar los peligros de la proliferación. Es importante que nuestros dos gobiernos continúen trabajando juntos en el control de la proliferación de armas de destrucción masiva y de equipamiento y tecnología relacionados¹⁰³³.

Asimismo, y a los efectos de reafirmar la buena voluntad del gobierno en la materia, así como la transparencia en la desactivación total del Cóndor, mediante el decreto 603/92 el Ejecutivo Nacional reglamentó las exportaciones sensitivas, nucleares, químicas, bacteriológicas y misilísticas, estableciendo un estricto régimen de control sobre la venta al exterior¹⁰³⁴. A lo que se sumó en enero de 1993 el permiso por parte del gobierno nacional a una docena de técnicos estadounidenses para que visitara la planta de Falda del Carmen en la que se desarrollaba el proyecto¹⁰³⁵. A la par, Argentina inició conversaciones con España y mediante un decreto secreto, el (S) 1093/93 autorizó el envío de partes a dicho país. Sin

¹⁰³⁰ *Ibidem*.

¹⁰³¹ *Clarín*, 2 de junio de 1991, citado en Pablo Gabriel de León, *ibidem*, p. 220.

¹⁰³² Ya en la reunión semestral de miembros de MTCR realizada en Washington entre el 4 y 7 de noviembre de 1991, Cancillería presentó una nota al Departamento de Estado, en su carácter de país anfitrión, solicitando su distribución entre los presentes. En dicha nota se reiteró la decisión del gobierno nacional de adherir al régimen de referencia, y manifestó el inicio de los pasos concretos para su implementación.

¹⁰³³ Traducido de “19921100, Letter from President Bush to President Menem”, 10 de noviembre de 1992, Documento desclasificado, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

¹⁰³⁴ Véase Decreto Nacional 603/92, “Régimen de control de las Exportaciones Sensitivas y de Material Bélico”, 14 de abril de 1992. Disponible en <http://www.lob.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=1260> [Última consulta: 12 de noviembre de 2023].

¹⁰³⁵ Martín Granovsky, *Misión Cumplida, la presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*, Buenos Aires, Planeta, 2002, p. 201.

embargo, el recorrido no terminó allí¹⁰³⁶, las partes sensibles fueron reenviadas finalmente a Estados Unidos para su estudio y posterior destrucción¹⁰³⁷.

d) El terrorismo internacional como nuevo tema en la agenda

Además de los cambios que evidenciaron un posicionamiento argentino más cercano a Estados Unidos (la desactivación total del proyecto Cóndor II, el abandono del NOAL y los controles implementados en los envíos de tecnología nuclear)¹⁰³⁸, dos hechos puntuales marcaron y atravesaron la política exterior argentina específicamente en cuanto a la seguridad exterior. El primero fue el atentado en la Embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992, que causó 22 muertos y 242 heridos, y el segundo, el atentado a la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA) el 18 de julio de 1994. En este último, realizado a partir de un coche bomba, murieron 85 personas y otras 300 quedaron heridas. Ambos atentados terroristas actuaron como un nuevo disparador que obligó a que todos los gobiernos, desde el de Carlos Menem en adelante, independientemente de su pertenencia partidaria, se posicionaran al respecto condenando el accionar terrorista. Asimismo, si bien los atentados no fueron esclarecidos, impactaron en las relaciones de Argentina con los países de Medio Oriente y con Irán en particular, dado que la conclusión de las investigaciones, en su momento, fue que parte de la comunidad islámica chiíta de la Triple Frontera Argentina-Brasil-Paraguay, habría servido como un eslabón en el atentado a la AMIA, siendo lugar de posible ingreso del atacante y con vínculos directos con dichos países¹⁰³⁹.

¹⁰³⁶ Miguel González, “Los restos del misil argentino que ha destruido España sólo son chatarra”, *El País*, España, 1 de marzo de 1993. Disponible en https://elpais.com/diario/1993/03/02/espana/731026818_850215.html [Última consulta: 15 de noviembre de 2023].

¹⁰³⁷ Véase Anabella Busso, *Relaciones Argentina- Estados Unidos en los noventa...*, *op. cit.*, p. 88; Pablo Gabriel de León, *ibidem*, p. 228.

¹⁰³⁸ A los que se sumó la participación argentina en 1991 en la Guerra del Golfo, con el envío de dos fragatas en apoyo a la coalición liderada por Estados Unidos.

¹⁰³⁹ Uno de los dos principales investigados fue Farouk Omairi, líder religioso chiíta y fundador de la mezquita de Foz do Iguazú, a quien se consideraba simpatizante del grupo extremista y terrorista islámico Hezbollah. Hasta diciembre de 2001 se habían detectado llamados realizados entre el 10 de julio de 1994 y el 18 de julio, día del atentado, desde los números de esos abonados y las mezquitas que manejaban a una central telefónica de Hezbollah en el Líbano, a la casa de Mohsen Rabban (entonces agregado cultural de la embajada de Irán en Buenos Aires), al número del jefe de finanzas de un comité de apoyo al Hezbollah en Brasil y al del Sheik Fadlallah, quien entonces era el jefe de seguridad de Hezbollah en el Líbano. Véase: Aldana Clemente, “El Mecanismo 3+1”, en Aldana Clemente, *De la teoría a la práctica...*, *op. cit.*, pp. 16- 39.

De este modo, la aparición de dos hechos concretos del terrorismo internacional en territorio nacional condicionó la agenda de la seguridad externa. El terrorismo se convirtió en un tema central para Menem y los siguientes mandatarios. Como parte de la praxis política en esta área, se destacó en 1995 la labor de los delegados nacionales en el grupo de trabajo presidido por Argentina, que logró la adopción en la Asamblea Nacional de la ONU de la “Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional”. El documento constituyó una condena firme e inequívoca del terrorismo internacional¹⁰⁴⁰ que puso en evidencia la responsabilidad adquirida por el gobierno nacional al respecto.

Asimismo, el compromiso generado a partir de los sucesos ocurridos en el territorio, se convirtió en el principal tema de la agenda de seguridad internacional, especialmente luego de los atentados sufridos por Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 cuando, según la versión oficial, cuatro aviones secuestrados por un grupo de terroristas suicidas de la red yihadista de Al Qaeda¹⁰⁴¹, fueron estrellados contra las torres del World Trade Center de Nueva York, el Pentágono (sede del Departamento de Defensa de los Estados Unidos) y en campo abierto. El saldo de 2996 muertes y el impacto del hecho sucedido en territorio de la máxima potencia mundial, condujeron al presidente Bush a gestar la “guerra contra el terrorismo”.

Ante el hecho, desde Argentina y en medio de una situación de crisis económica y con escaso respaldo político, el entonces presidente de la Rúa se limitó a mantener su compromiso y a pedir *“actuar de acuerdo a los tratados internacionales contra el terrorismo”*¹⁰⁴², mientras el canciller, Adalberto Rodríguez Giavarini, “constituyó un

¹⁰⁴⁰ La ONU negoció convenios mundiales desde 1963 contra la toma de rehenes, el secuestro de aviones, los atentados terroristas cometidos con bombas y la financiación del terrorismo. En 1972 dio a conocer las primeras “Medidas para prevenir el terrorismo internacional”. A partir de las medidas de 1995 apareció un énfasis mayor y se vinculó el terrorismo con cuestiones como la proliferación nuclear/ “contrabando nuclear”. Asimismo, se involucró con el objetivo de “asegurar una mayor coordinación y cooperación entre los Estados en la lucha contra los delitos directamente relacionados con el terrorismo, entre ellos el tráfico de drogas, el comercio ilícito de armas, el blanqueo de capitales y el contrabando de material nuclear u otro material potencialmente letal”. Extraído de: “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de febrero de 1995. Véase Organización de Naciones Unidas, “La paz y la seguridad”, sitio web oficial, 2019. Disponible en <http://www.un.org/es/aboutun/booklet/terrorism.shtml> [Última consulta: 12 de noviembre de 2023].

¹⁰⁴¹ National Commission on Terrorist Attacks, *11-S: El Informe: Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas contra Estados Unidos*, Paidós, 2004.

¹⁰⁴² Pablo Tallón, “¿Cuál fue la reacción de De la Rúa ante el atentado a las Torres Gemelas?”, *Noticias Argentinas*, 21 de septiembre de 2021.

Gabinete de crisis en la esfera del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto para analizar la evolución de la situación internacional como consecuencia de los atentados terroristas”¹⁰⁴³. Posteriormente, en noviembre del mismo año y durante un breve encuentro del presidente Bush con el presidente argentino (cuyo eje era la crítica situación económica nacional) el par estadounidense agradeció el compromiso del país en la lucha contra el terrorismo internacional¹⁰⁴⁴ y, especialmente, los esfuerzos del gobierno en controlar las fronteras¹⁰⁴⁵.

3.5.2 El discurso de la autonomía alineada: cuando “el reloj marca las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo” (1991-2001)

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

La práctica política de la agenda de la seguridad externa entre 1991 y 2001 fue acompañada por las referencias discursivas que el Poder Ejecutivo realizó a lo largo de estos años. En este sentido, en el ámbito nacional los mensajes presidenciales pronunciados frente a la Asamblea Legislativa tuvieron referencias expresas a la posición argentina respecto la no proliferación, el movimiento de No Alineados, el terrorismo, y, por ende, la propia relación con Estados Unidos en la materia.

A partir de 1991, el discurso del PEN mostró los avances en los acuerdos nucleares con Brasil como una señal de la transparencia de los desarrollos nacionales en la materia, entendidos como independientes y como un legítimo derecho del Estado asociado al bienestar del pueblo:

...Demostrando así ante la comunidad internacional la transparencia, la responsabilidad y la determinación con que encaramos la preservación de nuestros legítimos derechos al acceso, desarrollo independiente y aprovechamiento pleno de la tecnología nuclear en beneficio de nuestros pueblos¹⁰⁴⁶.

¹⁰⁴³ *Ibidem*.

¹⁰⁴⁴ “De la Rúa, conforme tras la reunión con Bush”, *La Nación*, 11 de noviembre de 2001. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/de-la-rua-conforme-tras-la-reunion-con-bush-nid350611/> [Última consulta: 12 de noviembre de 2023].

¹⁰⁴⁵ Pablo Tallón, *op. cit.*

¹⁰⁴⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1991, *op. cit.*, p. 199.

La apertura de sesiones en el Congreso durante el comienzo de esta etapa, también fue el ámbito en que el Ejecutivo presentó su postura respecto la cuestión de la no proliferación en el movimiento de No Alineados. En este sentido, aparecieron críticas al NOAL respecto su actuación en un nuevo contexto internacional en el que, según el propio Menem, debía apelarse al pragmatismo y no a la oposición sin sustento real o meramente retórica con principios y “metodologías desactualizadas”:

Nuestra política exterior se ha vuelto *más pragmática y más acorde a los tiempos* que vivimos. La República Argentina no podía continuar viviendo de espaldas al mundo e ignorando, cuando *no oponiéndose a las exigencias de una realidad* en proceso acelerado de cambio... el gobierno argentino privilegia las acciones concretas que impulsan y facilitan el *desarrollo económico y no las posiciones retóricas despojadas de sustento real*¹⁰⁴⁷.

En la misma oportunidad, el alineamiento con Estados Unidos fue uno de los elementos centrales del discurso a nivel interno. El vínculo se justificó a partir del hecho de que la Argentina compartía los valores occidentales (valores democráticos, respeto a los derechos humanos, economía de mercado y comercio libre y abierto¹⁰⁴⁸) para los cuales la seguridad internacional se volvía un factor clave en su expansión. En su alocución ante la Asamblea Nacional en 1991 Menem expresó: “Esta convergencia de valores es la que facilita que nuestra relación sea madura y esté sustentada en intereses mutuamente compartidos y permanentes”¹⁰⁴⁹.

Durante el discurso de 1992, Menem se refirió a una nueva política exterior “transparente” y “pacífica”¹⁰⁵⁰. Del mismo modo, el Informe Anexo al Mensaje Presidencial de dicho año explicó los motivos de la salida de Argentina del movimiento de No Alineados, aludiendo a que la delegación nacional que asistió a la X Reunión de Cancilleres del NOAL “propuso una serie de enmiendas a la declaración final basados en el objetivo que NOAL promueva y defienda la defensa de los derechos humanos, la vigencia de la democracia (...)

¹⁰⁴⁷ *Ibidem*, p.198.

¹⁰⁴⁸ Guido Di Tella, "Prólogo". En Andrés Cisneros (ed.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, NuevoHacer /Grupo Editor Latinoamericano, 1998, pp.13-17.

¹⁰⁴⁹ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1991, *op. cit.*, p. 198.

¹⁰⁵⁰ *Mensaje del Presidente, Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1992, *op. cit.*, p. XXI.

desafortunadamente esas enmiendas no fueron apoyadas por la mayoría”¹⁰⁵¹. Por el contrario, el documento final, según el Ejecutivo Nacional, no tuvo en cuenta ni las consideraciones hechas por Argentina ni “los positivos cambios de la situación internacional”¹⁰⁵², dados por el fin de la Guerra Fría y las nuevas oportunidades que esto representaba. Estas fueron, según el informe, las razones por las que Argentina decidió retirarse del Movimiento.

En 1993, el Ejecutivo destacó en el Informe Anexo, presentado en la apertura de sesiones, la firma del acuerdo de Cooperación para los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear del 3 de septiembre de 1992. Dicho acuerdo era interpretado como el primer paso hacia “la decisión argentina de ratificar el Tratado de Tlatelolco y [hacia una] nueva política argentina de control de las exportaciones sensitivas”¹⁰⁵³. Este cambio manifestaba en sí, el objetivo de acercarse a Estados Unidos a partir de una nueva política exterior que el presidente definía como “confiable y previsible en la comunidad internacional”¹⁰⁵⁴, y que se plasmaba tanto en la disposición a ratificar los tratados internacionales como en el abandono del Cóndor II. En este sentido, desde la lectura del Ejecutivo, la desactivación del Cóndor era presentada como una decisión autónoma del Estado que, como contrapartida, generaría beneficios al país: “la decisión argentina de desactivar el Proyecto Cóndor II [brinda] la posibilidad de iniciar una nueva etapa en la relación en materia espacial”¹⁰⁵⁵.

El discurso de 1994 por su parte, otorgó centralidad a las cuestiones de seguridad internacional y a explicar los cambios en el posicionamiento argentino. De este modo, Menem se refirió a la salida de Argentina del NOAL, señalando que el alineamiento con Estados Unidos formaba parte de una nueva política exterior que acercaba a Argentina a las naciones más poderosas del mundo: “hoy nuestro reloj marca las mismas horas que los de

¹⁰⁵¹ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1992”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem...*, *ibidem*, pp. 57-58.

¹⁰⁵² *Ibidem*.

¹⁰⁵³ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1993”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1993, *op. cit.*, pp. 25-26.

¹⁰⁵⁴ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, *ibidem*, p. XXXII.

¹⁰⁵⁵ *Ibidem*, p. 26.

las naciones más importantes del mundo. Este logro se asentó en un firme alineamiento, el alineamiento con la democracia, la libertad y los derechos humanos”¹⁰⁵⁶.

Asimismo, el Informe Anexo al discurso de dicho año, explicitó que el cambio llevado a cabo respecto de la adhesión a los controles de tecnologías sensibles, obedeció estratégicamente a la confiabilidad que el país ganaba en el exterior:

La confiabilidad de la República se ha visto fortalecida al haberse adherido a regímenes de control de exportaciones de tecnología nuclear, química bacteriológica y misilística, tales como el Grupo de Proveedores Nucleares (...) el MTCR. La pertenencia a estos grupos es fundamental para la consecución de los objetivos de política exterior que se ha fijado el gobierno¹⁰⁵⁷.

En la misma oportunidad, el Ejecutivo se refirió específicamente a la situación de desactivación del Cóndor II, así como a los vínculos con Estados Unidos sobre el tema, especificando que:

La Argentina cumplió con la desactivación del misil Cóndor II, establecida en el decreto 995/91. Se iniciaron gestiones con los gobiernos de los Estados Unidos, a través del Departamento de Comercio, y de Francia con miras a reorientar las actividades de la planta de Falda del Carmen¹⁰⁵⁸.

Además, el informe reiteró la noción de que la confiabilidad ganada a partir de las reformas y del compromiso asumido en cuestiones como la no proliferación, condujeron a una mejora en la relación con el gobierno de Washington a partir de la confianza que Argentina generaba en la escena internacional:

Las relaciones entre la Argentina y los Estados Unidos han llegado a una de las etapas más significativas e importantes de los últimos tiempos. Los logros alcanzados no hubieran sido posibles sin la confiabilidad que ha ganado el país con su programa de reformas internas y las nuevas pautas de su política exterior (...) la actual cooperación se caracteriza por un compromiso mutuo con el control regional de armamentos, con la política de no proliferación¹⁰⁵⁹.

Posteriormente, en 1995 Menem se refirió ante la Asamblea a la posición respecto al desarme y control de armamentos, pero también ocupó parte de su alocución en mencionar al terrorismo entendido como uno de los principales males mundiales. En dicha ocasión,

¹⁰⁵⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1994, *op. cit.*, p. XXXIII.

¹⁰⁵⁷ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1994”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem...*, *ibidem*, p. 40.

¹⁰⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁹ *Ibidem*.

abordó los atentados en Buenos Aires asociados a una “barbarie” y bregó por la unión de los países “libres” para enfrentarlo:

Propiciamos todas las medidas en favor del desarme y el control de armamentos (..) Asimismo, impulsamos y lo seguimos haciendo con la máxima firmeza, la necesidad de una acción común y coordinada para enfrentar a dos de los más grandes males mundiales: el terrorismo y el narcotráfico. Los argentinos hemos sido víctimas de la barbarie terrorista, primero en la embajada de Israel y luego en una organización civil como la AMIA. Por eso, desde la experiencia de la sangre de nuestros hermanos, del dolor propio, reclamamos y advertimos al mundo que no se puede ser incauto, que no se puede ser paciente frente a estos profetas del horror y la destrucción. Las naciones libres deben unirse contra el terrorismo¹⁰⁶⁰.

En la misma ocasión, el Informe Anexo presentado se centró en el acercamiento a Estados Unidos. En el mismo, se puso de manifiesto el abandono de la posición crítica del gobierno nacional hacia el TNP y se señaló que “la Argentina ha hecho saber al más alto nivel [del] gobierno de los Estados Unidos su decisión de adherir al Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) recientemente aprobado por el Congreso de la Nación, habiendo ya ratificado Tlatelolco”¹⁰⁶¹.

Sin embargo, a partir del segundo mandato de Menem y especialmente en 1996, 1997 y 1998 las menciones a las cuestiones de seguridad externa prácticamente desaparecieron de los discursos en las aperturas de sesiones del Congreso, incluidas las referencias a los atentados sufridos en Buenos Aires en 1992 y 1994. Recién en 1999 en su balance de gestión, Menem celebró los cambios llevados adelante en el área, desde una mirada pragmática al decir que “he insistido que debíamos y debemos liberarnos de las ataduras (...) que debemos saber identificar las tendencias de los cambios en el mundo y luego saber cabalgarlas”¹⁰⁶². En la misma ocasión se refirió a la fluida relación con Estados Unidos y a la coordinación entre ambos gobiernos como el “entendimiento en los temas bilaterales” y “*la coordinación de posiciones en los principales asuntos de la agenda internacional*”¹⁰⁶³.

¹⁰⁶⁰ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1995, *op. cit.*, p. XXVIII.

¹⁰⁶¹ Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1995”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem, ibidem*, p. 48.

¹⁰⁶² Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1999, *op. cit.*

¹⁰⁶³ *Ibidem*.

Hacia el final de esta etapa, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, en su asunción de diciembre de 2000, el tema volvió a la escena al mencionar brevemente el compromiso argentino en el combate al terrorismo. Mención que reiteró en marzo de 2001 al decir que “En el ámbito externo, se mantendrá nuestra firme posición de lucha contra los flagelos globales del terrorismo internacional y del narcotráfico¹⁰⁶⁴”.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Por su parte, en el ámbito internacional, los discursos de la etapa 1991-2001 pronunciados por el Ejecutivo Nacional ante la Asamblea de Naciones Unidas, mostraron la centralidad de las cuestiones de seguridad externa. En dicho espacio, constituido en escenario de intercambio de impresiones y posiciones nacionales sobre los principales problemas de la agenda mundial, el gobierno argentino tuvo la oportunidad de explicar su accionar respecto la no proliferación, el terrorismo, la salida del NOAL e, incluso, la forma en que percibía la nueva relación con Estados Unidos en dichas temáticas.

Inicialmente, en 1991 el Ejecutivo Nacional, representado por el canciller Di Tella, dedicó una parte relevante en su alocución a reafirmar las características del programa espacial argentino, aludiendo implícitamente a las críticas y sospechas internacionales sobre el Cóndor II. De este modo, enfatizó el compromiso de transparencia y usos pacíficos de la tecnología nuclear desarrollada en el país, así como también, buscó generar confianza sobre las acciones del gobierno al mencionar la solicitud de adhesión al régimen de control de tecnologías:

deseo reafirmar que el programa espacial argentino es exclusivamente un programa de paz y cooperación, transparente y sometido a los resguardos de los mecanismos internacionales existentes. Por eso hemos decidido adherir al Régimen de Control de Tecnología de Misiles (...) Con ello de manera muy concreta, nuestros países cierran definitivamente la posibilidad de que el Cono Sur sea afectado por las consecuencias del uso irracional de los progresos científicos¹⁰⁶⁵.

En la misma ocasión, el canciller hizo la única mención en los discursos de esta etapa a la cuestión de los No alineados. Di Tella se refirió al retiro del movimiento y a las

¹⁰⁶⁴ Mensaje del Presidente Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2001, *op. cit.*

¹⁰⁶⁵ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1991.

diferencias con el posicionamiento de sus integrantes, alegando que el fin de la Guerra Fría representaba una nueva etapa en la que los alineamientos perdían sentido. Según sus palabras: “la fundación de un nuevo orden internacional (...) le quitó sentido al mismo concepto de no [alineamiento], así como a nuestra frustración frente a las vacilaciones del Movimiento”¹⁰⁶⁶.

En este sentido, el discurso en Naciones Unidas se utilizó también para justificar la relación de Argentina con Estados Unidos y la concordancia en los temas de seguridad externa con la potencia, como parte de una nueva política exterior. El canciller explicó la necesidad de “*eliminar las confrontaciones estériles de la política exterior que son contraproducentes*” y no generan beneficios al país. Asimismo, asoció el pragmatismo como una característica de esta nueva etapa al decir “es un caso en que el moralismo converge con *el pragmatismo*”¹⁰⁶⁷.

Para 1992, el canciller le dedicó especial atención al accionar argentino en el campo de la no proliferación, detallando los acuerdos con Brasil de salvaguardias nucleares y control de materiales. Destacó también, las modificaciones al tratado de Tlatelolco como la razón principal que permitió a Argentina adherirse:

la Argentina ha hecho de esta lucha uno de los ejes fundamentales de su política exterior (...) los cambios introducidos en el Tratado de Tlatelolco son muy positivos, pues ofrecen garantías antes inexistentes sobre el mecanismo de control, las inspecciones especiales y la preservación de los secretos tecnológicos¹⁰⁶⁸.

Sin embargo, también señaló que tales cambios deberían redundar en un beneficio en cuanto al acceso de tecnología a través de la cooperación internacional, dado el nuevo contexto mundial y el necesario replanteo de los vínculos con el norte que se hizo desde el gobierno tras el fin de la Guerra Fría, entendido como “un replanteo de la relación Norte-Sur, que *reemplace la confrontación por la cooperación*”¹⁰⁶⁹. Explicitando de este modo que el cambio de posicionamiento en temas de política exterior y el acercamiento a Estados

¹⁰⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁶⁷ *Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 1991.

¹⁰⁶⁸ *Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 21 de septiembre de 1992.

¹⁰⁶⁹ *Ibidem*.

Unidos respondían, en parte, a las expectativas del PEN de recibir como contrapartida ciertos beneficios en forma de cooperación.

Por otro lado, una parte importante del discurso del mismo año se dedicó a condenar el atentado sufrido por la embajada de Israel en Buenos Aires, relacionándolo al terrorismo internacional. Di Tella mencionó en tal oportunidad el compromiso nacional para enfrentarlo, “atacarlo y destruirlo”:

Los argentinos también hemos padecido las consecuencias de la violencia irracional desatada por doquier por esta grave situación. El atentado sufrido el 17 de marzo pasado por la Embajada de Israel en Buenos Aires, [tiene la] trágica impronta que alimentan estos conflictos a través de las manos criminales del terrorismo internacional (...) el terrorismo, por su parte, no merece interrogante alguno. Únicamente el más firme, decidido e implacable compromiso de todo Estado de luchar contra él hasta su aniquilamiento. Sus actividades son siempre leales y cruentas¹⁰⁷⁰.

Un año más tarde, el canciller señaló nuevamente el compromiso nacional en cuestiones de no proliferación nuclear, mencionando que ésta es una prioridad nacional. Además, explicitó el apoyo a medidas tendientes a prohibir todos los ensayos nucleares y control de armas, así como los esfuerzos nacionales en dar transparencia al programa nuclear argentino. En la misma ocasión, también hizo explícita mención al Cóndor II (que durante las etapas anteriores no fue mencionado) casualmente, tras haber hecho efectiva su desactivación y mostrando el compromiso con tal causa:

El objetivo prioritario de la paz nos impone también un firme compromiso de cada Estado en la lucha contra la proliferación de armas de destrucción en masa. Este compromiso es uno de los ejes fundamentales de la política exterior de la Argentina. Así, hemos dado total transparencia al programa nuclear argentino. Para ello, junto con Brasil, firmamos un acuerdo de salvaguardias omnicomprendidas con la OIEA que ya hemos ratificado. Con el mismo espíritu, hemos *desactivado el proyecto misilístico Cóndor II*¹⁰⁷¹.

En 1994, la alocución nacional fue realizada por el propio presidente Menem, quien el 27 de septiembre se refirió nuevamente a la lucha contra la proliferación de armas nucleares como un pilar de la política exterior Argentina. Asimismo, expresó su visión favorable al TNP, catalogándolo de indispensable para la estabilidad y la seguridad global. A la vez, se refirió especialmente al terrorismo y a los atentados de Buenos Aires al expresar

¹⁰⁷⁰ *Ibidem*.

¹⁰⁷¹ *Mensaje del canciller Guido Di Tella, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 28 de septiembre de 1993.*

que éste es uno de los principales flagelos que golpea al mundo: “Con respecto al terrorismo, mi voz trae la doble carga de la convicción y el dolor. Convicción, por el repudio del terror como medio de expresión política religiosa; dolor, porque en esta ocasión cientos de argentinos han muerto”¹⁰⁷². Del mismo modo, se refirió a la necesidad de combatirlo y pidió por un rol de Naciones Unidas más activo en el tema:

Entendemos, además, que se requieren acciones combinadas para enfrentar el terror (...) Es indispensable que las Naciones Unidas asuman un rol mucho más activo y protagónico, coordinando un esfuerzo global para combatir eficazmente este flagelo. Reiteramos aquí nuestra sugerencia de que las Naciones Unidas cuenten con una unidad dedicada a la cuestión del terrorismo internacional. La acción de las Naciones Unidas debe contar con el apoyo decidido de todos. Es una iniquidad, es inaceptable que haya gobiernos que alienten al terrorismo¹⁰⁷³.

Un año más tarde, el canciller Di Tella en su discurso ante la Asamblea de 1995 retomó la cuestión del terrorismo internacional interpretando al mismo como un nuevo desafío a la seguridad internacional, propio de nuevos contextos, que se sumó al de la lucha contra la no proliferación, y ante el cual pidió aunar esfuerzos en pos de una respuesta común:

*Junto a la lucha contra la no proliferación de armas de destrucción masiva, aparecen nuevos desafíos a la paz y la estabilidad. Entre ellos se cuenta el del terrorismo internacional. Nadie puede hoy sentirse al abrigo de la acción de grupos que cuentan con estructuras internacionales y muchas veces con el apoyo, sea activo o sencillamente por omisión, de algunos Estados. Sangrientos atentados atestiguan, casi a diario, la realidad de esta nueva amenaza frente a la cual se requiere una respuesta decidida y unívoca por parte de la comunidad internacional (...) para poner freno a esta insidiosa manifestación del terror*¹⁰⁷⁴.

En la misma ocasión, mencionó el apoyo argentino al tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, aunque con una cierta crítica, al decir que este debería ser “sin excepciones ni umbrales permisibles”¹⁰⁷⁵.

En 1996, Argentina sólo reiteró su condena al terrorismo y al año siguiente, el canciller Di Tella justificó los cambios en el posicionamiento nacional al expresar que

¹⁰⁷² Mensaje del Presidente Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre de 1994.

¹⁰⁷³ *Ibidem*.

¹⁰⁷⁴ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre de 1995.

¹⁰⁷⁵ *Ibidem*.

obedecían a los propios cambios contextuales, dado que: “Vivimos de manera elástica, de manera dinámica; no de manera estática [y por lo tanto] “estamos adecuando [la política exterior] a la nueva realidad internacional y regional”¹⁰⁷⁶.

Para 1998 la seguridad internacional no formó parte del discurso. Aunque al año siguiente, en el último discurso de Menem ante Naciones Unidas, el mandatario ofreció, además de un repaso por las acciones del país respecto la no proliferación y el combate al terrorismo, un balance en el área. Según el presidente Menem ... “*por haberse autolimitado en el desarrollo de armamento nuclear, la Argentina es reconocida como ejemplo por la comunidad internacional*”¹⁰⁷⁷. De este modo, el mandatario justificó el posicionamiento nacional al firmar Tlatelolco, ratificar el TNP, desactivar el Cóndor II y formar parte de nuevos tratados de control de exportaciones de material¹⁰⁷⁸.

Hacia el final de la etapa, en el año 2000 y con la llegada de de la Rúa al Ejecutivo el tema de la seguridad internacional no formó parte del discurso en Naciones Unidas, aunque reapareció en 2001, tras los atentados del 11 S en Nueva York, evento que actuó como un hito central en la lucha contra el terrorismo tanto para Estados Unidos en particular, como para Occidente, en general¹⁰⁷⁹. En ese año, el presidente argentino dedicó gran parte de su alocución a la cuestión, catalogando el terrorismo como amenaza internacional e instando a la ONU a actuar. Del mismo modo, destacó los antecedentes nacionales de 1992 y 1994 y se solidarizó con las víctimas del World Trade Center, a la vez que ratificó que “esta lucha es también nuestra lucha”¹⁰⁸⁰. En este sentido, de la Rúa señaló que desde el MERCOSUR se impulsaban medidas para combatir el terrorismo y controlar las fronteras,

¹⁰⁷⁶ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

¹⁰⁷⁷ Mensaje del Presidente Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 1999.

¹⁰⁷⁸ El reconocimiento a las acciones argentinas también se dio en 1998 cuando el país fue incorporado como Aliado extra-OTAN por el compromiso y la contribución a la paz y la seguridad internacional, principalmente tras el envío de tropas al Golfo Pérsico en 1991.

¹⁰⁷⁹ Tal como se plasmó en la Resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU, que un día después de los atentados, por unanimidad, se manifestó decidido a tomar todas las medidas necesarias para responder a los ataques terroristas y combatirlos en todas sus formas instando a los demás países a unirse.

¹⁰⁸⁰ Mensaje del Presidente Fernando de la Rúa ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 10 de noviembre de 2001.

a la vez que abordó los vínculos entre pobreza y terrorismo, soslayando cierta crítica al rol de las grandes potencias que concentraban la mayor parte de los recursos:

...impulsamos medidas para mejorar la coordinación, cooperación y asistencia técnica y operativa de las agencias que tienen la responsabilidad de combatir al terrorismo en el terreno. Debemos ser conscientes de que el enfoque de este problema sería incompleto si se pasara por alto la existencia de factores que realimentan la subsistencia del terrorismo. En el marco de la creciente interdependencia que caracteriza a esta etapa de la vida económica internacional, los beneficios del desarrollo alcanzan a pocos Estados y es más evidente la creciente marginación de países y sociedades que viven en la pobreza extrema¹⁰⁸¹.

En la misma ocasión, el mandatario manifestó “su total compromiso con el combate al terrorismo”¹⁰⁸², posicionándose como aliado de Estados Unidos.

3.5.3 Consideraciones de la tercera etapa

El recorrido hasta aquí realizado a partir de las fuentes documentales y discursivas analizadas para la etapa 1991-2001, señala, en primer lugar, una coherencia entre la praxis política y el discurso tanto a nivel nacional como internacional e indica, en segundo lugar, la predominancia de un particular modo de interpretar la autonomía respecto de las cuestiones de seguridad externa. Esta última dejó de estar asociada a la libertad y la toma de decisiones independientes para ser practicada y proyectada desde el discurso en relación al “costo” o al beneficio de no confrontar con la potencia, en los términos en que Carlos Escudé lo planteó.

En este sentido, es posible distinguir que durante el transcurso de esta etapa, se llevó a cabo una serie de medidas que significaron un giro respecto de las etapas anteriores. Algunas de ellas fueron: la aprobación de los tratados de no proliferación como Tlatelolco y el TNP¹⁰⁸³ (si bien Argentina logró algunas modificaciones en el primero); el abandono de la política misilística, plasmado en la desactivación permanente, fehaciente, completa e irreversible del misil Cóndor II¹⁰⁸⁴ tras las sospechas y presiones externas, sumado a la

¹⁰⁸¹ *Ibidem.*

¹⁰⁸² *Ibidem.*

¹⁰⁸³ La adaptación a las políticas occidentales de no proliferación nuclear fue aconsejada por Carlos Escudé ya en notas de opinión en 1986. Véase Carlos Escudé, “En política nuclear, la Argentina está en falta”, *Río Negro*, 19 de agosto de 1986, Río Negro, Argentina.

¹⁰⁸⁴ Ceder a las presiones occidentales en el ámbito de los misiles balísticos fue aconsejado también por Carlos Escudé en una nota de opinión ya en 1988. Véase Carlos Escudé, “El Cóndor II y la política exterior”, *Río Negro*, 22 de octubre de 1988, Río Negro, Argentina.

autorización de la visita de técnicos estadounidenses a la planta; el ingreso al MTCR; la salida del NOAL y del Grupo de los Seis sobre el desarme; la firma del acuerdo con Brasil para el Uso Exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear, la creación de la Agencia Brasileño Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares, y el compromiso argentino con el combate al terrorismo internacional.

Estas acciones tendientes a mostrar la transparencia de los proyectos desarrollados en el país y el control sobre los materiales que se exportaban, en permanente alineamiento con la propuesta estadounidense, le permitieron a Argentina generar confianza en el gobierno de Washington y alcanzar, como contrapartida, el Memorándum de Entendimiento con dicho gobierno sobre la Transferencia y Protección de Tecnología Estratégica, la posibilidad de adquirir la categoría de “país cooperador” con el COCOM (Comité Coordinador para el Control Multilateral de Exportaciones), el ingreso al Grupo de Proveedores Nucleares, al MTCR y el acuerdo de cooperación con la agencia espacial estadounidense.

En cuanto al discurso, las intervenciones en el ámbito interno como en el externo tuvieron en común que se caracterizaron por destacar la percepción que el PEN tenía sobre la aparición de un nuevo orden mundial, caracterizado por la hegemonía estadounidense y el triunfo de los valores occidentales. A partir de esto, desde el discurso se justificó una participación nacional asociada a Estados Unidos en las cuestiones de seguridad, tendientes a la “coordinación de posiciones”, la “autolimitación”, el “pragmatismo”, expresado en la metáfora del reloj que marca “las mismas horas que los de las naciones más importantes del mundo”. Del mismo modo incluyó menciones a “eliminar las confrontaciones estériles de la política exterior que son contraproducentes” y reemplazar “la confrontación por la cooperación”. En este sentido, la autonomía no tuvo menciones explícitas asociadas a los temas de esta área. Por otro lado, si bien entre 1995 y 2000 las menciones en el discurso de los temas de seguridad internacional disminuyeron, en la práctica, Argentina mantuvo sus posicionamientos y renovó su defensa en la lucha contra el terrorismo, especialmente tras los atentados en Nueva York en 2001, y aún tras el recambio presidencial y de signo del partido en el poder en Argentina en 1999.

Esta etapa se caracterizó entonces, por un discurso que cambió la crítica de la etapa anterior (a firmar los tratados, a modificar los desarrollos nacionales) por la justificación (de

tomar medidas siguiendo las políticas de la potencia con el objetivo de obtener beneficios materiales y bienestar en la población). Por lo que, en lugar de buscar márgenes de acción independientes mediante la confrontación, eliminó los mismos dados los posibles costos eventuales o a futuro que estas acciones pudieran tener por parte de las potencias centrales. Estos cambios, permiten entender la desaparición de la autonomía en el discurso y la prevalencia de una interpretación en los temas de seguridad externa, que asocia el concepto a un análisis de los costos y beneficios de no confrontar, asimilándose a la propuesta de Carlos Escudé en su teoría de Realismo Periférico. Desde esta perspectiva, para afianzar el desarrollo es necesario disminuir los costos de las confrontaciones con los estados poderosos. En otros términos, evitar las discriminaciones y sanciones a las que pueda ser sometido un país dependiente, le permite generar desarrollo económico y beneficios a la población.

3.6. Tiempos turbulentos y “nuevas” amenazas: el retorno de la autonomía como alternativa (2002- 2007)

Los cambios sucedidos durante el último trimestre de 2001 a nivel nacional e internacional, tuvieron sus consecuencias en temas de seguridad internacional de la agenda de política exterior argentina.

A nivel nacional, la renuncia de de la Rúa y la inestabilidad para establecer su sucesión en medio de la crisis, llevaron a la asunción de Eduardo Duhalde hasta 2003, momento en que asumió, tras elecciones libres, Néstor Kirchner. Durante esta etapa el Ejecutivo Nacional se centró en brindar soluciones a la crítica situación de inestabilidad económica, social y política del país, aunque, los temas de seguridad internacional mantuvieron un lugar de relevancia dados los acontecimientos del ámbito internacional. Especialmente, los atentados del 11 S de 2001 en Nueva York, y el consecuente recrudecimiento de la guerra contra el terrorismo en general, y contra Al Qaeda, en particular¹⁰⁸⁵. Ante este panorama, el gobierno de Washington se autoerigió como el

¹⁰⁸⁵ Véase Juan Alberto Rial, “El terrorismo como amenaza transnacional y la seguridad colectiva”, *Revista de Relaciones Internacionales*, 24 (12) 2003; Juan Alberto Rial, "El terrorismo en la agenda de la Política Exterior Argentina: desafíos y oportunidades", *Relaciones Internacionales*, 28, 2005; Patricia Kreibohm, *El terrorismo*

principal defensor de los valores occidentales y los derechos humanos amenazados por el terrorismo¹⁰⁸⁶, a la vez que perfiló una concepción de la seguridad global en la cual la potencia se presentaba como garante de la estabilidad y la paz mundial¹⁰⁸⁷.

3.6.1 Reorientaciones en la práctica política

En esta coyuntura, la praxis política argentina en cuestiones de seguridad externa como la no proliferación nuclear, el terrorismo, el movimiento de Países No Alineados y la propia relación con Estados Unidos se modificaron entre 2002 y 2007, reflejando una reinterpretación de la autonomía. En ese sentido, es relevante señalar que es recién durante esta etapa y luego de 18 años, que se reglamentó a través del decreto 727/06 la Ley de Defensa Nacional (sancionada y promulgada en 1988 por Alfonsín) en la que se precisó aún más el concepto de defensa referido a la defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial del país ante agresiones militares protagonizadas por otros países¹⁰⁸⁸. Bajo estos lineamientos, el Ejecutivo Nacional se involucró y adhirió durante esta etapa a nuevos protocolos y convenciones que demostraron su compromiso en la lucha contra el terrorismo a partir de acciones concretas. En 2002 firmó y posteriormente ratificó (en 2005) la Convención Interamericana contra el Terrorismo¹⁰⁸⁹ en la que se definió al mismo como una amenaza para “los valores democráticos y para la paz y la seguridad internacionales, [la cual] es causa de profunda preocupación para todos los Estados Miembros”¹⁰⁹⁰. En 2003 adhirió al Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con

contemporáneo: teoría e historia durante la segunda mitad del siglo XX, Buenos Aires, Edhasa, 2008; Mariela Cuadro, “De enemigos reales y absolutos... *op. cit.*”; Mariano Bartolomé, *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2008.

¹⁰⁸⁶ Carlos Javier Pretti, Aldana Clemente, Carlos Sebastián Ciconne, “El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017)”, *Relaciones Internacionales* 55, 2018, p. 184.

¹⁰⁸⁷ Véase David García Cantalapiedra, “Una nueva estrategia de primacía: Gran Estrategia, la Administración Bush y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU”, *UNISCI Discussion Papers*, 2003; Carlos Sebastián Ciconne, Aldana Clemente, Carlos Javier Pretti, “Nosotros o los Otros...”, *op. cit.*, p. 47; Aldana Clemente, *op. cit.*, p. 20.

¹⁰⁸⁸ Véase República Argentina Ministerio de Defensa, *Libro Blanco de la Defensa 2010*, Buenos Aires, Ministerio de Defensa, 2010, p. 145.

¹⁰⁸⁹ “Convención Interamericana contra el Terrorismo”, 2002. Disponible en <http://www.oas.org/es/sms/cicte/documents/convenciones/AG%20RES%201840%202002%20espanol.pdf> [Última consulta: 16 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁰ *Ibidem*.

Bombas¹⁰⁹¹ y, en 2005 al Convenio Internacional para la represión de los actos de Terrorismo Nuclear.

También en relación al terrorismo internacional y ante el panorama posterior al 11 S, desde el ámbito del MERCOSUR se conformó en 2002 el “Mecanismo 3+1”, integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, al que se sumó a Estados Unidos. El mismo fue pautado como un mecanismo de carácter informal de consulta, cooperación e intercambio de informaciones y experiencias con el objetivo de que, desde la Triple Frontera, se coadyuvara a mejorar los niveles de seguridad globales¹⁰⁹². El Mecanismo 3+1 estuvo inspirado precisamente, en la política preventiva de Estados Unidos que reclamó fortalecer su presencia en la zona, para luchar contra el terrorismo¹⁰⁹³. Esto obedeció especialmente a la presencia de dos factores clave: el primero, la existencia de una importante comunidad árabe en la zona y el segundo, la fuerte actividad comercial asociada, en algunos aspectos, a la ilegalidad y a actividades delictivas, cuyas sospechas aumentaron tras los vínculos de algunos integrantes con el atentado perpetrado a la Embajada de Israel en Buenos Aires, en marzo de 1992 y a la AMIA en 1994, asociado a extremistas de Hezbollah con conexiones en la Triple Frontera y a Irán. Estos indicadores fueron precisamente, los que motivaron la inclusión de la región en las denominadas “nuevas amenazas a la seguridad hemisférica”, con especial atención a la presencia de supuestos grupos terroristas.

De este modo la situación del terrorismo en la Triple Frontera, constituyó un tema de contacto del gobierno nacional con el de Estados Unidos tal como se reflejó en la reunión del presidente Kirchner con su par estadounidense George W. Bush, el 23 de julio de 2003 en Washington. Allí, ambos mandatarios reconocieron la necesidad de colaboración en el

¹⁰⁹¹ Ley 25.762 “Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas”.

¹⁰⁹² La Triple Frontera se ha caracterizado por ser una zona de comercio activa, así como por tener una importante diversidad étnica. Allí, la comunidad árabe es una de las más antiguas de la zona, la misma pobló la región desde principios del siglo XX, constituyendo la vieja inmigración árabe proveniente del desintegrado Imperio Otomano. A ella se sumó a partir de 1960 la llamada “nueva inmigración árabe”, proveniente del Líbano, Siria, Jordania y Palestina los cuales se constituyeron como los principales comerciantes de la zona. Esta segunda oleada inmigratoria profesa, a diferencia de la primera que era católica, la religión musulmana. Josefina Lynn, “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?”, en Fredy Rivera Vélez (ed.) *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito, FLACSO, 2008, p. 57.

¹⁰⁹³ Véase Anabella Busso, “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en Sergio Eissa, *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2005.

tema. Posteriormente, en diciembre del mismo año y por iniciativa del gobierno estadounidense, se encontraron en Asunción delegaciones oficiales. De ese encuentro, surgió un comunicado oficial en el que las delegaciones expusieron acerca de la alta prioridad que sus gobiernos otorgaban al combate contra el terrorismo. En él, también informaron de la inexistencia de actividades operativas de terrorismo en la Triple Frontera hasta ese momento, aunque manifestaron interés en priorizar la implementación efectiva del control integrado de fronteras en la región. Los representantes de Estados Unidos, ofrecieron apoyo en capacitación mediante cursos y seminarios asociados al lavado de dinero, comercio y métodos de evasión de impuestos para la financiación del terrorismo. Finalmente, el Grupo expresó su compromiso con la ratificación e implementación de los instrumentos internacionales en materia de terrorismo internacional, así como con la promulgación de leyes nacionales antiterroristas¹⁰⁹⁴.

Posteriormente en 2006 en una nueva reunión del Mecanismo 3+1 las delegaciones evaluaron la situación de seguridad y el estado de implementación de las medidas propuestas. En el Comunicado emitido, se destacó la importancia de la emisión de alertas anticipadas entre Estados, que permitían el pronto intercambio de informaciones para prevenir y/o reprimir actos ilícitos, y la denegación de refugio a quien financiara, planeara, cometiera actos de terrorismo, prestara apoyo a dichos actos o proporcionara refugio a quienes los cometieran¹⁰⁹⁵. Otra de las conclusiones de la reunión fue la reafirmación por parte de las delegaciones regionales (de acuerdo a la información disponible) de la ausencia de actividades operativas de terrorismo en el área, cuestión que generó diferencias con Estados Unidos (si bien posteriormente, fue el propio Departamento de Estado quien admitió que no contaba con indicios suficientes para sostener que en esa zona operaban grupos del terrorismo islámico)¹⁰⁹⁶.

¹⁰⁹⁴ “Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1”, diciembre de 2003. Disponible en www.cicte.oas.org/Database/ComunicadoGrupo%203+1-SPA.doc [Última consulta: 17 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁵ “Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1”, diciembre de 2006. Disponible en <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf> [Última consulta 17 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁶ Aunque el informe final apareció recién en 2012. Véase Christine Folch, “Trouble on the Triple Frontier”, *Foreign Affairs*, 6, 2012. Disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier> [Última consulta: 18 de noviembre de 2023] y “EE.UU. concluye que no hay terrorismo en la Triple Frontera”, *abc color*, 25 de septiembre de 2012. Disponible en <http://www.abc.com.py/edicion->

En esta línea de control y ataque al terrorismo internacional, el gobierno de Washington, solicitó ayuda a la región y a Argentina, con el envío de tropas nacionales a Irak. Sin embargo, el PEN, primero encabezado por Duhalde y luego por Kirchner, manifestó que Argentina no participaría militarmente, aunque puso a disposición de las Naciones Unidas profesionales y personal técnico para ayuda humanitaria en caso de ser necesario¹⁰⁹⁷. Tras el avance del conflicto a lo largo de 2003, y tras la invasión a Irak por parte de Estados Unidos, la postura argentina se radicalizó y el PEN dio a conocer su posicionamiento a través del Ministro de Defensa, José Pampuro, quien explicó que el envío sólo se haría "si el pedido lo hace un gobierno elegido por el propio pueblo iraquí (...) Respetamos el principio de autodeterminación, y hoy Irak es un país invadido"¹⁰⁹⁸. Por lo que, desde esta posición, Argentina no colaboró con Estados Unidos en su pedido e incluso criticó el uso de la fuerza y la falta de cumplimiento con el derecho internacional, respecto la autodeterminación de los pueblos.

Por otro lado, durante esta etapa, el PEN participó en las reuniones preparatorias para la VII Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación del 2005, teniendo en consideración los cambios propios de la coyuntura internacional, especialmente el panorama estratégico tras el 11S, es decir, el contexto de agravamiento de los conflictos internacionales en ausencia de negociaciones. No obstante, la posición argentina reafirmó el valor de dar continuidad a la celebración de las reuniones tendientes a cumplimentar los objetivos tradicionales del TNP sobre el desarme nuclear, la no proliferación, la importancia del acceso a las tecnologías nucleares con fines pacíficos, así como también defendió el derecho a la transferencia de dichas tecnologías hacia los países en desarrollo¹⁰⁹⁹.

Otro de los temas en la agenda volvió a estar representado en esta etapa por el movimiento de No Alineados, ámbito al que Argentina retornó en 2006, tras su retiro, quince años antes. El regreso se dio en la cumbre celebrada en La Habana. Sin embargo, entre los

impresa/politica/estados-unidos-concluyeque-no-hay-terrorismo-en-triple-frontera-454964.html [Última consulta: 18 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁷ "Duhalde le dirá a Bush que Argentina no irá a la guerra", *La Capital*, 31 de enero de 2003. Disponible en https://archivo.lacapital.com.ar/2003/01/31/articulo_36.html [Última consulta: 19 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁸ Jorge Rosales, "La Argentina pone condiciones para el envío de tropas a Irak", *La Nación*, 10 de diciembre de 2003. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-pone-condiciones-para-el-envio-de-tropas-a-irak-nid553398/> [Última consulta: 22 de noviembre de 2023].

¹⁰⁹⁹ Marcelo F. Valle Fonrouge, *op. cit.*, p. 56.

modos de participación en el NOAL (miembro pleno, observador o invitado a una cumbre) el gobierno eligió el tercero que sólo le permitió asistir a la apertura y a la clausura de la reunión en Cuba, pero no a las deliberaciones¹¹⁰⁰. Sin embargo, este accionar, implicó un giro respecto a lo sucedido en 1991 (cuando Menem abandonó el movimiento) en tanto constituyó un acercamiento hacia un espacio que, históricamente, fue crítico de Estados Unidos.

3.6.2 El discurso de la autonomía como “fin de la indignidad”

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

Como correlato de la práctica política, en el ámbito discursivo nacional, las cuestiones de seguridad externa ocuparon un espacio relevante entre 2002 y 2007. En el ámbito interno, esto se plasmó inicialmente en la aparición de una caracterización de la política exterior como “digna” y “respetable”, que comenzó a aparecer en las enunciaciones de Eduardo Duhalde ante la Asamblea Legislativa al mencionar: “Después de una etapa que rozó con la indignidad, somos *nuevamente respetados, consultados* y muchas veces protagonistas”¹¹⁰¹.

Asimismo, a partir de 2003, el terrorismo comenzó a tomar mayor protagonismo con la llegada al poder de Néstor Kirchner, quien en su primer mensaje de apertura de sesiones anunció su compromiso con la lucha contra el mismo asociándolo a los atentados locales, aunque dejó expresamente aclarado que ello no implicaba para Argentina el envío de tropas a combatirlo, alejándose de este modo, del pedido del gobierno de Estados Unidos:

La lucha contra el terrorismo internacional, que tan profundas y horribles huellas ha dejado en la memoria del pueblo argentino, nos encontrará dispuestos y atentos para lograr desterrarlos de entre los males que sufre la humanidad (...) sostenemos una firme posición de condena al terrorismo internacional pero defendemos la paz y la tarea de las Naciones Unidas (...) quiero ser muy claro en esto: no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak¹¹⁰².

¹¹⁰⁰ Marcela Valente, “No alineados- Argentina: cauto regreso a la cumbre”, *Inter Press Service Agencia de Noticias*, 7 de septiembre de 2006. Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2006/09/no-alineados-argentina-cauto-regreso-a-la-cumbre/> [Última consulta: 20 de noviembre de 2023].

¹¹⁰¹ *Mensaje del Presidente Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2003, *op. cit.*

¹¹⁰² *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 25 de mayo de 2003, *op. cit.*

En este sentido, la relación con Estados Unidos, en el ámbito nacional, fue presentada discursivamente desde el 2004 como el inicio de una nueva etapa basada en “*relaciones equilibradas, soberanas e independientes*, tendientes al fortalecimiento de la paz y la seguridad, asentadas en el derecho internacional (...) el *respeto a nuestras convicciones*, la historia y las prioridades nacionales”. De este modo, el respeto al derecho internacional apareció como una justificación a la decisión de no enviar tropas a Irak, así como también el uso discursivo de las “convicciones”, “historia” y “prioridades nacionales” expresaron un límite ante los requerimientos de Estados Unidos. En la misma línea, Kirchner buscó diferenciarse de los anteriores mandatos menemistas asociados a alineamientos automáticos con la potencia (momento en que incluso se enviaron naves a la guerra del Golfo). En este sentido, expresó: “Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales”¹¹⁰³ que explícitamente, remarcó, se referían a Estados Unidos: “Hablamos de una relación seria, amplia y madura con los Estados Unidos de América”¹¹⁰⁴.

Consecuente con este planteo, la seguridad internacional del país y la toma de decisiones en el ámbito externo, se asoció a una nueva política exterior vinculada con la necesidad de tener un posicionamiento propio, sin condicionamientos, aunque, a la vez, acorde al lugar relativo de Argentina en el mundo. De ese modo en 2004 Kirchner se refirió en los siguientes términos: “en ese mundo la Argentina debe tratar *de ocupar con postura propia, sólida, juiciosa y digna, un lugar*. Ese lugar estará siempre *condicionado por su peso específico*”¹¹⁰⁵. En la misma ocasión, el mandatario abordó la necesidad de esclarecer los atentados de 1992 y 1994 en Argentina, haciendo de esto una “cuestión de estado”, en línea con el compromiso asumido por Argentina frente al terrorismo internacional.

Durante el discurso de 2005 la política exterior fue asociada, de modo explícito a la autonomía, entendida como la participación en cuestiones externas a partir de la toma de decisiones independientes, en un contexto internacional que era percibido como de cambio y transición: “hemos reafirmado la *determinación de no renunciar a nuestra autonomía* en

¹¹⁰³ *Ibidem.*

¹¹⁰⁴ *Ibidem.*

¹¹⁰⁵ *Mensaje del Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2004, *op. cit.*

las decisiones y participar de manera activa y constructiva a favor de un nuevo orden mundial”¹¹⁰⁶. En esta línea, al año siguiente, el mandatario señaló al terrorismo internacional como un “flagelo” a la seguridad internacional y presentó el apoyo y contribución del Estado argentino para controlarlo y eliminarlo, aunque teniendo en cuenta el “respeto al derecho internacional y los derechos humanos”¹¹⁰⁷, en una crítica implícita a la guerra e invasión iniciada por Washington en Irak.

Asimismo en 2006, el discurso de Kirchner presentó a la defensa como parte central de la política exterior argentina, la cual tenía como uno de sus ejes principales la no proliferación nuclear, asociada a la “vocación pacífica” de Argentina y a la tradicional postura del país en relación al compromiso con los desarrollos pacíficos:

La política de defensa nacional, como una política de Estado, sostiene la concepción de la defensa como componente activo de la política exterior. En este marco, la Argentina tiene una proverbial vocación pacífica y de amistad hacia todos los pueblos del mundo, lo cual constituye el eje esencial en el cual se apoya nuestra política de defensa (...) Propiciamos la cooperación nuclear y espacial con fines pacíficos y continuamos con nuestra activa política en materia de desarme y no proliferación¹¹⁰⁸.

En el mismo sentido, en 2007 el mandatario argentino expresó:

Nuestro apego hacia la paz se expresa también en el compromiso con el desarme y la no proliferación. La Argentina ha planteado en forma muy clara en los foros internacionales su posición de respeto al derecho inalienable de cada país a desarrollar un programa nuclear con fines pacíficos, principio consagrado en el Tratado de No Proliferación y al mismo tiempo la obligación de cooperar con el Organismo Internacional de Energía Atómica en la aplicación de su sistema de salvaguardias¹¹⁰⁹.

Este mensaje recuperó la noción de “derecho al desarrollo nuclear con fines pacíficos” como un eje de la agenda en seguridad internacional del país (tema que había desaparecido de los discursos previos) así como también retomó el compromiso con el TNP y con los restantes tratados firmados en la materia, por parte de Argentina.

¹¹⁰⁶ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2005, *op. cit.*

¹¹⁰⁷ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2006, *op. cit.*

¹¹⁰⁸ *Ibidem.*

¹¹⁰⁹ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2007, *op. cit.*

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

En cuanto a las presentaciones discursivas en el nivel externo, en la Asamblea de Naciones Unidas, éstas también reflejaron la centralidad de las cuestiones de seguridad internacional para Argentina a partir de 2002. Inicialmente, el entonces canciller Carlos Ruckauf, se refirió a la no proliferación, y al compromiso argentino al hacer hincapié en ratificar la vocación pacífica de la Argentina y su interés por contribuir a la solución de los graves conflictos¹¹¹⁰.

Posteriormente, tras la asunción de Kirchner, la no proliferación nuclear se asoció con otro de los temas centrales respecto la seguridad externa en esta etapa: el terrorismo internacional. Los discursos de los representantes nacionales dieron centralidad a la cuestión. En 2003 el presidente enfatizó que: “Desde nuestra perspectiva, las amenazas contemporáneas a la paz provienen tanto de la acción criminal del terrorismo como de la proliferación de armas de destrucción masiva”¹¹¹¹. Asimismo, en cada una de las presentaciones hubo expresiones respecto el compromiso argentino en la lucha contra las mismas expresadas como “máxima prioridad”, así como también referencias a la solidaridad del país, a partir de la empatía generada por los atentados sucedidos de los años '90 en Buenos Aires: “Sabemos qué estamos diciendo. Nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas”¹¹¹².

De este modo, desde su primera presentación, Kirchner se refirió a la búsqueda de una acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo y planteó la necesidad de pensar la misma desde una nueva racionalidad dado que el “enemigo” utiliza una lógica distinta: “Estamos ante un enemigo cuya lógica es provocar reacciones simétricas a sus acciones. Tanto peor, tanto mejor, es su escenario más deseado y forma parte de esa lógica la creciente espectacularidad, casi cinematográfica, de sus operaciones”¹¹¹³. El posicionamiento nacional se basó, de este modo, en argumentar a favor de una solución que excediera la respuesta

¹¹¹⁰ *Mensaje del canciller Carlos Ruckauf ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de septiembre de 2002.

¹¹¹¹ *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 2003.

¹¹¹² *Ibidem*.

¹¹¹³ *Ibidem*.

unilateral, dado que ésta última podía acabar mostrando a los victimarios como víctimas. En palabras del presidente:

... la sola respuesta de la fuerza, por más contundente que esta sea o parezca, termina en muchos de los casos presentando a los victimarios como víctimas. Se cierra de esta manera, en un círculo perfecto, la lógica perversa a la que aludimos¹¹¹⁴.

Por otro lado, los discursos sobre la seguridad internacional desde la perspectiva nacional presentaron en esta etapa una crítica implícita al rol de Estados Unidos y las potencias que acompañaron la intervención en la denominada “guerra contra el terrorismo”. Esta se basó en la vinculación que el Ejecutivo Nacional hizo entre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos, relación que quedó plasmada en los discursos de 2004. El mandatario argentino señaló el respeto al derecho internacional como un pilar básico de la respuesta al terrorismo, asociado a la búsqueda de la defensa de la esfera estatal, por un lado, y al respeto de los derechos por otro. De este modo, marcó una distancia con la posición de Estados Unidos al incorporar la posibilidad de que existieran violaciones a determinados derechos en nombre, precisamente, de la lucha contra el terrorismo. En este sentido, en 2004 Kirchner planteó que:

Existe una necesaria vinculación entre el respeto a los derechos humanos y la lucha contra el terrorismo y debe preservarse el equilibrio entre la defensa que el Estado debe realizar y el respeto de los derechos humanos. Es central, para enfrentar con éxito al terrorismo, contar con legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional¹¹¹⁵.

Si bien durante 2005 los temas de seguridad internacional estuvieron ausentes en el discurso, recobraron centralidad en 2006 en relación al objetivo planteado por el PEN de lograr un desarrollo nuclear pacífico, sujeto a la verificación de los organismos internacionales y basado en el respeto de los compromisos internacionales asumidos, que respaldaban la trayectoria argentina: “El compromiso de la Argentina con el desarme y la no proliferación de armas nucleares, nuestra adhesión al Tratado sobre la no proliferación y nuestra larga práctica en la materia son por todos conocidos”¹¹¹⁶. En la misma oportunidad, al cumplirse cinco años de los atentados en Nueva York, Kirchner reiteró la condena al

¹¹¹⁴ *Ibidem*.

¹¹¹⁵ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 2004.

¹¹¹⁶ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2006.

terrorismo y el posicionamiento argentino respecto a no aceptar ningún argumento que intentara justificar tal metodología, aunque remarcó, nuevamente, la relevancia del respeto a los derechos humanos y el respeto a las leyes locales al momento de enfrentar al terrorismo global, en una nueva crítica al rol de Estados Unidos en Irak:

...si para enfrentar a ese terrorismo global se recurre a una violación global de los derechos humanos, el único victorioso en esa lucha será el terrorismo. Sólo se obtendrán avances firmes en esa pelea si se enmarca en el respeto a las leyes locales y las normas y convenciones internacionales¹¹¹⁷.

Finalmente, en su última presentación ante la ONU en 2007 además de mencionar que “Argentina desarrolla, consume y exporta energía nuclear con fines pacíficos”¹¹¹⁸, el presidente puso de manifiesto una crítica respecto a la falta de compromiso que, por el contrario, expresaba el accionar de algunas potencias respecto del desarrollo de nuevos instrumentos de terror y destrucción, solicitando que “[quienes] sí poseen esas armas procedan a su progresiva y efectiva eliminación”.¹¹¹⁹ En el mismo tono, señaló la existencia de arsenales nucleares que no se habían eliminado y la falta de compromiso frente a los acuerdos por parte de quienes detentaban tales armas: “En los últimos años hemos visto cómo los compromisos en materia de desarme se han visto erosionados de modo permanente. Los arsenales nucleares siguen siendo desproporcionadamente grandes y los acuerdos de desarme nuclear se han ido paralizando”¹¹²⁰. De este modo, esta crítica especialmente dirigida a Estados Unidos, que había sido característica de la primera etapa (a partir de 1983 con Alfonsín) retornó al escenario de Naciones Unidas, asociada a un nuevo contexto.

Por otro lado, en el mismo discurso, el PEN se refirió al terrorismo culpabilizando no solo a los responsables directos de los actos terroristas sino también a “quienes lo auspicien, financien o protejan, sean éstos personas o países”¹¹²¹. En el mismo sentido mencionó a los atentados en Buenos Aires como un ataque a la soberanía argentina cuyas víctimas y familiares (al igual que los de las otras ciudades que recibieron ataques) merecen justicia y condena a los culpables. Asimismo, por primera vez desde la Asamblea General

¹¹¹⁷ *Ibidem.*

¹¹¹⁸ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 2007.

¹¹¹⁹ *Ibidem.*

¹¹²⁰ *Ibidem.*

¹¹²¹ *Ibidem.*

de Naciones Unidas, el mandatario pidió por la colaboración del gobierno de Irán para indagar a los ciudadanos de dicho país acusados de actuar en los atentados argentinos.

3.6.3 Consideraciones de la cuarta etapa

A partir de estos elementos, es posible señalar que la etapa iniciada en 2002 y finalizada en 2007 se caracterizó por cierta coherencia en cuanto al contenido de los discursos respecto de los temas de seguridad externa en el ámbito nacional e internacional; como así también existió una coherencia entre éstos y la práctica política.

En cuanto a la práctica política de esta etapa, el PEN se comprometió a mantener el respeto por el TNP y participó en las conferencias de revisión de dicho tratado. Asimismo, condenó el terrorismo internacional y adhirió a nuevos protocolos y convenciones como la Convención Interamericana y los Convenios Internacionales para su Represión. Además, se incorporó al Mecanismo 3+1 en la Triple Frontera en colaboración con Estados Unidos para detectar posibles unidades terroristas.

Sin embargo, el acercamiento a Estados Unidos en los temas de la agenda se vio limitado o atravesado por el objetivo del PEN de establecer una relación “madura” que reemplazara a los anteriores “alineamientos automáticos” al menos en dos cuestiones: la negativa a enviar tropas a Irak como parte de la guerra al terrorismo iniciada por Washington; y el regreso de Argentina a la Conferencia de NOAL como miembro invitado de un espacio históricamente crítico de Estados Unidos.

Asimismo, la práctica política, tuvo su correlato también en los discursos del gobierno. En este sentido, entre 2002 y 2007, el PEN expuso el compromiso del país en relación a la no proliferación nuclear y la lucha contra el terrorismo (siguiendo los intereses estadounidenses) aunque enfatizó en ciertas críticas al gobierno de Washington. De este modo, si bien se condenó al terrorismo internacional, se instó a abordarlo desde Naciones Unidas, el Derecho Internacional y el respeto a la autodeterminación de los pueblos. Por lo que, desde esta perspectiva, el gobierno nacional criticó a Estados Unidos y a las grandes potencias en cuanto al avasallamiento de los derechos humanos en la guerra contra el terrorismo y en la posterior invasión a Irak. Asimismo, la defensa de la paz, fue asociada discursivamente con el desarme y la no proliferación, con lo cual se criticó la falta de

compromiso por parte de algunas potencias en cuanto a la disminución de su arsenal nuclear. De este modo, el discurso presentó un acompañamiento de los lineamientos básicos pregonados por Estados Unidos (compromisos para eliminar el terrorismo, defensa del desarme y apoyo a la no proliferación) aunque se mantuvo crítico en aspectos puntuales. Por su parte, la autonomía fue definida explícitamente desde la agenda de la seguridad internacional como una determinación estatal asociada a tomar decisiones independientes y a *ocupar con postura propia, sólida, juiciosa y digna*, un lugar condicionado por el *peso específico del país*.

De este modo, Argentina se acercó al gobierno de Washington especialmente en los reconocidos como “problemas comunes” para la seguridad internacional, que coincidentemente fueron temas que, en los términos de Juan Carlos Puig, podían caracterizarse como “cruciales” para Estados Unidos en tanto potencia (dado que se presentó dispuesta a usar la fuerza para lograr sus objetivos). Sin embargo, esto no llevó a que el PEN llevara a cabo una política basada en el “seguidismo” de la potencia, sino que, partiendo de reconocer el lugar de Argentina y el rol de Estados Unidos en un contexto de transición y en el que la potencia veía desafiada su hegemonía, el gobierno nacional hizo uso de las oportunidades y espacios para tomar decisiones basadas en el “*respeto a nuestras convicciones, la historia y las prioridades nacionales*”. Por lo que es posible señalar que las cuestiones de seguridad externa de esta etapa se vincularon con la autonomía en términos positivos entendida como un margen de maniobra posible o como “Autonomía heterodoxa” desde la teoría de Puig. Es decir que el gobierno tomó decisiones en base a sus objetivos propios y discrepó con Estados Unidos en la medida en que reconoció que esto no afectaba los temas cruciales de la misma, en los cuales acompañó. La capacidad de distinguir entre unos y otros, y de conocer las posibilidades y los límites o las “líneas de borde de la potencia”, en términos de Puig, es lo que permitió construir autonomía.

3.7 Conclusiones parciales

Este capítulo partió del objetivo de dar cuenta de los cambios, fluctuaciones y permanencias que entre 1983 y 2007 tuvo el posicionamiento argentino en los temas de

seguridad internacional de la agenda de política exterior, en relación a la no proliferación nuclear (asociada también a la participación nacional en el NOAL y en el Grupo de los Seis por el desarme); el Proyecto Cóndor II y el terrorismo, a partir de las interpretaciones que el Poder Ejecutivo Nacional hizo de la autonomía. Con este objetivo, se definieron en la primera parte las nociones de seguridad internacional en relación a la defensa, y se describió el recorrido que Argentina realizó desde mediados del siglo XX en pos de configurar su posicionamiento en el área.

Posteriormente, el capítulo se adentró en la cuestión de la autonomía partiendo de la premisa de que no ha existido una única forma de interpretarla y de que estas interpretaciones se han plasmado en el discurso y en la práctica política de los distintos gobiernos nacionales desde 1983, acorde a las características que el contexto brindó pero, fundamentalmente, a partir de las lecturas que los gobiernos hicieron del orden internacional y del rol de Estados Unidos, así como del propio rol de Argentina en aquel.

De este modo, a partir del análisis y sistematización de las fuentes se logró diferenciar cuatro etapas. La primera entre 1983 y 1989 en que la autonomía se asoció a una posibilidad y oportunidad para el gobierno nacional, vinculada a la interpretación de la misma como un “margen” de maniobra; la segunda que abarcó el año 1990 y se caracterizó por constituir un momento de redefinición y transición, desde una autonomía interpretada como “margen” hacia otra interpretada como “costo” o “alineada” a Estados Unidos. La tercera etapa abarcó desde 1991 a 2001 y se caracterizó por el predominio de la autonomía como un “costo” político y económico; y, la última, que se distinguió entre 2002 y 2007, se caracterizó por el retorno de la autonomía interpretada como alternativa y oportunidad de uso de los “márgenes de maniobra”.

En este sentido, la primera etapa entre 1983 y 1989, se caracterizó por: la negativa del gobierno de Alfonsín primero y Menem después, a firmar el TNP y el tratado de Tlatelolco entendidos como “discriminatorios”; la permanencia de Argentina dentro del movimiento de No Alineados y; la continuación del desarrollo del proyecto Cóndor II, aún ante la desconfianza que éste generaba a nivel internacional (y especialmente para Estados Unidos) en el contexto de tensión que caracterizó el enfrentamiento entre el Este y el Oeste durante la Guerra Fría. La justificación brindada desde el discurso a este accionar estuvo

asociada a la defensa de objetivos e intereses como la toma de decisiones independientes y el derecho al desarrollo de tecnologías nucleares con fines pacíficos, y si bien respondió a una lectura del sistema internacional basada en las asimetrías de poder y por consiguiente, en una percepción de Argentina como país no central en el sistema internacional, esto no condicionó totalmente el accionar del PEN limitando sus acciones frente a Estados Unidos. Por el contrario, propició la búsqueda dentro de dicho “orden”, de espacios desde los cuales “construir” autonomía desde los márgenes y en los términos de Juan Carlos Puig y su catalogación de la Autonomía heterodoxa. Esto implicó la existencia de un grado de confrontación/ divergencia con Estados Unidos que, sin embargo, no involucró un rompimiento de las relaciones con la Casa Blanca, dado que quienes condujeron políticamente el gobierno, reconocieron que existían intereses “vitales” para la potencia en el área (en los que estaría dispuesta a usar la fuerza) y en los que era necesario actuar con ella (por ejemplo, Argentina apoyó el desarme, la no proliferación de armas nucleares y los desarrollos nucleares con fines pacíficos entendidos como objetivos cruciales para Estados Unidos, aunque criticó que esto no fuera realizado en condiciones equitativas para todos los países). Esta habilidad para reconocer el punto en que los intereses de Estados Unidos se convierten en vitales o estratégicos, le permitió a Argentina tensar la relación sin romperla, aumentando los márgenes de autonomía, entendidos como “máxima capacidad de decisión” y libertad de disentir con la potencia, lo que implicó en ocasiones saber “caminar al filo de la navaja”.

Una segunda etapa se distinguió durante 1990 momento en que la autonomía comenzó a ser redefinida, en un contexto caracterizado por el triunfalismo estadounidense y la difusión de nuevas pautas económicas y políticas. En este marco, el gobierno de Carlos Menem comenzó progresivamente a modificar su posicionamiento: propició el debate sobre modificar e incorporarse al Tratado de Tlatelolco, participó en la conferencia de revisión como estado observador del TNP, finalizó el proyecto Cóndor II y decretó el envío de fuerzas tras la invasión de Irak sumando apoyos a la alianza con Estados Unidos. Asimismo, mantuvo en el discurso ciertas críticas a la falta de transparencia respecto de los desarrollos nucleares de otros países, aunque su mensaje comenzó a plagarse de gestos de acercamiento al gobierno de Washington. Estos cambios, aún con ciertas ambivalencias especialmente en el discurso, evidenciaron una transición en el modo de interpretar la autonomía que lo acercó

a la propuesta de Carlos Escudé, para quien la autonomía debía analizarse desde los costos que tiene la confrontación y la divergencia con las potencias y, por el contrario, los beneficios de mantener buenas relaciones.

La tercera etapa se identificó entre 1991 y 2001 e involucró a los mandatos de Menem y de la Rúa. Vinculada a una nueva interpretación de la autonomía como “alineamiento” que se visibilizó en el cambio de la posición nacional ante los temas de la agenda y en la estrecha vinculación con Estados Unidos, que comenzó a gestarse en 1990. Este cambio se consolidó a comienzos de la década, y se presentó como contracara de las políticas de años anteriores (que fueron entendidas como una búsqueda de prestigio derivada de una altanería innecesaria y confrontativa que aisló al país). De este modo, en un contexto de plena hegemonía del gobierno de Washington, la autonomía se vinculó a los postulados de Escudé y a la necesidad de analizar los costes de usar la libertad de maniobra del país y hacer de ésta una “inversión”, en vez de un “consumo”. Ateniéndose a esta perspectiva, las políticas nacionales apuntaron a evitar los disensos, las sanciones y las actitudes no cooperativas con el mundo desarrollado, especialmente con Estados Unidos. En esta línea, la Argentina se retiró del movimiento de No Alineados, abandonó y desarmó definitivamente el Proyecto Cóndor II y firmó los tratados de no proliferación nuclear. Consecuente con estos actos, el discurso que acompañó esta etapa, no tuvo referencias explícitas a la autonomía, aunque implícitamente la desligó de los vínculos con nociones como las de libertad e independencia. Por lo tanto, la agenda de seguridad de esta etapa mostró una redefinición en el posicionamiento nacional en cuanto a sus temas centrales a partir de la interpretación de las características del sistema internacional y del rol Estados Unidos, poniendo de manifiesto, por un lado, la subordinación al poder y por otro, el pragmatismo como ejes rectores de la toma de decisiones. Desde esta lectura, el interés en generar una alianza estratégica con el gobierno de Washington, brindaba la oportunidad de incorporarse al primer mundo y obtener ciertos beneficios a nivel de prestigio, pero también de crecimiento y desarrollo, alejándose de los costos de confrontar. Tal como se manifestó, tras los cambios, en los acuerdos obtenidos con la NASA, el ingreso a círculos de proveedores nucleares o al régimen del MTC (gracias al apoyo de Estados Unidos) entre otros.

A partir de 2002 y hasta 2007 se identificó una cuarta etapa en que la autonomía se asoció al retorno de su significado como posibilidad u oportunidad de uso de los márgenes de acción. En estos términos, los lineamientos autonomistas de la primera etapa reaparecieron en los temas de la agenda de seguridad internacional, especialmente enfocados en el terrorismo internacional. Durante los gobiernos de este período (de Duhalde y Kirchner) existió una convergencia con el gobierno de Washington en lo que éste último consideró como un tema/ interés estratégico asociado a la “guerra contra el terrorismo”. De este modo, si bien el PEN, condenó el terrorismo y acompañó el establecimiento del Mecanismo 3+1 puesto en marcha en la Triple Frontera argentina con apoyo de Estados Unidos para identificar vínculos con organizaciones, se distanció y mostró crítico en otros aspectos puntuales: se negó ante el pedido de Bush de participar con el envío de tropas a Irak, y criticó abiertamente al avasallamiento de los derechos humanos y el uso del Derecho Internacional tras la invasión. Asimismo, en un contexto externo marcado por las nuevas amenazas, en que la atención de Estados Unidos se centró especialmente en Medio Oriente, el discurso nacional recuperó la noción de autonomía asociada explícitamente al respeto de las “propias convicciones” y a la “dignidad” como posibilidad de hacer valer el posicionamiento nacional y la capacidad de decisión. De este modo, esta cuarta etapa manifestó un retorno a una interpretación heterodoxa de la autonomía en los términos de Puig, al propiciar desde el discurso y la praxis la toma de decisiones independientes, permitiendo manifestar disensos con Estados Unidos sin llegar al límite de confrontar con los intereses estratégicos o vitales de la potencia en los temas de seguridad global.

A partir de estas etapas delimitadas es posible señalar que entre 1983 y 2007 los temas de la agenda de seguridad internacional analizados estuvieron atravesados por distintas interpretaciones de la autonomía. Sin embargo, como se señaló al principio de esta tesis, la autonomía por sí sola, resulta un concepto que poco tiene para ofrecer si no se tiene en cuenta la relación existente entre el plano internacional (y dentro de éste, el rol de Estados Unidos) y las oportunidades o limitaciones que ofrece, y el plano nacional.

En este sentido, como se desprende del recorrido realizado en este capítulo, la interpretación dominante de autonomía en cada etapa es situada y su alternancia manifiesta una relación que se corresponde en gran medida, con las características del sistema

internacional y con el rol de Estados Unidos como potencia dominante, pero además, y fundamentalmente, con el modo en que quienes estuvieron a cargo del PEN interpretaron dicho contexto y rol de la potencia.

De este modo se explican las coincidencias existentes en las interpretaciones de autonomía que excedieron la pertenencia de los gobiernos a un mismo signo partidario. Por ejemplo, la primera etapa que incluye a Alfonsín (UCR) y el primer año del gobierno de Menem (PJ) que es, a la vez, coincidente con la cuarta etapa de Duhalde y Kirchner (PJ). Es decir, gobiernos radicales y peronistas compartieron la interpretación heterodoxa o como “margen” de la autonomía en dos momentos históricos distintos: el primero durante la Guerra Fría y el segundo, en el momento posneoliberal o de transición del orden internacional hegemónico. Por lo que, los gobiernos nacionales, apuntaron a ganar espacios de independencia en la toma de decisiones en coincidencia con tiempos de disputa en el orden internacional para el poder estadounidense. Asimismo, la segunda etapa que comprende desde 1991 hasta 2001 incluyó dos mandatos de Menem (PJ) pero también el del gobierno de de la Rúa (alianza opositora al PJ con mayoría UCR) con una interpretación de la autonomía como “costo” en los términos de Escudé y en un momento de plena hegemonía estadounidense. Asimismo, en este capítulo se detectó que los cambios en la interpretación de la autonomía y por ende, la variación entre una etapa y otra pueden darse de forma paulatina a través de una serie de acciones y discursos y no a partir de un momento o hecho concreto, por lo que puede evidenciarse como un tránsito/ transición que muestra una convivencia momentánea de más de una interpretación, tal como sucedió durante 1990 durante la presidencia de Menem, en el paso de una interpretación predominante de la autonomía como “margen” hacia una incipiente como “costo”, coincidente con un momento de triunfalismo estadounidense tras el fin de la Guerra Fría.

Por lo tanto, las conclusiones parciales, reafirman el planteo con que se inició la investigación: las interpretaciones de la autonomía en tanto que sustento eidético de la agenda de política exterior (en este caso en el área de seguridad internacional) han variado entre 1983 y 2007 asociadas a particularidades históricas y coyunturales y, especialmente, a la interpretación que de ellas hicieron los tomadores de decisiones gubernamentales nacionales.

CAPÍTULO 4

Argentina en el MERCOSUR.

**La autonomía en los temas de integración regional de
la agenda de política exterior**

En los capítulos previos se inició un recorrido que partió de reconstruir los contextos nacionales e internacionales de Argentina entre 1983 y 2007, para luego indagar sobre la presencia de las interpretaciones de autonomía en los principales temas de la agenda de política exterior nacional, propósito central de esta tesis. De este modo, luego de analizar la cuestión de la deuda con el FMI en el capítulo 2, y los temas de seguridad internacional en el capítulo 3, en este cuarto apartado se aborda la integración de Argentina en el MERCOSUR.

El tema de la integración regional ha ocupado un lugar central en la política exterior nacional de los últimos cuarenta años¹¹²². Sin embargo, esta agenda ha oscilado y se ha visto tensionada históricamente hacia dos polos: 1) un esquema integrador latinoamericanista con énfasis en el Cono Sur (con Brasil como eje y un objetivo regional-latinoamericano plasmado primero en la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), luego en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y, posteriormente, en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)); y 2) un esquema panamericanista impulsado por Estados Unidos (con una propuesta de integración hemisférica desde principios del siglo XX, devenido hacia los años '90 en Alianza de Libre Comercio de las Américas (ALCA)).

En este sentido, este último capítulo, se enfoca en la integración de Argentina en el Cono Sur y más específicamente en el eje MERCOSUR, aunque atendiendo, por su intermedio, a las relaciones con Estados Unidos. Esto obedece a que el país del Norte se constituyó durante todo el período en un actor con capacidad para limitar o propiciar ciertas

¹¹²² Tal como se manifiesta en los trabajos de Julián Kan y Andrés Musacchio, "Argentina frente a la integración regional", en Mario Rapoport, *Historia Oral de la política exterior argentina, op. cit.*, pp. 143-194; Miguel Agustín Torres, "MERCOSUR y su lugar en la política exterior argentina", *Ciencia Política*, 3 (2) 2007, pp. 279-307; Gabriel Wolf, "El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetiva orientado al desarrollo", *Densidades. Revista de integración regional*, 9, 2012, p. 66; Raúl Bernal-Meza, "Política y economía en la segunda mitad del siglo XX: una interpretación sobre la evolución de la integración latinoamericana", *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, 8, 2006, pp. 139-158; Anabella Busso (coord.) *Modelos de desarrollo...*, *op. cit.*; Andrés Musacchio, "De la ALALC al MERCOSUR: la experiencia argentina", en Mario Rapoport y Hernán Colombo (comp.) *Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2007; Mercedes Botto y Andrea Bianculli, "The case of Argentine Research in Building Regional Integration", en Diana Tussie (ed.) *The politics of trade: the role of research in trade policy and negotiations*, Dordrecht, Republic of Letters, 2009, pp.83-109; Leonardo Granato, "Un recorrido por las fases de la integración sudamericana de la mano de las políticas externas de Brasil y Argentina", *La revista del CCC*, 16, 2012.

formas de integración, por lo que el accionar de Argentina en esta área estuvo atravesado indefectiblemente por los vínculos que el país estableció con la propia región, por un lado, y con el gobierno estadounidense por el otro. Dichos vínculos han oscilado entre momentos de acercamiento y distanciamiento, de tensión y distensión, acompañados por los cambios y configuraciones propias del sistema internacional.

Desde la perspectiva de esta tesis, las variaciones en la estrategia de integración con los estados vecinos y en el tipo de vínculo establecido con la potencia, están condicionadas, en parte, por la forma en que quienes ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) leyeron e interpretaron el contexto internacional y regional, el rol de Estados Unidos y la relación con dicho país, generando, de este modo, distintas interpretaciones de la autonomía. Tales interpretaciones se plasmaron a su vez, en una determinada acción política y discursiva que configuró y conformó las estrategias de integración. De este modo, la identificación de las interpretaciones de la autonomía tiene un rol clave, dado que permiten dar cuenta e interpretar los cambios y permanencias respecto de las políticas de integración de la política exterior argentina a lo largo de las décadas.

Atendiendo a las cuestiones señaladas, son objetivos de este capítulo identificar, describir e interpretar las distintas etapas que atravesó la agenda de política exterior argentina respecto de la integración regional en el MERCOSUR, teniendo como criterio ordenador la interpretación del PEN sobre la autonomía.

Para lograr tal identificación se examinan, por un lado, los discursos del Ejecutivo ante la Asamblea Nacional Legislativa y ante la Asamblea de Naciones Unidas que permiten distinguir dos ámbitos de enunciación (nacional e internacional) y, por otro, aquellos documentos que dan cuenta de la praxis política. Dentro de este último grupo se encuentran: *Acuerdos* (de Complementación Económica Suscrito entre Argentina y Brasil -Acuerdo N°14- 1990; 4+1, 1991 y *Rose Garden Agreement*, 1991); *Actas* (de Buenos Aires para la Integración Argentino-Brasileña, 1986; de Amistad Argentino- Brasileña “Democracia, Paz y Desarrollo”, 1986; de Buenos Aires, 1990; de Copacabana, 2004) *Tratados* (de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, 1988; de Asunción, 1991); *Consensos* (de Guayaquil, 2002; de Buenos Aires, 2003); *Protocolos* (de Brasilia para la Solución de Controversias, 1993; de Ouro

Preto, 1994; de Ushuaia, 1998); *Declaraciones* (de Iguazú, 1985; de Las Leñas, 1992; de Principios, suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas, 1994; Ministerial, Área de Libre Comercio de las Américas, 2003; de Cuzco, 2004); *Comunicados* (de Brasilia, 2000; Conjunto, 2003); y *Resoluciones* de MERCOSUR (MERCOSUR/CMC/DEC. N°07/93: Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean Objeto de Dumping o de Subsidios Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común del Sur; MERCOSUR/CMC/DEC. N°13/93: Arancel Externo Común; MERCOSUR/CMC/DEC. N°18/04: Régimen de participación de los Estados Asociados), entre otros.

El análisis se sistematiza y organiza atendiendo a la mención u omisión de la autonomía, al ámbito en que se presenta y a los términos y significados con que se asocia. Asimismo, se identifican los hechos con los que la autonomía se vincula y su connotación positiva o negativa, así como la relación que se establece con Estados Unidos en la práctica y el modo en que esta es percibida y descripta desde el discurso. Esto permite identificar la coherencia entre discurso y praxis, así como también entre la forma en que el Poder Ejecutivo se presenta ante la audiencia nacional y la internacional.

El capítulo se organiza en apartados. En los primeros se señalan los conceptos teóricos indispensables para el recorrido propuesto y los antecedentes históricos de Argentina respecto la integración con la región. Posteriormente, se inicia el análisis y delimitación de las etapas. La primera, entre 1983- 1988, asociada a los primeros años del mandato de Raúl Alfonsín tras el regreso de la democracia y al desafío de practicar la autonomía en un mundo bipolar entendiéndola como una oportunidad de integrarse con los países vecinos para ganar espacios de decisión. Una segunda etapa de transición ocupa el año 1989 y abarca los meses finales de Alfonsín e iniciales de Carlos Menem, en el marco del fin de la Guerra Fría y el triunfo de Estados Unidos, en el que la integración regional entendida como una autonomía de oportunidad tiene ciertas incoherencias y críticas que marcan el inicio de una nueva interpretación, más cercana a la propuesta de la potencia estadounidense: regionalismo abierto y libre comercio. Esta nueva interpretación que

redefine la autonomía como un “costo”¹¹²³, se va a plasmar de lleno a partir de 1990 e incluso hasta el 2002, atravesando los gobiernos de Fernando de la Rúa y parte del de Eduardo Duhalde (asociada a la etapa de apogeo del modelo neoliberal y en correspondencia, en gran parte, con la plena hegemonía estadounidense). Una última etapa se distingue desde 2003 coincidiendo con el fin del gobierno de Duhalde y el inicio de la presidencia de Néstor Kirchner, en un contexto internacional en el que la hegemonía estadounidense comienza a ser disputada por un escenario de multipolaridad¹¹²⁴, frente al lento pero constante avance de China entre otras potencias, junto al resurgimiento y surgimiento de gobiernos progresistas en la región como los de Brasil (2003) y Bolivia (2006)¹¹²⁵, en los que la autonomía y la integración con el Cono Sur se constituyen en objetivos prioritarios de esta etapa.

En el último apartado se plantea, como resultado del análisis de estas etapas, las conclusiones parciales que evidencian las fluctuaciones y similitudes a lo largo del desarrollo de la agenda, demostrando el rol fundamental de la autonomía en ellas. Asimismo, se señalan las líneas a partir de las cuales se articularán las conclusiones obtenidas en los capítulos previos y temas de agenda analizados.

4.1. Integración y conceptos asociados: precisiones y límites

Para abordar la integración subregional de Argentina a través del MERCOSUR, es preciso puntualizar una serie de conceptos claves para este capítulo. Se trata de las nociones de región, regionalización y regionalismo, intrínsecamente todas, asociadas a la integración¹¹²⁶. Su definición permite centrar el recorrido de este capítulo en el Cono Sur, de manera general, y en el MERCOSUR, de manera específica.

¹¹²³ En los términos de Carlos Escudé. Véase Carlos Escudé, *El realismo de los estados débiles...*, *op. cit.*; y del mismo autor, *Principios de realismo periférico...*, *op. cit.*

¹¹²⁴ La emergencia de un mundo de mayor complejidad, multipolar o no polar, se da para algunos autores, no tanto por la decadencia de Estados Unidos, sino por la ascendencia de potencias como Brasil, Rusia y principalmente China e India. Para Fareed Zakaria, en el plano político-militar, Estados Unidos sigue siendo la única superpotencia, “pero en todas las dimensiones restantes (industrial, financiera, educativa, social y cultural) la distribución del poder está cambiando, mudándose fuera del dominio norteamericano”. Fareed Zakaria, *El Mundo después de USA*, Madrid, Editorial Espasa Calpe, 2009, p. 6.

¹¹²⁵ A los que se suma la influencia del gobierno de Hugo Chávez (desde 1999) en Venezuela.

¹¹²⁶ Para profundizar sobre este tema, véase Raúl Bernal-Meza, “El Regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” (Tema Central) *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 21 (XV) 2009, pp. 1-29; Fredrik Söderbaum, “Comparative regional integration and

En primer lugar, se parte de entender a la región como resultado de un proceso histórico- social, políticamente construida, cuya evolución y desarrollo está vinculado a los cambios de las estructuras sociales que la determinan¹¹²⁷, por lo que se encuentra en constante transformación. Más específicamente, la región refiere a una construcción que, siguiendo a Raúl Bernal- Meza y Gustavo Masera, descansa en elementos básicos comunes que facilitan la tarea de la integración, tales como: la proximidad, los valores fundamentales compartidos y las estrategias de gobernanza común¹¹²⁸. En estos términos, se asocia a un “subsistema político internacional diferenciado”, atendiendo a características tales como la geografía, la vecindad y la historia a las que se suman también, la presencia de ciertos recursos compartidos y la proximidad de sus mercados¹¹²⁹. A partir de estos elementos que configuran una región¹¹³⁰, los países se plantean la posibilidad de participar en un proceso de integración¹¹³¹. Esto responde a que los mismos “prevén que con esta agrupación pueden obtener mayores beneficios políticos y económicos que si continúan aislados”¹¹³². De este acercamiento y de las semejanzas entre los países es que resulta una agenda de cuestiones

regionalism", en Todd Landman, Neil Robinson (eds.) *The SAGE handbook of comparative politics*, London, SAGE, 2008, pp. 477-497; Pía Riggirozzi. "Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis", *New Political Economy*, 17 (4) 2012, pp.421-443; Nicolás Comini. "Debates contemporáneos sobre el regionalismo: una mirada desde la estrategia de la inserción argentina", *Estudios Sociales del Estado*, 5 (9) 2019, pp. 124-151; Lorena Oyarzún Serrano, "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates", *Revista de ciencia política (Santiago)* 28 (2) 2008, pp. 95-113.

¹¹²⁷ En los términos en que lo plantea Robert Cox, véase Robert Cox, "Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, 24 (129), 2013, pp.129-162.

¹¹²⁸ Raúl Bernal-Meza y Gustavo Masera, "El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18 (XIV) 2008. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3338/3633> [Última consulta 27 de noviembre de 2023].

¹¹²⁹ Félix Peña, "La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, 219, 2009, pp.46-58.

¹¹³⁰ Véase Peter Birle, "Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización", en Andrés Serbin (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona, Icaria Editorial - Ediciones CRIES, 2018, pp. 248-249.

¹¹³¹ Al respecto, véase Raúl Bernal-Meza, "Globalización, Regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo", en Mario Rapoport (ed.) *Globalización, Integración e Identidad Nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994, pp. 45-65; Juan Ayza, Gerardo Fichet y Norberto González, *América Latina: Integración Económica y Sustitución de Importaciones*, México D.F., Fondo de Cultura Económica- Naciones Unidas, 1975; Daniela Perrotta, "El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina", *Relaciones Internacionales*, 38, 2018, pp. 9-39.

¹¹³² Raúl Bernal -Meza, Gustavo Masera, *El retorno del regionalismo...*, op. cit.

dominantes (políticas, económicas y sociales) que reflejan problemas y oportunidades comunes, así como exigen también, respuestas colectivas.

De este modo, el regionalismo¹¹³³ expresa el conjunto de “ideas y los proyectos políticos de la región, las fuerzas formales e informales que los constituyen cuyo análisis está indisolublemente ligado a la globalización, crisis y cambio en el orden mundial”¹¹³⁴. Mientras que, la regionalización, según Sandra Zapata, es un “proceso subyacente de formación de regiones mediante relaciones fácticas, materiales e ideacionales que incluye a las fuerzas sociales y las capacidades productivas de las sociedades en cuestión; los flujos de individuos y grupos, sus vínculos e interrelaciones, la infraestructura que construyen, el intercambio de bienes, servicios, inversiones e ideas”¹¹³⁵. Dicha dinámica va más allá y al mismo tiempo sostiene los proyectos identificados como integración regional. En este sentido, como señalan Raúl Bernal- Meza y Roberto Lavagna, el proceso de regionalización no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural¹¹³⁶.

Asimismo, es oportuno señalar también que, si bien la integración puede expresar una variedad de situaciones diferentes, en todos los casos,

...la percepción de beneficios y la decisión de participar en un proceso conducente a ella es función exclusiva de los Estados y depende de la existencia de beneficios que sobrepasen los costos que lleva implícita la limitación de independencia resultante de las obligaciones contraídas¹¹³⁷.

¹¹³³ En las últimas décadas las nociones de regionalismo y regionalización han sido centro de análisis respecto su utilización en los procesos de América Latina. “En líneas generales, es posible definir la regionalización como el proceso que acompaña el aumento de la interacción y la actividad al interior de la región, mientras que el regionalismo se refiere a un proyecto político. La diferencia clave entre ambos es que la regionalización implica un acercamiento de abajo hacia arriba (*bottom-up*), caracterizado por las interacciones económicas y sociales que involucra también a actores no estatales y el regionalismo implica un acercamiento de arriba hacia abajo (*top-down*) en tanto refiere al nivel de toma de decisiones de políticas en diferentes áreas de cooperación (economía, paz, seguridad, etc.)” Daniela Perrotta y Emanuel Porcelli. “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1 (28) 2019, pp. 183-218. Al respecto, véase también Ernesto Vivares, Paul Torres Lombardo y Kristina Cvetich, “Enfoques y Cárceles Conceptuales en el Entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericano”, *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO, 2014, p. 21.

¹¹³⁴ Sandra Zapata, “El regionalismo latinoamericano en la primera década del siglo XXI: repensando la idea de autonomía”, *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7 (2) 2017, p. 74.

¹¹³⁵ *Ibidem*.

¹¹³⁶ Raúl Bernal-Meza y Roberto Lavagna (Colaborador) *Sistema mundial y MERCOSUR...*, *op. cit.*

¹¹³⁷ Raúl Bernal-Meza, “Política y economía...”, *op. cit.*, pp. 139-158.

Por tanto, en este capítulo se concibe la integración como una política estatal o pública¹¹³⁸, en tanto es parte de la formulación (o no) de la política exterior y se encuentra a cargo de los aparatos estatales, más específicamente en el caso argentino, del Poder Ejecutivo Nacional¹¹³⁹.

En Sudamérica, la integración regional ha sido abordada a partir de dos grandes enfoques. Uno que considera que existe una teoría de integración general (tanto para países desarrollados como subdesarrollados) basada en el modelo europeo como criterio de ejemplaridad desde el cual busca “medir” a otros proyectos¹¹⁴⁰. La misma, se asocia a una sucesión de cuatro etapas de integración económica¹¹⁴¹: zona de libre comercio, unión aduanera, mercado común, política monetaria común. Este planteamiento pone preeminencia en lo económico y comercial, tiende a encaminarse a la homogeneidad regional y no toma en cuenta las diferencias estructurales y las divergencias de poder nacional o polos nacionales en una misma región¹¹⁴². El otro enfoque, que no elimina al primero sino que admite al comercio como un componente más de la integración regional¹¹⁴³, tiende a reconocer que la experiencia sudamericana y su proceso de integración poseen dinámicas y características particulares que difieren de los países desarrollados¹¹⁴⁴ y se asocian a la necesidad de superación del atraso económico y consecuentemente, a la existencia de objetivos disímiles respecto los países desarrollados que imposibilitan la existencia de su estudio a partir de un modelo de integración único¹¹⁴⁵. Por tanto, en esta tesis se considera que es esta última la forma más apropiada para definir la integración

¹¹³⁸ Leonardo Granato, “MERCOSUR, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil”, *Izquierdas*, 49, 2020, p.798.

¹¹³⁹ Sobre el vínculo estado- integración, véase Mercedes Botto, “Integración regional en América Latina: ¿una alternativa para el crecimiento?”, Trabajo preparado para FLACSO, 2003, p. 2.

¹¹⁴⁰ Olivier Dabène, “Explaining Latin America’s Fourth Wave of Regionalism: Regional Integration of a Third Kind”, LASA Congress, San Francisco, 2012, en Sandra Zapata, *op.cit.*

¹¹⁴¹ Identificadas en 1961 por Bela Balassa en “Patterns of industrial growth: comment”, *The American Economic Review*, 3 (51) 1961, pp. 394- 397.

¹¹⁴² Sandra Zapata, *op. cit.*, p. 73.

¹¹⁴³ José Briceño Ruiz. “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, 45 (175) 2013, pp. 9-39.

¹¹⁴⁴ Por tanto, en el proceso de acercamiento al análisis de las dinámicas de regionalismo latinoamericano, varios académicos han llamado en los últimos años ‘romper las cárceles conceptuales’ establecidas e incluir reflexiones teóricas que incorporen el pensamiento de las ‘escuelas regionales’. Ernesto Vivares, Paul Torres Lombardo, Kristina Cvetich, *op. cit.*

¹¹⁴⁵ Al respecto, véase Raúl Bernal-Meza y Silvia Quintanar, *Regionalismo y orden mundial...*, *op. cit.*; Sandra Zapata, *op. cit.*

regional desde Argentina¹¹⁴⁶, en coincidencia con la CEPAL en su definición como “proceso multidimensional cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no sólo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales”¹¹⁴⁷. Del mismo modo, y siguiendo a Bernal-Meza, se entiende también que las metas de la integración en la región se expresan y se asocian “con el desarrollo económico y la industrialización antes que con la creación de comercio”¹¹⁴⁸.

Desde esta perspectiva es posible reconocer que la región tiene una trayectoria histórica previa que ha aportado a la construcción de una integración de carácter regional tanto desde una vertiente política como desde una económica. Como señala José Briceño Ruiz, desde la dimensión política y de seguridad, los argumentos a favor de un unionismo regional se encuentran presentes ya en el pensamiento de líderes políticos y pensadores desde el período de independencia en el siglo XIX¹¹⁴⁹; quienes veían a la integración como un mecanismo para consolidar la independencia y lograr mayores márgenes de autonomía de los Estados frente a potencias regionales y extrarregionales¹¹⁵⁰. Mientras que, siguiendo al mismo autor, la integración económica

no surgió de manera inmediata en los Estados recientemente independizados puesto que varios de ellos optaron por el desarrollo basado en la exportación de recursos primarios y solo gradualmente, a inicios del siglo XX, se pensó en la creación de uniones aduaneras intrarregionales como mecanismo de inserción internacional¹¹⁵¹.

¹¹⁴⁶ Al respecto, véase José Briceño Ruiz, "Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano", *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48 (1) 2019, pp. 120-129.

¹¹⁴⁷ CEPAL, *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusiva*, CEPAL, mayo de 2014. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/items/2336e16c-710b-47e7-bcbe-79c6c0539ede> [Última consulta 28 de noviembre de 2023].

¹¹⁴⁸ Raúl Bernal-Meza, “Política y economía en la segunda mitad del siglo XX...”, *op. cit.*, p. 141.

¹¹⁴⁹ José Briceño Ruiz. “Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina”, *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9 (18) 2014, p. 2.

¹¹⁵⁰ Simón Bolívar, Bernardo de Monteagudo, Lucas Alamán, Justo Arosemena, Francisco Bilbao y José Martí utilizan expresiones afines para referirse a la necesidad de unión en la región. Véase José Briceño Ruiz, *ibidem*; Melisa Deciancio, “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales”, *Iberoamericana*, 63 (16) 2016, pp. 91-110; José Briceño Ruiz, “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, *Análisis Político*, 94, 2018, pp. 49-74.

¹¹⁵¹ José Briceño Ruiz, “The Andes: A Long Tradition of Thought and Practice about Regional Integration”, in Andrés Rivarola Puntigliano y José Briceño Ruiz (Orgs.) *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

Dicho proceso histórico, para el caso argentino, se aborda a modo de antecedentes en el siguiente apartado.

4.2. Argentina y el Cono Sur: la gestación y el camino de la integración regional previo a 1983

En el caso de Argentina, el recorrido histórico de la integración regional tiene como punto de partida a la identificación del país como parte de una región. Esto se dio en dos sentidos, uno que asoció al país con América Latina¹¹⁵² y otro, que profundizaremos en este apartado, que lo vinculó al Cono Sur. Este último, constituyó el espacio geográfico, cultural y económico por excelencia, en el que Argentina estableció sus principales puntos de encuentro y puentes de comunicación.

Como señala Edmundo Heredia, esta identificación con la región se asoció inicialmente a dos fenómenos: las disputas entre Portugal y España; y la existencia y posterior fraccionamiento del virreinato platense¹¹⁵³. Dicho fenómeno permitió una temprana identificación de una entidad histórico-espacial a partir del Tratado de Tordesillas de 1494¹¹⁵⁴ firmado por los reyes católicos y Juan II de Portugal, que rectificaba la bula papal que un año antes había dictado el Papa Alejandro VI¹¹⁵⁵. El Tratado marcó el inicio del recelo y de las disputas entre españoles y portugueses sobre el territorio conosureño¹¹⁵⁶, impactando en la posterior delimitación del Virreinato del Río de la Plata¹¹⁵⁷. Este nuevo espacio incluyó a cuatro países del área: Paraguay, Uruguay, Argentina y Bolivia “y aunque tuvo una breve existencia (los últimos treinta y dos años de la dominación española), resultó de importante significación porque fue a partir de sus estructuras político-administrativas

¹¹⁵² La idea y el concepto de América Latina involucró a partir del siglo XIX, a las naciones comprendidas entre el río Bravo (frontera septentrional de México), hasta el extremo sur americano (límites australes de Chile y Argentina). Véase Carlos Altamirano, *La invención de Nuestra América. Obsesiones, narrativas y debates sobre la identidad de América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2021.

¹¹⁵³ Edmundo Heredia, “El Cono Sur y América Latina: interacciones (siglo XIX)”, en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *El Cono Sur...*, op. cit., p. 109.

¹¹⁵⁴ Mario Rapoport, “Del Tratado de Tordesillas al MERCOSUR. El largo camino de la integración”, *Revista Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires, 3, 6, 1997.

¹¹⁵⁵ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *Argentina- Brasil...*, op. cit., p. 277

¹¹⁵⁶ Al respecto, véase Luis Alberto Moniz Bandeira, *Estado Nacional e Política internacional na América Latina*, Brasília, EDUNR, 1993; y del mismo autor, *O expansionismo brasileiro e a formacao dos Estados na Bacia do Prata. Da colonizacao á Guerra da Tríplice Alianca*, Brasília, ELIUNB, 1999.

¹¹⁵⁷ Al respecto, véase Luis Alberto Moniz Bandeira, *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR...*, op. cit.; y del mismo autor *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*, Buenos Aires, Editorial Norma, 2006.

que sus dirigentes desarrollaron el proceso de formación y de construcción de los aparatos de los estados”¹¹⁵⁸.

Estos antecedentes del Cono Sur marcados por las aspiraciones territoriales de los imperios primero, y de sus estados sucesores, principalmente Argentina y Brasil, después, se caracterizó inicialmente por el ensimismamiento y el aislamiento con respecto a sus vecinos, bajo el argumento de la necesidad de afirmar soberanías nacionales. El antagonismo y la búsqueda de hegemonía durante el proceso de construcción de los estados nacionales incluyó enfrentamientos militares como la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870)¹¹⁵⁹. Dicho entorno bipolar entre Argentina y Brasil, y su zona de frontera, integrada por los tres “pequeños” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay) configuró la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región, incluso, hasta la segunda mitad del siglo XX¹¹⁶⁰. De este modo, como señala, Wayne Selcher, el Cono Sur se construyó, identificó y definió históricamente como un “subsistema” en el que Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, junto a Bolivia y Chile, se volvieron un eje clave en términos militares y políticos para analizar el equilibrio de las maniobras de poder en el continente¹¹⁶¹.

Sin embargo, la identificación de Argentina como parte de una región y el recorrido por los antecedentes de la integración regional en el Cono Sur deben ser entendidos también a partir de los cambios en el propio sistema internacional. De este modo, como señala Mario Rapoport, desde finales del siglo XIX con la concreción de una nueva división internacional del trabajo atravesada por la expansión del sistema capitalista, los países comenzaron su incorporación definitiva dentro del sistema mundial, sobre todo a partir de los capitales externos que fueron insertando a sus economías¹¹⁶². En esta época Estados Unidos, en plena expansión imperialista y como mayor potencia industrial mundial, intentó atraer a los países americanos con el objetivo de lograr acuerdos de libre comercio. Esta estrategia para ganar nuevos mercados se denominó “panamericanismo” y constituyó, en sí, un mecanismo para

¹¹⁵⁸ Edmundo Heredia, *op. cit.*, p.109

¹¹⁵⁹ Al respecto, véase Alberto Moniz Bandeira, “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza...”, *op. cit.*; y del mismo autor, *La formación de los Estados...*, *op. cit.*

¹¹⁶⁰ Gerardo Caetano (coord.) *MERCOSUR, 20 años*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional, 2011.

¹¹⁶¹ Wayne A. Selcher, “Problemas estratégicos y políticas exteriores en el Cono Sur Latinoamericano”, en Heraldo Muñoz y Joseph Tulchin (comps.) *Entre la autonomía y la subordinación...* *op. cit.*, pp. 299-300.

¹¹⁶² Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *Argentina- Brasil. De Rivaldes a Aliados...*, *op. cit.*, p.257.

enfrentar la hegemonía inglesa en la región a partir de 1880. Para este momento, Argentina tenía una amplia relación comercial y financiera con Gran Bretaña, por lo que frente al esfuerzo estadounidense por promover el comercio en el hemisferio los sucesivos gobiernos nacionales se mantuvieron reticentes. Ante la creciente competencia del mercado internacional, las aspiraciones hegemónicas de Estados Unidos se fueron acrecentando y se plasmaron en estrategias integracionistas. El panamericanismo constituyó entonces, un reflejo del proceso de expansión externa estadounidense por el que intentó articular el continente a partir de la creación de un área protegida de mercados y fuentes de productos primarios con el objetivo de debilitar la presencia europea. En estos términos, se propuso también crear una Unión Aduanera basada en la libre circulación de bienes y servicios entre los países miembros.

Ante estos intentos, la reacción de Argentina, que por entonces contaba con una consolidada economía agroexportadora, fue la de oponerse a todo proyecto de integración hemisférica. Esto ocasionó el fracaso de la Primera Conferencia Panamericana en octubre de 1889 en la que, según Mario Rapoport y Eduardo Madrid, se visibilizó un antiimperialismo argentino que, “sin embargo, no era más que la máscara de una dependencia cuyos amos se encontraban en la vieja Europa”¹¹⁶³. En esta Conferencia se manifestó el rol ejemplificador y tutelar que comenzaba a ejercer Estados Unidos, y aunque sus propuestas (entre las cuales estaba la de construir una vía férrea que uniera Washington con Buenos Aires, establecer una moneda común para todo el continente, concertar normas aduaneras, acordar aranceles y uniformar pesas y medidas) no tuvieron entonces mayor repercusión, fueron a partir de allí temas centrales de sucesivas conferencias con las que Estados Unidos intentó dar una forma institucional a un sistema americano de naciones. También aquella primera conferencia marcaría una constante que se mantendría en el tiempo, esto es, la de la posición contraria de Argentina a aceptar la tutela estadounidense¹¹⁶⁴. Los representantes argentinos de entonces, Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana, se opusieron a todas las propuestas de los representantes de Washington poniendo de relieve el

¹¹⁶³ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *ibidem*, p. 259.

¹¹⁶⁴ Edmundo Heredia en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *El Cono Sur...*, *op. cit.*, p. 134.

carácter geopolítico más que económico de la Conferencia¹¹⁶⁵ y reflejando la importancia de Europa para Argentina. Por el contrario, Brasil tras la institución de la República, mediante un golpe de Estado en 1889, logró en 1891 un primer acuerdo comercial con Estados Unidos inaugurando una etapa de acercamientos que permitió al canciller Barón de Rio Branco¹¹⁶⁶, desplazar el eje diplomático de su gobierno de Londres a Washington, a la vez que aumentó la injerencia de Brasil en el área sudamericana, principalmente respecto Paraguay, Uruguay y Chile.

Ante esta situación en Argentina comenzaron a circular opiniones que, como analiza José Paradiso, destacaban la posibilidad de una mayor integración comercial con el entorno regional¹¹⁶⁷. Desde 1903, comenzaron a generarse distintos proyectos e ideas sobre las posibilidades de asociarse dentro del espacio geográfico delimitado como Cono Sur. El primer antecedente es el de Federico Seeber quien proyectó la creación de un bloque aduanero¹¹⁶⁸ a partir de la unión política de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Un segundo proyecto fue ideado por Ricardo Pillado, Director de Comercio e Industria quien planteó la posibilidad de generar un libre comercio entre los países fronterizos de Argentina a partir de la supresión de barreras fiscales¹¹⁶⁹. El tercer proyecto fue el de Alejandro Bunge cuya propuesta ideada a principios de siglo se plasmó, posteriormente, en su libro “Una nueva Argentina” de 1940. La idea de Bunge consistió en una integración económica por etapas que podría iniciarse en forma de una “Unión del Plata” entre Argentina y Uruguay y luego extenderse a Paraguay, Chile, Bolivia y recién después podría llegar a incluir a Brasil en una “Unión Aduanera del Sur”¹¹⁷⁰.

¹¹⁶⁵ Véase Leandro Morgenfeld, *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)* Buenos Aires, Editorial Continente/Peña Lillo, 2011; Leandro Morgenfeld, “La oposición argentina a la organización panamericana impulsada por Estados Unidos (Segunda Conferencia, México, 1901-1902)”, *Temas de historia argentina y americana*, 15, 2009, pp. 159-193.

¹¹⁶⁶ Cuyo nombre era José Maria da Silva Paranhos Junior.

¹¹⁶⁷ “Expresiones [que] eran parte de una tendencia más amplia que insinuaba un interés por las relaciones con el continente, en particular con Sud América, distinto al que se había ligado a los litigios fronterizos y a las perspectivas de la política de poder”. José Paradiso, *Debates y trayectoria...*, *op. cit.*, p. 55.

¹¹⁶⁸ Federico Seeber, *Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudios Comparativos, geográficos, étnicos, financieros y militares*, Buenos Aires, 1910. p. 10, citado en Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *Argentina- Brasil...*, *op. cit.*, p. 277.

¹¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹¹⁷⁰ Alejandro Bunge. “Una gran unidad económica. La unión aduanera del sur”, *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, XXIX (11) 1929, pp. 677- 688.

Mientras tanto, en la praxis política, para mayo de 1915 Argentina, Brasil y Chile tuvieron un primer acercamiento de cooperación política, cuando firmaron el “Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje” conocido como ABC por las siglas de los estados parte¹¹⁷¹. El objetivo era fomentar la cooperación exterior, la no agresión y el arbitraje. Tal como se plasmó en su artículo 1º:

Las controversias que por cualquier cuestión originada en lo futuro surgieren entre las tres partes contratantes o entre dos de ellas y que no hubieren podido ser resueltas por la vía diplomática ni sometidas a arbitraje de acuerdo con los tratados existentes o con los que ulteriormente se ajustaren, serán sometidas a la investigación e informe de una Comisión Permanente¹¹⁷².

Se trataba, en sí, de lograr soluciones pacíficas, aunque a la vez y, en particular para la dirigencia argentina de ese momento, se trataba de promover un acercamiento con sus vecinos en un contexto de desconfianza (ante una posible alianza entre Brasil y Chile en su contra)¹¹⁷³. Asimismo, el acuerdo se conformó como una estrategia que permitiría contrarrestar la influencia estadounidense en la zona¹¹⁷⁴, establecer un equilibrio y mecanismos de consulta entre los tres países firmantes. El pacto fue ratificado por Brasil, pero no logró la aprobación parlamentaria ni en Chile ni en Argentina¹¹⁷⁵. En el caso de esta última, como señalan Rapoport y Madrid, esto obedeció a que mientras que Brasil y Chile procuraban gestar una coincidencia de intereses en el Cono Sur en los términos del panamericanismo estadounidense, Argentina intentaba desligarse de esos compromisos¹¹⁷⁶.

¹¹⁷¹ La intención de Brasil, Argentina y Chile para obrar sobre la base de acuerdos trilaterales, frente a algunos acontecimientos relacionados con problemas entre naciones latinoamericanas, o de éstas con potencias extracontinentales, existía desde la segunda presidencia de Julio A. Roca (1898-1904). Es decir, coincidió con las situaciones conflictivas que se produjeron a comienzos de este siglo en el Cono Sur. Delia Otero, “Políticas e ideologías en los procesos de integración del Cono sur, siglo XX”, en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *El Cono Sur...*, *op. cit.*, p. 198.

¹¹⁷² “Texto del Pacto ABC o Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje de 1915”. Disponible en https://www.uchile.cl/documentos/texto-del-pacto-abc_125167_0_5255.pdf [Última consulta: 30 de noviembre de 2023].

¹¹⁷³ Javier Orso, “El clivaje cooperación - conflicto en el Tratado ABC de 1915 y la incidencia del clima de ideas de los líderes argentinos del Centenario”, *Historia Regional*, 27 (3) 2009, pp. 129-142.

¹¹⁷⁴ Aunque algunos autores analizan el rol de la diplomacia estadounidense y su influencia en la gestación del ABC dadas las similitudes con el texto de los veintidós tratados de arbitraje, firmado por Estados Unidos entre 1913 y 1915 siguiendo las ideas del Secretario de Estado William Bryan, convirtiéndose por tanto en una extensión de la Doctrina Monroe, a partir de lo que Carlos Escudé y Andrés Cisneros han llamado la “diplomacia del control”. Al respecto véase Javier Orso, *ibidem*; Javier Pérez, “El ABC. Una respuesta conservadora”, *Revista Todo es Historia*, 211, 1984, p. 61; Carlos Escudé y Andrés Cisneros (dirs.) *Historia general...*, *op. cit.*, Tomo VII, “La Argentina frente a la América del Sur, 1881-1930”.

¹¹⁷⁵ Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *ibidem*.

¹¹⁷⁶ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *op. cit.*, p. 264.

Con la llegada a la presidencia de Hipólito Yrigoyen en 1916, el proyecto fue finalmente abandonado. El nuevo presidente, sostenía que el ABC estaba inspirado por los Estados Unidos, que implicaba una:

hegemonía subsidiaria de la norteamericana y su Doctrina Monroe y que ponía en un plano superior a Argentina, Brasil y Chile respecto de las demás repúblicas americanas, lo que atentaba contra el proclamado principio radical de la igualdad soberana de los Estados¹¹⁷⁷.

Sin embargo, el proceso de cambio en la estructura internacional marcado por la consolidación de Estados Unidos como nueva potencia industrial, sumado a la decadencia de los intercambios de Argentina con Europa, llevó a que a los incipientes vínculos económicos nacionales estrechados con Washington se sumaran los políticos, y el interés de la potencia de formalizar un sistema interamericano de defensa¹¹⁷⁸. Esta nueva situación, siguiendo a Carlos Escudé¹¹⁷⁹, tenía como objetivo modificar el tradicional europeísmo argentino, al que Washington no veía con buenos ojos ya que expresaba la larga y fructífera “relación especial” que las clases dirigentes locales habían establecido con Gran Bretaña, relegando a la potencia del norte a un segundo plano¹¹⁸⁰. Sin embargo, a pesar de algunos cambios, especialmente a partir de las postrimerías de la Primera Guerra Mundial, había cuestiones que mantenían la tensión y afectaban la bilateralidad con el gobierno de Washington. Entre ellas, la postura argentina ante los conflictos mundiales, es decir, la neutralidad.

Asimismo, durante todo este período Argentina puso cierta resistencia a las iniciativas estadounidenses y presionó para que los acuerdos alcanzados fueran lo suficientemente amplios. Sin embargo, con el estallido de la Segunda Guerra Mundial y el

¹¹⁷⁷ Javier Orso, “El clivaje cooperación- conflicto...”, *op. cit.*, p. 137.

¹¹⁷⁸ Sobre relación con Estados Unidos en el período, la política del “buen vecino” implementada desde Washington y las Conferencias Panamericanas, véase: Joseph Tulchin, *La Argentina y los Estados Unidos...*, *op. cit.*; David Sheinin, *Argentina and the United States. An alliance contained*, University of Georgia Press, 2006; Leandro Morgenfeld, *Vecinos en conflicto...*, *op. cit.*; Óscar Javier Barrera Aguilera, “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935”, *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 1 (38) 2011, pp. 179-217.

¹¹⁷⁹ Véase Carlos Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Belgrano, 1983.

¹¹⁸⁰ Sobre las tensiones entre Argentina y Estados Unidos, véase Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas 1940- 1945*, Buenos Aires, 1981; Aldana Clemente. “Argentina en tiempos de Guerra Mundial: Imágenes Oficiales de la Autonomía Decisional ante Estados Unidos” [Tesina de grado] Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, Repositorio Institucional Digital de la Universidad Nacional del Sur, 2010.

cierre de los mercados tradicionales europeos, Estados Unidos ocupó el lugar de socio principal del Cono Sur. En este contexto Brasil y Argentina, impulsados por el gobierno de Washington firmaron en noviembre de 1941 el “Tratado Argentino Brasileño sobre Libre Cambio Progresivo”¹¹⁸¹, tendiente a establecer un régimen de intercambio libre con el objetivo de alcanzar una unión aduanera con la posibilidad de extenderla a los países limítrofes. A pesar de ello las diferencias entre los dos países eran manifiestas respecto a Estados Unidos. Mientras que Brasil durante el período, apoyó las resoluciones de la potencia en las reuniones panamericanas y recibió equipamiento para sus fuerzas armadas al ser incluido dentro de la lista de beneficiarios de la “Ley de Préstamo y Arriendo” (*Lend-Lease Act*)¹¹⁸², a la vez que rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética; el gobierno de Juan D. Perón desde Buenos Aires las reinició (tras la ruptura de Yrigoyen en 1917).

De este modo, durante la Segunda Guerra Mundial, la relación argentino- brasileña estuvo condicionada por las relaciones con Estados Unidos como consecuencia de las diferentes posiciones asumidas por ambos países ante el conflicto.

Sin embargo, en 1947 Argentina participó en la Conferencia de Río de Janeiro en la que se definiría el futuro de la seguridad hemisférica en América, tratando diversos temas, tales como el establecimiento de una zona de seguridad, aplicación de sanciones, uso de la fuerza. En dicha ocasión se firmó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)¹¹⁸³, un acuerdo netamente defensivo, mutuo e interamericano, en el que a través de su participación el gobierno nacional mostró su interés en recomponer relaciones con Estados Unidos¹¹⁸⁴. El Tratado fue elevado al Congreso Nacional para su ratificación, el 22

¹¹⁸¹ Emilce Tirre, "Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 7 (13) 1997, pp. 135-170.

¹¹⁸² Sancionada el 11 de marzo de 1941, autorizó a Estados Unidos, “cuando lo considere de interés para la defensa nacional (...) a vender, permutar, transferir, arrendar, prestar” toda clase de artículos para la protección del “gobierno de cualquier país cuya defensa el Presidente considere vital para los Estados Unidos”.

¹¹⁸³ El artículo 3º, inciso Iro. del TIAR establece que “un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva”. “Tratado Interamericano De Asistencia Recíproca”. Disponible en <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html> [Última consulta: 29 de noviembre de 2023].

¹¹⁸⁴ José Paradiso, *op. cit.*, p. 122.

de julio de 1948, fue aprobado en la Cámara de Senadores y pasó a la Cámara de Diputados en donde encontró resistencia, logrando su aprobación recién en 1950.

Para ese entonces, Argentina, que había sufrido la falta de actualización de sus Fuerzas Armadas, se veía en una clara disminución militar frente a países vecinos como Brasil, que habían sido receptores de la ayuda militar de Estados Unidos. De este modo, la rivalidad regional se expresó desde la posibilidad de predominio en el Cono Sur¹¹⁸⁵. Las diferencias reaparecieron con la propuesta de Perón de generar una unión aduanera con Brasil¹¹⁸⁶ y Chile en 1953 con aspiraciones a incorporar a todo el Cono Sur, tal como se plasmó en el "Acta de Santiago". Este documento constituyó un ensayo para lograr la unidad económica sudamericana al margen de los organismos panamericanos¹¹⁸⁷ (creados a instancias de Estados Unidos)¹¹⁸⁸ aunque con marcada preeminencia argentina¹¹⁸⁹. Sin embargo, la participación de Brasil en dicho bloque económico fue obstaculizada desde Washington, al condicionar la ayuda económica al entonces gobierno de Getulio Vargas. De este modo, el liderazgo brasileño propiciado y reconocido por Estados Unidos desde la Segunda Guerra Mundial contrastó con la propuesta de Argentina que, bajo el peronismo, promovió una visión primero neutralista y luego de no alineamiento¹¹⁹⁰.

¹¹⁸⁵ Véase Amado Cervo, "Política exterior e desenvolvimiento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos", en Amado Cervo y Wolfgang Dopcke (Orgs.) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História*, Brasília, UnB, 1994.

¹¹⁸⁶ Durante una conferencia pronunciada en 1953 para la Escuela Nacional de Guerra, Perón, acusó a Itamaraty de actuar como "institución supragubernamental", de insistir en la "política imperial de zonas de influencia" y de obstaculizar la "verdadera unión" entre aquellos países, que, según él, no tenían, aisladamente, unidad económica pero "unidos conformarían quizás en el momento actual la unidad económica más extraordinaria del mundo entero". Juan D. Perón, *La hora de los pueblos* [1968] Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 2017, p. 9.

¹¹⁸⁷ "El 11 de noviembre de 1953 el general Perón (...) pronunció un discurso en la Escuela Nacional de Guerra, que adoptó un carácter secreto (...) En el discurso, el general detalla ante un núcleo de jefes militares argentinos sus tentativas para persuadir a Ibáñez y Vargas sobre la necesidad de una alianza argentino-chileno-brasileña, primer jalón de la unidad latinoamericana (...) Años más tarde, en una carta enviada a Abelardo Ramos, Perón expresó los objetivos que perseguía su accionar: "suprimir los límites para un mejor aprovechamiento económico y técnico de América Latina; para formar luego un núcleo de países en condiciones de tratar sin desventajas con las grandes potencias (EEUU y Rusia); para impedir que nos siguieran dividiendo en provecho de esos intereses; para elevar el 'standard' de vida de nuestros habitantes y para echar las bases de los futuros Estados Unidos de Sudamérica", citado en Darío Pulfer, *Latinoamérica ahora o nunca: génesis e itinerario de un escrito* (s/d) 2018.

¹¹⁸⁸ Juan Archibaldo Lanús, *De Chapultepec al Beagle...*, op. cit., p. 78.

¹¹⁸⁹ Miltón Cortés Díaz, "Chile frente a la hegemonía justicialista: la misión Conrado Díaz Gallardo en la Argentina de Perón (1953- 1955)", *Estudios Internacionales*, 184 (48) 2016, pp. 127-145.

¹¹⁹⁰ Caetano Gerardo, *MERCOSUR...*, op. cit., p. 29.

Posteriormente, en 1958 Brasil propuso la creación de la Operación Panamericana (OPA) basada en la cooperación hemisférica y en un rol relevante de Estados Unidos. Argentina apoyó la iniciativa durante la presidencia de Arturo Frondizi (1958- 1962) dado que había acordado un esquema de relaciones limitado a la concertación, coordinación y consulta entre ambos países¹¹⁹¹.

Sin embargo, hacia fines de los años '50, el deterioro de los términos del intercambio para los países del Cono Sur fue evidente. Los teóricos de la CEPAL identificaron a la integración regional como un proyecto capaz de superar los condicionantes. Orientada por el economista Raúl Prebisch, la CEPAL brindó una herramienta interpretativa particular sobre el proceso y algunas propuestas de política, entre las que jugaba un rol destacado la integración regional¹¹⁹² como un paliativo ante la dependencia y como un mecanismo para emprender una nueva fase en el proceso de industrialización. Si bien la idea cepalina se acoplaba también a algunos cambios externos, en especial, el avance de la integración en Europa, como señala Briceño Ruiz, el aporte de la CEPAL estableciendo un vínculo entre la industrialización, la transformación productiva y la integración económica regional sucedió incluso antes del inicio de la integración en Europa¹¹⁹³. Como reconoce Godvin Krishnan-Kutty “[la] idea de la formación del mercado común latinoamericano surgió incluso antes de la idea del mercado común europeo”¹¹⁹⁴.

La primera mitad del siglo XX estuvo marcada entonces, por un juego de alejamientos y acercamientos en el que Brasil se divisó como el potencial socio clave de la

¹¹⁹¹ Mario Rapoport, Eduardo Madrid, *op. cit.*, p. 270.

¹¹⁹² Véase Raúl Prebisch, *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago de Chile, CEPAL, 1959; y del mismo autor, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE, 1963; *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, FCE, 1964.

¹¹⁹³ Este razonamiento está en contra de la visión tradicional de que las negociaciones para instituir un mercado regional latinoamericano fueron una respuesta a la creación de la Comisión Económica Europea en 1958. En realidad, la integración económica estaba en la agenda de la CEPAL al menos desde 1950, aunque el enfoque prebischiano se desplegó de forma amplia en el documento del Mercado Común Latinoamericano, publicado por la Secretaría General de la CEPAL en 1959, en el cual se explica la relación entre la estrategia de ISI y la integración económica. José Briceño Ruiz “El estudio de la integración regional...”, *op. cit.*

¹¹⁹⁴ Godvin Krishnan-Kutty, *Thoughts of Francois Perroux and Raul Prebisch on Development Strategy of Third World Countries*, Nueva Delhi, Northern Book Centre, 1999 p. 49, citado en José Briceño Ruiz, *ibidem*, p 64.

región. Durante la segunda mitad, con la presidencia en Argentina de Arturo Frondizi¹¹⁹⁵ se promovió y avanzó sobre una acción conjunta de ambos países respecto el desarrollo de modelos basados en la industrialización con características que, aunque compartidas por ambos países, no respondían a las demandas de las grandes potencias. El acercamiento se plasmó en los acuerdos firmados por Frondizi con su colega Jânio Quadros en Uruguayana¹¹⁹⁶ el 20 y 21 de abril de 1961 y constituyó una pieza clave para el devenir del Cono Sur¹¹⁹⁷ dada la perspectiva de vigorizar su poder de negociación *vis-á-vis* con Estados Unidos.

La influencia cepalina se manifestó en febrero de 1960 con la firma del “Tratado de Montevideo” que dio origen a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)¹¹⁹⁸ y comenzó a funcionar efectivamente al año siguiente. El tratado fue suscripto por Argentina, Brasil, Chile Uruguay, Paraguay, Perú y México y, posteriormente por Colombia, Ecuador (1961), Bolivia (1966) y Venezuela (1967). Como señalan Rapoport y Madrid la inspiración inicial en el plano formal siguió los lineamientos de los países centrales: el principio de reciprocidad y la cláusula de la nación más favorecida junto a una liberalización del comercio intrazonal ocuparon un lugar relevante¹¹⁹⁹. Sin embargo, desde el punto de vista histórico y conceptual, era el resultado del acople de varias ideas. La asociación se proponía eliminar en un lapso de doce años las restricciones (comerciales arancelarias y no arancelarias) en la región. Como tal, era en principio, un proyecto de asociación de libre comercio. Pero se enmarcaba en una perspectiva más abarcadora, que como señalan Julián Kan y Andrés Musacchio, contemplaba una mayor vinculación financiera, en la que tendría un rol fundamental el Banco Interamericano de Desarrollo

¹¹⁹⁵ Véase Hebe Pelosi y Leonor Machinandiarena de Devoto, *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi: desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial*, Saarbrücken, Lambert Academic Publishing, Editorial Académica Española, 2012.

¹¹⁹⁶ Daniel Amicci, “La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo”, *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8 (15) 2012, pp.133-156.

¹¹⁹⁷ La Declaración de Uruguayana, constó de ocho artículos, atravesada por definiciones comunes sobre cuestiones políticas y económicas que las dos naciones aceptarían como propias. Los contenidos incluían el autoreconocimiento como “miembros de la cultura occidental y cristiana”, la “defensa de los intereses latinoamericanos y de la forma de gobierno democrática” y del “principio de autodeterminación”. Otro asunto abordado, fue la tentativa de planificación de una central hidroeléctrica de gran potencia en el Salto de "Sete Quedas", la futura Itaipú. Daniel Amicci, *ibidem*.

¹¹⁹⁸ Delia Otero, *op. cit.*, p. 220-221.

¹¹⁹⁹ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *op. cit.*, p. 271.

(BID), la propuesta de negociar una mayor armonización de las políticas nacionales a partir del acuerdo en la creación de “Listas Nacionales” y “Listas Comunes” de productos en los que se reducirían los gravámenes, el rediseño de las redes de transportes y la búsqueda de mecanismos de compensación y estímulo para los socios más débiles. De este modo,

la forma de una asociación de libre comercio permitía adaptar el proceso a las líneas directrices del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y comercio (GATT), sin intentar avanzar en una unión aduanera que, probablemente, tendría menos chances de ser aceptada por los países que participaban de la iniciativa, pues la heterogeneidad de sus estructuras económicas y las consiguientes necesidades diferentes de protección sectorial difícilmente podrían amalgamarse en una tarifa externa común¹²⁰⁰.

En paralelo, en agosto de 1961, la Casa Blanca lanzó la “Alianza para el Progreso”, definida como un programa de cooperación para el desarrollo y una contribución al fortalecimiento de la integración latinoamericana. La propuesta incluía medidas de carácter social (educación, salud, vivienda), político (defensa de sistemas democráticos, autodeterminación de los pueblos) y económico (limitación de la inflación, mejora de la balanza de pagos, bajo la iniciativa privada). Sin embargo, luego del asesinato de John F. Kennedy en 1963 el enfoque fue mutando hacia cuestiones estratégico-militares a partir de pactos bilaterales de asistencia, lo que acabó convirtiéndose en un factor de discordia al fomentar la competencia entre socios por acceder a una “relación especial” que fue socavando el ideario con que se gestó¹²⁰¹. A pesar de esto entre 1962 y 1964 se avanzó intensamente en la liberalización comercial, aunque a partir de entonces se desaceleró en consonancia con dos procesos: los lentos avances de la ALALC por un lado, y el interés de los países andinos en profundizar el proceso de integración desde directrices subregionales¹²⁰² en las que países medianos y menores se vieran beneficiados¹²⁰³ (lo que

¹²⁰⁰ Julián Kan y Andrés Musacchio, “Argentina frente a la integración regional”, *op. cit.*, p.146.

¹²⁰¹ Sobre la relación de Argentina con la Alianza para el Progreso, véase María Victoria Carsen y Horacio García-Bossio, “Desarrollismo y diseño institucional de la Alianza para el Progreso en Argentina”, *Revista de historia*, 1 (27) 2020, pp. 190-211. Disponible en <https://dx.doi.org/10.29393/rh27-9dmc20009> [Última consulta 2 de diciembre de 2023].

¹²⁰² El Acuerdo de Cartagena fue suscripto por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú en mayo de 1969. Los objetivos básicos eran impulsar el armónico desarrollo de los países miembros, promover su industrialización mediante directrices subregionales para la sustitución de importaciones y lograr la complementación entre ellos mediante la especialización de sus producciones. Venezuela notificó a la ALALC en enero de 1971 de su decisión de iniciar negociaciones tendientes a su incorporación al Acuerdo de Cartagena, adhiriendo al mismo en febrero de 1973.

¹²⁰³ Guillermo Miguel Figari, *Pasado, presente y futuro d la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993, p. 232

finalmente se plasmó en 1969 en la firma del Acuerdo de Cartagena que dio origen al Grupo Andino¹²⁰⁴); y los cambios políticos en el Cono Sur que alternaron gobiernos de facto y democráticos, por otro.

En 1966, Brasil, ya bajo el gobierno militar del general Humberto de Alencar Castelo Branco (1964-1967), propuso a Argentina, también en manos de un régimen de facto presidido por el general Juan Carlos Onganía (1966-1970), la formación de un mercado común a los dos países entendido como “una implementación económica de la doctrina de las fronteras ideológicas”¹²⁰⁵. El objetivo perseguido ya no era resistirse, sino, aumentar la integración con Estados Unidos. A pesar de este intento, razones internas en los dos países asociadas a la inestabilidad económica y tensiones internas en los gobiernos, tampoco permitieron que tal proyecto avanzase.

En febrero de 1967 tuvo lugar en Buenos Aires la Primera Reunión de Cancilleres de la Cuenca del Plata, cuyos participantes representantes de Argentina, Brasil, Bolivia, Uruguay y Paraguay emitieron una declaración donde se dejaba constancia de la decisión de sus respectivos gobiernos de efectuar un estudio conjunto e integral de dicha área, con miras a la realización de obras multinacionales, bilaterales y nacionales, en procura del progreso de la región¹²⁰⁶. Para realizar dicho estudio se creaba un “Comité Intergubernamental Coordinador” (CIC), integrado por representantes de los cinco países, con una agenda de información y articulación de acciones conjuntas entre las que se daba prioridad al tema de los recursos hídricos. El Cono Sur como concepto geopolítico en el que la historia de los pueblos en relación con el territorio geográfico y factores económicos y sociopolíticos se enlazan, se expresó en el Tratado resultante de ese encuentro firmado en abril de 1969 al concederle importancia estratégica al impulso de la Cuenca integrada y del aprovechamiento hidroeléctrico de sus ríos, concebidos como instrumentos de poder y de influencia¹²⁰⁷. Este

¹²⁰⁴ El 26 de mayo de 1969 se suscribió en Colombia el Acuerdo de Cartagena, Tratado Constitutivo que fija los objetivos de la integración andina, define su sistema institucional y establece sus mecanismos y políticas, conocido en ese entonces como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina. Dicho Pacto fue firmado inicialmente por Colombia, Perú, Chile, Ecuador y Bolivia.

¹²⁰⁵ Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas a la integración”, en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *op. cit.*, p. 304.

¹²⁰⁶ Carlos Escudé y Andrés Cisneros, *op. cit.*, Tomo XIV, “Las relaciones Políticas 1966-1989”.

¹²⁰⁷ Gerardo Caetano. “Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del “Tratado de la Cuenca del Plata” (1969-2009). Parte II”, *Relaciones Internacionales*, 38 (19) 2010, p. 77.

acuerdo facilitó la definición de la cooperación regional y brindó pautas iniciales en pos de solucionar el contencioso argentino-brasileño por el uso de las aguas compartidas del Paraná¹²⁰⁸. El conflicto por las cotas de altura y el aprovechamiento del agua se convirtió en un tema clave en este período¹²⁰⁹. Lejos de solucionar el problema, las disputas entre Brasil y Argentina se multiplicaron. El 26 de abril de 1973, Brasil y Paraguay firmaron, en Brasilia, el “Tratado de Itaipú”. Argentina consideraba que la realización de tal proyecto binacional causaría daños irreversibles a su medio ambiente y que Brasil no había respetado el instituto de la consulta previa del derecho internacional. El proyecto desequilibraba, en sí, las relaciones de poder de la cuenca, ya que construía una aproximación entre Brasil y Paraguay, dejando a un lado a Argentina. Asimismo, desde la perspectiva argentina se sostenía que esta represa perjudicaría la navegación y la construcción de usinas aguas abajo. Como respuesta ese mismo año Argentina y Paraguay firmaron, el “Tratado de Yacyretá”, que entre sus disposiciones creó la Entidad Binacional y se ideó el proyecto de la usina hidroeléctrica de Corpus Christi, localizada entre Itaipú y Yacyretá. De esta forma, el proyecto de Corpus fue una tentativa argentina de obligar a una revisión del proyecto de Itaipú, puesto que el nivel de las dos represas sería incompatible¹²¹⁰.

Por otro lado, los estados parte del “Tratado de Montevideo” de la ALALC a través del “Protocolo de Caracas”¹²¹¹ aplazaron de 1973 a 1980 la conformación de la zona de libre comercio. Para ese entonces y durante toda la década del ‘70 la ALALC mostraba magros

¹²⁰⁸ El río Paraná delimita la frontera de Brasil y Paraguay a lo largo de 190 kilómetros. A partir de Foz do Iguacu, el río retoma su carácter contiguo al delimitar la frontera de los dos países con Argentina, formando la Triple Frontera, y posteriormente, luego de la confluencia con el río Paraguay, sigue su curso totalmente en territorio argentino.

¹²⁰⁹ En junio de 1971, en ocasión de la IV Reunión Ordinaria de los Cancilleres de la Cuenca del Plata, se emitió la “Declaración de Asunción sobre Aprovechamiento de Ríos Internacionales.” En esta Declaración se hacía la distinción entre ríos internacionales “contiguos” y “sucesivos”. En los primeros, “siendo la soberanía compartida, cualquier aprovechamiento de sus aguas deberá ser precedido por un acuerdo bilateral entre los ribereños.” En el caso de los segundos, “no siendo la soberanía compartida, cada Estado puede aprovechar las aguas en razón de sus necesidades siempre que no cause perjuicio sensible a otro Estado de la Cuenca”.

¹²¹⁰ *Gobernancia del agua. Gobernancia hídrica: definiciones y arcabuz legal*. [Documento inédito] p. 48. Disponible en https://capacitacao.ana.gov.br/conhecerh/bitstream/ana/79/2/Unidade_1.pdf [Última consulta 7 de diciembre de 2023].

¹²¹¹ “Protocolo de Caracas modificadorio del tratado de Montevideo”, suscripto en la ciudad de Caracas el 12 de diciembre de 1969. Disponible en <https://www.dipublico.org/104812/protocolo-de-caracas-modificadorio-del-tratado-de-montevideo-suscripto-en-la-ciudad-de-caracas-el-12-de-diciembre-de-1969/> [Última consulta 30 de noviembre de 2023].

resultados que indicaban una parálisis del comercio¹²¹². Esta situación fue acompañada en el sistema internacional, por una serie de transformaciones que tal como se mencionó en el capítulo 1, estuvieron dadas por la disminución de la capacidad relativa de las superpotencias para controlar el curso de los acontecimientos internos en los países pertenecientes a sus áreas de influencia; una marcada desaceleración industrial de las economías; la suspensión de la convertibilidad del dólar por el oro en 1971; el aumento del precio internacional del petróleo en 1973 que produjo notables alteraciones en la estructura mundial de pagos; el aumento de préstamos con bajas tasas de interés hacia los países en desarrollo y, consecuentemente, el crecimiento vertiginoso de la deuda externa de los países latinoamericanos. Estas transformaciones dieron como resultado, para mediados de los años '70, el surgimiento de un escenario internacional más transnacionalizado y complejo¹²¹³.

Para 1980, el comercio con la ALALC se enfrentaba a una severa crisis originada, en parte, en la nueva política económica imperante. En realidad, no solo Argentina se encontraba en un drástico proceso de cambio político económico. A excepción de Brasil, prácticamente toda la región había ido abandonando los modelos sustitutivos de importaciones y en el caso de Argentina, se había iniciado un camino en el que la conjunción entre las propuestas "liberales" (llevadas adelante por José Alfredo Martínez de Hoz) y las presiones intervencionistas (provenientes de sectores de las Fuerzas Armadas) dieron lugar a una política económica particular, a la que Alfredo Pucciarelli denominó "modelo liberal corporativo". Este se basaba según el autor, en el funcionamiento de "nichos privilegiados de acumulación"¹²¹⁴ que beneficiaron a ciertos sectores de la burguesía ligada al gobierno militar, por lo que, si bien no puede considerarse una política económica liberal en términos estrictos, implicó una marcada transición hacia dicho modelo.

¹²¹² Al respecto, véase CEPAL, *ALALC: algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal*. [Documento para discusión preparado por la CEPAL a solicitud del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC] 21 de mayo de 1979.

¹²¹³ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, "Los países del Cono Sur y las grandes potencias", en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *op. cit.*, p. 261.

¹²¹⁴ Sobre la política económica de Martínez de Hoz, véase Gonzalo Sanz Cerbino y Eduardo Sartelli, "Martínez de Hoz: ¿Neoliberal o Desarrollista? La clase dominante argentina frente al programa económico implementado durante la última dictadura argentina, 1976-1981", *Revista de Economía del Caribe*, 22, 2018, pp. 67-98.

Durante esta etapa, las dictaduras militares de la región envueltas en dilemas internos y desconfianzas respecto de sus vecinos, concretaron en el período ciertos acuerdos compatibilizando el uso de las represas Corpus Christi e Itaipú, tras años de conflicto por el uso de las aguas del río Paraná¹²¹⁵. El “Acuerdo Tripartito de Cooperación Técnica y Operacional” entre Itaipú y Corpus firmado el 19 de octubre de 1979 marcó el fin de un conflictivo período. Tal como expresa el texto del Tratado:

2. Tales aprovechamientos, concebidos dentro del espíritu de fraterna amistad que une a los países que se asociaron para llevarlos a cabo, constituyen ejemplos significativos de cooperación internacional y de la forma como, inclusive a través de emprendimientos bilaterales, está siendo implementado el referido Tratado de la Cuenca del Plata¹²¹⁶.

Además, los gobiernos parte del acuerdo acordaron la eliminación de los obstáculos al fomento del comercio entre Brasil y Argentina, la cooperación en el campo energético, la ejecución de proyectos conjuntos y la formación de empresas binacionales, al mismo tiempo que se proponían la reestructuración de la ALALC¹²¹⁷. Esto inauguró una nueva etapa de entendimiento. Al siguiente año, Brasil y Argentina sepultaron la hipótesis de conflicto permanente y pretendieron implementar la integración económica de los dos países con la formación del eje industrial San Pablo- Buenos Aires, cuya producción se destinaría al abastecimiento de toda América del Sur.

Comenzó a negociarse de este modo, un relajamiento de objetivos, nuevos criterios y formas de vinculación entre los países de la región que derivaron en la creación y sustitución de la ALAC por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) a través del Tratado de Montevideo de 1980 (TM80)¹²¹⁸. La nueva organización intergubernamental, promovió la expansión de la integración a partir de constituir

un foro de negociación en el que convivieron acuerdos de distinta naturaleza y alcance suscritos por pares, por grupos o por todos los países miembros. Esta institución mantenía

¹²¹⁵ Lincoln Bizzozero Revelez, “Integración regional en el Cono Sur 1980- 2007: MERCOSUR como respuesta estratégica”, en Alfredo Guerra Borges, *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI, 2009.

¹²¹⁶ “Acuerdo Tripartito. Argentina, Brasil, Paraguay, 19 de Octubre de 1979”. Disponible en <https://www.comip.org.ar/wp-content/uploads/2017/05/acuerdo-tripartito-1979.pdf> [Última consulta 1 de diciembre de 2023].

¹²¹⁷ Luiz Alberto Moniz Bandeira, “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas a la integración”, en Mario Rapoport y Amado Cervo (comps.) *op. cit.*, p. 306.

¹²¹⁸ Cancillería Argentina, “Tratado de Montevideo 1980”. Disponible en <https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/TRATADO%20DE%20MONTEVIDEO%201980%20%28TM-80%29.pdf> [Última consulta 1 de diciembre de 2023].

el objetivo de un área de libre comercio, pero su concreción quedaba en un plano temporal indefinido que, en última instancia, lo hacía desaparecer de los objetivos primordiales¹²¹⁹.

Se trataba de dotar de una mayor flexibilidad el proceso de integración a la vez que se proponía la promoción, y regulación del comercio recíproco, así como la complementación y cooperación económica que coadyuvaran a la ampliación de los mercados¹²²⁰.

Si bien la ALADI posibilitaba el desarrollo de un proceso de integración a distintas velocidades, la integración regional no recibió un nuevo impulso contundente. La idea original pensada desde el ámbito político no contó con el acompañamiento del socioeconómico y la articulación necesaria entre sus miembros. De este modo, si bien entre los países miembros, había inicialmente una relativa homogeneidad en principios, valores y en los fundamentos de sus regímenes económicos y políticos, posteriormente ella se perdió. En efecto, los gobiernos de centroizquierda, reformistas y moderadamente nacionalistas, fueron reemplazados en algunos países por golpes de estado a lo largo de los años '70 y '80, acompañados en muchos casos por políticas de promoción de la apertura económica que contribuyeron a morigerar los sentimientos latinoamericanos y a alentar la búsqueda de una integración a los mercados industrializados. Esto se reflejó en la aparición de distintas políticas económicas en los países, tal como sucedió en Argentina y en Chile (con la llegada de Augusto Pinochet al poder en 1973); cuyas diferencias e incompatibilidades con la propuesta de la ALADI llevaron a este último país a abandonar el Grupo Andino en 1976¹²²¹. A estas discrepancias regionales se sumaron otras que dificultaron aún más el cumplimiento de las metas de la Asociación, tales como el conflicto por el Beagle entre Argentina y Chile (cuyo punto de máxima tensión se dio entre 1977-1979)¹²²²; la crisis de la deuda externa que se extendió a la mayoría de los miembros y la Guerra de Malvinas (1982) en la que Argentina enfrentó a Gran Bretaña (y en la que Brasil otorgó apoyo diplomático a Argentina tanto en Naciones Unidas como en la OEA). Todos estos acontecimientos conformaron un complejo

¹²¹⁹ Julian Kan y Andrés Musacchio, *op. cit.*, p. 151.

¹²²⁰ Cancillería Argentina, "Tratado de Montevideo...", *op. cit.*

¹²²¹ Véase Cristián Medina Valverde, "Chile y la integración latinoamericana: política exterior, acción diplomática y opinión pública, 1960-1976", [Tesis de Doctorado] Universidad Complutense de Madrid, 2002. Disponible en <https://eprints.ucm.es/id/eprint/4743/1/T26718.pdf> [Última consulta: 9 de diciembre de 2023].

¹²²² Claudio Alberto Briceño Monzón, "La frontera chilena-argentina: la controversia por el canal del Beagle", *Tiempo y Espacio*, 62 (32) 2017, pp. 221- 261.

panorama para la región y actuaron como trabas de cara a su integración hasta mediados de los años '80.

De este modo, el recorrido hasta aquí señalado pone de manifiesto las nociones de integración y región a la que esta tesis adhiere, al expresar que en el caso de Argentina ambos conceptos implicaron una construcción histórica y social a la vez que política y económica. Es en esta “larga duración” planteada que las ideas, eventos y procesos mencionados dan cuenta de dos cuestiones centrales: en primer lugar, la existencia de un proceso de gestación, construcción y reconocimiento de Argentina como parte de una región específica, con una identidad particular que se define como latinoamericana en términos generales y con sureña en términos específicos, a partir de la identificación, búsqueda y defensa de objetivos e intereses comunes. En segundo lugar, la existencia para Argentina de dos ejes o direcciones de la integración: Estados Unidos, por un lado, y Brasil junto a los demás países del Cono Sur, por otro. En este sentido, la ambivalencia respecto la forma de vincularse con sus vecinos (especialmente con Brasil) y con Estados Unidos, constituyó el rasgo distintivo en el desarrollo de una estrategia y un proyecto de integración. Los gobiernos nacionales mantuvieron cierta desconfianza hacia las propuestas estadounidenses, a la vez que condicionaron el avance de la mayoría de los proyectos de asociación con Brasil, al alejamiento del país vecino de las propuestas del gobierno de Washington. Por consiguiente, el rol y la influencia de Estados Unidos fue relevante para la trayectoria de la integración regional, tanto como las interpretaciones que los gobernantes locales hicieron de dicho rol. Dichas interpretaciones, plasmadas en acciones, llegaron a conformar un desafío al país del norte, tal como lo demostraron, por ejemplo, el posicionamiento nacional respecto el panamericanismo y posteriormente, los planteos del primer peronismo.

Sin embargo, a las dualidades y tensiones históricas entre recelos/acercamiento, discrepancias/búsqueda de relaciones especiales, que caracterizaron fundamentalmente, desde fines del siglo XIX el camino de la integración subregional para Argentina, se sumó hacia fines de los años '70 y comienzo de los '80, la aparición de una nueva coyuntura. Una profunda transformación política (asociada al fin de los gobiernos de facto) pero también tecnológica e industrial a nivel mundial, que prometió junto al ascenso del neoliberalismo, cambiar el mapa del poder regional y mundial.

De este modo las tensiones, pero también los avances y acuerdos establecidos en la región, sumados a nuevo escenario externo, constituyeron las bases sobre las que se asentó la integración subregional en la agenda de política exterior de Argentina hacia mediados de los años '80, en el marco del retorno a la democracia y de las complicaciones generadas por la crisis de la deuda externa.

4.3. El retorno de la democracia en Argentina y la integración con la región: la autonomía como oportunidad (1983-1988)

4.3.1. La integración regional en el inicio de una nueva etapa: la propuesta de Alfonsín

Cuando Alfonsín asumió la presidencia argentina a fines de 1983 el clima internacional estaba atravesado por las tensiones entre los dos grandes bloques dominantes, tal como se explyea en el capítulo 1. El conflicto bipolar que caracterizaba la escena mundial desde hacía ya tres décadas había acrecentado la carrera armamentística y las diferencias ideológicas entre ambos sistemas: capitalista *versus* comunista¹²²³. Sin embargo, hacia fines de 1983 el enfrentamiento inició una etapa de distensión marcada por un retorno al diálogo entre los oponentes y por el avance de la crisis económica y política en la URSS.

Ante este contexto beneficioso para Estados Unidos en la contienda internacional, la Casa Blanca replanteó sus intereses en la región de América del Sur, incluida su presión sobre los gobiernos de la región. A esto contribuyó, además, el fracaso de los regímenes militares y la posterior aparición de democracias a las que Samuel Huntington denominó de la “tercera ola”¹²²⁴. La constitución de un nuevo escenario en el que la confrontación Este-Oeste dejó de actuar como único eje ordenador, brindó una oportunidad a las flamantes democracias de América del Sur para planear, desde el diálogo, nuevas estrategias en torno a bloques regionales.

¹²²³ María Delicia Zurita, “La política exterior de Alfonsín en el marco de la Guerra Fría”, IV Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 2008, p. 1.

¹²²⁴ Samuel Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós, 1994.

Dos cuestiones se sumaron en el nivel regional a este panorama: el abandono del modelo sustitutivo de importaciones (en Argentina desde mediados de los '70)¹²²⁵ y la crisis de la economía brasileña (desde principios de los '80). Ambos elementos daban cuenta de una transformación de las estructuras socioeconómicas¹²²⁶ de ambos países en cuanto a su patrón de acumulación¹²²⁷. Del mismo modo, inconvenientes en el campo económico como las dificultades para ingresar productos argentinos a Estados Unidos, acabaron siendo, en suma, factores que impulsaron al nuevo gobierno a fortalecer las estrategias regionales.

Influido por corrientes que seguían la tradición del estructuralismo, Alfonsín apostó desde su plataforma electoral (y luego desde la presidencia) por la industrialización, protección, extensión de mercados, ampliación de las economías de escala y desarrollo tecnológico¹²²⁸. Es decir, buscó una integración que permitiera mejorar la productividad y la inserción internacional mediante el desarrollo económico (asociado al campo tecno-industrial).

De este modo, la integración regional¹²²⁹ con los países vecinos, ocupó un lugar clave en el programa político del nuevo gobierno. En el plano discursivo, el presidente inauguró su mandato enfatizando la importancia de la región definida a partir de la existencia de una historia común, a la vez que mencionó la necesidad de profundizar los vínculos: “la consolidación y profundización de las relaciones que desde siempre nos vinculan por

¹²²⁵ El abandono del modelo sustitutivo es interpretado por algunos autores como parcial. Según Marcos Novaro y Vicente Palermo “se trata más específicamente del último ‘impulso sustitutivo’ de la economía argentina que profundizaba un ‘capitalismo asistido’”, característico del moribundo modelo sustitutivo. Marcos Novaro y Vicente Palermo, *Política y poder en el gobierno de Menem*, Buenos Aires, Norma, 1996, p.56. Sobre los debates del agotamiento del modelo por sustitución de importaciones en Argentina *cfr.* Federico Hernán Reche, *Debates Intelectuales en la Historia Económica Argentina. Una historia de la tesis del agotamiento del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones* [Tesina de grado] Universidad Nacional de Córdoba, 2015.

¹²²⁶ Andrés Musacchio, “De la ALALC al MERCOSUR...”, *op. cit.*, p.9.

¹²²⁷ Según José Nun “la fase de emergencia del nuevo régimen político coincide con una prolongada fase de descomposición y decadencia del régimen social de acumulación, esto es, con la crisis de una etapa capitalista y de las estructuras, las instituciones, las imágenes y el tipo de actores que le son propios”. José Nun, “La teoría política y la transición democrática”, en José Nun y Juan Carlos Portantiero (comps.) *op. cit.*, p.48.

¹²²⁸ Raúl Bernal-Meza, “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica”, Documento de Trabajo, Berlín, 2013, p. 5.

¹²²⁹ Se utiliza el término integración tal como lo hacen los tratados de la época, aunque inicialmente el proceso argentino-brasileño fue de cooperación entre diversos sectores. Véase especialmente Raúl Bernal-Meza, “Política y economía en la segunda mitad del siglo XX...”, *op. cit.*, pp. 140-142; Lincoln Bizzozero Revelez, “Integración regional en el Cono Sur: MERCOSUR como respuesta estratégica”, *op. cit.*

vecindad, confraternidad y origen común”¹²³⁰. Asimismo, remarcó como parte de su programa de gobierno el objetivo de:

intensificar todas las formas viables de intercambio y la colaboración económica con estos pueblos, y en este sentido daremos prioridad a la búsqueda de todos los caminos que conduzcan a ese objetivo, acentuando, en el caso de los países limítrofes, la voluntad de integración real y efectiva sobre bases de igualdad y amistosa coincidencia de intereses¹²³¹.

En la misma ocasión además de remarcar la relación con la región como una prioridad y necesidad, Alfonsín mencionó la relevancia de la misma como un mecanismo que excedía el mero vínculo comercial, al incluir en su argumentación el objetivo de aumentar la presencia regional en el ámbito internacional, así como también en sus estructuras de poder:

Se trata de afirmar la presencia de América Latina en la comunidad internacional, de forma tal que se lleven a un nivel óptimo sus posibilidades como región y paralelamente la de cada uno de sus miembros. La revitalización y eventual reestructuración (a la luz de los resultados obtenidos) de los esquemas de cooperación e integración, constituye una necesidad insoslayable. Nuestro compromiso con ese ideal es sincero y concreto. Se trabajará en esa línea abarcando todas las dimensiones, ya que *la integración no puede agotarse en un mero esquema mercantilista*¹²³².

El discurso de asunción ponía de manifiesto, por un lado, la importancia que Alfonsín concedía a la identificación de Argentina como parte de la región y por otro, la necesidad de articular posiciones con el fin de insertarse en un mundo aún tensionado por la confrontación Este-Oeste. Este planteo de integración e inserción se encontraba en línea con varios de los ejes que el radicalismo había presentado como parte de su programa de política exterior al iniciar el mandato. Estos contemplaban: la búsqueda de una “relación madura” con los Estados Unidos, una participación activa y genuina frente a los problemas que integraban la cuestión Norte-Sur y el fortalecimiento de las relaciones con la región, particularmente con los países vecinos¹²³³.

¹²³⁰ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre de 1983 p. 57.

¹²³¹ *Ibidem*.

¹²³² *Ibidem*, p. 58-59.

¹²³³ Incluía además un fortalecimiento de las relaciones con Europa Occidental. Alfredo Bruno Bologna, “Dos modelos de inserción...”, *op. cit.*, p. 12.

Por ende, la integración desde la perspectiva de Alfonsín, favorecía la identificación y defensa de los intereses compartidos regionalmente frente a la potencia a la vez que permitía fortalecer las relaciones entre los países, alcanzando “un nivel óptimo de posibilidades”. Asimismo, propiciaba el establecimiento de una relación con Estados Unidos basada en la pretendida equidistancia, tanto del alineamiento automático como de posiciones de confrontación o ruptura, al incentivar una participación constante y no condicionada para Argentina y el Cono Sur en el escenario internacional.

De este modo, la llegada de Alfonsín al Poder Ejecutivo Nacional puso de manifiesto la prioridad que el mandatario le asignaba a la integración en consonancia con los objetivos trazados en sus lineamientos de política exterior. El presidente reconoció las oportunidades y limitaciones (de un contexto de retorno de las democracias y de las tensiones de un mundo bipolar) apostando a la misma como un objetivo de gobierno.

4.3.2. La praxis política: de vecinos a socios

La etapa comprendida entre 1983 y 1988 en la práctica política del nuevo gobierno, estuvo marcada por las experiencias de participación heredadas de los acuerdos de integración enmarcados en la ALADI, que facilitaron inicialmente el objetivo de fortalecer los lazos con la región. El avance en la integración con Brasil, había permitido mejorar las relaciones en base a un conjunto de ideas en las que confluían los flamantes presidentes de las recién recuperadas democracias (Alfonsín en Argentina y José Sarney¹²³⁴ en Brasil). La democracia representó en el período un salto cualitativo que contribuyó a modificar el paradigma de desconfianza¹²³⁵ con el cual se proyectaban con anterioridad las relaciones entre actores vecinos¹²³⁶. A su vez, ciertos rasgos comunes en los gobiernos emergidos de dichos procesos electorales, asociados a debilidades y crisis en sus economías, sumado a la similitud de los programas económicos, impulsaron un acuerdo entre los presidentes en noviembre de 1985 para avanzar en la integración.

¹²³⁴ Su asunción al cargo se produjo en abril de 1985.

¹²³⁵ Franklin Steves, "Regional integration and democratic consolidation in the Southern Cone of Latin America", *Democratization*, 2001, 8, 3, pp. 75-100.

¹²³⁶ Miguel Agustín Torres, *op. cit.*, pp. 210- 239.

Con esta perspectiva, Alfonsín y su par brasileño Sarney se reunieron durante la inauguración del puente internacional “Tancredo Neves” sobre el río Iguazú, oportunidad en que se decidió la creación de una Comisión Mixta de alto nivel para estudiar la cooperación e integración entre las dos naciones. En el punto 8 del acuerdo se remarcó la importancia de la integración como mecanismo urgente para aumentar la autonomía, entendida como toma de decisiones y poder de negociación capaz de disminuir la vulnerabilidad de la región frente a las potencias:

(...) refuerce su poder de negociación con el resto del mundo, *ampliando su autonomía de decisión y evitando que los países de la región continúen vulnerables a los efectos de políticas adoptadas sin su participación*. Por ello, resolvieron conjugar y coordinar los esfuerzos de los respectivos gobiernos para la revitalización de las políticas de cooperación e integración entre las naciones latinoamericanas¹²³⁷.

El proceso que comenzó a gestarse no sólo tuvo como objetivo la integración de los sectores productivos de los respectivos estados, sino también la consolidación de la región como “zona de paz”¹²³⁸ y de la democracia como forma de gobierno. Esto incluía ampliar la autonomía de decisión y de actuación en la arena internacional. Argentina asumió que América Latina, en general, y los países vecinos en particular, debían ser el escenario en donde poner en práctica iniciativas de cooperación e integración en las que el eje central debería ser Brasil-Argentina¹²³⁹, a partir de una complementariedad intra-industrial.

El trabajo de la Comisión tuvo por objeto examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración económica, especialmente en lo referido a las áreas de complementación industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados. Como resultado de este primer paso y sobre la base de los proyectos elaborados, el 29 de julio de 1986 se firmó el “Acta de Buenos Aires para la Integración Brasileño-Argentina”, con la idea de transformar los territorios de ambos países en un espacio económico común y para permitir, de manera gradual y flexible una mejor adaptación de empresas y personas a las nuevas condiciones de competencia y

¹²³⁷ Cancillería Argentina, “Declaración de Iguazú, 1985”. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/declaracion-de-iguazu-1985> [Última consulta 7 de diciembre de 2023].

¹²³⁸ Los acuerdos entre Alfonsín y Sarney involucraron áreas sensibles y de tensión como la agenda de seguridad internacional, específicamente la cuestión nuclear, abordada en el Capítulo 3 de esta tesis.

¹²³⁹ Leonardo Granato, “Un recorrido por las fases de la integración sudamericana...”, *op. cit.*

legislación económica. El documento señaló en sus considerandos la relevancia de la integración como potenciador de las autonomías nacionales, al expresar que la creación de un espacio económico común abre más amplias perspectivas para el crecimiento conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la *capacidad autónoma de los dos países*¹²⁴⁰.

El resultado de este acuerdo fue el “Programa de Integración y Cooperación Económica” (PICE) el cual constaba de 12 protocolos referidos a distintos sectores económicos que iniciaron un período de “integración sectorial”. Según el Acta, el PICE sería gradual, flexible y equilibrado, en el sentido que no debía inducir una especialización de las economías en sectores específicos; sino que debía estimular la integración intra-sectorial; y buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio. Del mismo modo, se destacaba la necesidad de propiciar la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países.

En diciembre de 1986, a través del “Acta de Amistad Argentino-Brasileña”¹²⁴¹ los primeros mandatarios de ambos países ponderaron el PICE y se comprometieron a hacer cada vez más sólida y expresiva la creciente y auspiciosa cooperación en todos los sectores, reafirmando el propósito de dar apertura a nuevos horizontes para la integración regional a partir del respeto de las “peculiaridades de las relaciones entre cada uno de sus países, a fin de propiciar una presencia latinoamericana en el contexto internacional conforme a los más nobles y legítimos ideales de la región”¹²⁴². En el mismo Acta, Alfonsín y Sarney, quienes reconocían en el pensamiento desarrollista un marco general de sus políticas, ubicaban el eje Brasil-Argentina como el principio de una expansión mayor de la integración regional.

Sin embargo, las condiciones generales de ambos países marcadas por graves desequilibrios macroeconómicos dificultaron la puesta en práctica. El impacto y la magnitud

¹²⁴⁰ Cancillería Argentina, “Acta de Buenos Aires- Acta para la Integración Argentino-Brasileña”, Buenos Aires, 29 de julio de 1986.

¹²⁴¹ Véase “Acta de Amistad Argentino - Brasileña ‘Democracia, Paz y Desarrollo’”, Brasilia, 10 de diciembre de 1986.

¹²⁴² *Ibidem*.

de la deuda externa heredada del gobierno militar en Argentina (analizada en el capítulo 2) y el endeudamiento de Brasil (importador neto de petróleo) para financiar el déficit generado por el aumento del precio de este insumo desde 1973, fueron dos cuestiones que ralentizaron los proyectos. A partir de 1987, las economías argentina y brasileña atravesaron una etapa de crisis, escalada inflacionaria y sistemáticas oscilaciones de los tipos de cambio. Frente a este contexto los gobiernos apelaron una vez más a la voluntad política integracionista¹²⁴³ y, suscribieron, en noviembre de 1988, el “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo”, cuyo objetivo era la formación de un espacio económico común entre los dos países, con armonización de políticas macroeconómicas para la conformación de un mercado común. Dicho Tratado pautaba como primera etapa que:

La remoción de todos los obstáculos tarifarios y no tarifarios al comercio de bienes y servicios en los territorios de los dos Estados Partes serán alcanzados, gradualmente, en un plazo máximo de diez años (...) La armonización de políticas aduaneras, de comercio interno y externo, agrícola, industrial, de transportes y comunicaciones, científica y tecnológica y otras que los Estados Partes acordaren, así como la coordinación de las políticas en materia monetaria, fiscal, cambiaria y de capitales, serán realizadas, gradualmente¹²⁴⁴.

De este modo, esta primera etapa entre 1983 y 1988 estuvo marcada en la práctica por la concreción de un número importante de acuerdos, signo de una fuerte voluntad política integracionista por parte de los gobiernos de ambos países que, a pesar de la coyuntura desfavorable, mantuvieron a esta iniciativa como una de sus prioridades de política externa. La aceleración del proceso de convergencia entre los países de la región, resultado, no de un acuerdo puntual, sino de un hilo conductor de antecedentes previos abrió paso a lo que autores como Lincoln Bizzozero denominaron como “aproximación sistémica regional”¹²⁴⁵.

¹²⁴³ Leonardo Granato, “Un recorrido por las fases de la integración sudamericana...”, *op. cit.*, 2012.

¹²⁴⁴ Cancillería Argentina, “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil”, 29 de noviembre de 1988.

¹²⁴⁵ Véase Lincoln Bizzozero Revelez, “Integración regional en el Cono Sur 1980- 2007...”, *op. cit.*

4.3.3. El plano discursivo: la integración regional como vía para el crecimiento independiente

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

Simultáneamente entre 1983 y 1988, en el plano discursivo interno, desde el primer balance ante la Asamblea Nacional (el 1 de mayo de 1984) Alfonsín puso de manifiesto su visión sobre la integración de Argentina con la región, al referirse a los recientes procesos como “el camino para expandir todas [las] potencialidades”. De este modo, yendo a contramano de la crisis económica que empujaba a Argentina, el presidente instó “a volcarnos hacia adentro de la región”. Y en el mismo sentido expresó:

Estamos convencidos que esta vez los viejos sueños de integración latinoamericana dejarán de ser una aspiración compartida, pero a veces retórica, para transformarse en una imperiosa *necesidad*, derivada de la *cada vez menos comprensible actitud de los países centrales, empeñados en continuar ignorándonos*. El vigoroso impulso hacia la integración latinoamericana en el que estamos empeñados cambiará sin duda el encuadre¹²⁴⁶.

De este modo, la integración fue definida por el mandatario como una estrategia que surgía de una necesidad a la vez que constituía una respuesta al desentendimiento de las potencias respecto de la crisis que Argentina y la región atravesaban. El discurso ponía de manifiesto (implícitamente) ciertas diferencias respecto Estados Unidos, destinatario directo de la frase sobre la “incomprensibilidad” de sus actitudes. Alfonsín apostaba a una integración asociada al concepto de desarrollo, al que entendía como una condición *sine qua non* de la misma. Desde su perspectiva, desarrollo e integración eran indisociables y formaban parte de una respuesta ante el “empeño” de Estados Unidos en ignorar la región y su compleja situación económica. El gobierno argentino esbozaba de este modo, y a través del discurso, su propuesta de una relación bilateral “madura” con Washington: es decir, un reconocimiento de su primacía que, sin embargo, no implicaba un plegamiento automático a sus políticas y/o decisiones, abarcando la posibilidad de disentir abiertamente. En otros

¹²⁴⁶ Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1984, *op. cit.*, p. 58.

términos, se proponía un reconocimiento de las coincidencias, con una “explicitación de las diferencias”¹²⁴⁷.

Posteriormente, en 1985, el primer mandatario argentino destacó en su discurso el inminente retorno de la democracia en Brasil a modo de un prolegómeno hacia un futuro auspicioso de la integración. De este modo, se refería a “los buenos resultados del comercio exterior argentino de 1984 [los que] deberán ampliarse en el futuro con un proyecto de integración regional”¹²⁴⁸.

Tras los acuerdos de 1985, el informe del Ministerio de Relaciones Exteriores presentado a la Asamblea Legislativa en 1986 expresó el impulso a la integración como “uno de los objetivos fundamentales de la política exterior”¹²⁴⁹, a la vez que lo vinculó a la independencia y la democracia: “La triste experiencia del pasado nos ha enseñado que para ser más independientes, tenemos que estar presentes en el mundo, romper el aislamiento, atar alianzas con los países de Nuestra América Latina y desarrollar una democracia plena”¹²⁵⁰. En el mismo informe se remarca que es la “*política de independencia*” la que ha permitido estrechar vínculos:

Durante este último año la relación política con las democracias latinoamericanas se ha profundizado sobre la base de los valores compartidos y hemos concretado importantes acuerdos económicos que privilegian el intercambio regional y que constituyen los primeros pasos hacia una verdadera integración (...) Fundamentalmente en la nueva ubicación que nuestras naciones están adoptando en el ámbito internacional. Los lazos de solidaridad entre las democracias latinoamericanas nos están brindando un doble beneficio: por un lado, *nuestra capacidad política aumenta considerablemente*; por el otro, los acuerdos económicos y de cooperación se ven facilitados por la fluidez del diálogo y permiten ir creando una sólida red de vinculaciones que abrirá el camino hacia la constitución definitiva de un espacio económico regional. Esta es la única vía para un *crecimiento independiente y sostenido de nuestros países*, y la Argentina está empeñando todo su potencial en esta empresa¹²⁵¹.

¹²⁴⁷ Roberto Russell, “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”, Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, FLACSO, 1995, p. 158.

¹²⁴⁸ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985, *op. cit.*

¹²⁴⁹ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1986”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1986, p. 12.

¹²⁵⁰ *Ibidem*, p. 9.

¹²⁵¹ *Ibidem*, pp. 13-14.

La agenda respecto la integración regional y los esfuerzos por fortalecerla, fueron presentados, por lo tanto, como los pilares de una política exterior independiente, acorde a las necesidades de la Argentina redemocratizada.

Para 1987, Alfonsín ocupó gran parte de su exposición ante la Asamblea Legislativa en informar sobre la relevancia del proceso llevado a cabo con los países vecinos, aludiendo a que: “nadie podría afirmar hoy (con argumentos razonables), que alguna de nuestras naciones se desarrollará y alcanzará la prosperidad si en sus fronteras coexisten vecinos pobres”¹²⁵². Del mismo modo, se refirió a los acuerdos y tratados de 1986 como un momento clave en la historia de la región, que cambiaba el paradigma de siglos de desencuentro:

En poco tiempo hemos alcanzado un espacio que hasta ayer no poseíamos; hemos traducido en cosas tangibles lo que hasta ese momento no dejaba de ser una expresión de deseos. Y aún no estamos conformes ¿Cómo podríamos estarlo si sólo hemos dado los primeros pasos? Luchamos contra dos siglos de desencuentros regionales, de trabas comerciales y competencias absurdas¹²⁵³.

En la misma oportunidad, expresó la relación intrínseca entre desarrollo económico e integración. Desde la visión de Alfonsín, influida por el modelo desarrollista, la integración económica era un instrumento coadyuvante del desarrollo y la expansión industrial¹²⁵⁴, por tanto, era necesario dejar de lado las políticas y prácticas anteriores de aislamiento y ensimismamiento en pos de estos objetivos:

Nosotros proseguíamos con el sórdido provincianismo de encerrarnos en nuestras fronteras y erigir, ante nuestros vecinos, murallas que nos impedían crecer. Mientras otros abrían sus fronteras, nosotros nos mirábamos con desconfianza. El mundo se ha dividido hoy en grandes espacios regionales en donde el desarrollo económico depende cada vez menos de un país particular; y cada vez más de la integración regional¹²⁵⁵.

La visión del gobierno argentino sobre el modelo integracionista se presentó, una vez más, compatible con la idea de desarrollo. El presidente apuntó a la articulación de un

¹²⁵² *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, *op. cit.*, p. XXII.

¹²⁵³ *Ibidem*.

¹²⁵⁴ Sobre los modelos de regionalismo, véase Raúl Bernal-Meza, “El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismos, estado y política exterior”, *op. cit.*, pp.17-52.

¹²⁵⁵ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, *op. cit.*, p. XXIII.

mecanismo que posibilitara un crecimiento equitativo en condiciones democráticas, sin concentrarse exclusivamente en el incremento del intercambio comercial en la zona¹²⁵⁶.

Del mismo modo, Alfonsín remarcó que la integración a construir en el Cono Sur no buscaba crear “falsas competencias” o “aspiraciones hegemónicas”, como en décadas anteriores. Por el contrario, explicaba el mandatario, “Se trata de unir la imaginación para que juntos demos al mundo que unidos y solidarios vamos a transformar la historia y hacer valer las riquezas tanto tiempo postergadas”¹²⁵⁷.

En la misma ocasión, el Poder Ejecutivo presentó el Informe del Ministerio de Relaciones Exteriores sobre lo actuado en 1986, allí se destacaba la centralidad de la integración regional alineada con el objetivo fundamental de la independencia. La integración fue definida como el “principal instrumento que tiene nuestra región para enfrentar el reto de la actual coyuntura internacional y para disminuir la brecha que nos separa del mundo desarrollado”¹²⁵⁸. Esta expresión se enmarcaba en la visión que el PEN tenía sobre el mundo y puntualmente, sobre las diferencias entre países periféricos y centrales, así como también en la identificación de la nación con el Tercer Mundo. De este modo, la integración aparecía como la mejor estrategia para países como Argentina, dado que permitía, además, disminuir las tensiones y conflictividades con los países vecinos: “El camino adoptado en este sentido significa, además desterrar todas las hipótesis de confrontación estériles en las relaciones entre ambos países, basadas en criterios superados [...] tarea que demostró la posibilidad de una complementariedad entre los dos países”¹²⁵⁹. Por último, en 1988 en el recinto del Congreso, Alfonsín mencionó que “los acuerdos con Brasil y Uruguay significan un avance notable en nuestro camino hacia un espacio económico regional y la integración latinoamericana”¹²⁶⁰. En el mismo sentido, remarcó la dependencia y aislamiento a la que conduce la falta de integración al expresar: “Los

¹²⁵⁶ Miguel Agustín Torres, *op. cit.*, p. 290.

¹²⁵⁷ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, *op. cit.*, p. XXIII.

¹²⁵⁸ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa... ibidem*.

¹²⁵⁹ *Ibidem*.

¹²⁶⁰ *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1988, *op. cit.*

argentinos sabemos que la persistencia en el aislamiento y la búsqueda de vanas autarquías han ahondado la dependencia respecto al exterior”¹²⁶¹.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Contrariamente a la relevancia que la integración regional tuvo en las alocuciones en el ámbito interno, en las presentaciones anuales ante la Asamblea de Naciones Unidas ésta apenas fue mencionada. Entre las razones para que esto sucediese, posiblemente, se encontraba la falta de acuerdos concretos durante los primeros meses de gestión. A pesar de esto, en su primer discurso de 1984, Alfonsín manifestó su crítica respecto las diferencias de las relaciones entre países desarrollados y entre éstos y los periféricos, al mencionar que “Las relaciones internacionales son, día a día más relaciones entre poderes que relaciones entre sociedades”¹²⁶² en las que el desarrollo de los países no centrales, no forma parte de los objetivos.

Para 1985, el tema tampoco estuvo presente en el discurso ante la Asamblea, aunque al año siguiente, en la presentación del canciller Dante Caputo, volvió a tener centralidad. En dicha oportunidad, luego de la firma en noviembre de 1985 del acuerdo de integración, el canciller presentó los recientes hechos como una forma de mejorar las condiciones de desarrollo de la región, criticando el rol de los países centrales como perpetuadores de las diferencias:

Se afirma algo que es una falacia: la igualdad de hecho de las naciones. A partir de allí se conciben reglas que no sólo no favorecen la posibilidad de desarrollo de los más pobres, sino que perpetúan, cuando no intensifican, las desigualdades existentes. La persistencia de los factores negativos del sistema económico internacional predominante obliga a los países latinoamericanos a esforzarse aún más para que la cooperación regional se transforme en un hecho concreto. De allí el ambicioso acuerdo de integración suscrito recientemente por mi país con la República Federativa de Brasil¹²⁶³.

Posteriormente, en la presentación de 1987 el tema volvió a omitirse y fue recuperado en 1988, cuando Alfonsín expresó la relevancia de la integración como elemento garantizador de la cooperación y la paz:

¹²⁶¹ *Ibidem*.

¹²⁶² *Mensaje del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1984.

¹²⁶³ *Mensaje del canciller Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 22 de septiembre de 1986.

Mi país cree que esas iniciativas son de vital importancia para garantizar la estabilidad de las conquistas alcanzadas (...) el proceso de integración con el Brasil (...) ha incrementado la confianza mutua entre ambos países y permite explorar áreas de interés común para el beneficio de la paz y el bienestar de nuestros pueblos¹²⁶⁴.

En líneas generales, esta primera etapa entre 1983 y 1988 estuvo marcada en el ámbito discursivo por una presencia de la integración como eje central de la política nacional. Sin embargo, ésta fue mayor en las alocuciones del ámbito nacional que en las del internacional. En las primeras, ante la Asamblea Legislativa, Alfonsín manifestó, por un lado, un claro interés en avanzar con los países vecinos en una estrategia que asocie independencia, integración y desarrollo mientras que, por otro lado, criticó a Estados Unidos y la falta de apoyo. En las segundas alocuciones, frente a la Asamblea de Naciones Unidas, la presencia del tema no tuvo centralidad e incluso fue omitida en dos oportunidades, aunque sí se hizo explícita la necesidad de avanzar en esquemas regionales y, por ende, propios de la periferia, diferentes a los de los países centrales.

4.3.4 Consideraciones de la primera etapa: La integración como un instrumento para ganar márgenes de autonomía

A partir de las fuentes y aspectos considerados hasta aquí es posible identificar tanto en los discursos como en la práctica, es decir, en los principios de autonomía y en el accionar político, una serie de elementos en común que dan cuenta del predominio, durante esta etapa, de una interpretación de la autonomía.

En primer término, se debe señalar que la autonomía tuvo una fuerte impronta en la praxis y en el discurso de la agenda de integración respecto al Cono Sur, y especialmente en relación a Brasil como socio estratégico, entre diciembre de 1983 y hasta 1988.

En este sentido, la práctica política de la etapa se caracterizó por la celebración de una serie de acuerdos que definieron el rumbo del proceso de integración en la región. Entre ellos, los atinentes a la creación de la Comisión Mixta y la Declaración de Iguazú de 1985, en la que se hizo explícita la relación entre integración con el “reforzamiento del *poder de negociación* con el resto del mundo” y la ampliación de la “*autonomía de decisión*”

¹²⁶⁴ Mensaje del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 3 de junio de 1988.

apuntando a acabar con la vulnerabilidad de políticas “*adoptadas sin participación*” de la región, en un claro mensaje a las potencias centrales. A estos acuerdos, le siguieron el Acta de Buenos Aires para la Integración Brasileño-Argentina en la que se constató la búsqueda de potenciación de la “capacidad autónoma de los dos países”; el PICE; el Acta de Amistad Argentino-Brasileña con el objetivo de aumentar la “presencia latinoamericana en el contexto internacional” y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo.

Simultáneamente, Alfonsín construyó un eje discursivo que partió de vincular a los países de la región desde nociones como “vecindad, confraternidad y origen común” al que sumó la “*independencia*” como elemento asociado a la integración. Entendiendo que “para ser más independientes, tenemos que estar presentes en el mundo, *romper el aislamiento*”. La noción de independencia e integración, entendidas como una unidad, expresaban, en sí, el aumento de “nuestra *capacidad política*”. La integración fue interpretada, además, como “la única vía para un *crecimiento independiente y sostenido* de nuestros países”. En este sentido, la autonomía apareció vinculada a la integración en términos de independencia y como capacidad política en la toma de decisiones. Por lo que fue presentada como un fin: para ser independiente (autónomo) había que integrarse. De este modo, mientras la autonomía se expresó como un fin, la integración se convirtió en el instrumento para lograrlo. Siguiendo esta línea, el discurso interno referente a la integración manifestó también la visión negativa del Ejecutivo sobre las potencias y el sistema internacional, en referencia implícita a Estados Unidos. Consecuentemente, Alfonsín definió a la integración como una *necesidad* que se derivaba de la “*cada vez menos comprensible actitud de los países centrales, empeñados en continuar ignorándonos*”. Asimismo, el mandatario reconoció el lugar de Argentina como país periférico y la oportunidad que la integración significaba al permitir “disminuir la brecha que nos separa del mundo desarrollado”.

En paralelo a estas continuas referencias en el ámbito interno, en las presentaciones analizadas en la Asamblea de Naciones Unidas, la integración regional fue omitida o tuvo escasas menciones durante la etapa. Estas se focalizaron en mostrar el rol de las incipientes alianzas como una respuesta ante los factores negativos del sistema internacional, especialmente ocasionados por el “rol de los países centrales” sobre los periféricos. Estas omisiones (o exiguas enunciaciones del tema) frente a un auditorio en el que se encuentran

los representantes de las principales potencias pueden ser interpretadas, a partir de la idea de integración que el gobierno radical pregonaba. Es decir, Alfonsín no ignoraba los resultados que una integración sólida y duradera podía acarrear en la dinámica del sistema internacional y, especialmente, las diferencias con las potencias que podría implicar el intentar ganar espacios y peso específico en el concierto mundial.

Consecuentemente, es posible establecer en esta etapa una coherencia entre el discurso y la praxis por un lado y una coherencia “interna” entre el discurso del ámbito nacional y el internacional. Los aspectos señalados, a su vez, permiten conectar el posicionamiento argentino en la agenda de integración regional de esta etapa con la propuesta de Juan Carlos Puig de Autonomía heterodoxa. Esta vinculación parte del reconocimiento que el propio Ejecutivo realiza de Argentina como país alejado de las potencias centrales y desarrolladas, según los términos utilizados en el discurso. Se complementa además con la expresada búsqueda de espacios que permitieran acrecentar la independencia del país y de sus vecinos, en estrecha vinculación con la propuesta puigiana de “margen de acción”. Asimismo, tanto desde la praxis política, como en el plano ideacional (discursivo) se incorpora y plasma en la realidad la cooperación estratégica con pares, la “autonomía solidaria” según la denominación de Puig. Dicha solidaridad parte del reconocimiento de ser estados dependientes en un contexto de bipolaridad que buscan, a partir de acuerdos y pautas formales, avanzar hacia su propia autonomía, expresada como una oportunidad de ganar capacidad de decisión e influencia en el escenario internacional. Desde esta perspectiva, Brasil y la región se reconocen como socios naturales frente a las potencias, constituyendo una alianza que durante esta etapa se destaca, principalmente, por su convergencia política.

4.4 Aires de transición: discurso y práctica de una autonomía en redefinición (1989)

El año 1989 en Argentina estuvo marcado por una situación interna crítica: la economía y la política se encontraban paralizadas. El contexto internacional no era mucho más estable, ante el inminente fin de la Guerra Fría (plasmado en la caída del Muro de Berlín

en noviembre y el triunfo de Estados Unidos) el sistema internacional comenzaba a percibirse como unipolar, dando como un hecho la expansión del modelo neoliberal¹²⁶⁵. El mismo fue promovido bajo las diez recomendaciones denominadas, en su conjunto, “Consenso de Washington” que apuntaron a la apertura económica, la liberalización en un “mundo sin fronteras” y la desregulación de los mercados de capital y de trabajo. A través de esas políticas, el Estado cedió poder a la “mano invisible” del mercado e impactó directamente en el modo en que se percibieron los procesos de integración regional en la periferia.

En este contexto de cambio externo e interno es que debe entenderse el tramo en que Raúl Alfonsín finalizó y Carlos Menem comenzó su mandato presidencial. En medio de este ambiente convulsionado, las interpretaciones de política exterior respecto la integración regional iniciaron un proceso de reconfiguración, de la mano de las reinterpretaciones de la autonomía. Durante 1989 el cambio se dio de forma gradual, e incluso, evidenciando ciertas ambivalencias y contradicciones.

En el ámbito discursivo, en su última presentación ante la Asamblea Legislativa en mayo de dicho año (trece días antes de la elección adelantada para decidir su sucesor), Alfonsín se refirió a la integración con los países vecinos en términos de “esfuerzos” e “intensificación”, a la vez que el Informe Anexo presentado en dicha oportunidad, describía los acuerdos alcanzados como el inicio de una “etapa de solidaridad activa en la búsqueda de soluciones a los problemas regionales”¹²⁶⁶. En la misma ocasión, su discurso se extendió sobre la nueva relación con Brasil y el cambio de enfoque sobre el país vecino, alejado de las hipótesis de la búsqueda de una “presunta hegemonía regional” y, por el contrario, tendiente a avanzar en un “programa de integración”:

Este programa incluye como objetivo central el establecimiento de un mercado común y como instrumentos inmediatos para marchar a ese encuentro, el crecimiento sustantivo de los intercambios comerciales, su diversificación y la eliminación de los desequilibrios permanentes, la expansión de emprendimientos comunes en todas las áreas de interés (...) y la articulación de una instancia continuada de diálogo y coordinación de políticas¹²⁶⁷.

¹²⁶⁵ Promovido a partir de los gobiernos de Ronald Reagan en los Estados Unidos (1981-1989) y Margaret Thatcher en el Reino Unido (1979-1990).

¹²⁶⁶ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1989”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1989, p. 93.

¹²⁶⁷ *Ibidem*, p. 97.

Hasta aquí, Alfonsín mantuvo al igual que en la etapa anterior, una valoración positiva de la integración y de la convergencia con Brasil en términos de intereses comunes y de búsqueda de espacios de maniobra en el escenario internacional, que es posible vincular a la noción de “autonomía solidaria” en clave puigiana.

Sin embargo, a diferencia de las presentaciones anteriores, el Informe Anexo de 1989 que acompañó su discurso, contuvo también un mensaje explícito sobre los vínculos con el gobierno de Washington descriptos como una: “evolución positiva de las relaciones con los Estados Unidos”¹²⁶⁸. La aparición de esta apreciación positiva de las relaciones con la Casa Blanca, ausente en los anteriores cinco años (o más bien tendiente a marcar los desencuentros) representa una novedad en los temas de integración, a la vez que una señal hacia Estados Unidos. Esto implicó un cambio en el modo en que el Ejecutivo percibía y expresaba la relación con la potencia. De este modo, la relación “madura” comenzó a inclinarse hacia la búsqueda de consensos en 1989, tal como se refleja en un discurso que se fue matizando y moderando, con una retórica menos altisonante.

En el mismo sentido, otros cambios comenzaron a percibirse en el ámbito discursivo tras la llegada a la presidencia argentina, en julio de 1989 del candidato del Partido Justicialista, Carlos Saúl Menem. En su discurso de asunción el 8 de julio, Menem puso énfasis en la integración regional al mencionar como objetivo de gobierno “la unidad latinoamericana”¹²⁶⁹, aunque como novedad la relacionó con un objetivo mayor: la “*proyección continental*”¹²⁷⁰. En la misma ocasión incorporó otras referencias que dieron cuenta de las nuevas aspiraciones a ampliar las fronteras y los acuerdos al decir: “seguiremos consolidando y ampliando los acuerdos logrados en todos los campos”¹²⁷¹. Además, expresó su interpretación de la soberanía opuesta al aislamiento y vinculada a la integración, así como también a la apertura de los mercados e intercambios, ideas que, desde su perspectiva, remitían a los próceres de la independencia de América:

Ser soberano no es aislarse [...] “Estoy convencido que también en este ámbito la opción es: ahora o nunca [...] Allí están San Martín, Bolívar, Artigas, Perón y tantos otros,

¹²⁶⁸ *Ibidem*, p. 94.

¹²⁶⁹ *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Carlos Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 8 de julio de 1989, *op. cit.*, p. 14.

¹²⁷⁰ *Ibidem*.

¹²⁷¹ *Ibidem*.

diciéndonos que nuestras comunes fronteras deben ser puentes de unión, por los cuales circulen compatriotas y bienes que fortalezcan nuestra hermandad y nuestro progreso¹²⁷².

Simultáneamente, el discurso de Menem en el ámbito externo ante la Asamblea de Naciones Unidas, continuó durante su primera presentación la línea alfonsinista, al ponderar la integración como uno de los puntos clave de su política exterior:

Ante la actual realidad nuestro país se moviliza en el plano regional para realizar a partir de sus fronteras inmediatas una política de creciente integración y cooperación (...) Trabajamos intensamente para consolidar un sistema integrado de comercio, de intercambio tecnológico y de cooperación para la producción en base a acuerdos concretos¹²⁷³.

Sin embargo, el nuevo presidente expresó también otras novedades respecto a su antecesor, como la pretensión de un rol estatal menor y la intención de acrecentar la integración, incluso, hacia otros continentes:

para que el verdadero contenido de este esfuerzo esté a cargo de los empresarios y no sólo a nivel estatal. (...) Pero esta tarea no se limita a nuestro continente, sino que tratamos de extenderla a muchos otros países por la vía del intercambio comercial y la cooperación tecnológica¹²⁷⁴.

Este discurso fue acompañado en la práctica con la sanción y promulgación del “Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscripto con la República Federativa del Brasil”¹²⁷⁵ en agosto de 1989 (si bien se firmó en noviembre 1988) en el que se confirmaba el rumbo de la integración y se avanzaba sobre el establecimiento de un mercado común.

En este sentido, es posible señalar que las acciones de Alfonsín durante su primer tramo del mandato, respecto la integración, fueron significativas y marcaron una inflexión en la orientación y el posicionamiento de Argentina. Menem, heredero de ese trabajo, enfatizó en la continuación del mismo y en su profundización, aunque con un tono diferente. De este modo, para 1989 subyació discursivamente una impronta de la autonomía que continuó vinculada a los márgenes de maniobra y a las posibilidades que brindaban las alianzas con los países vecinos. Esto también se manifestó en la práctica con la promulgación

¹²⁷² *Ibidem.*

¹²⁷³ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de septiembre de 1989.*

¹²⁷⁴ *Ibidem.*

¹²⁷⁵ Ley N° 23.695 Sancionada y promulgada en agosto de 1989.

de la Ley del Tratado de Integración (logrado durante la gestión de Alfonsín). Sin embargo, paralelamente, comenzó a ganar terreno un cambio asociado al vínculo con Estados Unidos, cuya relación se definió como frecuente y cordial (hacia el final del gobierno del Alfonsín), y que avanzó durante el inicio del gobierno de Menem hacia la posibilidad de asociarse a Washington desde una integración de tipo continental. Asimismo, otras diferencias en relación a la etapa anterior, se manifestaron en el discurso, respecto a la desaparición de la apelación explícita de la autonomía, así como también, en la aparición de una crítica al “aislamiento” como característica histórica de la política externa argentina, cuya solución se encontraba (desde la perspectiva de Menem) en la apertura y el acercamiento a la región, pero también, a Estados Unidos.

De este modo, estos cambios manifestaron contradicciones entre la apuesta por una integración que buscaba ganar espacios a partir del reconocimiento de intereses comunes y legítimos de la región (aún a expensas de una relación en tensión con Estados Unidos) y otra que, por el contrario, veía la oportunidad de acercarse a la potencia mediante la apuesta a una relación “fluida” basada en el esfuerzo por encontrar intereses comunes (y por ende de obtener los beneficios de no confrontar). De este modo, es posible señalar a 1989 como un tiempo de convivencia que señala la transición entre dos perspectivas de interpretación de la autonomía: de una asociada a la búsqueda de posibilidades, espacios y márgenes de maniobra en un sentido positivo, a otra que, en un sentido negativo, la reinterpreta como un desafío innecesario. Esta convivencia de interpretaciones, marca un cambio que se manifiesta plenamente en la siguiente etapa.

4.5 Entre lo regional y lo continental: el dilema de la autonomía de la no confrontación (1990- 2002)

Los cambios a nivel internacional acaecidos a partir de 1989, marcaron una aceleración del tiempo histórico que provocó diversas repercusiones y cambios en los estados y en los demás actores del sistema internacional. La desestructuración del mundo

bipolar posicionó al Estado frente a una nueva realidad en el escenario internacional¹²⁷⁶ asociado al vertiginoso proceso de globalización/mundialización del capitalismo. En el caso de los países latinoamericanos, esto redundó en una mayor convergencia entre las características y tendencias de la economía mundial y las políticas económicas implementadas por éstos¹²⁷⁷, bajo la égida ideológica del neoliberalismo. En el país, estas características se mantuvieron por un período de doce años, que incluyó dos mandatos de Carlos Menem (hasta 1999) y el siguiente de Fernando de la Rúa que, tras su renuncia, fue continuado por Eduardo Duhalde.

4.5.1 La integración regional ante los cambios de época

El "Consenso de Washington" reflejo del triunfo del neoliberalismo, fue seguido por la "Iniciativa para las Américas" o *The Enterprise for the Americas Initiative* en su título original. Una formulación del presidente George Bush en 1990 basada en tres pilares: libre comercio, inversión extranjera y reducción de la deuda externa. La iniciativa incluyó una propuesta para la región con dos componentes: el político, a partir del objetivo de que la región fuera la primera zona democrática del planeta; y el comercial, cuyo eje era Estados Unidos¹²⁷⁸. Dentro de este último, Bush presentó el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA) que abarcaría desde Alaska hasta Tierra del Fuego. En su presentación el presidente Bush refería que: "Para ampliar el comercio, propongo dar comienzo a un nuevo proceso de creación de una zona de libre comercio que abarque a todo el hemisferio"¹²⁷⁹. El ALCA fue impulsado posteriormente también por el presidente Bill Clinton en 1994 en la Primera Cumbre de las Américas en Miami, cuando se plasmó de forma acabada el propósito de liberar el comercio, reformulando el vínculo económico con la región. A través de negociaciones con los gobiernos, Washington pretendía retomar la iniciativa de construir una unión comercial tras más de un siglo de intentos. Como señalan Kan y Musacchio, el

¹²⁷⁶ Lincoln Bizzozero Revelez, "El MERCOSUR y el proceso Sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del Nuevo Regionalismo Estratégico?", *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII, 2012, p. 216.

¹²⁷⁷ Véase Luciano Tomassini, *La política internacional en un Mundo Postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991; Raúl Bernal- Meza, "Política y economía en la segunda mitad del siglo XX...", *op. cit.*

¹²⁷⁸ Lincoln Bizzozero Revelez, "Integración regional...", *op. cit.*

¹²⁷⁹ "Discurso pronunciado por el Presidente George Bush el 27 de junio sobre nuevas relaciones en el hemisferio", Texto Oficial, Servicio Informativo Embajada de Estados Unidos, 1990.

ALCA era impulsado por las grandes corporaciones económicas, en su mayoría de Estados Unidos y tenía como fin expandir sus fronteras productivas y comerciales, eliminando instrumentos de los Estados nacionales para proteger a sus firmas o para modelar estrategias de desarrollo. El proyecto no se trataba sólo de remover barreras comerciales, sino que incluía cuestiones como la protección de las inversiones extranjeras, un fortalecimiento de los derechos de propiedad por encima de lo recomendado por el GATT y la obligación de llamar a licitación internacional las compras gubernamentales¹²⁸⁰.

En este contexto, al Consenso de Washington, la Iniciativa para las Américas y el proyecto del ALCA, se sumó, en 1995, la constitución de la Organización Mundial del Comercio (OMC), completando un conjunto de instancias de las que emanaron las nuevas disciplinas que establecieron las normativas a las cuales debían ajustarse las políticas públicas de los estados, incluyendo el comercio internacional y las regulaciones financieras. El pregonado “Fin de la Historia” de Francis Fukuyama se trasladaba a la realidad política. El neoliberalismo y sus prácticas pasaron a constituir “los marcos según los cuales los gobiernos que los hicieron suyos, reformularon sus orientaciones y praxis de política exterior, abandonando, definitivamente, las estrategias de sustitución de importaciones, que ya venían en crisis desde mediados de los setenta”¹²⁸¹, a la vez que, reformularon el propio papel del Estado y de las relaciones económicas y comerciales internacionales.

En este contexto, de comienzos de los '90, las iniciativas de integración regional que emergieron en Latinoamérica siguieron el espíritu de las reformas neoliberales, como parte de estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior, que intentaban profundizar un entrelazamiento con el mercado mundial. Apertura económica y comercial fueron las bases de los nuevos modelos de integración. De este modo, los proyectos inspirados en el neoliberalismo y su lógica económica moldearon un "regionalismo abierto"¹²⁸² según la CEPAL¹²⁸³, que intentaba adaptarse a las nuevas concepciones imperantes, alejadas de las

¹²⁸⁰ Julián Kan y Andrés Musacchio, “Argentina frente a la integración regional”, en Mario Rapoport, *op. cit.* p. 161.

¹²⁸¹ Raúl Bernal-Meza, “De Menem a De la Rúa...”, *op. cit.*, pp. 74-75.

¹²⁸² Otras denominaciones han sido “regionalismo hacia fuera”, “integración profunda”, “regionalismo más abierto”, “integración abierta”.

¹²⁸³ CEPAL, *El regionalismo abierto y la integración...*, *op. cit.*

premisas del desarrollo hacia adentro¹²⁸⁴, pero estableciendo algunos mecanismos de protección regional¹²⁸⁵. Por lo tanto, siguiendo a Bernal- Meza, a pesar de su origen en la comunidad epistémica cepalina, en la práctica, el regionalismo abierto correspondió al ideario del neoliberalismo, que agregó a la interpretación clásica del regionalismo precedente (de raíces estructuralistas) el pragmatismo y la actualización¹²⁸⁶.

Estas nuevas características y prioridades modificaron la esencia política del proceso integracionista regional en la época, dando lugar, en términos de Amado Cervo, a la “fase liberal y comercialista de la integración sudamericana”¹²⁸⁷ que logró replantearse no sólo la integración en escala regional sudamericana sino, incluso, la continental.

4.5.2 La práctica política de la integración en la Argentina alineada

La etapa 1990-2002, en cuanto a la integración, estuvo atravesada para Argentina por una búsqueda por compatibilizar la trayectoria nacional con los nuevos enfoques de la integración económica en el marco del regionalismo abierto, y la ejecución de una estrategia de desarrollo económico en torno a los lineamientos del Consenso de Washington.

En los hechos, estuvo signada por renovados acercamientos con los países vecinos. En primera instancia, con Brasil, país presidido desde marzo de 1990 por Fernando Collor de Mello¹²⁸⁸. El 6 de julio de 1990, los primeros mandatarios de ambos países suscribieron el “Acta de Buenos Aires” a través de la cual se comprometían a “Establecer un MERCADO COMUN entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil, el que deberá encontrarse definitivamente conformado el 31 de diciembre de 1994”¹²⁸⁹. En el Anexo I,

¹²⁸⁴ Sobre el Nuevo Regionalismo Véase: Raúl Bernal-Meza y Silvia T. Álvarez (eds.), *Asuntos de América Latina...*, *op. cit.*; Raúl Bernal-Meza, “El Regionalismo: Conceptos, paradigmas...”, *op. cit.*; y del mismo autor, *Sistema mundial y MERCOSUR...*, *op. cit.*; y “Globalización, regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo”, en Mario Rapoport (ed.) *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1994, pp. 45-65.

¹²⁸⁵ Julián Kan y Andrés Musacchio, “La Argentina frente a la integración...”, *op. cit.*, p.158.

¹²⁸⁶ El paradigma del regionalismo abierto buscó conciliar las políticas unilaterales de liberalización comercial y apertura con una idea liberal de la “globalización”, siendo una teorización sobre el proceso de apertura que se estaba dando en las relaciones económicas internacionales de distintos países latinoamericanos. Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo...*, *op. cit.*

¹²⁸⁷ Amado Cervo, *Inserção internacional: formação dos conceitos...*, *op. cit.*

¹²⁸⁸ Perteneciente al Partido Laborista Brasileño, promovió un plan de choque diseñado para reducir la inflación, recortar la burocracia y fomentar una economía de libre mercado.

¹²⁸⁹ “Acta de Buenos Aires”, 6 de julio de 1990.

dedicado a la “Metodología para la Conformación del Mercado Común”, se enfatizaba que la “columna vertebral” de todo el proceso se encontraba en la búsqueda de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al 31 de diciembre de 1994 al arancel 0 (cero). En consonancia con las nuevas políticas de apertura económica y reforma aduanera, el Acta modificaba los objetivos del “Tratado de Cooperación, Integración y Desarrollo” de 1988, al reducir el plazo estipulado para alcanzar el mercado común de diez a cuatro años. Esto representaba no sólo un cambio en los tiempos, sino que implicaba una pérdida de la gradualidad y armonización¹²⁹⁰, condiciones centrales de los tratados firmados en la etapa de Alfonsín.

La firma del “Acta de Buenos Aires” ocurrió un día después del lanzamiento en Estados Unidos de un programa de cooperación multilateral para la región, en el marco de la Iniciativa para las Américas, que permitiría reformas económicas tendientes al libre mercado. Ante esta situación, Argentina y Brasil, durante la firma del Acta, apoyaron públicamente la iniciativa estadounidense e instruyeron a sus cancilleres a negociar en bloque con Estados Unidos y el resto de la región. De este modo, Menem y Collor de Mello presentaron el proyecto de Bush y el MERCOSUR como propuestas compatibles y complementarias¹²⁹¹. Asimismo, el Acta plasmó en la acción concreta, un viraje ideológico¹²⁹² y un cambio de fondo respecto a las iniciativas de la etapa anterior protagonizadas por Alfonsín y Sarney, con una visión neoliberal y comercialista, alejada de la impronta desarrollista.

Posteriormente, el 26 de diciembre del mismo año, Brasil y Argentina suscribieron, en el marco de la ALADI, el “Acuerdo de Complementación Económica N°14”, con los objetivos de facilitar las condiciones para establecer un mercado común, promover la

¹²⁹⁰ Julián Kan, “Neoliberalismo e Integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR, *Densidades, revista de integración regional*, 2011, pp.35-48.

¹²⁹¹ Mientras el MERCOSUR estaba inspirado en el “Nuevo regionalismo” de la CEPAL, el ALCA lo estaba en el libre comercio puro, sin mecanismos de protección ni políticas aduaneras comunes. Ambos compartían la visión comercialista enlazadas en políticas neoliberales.

¹²⁹² Gerardo Caetano, “El “primer Mercosur” y la “flexibilización”: antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)”, *Relaciones Internacionales*, 30 (60) 2021. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/12047/11052> [Última consulta 9 de diciembre de 2023].

complementación económica y, estimular las inversiones¹²⁹³. En el artículo 3 se convino además “eliminar a más tardar el 31 de diciembre de 1994 los gravámenes y demás restricciones aplicadas en su comercio recíproco”¹²⁹⁴, explicitando aún más las intenciones de liberalizar el comercio.

Meses más tarde, el 26 de marzo de 1991, con el objeto de dar una proyección regional a estos compromisos, los gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron junto a Paraguay y Uruguay, en la ciudad paraguaya de Asunción, el “Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)” o “Tratado de Asunción”, creándose un proceso de integración que jerarquizaría la dimensión comercial. Como Anexo al Tratado, se incorporó un “Programa de Liberalización Comercial”, con lo cual, el acuerdo marcó el inicio del proceso de rebajas arancelarias y eliminación de restricciones con el objetivo de llegar a 1995 con un arancel cero. Estas medidas, por tanto, posicionaban al MERCOSUR en la misma línea de política económica que pregona Estados Unidos. La afinidad de la potencia con el bloque se plasmó en el acuerdo marco “4+1” (MERCOSUR más Estados Unidos) que se inició formalmente con el “*Rose Garden Agreement*” del 19 de junio de 1991, cuando el presidente Bush y los colegas sudamericanos encabezados por el presidente brasileño se comprometieron a promover el comercio y las inversiones¹²⁹⁵.

Entre 1991 y 1994, Argentina apoyó el avance del MERCOSUR generando acuerdos comerciales y en aspectos institucionales. Entre ellos, en 1991 se puso en funcionamiento la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR; se suscribió un “Acuerdo de

¹²⁹³ “Acuerdo de Complementación Económica Suscrito entre Argentina y Brasil (Acuerdo N° 14)”. Disponible en http://www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace14/ACE_014_043.pdf [Última consulta 9 de diciembre de 2023].

¹²⁹⁴ *Ibidem*.

¹²⁹⁵ El 4+1 fue negociado simultáneamente con el Tratado de Asunción. Esto simbolizaba la idea del MERCOSUR como parte de una estrategia más amplia de inserción en el hemisferio y en el mundo. Como señala Félix Peña, en la percepción estadounidense, 4+1 era igual a cinco. Pero el MERCOSUR impuso el concepto de que 4+1 es igual a dos: MERCOSUR y Estados Unidos. El consejo sólo puede reunirse con la presencia de los cuatro socios. Esto se simbolizó en la primera de las reuniones, en Washington, en noviembre de 1991. La delegación del MERCOSUR cambió el formato de la mesa original, con cinco lados, transformándola en una con dos lados. Félix Peña, “Tras un rumbo negociador” *La Nación*, 4 de septiembre de 2001. Disponible en <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/2001-09-04-rumbo-negociador-MERCOSUR-alca> [Última consulta 10 de diciembre de 2023].

Complementación Económica”¹²⁹⁶ en el marco de ALADI; se creó el “Consejo Industrial del MERCOSUR”; se pusieron en marcha distintos Subgrupos de Trabajo y se crearon las llamadas Reuniones Especializadas. En 1992 se acordó la “Declaración de Las Leñas” por la que los Estados Parte aprobaron mediante la decisión 01/92 establecer un cronograma de medidas con plazos concretos a los efectos de acelerar el proceso de integración, generando confianza en los inversores, así como credibilidad y legitimidad al proceso. En 1993 se concluyeron, además, acuerdos sobre el “Arancel Externo Común”, prácticas desleales de comercio y reducción del desfasaje cambiario entre los mercados integrados¹²⁹⁷; y se suscribió el “Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean Objeto de Dumping o de Subsidios Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común del Sur”¹²⁹⁸. En 1994 se aprobó el llamado “Protocolo de Colonia” para la “promoción y protección recíproca de inversiones” dentro del MERCOSUR¹²⁹⁹.

Posteriormente, en diciembre, Menem y sus pares, sentaron las bases del tránsito hacia la unión aduanera al suscribir el “Protocolo de Ouro Preto”¹³⁰⁰, un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción por el que se estableció la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dotó de personalidad jurídica internacional. Ouro Preto significó el fin del período de transición ya que a partir de éste se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan a la Unión Aduanera, al disponer que a partir del 1 de enero de 1995 se unificaría el arancel externo común, a la vez que se definió la estructura institucional y el estatuto del MERCOSUR.

¹²⁹⁶ “Acuerdo de Complementación Económica”. Disponible en <http://www2.aladi.org/nsfaladi/textacdos.nsf/800d239280151ad283257d8000551d1f/49efa678bc0690cb03257742004a7d81?OpenDocument> [Última consulta 12 de diciembre de 2023].

¹²⁹⁷ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 13/93: Arancel Externo Común.

¹²⁹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 07/93: Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean Objeto de Dumping o de Subsidios Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común Del Sur (MERCOSUR)

¹²⁹⁹ “Protocolo de Colonia”. Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/mrcsr/colonia/pcolonia_s.asp [Última consulta 12 de diciembre de 2023].

¹³⁰⁰ “Protocolo de Ouro Preto” (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR), 17 de diciembre de 1994. Disponible en <https://www.MERCOSUR.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-estructura-institucional-MERCOSUR/> [Última consulta 12 de diciembre de 2023].

Ese mismo año, Estados Unidos lanzó oficialmente el ALCA en las Cumbres de las Américas (Miami, 1994 y posteriormente Santiago de Chile, 1998). Washington desplegó un conjunto de consultas previas, así como reuniones preparatorias en las que se logró un acuerdo respecto de la centralidad de la alianza como objetivo clave en la década por venir. En la primera Cumbre, Clinton repitió en cuatro idiomas que se había forjado un "espíritu de Miami"¹³⁰¹ entre los mandatarios, capaz de superar cualquier obstáculo. La prioridad fundamental fue el libre comercio y la fecha de inicio pautada para el inicio del ALCA fue enero de 2005. La propuesta pretendía de este modo, avanzar sobre la reducción paulatina de las barreras comerciales entre los países que participaran de la iniciativa hasta alcanzar la liberalización total del comercio recíproco¹³⁰²; el establecimiento de un régimen común de inversiones; una reglamentación sobre las compras del sector público; pautas en las políticas de competencia; agricultura y acceso a mercados, entre otros.

En Argentina sectores financieros e industriales con intereses claves en el proyecto, vieron con interés la propuesta. Sin embargo, el gobierno ratificó que “seguiría apostando por la alianza regional y que la eventual negociación por la alianza continental se haría en bloque”¹³⁰³. En este sentido, la participación de Menem mostraba el interés del mandatario por ser parte del proyecto del que se sentía artífice. Sin embargo, Argentina adhirió a la visión brasileña de negociar en el marco de un acuerdo 4+1¹³⁰⁴, es decir, en bloque, comenzando a llevar posturas comunes bajo el “*single undertaking*” (nada está negociado

¹³⁰¹ “Promesas de ALCA y poco más en las anteriores cumbres”, *La Nación*, 4 de noviembre de 2005. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/politica/promesas-de-alca-y-poco-mas-en-las-antecedentes-cumbres-nid753396/> [Última consulta 13 de diciembre de 2023].

¹³⁰² Sin embargo, en la “Declaración de Principios” resultado de la primera Cumbre de 1994 se expresó la complejidad de la propuesta al reunir a países con marcadas diferencias productivas, económicas y de desarrollo: “Reconocemos que la integración económica y la creación de un área de libre comercio serán tareas complejas, particularmente a la luz de las amplias diferencias en los niveles de desarrollo y en el tamaño de las economías de nuestro Hemisferio. Permaneceremos conscientes de estas diferencias a medida que avancemos hacia la integración económica en el Hemisferio. Recurriremos a nuestros propios recursos, inventiva y capacidades individuales, así como a la comunidad internacional para que nos ayuden a lograr nuestros objetivos”. “Declaración de Principios suscrito por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes a la Primera Cumbre de las Américas”, Disponible en <http://www.summit-americas.org/miamidec-spanish.html> [Última consulta 13 de diciembre de 2023].

¹³⁰³ “Hubo una especie de fiebre: dejemos lo del Mercosur y sumémonos al ALCA”, exclamaron de inmediato muchos sectores empresarios”. Jorge Oviedo, “Espasmos, de una antípoda a la otra”, *La Nación*, 28 de noviembre de 2004.

¹³⁰⁴ Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2) 2008, pp. 154-178.

hasta que todo está negociado) como modo de manifestar y promover el alineamiento entre los países de la región y entre estos y las políticas estadounidenses.

Hacia fines de 1994 el MERCOSUR logró la firma en Bruselas de un “Memorándum de Intenciones” con la Unión Europea, que establecía distintas pautas generales para la negociación de un Acuerdo Marco en las áreas de cooperación económica y comercial, firmado finalmente en 1995¹³⁰⁵, el cual constituyó un hito en el desarrollo del Mercado Común del Sur. Los avances registrados permitieron que potenciales nuevos socios se interesaran en formar parte, resultando en la incorporación de Bolivia y Chile (1996) como miembros asociados¹³⁰⁶.

Sin embargo, a pesar de estos avances, para mediados de la década, en concordancia con la asunción de Fernando Henrique Cardoso (1995- 2002) como presidente en Brasil y la reelección de Menem en Argentina (1995-1999) se gestó un clima de cierto estancamiento y vulnerabilidad estatal derivada de los esfuerzos de los gobiernos por adaptarse a los requerimientos acordados en los años previos. A esto se sumó un contexto internacional de liberalización de las economías que no brindaba protección suficiente a los sectores afectados y/o perdedores, principalmente tras el “efecto tequila”, la primera crisis financiera de una economía globalizada que provocó una fuga de capitales de América latina, especialmente hacia el sudeste asiático. Asimismo, como señala Bernal-Meza, “la enorme diferencia en las dimensiones geográficas, demográficas y del PBI, puso de relevancia el peso de Brasil, respecto de sus socios, y sus esfuerzos por mantener la autonomía de la decisión de políticas nacionales por sobre la creación de instituciones comunitarias”¹³⁰⁷. Estas diferencias se manifestaron plenamente en 1997 cuando el 25 de marzo el gobierno de Brasil aplicó unilateralmente la llamada “Medida Provisoria 1569”, consistente en restricciones para el financiamiento de las importaciones, con el objetivo manifiesto de reequilibrar la balanza comercial. Esto generó fuertes cuestionamientos por parte de

¹³⁰⁵ Al respecto, véase Lincoln Bizzozero Revelez, “El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”, en Gerónimo de Sierra, *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, pp. 373-390.

¹³⁰⁶ Sobre la categoría de “estados asociados” del MERCOSUR y los casos de Bolivia y Chile, véase Jorge Fernández Reyes “Los estados asociados del MERCOSUR”, *Revista Vía IURIS*, 14, enero-junio, 2013, pp. 129-148.

¹³⁰⁷ Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional...”, *op. cit.*, p. 157.

Argentina y los otros países socios del bloque. Si bien Brasil flexibilizó poco después la medida, la desconfianza y controversias comenzaron a proliferar¹³⁰⁸.

A pesar de las rispideces, en las negociaciones en el ALCA de 1997, 1998 y 1999, Argentina y el MERCOSUR insistieron en lograr acuerdos previos en el Cono Sur como vía para aumentar la competitividad antes de avanzar hacia la integración hemisférica. Esto resultó en un apoyo a la iniciativa brasileña para establecer la denominada *Área de Livre Comércio Sul- Americana (ALCSA)*¹³⁰⁹ ideada como paso previo a la propuesta estadounidense. Aunque se explicitó que el MERCOSUR no se diluiría en el ALCA una vez formada ésta a partir del 2005. Asimismo, Menem participó en la firma del “Protocolo de Ushuaia” sobre Compromiso Democrático y la aprobación de la “Declaración Socio Laboral del MERCOSUR” (1998) manifestando su interés y apuesta por una convergencia política con Brasil y el MERCOSUR aseverando que, aunque el énfasis estuvo en los aspectos económicos, “no es puramente económico, sino simultánea y sistémicamente, político, social y cultural”¹³¹⁰.

Sin embargo, a partir de ese momento la tensión fue en aumento. Brasil comenzó a tener problemas de tipo cambiario que desembocaron en disputas comerciales con Argentina y los demás socios, y que llevaron a la firma unilateral de la renovación del “Acuerdo de Complementación Económica” de Argentina con México¹³¹¹. Esta práctica se alejaba de la política fijada de común acuerdo en el MERCOSUR que procuraba la negociación colectiva de los acuerdos bilaterales con terceros países una vez que estos se vencieran, y redundaba en una pérdida de credibilidad en la consistencia y vigencia de los acuerdos firmados¹³¹².

Al agotamiento de los buenos resultados y la falta de voluntad política, se sumó la devaluación del real en 1999 y la consecuente pérdida de competitividad de las exportaciones

¹³⁰⁸ En ese contexto de desconfianza Brasil y Argentina incluso plantearon la posibilidad de disputar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU. Gerardo Caetano, *MERCOSUR...*, *op. cit.*, p. 37.

¹³⁰⁹ El proyecto brasileño no rechazó ni se opuso al proyecto hemisférico, pero se propuso agrupar a todos los países sudamericanos en un proceso de integración previo al ALCA que serviría para incrementar la interdependencia regional mediante la promoción de políticas comunes. José Briceño Ruiz, “El Área de Libre Comercio Suramericana y sus interacciones con el ALCA”, *Politeia*, 29, 2002, pp. 174.

¹³¹⁰ Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional...”, *op. cit.*, p. 157.

¹³¹¹ El Decimoprimer Protocolo Adicional fue suscrito el 9 de octubre de 1998. Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/arg_mex/ARGMEX_protocXI.asp [Última consulta 15 de diciembre de 2023].

¹³¹² Gerardo Caetano, *MERCOSUR...*, *op. cit.*, p. 37.

de los Estados Parte del MERCOSUR, que profundizó las asimetrías internas. Para el año 2000 se planteó la posibilidad de darle un giro al proyecto de integración, con el denominado “Relanzamiento” motivado por la llegada al poder en Argentina de Fernando de la Rúa (por la Alianza). La iniciativa de relanzamiento se vinculaba con la concreción de una Cumbre Sudamericana propuesta por Cardoso (quien se abocó a lograr el liderazgo de Brasil en la región) en la que incluiría el tema social en la agenda regional¹³¹³. La reunión se celebró en Brasilia, el 31 de agosto y el 1 de septiembre de 2000 bajo el nombre de “I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur”, de la que participó el presidente de la Rúa. El “Comunicado de Brasilia”¹³¹⁴, resultado de dicho encuentro, resaltó la importancia de una visión común de la integración, dirigida a la mejora de la infraestructura, con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible con inclusión social. En la misma ocasión, los mandatarios crearon la “Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica” (IIRSA) con el principal objetivo de conformar una red de infraestructura. Asimismo, sentaron su posición sobre el ALCA. En este aspecto, se consideró que las negociaciones iniciadas deberían seguir un rumbo más equitativo para las exportaciones del subcontinente a la vez que se afirmó que de aprobarse dicho acuerdo, el mismo debería ser firmado sobre bases equilibradas que aseguraran el acceso efectivo a los mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur¹³¹⁵. De este modo, Argentina y la región mantuvieron su acercamiento al ALCA, aunque bajo la premisa de negociar en conjunto. Esto se dio en coincidencia con la publicación, tras la Cumbre de las Américas de Quebec en abril de 2001, del primer borrador del acuerdo del ALCA¹³¹⁶, evidenciando el interés y la decisión de Washington de avanzar en su concreción.

¹³¹³ Cardoso pretendía conquistar un nuevo modelo de inserción estratégica del país en el plano internacional, con base en dos pilares: la demarcación de la región suramericana como área de influencia a través de la integración regional y el multilateralismo como elemento de contrapunto a la hegemonía hemisférica estadounidense. Bruno Ayllón, *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p.68.

¹³¹⁴ “Comunicado de Brasilia”, Disponible en [http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41#:~:text=\(Brasilia%2C%201%20de%20septiembre%20de,e ncuentro%20hasta%20los%20d%C3%ADas%20presentes](http://www.iirsa.org/Page/Detail?menuItem=41#:~:text=(Brasilia%2C%201%20de%20septiembre%20de,e ncuentro%20hasta%20los%20d%C3%ADas%20presentes) [Última consulta 16 de diciembre de 2023].

¹³¹⁵ Alfredo Seoane Flores, “La política de integración de Bolivia: Instrumentos para una mejor inserción externa”, Fundación Milenio Konrad Adenauer, La Paz, 2003, p. 58.

¹³¹⁶ “Borrador del Acuerdo del ALCA, 2001”. Disponible en http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_s.asp [Última consulta 17 de diciembre de 2023].

La disyuntiva entre MERCOSUR y ALCA¹³¹⁷ fue una constante en esta etapa que se manifestó durante todo el gobierno de de la Rúa¹³¹⁸. Sin embargo, y a pesar de que la situación crítica de Argentina obligó al gobierno nacional a centrarse especialmente en cuestiones internas, durante 2002, bajo la presidencia de Duhalde (proveniente del PJ), Argentina participó de la “Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur” realizada en julio en la ciudad de Guayaquil. Dicho encuentro fue impulsado a instancias del gobierno brasileño, con un interés particular en intentar lanzar la iniciativa comercial que unificara a los países de América del Sur: el “Área de Libre Comercio de Sudamérica” (ALCSA)¹³¹⁹. Como resultado se logró la firma de un documento, el “Consenso de Guayaquil”, en el que quedaba reflejada la propuesta de Brasil, que Argentina apoyó, de conformar un monobloque para negociar el ALCA¹³²⁰. Asimismo, el documento avanzó sobre la posibilidad de alcanzar una negociación regional sobre el ALCA que permitiera lograr saldos comerciales favorables para superar la crisis económica y efectivizar demandas sociales en conjunto.

De este modo, incluso hasta 2002, en la práctica política el Ejecutivo Nacional mantuvo la negociación para formar parte del ALCA como eje clave de la agenda, tal como había sido durante los años ‘90. No obstante, ciertas diferencias comenzaron a perfilarse a partir del Consenso de Guayaquil y las posibilidades de gestionar demandas en conjunto con

¹³¹⁷Sobre este tema, véase Mario Rapoport, “La Argentina entre el MERCOSUR y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano”, Buenos Aires, IADE, 2002. Disponible en <https://www.iade.org.ar/noticias/integracion-la-argentina-entre-el-mercosur-y-el-alca-la-cuestion-comercial-y-el> [Última consulta: 27 de noviembre de 2023]; Sandra Colombo, “La estrategia de integración Argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal”, *HAO*, 8, 2005, pp. 133-149; Julián Kan, ¿MERCOSUR o Alca?, *op. cit.*

¹³¹⁸ La ambigüedad se manifestaba hacia adentro de la administración de la Alianza en el enfrentamiento entre los ministerios de Economía y Cancillería. Mientras que la cartera comandada por Adalberto Rodríguez Giavarini era proclive a una negociación con Brasil para avanzar con el ALCA desde el MERCOSUR, desde Economía, Domingo Cavallo prefería una negociación directa con los Estados Unidos por un Tratado de Libre Comercio o por el ALCA. “Estar de acuerdo en todo y en nada”, *Página 12*, 5 de enero de 2001. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-05/01-05-09/pag05.htm> [Última consulta 18 de diciembre de 2023].

¹³¹⁹ Días antes que se realizara el encuentro de Guayaquil, el presidente uruguayo Jorge Battle anunció que no iba a participar de la Cumbre, ante la posibilidad de recibir nuevos apoyos financieros de Estados Unidos y con el objeto de evitar la profundización de los efectos de la crisis Argentina sobre Uruguay. Rodrigo Pascual, “Las posiciones de Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002”, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 8 (5) junio-noviembre, 2018, p. 30.

¹³²⁰ De la II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur surgió el “Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo”. Véase: “Consenso de Guayaquil, 2002”. Disponible en http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_consenso_de_guayaquil.pdf [Última consulta 18 de diciembre de 2023].

los países de la región. Esta primera señal de cambio marcó, en la praxis política, el fin de una etapa y el comienzo de otra, hacia 2003.

4.5.3 El discurso de la integración neoliberal: Argentina con alas al mundo

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

A partir de 1990 el discurso de Carlos Menem se radicalizó, poniendo en evidencia la centralidad de la agenda de integración regional ya no como una forma de ganar espacios de poder frente a las potencias, tal como en la etapa anterior, sino de obtener beneficios *junto* a éstas. Esto se manifestó en el ámbito interno, en las presentaciones anuales del primer mandatario ante la Asamblea Legislativa, en las cuales dedicó al tema una extensión significativa. Inicialmente, Menem expuso la importancia de los acuerdos regionales siguiendo la línea de su antecesor, aunque a diferencia de éste, señaló las aspiraciones de su gobierno respecto de los vínculos con países centrales, poniendo de manifiesto su interés por lograr una integración regional y continental:

Yo quiero una nación con raíces en esta tierra y *con alas en el mundo* [...] Deseamos ampliar nuestros horizontes de comercio [...] La integración regional es el paso previo y necesario para *la gran integración continental* con un espíritu amplio y apelando a medidas imaginativas y concretas¹³²¹.

Un año después, en 1991, el Ejecutivo dedicó un espacio relevante al tema, planteando su visión de utilizar al MERCOSUR como plataforma de inserción en la economía mundial:

estamos insertando a la Argentina en el mundo, y prioritariamente en América Latina y en América del Sur, a través de una trascendental asociación con Brasil, Uruguay y Paraguay, y la incipiente integración con Chile y Bolivia. El MERCOSUR también será una ampliación de nuestros mercados internacionales¹³²².

En la misma ocasión, Menem comenzó, implícitamente, a diferenciarse del gobierno anterior al que asoció a “posiciones retóricas, despojadas de sustento real” respecto las

¹³²¹ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1990, *op. cit.*

¹³²² Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1991, *op. cit.*

relaciones con los estados centrales en la búsqueda del desarrollo económicos. El mandatario interpretó que el nuevo “gobierno argentino prioriza las acciones concretas que impulsan el *desarrollo económico, y no las posiciones retóricas*, despojadas de sustento real [...] La Argentina está volviendo a ganar caminos perdidos. Sigue el rumbo del mundo”.¹³²³ Además, insistió en diferenciarse del discurso reaccionario que acabó aislando a la Argentina, inspirándose en el pragmatismo: “*Frente a las políticas que se aíslan en simples discursos inflamados, y los infantilismos reaccionarios, nosotros optamos por un idealismo práctico*”¹³²⁴. De este modo, la integración regional se expresaba como una instancia para llegar a vincularse con las potencias en general, y con Estados Unidos en particular. En el mismo discurso de 1991 Menem expresó:

Todos lo sabemos: No vamos a ingresar al Primer Mundo por una concesión graciosa del cielo o de los poderosos [...] Sólo a través de la construcción y consolidación de la *gran nación latinoamericana vamos a ser capaces de conformar una presencia activa y relevante en el nuevo escenario internacional*¹³²⁵.

Los Informes Anexos presentados por el Ejecutivo en 1991 dieron también centralidad a la integración asociada a la región y a Estados Unidos. Luego de describir el proceso de integración como “irreversible”, se dedicó un apartado a detallar la unidad con Estados Unidos desde una relación “madura”, a partir de explicitar la pertenencia de Argentina al “universo occidental”¹³²⁶. Posteriormente, el Informe Anexo se concentró en la interpretación del Ejecutivo sobre la Iniciativa para las Américas entendiendo a ésta como un:

*reconocimiento por parte de los Estados Unidos de los ingentes esfuerzos que está realizando la República Argentina junto a los demás países de América Latina, a fin de recomponer sus respectivas economías promoviendo profundas reformas estructurales y abriendo sus puertas al comercio y a la inversión extranjera*¹³²⁷.

El discurso de 1992, reiteró la importancia de la integración argentina formulada “desde un *pragmatismo* auténticamente moral” diferenciándose de anteriores administraciones que “*aislaron*” y desacreditaron al país en el exterior logrando el

¹³²³ *Ibidem*.

¹³²⁴ *Ibidem*, p. XX.

¹³²⁵ *Ibidem*, p. XXI

¹³²⁶ “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1991”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem, ibidem*.

¹³²⁷ *Ibidem*, p. 236.

“desprecio” “O, lo que es peor, la fría indiferencia”, a través de “declamaciones inflamadas”¹³²⁸, en referencia implícita a las tensiones previas con Estados Unidos durante los gobiernos militares y parte del gobierno de Alfonsín.

Al siguiente año, Menem detalló los avances del MERCOSUR y explicitó su visión sobre la complementación de la instancia de integración regional con la continental, propuesta por Estados Unidos. Entendiendo que esta última era también una aspiración nacional a realizar “en bloque” vía MERCOSUR¹³²⁹. Para 1994, el presidente volvió a referirse al tema asociando el “éxito del MERCOSUR” con “la creación de la Asociación de Libre Comercio de Sud América (ALCSA), propuesta bien recibida por varias naciones”¹³³⁰ que permitiría, como paso siguiente, la integración continental de una “América donde el libre comercio sea una realidad de Alaska a Tierra del Fuego”¹³³¹. Este discurso resulta relevante, dado que en él se hace explícito el apoyo a la iniciativa estadounidense de integración continental y su vínculo con el MERCOSUR. En este sentido, Menem puso de manifiesto su interpretación sobre este modelo de integración como un beneficio para todos los países participantes del acuerdo; dándose a entender, implícitamente y, por el contrario, que la no participación podría ocasionar costos para el país al diferenciarse de la propuesta de la Casa Blanca.

A partir de 1996, las presentaciones de Menem en el ámbito interno disminuyeron considerablemente las menciones a la integración regional, en dicho año, el mandatario se refirió al MERCOSUR como “un logro”. En 1997 sólo señaló el acuerdo con la Unión Europea, y, en 1998, tras dos años de ausencia del tema en sus presentaciones, aludió a la integración continental como un objetivo al decir que “la integración hemisférica tiene como meta final la creación de un área de libre comercio”¹³³². Finalmente, en su último discurso ante la Asamblea Legislativa, en 1999 y en medio de las complicaciones derivadas de la

¹³²⁸ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1992, *op. cit.*

¹³²⁹ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1993, *op. cit.*

¹³³⁰ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1994, *op. cit.*, p. XXXV.

¹³³¹ *Ibidem.*

¹³³² Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1998, *op. cit.*

crisis de Brasil, Menem se refirió a los problemas de integración, apostando por aumentar los vínculos manteniendo el programa de regionalismo abierto en los siguientes términos:

Argentina tiene un compromiso y un destino unidos al MERCOSUR, al que concebimos como un regionalismo abierto y como un proyecto que va más allá de lo económico [...] Los problemas del MERCOSUR se solucionan con más MERCOSUR, esto es con la profundización del proceso y con una batalla sin cuartel contra los enemigos de la integración¹³³³.

En la misma oportunidad, el presidente demostró su enfático apoyo a una integración continental en los términos de la propuesta de la Casa Blanca, yendo incluso más lejos, al pedir la creación de una moneda única americana para todo el territorio:

El fortalecimiento del MERCOSUR, el avance hacia la constitución de una amplia zona de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego y la creación de una moneda única regional americana son pasos indispensables de un protagonismo internacional que la Argentina no está dispuesta a resignar¹³³⁴.

Además, aprovechó para precisar las prioridades de su gobierno entre las que se encontraba la integración y el “fortalecimiento del MERCOSUR”, prioridades que se manifestaban en un aumento de “la *capacidad nacional de decisión*” y en la “incorporación de Argentina en la nueva sociedad mundial que emerge hoy”¹³³⁵. En este mensaje, se hace explícita la preocupación de Menem por pertenecer a la sociedad mundial o “aldea global”¹³³⁶ liderada por Estados Unidos, y también la tensión entre este propósito y el de aumentar la capacidad de decisión nacional.

Luego de las elecciones de 1999, y con la llegada a la presidencia argentina de Fernando de la Rúa, por la “Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación”, el tema estuvo ausente en su discurso de asunción. Sin embargo, reapareció en su primer mensaje a la Asamblea Legislativa, el 1 de marzo de 2000. En dicha oportunidad de la Rúa se centró en mostrar al MERCOSUR como “imprescindible”, apostando a su relanzamiento para

¹³³³ Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1999, *op. cit.*, p. 35.

¹³³⁴ *Ibidem*, p. 41.

¹³³⁵ *Ibidem*.

¹³³⁶ Véase Lucía Bracamonte y Silvia T. Álvarez, “La Argentina ante el” nuevo orden mundial”, *II Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata, 2004.

poder “capturar nuevos mercados” a partir de la unión de sus integrantes, en una mirada de la integración muy similar a su antecesor. En sus propias palabras:

Lo mismo debemos hacer con nuestros hermanos del MERCOSUR: trabajar en la búsqueda de los consensos para apoyar la consolidación de nuestro espacio regional. Si en la década del 80 el MERCOSUR era importante, conveniente, sin embargo no parecía necesario. Hoy es imprescindible, *vitalmente imprescindible como opción estratégica*. Por eso hemos coincidido con nuestros pares en la necesidad de redefinir y relanzar el MERCOSUR, tomando las acciones necesarias para impulsar el proceso de integración sobre la base del equilibrio y la equidad. Saldremos con el MERCOSUR *a capturar nuevos mercados*. Somos países que estamos luchando para alcanzar el progreso. Somos apenas economías emergentes para el resto del mundo. No podemos darnos el lujo de no unir nuestras fuerzas para competir afuera¹³³⁷.

Al año siguiente el tema volvió a tener centralidad cuando de la Rúa se refirió al relanzamiento del MERCOSUR que permitió “superar inconvenientes coyunturales y recuperar la confianza entre los socios, retomando el dinamismo negociador”¹³³⁸. A su vez, siguiendo la línea de su antecesor, el presidente vinculó el fortalecimiento de la instancia regional con las posibilidades de negociar en la instancia continental y obtener beneficios:

El fortalecimiento del MERCOSUR es fundamental para llevar una posición firme a las negociaciones del ALCA, de forma que nuestros países obtengan *los máximos beneficios posibles con la constitución de esta área de libre comercio* y, también, para avanzar en negociaciones con otros países o bloques comerciales, con el fin de abrir nuevos mercados para nuestros productos¹³³⁹.

A su vez, se refirió al positivo avance de las negociaciones por el ALCA que “permitirá un salto cualitativo en la negociación hemisférica”¹³⁴⁰ y la valoración y los beneficios de la participación del MERCOSUR como bloque: “con una postura única y coordinada, ya que constituye la base sobre la cual se estructurará un proceso de negociación fructífero para nuestro país”¹³⁴¹.

Tras la crisis de 2001 y los sucesivos recambios presidenciales que llevaron al poder a Eduardo Duhalde (PJ), las cuestiones de integración regional volvieron a tener centralidad.

¹³³⁷ Mensaje del Presidente Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2000, *op. cit.*, p.24.

¹³³⁸ Mensaje del Presidente Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2001, *op. cit.*

¹³³⁹ *Ibidem.*

¹³⁴⁰ *Ibidem.*

¹³⁴¹ *Ibidem.*

El nuevo mandatario se expresó en su asunción enérgicamente sobre la necesidad de integrarse regionalmente para así alcanzar nuevos acuerdos con otros espacios, siguiendo a la línea de sus antecesores:

Creemos firmemente en la necesidad de integrarnos al mundo mediante la articulación de bloques comerciales, partiendo de la base de un MERCOSUR fuerte y capaz de propiciar acuerdos estratégicos con otros bloques, como el ALCA, la Unión Europea y otros mercados¹³⁴².

Posteriormente, en marzo de 2002 en la inauguración de sesiones parlamentarias, Duhalde mostró la relevancia de la integración regional en su gobierno, destacando que, en los dos meses de labor, “La principal tarea [...] en materia de política exterior ha sido reforzar el acercamiento con nuestros vecinos, reafirmando nuestra vocación de consolidar la alianza estratégica que significa el MERCOSUR¹³⁴³”. El mismo fue definido, manteniendo la lógica menemista, como “*nuestra plataforma de inserción en el mundo*, sea en el campo multilateral de las negociaciones comerciales en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, como en el área hemisférica y en el diálogo con la Unión Europea”¹³⁴⁴. En la misma oportunidad, el mandatario abordó las negociaciones con el ALCA como parte de la visión de inserción internacional nacional: “La Argentina iniciará próximamente misiones comerciales conjuntas con Brasil y los otros miembros del MERCOSUR, lo que constituye una definida visión de inserción internacional en la que también pensamos avanzar con otras organizaciones como el ALCA y la Unión Europea”¹³⁴⁵.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

El discurso interno que dio centralidad a la integración pensada desde el MERCOSUR, pero alineada en todo momento con la propuesta estadounidense, tuvo su correlato en las presentaciones externas, ante la Asamblea de Naciones Unidas entre 1990 y 2002. En este ámbito, los representantes nacionales (en algunos casos el propio presidente,

¹³⁴² Mensaje del Presidente Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de enero de 2002, *op. cit.*, p.24.

¹³⁴³ Mensaje del Presidente Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2002, *op. cit.*

¹³⁴⁴ *Ibidem.*

¹³⁴⁵ *Ibidem.*

en otras, los ministros de relaciones exteriores) mantuvieron la presencia casi constante del tema, esforzándose por evidenciar la relación de la integración sudamericana con la propuesta de Washington.

En este sentido, inicialmente fue el canciller Domingo Cavallo quien enunció en su presentación en Nueva York de 1990 que la integración iniciada con Brasil se realizó como una adaptación “a los cambios fundamentales en los criterios políticos y económicos imperantes internacionalmente”¹³⁴⁶, señalando, implícitamente, que las modificaciones de Argentina en su política exterior de la agenda en integración fueron realizadas en consonancia con las fórmulas aconsejadas desde Washington. En la misma línea, al año siguiente, el canciller Di Tella se refirió a la re-vinculación de Argentina con el mundo al decir: “La Argentina ha ingresado con paso firme en una nueva era”, la que según el canciller se basada en la apertura económica: “en nuestro caso, la clave de esta evolución es que el afianzamiento de la libertad y la democracia van de la mano de la reforma y la apertura económica”¹³⁴⁷. En la misma oportunidad Di Tella se explayó sobre la posición de Argentina ante la “Iniciativa para las Américas” en términos de una “propuesta positiva” y solidaria que “nos alienta a trabajar conjunta y solidariamente sobre bases equitativas, y actuando sobre realidades concretas”¹³⁴⁸. Asimismo, valoró el “acuerdo 4+1”, que desde la perspectiva argentina representaba el inicio de una nueva relación de cooperación: “resulta altamente auspicioso para un futuro de fecunda cooperación en nuestra relación subregional con dicho país”¹³⁴⁹.

En 1992, el canciller volvió a darle centralidad al MERCOSUR definido como “eje de nuestra acción en América Latina”, enfatizando también en su compatibilidad con la propuesta estadounidense de la Iniciativa para las Américas: “el acuerdo sobre comercio e inversión con los Estados Unidos, llamado “4+1”, prueba que las ideas del MERCOSUR y de la Iniciativa de las Américas son *plenamente compatibles* entre sí”¹³⁵⁰. Del mismo modo,

¹³⁴⁶ Mensaje del canciller Domingo Cavallo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 24 de septiembre de 1990

¹³⁴⁷ Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1991.

¹³⁴⁸ *Ibidem.*

¹³⁴⁹ *Ibidem.*

¹³⁵⁰ Mensaje del canciller Guido Di Tella, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 23 de septiembre de 1992.

explicitó que la integración argentina “está signada por un marcado *realismo* sobre nuestras posibilidades y limitaciones”¹³⁵¹. En el discurso de 1993, si bien de manera breve, Di Tella volvió a referirse a la convicción nacional de fortalecer los acuerdos en el ámbito del MERCOSUR.

En septiembre de 1994, por primera vez, Carlos Menem dio personalmente el Mensaje a la Asamblea de Naciones Unidas, aunque llamativamente, no hubo mención alguna para su posicionamiento en los temas de integración regional. Al año siguiente, retornó a Nueva York el canciller Di Tella con el objetivo de participar de la Asamblea. En su mensaje remarcó la visión argentina de la integración desde la apertura económica como beneficio a futuro para las sociedades al decir:

se han diseñado ambiciosos mecanismos de integración que contribuyen a consolidar la apertura de nuestras economías, la transparencia de sus mercados, el crecimiento de los intercambios comerciales con otras regiones y, en suma, la creación de las condiciones indispensables para asegurar a nuestros pueblos un futuro mejor¹³⁵².

En 1996, la presentación del canciller Di Tella se abocó en gran parte a mencionar los acuerdos y avances del MERCOSUR, señalando las incorporaciones que desde la perspectiva argentina “proyectan nuestras economías a un sistema cada vez más globalizado”¹³⁵³, manifestis en los acuerdos interregionales MERCOSUR-Unión Europea, poniendo en el centro de la escena, la noción del MERCOSUR como un trampolín hacia el primer mundo. Posteriormente, para 1997, Di Tella enfocó su mensaje en la profundización del Mercado Común del Sur como contribución a la integración continental “tanto en los aspectos comerciales como en los políticos que le son conexos, contribuyendo así al avance de la integración hemisférica”¹³⁵⁴. Asimismo, destacó el éxito del Mercado como modelo del regionalismo abierto que participa a su vez en la formación del ALCA:

La Argentina, en forma conjunta con sus otros socios del MERCOSUR, interviene activamente en el proceso de conformación del Área de Libre Comercio de las Américas

¹³⁵¹ *Ibidem*.

¹³⁵² *Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre de 1995.

¹³⁵³ *Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre de 1996.

¹³⁵⁴ *Mensaje del canciller Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1997.

(ALCA). El MERCOSUR incluso ha presentado una propuesta, conjunta, por supuesto, de negociación del ALCA, basada en la gradualidad¹³⁵⁵.

Para 1998, Menem asistió a la Asamblea pero no realizó mención alguna a los temas referidos a la integración. Recién al año siguiente en su última participación, tras dos mandatos presidenciales, se refirió a la cuestión expresando el apoyo y la promoción de Argentina a una “economía mundial de mercados abiertos”¹³⁵⁶. Asimismo, como novedad, el presidente mencionó una crítica hacia el proteccionismo que comenzaba a resurgir y que afectaba los intercambios de Argentina: “Sin embargo, vemos resurgir formas encubiertas de proteccionismo. Es por eso que hacemos un llamamiento a todos los estados, en especial a los más desarrollados”¹³⁵⁷ a participar de las instancias de negociación multilateral.

Posteriormente, en coincidencia con la crisis de Brasil de 1999 que repercutió en un ya debilitado MERCOSUR y los cambios políticos en Argentina, en las siguientes presentaciones de Fernando de la Rúa en el 2000 y 2001; y posteriormente del canciller Carlos Ruckauf en 2002, tras la crisis argentina, el tema estuvo totalmente ausente.

4.5.4 Consideraciones de la tercera etapa: integración y autonomía, entre costos y beneficios

A partir de los hechos, documentos y discursos políticos tenidos en cuenta hasta aquí, es posible señalar la concordancia de estos elementos con un modo de interpretar la autonomía en los temas de integración regional de la agenda de política exterior argentina durante esta etapa.

En primer lugar, entre 1990 y 2002, la práctica política de Menem y sus sucesores mantuvo y profundizó la integración que comenzó Alfonsín, aunque con un enfoque diferente. La trayectoria de esta etapa visibiliza diferencias entre el diseño original con el que la propuesta fue concebida en los años ‘80 y la práctica a partir de los años ‘90. De este modo, los primeros acuerdos como el “Acta de Buenos Aires” y el objetivo de rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar al arancel cero, seguidas del

¹³⁵⁵ *Ibidem*.

¹³⁵⁶ *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 21 de septiembre de 1999.*

¹³⁵⁷ *Ibidem*.

“Acuerdo de Complementación Económica N° 14” y del propio “Tratado de Asunción”, junto al “Programa de Liberalización Comercial”, así como la suscripción al “Protocolo de Ouro Preto”, evidenciaron una aceleración y pérdida de la gradualidad que se propició durante la primera etapa. A la vez que, en contraste, los nuevos acuerdos estuvieron atravesados por un marcado sesgo liberal y comercialista, que acercaron al MERCOSUR a la política económica propiciada por Estados Unidos.

Del mismo modo, en la praxis, la afinidad con la potencia se plasmó también en el acuerdo marco “4+1” (MERCOSUR más Estados Unidos) que se inició formalmente con el “*Rose Garden Agreement*”. A este se sumó el apoyo nacional a la iniciativa brasileña de establecer la denominada Área de Libre Comercio Sudamericana, como paso previo a la propuesta del ALCA, en un esfuerzo por equilibrar y compatibilizar los intereses de la región con la propuesta de Estados Unidos.

Dicho esfuerzo por conciliar las propuestas, constituyó una constante a lo largo de la etapa y se plasmó también en la necesidad de lograr acuerdos internos al Cono Sur en el tema. El “Comunicado de Brasilia” y la participación en la Segunda Cumbre de Presidentes de América del Sur con la firma del “Consenso de Guayaquil”, son ejemplos de cómo el posicionamiento argentino se mantuvo alineado con los intereses de Washington: Argentina se mostró en todo momento dispuesta a ser parte del ALCA, aunque bajo la premisa de encontrar modalidades apropiadas y acordes a todos los miembros del MERCOSUR (posicionamiento que se reafirmó especialmente en 2002).

De este modo, si bien durante esta etapa no se firmó el acuerdo de Libre Comercio, el apoyo de Argentina se mantuvo, a través de una práctica política respecto la integración que estuvo subordinada a las estrategias e intereses de Estados Unidos.

Por su parte, en el ámbito discursivo, a contramano de lo sucedido en la etapa anterior, desde 1990 y hasta 2002 la autonomía no tuvo referencias explícitas. Sin embargo, el discurso construido por Menem, que luego continuó de la Rúa e incluso Duhalde, partió de una identificación de Argentina como parte del “universo Occidental” encabezado por Estados Unidos. Esto se traducía en el alineamiento con las políticas y estrategias impulsadas desde dicho país en torno a la integración regional basadas, en líneas generales, en la

apertura, expansión y liberalización del comercio. Es a partir de estas ideas que los vínculos con los países vecinos y, por ende, los proyectos de integración subregional como el MERCOSUR, se reconstruyeron y rediseñaron.

En este sentido, en el ámbito interno, el eje discursivo mantuvo su constancia en indicar que, lejos de enfrentarse a las potencias, se podían obtener beneficios junto a estas. De este modo, Menem remarcó su alejamiento de “posiciones retóricas que aíslan” y se centró en presentar la integración regional como el paso previo y necesario a la “gran integración continental”, identificada en la metáfora de la “Argentina con alas en el mundo”. Asimismo, durante esta etapa, existió una constante valorización de la integración continental propuesta por Estados Unidos tanto desde la Iniciativa de las Américas como desde el ALCA, interpretada como un apoyo y ayuda: “un reconocimiento por parte de los Estados Unidos de los ingentes esfuerzos que está realizando la República Argentina [...] abriendo sus puertas al libre comercio”. El MERCOSUR se constituyó entonces, desde el discurso, en un instrumento central para la expansión y la inserción comercial de Argentina, dado que permitía el acceso a los mercados internacionales, a la vez que se presentaba como una instancia preliminar y estratégica hacia la conformación del proyecto estadounidense del ALCA.

Asimismo, a lo largo de estos doce años, la única asociación directa a la autonomía como “*capacidad nacional de decisión*” fue realizada en relación a la posibilidad de formar parte de la denominada “aldea global”, a partir de la integración regional. Por tanto, *a priori*, la autonomía se alejó de la noción de independencia que caracterizó la etapa anterior.

El desmedido esfuerzo por mostrar la integración del ámbito regional como compatible con la propuesta económica y de integración de Estados Unidos se expresó también discursivamente en el apoyo de la Argentina a la propuesta de creación de una única moneda regional para todo el hemisferio, entendida como un “paso indispensable”. Ese énfasis en el alineamiento con las propuestas del gobierno de Washington continuó en el mandato de de la Rúa en expresiones como recuperar el MERCOSUR para “salir a capturar mercados” o el “MERCOSUR como plataforma para negociar el ALCA”; y también más tarde con Duhalde al referirse al MERCOSUR como “nuestra plataforma de inserción en el mundo”.

Esta visión de la integración regional enfocada en las ventajas de asociarse a las potencias, en la cual la autonomía como margen de maniobra se diluye, reapareció en los discursos del ámbito externo, en las presentaciones analizadas en la Asamblea de Naciones Unidas. En este ámbito el tema fue abordado anualmente hasta el año 1998 y luego prácticamente desaparece en coincidencia con la crisis de MERCOSUR y la propia inestabilidad nacional. En este sentido, desde 1990 se enfatizó que “la integración iniciada con Brasil se realizó como una adaptación “a los cambios fundamentales del ámbito internacional”. También en línea con el discurso interno se remarcó la valoración “positiva” y “solidaria” de las propuestas estadounidenses, así como su contenido “altamente auspicioso para un futuro de fecunda cooperación”. El ámbito externo también fue un campo de difusión de la visión nacional respecto la compatibilidad del MERCOSUR con la Iniciativa de las Américas. Además, se explicitó la autopercepción de la “realidad” nacional como país periférico al explicar que la integración argentina “está signada por un marcado realismo sobre nuestras posibilidad y limitaciones”.

A partir de estas características, es posible señalar una coherencia y concordancia entre el discurso presentado en el ámbito interno y el internacional, pero también entre el discurso y la práctica política de la etapa. Dicha coherencia está atravesada por una interpretación de la autonomía subyacente que, como se desprende de los elementos señalados, se corresponde con la teorizada por Carlos Escudé¹³⁵⁸. Esta se asoció al nuevo paradigma de política exterior implementado desde el gobierno de Menem, y tuvo como característica principal la de adaptarse a las nuevas condiciones internacionales, dadas por una configuración del orden internacional percibido como unipolar, en el que Estados Unidos aparecía como actor central y hegemónico y en la que, como contrapartida, Argentina era autopercebida como país dependiente y periférico. Esta interpretación del lugar que ocupaba el país en el sistema mundial sostenía que “las estrategias de política exterior de países periféricos” debían tener como objetivo superar la etapa de “lo que no hay que

¹³⁵⁸ Véase Carlos Escudé, *El Realismo de los Estados débiles...*, *op. cit.*; y del mismo autor: “El Protectorado Argentino y su Indefensión Actual: un Análisis desde el Realismo Periférico”, *RESGN. Revista de la Escuela de Guerra Naval*, 61, 2015, pp.7-26; “De la irrelevancia de Reagan y Alfonsín: hacia el desarrollo de un realismo periférico...”, *op. cit.*; y *Realismo periférico...*, *op. cit.*

hacer”¹³⁵⁹, para entrar en el terreno de “lo que debe hacerse”¹³⁶⁰. Esto implicaba no malgastar su autonomía decisoria confrontando con Estados Unidos en temas que eran ajenos a la ciudadanía¹³⁶¹, sino que, por el contrario, debía buscar beneficios junto a la potencia. Por ende, ante la nueva configuración internacional y en un marco regional en el que desde Brasil (como principal socio) se compartían estos lineamientos, Argentina debía aliarse a las potencias, a la vez que replantearse los costos de desafiarlas. Desde esta mirada, la autonomía como libertad o toma de decisiones independientes adquirió una connotación negativa, y fue criticada al referirse a ella como “discursos inflamados”, y como “infantilismos reaccionarios que condujeron al aislamiento”.

En los temas relativos a la integración, esta reinterpretación implicó una superación del aparente antagonismo entre una integración restringida (de acuerdo al proyecto original de los años ‘80) y la propuesta de integración hemisférica estadounidense. Los gobiernos nacionales de la etapa, al mostrar la compatibilidad entre ambas propuestas buscaron mantenerse cercanos a Washington y a las interpretadas “ventajas” de este posicionamiento al permitir acceso a los mercados, al comercio y a la “nueva sociedad mundial”.

Por tanto, la autonomía reflejó un abandono de los “riesgos gratuitos por cuestiones de principios”¹³⁶², en los términos señalados por Escudé, que implicaron la eliminación de las “confrontaciones estériles” y permitieron convertir dichos “ahorros en confrontación” en oportunidades. La respuesta nacional al dilema de la integración regional vs. continental puso en la balanza los costos y los beneficios del alineamiento y el resultado acabó siendo el de una relación y una agenda política en el área condicionada, en gran parte, por los intereses de la potencia.

Es de destacar, además, que el predominio de esta interpretación de la autonomía se mantuvo en la agenda a pesar de los distintos signos partidarios de los mandatarios que ocuparon el más alto cargo (PJ, Alianza) y de las crisis que, después de mediados de los ‘90,

¹³⁵⁹ Carlos Escudé, *Realismo Periférico...*, *ibidem*, p. 30.

¹³⁶⁰ *Ibidem*, p. 291.

¹³⁶¹ Carlos Escudé, "La Argentina y sus alianzas estratégicas", *Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales*, 13 (4) 1998, p. 71.

¹³⁶² Carlos Escudé, *Principios de realismo periférico...*, *op. cit.*, p.107.

afectaron primero al MERCOSUR (especialmente a Brasil) y ya, en el nuevo milenio, a Argentina.

4.6 La autonomía en clave relacional-regional (2003- 2007)

4.6.1 La integración regional en el nuevo milenio

El desgaste social y económico evidenciado desde principios del siglo XXI en Argentina y en algunos países vecinos, se transformó en deseo de cambio efectivo que acabó plasmándose en un nuevo mapa político regional. La llegada de Néstor Kirchner (PJ) en Argentina y de Luis Inácio “Lula” da Silva (Partido de los Trabajadores) en Brasil, dan cuenta de ese proceso¹³⁶³. El giro político de la región fue el reflejo, en gran parte, del rechazo de la sociedad a las políticas neoliberales aplicadas en estos países. La redefinición del perfil y de la identidad de las fuerzas políticas, asociadas en sí a gobiernos progresistas actuaron como generadores de una identidad colectiva que favoreció un nuevo vínculo entre los países y las subregiones latinoamericanas¹³⁶⁴, a la vez que dinamizó la agenda de integración poniendo de manifiesto el inicio de un ciclo político asociado a la concreción de una nueva forma de regionalismo, calificado por algunos analistas de “post-liberal”¹³⁶⁵ y por otros, incluso, de “post-hegemónico”¹³⁶⁶.

A diferencia del “modelo comercialista” de la región durante los ‘90, cuya referencia teórica fue la propuesta del “regionalismo abierto”, el nuevo modelo se asoció a un retorno de la política y del Estado como conductor del proceso¹³⁶⁷ en las relaciones exteriores y las políticas de desarrollo, con una menor atención a la agenda comercial y de liberalización económica. Este regionalismo posliberal cuestionó el funcionamiento del sistema

¹³⁶³ Sumados a la llegada de Hugo Chávez en Venezuela (1999) y posteriormente, Tabaré Vázquez en Uruguay (2005), Michelle Bachelet en Chile y Evo Morales en Bolivia (estos últimos en 2006).

¹³⁶⁴ Julián Kan, “Autonomía, soberanía y cooperación política, La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI”, en Ricardo Aronskind, *La integración regional en América Latina: lecciones de una experiencia compleja*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, 2021, pp. 55-92.

¹³⁶⁵ Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini Júnior, *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe...*, *op. cit.*

¹³⁶⁶ Pía Riggirozzi y Diana Tussie (eds.) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, Springer, 2012.

¹³⁶⁷ Lincoln Bizzozero Revelez, “Regionalismos latinoamericanos”, en Eduardo Devés y Silvia Alvarez (eds.) *op. cit.*, p. 173.

internacional de manera general, y a Estados Unidos¹³⁶⁸ de manera específica. Del mismo modo, enfatizó en la incorporación de nuevas dimensiones, priorizando materias relacionadas con la integración política, la seguridad o la respuesta a problemas sociales como la desigualdad y el desarrollo, a la vez que se incorporaron nuevas temáticas como el medioambiente. Por lo tanto, es posible señalar que existieron, principalmente, dos cuestiones subyacentes que impulsaron al nuevo modelo: el rechazo a las políticas neoliberales del Consenso de Washington y la búsqueda de un mecanismo defensivo frente a la globalización¹³⁶⁹, ambos puntos canalizados en el recambio del mapa político de la región.

4.6.2 La praxis política de la integración en clave progresista

Desde comienzos de 2003 (durante los últimos meses del mandato de Duhalde) las cuestiones de la integración regional comenzaron a ocupar un lugar central en la praxis política. Tal como lo demostró en enero de dicho año el encuentro del mandatario argentino con el flamante presidente brasileño Lula da Silva, apenas dos semanas después de su asunción. Argentina se acercó a Brasil iniciando un proceso de construcción de objetivos y metas comunes respecto del tipo de regionalismo al cual se aspiraba. Esto implicaba poner fin al dilema de la etapa anterior: entre la propuesta norteamericana de ALCA y la integración plena diseñada con el MERCOSUR. Ambos países optaron decididamente por la opción sudamericana¹³⁷⁰.

El primer resultado de esos encuentros fue un acuerdo plasmado en un Comunicado de 25 puntos que mostraba la centralidad del MERCOSUR en la política exterior de ambos estados. En líneas generales el documento reflejó el interés en consolidar la unión aduanera y avanzar hacia el Mercado Común, con el fin de reducir las numerosas excepciones al arancel externo común y crear condiciones para una libre circulación de bienes, capital y personas entre los cuatro países del bloque. En el punto 2 del acuerdo se destacó: “la firme

¹³⁶⁸ Silvia, T. Álvarez, “Las soberanías en el MERCOSUR”, en Raúl Bernal-Meza y Silvia T. Álvarez, (eds.) *Asuntos de América Latina...*, *op. cit.*, p. 241.

¹³⁶⁹ José Antonio Sanahuja, “Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR”, en Andrés Serbin, Laneydi Martínez, Haroldo Ramanzini (eds) *El regionalismo “post-liberal” en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, 2012, pp. 19-71.

¹³⁷⁰ Raúl Bernal-Meza, “Argentina y Brasil en la Política Internacional...”, *op. cit.*, p. 166.

determinación de profundizar la alianza estratégica entre Brasil y la Argentina, de extenderla a nuevos campos y de transformarla en motor de la integración de América del Sur”¹³⁷¹. Del mismo modo, se enfatizó la necesidad de ir más allá de los aspectos comerciales, al mencionar las prioridades y la necesidad de un enfoque social¹³⁷². Resultado de dicho encuentro fue también el impulso a la revitalización de instituciones como el Foro Consultivo Económico y Social y la Comisión Parlamentaria Conjunta, y el objetivo de constituir un Parlamento del MERCOSUR.

Posteriormente, tras la asunción y llegada a la Casa Rosada de Néstor Kirchner, a fines de mayo de 2003, se reunieron en Brasil los cancilleres Celso Amorim y Rafael Bielsa, en una demostración a la comunidad internacional de la conformación de un frente homogéneo de cara a las negociaciones con Estados Unidos, en la que se abocaron al desarrollo de estrategias de confianza mutua y previsibilidad para el MERCOSUR¹³⁷³. En ese encuentro se planteó la posibilidad de que tanto uno como otro presidente, representara al otro país ante interlocutores internacionales en una demostración de unidad regional¹³⁷⁴. Sin embargo, ciertas rispideces afloraron por la cuestión de la representación regional ante una eventual ampliación del Consejo de Seguridad en Naciones Unidas en la que Argentina propuso que fuera rotativa, propuesta a la que Brasil se negó.

El 11 de junio del mismo año, en Brasilia, Kirchner y Lula ampliaron la alianza establecida en enero por Duhalde. En esas reuniones se renovó el acuerdo argentino-brasileño definiéndose, tal como se plasmó en el “Comunicado Conjunto”, las bases para una alianza estratégica¹³⁷⁵. Los representantes acordaron la cooperación política para impulsar el MERCOSUR, la inclusión de temas políticos y sociales; la coordinación en foros de negociación¹³⁷⁶ y se enfatizó como prioridad la creación del Parlamento a propuesta de Brasil, y de un Instituto de Cooperación Monetaria del MERCOSUR, a propuesta de

¹³⁷¹ Véase “Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde. Brasilia, 14 de janeiro de 2003”.

¹³⁷² Puntos 6 y 7, *ibidem*.

¹³⁷³ Cancillería Argentina, *Información para la prensa N° 94/2003*, jueves 29 de mayo de 2003.

¹³⁷⁴ Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *Argentina-Brasil de rivales a aliados...*, *op. cit.*, p. 300.

¹³⁷⁵ Véase “Comunicado conjunto”, dado a publicidad en esa ocasión por ambos presidentes.

¹³⁷⁶ Lincoln Bizzozero Revelez, “Integración regional en el Cono Sur...”, *op. cit.*

Argentina¹³⁷⁷. Esta alianza iniciada por la administración anterior y continuada por Kirchner, implicaba redefinir el espacio regional a partir de las prioridades de los nuevos gobiernos.

El “Programa de Trabajo 2004-2006”¹³⁷⁸ del MERCOSUR, es decir, el documento que marcó la hoja de ruta del Mercado Común aprobado en 2003, planteó una agenda de temas respecto el proceso de integración. En cuanto a las negociaciones externas, el inciso 1.17 expresó que “El MERCOSUR proseguirá su estrecha coordinación en las negociaciones externas conjuntas”¹³⁷⁹. Entre los temas pendientes figuraron el arancel externo común y las negociaciones de sectores sensibles, fortalecer el sistema institucional, normativo y jurídico. Los temas nuevos, mientras tanto, se asociaron a cuestiones como el fortalecimiento de la cooperación entre instituciones de investigación social y del Programa Político, Social y Cultural.

Este renovado énfasis en la integración se evidenció también a través de documentos y pronunciamientos como el llamado “Consenso de Buenos Aires”, del 16 de octubre de 2003. En éste, Lula y Kirchner convergieron en un conjunto de temas orientados a formular una nueva agenda de desarrollo, además de una propuesta en materia de política exterior, con un destaque particular en la voluntad común de profundizar el proceso de integración regional. En dicha Declaración se explicitó una interpretación de la autonomía entendida como poder de decisión y participación regional en espacios de poder mundial. En los puntos 14 y 15 se señaló:

Ratificamos nuestra profunda convicción de que el MERCOSUR no es sólo un bloque comercial sino que constituye un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido (...) Entendemos que la integración regional constituye una opción estratégica para fortalecer la inserción de nuestros países en el mundo, aumentando su *capacidad de negociación. Una mayor autonomía de decisión nos permitirá hacer frente más eficazmente a los movimientos desestabilizadores del capital financiero especulativo y a los intereses contrapuestos de los bloques más desarrollados, amplificando nuestra voz en los diversos foros y organismos multilaterales.* En este sentido, destacamos que la integración sudamericana debe ser promovida en el interés de todos, teniendo por objetivo la conformación de un modelo de desarrollo en el cual se asocien el crecimiento, la justicia social y la dignidad de los ciudadanos¹³⁸⁰.

¹³⁷⁷ Decisión Consejo Mercado Común (CMC) N° 3/03.

¹³⁷⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 26/03, “Programa de Trabajo 2004-2006”.

¹³⁷⁹ *Ibidem.*

¹³⁸⁰ “Consenso de Buenos Aires. Firmado por los Presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, Buenos Aires, 16 de octubre de 2003”. Disponible en

El “Consenso de Buenos Aires” reivindicó principios relacionados con el crecimiento de ambos pueblos y la voluntad de relanzar auténticamente el MERCOSUR, no sólo como ámbito de negocios de la región sino como paraguas político para actuar frente al resto del mundo. Sin condenar explícitamente las políticas del texto de Washington de los ‘90, este nuevo Consenso buscó consolidar la relación entre ambos países en sus políticas exteriores. En el punto 18 del Documento se menciona el ALCA y la fecha prevista del 1 de enero de 2005 para acordarlo, pero explicita hacerlo en forma realista desde la propuesta del MERCOSUR:

Coincidimos en la disposición de continuar participando desde el MERCOSUR en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con el objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado que respete los intereses disímiles de los participantes y dote al proceso de la flexibilidad necesaria para permitir que la negociación se desarrolle conforme a la situación de cada uno de los países y bloques involucrados¹³⁸¹.

Tal como consigna la declaración conjunta, los mandatarios no rechazaron la iniciativa de los dos presidentes Bush para construir una zona de libre comercio continental. Pero a los ojos de ambos gobiernos sudamericanos, ese acuerdo necesitaba ajustes para incorporar aspiraciones y preocupaciones de todos los países¹³⁸². Este compromiso de base, ya se había plasmado en el posicionamiento conjunto durante las negociaciones en septiembre de la Ronda Doha de Cancún de la OMC y del ALCA, en que la idea de un ALCA realista, “*light*”, “A dos niveles” o “A la carta”; y no tal como lo proponía Estados Unidos, comenzó a esbozarse¹³⁸³. Los países del MERCOSUR lograron en la reunión de la OMC en Cancún, en septiembre de 2003, atar las negociaciones del ALCA a las discusiones arancelarias de la OMC sobre la cuestión de los subsidios estadounidenses. Esto posibilitó firmar en noviembre (tras un encuentro ministerial en Miami) un documento común sobre un ALCA menos pretencioso en el que los acuerdos logrados en 1998 de un compromiso único (*single undertaking*), se abandonaron, así como también la liberalización comercial sustantiva en todos los sectores para todos los países. Por el contrario, se reconoció que “el

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil__Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5

¹³⁸¹ Punto 18, “Consenso de Buenos Aires...”, *ibidem*.

¹³⁸² Este firme posicionamiento fue reticente a la visión uruguaya expresada por el mandatario Jorge Batlle quien expresaba su preferencia por los acuerdos bilaterales de libre comercio, aunque la debilidad de su gobierno no le dejaba demasiadas opciones. Finalmente, en octubre de 2004, el Encuentro Progresista-Frente Amplio llevó a la presidencia a Tabaré Vázquez quien dio su apoyo al nuevo proyecto mercosureño.

¹³⁸³ Julián Kan, “Autonomía, soberanía y cooperación política...”, *op. cit.*, p. 54.

objetivo de las negociaciones [debía] ser un acuerdo equilibrado que [abordara] la cuestión de las diferencias”¹³⁸⁴. A la vista de los intereses del MERCOSUR, este “ALCA mínimo” resultaba positivo, al respetar las disparidades entre los países, tal como lo expresaba el posicionamiento de la región.

Asimismo, durante esta etapa, en la praxis, Argentina firmó el 17 de marzo de 2004 el “Acta de Copacabana” con el fin de profundizar la asociación estratégica con Brasil y fortalecer el MERCOSUR, definiendo una posición convergente en temas comunes. En dicho documento se precisó el avance hacia “la construcción de una Comunidad Sudamericana de Naciones”¹³⁸⁵. Esto evidenció el interés y esfuerzo en una concertación estratégica a mayor escala y a largo plazo. Durante el mismo año se aprobó el Régimen de participación de los Estados Asociados al MERCOSUR¹³⁸⁶, que permitió incorporar bajo esa figura a Colombia, Ecuador y Venezuela¹³⁸⁷.

Sin embargo, para este momento, las asimetrías entre los socios se hicieron evidentes y frente a los reparos de Paraguay y Uruguay se creó el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM)¹³⁸⁸ como mecanismo solidario de financiamiento propio¹³⁸⁹.

Además, al cumplirse un decenio del Tratado de Ouro Preto, en la Cumbre de diciembre de 2004 se avanzó en el compromiso sobre la eliminación del doble cobro del arancel externo común y en la autorización a la Comisión Parlamentaria para que realizara

¹³⁸⁴ “Declaración Ministerial”, Área de Libre Comercio de las Américas, Octava Reunión Ministerial de Comercio. Miami, 20 de noviembre de 2003. Disponible en http://www.ftaa-alca.org/ministerials/miami/miami_s.asp [Última consulta 20 de diciembre de 2023].

¹³⁸⁵ “Acta de Copacabana”. Disponible en <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/se-celebro-el-dia-de-la-amis-tad-argentino-brasilena> [Última consulta 7 de diciembre de 2023].

¹³⁸⁶ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 18/04: Art. 1°: “Los Países miembros de la ALADI con los cuales el MERCOSUR haya suscripto Acuerdos de Libre Comercio podrán, después de la protocolización del referido Acuerdo en la ALADI, solicitar adquirir la condición de Estado Asociado al MERCOSUR”.

¹³⁸⁷ Decisión CMC N° 44/04; Decisión CMC N° 43/04 y Decisión CMC N° 42/04, respectivamente.

¹³⁸⁸ MERCOSUR/CMC/DEC N° 45/04. Disponible en https://focem.mercosur.int/uploads/normativa/DEC_045-2004_ES_FondoConvergenciaEstructural-3.pdf [Última consulta 7 de diciembre de 2023].

¹³⁸⁹ La finalidad del FOCEM es financiar proyectos para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad y promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas.

todas las acciones necesarias tendientes a poner en funciones el Parlamento del MERCOSUR (Parlasur), antes del 31 de diciembre de 2006.

Sin embargo, para este momento, recobró centralidad el posicionamiento mercosureño ante el persistente interés del gobierno de Estados Unidos por implementar la integración hemisférica a través del ALCA, en cercanías de la fecha estipulada de inicio. La diferencia central con Estados Unidos estaba en su exigencia de las rebajas arancelarias sin reducir como contrapartida los subsidios internos a sus productores, lo que tornaba la competencia desleal. Esta discrepancia llevó a que desde la Ronda de Cancún y las reuniones ministeriales del 2003 y 2004 las negociaciones quedasen estancadas.

En este contexto, con una masiva movilización popular contra el acuerdo, junto a a la firme oposición de Brasil y Argentina, a la que se sumaba Venezuela, se produjo la “IV Cumbre de las Américas” en Argentina, en la que se pusieron de manifiesto dos posturas antagónicas¹³⁹⁰. Una “pro ALCA” presentada en Mar del Plata no directamente por el presidente estadounidense George W. Bush (quien asistió a la cumbre), sino por su colega mexicano Vicente Fox, y respaldada por Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; y una segunda posición, diametralmente opuesta a la anterior, ya que rechazaba “incondicionalmente” al ALCA y lo señalaba como instrumento de la política “imperial” de Washington, que tuvo como representantes, a los mandatarios de Cuba, Fidel Castro (ausente en la Cumbre) y de Venezuela, Hugo Chávez¹³⁹¹. Inicialmente, la postura de la Argentina, esbozada en los respectivos discursos del presidente Kirchner y sus ministros de Economía y Relaciones Exteriores, Roberto Lavagna y Rafael Bielsa, si bien más cercana a la venezolana, consistía en una posibilidad de ingreso del MERCOSUR al ALCA “condicionado” a la previa eliminación de los subsidios agrícolas por los Estados Unidos¹³⁹². El gobierno de Néstor Kirchner postuló negociar el ALCA desde el

¹³⁹⁰ Al respecto véase Claudio Katz, *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburg, 2006; Julián Kan, *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, Buenos Aires, Imago Mundi, 2015; Leandro Morgenfeld, “Estados Unidos, su proyecto de libre comercio para América Latina y la resistencia argentina”, en Julián Kan y Rodrigo Pascual (comps.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2013; Leandro Morgenfeld, *Bienvenido Mr. President...*, *op. cit.*

¹³⁹¹ Francisco Corigliano, “La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005...”, *op. cit.*

¹³⁹² *Ibidem.*

MERCOSUR cuestionando la apertura comercial indiscriminada, con la discusión sobre la eliminación de subsidios de los países centrales al agro como piso para recién ahí discutir la rebaja de aranceles en los sectores sensibles de los países periféricos¹³⁹³. La reunión se estancó finalmente cuando los países del MERCOSUR rechazaron la propuesta estadounidense de fijar una fecha límite para retomar las negociaciones. La Cumbre no pudo arrojar un documento de consenso y ante la falta de flexibilidad de los Estados Unidos en temas polémicos, las negociaciones fueron perdiendo el ritmo y se quedaron paralizadas, sin previsión de ser reanudadas.

Esto demostró que el ALCA, en los términos en que lo planteaba el gobierno de Washington¹³⁹⁴, no era prioritario para Argentina, ni para los países de Sudamérica, más involucrados en otros procesos de integración que abarcaran dimensiones políticas y sociales, además de la comercial. En este sentido, después de una década de negociaciones, la hipótesis de un ALCA equilibrado y amplio que condujera a una transacción aceptable para todas las partes involucradas pareció estar fuera de alcance, debido tanto a la naturaleza de la agenda planteada como a los diferentes puntos de vista de los estados acerca de su instrumentación¹³⁹⁵. De este modo, la percepción de Argentina y la región respecto la integración se plasmó en acción. En este sentido, la Cumbre de Mar del Plata constituyó un antes y un después, al cerrar un ciclo de un siglo de intentos de integración hemisférica.

La derrota del ALCA se constituyó en un hito para la integración latinoamericana. El modelo comercialista, que había comenzado a cuestionarse en el año 2000, quedó desplazado. El MERCOSUR se fortaleció y se amplió tal como lo manifestó la Cumbre de 2006 en la ciudad de Córdoba, con Fidel Castro como invitado y con Venezuela, por primera vez, como miembro pleno del bloque¹³⁹⁶. La renovada dimensión política¹³⁹⁷ y la cohesión

¹³⁹³ Alejandro M. Jaquenod, "Argentina y el MERCOSUR entre dos proyectos de integración regional: el ALCA y la UNASUR, 1989-2011. Los cambios de rumbo regional analizados desde su relación con la conflictividad social" [Tesis de Doctorado]Universidad Nacional de La Plata, 2018, p. 10.

¹³⁹⁴ Véase Raúl Bernal-Meza, "Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el orden mundial", *HAO*, 5, 2004, pp. 83-91.

¹³⁹⁵ Roberto Bouzas, "El nuevo regionalismo...", *op. cit.*, pp. 7-12.

¹³⁹⁶ Mediante la firma del "Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR", 4 de julio de 2006. Disponible en http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/protadhvenezuela_s.pdf [Última consulta 22 de diciembre de 2023].

¹³⁹⁷ Entre otros avances se aprobó la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo y se creó el Observatorio de la Democracia del MERCOSUR.

regional fortalecieron lo establecido en el tratado fundacional y en el Protocolo de Ouro Preto sobre la “unanimitad en las decisiones del grupo”, ningún miembro del MERCOSUR podía aceptar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, porque para concretarlo tendría que abandonar el MERCOSUR¹³⁹⁸. De este modo, se afianzó una tendencia de actuación conjunta de todos los miembros del bloque en instancias multilaterales que se concretó en la asociación de los mismos a la Comunidad Andina¹³⁹⁹ y en el lanzamiento de la Unión Suramericana.

Desde entonces, la integración en la región se dinamizó, expandiéndose hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones (devenida en Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR, posteriormente) surgida de la III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur en 2004, de la que Kirchner no participó personalmente, pero en la que adhirió a través de la “Declaración de Cuzco” que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones, y en la que se puso en evidencia un énfasis superador de las estrategias meramente comerciales. En la misma también se definió que la integración se daría a partir de seis procesos:

... la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre MERCOSUR con la Comunidad Andina, y la participación de Chile, Surinam y Guyana; la integración física, energética y de comunicaciones, la armonización de políticas que promovieran el desarrollo rural y agroalimentario; la transferencia de tecnología y de cooperación horizontal en todos los ámbitos de la ciencia, educación y cultura; y la creciente interacción entre las empresas y la sociedad civil en la dinámica de integración de este espacio suramericano¹⁴⁰⁰.

Para fines de 2006, la Comunidad Sudamericana volvió a reunirse en la II Cumbre de Jefes de Estado en Cochabamba el 8 y el 9 de diciembre. Si bien el presidente argentino no participó, envió al entonces canciller Jorge Taiana y al vicepresidente Daniel Scioli quienes formaron parte directa de las negociaciones y acuerdos allí alcanzados. Como resultado de dicha Cumbre surgió la “Declaración de Cochabamba”, definida como la piedra fundamental de la integración, en la que se presentó al nuevo modelo sudamericano:

Frente a esta situación la integración regional es una alternativa para evitar que la globalización profundice las asimetrías contribuya a la marginalidad económica, social y

¹³⁹⁸ Julián Kan, “Autonomía, soberanía...”, *op. cit.*, p.67.

¹³⁹⁹ Comunidad Andina, “Decisión 613: Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina”, 7 de julio de 2005.

¹⁴⁰⁰ “Declaración del Cuzco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”, Cuzco, III Cumbre Presidencial Sudamericana, 8 de diciembre de 2004.

política y procurar aprovechar las oportunidades para el desarrollo (...) Este nuevo modelo de integración comprende el ámbito comercial y una articulación económica y productiva más amplia, así como nuevas formas de cooperación política, social y cultural, tanto públicas y privadas, como de otras formas de organización de la sociedad civil¹⁴⁰¹.

Además, entre sus objetivos se destacó la búsqueda de “un Nuevo Contrato Social Sudamericano: promoción de una integración con rostro humano articulada con la agenda productiva, que se exprese en el establecimiento de metas definidas de desarrollo social y en mecanismos sistemáticos de evaluación”¹⁴⁰².

De este modo hacia 2007 en la práctica política, Argentina puso de manifiesto a través del MERCOSUR y de su apoyo a UNASUR una nueva visión y estrategia de la integración. Esta involucró a nuevos países bajo el objetivo de dar prioridad a la construcción de nuevas instancias de negociación, basadas en un tratamiento más político de las tensiones¹⁴⁰³ y en la oportunidad de diferenciarse (o acercarse) desde dicha convergencia a las potencias y escenarios de poder mundial.

4.6.3 “La hora de ser mayores”. El discurso de la integración regional frente a las potencias

La praxis política, tuvo su correlato en los discursos presidenciales en el ámbito nacional e internacional. Como se expresó en la Introducción de esta tesis, en ellos se encuentra la base material e ideológica de determinadas relaciones de la política exterior. En este aspecto, la autonomía y la interpretación que de ella se hace discursivamente manifestaron, entre 2003 y 2007, una renovada centralidad.

a) El discurso ante la Asamblea Legislativa

A partir de 2003 el discurso en el ámbito interno del Ejecutivo Nacional (durante los últimos meses del gobierno de Duhalde y luego con Kirchner) comenzó a revelar la relevancia de la región y del MERCOSUR como un espacio de construcción de poder frente a las grandes potencias, en general, y a Estados Unidos en particular. En el informe a la

¹⁴⁰¹ “Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Suramericana”, Cochabamba, II Reunión de Presidentes de la Unasur. Disponible en https://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/rp_cochabamba06_csn_declaracion_de_cochabamba.pdf [Última consulta 23 de diciembre de 2023].

¹⁴⁰² *Ibidem*.

¹⁴⁰³ Julián Kan y Andrés Musacchio, “Argentina frente a la integración regional...”, *op. cit.*, p. 192.

Asamblea Legislativa de dicho año, Duhalde se refirió a la necesidad de posicionarse como bloque, así como a la búsqueda de acuerdos que excedieran los factores comerciales: “hemos asumido ante los foros internacionales *posturas comunes que fortalecen nuestra voz*. La revitalización del MERCOSUR desde una perspectiva que excede lo meramente comercial es una realidad. El MERCOSUR ha dejado de ser un proyecto para ser una realidad”¹⁴⁰⁴. En la misma ocasión, el presidente mencionó el encuentro con su par brasileño Lula da Silva y destacó la existencia de “una visión estratégica común (...) un gran paso en la consolidación de este programa”¹⁴⁰⁵.

Meses más tarde, con la asunción de Kirchner, esta línea continuó profundizándose. El nuevo presidente enfatizó la idea de abrirse al mundo, pero “desde una manera realista” reconociendo las “capacidades propias” para poder hacerlo desde el MERCOSUR. En este sentido se diferenció de la lectura de la “realidad” durante el menemismo (que autopercibía a Argentina como un país periférico que debía seguir los dictados de la potencia para integrarse al sistema internacional). Asimismo, durante el mandato kirchnerista se remarcó la importancia de lograr una integración que excediera lo comercial para convertirse en un proyecto político:

EL MERCOSUR y la integración latinoamericana, deben ser parte de *un verdadero proyecto político regional* y nuestra alianza estratégica con el MERCOSUR, que debe profundizarse hacia otros aspectos institucionales que deben acompañar la integración económica, y ampliarse abarcando a nuevos miembros¹⁴⁰⁶.

Asimismo, el mandatario catalogaba su propuesta de relación con las potencias como “seria” y “madura”¹⁴⁰⁷.

En 2004 el presidente enfatizó que la forma en que Argentina debía integrarse al mundo era con “dignidad”: “Queremos construir una Argentina moderna, que crezca con equidad. Que se integre al mundo con dignidad”¹⁴⁰⁸. En este sentido, se acentuó el respeto por las decisiones propias y sin estrategias de acoplamiento a los pedidos de las potencias.

¹⁴⁰⁴ Mensaje del Presidente Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2003, *op. cit.*

¹⁴⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁴⁰⁶ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, *op. cit.*

¹⁴⁰⁷ *Ibidem.*

¹⁴⁰⁸ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2004, *op. cit.*

A fin de destacar el contraste, Kirchner señaló las experiencias anteriores que, diseminadas desde los centros de poder, acabaron demostrando la inviabilidad en la región: “dramáticamente [es] nuestra región, nuestra casa grande, América Latina, la muestra social más acabada de la inviabilidad de cualquier modelo que desatienda la sustentabilidad interna para lograr integración al mundo de la globalización”¹⁴⁰⁹. En el mismo sentido, el mandatario expresó su visión negativa sobre la propuesta de Estados Unidos por el ALCA, entendiendo que el acuerdo no tenía en cuenta la mirada de Argentina y los países de la región como así tampoco las asimetrías existentes:

Por eso debemos reforzar y ampliar el MERCOSUR. Por eso pensamos que no nos servirá cualquier Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. (Aplausos). El acuerdo posible será *aquel que reconozca las diversidades y permita los beneficios mutuos*. Un acuerdo *no puede ser un camino de una sola vía*, de prosperidad en una sola dirección. Un acuerdo debe hacerse cargo de las fuertes asimetrías existentes¹⁴¹⁰.

En el Mensaje de 2005, Kirchner se refirió a la necesidad de expansión del MERCOSUR en Sudamérica y al apoyo argentino a la creación de la Comunidad Sudamericana identificando a ésta como un interés nacional: “La integración latinoamericana no será fácil ni se obtendrá instantáneamente, pero corresponde a los intereses de nuestros países lograrla”¹⁴¹¹.

Para 2006, en la apertura de sesiones legislativas, la integración ocupó un espacio central. El presidente se refirió, por un lado, a los desafíos y los problemas en el MERCOSUR a los que instó a resolver aumentando la integración; y por otro, a la IV Cumbre de las Américas en las que sin nombrar a Estados Unidos ni al ALCA habló de los diálogos establecidos “a pesar de algunas previsibles y fundadas discusiones”¹⁴¹². Posteriormente, en su último mensaje en 2007 dedicó un espacio central al balance del área aludiendo al replanteamiento estructural del MERCOSUR y al impulso renovado con que logró superar un largo período de dificultades. En la misma oportunidad se refirió al ingreso

¹⁴⁰⁹ *Ibidem*.

¹⁴¹⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹¹ *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2005, *op. cit.*

¹⁴¹² *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2006, *op. cit.*

de Venezuela como “uno de los hechos más destacados desde su creación”¹⁴¹³, así como también a la necesidad de comenzar a tomar decisiones propias, sin miedos, condicionamientos ni subordinaciones. El presidente expresó que “Argentina como país independiente se identifica con la región”, y en este sentido agregó:

*Señores, es hora que tengamos la mayoría de edad, que tengamos nuestra decisión y no tengamos miedo porque nadie se subordina ideológicamente a nadie. Este país siempre será un país latinoamericanista, independiente, plural y amplio con todos los pueblos de América del Sur*¹⁴¹⁴.

b) El discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas

Por su parte, el discurso en el ámbito internacional de Naciones Unidas no tuvo el mismo énfasis que el nacional. Por el contrario, existió un desbalance en cuanto a la relevancia del tema. En su primera presentación en 2003, Kirchner sólo se refirió a “la integración económica y la multilateralidad política” como “la clave de un porvenir”¹⁴¹⁵. Posteriormente, en 2004 y 2005, y en coincidencia con la firma de acuerdos centrales entre Argentina y Brasil, no hubo menciones al tema. En 2006 Kirchner volvió a referenciar la cuestión, centrando el discurso en la importancia del regionalismo y el MERCOSUR para Argentina entendido como “un instrumento eficaz para enfrentar la pobreza y la exclusión; para hacer prevalecer el bien común por sobre los intereses sectoriales; para superar el atraso, la brecha tecnológica”¹⁴¹⁶ es decir, enfocó su presentación en dar a conocer el tipo de integración que Argentina y el MERCOSUR proponían, a partir del reconocimiento de intereses sociales y políticos, además de económicos.

En su última alocución de 2007, Kirchner realizó un balance sobre su política exterior y la importancia de la integración en ella. En esta línea, fue interpretada como “un camino de fortalecimiento y expansión, con un claro y decidido compromiso con el interés

¹⁴¹³ Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2007, *op. cit.*

¹⁴¹⁴ *Ibidem.*

¹⁴¹⁵ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 2003.

¹⁴¹⁶ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2006.

nacional”¹⁴¹⁷ en el que “la integración regional ocupa un lugar prioritario”¹⁴¹⁸. Además, se refirió a los esfuerzos en el ámbito internacional por buscar intercambios equitativos en que las decisiones nacionales sean tenidas en cuenta, en un implícito mensaje a Estados Unidos y las potencias centrales al expresar: “Procurando reglas de juego más equitativas y democráticas a la hora de las decisiones”¹⁴¹⁹.

4.6.4 Consideraciones de la cuarta etapa: integración y autonomía. Redefinición y posibilidades

La praxis política y los discursos señalados en esta etapa están atravesados explícita e implícitamente por un hilo conductor que es el modo de interpretar la autonomía respecto de la integración regional en la agenda de política exterior.

En este sentido, la ruptura con la etapa anterior, estuvo dada por una renovada y positiva connotación de la autonomía que se reflejó en la centralidad y en la permanencia de sus referencias tanto en el discurso, como el accionar del Ejecutivo argentino a través de la participación en cumbres y encuentros, así como por la firma de documentos y acuerdos.

Este cambio se dio en coincidencia con una coyuntura que, a nivel internacional, manifestó una modificación de las prioridades de Estados Unidos tras la agresión terrorista ocurrida en su territorio en 2001 (11S), evento que inició un cambio de época dado que, como consecuencia, el centro de atención de la Casa Blanca se enfocó hacia la guerra con Irak y restó centralidad a otras agendas y regiones. Además, a nivel regional y nacional, fue coincidente con la llegada al poder de nuevos liderazgos que renovaron el interés y la voluntad política en proyectar el MERCOSUR como un instrumento privilegiado de integración¹⁴²⁰ bajo un nuevo modelo.

De este modo, la etapa 2003- 2007 (coincidente en Argentina con el final del mandato de Duhalde y la presidencia de Kirchner) se caracterizó desde sus inicios por una serie de

¹⁴¹⁷ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 25 de septiembre de 2007.

¹⁴¹⁸ *Ibidem*.

¹⁴¹⁹ *Ibidem*.

¹⁴²⁰ Alejandro M. Jaquenod, *op. cit.*, p. 107.

encuentros entre los presidentes de la región que dieron forma a los primeros acuerdos de base, marcados por un explícito interés en redefinir el espacio regional “a partir de las prioridades de los nuevos gobiernos”. Del mismo modo, el “Consenso de Buenos Aires” (en el que la autonomía se definió como “capacidad de negociación”, poder de decisión y participación regional en espacios de poder mundial) y el “Acta de Copacabana”, constituyeron instrumentos que, en esta etapa, pusieron de manifiesto la búsqueda de una integración económica y comercial, pero también política, social y cultural que partió de reconocer objetivos y metas compartidas entre los socios. En esta línea se incluyen también la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) y el Parlasur como instancias de refuerzo y crecimiento del bloque. Asimismo, desde estos encuentros los gobiernos de la región fortalecieron un posicionamiento distante de la propuesta de Estados Unidos en la negociación frente al ALCA en la IV Cumbre de las Américas de 2005. Este último hecho, marcó en la praxis un antes y un después para la región y evidenció la renovada apuesta por la integración que incluyó la asociación de nuevos países al MERCOSUR y la firma de las Declaraciones de Cuzco y Cochabamba que dieron forma a la UNASUR, privilegiando la defensa de objetivos y metas nacionales/ regionales frente a la posibilidad de aliarse a las potencias.

Por su parte, el discurso construido por el PEN durante la etapa, dejó de lado la integración con la región como un medio para obtener las ventajas de asociarse con Estados Unidos y “pertenecer” a una nueva sociedad mundial (tal como se visibilizó en la etapa anterior). Por el contrario, el discurso se enfocó en la apuesta por una integración de corte netamente regional, que cuando consideró necesario, se diferenció del gobierno estadounidense y sus propuestas.

La interpretación de la autonomía se asoció a términos como independencia y toma de decisiones (similares a los de la primera etapa en los ‘80) aunque incorporó otros, vinculados al alejamiento de las estrategias de acoplamiento y a la necesidad de que las decisiones fueran tomadas en conjunto y buscando influir, como bloque, en espacios multilaterales o frente a las potencias, respetando y reconociendo los intereses de cada estado.

De este modo, puntualmente en el ámbito interno, el discurso procuró señalar que la integración llevada adelante con el MERCOSUR, como eje principal de la agenda, tenía como basamento intereses y objetivos comunes a los integrantes del bloque regional, que no eran equiparables a los de las potencias, y estaban asociados a cuestiones que excedían lo comercial e involucraban lo social, cultural, ambiental y político. Por tanto, el apoyo a la integración hemisférica del ALCA pretendida por Estados Unidos, estuvo inicialmente condicionada a la aceptación de las modificaciones propuestas por la región y finalmente, acabó por ser descartado. Esto se tradujo en un discurso plagado de términos como la búsqueda de “*posturas comunes que fortalecen nuestra voz*”; abrirse al mundo, pero “desde una manera *realista*” y apuntar a “*un verdadero proyecto político regional*” alejado del modelo de la etapa anterior de tendencia comercialista. Del mismo modo, el aumento de los vínculos con la región tuvo como contrapartida un distanciamiento con Estados Unidos, cuyos intereses y objetivos se percibieron como incongruentes con los nacionales y regionales. En esta línea, desde lo discursivo se planteó una relación con las potencias “*serias*”, así como también una integración al mundo con “*dignidad*”. Desde esta perspectiva es que se planteó y justificó la oposición a la propuesta de integración hemisférica, comparándolo con “*un camino de una sola vía, de prosperidad en una sola dirección*”. Asimismo, la unión con los países del sur y la decisión de alejarse de la propuesta de Washington fue interpretada con la metáfora de adquirir “la mayoría de edad” y tomar “nuestra decisión”, términos que remiten a su vez, a una interpretación de la autonomía.

En cuanto al discurso hacia el exterior, en Naciones Unidas, el tema no tuvo la misma centralidad e incluso en algunas ocasiones (2004-2005) se omitió. El silencio es notorio, especialmente, respecto del ALCA, en un momento decisivo en el que, por el contrario, es un tema central del discurso interno y de la práctica política. Sin embargo, los mensajes en la ONU fueron enfáticos al destacar la relevancia asignada a la integración desde el MERCOSUR, expresada como “prioridad” junto la búsqueda de intercambios “equitativos” frente a las potencias. De este modo, existió una coherencia entre el discurso interno y externo que se manifestó también respecto de la práctica política.

Por lo tanto, como señalamos, esta etapa está atravesada por una interpretación de la autonomía subyacente a los temas de integración que, tal como se desprende de los

elementos distinguidos, se corresponde con lo que denominamos autonomía como “relación” o, en los términos en que Roberto Russell y Juan Tokatlian lo hacen, “relacional”. Desde esta perspectiva, el incremento de los grados de autonomía en un contexto de globalización y de transición en el orden internacional, ya no deviene de políticas nacionales o subregionales de aislamiento, de autosuficiencia o de oposición; por el contrario, la autonomía se construye en un contexto de relaciones entre estados, instituciones y sociedad civil que exceden el componente comercial y abarcan aspectos políticos, sociales y culturales, en pos de la defensa de objetivos comunes. De este modo, las prácticas, ideas e identidades, se redefinen a partir de una creciente interacción y participación, especialmente entre los países de América del Sur. Para Argentina, esas relaciones, durante esta etapa, se concentran básicamente en el MERCOSUR e implican, una “condición” de capacidad y una disposición para tomar decisiones independientes con otros países, que les permitiera hacer frente, en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de los gobiernos de otros estados.

De este modo, en el caso de la integración, consideramos que, tal como se desprende del recorrido y las fuentes señaladas, la autonomía es “relacional” al plantearse desde el bloque pero también, es “regional”¹⁴²¹. Esta última, implica que Argentina reconoce a los países miembros de la región y sus intereses comunes como punto de partida para la integración, pero a la vez no desconoce, ni niega la existencia de relaciones de subordinación respecto de la potencia, así como la necesidad de cambiar dichas condiciones, tal como se desprende de los discursos de la etapa y de la permanente búsqueda de “equidad” en las relaciones, principalmente con Estados Unidos.

4.7. Conclusiones parciales

Este último capítulo ha abordado la agenda de política exterior argentina en relación a la integración regional con el MERCOSUR, a partir de las interpretaciones que el Poder Ejecutivo ha hecho de la autonomía, señalando cambios, transiciones y permanencias entre

¹⁴²¹ En el sentido en que Mario Rapoport y María Cecilia Míguez lo plantean. Un esbozo de esta idea es planteado en Mario Rapoport y Eduardo Madrid, *Argentina-Brasil...*, *op. cit.*, pp. 328-330

1983 y 2007. De este modo, se presentó en primer lugar, una serie de conceptos asociados al de integración regional, que brindó las herramientas teóricas para precisar el abordaje del resto del capítulo. Consecuentemente, se desarrollaron los antecedentes de la integración regional con Brasil y en la relación con Estados Unidos, dado que la integración regional argentina históricamente se ha visto influida por las tensiones y oscilaciones entre estos dos polos con estrategias diferentes. Esto es, una integración de corte regional-latinoamericana y otra hemisférica. Dicho recorrido permitió centrar la atención en las relaciones entre Argentina y Brasil en el momento inmediatamente previo a la etapa de estudio de esta tesis. Momento clave en que, en coincidencia con el inicio de una etapa histórica asociada a los procesos de redemocratización, se sentaron las bases definitivas del proceso de integración en la región.

Posteriormente, a partir del análisis y sistematización de las fuentes, bajo la premisa de identificar la autonomía tanto en las ideas expresadas por los formuladores de la política exterior en el discurso, así como en sus proyecciones en la praxis, se distinguieron cuatro etapas entre 1983 y 2007. Una primera definida como “autonomía y oportunidad” entre 1983 y 1988; una segunda de “transición” y redefinición durante 1989; una tercera de “autonomía de la no confrontación” entre 1990-2002; y la cuarta entre 2003-2007 de “autonomía en clave relacional-regional”.

De este modo se detectó que, en un primer momento, entre 1983 y 1988, predominó en la agenda una interpretación de la autonomía como oportunidad. Esta se caracterizó por apostar a la integración con Brasil, entendiendo que, a partir de los acuerdos firmados y puestos en marcha (en la praxis), se obtendrían márgenes de maniobra expresados como “independencia” y “capacidad política” (en el discurso) que constituirían, tal como estipula el Acta de Cooperación, el principio de una expansión mayor que contemplase a los países vecinos. Como se mencionó en las consideraciones finales de la etapa, la integración era percibida como una “necesidad” ante una lectura e interpretación del contexto internacional caracterizado por la bipolaridad y el “desentendimiento” e “ignorancia” por parte de los países centrales, principalmente de Estados Unidos, hacia Argentina. Bajo estos parámetros Alfonsín identificó al país como periférico, para el cual la cooperación estratégica con pares, es decir la “autonomía solidaria” en términos puigianos resultaba positiva y permitía avanzar

hacia el aumento de independencia, de márgenes de maniobra y de oportunidades en el marco de la Guerra Fría.

Posteriormente, durante 1989 se identificó la existencia de una segunda etapa catalogada como de transición en la interpretación de la autonomía respecto la integración regional. Ésta es coincidente, en el ámbito externo, con el fin de la Guerra Fría, el triunfo de Estados Unidos como indiscutida potencia mundial y la difusión del neoliberalismo como idea política y económica; y en el ámbito interno, con la finalización del mandato de Alfonsín y el inicio del de Menem, lo que implicó, además, un cambio en el signo del partido político en el poder. En el lapso de dichos meses comenzó a gestarse cierta tensión entre el discurso y la praxis. De este modo, si bien se apoyó la integración iniciada con Brasil en los '80 (alejada de Estados Unidos) expresada en términos de márgenes de maniobra y de oportunidad, ésta progresivamente fue poniéndose en la balanza respecto de las ventajas de acercarse a la Casa Blanca, no confrontar, e insertarse en el nuevo orden internacional. Esto se plasmó inicialmente en un gradual cambio discursivo, en el que la interpretación de la autonomía se acercó a la noción de "costo", hasta que manifestó una coherencia tal con la práctica que dio cuenta del inicio de una nueva etapa.

En este sentido, la tercera etapa se inició en 1990, y estuvo atravesada según las fuentes analizadas, por una connotación implícita y negativa de la autonomía en términos de independencia, toma de decisiones o márgenes de maniobra. Esto respondió a la autopercepción de Argentina como país periférico y débil, que para obtener ciertas ventajas de la nueva configuración internacional en la que Estados Unidos era la única potencia, debía generar alianzas con dicho país. Desde esta lectura del sistema internacional y del rol de Estados Unidos, el proyecto de Alfonsín fue rediseñado por Menem y sus socios regionales y se plasmó en el MERCOSUR, con una impronta de acoplamiento a los pedidos de Washington en cuanto al tipo de integración (basada en la liberalización comercial) y en la búsqueda de compatibilidad con la propuesta del ALCA. La nueva relación con Estados Unidos y la percepción del gobierno sobre la potencia, influyó en la integración, así como también en la reinterpretación de la autonomía que fue entendida como la búsqueda de beneficios económicos para el país y su población, basados en la posibilidad de tender alianzas con Washington que permitieran insertarse en el nuevo orden global. Esta

interpretación se extendió incluso hasta 2002, por lo que se mantuvo a pesar de los cambios en la escena internacional (principalmente tras el inicio de la guerra contra el terrorismo por parte de Estados Unidos) y de los cambios en la escena nacional: la crisis de 2001, los cambios de gobierno (Menem, de la Rúa, Duhalde) y de los distintos signos partidarios (PJ, Alianza, y nuevamente PJ) de los mandatarios que ocuparon la presidencia nacional.

Una cuarta y última etapa se identificó desde 2003, en el fin del gobierno de Duhalde y durante el mandato de Kirchner (hasta su finalización 2007). Durante este tiempo, la autonomía volvió a la escena política asociada a términos como independencia y dignidad (similares a los de la primera etapa en los '80) aunque incorporó otros, vinculados a la necesidad de participar en la toma de decisiones en conjunto con los países vecinos (inicialmente del MERCOSUR), respetando los intereses de los miembros en pos de lograr objetivos comunes. Este cambio se vio favorecido por un contexto internacional en que Estados Unidos profundizó la guerra en Medio Oriente, a la vez que su hegemonía comenzó a ser discutida en un escenario de multipolaridad. Por otro lado, en el ámbito regional el cambio fue acompañado por la llegada a la presidencia de representantes progresistas que apoyaron y recuperaron la idea de una autonomía solidaria. La lectura e interpretación de este contexto como “favorable” a una integración de cuño latinoamericano por parte del Poder Ejecutivo se plasmó, en la praxis política, en la renovación y fortalecimiento de acuerdos dentro del espacio regional, así como en el rechazo definitivo a la propuesta estadounidense del ALCA, que tuvo como contrapartida el auge de una nueva instancia regional: la Comunidad Sudamericana de Naciones, devenida más tarde en la UNASUR. Estos elementos brindaron la pauta de una impronta de la autonomía redefinida desde el binomio relacional- regional en tanto que búsqueda de toma de decisiones en conjunto a partir de objetivos e intereses compartidos, tomando como eje la región y diferenciándose de Estados Unidos.

A partir de lo hasta aquí señalado y en lo que sigue, se adelantan algunas reflexiones que avanzan sobre la cuestión:

En primer lugar, en este capítulo se visibiliza que la integración regional, como tema de la agenda en política exterior argentina, estuvo atravesada por *distintas interpretaciones de autonomía*: como margen, oportunidad o solidaria en términos de Puig; como costo en el

sentido de Escudé, y como relación, según la propuesta de Russell y Tokatlian. Segundo, las etapas diferenciadas según la primacía de una interpretación de autonomía marcan una alternancia que, a grandes rasgos, manifiesta relación con las características del sistema internacional y especialmente con el *rol de Estados Unidos* y con la percepción que de éste tuvieron los gobernantes argentinos. Tercero, dado que entendemos la política exterior como intermística, el punto anterior debe contemplar la complejidad del contexto político nacional en dicha alternancia entre etapas, señalando la existencia de *coincidencias que se extienden más allá de un mandato e incluso de un mismo signo partidario*. Esto se plasma, por ejemplo, en la continuidad de la autonomía como costo durante la tercera etapa, más allá del cambio de gobierno y partido tras el mandato de Menem y su continuación por de la Rúa, e incluso, aún durante el primer tramo de Duhalde (es decir desde 1990 a 2002). Cuarto, hay *cambios* en la interpretación de la autonomía que se dan *dentro de un mandato* presidencial, tal es el caso señalado durante la presidencia de Duhalde (2003) y también durante la de Alfonsín (1989) en que se identificó el inicio de una transición. Quinto, y concatenado con el punto anterior, los cambios en la interpretación no ocurren vertiginosamente o con un hecho preciso, sino que se desarrollan en un lapso de tiempo, en una serie de acciones y, por ende, esa transición, *muestra una convivencia momentánea* de más de una interpretación que se traduce en una incoherencia o contradicción entre discurso y práctica, o como tensión entre principios y praxis, tal como sucede en el último tramo del gobierno de Alfonsín y el comienzo del período de Menem.

Esto conduce a reafirmar el planteo inicial de la investigación sosteniendo que, en el caso de la integración regional como tema de la agenda de política exterior argentina, existieron distintas interpretaciones de la autonomía que dieron sustento eidético, derivadas del orden internacional, del rol de Estados Unidos y de la percepción que los tomadores de decisión gubernamentales hicieron de ese contexto y de su situación en él. Pero, además, como demuestra este capítulo los cambios identificados no son lineales, ni exactos. En algunos casos se dan en forma de transiciones y en otras, se extienden más allá de los mandatos presidenciales y del cambio de signo partidario en el poder, por lo que, la autonomía como herramienta de análisis de los procesos históricos, permite identificar tales matices y tensiones.

CONCLUSIONES

Cuando iniciamos nuestra investigación planteábamos que el período 1983-2007 ofrecía un campo de estudio para la historia de la política exterior, atravesado tanto por los cambios internos, a partir del retorno de la democracia, como por los cambios externos, marcados por el fin de la Guerra Fría y la consiguiente reconfiguración del orden mundial. En estos contextos cambiantes, los gobiernos encabezados por Raúl Alfonsín, Carlos Menem, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner, desde distintas pertenencias partidarias, definieron su agenda de política exterior y se posicionaron frente a los principales temas de la misma.

En este sentido, citábamos también al comienzo, una frase del economista Kenneth Boulding, quien aseveraba que debemos reconocer que “las personas cuyas decisiones determinan las políticas y acciones de las Naciones no responden a los hechos objetivos de la situación”, sino que “es lo que [piensan] que el mundo es, y no lo que *realmente* es” lo que determinará su comportamiento. Desde esta perspectiva, reconocimos el rol de la autonomía y, más precisamente, de sus interpretaciones para la política exterior de los Estados, y planteamos que, si bien ésta se conforma como un interés común a todos ellos, es para los estados que no forman parte del reducido grupo de las potencias, que la misma se constituye en un concepto clave y determinante. Este es el caso de Argentina, en donde la autonomía careció de un significado fijo o esencial y su relevancia se plasmó, por el contrario, en una variedad de interpretaciones. Estas interpretaciones derivaron de los cambios propios del contexto internacional y nacional de las últimas décadas, aunque, fundamentalmente, surgieron de las lecturas que los gobernantes hicieron de dichos contextos y, posteriormente, plasmaron en la práctica y en el discurso político.

Por ende, la relevancia de la autonomía se reflejó también en las contribuciones teóricas que, hacia fines de los años ‘70 y comienzos de los ‘80, se realizaron desde el campo de las Relaciones Internacionales en Argentina, un área dominada por entonces por enfoques provenientes, en su mayoría, de Estados Unidos. Este aporte teórico se plasmó en, al menos, tres lecturas que asociaron la autonomía a: un “margen” de actuación, siguiendo el planteo de la autonomía heterodoxa y de la teoría acuñada por Juan Carlos Puig; un “costo”, según la teoría del Realismo Periférico de Carlos Escudé; y una “relación”, inspirada en los planteos de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian.

A partir de dichas teorías, y atendiendo a la vinculación entre éstas y la historia de la política exterior argentina, planteamos que, si bien diversas investigaciones orientadas, principalmente, desde las Relaciones Internacionales habían apuntado a identificar las teorías de autonomía asociándola a distintos gobiernos, existía una serie de interrogantes que quedaban sin resolver: *¿existió una única interpretación de autonomía en la política exterior de cada gobierno?; ¿esa interpretación se ha correspondido entre mandatos pertenecientes a un mismo signo partidario?; ¿las interpretaciones de la autonomía se han modificado, dentro de un mismo gobierno, según los temas de la agenda de política exterior?* Ante estas preguntas, consideramos que un abordaje *desde* la Historia posibilitaría detectar las variaciones, cambios y transiciones entre las interpretaciones de autonomía predominantes a lo largo de un período de tiempo más extenso, sin forzar el empleo de la categoría teórica para caracterizar o connotar la totalidad de la política exterior de un mandato, respetando en este sentido, la particularidad histórica y evidenciando, de este modo, la forma en que se dio el cambio entre una interpretación por otra, así como también podríamos apreciar la relación teoría/historia en su complejidad.

Por lo tanto, nuestro análisis se centró, en particular, en demostrar que entre 1983 y 2007, distintas interpretaciones de la autonomía dieron sustento eidético a la agenda de política exterior, derivadas, en parte, de las características del orden internacional y del rol de Estados Unidos y, especialmente, de las interpretaciones que los tomadores de decisión gubernamentales nacionales hicieron de ese contexto y del rol de Argentina en él. Para lograr dichas identificaciones, recurrimos a los conceptos de “política exterior” y “agenda de política exterior” que nos permitieron reconocer la influencia del contexto externo e interno, y los temas que, en términos de intereses históricos, han sido centrales para los gobiernos nacionales. Así detectamos la relevancia y continuidad a lo largo del período de cuestiones referidas a: la deuda y la relación con el Fondo Monetario Internacional; la seguridad internacional, particularmente el posicionamiento argentino respecto a la proliferación nuclear, el movimiento de No Alineados y el terrorismo internacional y; la integración regional, especialmente respecto el MERCOSUR. Todas ellas, atravesadas en mayor o menor medida, por la influencia de Estados Unidos en tanto que actor y potencia unimultipolar histórica.

Dado que la investigación se estructuró a partir de los temas de la agenda, se realizó una reconstrucción inicial del contexto del período objeto de estudio a partir de dos escalas (nacional e internacional), con el fin de identificar cuáles fueron aquellas características que resultaron un factor condicionante/limitante y/o favorecedor para el desarrollo de prácticas autonómicas. Esto nos permitió diferenciar tres momentos en los que ambos contextos conformaron una coyuntura que, a los fines de esta tesis, actuó como un marco de análisis histórico para los restantes temas de la agenda. De este modo identificamos, un primer momento entre 1983- 1989, un segundo entre 1990- 1999 y un tercero entre los años 2000 y 2007.

Una vez delineados estos marcos generales, la investigación se centró en los *temas de agenda* de política exterior, para lo cual rastreamos y analizamos una serie de fuentes basadas en documentos y discursos oficiales, con el propósito de delimitar etapas según el predominio de la interpretación de autonomía, a través de un análisis transversal a los distintos gobiernos.

El estudio de las etapas, nos permitió alcanzar una primera serie de conclusiones parciales, que validó nuestras hipótesis iniciales al comprobar que: 1) en los temas de la agenda analizados no existió una única interpretación de autonomía para cada uno, sino que éstas variaron a lo largo del período; 2) hubo un cambio de interpretaciones que, en algunos temas, se dio, incluso, al interior de un gobierno; 3) la alternancia no estuvo dada, en todos los casos, por la asunción de un nuevo partido en el poder, es decir, en algunos temas la interpretación de autonomía se mantuvo más allá del cambio de signo partidario del presidente, lo que resultó en una coincidencia entre gobiernos de tendencia radical y peronista; 4) existió una cierta correlación temporal entre las características del orden internacional señaladas en la primera parte de la investigación y los cambios de interpretación en cada tema de la agenda. Del mismo modo, el análisis nos permitió advertir también que, en algunos casos, dicho cambio no se dio de forma repentina, sino que en ocasiones surgió tras una etapa o período de “transición” en que convivieron temporariamente dos interpretaciones de la autonomía distintas en el discurso y la praxis. Asimismo, fue posible detectar que, en algunos temas de la agenda, dicha transición se extendió por unos meses y en otros, se prolongó durante varios años.

A partir de estas primeras conclusiones parciales, es posible identificar similitudes y diferencias en las interpretaciones de autonomía dominantes *entre los temas de la agenda* de manera diacrónica, es decir, a lo largo de cada mandato. Esto nos conduce a reconocer, en algunos casos, la simultaneidad de los cambios entre sí y su relación con los cambios en el contexto internacional. Además, y (avanzando aún más sobre los objetivos propuestos inicialmente), nos permite identificar el o los temas de agenda que actuaron como un “punto de quiebre” o inicio del cambio, a partir del cual se modificaron las interpretaciones en los restantes temas de agenda, sugiriendo, por lo tanto, un orden de prioridades de los gobiernos nacionales en la agenda de política exterior.

De este modo, para el caso del gobierno de Alfonsín, verificamos que desde su asunción y durante 1984, la interpretación predominante de autonomía asociada a un margen de acción, acorde a la perspectiva heterodoxa de Puig, fue coincidente y coherente en el discurso y la praxis de todos los temas de la agenda analizados. Ésta se manifestó en la relación con el FMI, particularmente en la búsqueda de espacios de negociación (principalmente en el ámbito latinoamericano a través del club de deudores), y en una defensa de objetivos e intereses del país frente al organismo, posicionamientos ambos, que generaron rispideces con Estados Unidos. Asimismo, en cuanto a las cuestiones de seguridad internacional, la autonomía se plasmó en la negativa a firmar el TNP y Tlatelolco, así como también en la defensa del desarrollo nuclear con fines pacíficos, en la continuación del proyecto Cóndor II y en la participación en el movimiento de No Alineados, a pesar de la desconfianza y del pedido de modificar estas acciones por parte de Estados Unidos. Del mismo modo, en relación a la integración, la autonomía se manifestó en el fortalecimiento de los lazos estratégicos con los países vecinos, que dieron origen a una serie de acuerdos con Brasil y Uruguay, y en un discurso en que los mismos fueron asociados por Alfonsín a la “independencia” y al aumento de la “capacidad política del país”.

Sin embargo, hacia 1985, advertimos que la interpretación en relación a la deuda y el FMI ingresó en un período de “transición”, en el que progresivamente una tendencia más cercana a evaluar los costos de la autonomía y del alto perfil que esta demandaba en política exterior, en términos de la propuesta de Escudé, cobró relevancia. Esto se explicitó en las fuentes, en los intentos por continuar defendiendo discursivamente una relativa autonomía

en la toma de decisiones, diferenciándose de Estados Unidos y del FMI, por un lado, y en el reconocimiento de los límites que el contexto nacional, atravesado por una crisis económica, ofrecía, por el otro. En este sentido, en la práctica, comenzó a priorizarse la reducción de las diferencias y tensiones con el Fondo dada la necesidad de obtener créditos de la entidad. Esta situación de transición que identificamos hasta 1990, durante el gobierno de Menem, nos permitió verificar algunas de nuestras hipótesis al comprobar la existencia de un cambio en la interpretación de autonomía predominante, dado por la aparición de una convivencia temporaria de interpretaciones dentro un mismo gobierno (el de Alfonsín). Esto implicó la presencia de contradicciones y tensiones entre la autonomía expresada en el discurso como un principio, asociada a la independencia, por un lado, y la propia praxis de la autonomía, asociada a la disminución de confrontaciones, por otro. Del mismo modo, nos permitió reconocer un primer “punto de quiebre”, ya que *a posteriori* esta interpretación se trasladó a los restantes temas; lo que nos lleva a señalar a la cuestión de la deuda con el FMI, como una prioridad en la agenda de política exterior para el gobierno durante este período.

Sin embargo, este cambio, no fue repentino. En este sentido, la opción metodológica de trabajar con los temas de la agenda, nos permitió detectar que, a pesar del inicio de esta transición, en los restantes temas no se registraron modificaciones hasta 1989. Fue a partir de entonces, cuando la transición se manifestó también en los temas de integración regional, en los que a la impronta discursiva de la autonomía vinculada a los márgenes de maniobra y las posibilidades que brindaban las alianzas con los países vecinos, se sumó un interés por mantener una relación más cercana a Estados Unidos, y, tras la llegada de Menem al poder en dicho año, se planteó la posibilidad de asociarse a Washington desde una integración de tipo continental. De este modo, el análisis nos permitió corroborar que, a pesar de su pertenencia a partidos opositores, Alfonsín y Menem, compartieron en esta etapa, interpretaciones similares de la autonomía en dos de los temas de la agenda.

Posteriormente, esta transición se profundizó hacia 1990, cuando detectamos su expansión a las cuestiones de seguridad internacional, ahondando la tensión entre principios asociados a la toma de decisiones independientes y una praxis alineada a la potencia. Los primeros signos de cambio en dicho año, se evidenciaron en el avance a través de los decretos secretos del PEN respecto de la paralización y cancelación del Cóndor II y la iniciación de

conversaciones sobre los tratados de no proliferación, hechos ambos, que generaron un acercamiento al posicionamiento de Estados Unidos.

Por lo tanto, entre 1989 y 1990 reconocemos la existencia de un tiempo de transición y redefinición de la autonomía en la política exterior argentina, dado que las tensiones y la convivencia de interpretaciones se dio en los tres temas de la agenda: la deuda con el FMI, las cuestiones de seguridad internacional y la integración en el MERCOSUR. Este cambio resultó, además, coincidente con las incipientes modificaciones del escenario internacional que daban cuenta del paso de la primera coyuntura histórica a la segunda, según el análisis realizado en la primera parte de la investigación. Por ende, la transición de la autonomía respondió, en parte, a la lectura que los gobiernos nacionales hicieron de dichos procesos de cambio. En este sentido, Amado Cervo denominó la “danza de los paradigmas”¹⁴²² a esta etapa, caracterizada por la reciente supremacía neoliberal en términos ideológicos, cuyo impacto en las percepciones de la política exterior de los Estados, generó direcciones confusas, en algunos casos contradictorias que, en nuestro objeto de estudio, se visibilizaron como una coexistencia de distintas interpretaciones de la autonomía en la agenda de política exterior.

Sin embargo, avanzado 1990 y especialmente a partir de 1991, nuestra investigación nos permitió distinguir el fin de la etapa de transición y el inicio definitivo del predominio de la autonomía en los términos del Realismo Periférico, asociada a un cálculo de tipo pragmático sobre los costos/ beneficios de confrontar con la potencia, que se extendió hasta el año 2001. Empero, el cambio, al igual que en la transición anterior, se dio en forma paulatina y se visibilizó, en principio, en los temas de integración regional, dado que es el primero de los ejes que ya en 1990 registró una coherencia entre discurso y práctica asociado a la autonomía como un costo. Esto nos permitió reconocer en él, un segundo “punto de quiebre”, dado que, a partir de 1991, esta interpretación se expandió al resto de los temas de manera sistemática y durante los diez años siguientes. En este lapso, el análisis de los discursos y documentos evidenció una coherencia en la que la autonomía fue prácticamente

¹⁴²² Amado Cervo, “Parte III. Do projeto desenvolvimentista à globalização. A dança dos paradigmas”. En Amado Cervo y Clodoaldo Bueno, *Historia da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB, 2002, pp. 455-462.

silenciada en el discurso y asociada a la permanente búsqueda de alineamiento con el posicionamiento de Estados Unidos, alejándose de las anteriores “*posiciones retóricas despojadas de sustento real*”, en términos de Menem. En esta línea, durante esta etapa, Argentina profundizó su relación con el FMI, lo que redundó en un apoyo financiero constante y en la aprobación de créditos *stand by*, así como también obtuvo “facilidades extendidas”, e incluso un “blindaje”, cuando la situación de crisis en 2001 era inevitable. Asimismo, respecto de los temas de seguridad internacional, abandonó el movimiento de No Alineados, firmó los tratados de no proliferación, desmanteló definitivamente el proyecto Cóndor II y se integró con la región a través del MERCOSUR con un modelo basado en la apertura y liberalización comercial, con el objetivo final de integrarse al mundo desarrollado, para lo cual no descartó la posibilidad de unirse a la propuesta estadounidense del ALCA. El posicionamiento argentino, que se mantuvo hasta el final del mandato de de la Rúa, nos lleva a corroborar, nuevamente, que las interpretaciones de autonomía no son propiedad de un gobierno o de un partido político. Menem y de la Rúa, a pesar de su procedencia de tradiciones políticas reconocidas como opositoras, coincidieron en los tres temas de la agenda de política exterior. Por lo que, el rol del contexto internacional y la lectura que los gobiernos realizaron de éste, resulta una variable relevante para explicar esta permanencia, dado que es durante esta década que, coincidentemente, Estados Unidos se conformó y consolidó como superpotencia (como consecuencia de la caída de la Unión Soviética) y, de la mano de la expansión del neoliberalismo como ideología político- económica.

Esta situación registró cambios recién a partir de 2002, tras la crisis argentina de diciembre del año anterior, y con la llegada de Duhalde al poder, cuando progresivamente una nueva interpretación de la autonomía abarcó todos los temas de la agenda, alcanzando en 2003 un “punto de quiebre” de la política exterior en su conjunto. En este sentido, la autonomía recuperó durante esta etapa su significado asociado, en el discurso, a los “márgenes” de Puig, a la ausencia de injerencias externas o de condicionamientos en la política económica del país, a la independencia en la toma de decisiones, y a la posibilidad u oportunidad de uso de los márgenes de acción que el contexto brindaba. En la praxis esto significó, respecto el FMI, una radicalización de las críticas a la entidad en relación a su rol en la crisis argentina (si bien esto no implicó un rompimiento de las relaciones y se cumplió con los pagos pactados) y en la agenda de seguridad internacional, lejos del alineamiento

irrestringido, los gobiernos argentinos criticaron y se diferenciaron de Estados Unidos, por ejemplo, respecto del envío de tropas a Irak, si bien mantuvieron las convergencias de base con el gobierno de Washington en lo que éste último consideró como un tema/ interés estratégico en relación al terrorismo internacional y su condena. Por su parte, en los temas de integración en el MERCOSUR, la nueva interpretación comenzó a percibirse en la centralidad que el gobierno le asignó a los vínculos con la región, especialmente desde comienzos de 2003, no sólo en sus aspectos económicos sino culturales, políticos y sociales, a la vez que incorporó elementos de la interpretación relacional y regional de la autonomía, dado que apuntó a influir en conjunto en procesos internacionales, a la vez que no desconoció la existencia de relaciones de subordinación respecto de la potencia, así como la necesidad de cambiar dichas condiciones. De este modo, la coherencia entre el discurso y la práctica en los temas de la agenda fue profundizada a partir de 2003 y hasta 2007 por el gobierno de Kirchner, quien mantuvo su condena al terrorismo internacional, aunque criticó abiertamente y enfatizó en el avasallamiento de los derechos humanos y el uso del Derecho Internacional tras la invasión estadounidense a Irak, a la vez que defendió en el discurso el respeto de las “propias convicciones”. Del mismo modo, en un contexto económico favorable (dado por la suba del precio de las materias primas, ocasionado por el aumento de la demanda china), el gobierno radicalizó las críticas al FMI y a las potencias sobre su intromisión en las decisiones económicas de los Estados, a la vez que, en la práctica, canceló la deuda con el organismo, dando por finalizada una relación que, según el presidente, “*atenazaba la posibilidad de desplegar una política económica autónoma*”. En la misma línea, fortaleció los vínculos con los países de la región, al asociar en el discurso la autonomía al desarrollo y al aumento de la capacidad de toma de decisiones junto a los países vecinos, mientras que en la práctica alentó nuevas estrategias de integración, especialmente, tras participar y ser el anfitrión de la IV Cumbre de las Américas, en la que los mandatarios regionales, frente a Bush, líder de la propuesta liberalizadora del comercio, se negaron a avanzar en las negociaciones por el ALCA.

Esto implicó que Duhalde y Kirchner, pertenecientes al PJ, retomaron la interpretación de la autonomía del líder radical, Alfonsín, durante su primera etapa de gobierno, corroborando de este modo, que el cambio de interpretación de la autonomía no se vincula ni con la pertenencia a una determinada identidad partidaria, ni con una situación

económica favorable, dado que Alfonsín no contó con el impulso económico del *boom* de las *commodities*, sino que más bien responde a la lectura que los gobernantes hacen de su contexto y de su rol en él. En este sentido, la primera coyuntura en la que se enmarca el gobierno de Alfonsín, al igual que la tercera, en la que se enmarcan los gobiernos de Duhalde y Kirchner, estuvieron asociadas a dos etapas en las que, por motivos distintos, Estados Unidos detectó amenazas a su poder, ya sea por la URSS, el terrorismo, el rol de nuevas potencias como China, la crisis económica de 2007, o gobiernos progresistas en espacios tradicionalmente afines a Washington.

De este modo, la investigación y las conclusiones alcanzadas buscan interpelar y constituirse en un aporte a la comprensión y explicación de los cambios y permanencias de la política exterior argentina a partir del retorno democrático en 1983 y hasta 2007, a través del diálogo entre las teorías de la autonomía y la historia de la política exterior argentina. En este sentido, la identificación de las interpretaciones de la autonomía, su análisis a partir de los temas de la agenda, y la generación de periodizaciones acordes y propias del objeto de estudio, contribuyen a reconocer el punto de inicio de los cambios y a detectar sus matices o transiciones, dinámica sobre la que carecíamos de abordajes específicos. Además, el análisis atento por un lado a las particularidades históricas de nuestro país en el período abordado, y por otro, a los procesos y coyunturas externas en los que dichos procesos se insertan, refuerzan la idea que subyace a esta investigación: únicamente mediante la producción de estudios que atiendan a dichas particularidades, recurriendo a marcos teóricos propios de la periferia, aunque sin que esto implique forzar o amoldarse a criterios “ideales”, e insertos en el análisis de los cambios internacionales, se podrá llegar a comprender el pasado y a generar conocimiento que redunden en un aporte a las Ciencias Sociales en general, y a la Historia, en particular.

Más allá de las conclusiones a las que hemos arribado hasta aquí, esta tesis se configura también como un punto de inicio y apertura hacia otras investigaciones en al menos dos sentidos. Una nueva línea de investigación podría desprenderse al incorporar a China, como potencia en ascenso, y especialmente, como un actor que aumenta su influencia en la región latinoamericana, en un espacio tradicionalmente asociado a Estados Unidos. Esto conduciría a problematizar las interpretaciones de la autonomía de los gobiernos

nacionales incorporando un análisis de la presencia de la potencia oriental en cada uno de los temas de la agenda analizados. Por ende, implicaría incorporar nuevas fuentes como los tratados y convenios alcanzados en las distintas áreas, los préstamos, créditos e intercambio de monedas (*swaps*) acordados, así como identificar su presencia en el discurso oficial. Esta incorporación, se vincula también, con una segunda línea de investigación que se abre, dado que lejos de considerar que los alcances de esta tesis se agotan en los períodos de tiempo seleccionados, éstos podrían extenderse analizando, bajo la misma metodología de trabajo, a los gobiernos que continuaron al de Kirchner a partir de 2007, lo que permitiría generar comparaciones que validen o incorporen nuevas interpretaciones de la autonomía. Asimismo, el recorrido de la tesis, nos interpela e invita a reflexionar acerca de las perspectivas presentes y futuras de la autonomía en la política exterior y en los partidos políticos de Argentina, recordando que el oficio del historiador implica: “cuestionar el pasado con preguntas sobre el presente, iluminar el presente gracias al entendimiento del pasado”¹⁴²³.

¹⁴²³ Annick Lempérière, *op. cit.*, p.46.

FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

a) Fuentes

Archivos y repositorios documentales consultados

Agencia Central de Inteligencia (*Central Intelligence Agency- CIA*) (Estados Unidos). Disponible en <https://www.cia.gov/resources/>

Archivo de Documentos Históricos de la Biblioteca Dr. Raúl Prebisch del Banco Central de la República Argentina (Buenos Aires)

Archivo Histórico de la Cancillería Argentina

Biblioteca de la Academia Diplomática de Chile Andrés Bello (Santiago de Chile)

Biblioteca Central de la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca)

Biblioteca del Departamento de Humanidades de la Universidad Nacional del Sur (Bahía Blanca)

Biblioteca del Congreso de la Nación Argentina (Buenos Aires)

Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina y del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (Buenos Aires)

Biblioteca de las Naciones Unidas (Estados Unidos). Disponible en <https://digitallibrary.un.org/search?cc=Speeches&ln=es&c=Speeches>

Biblioteca Nacional de la República Argentina Mariano Moreno (Buenos Aires)

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) (Buenos Aires)

Centro de Investigaciones Políticas (CIPOL) (Buenos Aires)

Discursos e informes anexos presentados por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa en el Congreso de la Nación Argentina

Presidencia de la Nación Argentina (1983) *Mensaje de Asunción del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre de 1983.

Presidencia de la Nación Argentina (1984) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1984.

Presidencia de la Nación Argentina (1985) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985.

Presidencia de la Nación Argentina (1986) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1986.

Presidencia de la Nación Argentina (1986) “*Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1986*”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1986.

Presidencia de la Nación Argentina (1987) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987.

Presidencia de la Nación Argentina (1987) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1987”, en *Mensaje Presidencial del Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987.

Presidencia de la Nación Argentina (1988) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1988.

Presidencia de la Nación Argentina (1989) *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 8 de julio de 1989.

Presidencia de la Nación Argentina (1989) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1989”, en *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1989.

Presidencia de la Nación Argentina (1990) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1990.

Presidencia de la Nación Argentina (1991) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1991.

Presidencia de la Nación Argentina (1991) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1991”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1991.

Presidencia de la Nación Argentina (1992) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1992.

Presidencia de la Nación Argentina (1992) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1992”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1992.

Presidencia de la Nación Argentina (1993) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1993.

Presidencia de la Nación Argentina (1993) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1993”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1993.

Presidencia de la Nación Argentina (1994) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1994.

Presidencia de la Nación Argentina (1994) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1994”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1994.

Presidencia de la Nación Argentina (1995) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1995.

Presidencia de la Nación Argentina (1995) “Informes Anexos al Mensaje Presidencial a la Honorable Asamblea Legislativa 1995”, en *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1995.

Presidencia de la Nación Argentina (1996) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1996.

Presidencia de la Nación Argentina (1997) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1997.

Presidencia de la Nación Argentina (1998) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1998.

Presidencia de la Nación Argentina (1999) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Carlos Saúl Menem a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 1999. *Transformaciones de una década y prioridades nacionales para los próximos diez años*.

Presidencia de la Nación Argentina (1999) *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Fernando de la Rúa ante la Honorable Asamblea Legislativa*, 10 de diciembre de 1999.

Presidencia de la Nación Argentina (2000) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2000.

Presidencia de la Nación Argentina (2001) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Fernando de la Rúa a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2001.

Presidencia de la Nación Argentina (2002) *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Eduardo Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 enero de 2002.

Presidencia de la Nación Argentina (2002) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Eduardo Alberto Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2002.

Presidencia de la Nación Argentina (2003) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Eduardo Alberto Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2003.

Presidencia de la Nación Argentina (2003) *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Dr. Néstor Kirchner*, 25 de mayo de 2003.

Presidencia de la Nación Argentina (2004) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2004.

Presidencia de la Nación Argentina (2005) *Mensaje del Presidente de la Nación Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2005.

Presidencia de la Nación Argentina (2006) *Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2006.

Presidencia de la Nación Argentina (2007) *Mensaje del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa*, 1 de marzo de 2007.

Resoluciones y discursos de Argentina en la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1945) *Carta de las Naciones Unidas*. <https://www.un.org/es/sections/un-charter/chapter-iv/index.html>

ONU (1961) Resolución 1665 XVI.

ONU (1984) *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre.

ONU (1985) *Mensaje del canciller argentino Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre.

ONU (1986) *Mensaje del canciller argentino Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 22 de septiembre.

ONU (1987) *Mensaje del canciller argentino Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre.

ONU (1988) *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 3 de junio.

ONU (1989) *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre.

ONU (1989) *Mensaje del canciller argentino Dante Caputo ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 2 de diciembre.

ONU (1990) *Mensaje del canciller argentino Domingo Cavallo ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre.

ONU (1990) Resolución del Consejo de Seguridad N° 661/90.

ONU (1990) Resolución del Consejo de Seguridad N° N° 665/90.

ONU (1990) Resolución del Consejo de Seguridad N° 678/90.

ONU (1991) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre.

ONU (1992) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre.

ONU (1993) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 28 de septiembre.

ONU (1994) *Mensaje del Presidente Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre.

ONU (1995) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 27 de septiembre.

ONU (1995) “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, Declaración de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de febrero.

ONU (1996) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella a la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 23 de septiembre.

ONU (1997) *Mensaje del canciller argentino Guido Di Tella ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre.

ONU (1998) *Mensaje del Presidente Carlos Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 6 de septiembre.

ONU (1999) *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 21 de septiembre.

ONU (2000) *Mensaje del Dr. Fernando de la Rúa ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 7 de septiembre.

ONU (2001) *Mensaje del Presidente Fernando de la Rúa ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 10 de noviembre.

ONU (2002) *Mensaje del canciller argentino Carlos Ruckauf ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 17 de septiembre.

ONU (2003) *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre.

ONU (2004) *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 21 de septiembre.

ONU (2005) *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de septiembre.

ONU (2006) *Mensaje del Presidente Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 20 de septiembre.

ONU (2007) *Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre.

Memorándums, cartas de intención, acuerdos y otros documentos oficiales de Argentina y el Fondo Monetario Internacional

Banco Central de la República Argentina (1983) “Memorandum of the Government of the Republic of Argentina on Certain Aspects of its Economic Policy. Memorandum of Understanding”, en “Carta del ministro de Economía argentino, Jorge Wehbe, y del presidente del BCRA, Julio González del Solar, al director General del FMI, Jacques de Larosière, 7 de enero de 1983”.

Banco Central de la República Argentina (1984) “Carta del 25/09/1984 del ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun y del presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al director general del FMI, Jacques de Lorosiere”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfsd/Institucional/16-SB-84.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1984) “Carta del 26/12/1984 del ministro de Economía argentino, Bernardo Grispun y del presidente del BCRA, Enrique García Vázquez, al director general del FMI, Jacques de Lorosiere”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/16-SB-84.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1987) “Carta del 12/1/87 del ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille y del presidente del BCRA, Carlos Machinea, al director general del FMI, Jacques de Lorosiere”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/18-SB-87.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1987) “Carta del 08/07/1987 del ministro de Economía argentino, Juan V. Sourrouille, y del presidente del BCRA, José L. Machinea, al director general del FMI, Michel Camdessus”.

Banco Central de la República Argentina (1988) “Memorandum on economic policy of the Argentine government”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/18-SB-87.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1989) “Carta del 12/10/1989 del ministro de Economía argentino, Néstor Rapanelli, y del presidente del BCRA, Javier González Fraga, al director General del FMI, Michel Camdessus”.

Banco Central de la República Argentina (1989) “Memorandum on Economic Policy 12/10/89”.

Banco Central de la República Argentina (1989) “Stand-by Arrangement- Argentina, 16/11/89”.

Banco Central de la República Argentina (1991) “Carta del 28/06/1991 del Ministro de Economía argentino, Domingo F. Cavallo, y del presidente del BCRA, Roque Fernández, al director general del FMI, Michel Camdessus”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/21-SB-91.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1991) “Memorandum on Economic Policy, 28/7/91”. Disponible en <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/Institucional/21-SB-91.pdf>

Banco Central de la República Argentina (1992) “Memorandum on Economic Policy, 4/3/92”.

Banco Central de la República Argentina (1992) “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director general del FMI, Michel Camdessus, 24/12/1992”.

Banco Central de la República Argentina (1993) “Carta del 11/6/1993 del ministro de Economía argentino, Domingo Cavallo y del presidente del BCRA, Roque Fernández, al director general del FMI, Michel Camdessus”.

Banco Central de la República Argentina (1995) “Policy Memorandum, 23/3/1995”.

Banco Central de la República Argentina (1995) “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director general del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus 16/3/1995”.

Banco Central de la República Argentina (1995) “The 1995 Economic Program”, en “Carta del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Fernández y del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo a Michel Camdessus, director del Fondo Monetario Internacional, 23/3/1995”.

Banco Central de la República Argentina (1995) “Carta del ministro de Economía de Argentina, Domingo Cavallo al director general del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, 5/12/1995”.

Banco Central República Argentina (1996) “The economic program for 1996-1997”, en “Policy Memorandum, 14/3/1996”.

Banco Central República Argentina (1999) “Policy Memorandum”, en “Carta del ministro de Economía de Argentina, Roque Fernández y del presidente del Banco Central de la República Argentina, Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, 11/01/99”.

Banco Central República Argentina (1999) “Carta del ministro de Economía de Argentina, Roque Fernández y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, 10/05/99”.

Banco Central República Argentina (2000) “Memorandum of Economic Policies”, en “Carta del ministro de Economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 5/9/2000”.

Banco Central República Argentina (2000) “Carta del ministro de Economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Pedro Pou, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 21/12/2000”.

Banco Central República Argentina (2001) “Carta del ministro de Economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Maccarone, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 3/05/2001”.

Banco Central República Argentina (2001) “Carta del ministro de Economía José Luis Machinea y del presidente del Banco Central de la República Argentina Roque Maccarone, al director del Fondo Monetario Internacional Horst Köhler, 30/08/2001”.

Banco Central de la República Argentina (2003) “Carta del 16/01/2003 del ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del Presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al director general del FMI, Horst Köhler”.

Banco Central de la República Argentina (2003) “Carta del 10/09/2003 del ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del Presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al director general del FMI, Horst Köhler”.

Camdessus, Michel (1998) *Press Briefing by IMF Managing Director Michel Camdessus*, 1 de octubre. <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr981001>

Fondo Monetario Internacional (1944) *Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional, Estatuto y Reglamento*, I. Propósitos. Disponible en <https://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>

Fondo Monetario Internacional (1979) *Guía de Condicionalidades*.

Fondo Monetario Internacional (1988) “Argentina. Use of Fund Resources. Compensatory Financing Facility”, 26 de febrero.

Fondo Monetario Internacional (s/d) “Documentos de aprobación y recomendación de revisiones”, Centro de Documentación Ámbito Financiero. <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=8&pag=1>

Fondo Monetario Internacional (1998) “Three years Extended Fund Facility for Argentina”, 4/2/1998.

Fondo Monetario Internacional (1998) “Junta de Gobernadores. Reuniones anuales de 1998, Intervención del Excmo. Sr. Carlos Saúl Menem, Presidente de la REPUBLICA ARGENTINA, ante las Juntas de Gobernadores del Fondo Monetario Internacional y del Grupo del Banco Mundial en las deliberaciones anuales conjuntas”, *Comunicado de Prensa*, 5, Washington DC, 6-8 de octubre. <https://www.imf.org/external/am/1998/speeches/PR05S.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2001). *Glosario*. Disponible en <https://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/glosss.pdf>

Fondo Monetario Internacional (2000) *Informe de prensa del FMI*, 00/17, 10 de marzo.

Fondo Monetario Internacional (2001) *Informe de prensa del FMI*, 01/37, 7 de septiembre.

Fondo Monetario Internacional (2004) *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina 1991- 2001*, Oficina de Evaluación Independiente.

Acuerdos y declaraciones internacionales

I Cumbre de Presidentes Suramericanos (2000) Comunicado de Brasilia.

II Cumbre de Presidentes Suramericanos (2002) Consenso de Guayaquil.

III Cumbre de Presidentes Suramericanos (2004) Declaración del Cusco.

V Cumbre Presidentes Suramericanos (2006) Declaración de Cochabamba.

ALALC (1980) Tratado de Montevideo.

Área de Libre Comercio de las Américas (2003) Declaración Ministerial, Octava Reunión Ministerial de Comercio. Miami, 20 de noviembre.

Borrador del Acuerdo del ALCA (2001) Disponible en http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft/draft_s.asp

Cancillería Argentina (2003) *Información para la prensa N° 94/2003*, 29 de mayo.

Comunicado Conjunto à Imprensa dos Presidentes da República federativa do Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, e da República Argentina, Eduardo Duhalde (2003) 14 de janeiro, Brasília.

Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1 (2003).

Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1 (2006).

Comunidad Andina (2005) Decisión 613: “Asociación de la República de Argentina, de la República Federativa de Brasil, de la República del Paraguay y de la República Oriental del Uruguay, Estados Parte del MERCOSUR, a la Comunidad Andina”.

Conferencia Económica Latinoamericana (1984) “Declaración de Quito”, en *Comercio Exterior*, 34 (2) febrero, pp. 176-184.

Convención Interamericana contra el Terrorismo (2002).

Grupo de los Seis por la Paz y el Desarme (1985) Declaración de Nueva Delhi.

MERCOSUR (1993) CMC/DEC. N° 13/93: Arancel Externo Común.

MERCOSUR (1993) CMC/DEC. N° 07/93: Reglamento Relativo a la Defensa Contra las Importaciones que sean Objeto de Dumping o de Subsidios Provenientes de Países No Miembros del Mercado Común Del Sur (MERCOSUR)

MERCOSUR (1994) Protocolo de Colonia.

MERCOSUR (1994) Protocolo de Ouro Preto.

MERCOSUR (2003) CMC/DEC. N° 26/03 “Programa de Trabajo 2004-2006”.

MERCOSUR (2003) CMC/DEC. N° 3/03 Creación del Parlamento y del Instituto de Cooperación Monetaria.

MERCOSUR (2004) CMC/DEC. N° 18/04 Régimen de participación de los Estados Asociados.

MERCOSUR (2004) Decisión CMC N° 42/04 Incorporación de Colombia como Estado Asociado.

MERCOSUR (2004) Decisión CMC N° 43/04 Incorporación de Venezuela como Estado Asociado.

MERCOSUR (2004) Decisión CMC N° 44/04 Incorporación de Ecuador como Estado Asociado.

MERCOSUR/CMC/DEC N° 45/04 Creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM).

Presidencia de la Nación (1991) Ley 24.046 Acuerdo suscripto con la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente pacífico de la Energía Nuclear”.

Presidencia de la Nación (1993) Ley N° 24.272, Aprueba el Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco).

Presidencia de la Nación (1994) Ley 24.448, Aprueba el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares, abierto a la firma en Londres, Washington y Moscú, el 1° de julio de 1968”, 23 de diciembre.

Primera Cumbre de las Américas (1994) Declaración de Principios suscripto por los Jefes de Estado y de Gobierno asistentes.

República de Argentina, República Federativa del Brasil y República de Chile (1915) Pacto de No Agresión, Consulta y Arbitraje de 1915 (Pacto ABC).

República Argentina, República Federativa del Brasil y República del Paraguay (1979) Acuerdo Tripartito, Argentina, Brasil, Paraguay.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1980) Acuerdo de Cooperación para el desarrollo y la aplicación de los Usos Pacíficos de la Energía Nuclear.

República Argentina, República de Bolivia, República Federativa del Brasil, República de Colombia, República de Chile, República de Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República del Perú, República Dominicana, República de Venezuela y República Oriental del Uruguay (1984) Consenso de Cartagena.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1985) Declaración de Iguazú.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1985) “Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear”.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1986) Acta de Buenos Aires- Acta para la Integración Argentino-Brasileña, Buenos Aires, 29 de julio.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1986) Acta de Amistad Argentino-Brasileña ‘Democracia, Paz y Desarrollo’, Brasilia, 10 de diciembre.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1986) Protocolo N°17 de Cooperación Nuclear.

República Argentina y República Federativa del Brasil, “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” (1986).

República Argentina y República Federativa del Brasil, “Declaración Conjunta Sobre Política Nuclear” (1987).

República Argentina y República Federativa del Brasil (1988) Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1988) Declaración de Iperó.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1990) Acta de Buenos Aires.

República Argentina y República Federativa del Brasil (1990) Acuerdo de Complementación Económica (Acuerdo N°14).

República Argentina y República Federativa del Brasil (2003) Consenso de Buenos Aires.

República Argentina y República Federativa del Brasil (2004) Acta de Copacabana.

Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe. Tratado de Tlatelolco (1967) <https://www.opanal.org/texto-del-tratado-de-tlatelolco>

Legislación Nacional

Boletín Oficial de la República Argentina, 26 de junio de 1946. Disponible en https://archive.org/details/Boletin_Oficial_Republica_Argentina_1ra_seccion_1946-06-26

Argentina. Decreto Nacional N°302/79 (1979) “Apruébase la construcción, puesta en marcha y operación de cuatro (4) centrales nucleares”.

Argentina. Ley Nacional N° 16.970 (1966) “Bases jurídicas, orgánicas y funcionales para la preparación y ejecución de la defensa nacional”.

Argentina. Ley Nacional N° 23.554 (1988) “Principios básicos. Finalidad y estructura del sistema. Organización de las Fuerzas Armadas. Servicio de Defensa Nacional. Organización Territorial y Movilización. Disposiciones generales y transitorias”.

Argentina. Ley Nacional N° 25.762 (2003) “Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas”.

Argentina. Ley Nacional N°23.695 (1989) “Apruébase el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo suscripto con la República Federativa del Brasil”.

Argentina. Ley Nacional N°23.696 (1989) Ley de Reforma del Estado.

Argentina. Ley Nacional N°23.697 (1989) Ley de Emergencia Económica.

Argentina. Ley Nacional N°23.928 (1991) Ley de Convertibilidad del Austral.

Argentina. Ley Nacional N°25.250 (2000) Ley de Reforma Laboral.

Argentina. Presidencia de la Nación (1985) Decreto (S)604/ 1985.

Argentina. Presidencia de la Nación (1987) Decreto (S) 1325/1987.

Argentina. Presidencia de la Nación (1991) Decreto Nacional 995/1991.

Argentina. Presidencia de la Nación (1992) Decreto Nacional 603/92.

Argentina. Presidencia de la Nación (2004) Decreto Nacional 1735/2004.

Argentina. (1976) “Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional”

Otras fuentes nacionales

Alfonsín, Raúl (1985) “Discurso ante el presidente de los Estados Unidos Ronald Reagan”, jardines de la Casa Blanca. Washington, Estados Unidos, 19 de marzo. Disponible en https://www.alfonsin.org/wp-content/uploads/2018/12/Discurso_ante_el_presidente_de_Estados_Unidos_en_los_jardines_de_la_Casa_Blanca.pdf

Alfonsín, Raúl (1985) “Discurso del Sr. Pte. de la Nación Dr. Raúl Alfonsín ante los Empresarios Petroleros Norteamericanos en Houston, Estados Unidos (23 de marzo de 1985)”.

Archivo Bunge y Born. Disponible en <https://archivo.fundacionbyb.org/historia/>

Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, OI, República Argentina (1991) “Actual situación mundial. Posición argentina ante el Movimiento de No Alineados, los 77 y el Grupo de los 15”, *Informe redactado por el embajador Guillermo Jacovelle*, 16 de mayo.

Archivo Prisma (2017) “AV-2794, Cadena nacional: Alfonsín y Sourrouille presentan el Plan Austral” [video]. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=oZ4HAJJU_5g

Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) (1991) “Disertación del canciller Guido Di Tella, 18/4/91”.

Frente para la Victoria (2003) *Plataforma Electoral del Frente para la Victoria*.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) (2003) “Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación correspondientes al total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante”. Disponible en www.indec.gov.ar/ftp/cuadros/menusuperior/archivo/shempleo1.xls

Ministerio de Defensa de la República Argentina (2010) *Libro Blanco de la Defensa 2010*, Buenos Aires, Ministerio de Defensa.

Ministerio de Relaciones Exteriores (1989) “IX Conferencia, Cumbre, Belgrado, Yugoslavia, 4 al 7 de septiembre de 1989. Informe de la delegación argentina”.

Presidencia de la Nación Argentina (2002) “Informe del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales”, mayo.

Rodríguez Giavarini, Adalberto (2000) “Discurso del canciller Adalberto Rodríguez Giavarini sobre la política exterior argentina”, Dirección de Prensa, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Buenos Aires, 30 de mayo.

Secretaría de Prensa y Difusión de la República Argentina (1989) “Discurso del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem en la Reunión Cumbre de Países no Alineados, realizada en Belgrado, Yugoslavia: 4 de setiembre de 1989”.

Unión Cívica Radical (1989) *Plataforma Electoral de la Unión Cívica Radical*, Buenos Aires, 30 de julio.

Otras fuentes internacionales: legislación, reportes, informes, discursos

Banco Mundial (2022) “Crecimiento del PIB (% anual) Argentina”. Datos extraídos de las cuentas nacionales del Banco Mundial. Disponible en <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=AR>

Bush, George H (1990) “Discurso pronunciado por el Presidente George Bush el 27 de junio sobre nuevas relaciones en el hemisferio”, Texto Oficial, Servicio Informativo Embajada de Estados Unidos en Argentina.

Bush, George H. (1990) *Public Papers. Remarks at the Aspen Institute Symposium in Aspen, Colorado, 1990-08-02*. Disponible en <https://bush41library.tamu.edu/archives/public-papers/2128>

Bush, George W. (2001) “President signs authorization for use of military force bill”, *Resolution 23, Statement by the President*, Washington, 18 de septiembre.

Central Intelligence Agency (CIA) (1984) “Argentina: The Impact of Radical Debt Action”, 13 de septiembre, Washington. Disponible en <https://www.cia.gov/readingroom/docs/CIA-RDP04T00367R000100390001-0.pdf>

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1976) “Argentina: Division and Crisis”, 1 de febrero de 1976, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1977) “Bilateral Talks during UNGA”, 28 de septiembre de 1977, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1992) “19921100, Letter from President Bush to President Menem”, 10 de noviembre de 1992, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1977) “Visit to Argentina of LTG Gordon Sumner, Chairman, Inter-American Defense Board -IABD”, 11 de abril de 1977, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1978) “Ambassador’s Meeting with General Viola”, 25 de octubre de 1978, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

Documento desclasificado del gobierno de Estados Unidos (1989) “19890525 Approaching the Argentines on Condor II”, 25/5/1989, Centro de Investigaciones Políticas, CIPOL.

House of Representatives, *Truman Doctrine (1947)*. Disponible en <https://www.archives.gov/milestone-documents/truman-doctrine>

National Commission on Terrorist Attacks (2004) *11-S: El Informe: Extracto del Informe Final de los Atentados Terroristas contra Estados Unidos*, Paidós.

ONU (2019) “La paz y la seguridad”. Disponible en <http://www.un.org/es/aboutun/booklet/terrorism.shtml>

ONU (2002) *Second report on the activities of the International Security Assistance Force in Afghanistan (S/2002/479)*. Disponible en https://reliefweb.int/report/afghanistan/second-report-activities-international-security-assistance-force-afghanistan?gclid=Cj0KCQjwgNanBhDUARIsAAeIcAu-EoeEBtkN4ihp2e7X2GdIAfWSKV5bn81hKmhO2IxPiTW1YC5mJUIaAuTaEALw_wcB/

Organismo Internacional de Energía Atómica (1971) *Documento INFCIRC/153*.

Reagan, Ronald (1981) “Statement on United States Nuclear Non-Proliferation”, Washington, 16 de julio de 1981, Reagan Library.

b) Bibliografía

Obras teórico-metodológicas

AAHRI (1996) *II Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales Latinoamericanas. Teorías y Temas*, Rosario, octubre de 1994, Editorial Tecnigráfica.

Actis, Esteban; Calderón, Emilse; Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta (2016) “La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción”, en Busso, Anabella (comp.) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, Rosario, UNR Editora.

Alconada Sempé, Raúl (1996) “Democracia y política exterior. 1983-1989”, en Jalabe, Sivia (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Nuevohacer, CARI. pp. 345-355.

Almond, Gabriel A. (1990) "The International-National Connection" en Almond, Gabriel A. *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Sage Publications.

Álvarez, Silvia T. (2002) “La crisis de Guatemala (1954) y la de Haití (1991-1994): dos paradigmas de política exterior argentina”, *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 2 (14) Tel Aviv, pp. 99-106.

Álvarez, Silvia, T. (2012) “Las soberanías en el MERCOSUR”, en Raúl Bernal-Meza y Álvarez, Silvia T. (eds.) *Asuntos de América Latina. Integración e inserción*, Santiago, USACH, pp. 227-264.

Álvarez, Silvia T. (2021) “Relaciones Internacionales e historia en América Latina: los caminos para reconocer nuestros mundos”, *Revista de Historia de América*, 161, pp. 173-214.

Álvarez, Silvia T. y Clemente, Aldana (2022) “El Realismo Periférico. Diálogo con el Realismo en clave de autonomía y soberanía: espacios y temporalidades”, IX Jornadas de Investigación en Humanidades “Reapertura del Instituto de Humanidades”, Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, 5-7 de diciembre de 2022.

Aróstegui, Julio [1985] (2001) *La investigación histórica: teoría y método*, Barcelona, Crítica.

Aróstegui, Julio (2004) *La historia vivida. Sobre la historia del presente*, Madrid, Alianza.

Azcona Pastor, José Manuel (coord.) (1991) *Debates por una historia viva*, Bilbao, Universidad de Deusto, Deustuko Unibertsitatea.

- Barretto, Maximiliano (2014) “La vigencia de la autonomía puiguiana”, *Espacios políticos*, 7. Disponible en <https://espaciospoliticos.org/2014/01/05/la-vigencia-de-la-autonomia-puiguiana/>
- Barretto, Maximiliano (2018) “Conceptualizando las relaciones argentino- estadounidenses recientes en materia de seguridad y defensa ¿Una relación de afinidades selectivas?”, *Relaciones Internacionales*, 5 (5) 2, pp. 165-176.
- Bédarida, Francois (1998). “Definición, método y práctica de la Historia del Tiempo Presente”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 20, pp. 19-27.
- Bernal-Meza, Raúl (1991) *Claves del nuevo orden mundial: Cambios centrales y condicionamientos estructurales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, Raúl (1994) *América Latina en la Economía Política Mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, Raúl (1994) “Globalización, Regionalización y orden mundial: los nuevos marcos de inserción de los países en desarrollo”, en Mario Rapoport (ed.) *Globalización, Integración e Identidad Nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 45-65.
- Bernal-Meza, Raúl (1996) La globalización: ¿un proceso y una ideología?”, *Realidad Económica*, Buenos Aires, 139, pp. 83-99.
- Bernal- Meza, Raúl y Lavagna, Roberto (colaborador) (2000) *Sistema mundial y Mercosur*, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal- Meza, Raúl (2000) *Sistema mundial y Mercosur*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal-Meza, Raúl (2002) "Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política?", *São Paulo em perspectiva*, 1 (16) pp. 74-93.
- Bernal-Meza, Raúl (2004) “Multilateralismo y Unilateralismo en la Política Mundial: América Latina ante el orden mundial”, *HAO*, 5, pp. 83-91.
- Bernal-Meza, Raúl y Masera, Gustavo (2006) “Sociedad de la información: etapa posterior de la globalización/mundialización. Desafíos y riesgos para América Latina”, *Realidad Económica*, 227, pp. 90-117.
- Bernal-Meza, Raúl (2006) “Política y economía en la segunda mitad del siglo XX: una interpretación sobre la evolución de la integración latinoamericana”, *Revista del CESLA. International Latin American Studies Review*, 8, pp. 139-158.
- Bernal-Meza, Raúl (2007) “Sistema mundial y Mercosur: globalización, regionalismo y política exterior”, en *Carta Internacional*, 2 (2) pp. 19-31.
- Bernal-Meza, Raúl (2008) “Argentina y Brasil en la Política Internacional: regionalismo y MERCOSUR (estrategias, cooperación y factores de tensión”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2) pp. 154-178.
- Bernal-Meza, Raúl y Masera, Gustavo (2008) “El retorno del regionalismo. Aspectos políticos y económicos en los procesos de integración internacional”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 18 (XIV). Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/aportes/article/view/3338/3633>
- Bernal-Meza, Raúl (2009) “El Regionalismo: conceptos, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo” (Tema Central) *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, 21 (XV) pp. 1-29.
- Bernal-Meza, Raúl (2012) “El escenario sudamericano frente a la globalización: regionalismo, Estado y política exterior”, en Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia T. *Asuntos de América Latina. Integración e inserción*, Santiago, USACH, pp. 12-52.
- Bernal-Meza, Raúl y Álvarez, Silvia T. (2012) *Asuntos de América Latina. Integración e inserción*, Santiago, USACH.

- Bernal-Meza, Raúl y Quintanar, Silvia (2012) *Regionalismo y orden mundial: Suramérica, Europa, China*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernal Meza, Raúl (2013) “Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purposes, and its relevance”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2 (56) Brasília, julio-diciembre. Disponible en http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000200003
- Bernal-Meza, Raúl (2013) “Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica”, Documento de Trabajo, Berlín.
- Bernal-Meza, Raúl (2015) “La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina*, Buenos Aires, Biblos.
- Bernal Meza, Raúl (2016) “Contemporary Latin American thinking on international relations: theoretical, conceptual and methodological contributions”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2016, 1 (59). Disponible en <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/hPzbpPMSvbLvBRKfbbXZjPc/?lang=en>
- Bernal-Meza, Raúl (2017) “Las ideas en el pensamiento de política exterior de Venezuela bajo la revolución bolivariana. Continuidades y rupturas: 1990-2016”, *Izquierdas*, 32, pp. 235-262.
- Bernal-Meza, Raúl (2020) “¿Orden regulado por la anarquía?”, *Clarín*, 19 de abril. Disponible en https://www.clarin.com/opinion/-orden-regulado-anarquia-_0_mqSkpYYXW.html
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2020) “Regionalismos lationamericanos”, en Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia T. (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*, Santiago, Ariadna, p. 171-175.
- Bologna, Alfredo Bruno (1991) “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, CERIR, 2.
- Bologna, Alfredo Bruno (1998) *La política exterior argentina 1994/1997*, Rosario, CERIR.
- Bologna, Alfredo Bruno (comp.) (2001) *La política exterior argentina 1998-2001: el cambio de gobierno ¿impacto o irrelevancia?*, Rosario, CERIR.
- Bologna, Alfredo Bruno (2010) “La autonomía heterodoxa de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en Bologna, Alfredo Bruno, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, CERIR, pp. 15-49.
- Bonaudo, Marta y Mauro, Diego (2013) *Dossier. La “nueva” historia política y el caso santafesino*. Programa Interuniversitario de Historia Política, abril. Disponible en <http://historiapolitica.com/tag/nueva-historia-politica/>
- Braudel, Fernand (1968) *La Historia y las Ciencias Sociales*, Madrid, Alianza Editorial.
- Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (eds.) (2014) *Integración y cooperación regional en América Latina. Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires, Biblos,
- Briceño Ruiz, José (2014) “Autonomía: genealogía y desarrollo de un concepto. Su relación con el regionalismo en América Latina”, *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 9 (18), pp. 9-41.
- Briceño Ruiz, José (2014) “Saber y teoría: reconstruyendo la tradición autonómica en los estudios de integración en América Latina”, en José Briceño Ruiz y Alejandro Simonoff (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*, Buenos Aires, Biblos, pp. 29-70.
- Briceño Ruiz, José (2018) “El estudio de la integración regional y del regionalismo en América Latina: entre la influencia europea y el pensamiento propio”, *Análisis Político*, 94, pp. 49-74.
- Briceño Ruiz, José (2019) "Del saber a la teorización sobre el regionalismo latinoamericano", *Iberoamericana–Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, 48 (1) pp. 120-129.

- Bronislaw Duda, Marta (2014) “La historia política”, Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Filosofía y Letras, Instituto de Historia Universal.
- Burke, Peter (1990) *La revolución historiográfica francesa. La Escuela de los Annales: 1929-1989*, Barcelona, Editorial Gedisa.
- Burke, Peter [1991] (1993) *Formas de hacer Historia*, Madrid, Alianza Universidad.
- Busso, Anabella (2005) “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en Eissa, Sergio, *Defensa nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*, Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Busso, Anabella (et.al) (2016) *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, Rosario, UNR Editora.
- Busso, Anabella (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, 2019, pp. 3-32.
- Cervo, Amado (2008) *Inserção Internacional. Formação dos conceitos brasileiros*, São Paulo, Editora Saraiva.
- Cervo, Amado (2014) *Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*, São Paulo, Saraiva.
- Chaunu, Pierre (1978) *El rechazo de la vida. Análisis histórico del presente*, Madrid, Espasa-Calpe.
- Chaunu, Pierre [1974] (1985) *Historia Ciencia Social. La duración, el espacio y el hombre en la época moderna*, Madrid, ediciones Encuentro.
- Clemente, Aldana (2017) “Las teorías argentinas de la Autonomía en su contexto histórico de producción”, *Revista Chilena de Relaciones Internacionales*, 2 (I) 2017, pp. 101-123.
- Colacrai, Miryam (1992) “Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina”, en Russell, Roberto, *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 19-51.
- Colacrai, Miryam (2006) “Pensar la política exterior desde una lectura renovada de la ‘autonomía’”, en AA. VV., *La política exterior del gobierno de Kirchner*, Rosario, CERIR, 1, pp. 13-30.
- Colacrai, Miryam (2009) “Los aportes de la teoría de la autonomía, genuina contribución sudamericana ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo?”, en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Victor Hugo y da Silva Gonçalves, Williams (eds.) *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos- as várias arestas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro, Revan, pp. 33-49.
- Cox, Robert (2013) “Fuerzas sociales, estados y órdenes mundiales: Más allá de la Teoría de Relaciones Internacionales”, *Relaciones Internacionales*, 24 (129) pp.129-162.
- Creus, Nicolás (2011) “La autonomía en la política exterior argentina frente a un desafío inexorable: reflexionar sobre el poder”, en Miranda, Roberto (comp.) *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*, Rosario, Ediciones Pia, pp. 49-76.
- Dallanegra Pedraza, Luis (2009). *Realismo sistémico estructural: Política Exterior como “construcción” de poder*, Córdoba, Argentina, Edición del autor.
- Deciancio, Melisa (2016) “El regionalismo latinoamericano en la agenda de la teoría de las Relaciones Internacionales”, *Iberoamericana*, 63 (16) pp. 91-110.
- Devés, Eduardo y Álvarez. Silvia T. (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*, Santiago, Ariadna, 2020.
- Domínguez González, David Jorge (2020) “Releer la polémica Simiand- Seignobos: método, ciencia y lucha por la hegemonía disciplinar en el campo de las Ciencias Humanas en Francia”, *Papers. Revista de Sociología*, 3 (105) pp. 307-338.

- Escudé, Carlos (1989) "De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín: hacia el desarrollo del 'realismo periférico'", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto, *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Escudé, Carlos (1991) "La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito", *América Latina/Internacional*, 27 (8) pp. 394-406.
- Escudé, Carlos (1992) *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta.
- Escudé, Carlos (1995) *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Escudé, Carlos (2009) "Peripheral Realism: An Argentine Theory Building Experience, 1986-1997", en Sombra Saraiva, José Flávio (comp.) *Concepts, Histories and Theories of International Relations for the 21st Century: Regional and National Approaches*, Brasilia, IBRI.
- Escudé, Carlos (2012) *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere.
- Espínola, Vera (2007) "Neoliberalismo: considerações acerca da origem e história de um pensamento único", *RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico*, 9 (6).
- Evans, Peter, Rueschmeyer, Dietrich y Skocpol, Theda (1985) *Bringing the State Back in*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fazio Vengoa, Hugo (1998) "La historia del tiempo presente: una historia en construcción" *Historia Crítica*, 17, julio-diciembre, Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia, pp. 47-57.
- Fazio Vengoa, Hugo (2007) "La historia del tiempo presente y la modernidad mundo", *Historia Crítica*, 34, Bogotá, julio-diciembre, Universidad de Los Andes Bogotá, Colombia. Disponible en <http://www.scielo.org.co/pdf/rhc/n34/n34a09.pdf>
- Fernández Alonso, José y Zelicovich, Julieta (2021) "Política exterior como política pública: reflexiones teóricas y metodológicas en marco del caso de la República Argentina", *Cuadernos de Política Exterior Argentina (Nueva Época)*, 134, pp. 7-24.
- Fukuyama, Francis (1990) ¿El fin de la historia?, *Estudios Públicos*, 37, pp. 5- 31
- Fukuyama, Francis (1992) *The End of History and the Last Man*, London, Hamish Hamilton.
- Fukuyama, Francis (1994) *El fin de la Historia y el último hombre*, Buenos Aires, Planeta.
- Fukuyama, Francis (2014) *Political order and political decay -From industrial revolution to the globalization democracy*, Nueva York, Straus & Giroux.
- Giaccaglia, Clarisa (2009) "Argentina y Brasil: la búsqueda de Autonomía en el escenario internacional ¿Autonomía solidaria o solitaria?", en Lechini, Gladys; Klagsbrunn, Víctor y Gonçalves, Williams (eds.) *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos- as várias arestas de uma concepção estratégica*, Rio de Janeiro, Revan, pp. 67- 90.
- Giglio, Antonela y Roark, Mariano (2012) "La Inserción Internacional de la Argentina de las últimas décadas: un análisis comparativo de los principales lineamientos de la Política Exterior", *Debates Latinoamericanos*, 19 (10) pp. 60-80.
- Gosende, Héctor Eduardo (2007) *Modelos de política exterior argentina: alternativas para salir del modelo conservador- menemista*, Buenos Aires, Libros de Tierra Firme.
- Heredia, Edmundo Anibal (2008) "Relaciones internacionales latinoamericanas: historiografía y teorías", *Estudios Ibero- Americanos*, 1 (34) pp. 7- 35.
- Holsti, Kalevi Jaakko [1982] (2015) *Why nations realign: Foreign policy restructuring in the postwar world*, New York, Routledge.
- Huntington, Samuel (1993) "The Clash of Civilizations", *Foreign affairs*, 3 (72) 1993 pp. 22-49;
- Huntington, Samuel (1993) "If not civilization, what", *Foreign Affairs*, 5 (72) pp. 186-194.
- Huntington, Samuel (1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Barcelona, Paidós.
- Huntington, Samuel (1997) *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Buenos Aires, Paidós.

- Jaguaribe, Helio (1969) *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI.
- Jaguaribe, Helio (1972) “Causas del subdesarrollo latinoamericano”, en Matos Mar, José (comp.) *La crisis del desarrollismo y la nueva dependencia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Jaguaribe, Helio (1972) *Desarrollo político: sentido y condiciones*, Buenos Aires, Paidós.
- Jaguaribe, Helio (1979) “Hegemonía céntrica y autonomía periférica” en *Estudios Internacionales*, 46 (12) pp. 91-180.
- Jalabe, Silvia Ruth (comp.) (1996) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Nuevohacer, CARI.
- Julliard, Jacques (1979) “La política”, en Le Goff, Jacques y Nora, Pierre (dirs.) *Hacer la Historia*, II, Barcelona, Nuevos Enfoques.
- Kehoane, Robert y Nye, Joseph (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown Company.
- Krauthammer, Charles (1990-1991) “The unipolar moment”, *Foreign Affairs*, 1 (70) p. 23-33.
- Laporte, Juan Pablo (2022) *Manual de la política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Lasagna, Marcelo (1995) “Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior”, *Estudios Internacionales*, 111 (28) pp. 387-409.
- Lempérière, Annick (2007) “La historiografía del Estado en Hispanoamérica: Algunas reflexiones”, en Guillermo Palacios (coord.) *Ensayos sobre la nueva historia política de América Latina*, México D. F., El Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, pp. 45-62.
- López Ávalos, Martín (2019-2020) “¿Es posible la historia del presente? conceptos, debates y propuestas”, *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 2 (11) pp. 40-54.
- Lorenzini, María Elena y Pereyra Doval, María Gisela (2013) “Revisitando los aportes de las teorías del sur: nexos entre teoría y praxis en Argentina y Brasil”, en *Relaciones Internacionales*, 22, febrero- mayo, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)-UAM pp. 9-26.
- Lorenzini, María Elena (2021) “El pensamiento autonomista de Juan Carlos Puig: Contribuciones para una teoría de Política Exterior para los países latinoamericanos”, en Villanueva Lira, José y González Olivera, Pedro (coords.) *El pensamiento internacional iberoamericano Contemporáneo*, Huatulco-Oaxaca, Universidad del Mar, pp. 157-172.
- Maas, Cecilia (2017) “Centros e instituciones académicas en el ámbito de las relaciones internacionales”, en Mario Rapoport, *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*, Buenos Aires, Editorial Octubre, pp. 271- 302.
- Míguez, María Cecilia (2017) “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la Argentina”, *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 2 (12) pp. 207-229.
- Miranda, Roberto (1988) “El análisis de la Política Exterior Argentina desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, Rosario, CERIR.
- Miranda, Roberto (2003) “Argentina: Autonomía en tiempos de crisis”, *Relaciones Internacionales*, 12, 24. Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1595>
- Miranda, Roberto (2005) “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad” en *Invenio*, 15 (8) pp.47-60.
- Morgenthau, Hans (1960) *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Moyano Barahona, Cristina (2011) “La historia política en el bicentenario: entre la historia del presente y la historia conceptual. Reflexiones sobre la nueva historia política”, *Revista de Historia Social y de las Mentalidades*, 1 (15).
- Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (1984) *Entre la autonomía y la subordinación; política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Nye, Joseph (1990) “Soft Power”, *Foreign Policy*, 80, pp. 153-171.

- O'Donnell, Guillermo y Linck, Delfina (1973) *Dependencia y Autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- Olaya, Sandra (2007) "Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina", *Desafíos*, 17, pp. 283-328.
- Orozco, Gabriel (2005) "El concepto de la seguridad en la Teoría de las Relaciones Internacionales", *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 72, pp. 161-180.
- Paradiso, José (1993) *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Perrotta, Daniela (2018) "El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las relaciones internacionales: una mirada desde América Latina", *Relaciones Internacionales*, 38, pp. 9-39.
- Perrotta, Daniela y Porcelli, Emanuel (2019) "El regionalismo es lo que la academia hace de él", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 1 (28) pp. 183-218.
- Puig, Juan Carlos (1980) *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Universidad Simón Bolívar, Instituto de Altos Estudios de América Latina.
- Puig, Juan Carlos (1984) *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Puig, Juan Carlos (1985) "Integración y autonomía en América Latina en las postrimerías siglo XX", *Integración Latinoamericana*, 11 (109).
- Puig, Juan Carlos (1986) "Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX", *Revista Integración Latinoamericana*, 109.
- Rapoport, Mario (1992) Una teoría sin historia? El estudio de las relaciones internacionales en cuestión", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 3 (II) pp. 147-160.
- Rapoport, Mario (2013) "Problemática y desarrollo de la Historia de las Relaciones Internacionales en América Latina y en la Argentina desde fines del siglo XX", *Revista Il Politico. Revista italiana di scienze politiche*, 3, Università degli Studi di Pavia, pp. 84-100
- Rapoport, Mario (2014) "Una contribución al estudio de la historia de las relaciones internacionales en América Latina desde fines del siglo XX", *Horizontes Latinoamericanos*, 1 (2) pp. 93-104.
- Rapoport, Mario y Míguez, María Cecilia (2015) "Desafíos y ejes para una inserción internacional autónoma de la Argentina y América del Sur en el escenario internacional", en Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro (comps.) *Integración y Cooperación Regional en América Latina*, Buenos Aires, Biblos, pp. 143-162.
- Renouvin, Pierre y Duroselle, Jean-Baptiste (1968) *Introducción a la política internacional*, Madrid, RIALP.
- Rosenau, James (org.) (1967) *Domestic Sources of Foreign Policy*, Londres, Collier Macmillan Limite.
- Rosenau, James (1969) *Linkage Politics: Essay of the Convergence of National and International System*, London, The Free Press.
- Rosenau, James (1970) "Foreign Policy as Adaptative Behavior. Some Preliminary Notes for a Theoretical Model", *Comparative Politics*, 2, pp. 365-388.
- Rosenau, James (1980) *The Scientific Study of Foreign Policy*, Nueva York, Nichols Pub.
- Russell, Roberto (1990) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1992) *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, RIAL y Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell, Roberto (1995) "Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate", Serie de Documentos e Informes de Investigación, Buenos Aires, FLACSO.
- Russell, Roberto (1996) "Sistemas de creencias y política exterior argentina: 1976-1989", Serie de Documentos e Informes de Investigación. Programa Buenos Aires, FLACSO/Argentina.

- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2003) "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur", *Perfiles Latinoamericanos*, 21, pp. 154-191.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel (2010) *Autonomía y neutralidad en la globalización*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Ruiz Ruiz, Jorge (2009) "Análisis sociológico del discurso: métodos y lógicas", *Forum: Qualitative Social Research*, 10, 2. Disponible en <https://digital.csic.es/bitstream/10261/64955/1/Art%3%adculo%20FQS%20%28espa%3%b1ol%29.pdf>
- Saraiva, José Flávio Sombra (2001) *História das relações internacionais: o objeto de estudo e a evolução do conhecimento*, Brasília, IBRI.
- Saraiva, José Flávio Sombra (ed). (2003) *Foreign Policy and polical regime*, Brasília, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales.
- Sauvage, Pierre (1998) "Una historia del tiempo presente", *Historia Crítica*, 17, Bogotá, Departamento de Historia, Universidad de los Andes, julio-diciembre, pp. 59-70.
- Simonoff, Alejandro (1999) *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*, La Plata, IRI, UNLP.
- Simonoff, Alejandro (2012) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*, Rosario, Prohistoria.
- Simonoff, Alejandro (2013) "Treinta años de política exterior y democracia: una aproximación de análisis estructural", XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.
- Simonoff, Alejandro (2014) "Las Expresiones autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O' Donnell", en *Cadernos Prolam/USP*, 13 (25) pp. 13-27.
- Simonoff, Alejandro (2015) "Integración y autonomía en el pensamiento de Juan Carlos Puig", en Briceño Ruiz, José y Simonoff, Alejandro, *Integración y cooperación regional en América Latina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 121-140.
- Simonoff, Alejandro (2016) "La escuela autonomista: pasado y presente", *Perspectivas*, 1, enero-junio, pp. 9-19.
- Skocpol, Theda (2007) "El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual", en Acuña, Carlos H. (comp) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación Argentina.
- Soto Gamboa, Ángel (2004) "Historia del presente: estado de la cuestión y conceptualización", *HAO*, 3, pp. 103-104.
- Soto Gamboa, Ángel (2006) *El presente es historia*, Santiago: Centro de Estudios Bicentenario, Centro de Investigación de Medios y Sociedad Andes, CIMAS.
- Tomassini, Luciano (comp.) (1984) *Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Tomassini, Luciano (1987) "Elementos para el análisis de la política exterior", *Estudios Internacionales*, 78 (20) pp. 125-157
- Tomassini, Luciano (1988) "El análisis de la política exterior", *Estudios Internacionales*, 84 (21) pp. 498-559.
- Tomassini, Luciano (1991) *La política internacional en un Mundo Postmoderno*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Carvajal, Leonardo (1995) "Autonomía y política exterior: un debate abierto un futuro incierto", en *Revista CIDOB d'afers Internacionals*, 28, pp. 7-31.
- Tokatlian, Juan Gabriel y Merke, Federico (2004) "Instituciones y actores de la política exterior como política pública", en Acuña, Carlos (comp.) *Dilemas del Estado Argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI.

- Tokatlian, Juan Gabriel y Russell, Roberto (2020) "Autonomía relacional", en Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia T. (eds.) *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano. Teorías, Escuelas, Conceptos, Doctrinas, Figuras*, Santiago, Ariadna.
- Ulianova, Olga (ed.) (2009). *Redes política y militancia. La historia política está de vuelta*, Santiago, Ariadna-IDEA.
- Van Dijk, Teun (2005) "Política, ideología y discurso", *Quórum Académico*, 2 (2) pp. 15-47.
- Van Klaveren, Alberto (1992) "Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar", *Estudios Internacionales*, 25 (98) pp.169-216.
- Verón, Eliseo (1987) *El discurso político. Lenguajes y acontecimientos*, Buenos Aires, Hachette.
- Vivares, Ernesto; Torres Lombardo, Paul y Cvetich, Kristina (2014) "Enfoques y Cárceles Conceptuales en el Entendimiento de los Nuevos Regionalismos Latinoamericano", *Desafíos estratégicos del regionalismo contemporáneo: CELAC e Iberoamérica*, FLACSO.
- Walt, Stephen M. (1991) "The renaissance of security studies", *International studies quarterly*, 2 (35) pp. 211-239.
- Waltz, Kenneth (1988) *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, Kenneth (1993) "The emerging Structure of International Politics", *International Security*, 2 (18) pp. 44-73.
- Wendt, Alexander (1992) "Anarchy is what state make of it: the social construction of power politics", *International Organization*, 2 (46) pp. 391-425.
- Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Zapata, Sandra (2017) "El regionalismo latinoamericano en la primera década del siglo XXI: repensando la idea de autonomía", *Revista Andina de Estudios Políticos*, 7 (2), pp. 67-91.

Obras sobre historia de Argentina

- Acuña, Marcelo Luis (1984) *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, tomo 2, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Acuña, Carlos (1995) "Política y economía en la Argentina de los noventa", *Revista de Ciencias Sociales: América Latina Hoy*, 11-12.
- Acuña, Carlos y Smulovitz, Catalina (1995) "Militares en la transición argentina: del gobierno a la subordinación constitucional", en Carlos Acuña (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Buenos Aires.
- Amicci, Daniel (2012) "La trayectoria hacia la Cumbre de Uruguayana: máxima expresión de la aproximación entre Argentina y Brasil durante el desarrollismo", *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 8 (15) pp.133-156.
- Archiópoli, Mateo. "Argentina, Neoliberalismo y las consecuencias de la Convertibilidad en la década de 1990", *Revista de Ciencia Política*, 17. Disponible en <http://www.revcienciapolitica.com.ar/num17art4.php>
- Arnson, Cynthia y Taraciuk, Tamara (comps.) (2004). *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y Presente*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Asís Damasco, Luis Francisco (2015) "La tercera posición en la política internacional Argentina", *Revista IN IURE*, 9 (1), pp. 72-105.
- Barcelona, Eduardo y Villalonga, Julio (1992) *Relaciones carnales, la verdadera historia de la construcción y destrucción del Misil Cóndor II*, Buenos Ares, Planeta.
- Barrientos, Manuel e Isaía, Walter (2011) *Relatos de la crisis que cambió la Argentina*, Buenos Aires, editorial Patria Grande.
- Barros, Sebastián (2003) "Violencia de Estado e identidades políticas. Argentina durante el Proceso de Reorganización Militar (1976–1983)", *Ammis. Revue d'études des sociétés et cultures*

- contemporaines Europe/Amérique*, 3. Disponible en <https://journals.openedition.org/amnis/454>
- Battaglino, Jorge (2011) “La política de defensa y política militar durante el kirchnerismo”, en Andrés Malamud y Miguel De Luca (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Buenos Aires, Eudeba.
- Bembi, Mariela y Nemiña, Pablo (2007) *Neoliberalismo y desendeudamiento: la relación Argentina-FMI*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Bianco, Pablo (et al.) (1989) *Origen y evolución de la Unión Cívica Radical*, Fundación Jorge Esteban Roulet, Buenos Aires, Centro de Participación Política.
- Bleger, Leonardo (2007) “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO.
- Blinder, Daniel (2015) “El origen del misil Cóndor II (1976-1983). Dictadura, guerra, y disuasión”, *Saber y Tiempo*, 1 (1) pp. 60-82.
- Bologna, Alfredo Bruno (1994) *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR.
- Bologna, Alfredo Bruno (1995) “Malvinas en la Agenda de Política Exterior Argentina”. *Relaciones Internacionales*, 4 (9), pp. 17-21.
- Bologna, Alfredo Bruno (Dir.) (2006) *La Política Exterior Del Gobierno De Kirchner*, Tomo IV, 2. Rosario, UNR Editora.
- Bonnet, Alberto y Piva, Adrián (comps.) (2009) *Argentina en Pedazos*, Buenos Aires, Continente.
- Botto, Mercedes y Bianculli, Andrea, “The case of Argentine Research in Building Regional Integration”, en Tussie, Diana (ed.) *The politics of trade: the role of research in trade policy and negotiations*, Dordrecht, Republic of Letters, pp.83-109.
- Bracamonte, Lucía y Álvarez, Silvia T. (2004) "La Argentina ante el "nuevo orden mundial", *II Congreso de Relaciones Internacionales*, La Plata.
- Brenta, Noemí (2008) *Argentina atrapada: historia de las relaciones con el FMI, 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones Cooperativas.
- Brenta, Noemí (2008) *El rol del FMI en el financiamiento externo de la Argentina y su influencia sobre la política económica entre 1956 y 2006* [Tesis de Doctorado] Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas, Colección Tesis de Doctorado.
- Brenta, Noemí (2013) *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, EUDEBA.
- Brenta, Noemí (2017) “El rol del FMI en la deuda externa argentina”, *Voces en el Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 64. Disponible en <https://vocesenelfenix.economicas.uba.ar/el-rol-del-fmi-en-la-deuda-externa-argentina/>
- Brenta, Noemí (2019) *Historia de la deuda externa argentina. De Martínez de Hoz a Macri*. Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Briceño Monzón, Claudio Alberto (2017) “La frontera chilena-argentina: la controversia por el canal del Beagle”, *Tiempo y Espacio*, 62 (32) pp. 221- 261.
- Brieger, Pedro (2009) *La política exterior de la era Kirchner*, San Pablo, Fundación Friedrich Ebert.
- Buchrucker, Cristián (1987) *Nacionalismo y peronismo: la Argentina en la crisis ideológica mundial (1927-1955)*, Buenos Aires, Editorial sudamericana.
- Busso, Anabella (1999) *Las relaciones Argentina-Estados Unidos en los noventa: el caso Cóndor II*, Rosario, Edición CERIR-CEN.
- Cafiero, Mario (2005) *FMI y Argentina*, Informe en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Cancio, Francisco (2022) *Malvinas, la guerra revisada*, Buenos Aires, Planeta.
- Canitrot, Adolfo (1992) “La macroeconomía de la inestabilidad. Argentina en los 80”, *Boletín Informativo Techint*, 272, Buenos Aires, pp.37-54.
- Cantamutto, Francisco (2014) “Algunos aspectos sobre la renegociación internacional de la deuda externa argentina”, Conferencia FLACSO-ISA.

- Carasales, Julio César (1987) *El desarme de los desarmados. Argentina y el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares*, Buenos Aires, Pleamar.
- Carasales, Julio César y Orstein, Roberto Mario (coords.) (1998) *La cooperación internacional de la Argentina en el campo nuclear*, Buenos Aires, CARI.
- Cárdenas, Emilio y Cisneros, Andrés (2008) “La Argentina en el mundo de hoy”, *Agenda Internacional*, 15, Buenos Aires, pp. 16-47.
- Carlés, Gerardo Aboy (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina: la reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones.
- Cárpena, Ricardo (2022) “La CGT hizo 42 paros generales desde 1983: quiénes fueron los presidentes que más los sufrieron”, *Infobae*, 7 de julio.
- Carsen, María Victoria y García-Bossio, Horacio (2020) “Desarrollismo y diseño institucional de la Alianza para el Progreso en Argentina”, *Revista de historia*, 1 (27) pp. 190-211.
- Cavallo, Domingo (1996) "La inserción de la Argentina en el Primer Mundo 1989- 1991", en Jalabe, Sivia (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Nuevohacer, CARI.
- Cavarozzi, Marcelo (2006) *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*, Buenos Aires, Ariel.
- Cernadas, Mabel (2005) “Las Aporías de la Democracia recobrada: la construcción del ciudadano en Argentina”, *HAOL*, 8, otoño, pp. 123-134. Disponible en <http://www.historia-actual.org/Publicaciones/index.php/haol/article/view/122/111>
- Cherny, Nicolás; Feierherd, Germán y Novaro, Marcos (2010) "El presidencialismo argentino: de la crisis a la recomposición del poder (2003-2007)", *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, 54, pp. 15-41.
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos (dirs.) (1998-2000) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano [catorce tomos]. Disponible en <https://www.cari.org.ar/recursos/hgrreera.html>
- Clemente, Aldana (2010) “Argentina en tiempos de Guerra Mundial: Imágenes Oficiales de la Autonomía Decisional ante Estados Unidos” [Tesina de grado] Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, Repositorio Institucional Digital de la Universidad Nacional del Sur.
- Clemente, Aldana (2013) *De la teoría a la práctica: Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003- 2007)*, [Tesis de Maestría inédita], Universidad Torcuato Di Tella.
- Clemente, Aldana (2014) *UNASUR y la reconceptualización de la autonomía. Una visión desde Argentina*, Global and Regional Powers in a Changing World. International Studies Association y FLACSO Argentina. Disponible en: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/82988fe4-d652-4b99-a514-40d35664a4fc.pdf>;
- Clemente, Aldana (2017) “De los 90 a los 2000: La evolución de la integración regional argentina a través de las interpretaciones de autonomía”, en de Monserrat Llairó, María y Palacio, Priscila (comps.) *El rol de América Latina en los inicios del Siglo XXI: ¿integración o desarrollo? Análisis históricos, económicos y sociopolíticos*, Buenos Aires, FCE, Universidad de Buenos Aires.
- Clemente, Aldana; Ciccone, Sebastián y Pretti, Javier (2017). “La construcción del discurso argentino sobre terrorismo internacional y sus vínculos con el estadounidense (1992-2006)”, *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3, Rosario, pp. 36- 54.
- Clemente, Aldana (2021) “Teoría y práctica de la autonomía en Argentina. El posicionamiento nacional ante la no proliferación nuclear y el terrorismo internacional (1983-2007)”, en Rial, Juan Alberto (coord.) *X Congreso de Relaciones Internacionales, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata*, Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2021.

- Colombo, Sandra (2005) “La estrategia de integración argentina (1989-2004): cambios y continuidades a partir de la crisis del orden neoliberal”, *HAO*, 8, pp. 133-149.
- Colombo, Sandra; Guglielminotti, Cristian y Nevia Vera, María (2017) “El desarrollo nuclear de Argentina y el régimen de no proliferación”, *Perfiles Latinoamericanos*, 25 (49) pp.119-139.
- Conil Paz, Alberto y Ferrari, Gustavo (1964) *Política exterior argentina 1930-1962*, Buenos Aires, Huemul.
- Corigliano, Francisco (2005) “La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar”, *Boletín ISIAE*, CARI Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, 37 (8), pp. 1-3.
- Corigliano, Francisco (2008) “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior: El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, *Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos* (ISIAE), CARI, 11 (47) pp. 8-10.
- Cortés Conde, Roberto (2005) *La economía política de la Argentina en el siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Corvalán, María Lucrecia (2015) “La transición del rol del Fondo Monetario Internacional. De una Argentina condicionada hacia la búsqueda de soberanía económica y financiera” [Tesis de Maestría] Universidad Torcuato Di Tella, Repositorio UTDT.
- Damill, Mario; Salvatore, Nicolás y Simpson, Lucio (2004) “Diagnóstico y perspectivas del sistema financiero argentino: las relaciones financieras en la economía argentina en los años noventa”, CESP, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/03/cespapaper3.pdf>
- Damill, Mario; Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005) "La deuda argentina: historia, default y reestructuración." *Desarrollo económico*, 178 (45) pp. 187-233.
- de La Balze, Felipe (1997) *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la República Argentina.
- de la Balze, Felipe (2010) “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales*, 166, Chile, pp.121- 140.
- Delgado, Ricardo (2021) “Plan Austral: un intento de estabilización heterodoxa”, *El Economista*, 7 de julio.
- Diamint, Rut (1990). “La agenda Argentina- Estados Unidos”, *DOXA Cuadernos de Ciencias Sociales*, 2 (1) pp. 41- 47.
- Diamint, Rut (2002-2003) “Diez años de la política exterior Argentina: de Menem a Kirchner”, *Colombia Internacional*, 56-57, pp. 13-27.
- Diamint, Rut (2014) *Sin Gloria. La política de defensa en la Argentina Democrática*, Edudeba, Buenos Aires.
- Di Tella, Guido (1983) *Perón-Perón, 1973-1976*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Di Tella, Guido (1996) "Política exterior argentina: actualidad y perspectivas 1991- 1995", en Jalabe, Sivia (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Nuevohacer, CARI.
- Di Tella, Guido (1998) "Prólogo", en Andrés Cisneros (ed.). *Política Exterior Argentina 1989-1999. Historia de un éxito*, NuevoHacer /Grupo Editor Latinoamericano.
- Dornbusch, Rudiger y De Pablo, Juan Carlos (1988) *Deuda externa e inestabilidad macroeconómica en la Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Duhalde, Eduardo (2007) *Memorias del incendio: los primeros 120 días de mi presidencia*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Eissa Sergio (2015) *¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina (1983-2010)*, Buenos Aires, Artnovela.
- Escudé, Carlos (1983) *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Belgrano.

- Escudé, Carlos (1986) "En política nuclear, la Argentina está en falta", *Río Negro*, 19 de agosto, Río Negro, Argentina.
- Escudé, Carlos (1988) "El Cóndor II y la política exterior", *Río Negro*, 22 de octubre, Río Negro, Argentina.
- Escudé, Carlos (1987) *Patología del nacionalismo: el caso argentino*, Buenos Aires, Editorial Tesis.
- Escudé, Carlos (1989) "De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín: hacia el desarrollo del realismo periférico", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto, *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Legasa.
- Escudé, Carlos (1989) "De la irrelevancia de Reagan o Alfonsín: hacia el desarrollo del 'realismo periférico'", en Bouzas, Roberto y Russell, Roberto, *Estados Unidos y la transición argentina*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Escudé, Carlos (1992) "*Cultura política y política exterior: el salto cualitativo de la política exterior inaugurada en 1989*", en Russell, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 169-197.
- Escudé, Carlos (1998) "La Argentina y sus alianzas estratégicas", *Archivos del presente: Revista latinoamericana de temas internacionales*, 13 (4), pp. 61-73.
- Carlos Escudé (dir.) (2003) *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, tomo XV, "Las Relaciones Políticas 1966- 1989", Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. Disponible en <https://www.cari.org.ar/recursos/hgrreera.html>
- Escudé, Carlos (2015) "El Protectorado Argentino y su Indefensión Actual: un Análisis desde el Realismo Periférico", *RESGN. Revista de la Escuela de Guerra Naval*, 61, pp.7-26.
- Fair, Hernán (2013) "Los contradiscursos a la hegemonía menemista durante la etapa de sedimentación del orden neoliberal", *Astrolabio*, 11. Disponible en <https://doi.org/10.55441/1668.7515.n11.4745>
- Fanelli, José María y Frenkel, Roberto (1990) *Políticas de estabilización e hiperinflación en Argentina*. Editorial Tesis, Buenos Aires.
- Fanelli, José María (2002) "Crecimiento, inestabilidad y crisis de la convertibilidad en Argentina", *Revista de la CEPAL*, 77, pp. 25- 45. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10823/077025045_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Figari, Guillermo (1993) *Pasado, presente y futuro d la política exterior argentina*, Buenos Aires, Biblos.
- Figari, Guillermo (1997) *De Alfonsín a Menem. Política Exterior y Globalización*, Buenos Aires, Memphis.
- Fliquer, Federico (2017) *La política económica durante la Revolución Libertadora: 1955-1958*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas.
- Fontana, Andrés (1987) "La política militar del gobierno constitucional argentino", en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (comps.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, Buenos Aires, Puntosur editores.
- Fontana, Andrés (2001) "Seguridad Internacional y Transición Democrática. La experiencia argentina 1983-1999", *Documento de Trabajo N°62*, Universidad de Belgrano.
- Frenkel, Roberto y O' Donnell, Guillermo (1978) *Los programas de estabilización convenidos con el FMI y sus impactos internos*, Centro de estudios de Estado y Sociedad.
- Frenkel, Roberto y Rapetti, Martín (2005) *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*, Buenos Aires, CEDES.
- Frenkel, Alejandro (2015) "Refundación y excepcionalidad en la política exterior del primer gobierno de Menem (1989-1995)", *Revista de la Red de Intercátedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 3, pp. 128- 147.
- Galasso, Norberto (2002) *De la Banca Baring al FMI: Historia de la deuda externa argentina*, Buenos Aires, Colihue.

- Gambini, Hugo (2006) “Perón y el Fondo Monetario”, *La Nación*, 14 de marzo.
- García, Gustavo (2014) “La Política Exterior Argentina hacia Malvinas en clave autonomista: el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989)”, *VII Congreso de Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- García Vizcaíno, José (1974) *Argentina y el Fondo Monetario Internacional*, Buenos Aires, Ascensión.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas (1998) *El ciclo de la Ilusión y el desencanto*, Buenos Aires, Ariel.
- Gerchunoff, Pablo (2022) *Raúl Alfonsín. El planisferio invertido*, Buenos Aires, Edhasa.
- Giaccaglia, Clarisa (2006) “Las mil y una noches del gobierno argentino. Repercusión de los atentados terroristas de 1992 y 1994 en la política exterior del país”, *Contra/ Relatos desde el Sur*, 2, pp. 97-114.
- Godio, Julio (2003) *Argentina: luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía, la sociedad y la política durante el gobierno de Eduardo Duhalde (enero-diciembre de 2002)*, Buenos Aires, Biblos.
- Granovsky, Martín (2002) *Misión Cumplida, la presión norteamericana sobre la Argentina, de Braden a Todman*, Buenos Aires, Planeta.
- Gregorio- Cernadas, Maximiliano (2016) *Una épica de la paz. La política de seguridad externa de Alfonsín*, Eudeba, Buenos Aires.
- González, Miguel (1993) “Los restos del misil argentino que ha destruido España sólo son chatarra”, *El País*, España, 1 de marzo. Disponible en https://elpais.com/diario/1993/03/02/espana/731026818_850215.html
- Grinspun, Bernardo (1987) *La Evolución de la Economía Argentina desde Diciembre de 1983 a Septiembre de 1989*, Buenos Aires, Ediciones Radicales.
- Hirst, Mónica y Bocco, Héctor (1989) “Cooperação Nuclear e Integração Brasil-Argentina”, *Contexto Internacional*, Río de Janeiro, 9, pp. 63-78.
- Hobsbawm, Eric (1998) *El siglo XX*, Barcelona, Crítica.
- Hurtado, Diego (2014) *El sueño de la argentina atómica*, Buenos Aires, Edhasa.
- Invernizzi, Hernán (2006) *Los libros son tuyos. Políticos, académicos y militares: la dictadura en Eudeba*, Buenos Aires, Eudeba.
- Iñigo Carrera, Nicolás y Cotarelo, María Celia (2004) “La insurrección espontánea. Argentina diciembre 2001. Descripción, periodización, conceptualización”, *PIMSA. Documentos y Comunicaciones 2003*, VII, 7, Documento de Trabajo 39 a 43, Buenos Aires.
- Jaquenod, Alejandro M. (2018) “Argentina y el MERCOSUR entre dos proyectos de integración regional: el ALCA y la UNASUR, 1989-2011. Los cambios de rumbo regional analizados desde su relación con la conflictividad social” [Tesis de Doctorado]Universidad Nacional de La Plata.
- Jelin, Elizabeth (2005) “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”, en Suriano, Juan (dir.), *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Jiménez, Diego Miguel (2010) “La política exterior de Raúl Alfonsín (1983-1989): un balance aproximativo”, *Temas de historia argentina y americana*, pp. 99-121.
- Kan, Julián (2010) “De Cancún a Mar de Plata. Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos en la derrota de ALCA”, *Ciclos en la historia, la economía, la sociedad*, 37-38 (XIX), pp. 77- 102.
- Kan, Julián (2011) “Neoliberalismo e Integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR”, *Densidades, revista de integración regional*, pp.35-48.
- Kan, Julián (2013) ¿MERCOSUR o Alca? Clase dominante, gobierno e inserción regional en los inicios del Kirchnerismo, *Sociohistórica*, 32. Disponible en https://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SH2013n32a03/html_3
- Kan, Julián (2021) “Autonomía, soberanía y cooperación política, La integración latinoamericana en los comienzos del siglo XXI”, en Aronskind, Ricardo, *La integración regional en América*

- Latina: lecciones de una experiencia compleja*, Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 55-92.
- Krakowiak, Fernando (2019) “El día que de La Rúa anunció el Blindaje”, *Página12*, 10 de julio. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/205285-el-dia-que-de-la-rua-anuncio-el-blindaje>
- Kulfas, Matías (2005) “La deuda externa argentina: evolución y perspectivas tras su reestructuración”, versión final del trabajo presentado en el seminario del “Economics Working Group” del Observatorio Argentina, New School University, Buenos Aires, Banco Nación.
- Kulfas, Matías; Cafiero, Santiago y Zack, Guido (2017) *Entrevista a José Luis Machinea*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín.
- Kulfas, Matías; Cafiero, Santiago; Zack, Guido y Salles, Andrés (2018) *Entrevista a Roque Fernández*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín.
- Labaqui, Ignacio (2011) “¿Negociando sobre la cubierta del Titanic?: la Argentina y el FMI durante el gobierno de Eduardo Duhalde”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos" Prof. Carlos SA Segreti"*, 11 (11).
- Lanús, Juan Archibaldo (1986) *De Chapultepec al Beagle*, Buenos Aires, Hyspamérica.
- Ledesma, Luciana Soledad (2007) “La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s” [Tesis de Maestría] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de San Andrés-Universidad de Barcelona.
- Levitsky, Steven (2004) “Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partido-sindicatos en el peronismo. 1983-1999”, *Desarrollo Económico*, 173, abril-junio, pp. 3-32.
- Llenderozas, Elsa (2011) “La política exterior de los gobiernos kirchneristas”, en Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (coords.) *La política en tiempos de los Kirchner*, Eudeba, Buenos Aires.
- López, Rodolfo (2010) “Viejos y nuevos desafíos de la seguridad en América Latina. Perspectivas comparadas”, V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Luzzi, Mariana (2010) “Las Monedas de la Crisis: Pluralidad Monetaria en la Argentina de 2001”, *Revista De Ciencias Sociales*, 17, pp. 205-221.
- Marconetto, Agustín (2014) *La política exterior del gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007). Un análisis desde la Teoría de la Autonomía*. [Tesina de licenciatura inédita], Universidad Nacional de Rosario.
- Martín, Hugo (2002) *Evaluación de las limitaciones y los condicionamientos internacionales sobre la política nuclear argentina*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Massano, Juan Pablo (2018) “El “Plan Austral” y el avance del “consenso del ajuste” durante la transición democrática”, *Sociohistórica*, 42. Disponible en <http://dx.doi.org/10.24215/18521606e062>
- Menem, Carlos Saúl (1990) *Estados Unidos, Argentina Carlos Menem*, Buenos Aires, editorial Ceyne.
- Menem, Carlos Saúl (1995) *Universos de mi tiempo. Un testimonio personal*, Buenos Aires, editorial Sudamericana.
- Menem, Carlos Saúl (2018) *Mi vida y mi historia política*, Buenos Aires, Dunken.
- Merino, Gabriel Esteban (2007) “La masacre de Kosteki y Santillán: Acerca del mecanismo de golpe de estado. Proyectos estratégicos en disputa”, [Tesis de Licenciatura] Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Memoria FAHCE.
- Meunier, Dominique (2008) “La política exterior de Kirchner una mirada preliminar”, en *Relaciones internacionales*, 34, pp. 149- 159.
- Míguez, María Cecilia (2011) “Los partidos políticos argentinos y el envío de tropas al Golfo Pérsico (1990-1991). Debates y posiciones del oficialismo y la oposición. ¿Distintos proyectos de

- inserción internacional?”, *Revista Temas de historia argentina y americana*, UCA, 17, pp. 123-158.
- Míguez, María Cecilia (2013) *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.
- Míguez, María Cecilia (2013) “¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La “nacionalización” de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966”, *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)*, 7 (1). Disponible en https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/RRIIsesentas_miguez.pdf
- Miranda, Roberto (1994) “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem”, *Relaciones Internacionales*, 7 (3).
- Miranda, Roberto (2003) *Política Exterior Argentina. Idas y venidas entre 1999 y 2003*, Rosario, Ediciones Pia.
- Montero, Ana Soledad y Vincent, Lucía (2013) “Del "peronismo impuro" al "kirchnerismo puro": la construcción de una nueva identidad política durante la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007)”, *Postdata*, 1 (18). Disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-96012013000100005&lng=es&nrm=iso.
- Morasso, Carla (2016) “La orientación autonomista de la política exterior argentina (2003-2015)”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, 123, pp. 3-22.
- Morgenfeld, Leandro (2009) “La oposición argentina a la organización panamericana impulsada por Estados Unidos (Segunda Conferencia, México, 1901-1902)”, *Temas de historia argentina y americana*, 15, pp. 159-193.
- Morgenfeld, Leandro (2011) *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)* Buenos Aires, Editorial Continente/Peña Lillo.
- Morgenfeld, Leandro (2012) *Argentina y Estados Unidos. Relaciones peligrosas*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Morgenfeld, Leandro (2013) *Historia de las relaciones entre Argentina y Estados Unidos: la guerra fría y más allá*, [Dossier], Programa Interuniversitario de Historia Política, marzo.
- Morgenfeld, Leandro (2013) “Estados Unidos, su proyecto de libre comercio para América Latina y la resistencia argentina”, en Kan, Julián y Pascual, Rodrigo (comps.) *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*, Imago Mundi, Buenos Aires.
- Morgenfeld, Leandro (2018) *Bienvenido Mr. President. De Roosevelt a Trump: las visitas de presidentes estadounidenses a la Argentina*, Buenos Aires, Editorial Octubre.
- Müller, Alberto (2001) “Un quiebre olvidado: la política económica de Martínez de Hoz”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 21 (XI) p. 11-33.
- Musacchio, Andrés (2007) “De la ALALC al MERCOSUR: la experiencia argentina”, en Rapoport, Mario y Colombo, Hernán (comp.) *Nación-Región-Provincia en Argentina. Pensamiento político, económico y social*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Mussa, Michael (2002) *Argentina y el FMI: del triunfo a la tragedia*, Buenos Aires, Planeta.
- Nabot, Damián (2011) *Dos semanas, cinco presidentes*, Buenos Aires, Aguilar.
- Nemiña, Pablo (2012) “Del blindaje a la intransigencia: Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 39 (XX), pp. 219-243.
- Noto, Geraldo (1995) “Argentina y Estados Unidos: el cambio de política exterior en un sistema internacional en transformación”, *América Latina Internacional*, 1 (2) Buenos Aires.
- Novaro, Marcos y Palermo, Vicente (2003) *Historia Argentina. La Dictadura Militar 1976/1983. Del golpe de Estado a la restauración democrática*, Buenos Aires, Paidós.
- Novaro, Marcos (2006) *Historia contemporánea de la Argentina. De Perón a Kirchner*, Buenos Aires, EDHASA.

- Novaro, Marcos (2009) *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós.
- Novaro, Marcos (2010) *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Novaro, Marcos (2021) *Historia de la Argentina 1955-2020*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- O'Donnell, Guillermo (1977) “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, *Desarrollo Económico*, 16, pp. 523-554.
- Ouvina, Hernán (2003) “Las asambleas barriales y la construcción de lo “público no estatal”: la experiencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, Informe final del concurso: Movimientos sociales y nuevos conflictos en América Latina y el Caribe.
- Oviedo, Eduardo Daniel (2010) *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China*, Córdoba, EDUCC.
- Pascual, Rodrigo (2018) “Las posiciones de Argentina en torno a las negociaciones por el ALCA durante el gobierno de Eduardo Duhalde, 2002”, *Revista de la Red de Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea*, 8 (5) junio-noviembre.
- Paz, Marcelo; Kulfas, Matías; Zack, Guido y Salles, Andrés (2018) *Entrevista a Juan Vital Sourrouille*, Historia Económica Oral, Universidad de San Martín.
- Pelosi, Hebe y Machinandiarena de Devoto, Leonor (2012) *Las relaciones internacionales en la presidencia de Frondizi: desarrollo, integración latinoamericana y paz mundial*, Saarbrücken, Lambert Academic Publishing, Editorial Académica Española.
- Pérez, Germán (2002) “Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente”, *Argumentos. Revista de crítica social*, 1 (1). Disponible en <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/argumentos/article/view/809/695>
- Perina, Rubén y Russell, Roberto (eds.) (1988) *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Perón, Juan D. (1947) “Por la paz en el mundo”, mensaje pronunciado el 6 de julio de 1947, Consejo Nacional de Educación, Buenos Aires.
- Perón, Juan D. (1956) *La fuerza es el derecho de las bestias*, Lima, Editorial Gráfica Mundo.
- Perón, Juan D. [1968] (2017) *La hora de los pueblos*, Biblioteca del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Pesce, Julieta (2004) “La gestión del ministro Grinspun en un contexto de transición democrática. Errores de diagnóstico y subestimación del poder económico local e internacional”, VI Jornadas de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Portantiero, Juan Carlos (1996) “Economía y política en la crisis argentina (1958-1973)”, en Ansaldi, Waldo y Moreno, José Luis, *Estado y sociedad en el pensamiento nacional. Antología conceptual para el análisis comparado*, Buenos Aires, Cántaro, pp. 301-346.
- Portantiero, Juan Carlos y Pedroso, Osvaldo (2000) *El tiempo de la política. Construcción de mayorías en la evolución de la democracia argentina 1983-2000*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial.
- Portesi, Juan Antonio (2022) *Raúl Alfonsín. Visto por sus contemporáneos*, Buenos Aires, Lumiere.
- Pretti, Carlos Javier; Clemente, Aldana y Ciconne, Carlos Sebastián (2018) “El posicionamiento argentino frente al terrorismo internacional en la Asamblea General de la ONU (1992-2017)”, *Relaciones Internacionales* 55 (27) pp. 177-196.
- Pucciarelli, Alfredo (coord.) (2021) *Los años de Menem, la construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Quiroga, Hugo (2005) *La Argentina en emergencia permanente*, Buenos Aires, Edhasa.
- Rapoport, Mario (1981) *Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas 1940-1945*, Buenos Aires, Belgrano.

- Rapoport, Mario (1994) “La inserción internacional de Argentina y Canadá: un análisis histórico comparado”, en Rapoport, Mario, *Globalización, integración e identidad nacional. Análisis comparado Argentina-Canadá*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.
- Rapoport, Mario (1997) “Del Tratado de Tordesillas al MERCOSUR. El largo camino de la integración”, *Revista Encrucijadas*, Universidad de Buenos Aires, 3, 6.
- Rapoport, Mario y Cervo, Amado (comps.) (1998) *História do Cone Sul*, Río de Janeiro, Editorial Revan.
- Rapoport, Mario (2002) *La Argentina entre el MERCOSUR y el ALCA. La cuestión comercial y el proteccionismo norteamericano*, Buenos Aires, IADE.
- Rapoport, Mario y Cervo, Amado (comps.) (2001) *El Cono Sur. Una historia común*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2006) *Política exterior argentina. Poder y conflictos internos, 1880- 2001*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2009) *Relaciones Tumuluosas. Estados Unidos y el primer peronismo*, Buenos Aires, Emecé.
- Rapoport, Mario y Madrid, Eduardo (2011) *Argentina Brasil, de rivales a aliados, política, economía y relaciones bilaterales*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport, Mario (autor) y Madrid, Eduardo, Musacchio, Andrés y Vicente Ricardo (colaboradores) (2012) *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé.
- Rapoport, Mario (2017) *Historia oral de la política exterior argentina 1966-2016*, Buenos Aires, Editorial Octubre.
- Rapoport, Mario (2017) *Política Internacional argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI/Capital Intelectual.
- Reche, Federico Hernán (2015) *Debates Intelectuales en la Historia Económica Argentina. Una historia de la tesis del agotamiento del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones* [Tesina de grado] Universidad Nacional de Córdoba.
- Rein Raanan (2006) *Juan Atilio Bramuglia: Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista*, Buenos Aires, Lumiere.
- Rial, Juan Alberto (2005) “El terrorismo en la agenda de la Política Exterior Argentina: desafíos y oportunidades”, *Relaciones Internacionales*, 28. Disponible en https://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/CD-Relaciones%20internacionales%2028/28%20pea/28%20pea_rial.pdf
- Rodríguez, Martín y Touzon, Pablo (2021) *¿Qué hacemos con Menem? Los noventa veinte años después*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Romero, Luis Alberto (2004) *Sociedad democrática y política democrática en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Rosales, Jorge (2003) “La Argentina pone condiciones para el envío de tropas a Irak”, *La Nación*, 10 de diciembre. <https://www.lanacion.com.ar/politica/la-argentina-pone-condiciones-para-el-envio-de-tropas-a-irak-nid553398/>
- Rouquié, Alain (1982) “Hegemonía militar, Estado y dominación social” en Rouquié, Alain, *Argentina, hoy*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Ruda, José María (1971) “La posición argentina en cuanto al Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares”, *Estrategia*, 9, Buenos Aires.
- Russell, Roberto (1989) “La posición argentina frente al desarme, la no proliferación y el uso pacífico de la tecnología nuclear”, *Desarme y desarrollo*, Buenos Aires, Fundación Arturo Illia, Grupo editor Latinoamericano, pp.53- 82.
- Russell, Roberto (1991) “Argentina y Estados Unidos; la política del jugo de limón”, *Colombia Internacional*, 1 (14) pp. 17-23.

- Russell, Roberto (1992) *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Russell Roberto (1996) “Las relaciones argentino-norteamericanas ¿el fin del desencuentro?”, *Serie de documentos de trabajo*, 19, ISEN.
- Russell, Roberto (2010) “Relaciones distantes con Estados Unidos”, *Agenda Internacional. Visión desde el Sur*, 21, pp. 26-45.
- Saavedra, Marisol (2004) *La Argentina no alineada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973- 1991)*, Buenos Aires, Biblos.
- Sábato, Jorge y Schvarzer, Jorge (1988) “Funcionamiento de la economía y poder político en la Argentina: trabas para la democracia”, en Sábato, Jorge, *La clase dominante en la Argentina moderna. Formación y características*, Buenos Aires, CISEA-Grupo Editor Latinoamericano.
- Saín, Marcelo (2002) “El ‘Libro Blanco de la Defensa Nacional’ en la Argentina. Logros y desafíos de la política de defensa y militar argentina en los comienzos del milenio”, ponencia presentada en Fifth Annual “Research and Education in Defense and Security Studies Seminar”, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS) Brasilia (Brasil), agosto.
- Santoro, Daniel (1992) *Operación Cóndor II. La historia secreta del misil que desmanteló Menem*, Buenos Aires, Letra Buena.
- Sanz Cerbino, Gonzalo y Sartelli, Eduardo (2018) “Martínez de Hoz: ¿Neoliberal o Desarrollista? La clase dominante argentina frente al programa económico implementado durante la última dictadura argentina, 1976-1981”, *Revista de Economía del Caribe*, 22, pp. 67-98.
- Saráchaga, Gonzalo (2021) “La lucha contra el terrorismo en Argentina: a propósito de la causa por el atentado a la AMIA y conexas”, *Ars Iuris Salmanticensis*, 2 (9) pp. 207-233.
- Simonoff, Alejandro (2007) “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en Consani, Norberto; Sepúlveda, Alberto y Zeraoui, Zidane (comps.) *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Santiago, RIL editores, pp. 69-95.
- Simonoff, Alejandro (2007) *¿Autonomía limitada o los límites de la Autonomía? El análisis de la Política Exterior Argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)*, Buenos Aires, NuevoHacer.
- Simonof, Alejandro (coord.) (2008) “Informe sobre la política exterior argentina durante los gobiernos de Fernando de la Rúa y Eduardo Duhalde”, Universidad Nacional de La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 33.
- Simonoff, Alejandro (2009) "Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner", *CONfines de relaciones internacionales y ciencia política*, 10 (5) pp. 71-86.
- Simonoff, Alejandro y Fernández Alonso, José (2016). “El gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989): aproximaciones respecto al interjuego de la estrategia de inserción internacional, el modelo de desarrollo y la Política Exterior”, en Busso, Anabella (et al.) *Modelos De inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983- 2011*, Rosario, UNR Editora.
- Simonoff, Alejandro (2016) “Estructura triangular y democracia: la política exterior argentina desde 1983 a 2013”, en Busso, Anabella (et al.) *Modelos de Desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, Rosario, UNR Editora.
- Slipczuk, Martín y Di Santi, Matías (2021) “¿Cómo evolucionó la pobreza en la Argentina con cada presidente?”, *Chequeado*, 31 de marzo. Disponible en <https://chequeado.com/el-explicador/como-evoluciono-la-pobreza-con-cada-presidente/>
- Sosa, Alberto J. (1988) “Argentina en el Movimiento de No Alineados”, septiembre. Disponible en <http://amersur.org/PolInt/Monoal.htm>

- Souto Zabaleta, Mariana (2004) "El sustento teórico de la política exterior de la administración Menem (1989-1999)", Documento de Trabajo, 2, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización CEIEG, Universidad del CEMA.
- Stuhldreher, Amalia (2003) "Régimen político y política exterior en Argentina. El caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995)", *Perfiles Latinoamericanos* (22) 10, pp. 79-101.
- Svampa, Maristella (2005) *La sociedad excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo*, Buenos Aires, Taurus.
- Svampa, Maristella (2007) "Movimientos sociales y escenario político: las nuevas inflexiones del paradigma neoliberal en América Latina", *Observatorio social de América latina*. Disponible en <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo38.pdf>
- Taiana, Jorge (2006) "Objetivos y desafíos de la política exterior argentina", *Diplomacia, Estrategia y Política (DEP)*, Brasil.
- Tallón, Pablo (2021) "¿Cuál fue la reacción de De la Rúa ante el atentado a las Torres Gemelas?", *Noticias Argentinas*, 21 de septiembre.
- Tcach César (1996) (comp.) *A veinte años del golpe*, Rosario, Ediciones Homo Sapiens.
- Tedesco, Laura (1999) *Democracy in Argentina. Hope and Disillusion*, Londres-Portland, Frank Cass.
- Tello, Ángel (1985) "Documento Internacional. El Movimiento de Países No Alineados", Archivo "No Alineados", Dirección de organismos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, diciembre.
- Terragno, Rodolfo (2005) *La simulación. Argentina y el FMI: dos décadas de mentiras y autoengaños*, Buenos Aires, Planeta.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2004) *Hacia una nueva estrategia internacional: el desafío de Néstor Kirchner*, Buenos Aires, Norma.
- Torre, Juan Carlos y Gerchunoff, Pablo (1999) "La economía política de las reformas institucionales en Argentina. Los casos de las políticas de privatización de ENTEL, la reforma de seguridad social y la reforma laboral", *Documento de Trabajo R-349*, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torre, Juan Carlos (2005) "La operación política de la transversalidad. El presidente Kirchner y el Partido Justicialista", en CEDIT (comp.) *Argentina en perspectiva. Reflexiones sobre nuestro país en democracia*, Buenos Aires, La Crujía- UTDT.
- Torre, Juan Carlos (2021) *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Edhasa, 2021.
- Torres, Jorge José (2010) *La política exterior argentina en los tiempos del default*, Buenos Aires, Editorial Dunken.
- Torres, Miguel Agustín (2007) "MERCOSUR y su lugar en la política exterior argentina", *Ciencia Política*, 3 (2) pp. 279-307.
- Torres, Miguel Agustín (2010) "Los Rasgos Principales de la Política Exterior de la Alianza", V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.
- Torres, Miguel Agustín (2010) "Las orientaciones de la política exterior del gobierno de Kirchner y sus continuidades y rupturas con el pasado", *Estudios Internacionales de la Complutense*, 2 (13).
- Tulchin, Joseph (1990) *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta.
- Tussie, Diana (2004) "Argentina y EE.UU bajo el signo de la era K", en Arnson, Cynthia J. y Taraciuk, Tamara P. (comps.) *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*. Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 81-89.

- Valente, Marcela (2006) “No alineados- Argentina: cauto regreso a la cumbre”, *Inter Press Service Agencia de Noticias*, 7 de septiembre. Disponible en <http://www.ipsnoticias.net/2006/09/no-alineados-argentina-cauto-regreso-a-la-cumbre/>
- Villanova, Nicolás (2014) “La organización política de los cartoneros en la ciudad de Buenos Aires: 1997-2012. Aportes para una caracterización en su desarrollo político”, *CDC*, 31 (87) pp. 127-156.
- Yofre, Juan Bautista (2020) “El día que Menem ayudó a Bush en la Casa Blanca y le dijo que eran del mismo palo”, *Infobae*, 1 de marzo. Disponible en <https://www.infobae.com/sociedad/2020/03/01/el-dia-que-menem-ayudo-a-bush-en-la-casa-blanca-y-le-dijo-que-eran-del-mismo-palo/>
- Zerega, Georgina (2021) “Una explosión, siete muertos y una ciudad destruida, el caso que persiguió a Carlos Menem hasta su muerte”, *El País*, 16 de febrero.
- Zurita, María Delicia (2008) “La política exterior de Alfonsín en el marco de la Guerra Fría”, IV Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Zurita, María Delicia (2010) “Las claves de la política exterior de Alfonsín”, V Congreso de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata.

Bibliografía general

- Aguado, Sebastián (2006) “25 Años de Política Económica en EE.UU.”, *Revista de Economía y Estadística*, 1 (44) pp. 161-193.
- Albuquerque, Germán (2020) "América Latina en el Movimiento de Países No Alineados", *Estudios Ibero-Americanos*, 3 (46) pp. 1-16.
- Allison, Graham T. (1988) *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Altamirano, Carlos (2021) *La invención de Nuestra América. Obsesiones, narrativas y debates sobre la identidad de América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Anzelini, Luciano y Castro, Soledad (2012) "Los Estados medianos y la arquitectura de seguridad internacional: Apuntes estratégicos para el caso argentino", *Postdata*, 2 (17) pp. 37-85.
- Aróstegui, Julio, Buchrucker, Cristian y Saborido, Jorge (2001) *El mundo contemporáneo: historia y problemas*, tomo II, Buenos Aires, Biblos.
- Ayllón, Bruno (2007) *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.
- Ayza, Juan; Fichet, Gerardo y González, Norberto (1975) *América Latina: Integración Económica y Sustitución de Importaciones*, México D.F., Fondo de Cultura Económica- Naciones Unidas.
- Bargués, Pol (2021) “Veinte años de intervención internacional en Afganistán: contradicciones y lecciones aprendidas”, *CIDOB*, 262. Disponible en https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionals_cidob/262/veinte_anos_de_intervencion_internacional_en_afganistan_contradicciones_y_lecciones_aprendidas
- Barrera Aguilera, Óscar Javier (2011) “La Guerra del Chaco como desafío al panamericanismo: el sinuoso camino a la Conferencia de Paz de Buenos Aires, 1934-1935”, *Anuario colombiano de historia social y de la cultura*, 1 (38) pp. 179-217.
- Barrios Almazor, Pablo (1985) “La política exterior de Regan- Haig”, *Revista de Estudios Internacionales*, 6, pp. 379- 412.
- Bartolomé, Mariano (2006) *La seguridad internacional en el siglo XXI: más allá de Westfalia y Clausewitz*, Santiago, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, Ministerio de Defensa Nacional, Chile.

- Bartolomé, Mariano (2008) *La seguridad internacional post 11S: contenidos, debates y tendencias*, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.
- Birle, Peter (2018) “Cooperación e integración regional en América Latina: entre la globalización y la regionalización”, en Serbin, Andrés (ed.) *América Latina y el Caribe frente a un Nuevo Orden Mundial: Poder, globalización y respuestas regionales*, Barcelona, Icaria Editorial-Ediciones CRIES.
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2001) “El acuerdo marco interregional Unión Europea-MERCOSUR: dificultades y perspectivas de una asociación estratégica”, en de Sierra, Gerónimo, *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 373-390.
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2009) “Integración regional en el Cono Sur 1980- 2007: MERCOSUR como respuesta estratégica”, en Alfredo Guerra Borges, *Fin de época: de la integración tradicional al regionalismo estratégico*, México, Siglo XXI.
- Bizzozero Revelez, Lincoln (2012) “El MERCOSUR y el proceso Sudamericano ante la segunda década del siglo XXI. ¿Hacia una consolidación del Nuevo Regionalismo Estratégico?”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII, pp. 215-237.
- Blanco Jiménez, Francisco José y Ania Romero, Alberto (2008) “Europa: estructura institucional para la seguridad desde la paz de Westfalia”, *Barataria. Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, 9, pp. 103- 126.
- Bocco, Héctor (1989) “La cooperación nuclear Argentina- Brasil. Notas para una evaluación política”, *Serie Documentos e Informes de Investigación*, 82, FLACSO, Programa Buenos Aires.
- Boersner, Demetrio (1996) *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*. Buenos Aires, Nueva Sociedad.
- Boersner, Demetrio (2005) “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, 197. Disponible en <https://nuso.org/articulo/gobiernos-de-izquierda-en-america-latina-tendencias-y-experiencias/>
- Boughton, James (2001) *Silent Revolution: The International Monetary Fund 1979-1989*. Washington DC., International Monetary Fund,
- Boulding, Kenneth (1959) “National Images and International Systems”, *The Journal of Conflict Resolution*, 2 (3) pp. 120-131.
- Bouzas, Roberto (2005) “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista CEPAL*. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/items/cf33219d-5859-4e3e-8338-338d5cd27756>
- Bremer, Juan José (2017) *Tiempos de guerra y paz: Los pilares de la diplomacia: de Westfalia a San Francisco*, México, Taurus.
- Brenta, Noemí (2004) “Las propuestas de dolarización en América Latina: rol del FMI, EEUU y los think tanks en los años ‘90”, *Revista Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, 27 (XIV) pp. 17-47.
- Briceño Ruiz, José (2002) “El Área de Libre Comercio Suramericana y sus interacciones con el ALCA”, *Politeia*, 29, pp. 173-190.
- Briceño Ruiz, José (2013) “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”, *Estudios Internacionales*, 45 (175) pp. 9-39.
- Briceño Ruiz, José (2013) “The Andes: A long tradition of thought and practice about regional integration”, in Rivarola Puntigliano, Andrés y Briceño Ruiz, José (Orgs.) *Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Buira, Ariel (2003) "An Analysis of IMF Conditionality", United Nations Conference on Trade and Development.

- Bunge, Alejandro (1929) “Una gran unidad económica. La unión aduanera del sur”, *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, XXIX (11) pp. 677- 688.
- Caetano, Gerardo (2010) “Dimensión institucional de los procesos de integración regional. Retos de innovación a cuatro décadas de la firma del “Tratado de la Cuenca del Plata” (1969-2009). Parte II”, *Relaciones Internacionales*, 38 (19), pp.75-102.
- Caetano, Gerardo (coord.) (2011) *MERCOSUR, 20 años*. Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.
- Caetano, Gerardo (2021) “El “primer Mercosur” y la “flexibilización”: antecedentes útiles para la reflexión (1991-2001)”, *Relaciones Internacionales*, 30 (60). Disponible en <https://doi.org/10.24215/23142766e124>
- Cagni, Horacio Carlos (2017) “El Conflicto de Vietnam: una revisión bélica, sociológica y cultural medio siglo después”, *Diversidad.Net*, Universidad Nacional de Tres de Febrero, 8 (13) pp. 170-197.
- Calderón, Emilse (2009) “Narcotráfico: América Latina bajo la amenaza del Crimen Transnacional Organizado”, en *Breviario de Relaciones Internacionales*, Córdoba, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba.
- Cancillería Argentina (2023) “Seguridad internacional”. Disponible en <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-externa/seguridad-internacional>
- Cavallo, Domingo (2001) *Pasión por crear. En diálogo con Juan Carlos de Pablo*, Buenos Aires, Planeta.
- CEPAL (1979) *ALALC: algunos aspectos de las políticas de desarrollo zonal*. [Documento para discusión preparado por la CEPAL a solicitud del Comité Ejecutivo Permanente de la ALALC] 21 de mayo.
- CEPAL (1994) *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (2014) *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusiva*, CEPAL, mayo. <https://repositorio.cepal.org/items/2336e16c-710b-47e7-bcbe-79c6c0539ede>
- Cervo, Amado (1994) “Política exterior e desenvolvimento: Estados Unidos, Brasil e Argentina nos dois últimos séculos”, en Cervo, Amado y Dopcke, Wolfgang (orgs.) *Relações Internacionais dos países americanos. Vertentes da História*, Brasília, UnB.
- Cervo, Amado (2002) “Parte III. Do projeto desenvolvimentista à globalização. A dança dos paradigmas”, en Cervo, Amado y Bueno, Clodoaldo, *Historia da Política Exterior do Brasil*. Brasília, Editora da UnB, pp. 455-462.
- Chafetz, Glenn (1995) “The Political Psychology of the Nuclear Non-proliferation Regime”, *The Journal of Politics*, 57 (3) pp. 743-775.
- Chomsky, Noam (2002) *El miedo a la democracia*, Buenos Aires, Emecé.
- Chomsky, Noam (2004) *Hegemonía o supervivencia: la estrategia imperialista de Estados Unidos*, Bogotá, Norma.
- Colacrai, Miryam (2006) “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el Mercosur”, en Borón, Atilio y Lechini, Gladys (comps.) *Política y movimientos sociales en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, pp. 381-397.
- Comini, Nicolás (2019) "Debates contemporáneos sobre el regionalismo: una mirada desde la estrategia de la inserción argentina", *Estudios Sociales del Estado*, 5 (9) pp. 124-151.
- Cordesman, Anthony H. (2003) *The Iraq War: strategy, tactics, and military lessons*, Washington, CSIS.
- Cuadro, Mariela (2010) “De enemigos reales y absolutos. El terrorismo y la política: la “Guerra global contra el terror” y la despolitización del terrorismo”, *Relaciones Internacionales*, 19 (38) pp.103- 124.

- Cuevas Ahumada, Víctor Manuel y Torres Maldonado, Eduardo José (2003) “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *Análisis económico*, XVIII (39), pp. 61-82.
- Dabat, Alejandro (2009) “La crisis financiera en Estados Unidos y sus consecuencias internacionales”, *Problemas del Desarrollo*, 157 (40). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0301-70362009000200003
- de La Balze, Felipe (1997) *Argentina y Estados Unidos: Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Asociación de Bancos de la República Argentina.
- de la Escalera, Carmen Martín (1955) “La Conferencia de Bandung, sus conclusiones y su posible alcance”, *Revista de Política Internacional*, 22, pp. 93-103.
- de Mello Filho Soares Bandeira, Marcelo (2011) "Economía Política da era Reagan: Corporações, Ideologia Neoliberal, Políticas Fiscal e Tributária." *OIKOS (Rio de Janeiro)*, 10 (2)pp. 174-195.
- del Rey Vicente, Miguel (2020) “La crisis de los misiles: al borde del precipicio”, *Clío: Revista de historia*, 227, pp. 36-43.
- Diamint, Rut (2004) “Security Challenges in Latin America”, *Bulletin of Latin American Research*, 1 (23). Disponible en <https://doi.org/10.1111/j.1470-9856.2004.00095.x>
- Diamint, Rut y otros (2018) *Reforma de las Fuerzas Armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Washington, Woodrow Wilson International Center for scholars.
- Diccionario Etimológico Español en línea (2018) “seguridad”. Disponible en <http://etimologias.dechile.net/?seguridad>
- Domínguez Ávila, Carlos Federico (2008) “Granada: Revolución, autodeterminación e intervencionismo (1979-1983)”, *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. Disponible en <https://doi.org/10.4000/nuevomundo.40883>
- Domínguez, Jorge I. (1998) “Security, Peace and Democracy in Latin American and in the Caribbean. Challenges for the Post -Cold War Era”, en Domínguez, Jorge I. (Ed.) *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Dos Santos, Theotônio (1992) "El auge de la economía mundial 1983/1989. Los trucos del neoliberalismo", *Nueva sociedad*, 117, pp. 20-28.
- Dymski, Gary (2010) "Why the subprime crisis is different: a Minskyian approach", *Cambridge journal of economics*, 2 (34) pp. 239-255.
- Eichengreen, Barry (2008) *Globalizing capital. A history of the international monetary system*, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- Elliott, John (1999) "Europa después de la Paz de Westfalia", *Pedralbes: revista d'història moderna*, 19, pp.131-146.
- Eshag, Eprime y Thorp, Rosemary (1965) “Economic and social consequences of orthodox economic policies in Argentina in the post-war years”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 1 (27) pp. 1-44.
- Escudé, Carlos (2014) “China y Estados Unidos frente a América Latina”, *Horizontes Latinoamericanos*, 1 (2).
- Etchemendy, Sebastián y Garay, Candelaria (2011) “Left populism in comparative perspective, 2003-2009”, en Levitsky, Steven y Kenneth Roberts (eds.) *The resurgence of Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Federation of American Scientists (s/d) “La cronología del Tratado de No Proliferación Nuclear”. Disponible en <http://www.fas.org/nuke/control/npt/chron.htm>
- Fernández Reyes, Jorge (2013) “Los estados asociados del MERCOSUR”, *Revista Vía IURIS*, 14, enero-junio, pp. 129-148.

- Ferrer, Aldo (1996) "Mercosur: trayectoria, situación actual y perspectivas", *Desarrollo económico*, 140 (35) pp. 563-583.
- Ferrer, Aldo (2003) "El acuerdo con el FMI", *Archivos del Presente*, 30 (8) pp.197- 220.
- Ferreira Sorgine, Guilherme y de Castro Santos, Maria Helena (2018) "A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate", *Meridiano 47*, 19.
- Fischer, Beth (2016) *The Reagan reversal: Foreign policy and the end of the Cold War*, Missouri, University of Missouri Press.
- Frenkel, Roberto y Avenburg, Alejandro (2009) "Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina", *Desarrollo Económico*, 49 (194). Disponible en <http://repositorio.cedes.org/handle/123456789/3077>
- Friedman, Milton (1966) *Capitalismo y libertad*, Madrid, Ediciones Rialp.
- Fuentes, Juan Alberto (1994) "El regionalismo abierto y la integración latinoamericana", *Revista de la CEPAL*, 53, Santiago de Chile, agosto, pp.81- 91.
- Gaddis, John Lewis (1989) *Estados Unidos y los orígenes de la Guerras Fría 1941- 1947*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- García de Cortázar, Fernando y Lorenzo Espinosa, José María (1996) *Historia del mundo actual (1945 -1995)* Madrid, Alianza.
- García Valenzuela, Víctor Hugo (2001-2002) "Las negociaciones de desarme de 1981-1983. Un capítulo de la pugna armamentista soviético-estadounidense durante la guerra fría", *Tiempo y Espacio* (11-12) pp. 139-151.
- Garritsen De Vries, Margaret y Horsefield, John Keith (eds.) (1969) *The International Monetary Fund, 1945-1965: Twenty years of international monetary cooperation*, International Monetary Fund.
- Giannini, Curzio (1999) "El FMI como prestamista de última instancia: un punto de vista externo", *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial*, 1999, 3. (36).
- Gighino, Gonzalo(s/d) *Los efectos en América Latina del comercio con la República Popular China*, FLACSO. Disponible en <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2014/10/Comercio-con-la-Rep%C3%BAblica-Popular-China-PaperGighino.pdf>
- Girón, Alicia (2008) "Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina", en Lechini, Gladys, *"La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur"*, Buenos Aires, CLACSO, pp.45-59.
- Girón, Alicia (2010) "FMI y hegemonía del dólar", en Gambina, Julio (comp.) *La crisis capitalista y sus alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe*, Colección Grupos de Trabajo, Buenos Aires, CLACSO, pp. 109- 123.
- Goldstein, Judith y Robert Keohane(eds.) (2003) *Ideas & foreign policy. Beliefs, institutions and political change*, Ithaca, New York, Cornell University Press.
- González-Eiras, Martín (2009) "Cuotas y poder de voto en el FMI: teoría y evidencia", *Ensayos Económicos*, pp. 55-58.
- González Olvera, Pedro (1986) "Los seis, un grupo en busca de la paz", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 32, (126). Disponible en <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.1986.126.71852>
- Gourevitch, Peter (1978) "The Second Image Reversed. The Intemational Sources of Domestic Politics", *International Organization*, 4 (32) pp. 881-912.
- Granato, Leonardo (2012) "Un recorrido por las fases de la integración sudamericana de la mano de las políticas externas de Brasil y Argentina", *La revista del CCC*, 16. Disponible en <https://www.centrocultural.coop/revista/16/un-recorrido-por-las-fases-de-la-integracion-sudamericana-de-la-mano-de-las-politicas>

- Granato, Leonardo (2020) "MERCOSUR, inserción subalterna y burguesías internas de Argentina y Brasil", *Izquierdas*, 49, pp. 797-809.
- Guardino, Matt (2018) "Neoliberal populism as hegemony: a historical-ideological analysis of US economic policy discourse", *Critical Discourse Studies*, 5 (15) pp. 444-462
- Gutiérrez, Silvia (1988) *La estrategia argumentativa de Ronald Reagan*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Colegio de Ciencias y Humanidades, Unidad Académica de los Ciclos Profesional y Posgrado.
- Gwin, Catherine; Feinberg, Richard y Polak, Jacques (1991) *La reestructuración del Fondo Monetario Internacional en un mundo multipolar*, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- Halliday, Fred (1989) *Génesis de la Segunda Guerra Fría*, México, Fondo de la Cultura Económica, 1989.
- Halliday, Fred (1997) "Gobernabilidad global: perspectivas y problemas", *Revista Internacional de Filosofía y Filosofía Política*, Madrid, 9, pp. 23-38.
- Hardt, Michael y Negri, Antonio (2002). *Imperio*, Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Harvey, David (2007) *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Ediciones Akal.
- Hastings, Max (2019) *La guerra de Vietnam. Una tragedia épica, 1945-1975*, Buenos Aires, Editorial Crítica.
- Hoffmann, Stanley (1995) "The Crisis of Liberal Internationalism", *Foreign Policy*, 98, pp. 159-177.
- Hunt, Michael (2007) "The neoliberal triumph, 1991", in Hunt, Michael, *The american ascendancy*, Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Huguet, Montserrat (2008) "El liderazgo estadounidense en la década de los noventa", *RHA*, 6 (6), pp. 129-143.
- Hunter, William; Kaufman, George y Krueger, Thomas (eds.) [1999] (2012) *The Asian financial crisis: origins, implications, and solutions*, Springer, Science & Business Media.
- Ikenberry, John (2008) "The rise of China and the future of the west; can the liberal system survive?", *Foreign Affairs*, 1 (87), pp. 23-37.
- Ikenberry, John (2011) *The origins, crisis, and transformation of the american world order*, Princeton, University Press.
- Insulza, José Miguel (1983) "La política de la administración Reagan hacia América Latina: un primer balance", *Estudios Internacionales*, 61 (16), pp. 134-165.
- Iuorno, Graciela y Trinchero, Alcira (2014) "La globalización de la economía mundo y el conflicto de los Balcanes. El desmembramiento de Yugoslavia", *Revista de Historia*, 6, pp. 93-106
- Jadresic, Esteban; Schmidt-Hebbel, Klaus y Valdés, Rodrigo (2003) "Crisis financieras internacionales, prestamista de última instancia y nueva arquitectura financiera internacional", *Cuadernos de economía*, 2003, 120 (40) pp. 359-391.
- Judt, Tony (2016) *Postguerra. Una historia de Europa desde 1945*, Buenos Aires, Taurus.
- Kagan, Robert (2012) "Not fade away: against the myth of american decline", *Brookings*. Disponible en <https://www.brookings.edu/articles/not-fade-away-against-the-myth-of-american-decline/>
- Kan, Julián (2015) *La integración desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- Kan, Julián y Musacchio, Andrés (2017) "Argentina frente a la integración regional", en Rapoport, Mario, *Historia Oral de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Editorial Octubre, pp. 143- 194.
- Katz, Claudio (2006) *El rediseño de América Latina. ALCA, MERCOSUR y ALBA*, Buenos Aires, Ediciones Luxemburgo.
- Kosacoff, Bernardo y Campanario, Sebastián (2007) "La revalorización de las materias primas y sus efectos en América Latina" [Documento de proyecto] CEPAL.

- Kreibohm, Patricia (2008) *El terrorismo contemporáneo: teoría e historia durante la segunda mitad del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa.
- Krishnan-Kutty, Godvin (1999) *Thoughts of Francois Perroux and Raul Prebisch on Development Strategy of Third World Countries*, Nueva Delhi, Northern Book Centre.
- Krugman, Paul (1995) "Dutch tulipes and emergent markets", *Foreign Affairs*, 74, pp. 28-44.
- Krugman, Paul (1998) *Currencias and Crises*, Cambridge, The MIT Press.
- Krugman, Paul (1999) *De vuelta a la economía de la Gran Depresión*, Bogotá, Editorial Norma.
- Laufer, Rubén (2006) "América Latina en el escenario mundial del siglo XXI. Competencia hegemónica y conflicto social", en *Revista de Estudios Latinoamericanos*, 2 (3) Valparaíso, Universidad de Valparaíso.
- Lechini, Gladys (2006) *Argentina y África en el espejo de Brasil: ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Buenos Aires, CLACSO.
- Lechini, Gladys (2008) *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el sur*, Buenos Aires, CLACSO.
- Ledesma, Luciana Soledad (2007) "La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s" [Tesis de Maestría] Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Universidad de San Andrés-Universidad de Barcelona.
- Lejtman, Román (1990) "Los pecados de la carne. Entrevista realizada al señor embajador de la República Argentina en Washington, Ingeniero Guido Di Tella, *Página12*, 9 de diciembre.
- Longstaff, Francis (2010) "The subprime credit crisis and contagion in financial markets", *Journal of financial economics*, 97, 3, pp. 436-450.
- López Expósito, Antonio Jesús (2014) "El FMI: desde Bretton Woods a sus retos actuales", *eXtoikos*, 14.
- Macías Vázquez, Alfredo (2008) "La reestructuración de la deuda soberana: multilateralismo, acción colectiva y canje", *Problemas del desarrollo*, 155 (39) pp. 55-76.
- Madrid, Eduardo (2003) *Argentina- Brasil: la suma del Sur*, Mendoza, Caviar Bleu.
- Maihold, Günther (2003) "La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina", *Iberoamericana*, 9 (3), pp.183-193.
- Maira, Luis (1982) "La política latinoamericana de la Administración Reagan: del diseño armonioso a las primeras dificultades", en VVAA, *Centroamérica: Crisis y Política Internacional*, México, Siglo XXI.
- Marín Escobar, Andrés Fernando (2016) "Crisis de los misiles de 1962: génesis de los cambios en las determinaciones en el Sistema Internacional", *Perspectivas en Inteligencia*, 17 (8) pp. 21-32.
- McKinnon, Ronald (1993) "The rules of the game: international money in historical perspective", *Journal of Economic Literature*, 31 (1) pp. 1-44.
- Medina Valverde, Cristián (2002) "Chile y la integración latinoamericana: política exterior, acción diplomática y opinión pública, 1960-1976", [Tesis de Doctorado] Universidad Complutense de Madrid.
- Meese, Richard (1990) "Currency fluctuations in the post-Bretton Woods era." *Journal of Economic Perspectives*, 1 (4) pp. 117-134.
- Merino, Gabriel (2019) "La reconfiguración imperial de Estados Unidos y las fracturas frente al ascenso de China", *Revista de Estudios Estratégicos*, 7, pp. 7-36.
- Meysan, Thierry (2005) "La doctrina estratégica de los Bush", *Red Voltaire*, Mayo. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article125381.html>
- Minsburg, Naum y Antognazzi Irma (2003) *Los guardianes del dinero: las políticas del FMI en la Argentina*, Buenos Aires, Norma.
- Muñoz, Heraldo (1986) *América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

- Moniz Bandeira, Luis Alberto (1993) *Estado Nacional e Política internacional na América Latina*, Brasília, EDUNR.
- Moniz Bandeira, Luis Alberto (1996) “Política y relaciones internacionales en el Mercosur”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 11 (VI), pp. 103-121.
- Moniz Bandeira, Luis Alberto (1999) *O expansionismo brasileiro e a formacao dos Estados na Bacia do Prata. Da colonizacao á Guerra da Tríplice Alianca*, Brasília, ELIUNB, 1999.
- Moniz Bandeira, Luis Alberto (2004) *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur*, Buenos Aires, Norma.
- Moniz Bandeira, Luis Alberto (2006) *La formación de los Estados en la Cuenca del Plata. Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*, Buenos Aires, Norma.
- Moniz Bandeira, Luiz Alberto [2017] (2022) *El desorden mundial. Cómo la vocación imperial de Estados Unidos lleva al mundo a una crisis permanente*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Muñoz, Heraldo (1985) *Las políticas exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Musacchio, Andrés y Rapoport, Mario (2005) “El Mercosur en su encrucijada, entre la disolución y un replanteo radical”, *Ecuador Debate*, 68, agosto.
- Nemiña Pablo (2009) “Aportes para un esquema de análisis del comportamiento del FMI en crisis financieras a partir de su actuación durante la crisis argentina (2001-2002)”, en *Documentos De Investigación Social*, 8, Universidad Nacional de San Martín.
- Nigra, Fabio (2017) “La victoria fue también ideológica: La Guerra Fría de Reagan y Hollywood”, *Revista Esboços*, Florianópolis, 36 (23) pp. 404-428.
- Ocampo, José Antonio (2009) “Impactos de la crisis financiera mundial sobre América Latina”, *Revista CEPAL*, 97. Disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/cd3745a7-88a7-42aa-9edf-3a5728601f87/content>
- Ocampo, José Antonio (2014) “La crisis latinoamericana de la deuda a la luz de la historia”, en Ocampo, José Antonio; Stallings, Barbara; Bustillo, Inés; Velloso, Helvia y Frenkel, Roberto, *La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ojeda Gómez, Mario (2007) *Retrospección de Contadora: los esfuerzos de México para la paz en Centroamérica (1983-1985)*, México DF, El Colegio de México AC.
- OPANAL (1987) “Palabras del Sr. Javier Cureño, representante del OPANAL, en el seminario sobre medidas de confianza mutua y política exterior en América Latina”.
- Oviedo, Eduardo (2014) “América Latina: entre la hegemonía estadounidense y la influencia china”, FLACSO-ISA Joint International Conference. *Global and Regional Powers in a Changing World*.
- Oyarzún Serrano, Lorena (2008) "Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates", *Revista de ciencia política (Santiago)* 28 (2) pp. 95-113.
- Palley, Thomas (2005) “Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía”, *Economía UNAM*, México, 2 (4) pp. 138-148.
- Pee, Robert (2000) *Democracy Promotion, National Security and Strategy: Foreign Policy under the Reagan Administration*, Nueva York, Routledge.
- Peña, Félix (2009) “La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse? *Nueva Sociedad*, 219, pp.46-58.
- Pérez Llana, Carlos (1994) *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.

- Pérez Nieves, José Cruz (2023) “Apertura de sesiones Legislativas”, Honorable Cámara de Diputados. Disponible en https://www2.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/glosario/A/apertura.html
- Perpiña, Román (1982) “Cancún: ¿puerta entreabierta para las relaciones Norte-Sur?”, *Revista de Estudios internacionales*, 3 pp. 103-123.
- Pizarro, Roberto (2008) “El difícil camino de la integración regional”, *Nueva Sociedad*, 214, pp. 24-35.
- PNUD- CEPAL (1988) Proyecto de Cooperación con los Servicios Exteriores de América Latina, *Análisis y formulación de la política exterior*, Santiago de Chile.
- Prebisch, Raúl (1955) “Plan Prebisch”. Disponible en https://cyt-ar.com.ar/cyt-ar/index.php/Plan_Pr%C3%A9bisch
- Prebisch, Raúl (1959) *El Mercado Común Latinoamericano*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Prebisch, Raúl (1963) *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, FCE.
- Prebisch, Raúl (1964) *Nueva política comercial para el desarrollo*, México, FCE.
- Quiroga, Hugo (2000) “La experiencia democrática: entre pasado, presente y futuro”, *Estudios Sociales*, 18 (1) pp. 37-60.
- Ramonet, Ignacio (1995) “La pensée unique”, *Le monde diplomatique*. Disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/1995/01/RAMONET/6069>
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio (2003) “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina.” en Sombra Saraiva, José Flávio (ed.) *Foreign Policy and political regime*. Brasilia, IBRI.
- Rapoport, Mario y Médici, Florencia (2007) “Corazones de izquierda, bolsillos de derecha: el New Deal, el origen del FMI y el fin de la gran alianza en la posguerra”, *Desarrollo Económico*, 184 (46) pp. 505-537.
- Rapoport, Mario y Brenta, Noemí (2010) "La crisis económica mundial: ¿el desenlace de cuarenta años de inestabilidad?", *Problemas del desarrollo*, 41 (163) pp. 7-30.
- Rapoport, Mario y Brenta, Noemí (2010) *Las grandes crisis del capitalismo contemporáneo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Real Academia Española (2023) “seguro”, en *Diccionario de la Real Academia Española*: Disponible en <https://dle.rae.es/seguro?m=form>
- Rengifo García, Marino; Quintero, Isabel; Martínez, Diana; Sánchez, Óscar y Rincón García, Jair (2017) “Crisis financieras latinoamericanas: la deuda externa y el “efecto tequila en el contexto de la internacionalización financiera mundial”, *Revista de investigación en Ciencias Estratégicas*, 1 (4). Disponible en <http://hdl.handle.net/20.500.11912/9368>.
- Rial, Juan Alberto (2003) “El terrorismo como amenaza transnacional y la seguridad colectiva”, *Revista de Relaciones Internacionales*, 24 (12). Disponible en <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1594/1535>
- Riggirozzi, Pía (2012) “Region, regionness and regionalism in Latin America: towards a new synthesis”, *New Political Economy*, 17 (4) pp.421-443.
- Riggirozzi, Pía y Tussie, Diana (eds.) (2012) *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Dordrecht, Heidelberg, London, New York, Springer.
- Rivera Vélez, Fredy (ed.) (2008) *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito, FLACSO.
- Rossi, Alcira Flávia (2002) “A guerra do Kosovo: uma questão humanitária?”, *Mediações - Revista de Ciências Sociais*, 2 (7) pp. 103-131.
- Ruiz Cabañas, Miguel y Castañeda, José Manuel (2006) “El Nuevo Consenso en Materia de Seguridad Hemisférica”, en Tulchin, Joseph; Benítez Manaut, Raúl y Diamint, Rut, *El Rompecabezas: Conformando la Seguridad Hemisférica en el Siglo XXI*, Buenos Aires, Prometeo Libros.
- Russell, Roberto (1984) *América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos*. Buenos Aires, Editorial de Belgrano.

- Russell, Roberto y Hirst, Mónica (1987) "*Democracia y Política Exterior: los casos de Argentina y Brasil*" *Estudios Internacionales*, 80 (20) pp. 442-490.
- Saborido, Jorge (2010) *Rusia, veinte años sin comunismo: de Gorbachov a Putin*, Buenos Aires, Biblos.
- Sáenz de Tejada, Ricardo (2005) "Democracias de posguerra en Centroamérica: reflexiones sobre Guatemala, El Salvador y Nicaragua", *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 3 (2) pp. 71-87.
- Sáin, Marcelo Fabián (2000) "Quince años de legislación democrática sobre temas militares y de defensa (1983-1998)", *Desarrollo económico*, 2 (40) pp. 121-142.
- Sanahuja, José y Hens, Marián (1995) "Seguridad, Conflictos y Reconversión Militar en América Latina", *Nueva Sociedad*, 138, pp. 48-69.
- Sanahuja, José Antonio (2009) "Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe", en Martínez Alfonso, Laneydi Peña; Lázaro y Vázquez, Mariana (coords.) *Anuario de integración regional de América Latina y el Gran Caribe*, 7, pp.11-54.
- Sanahuja, José Antonio (2012) "Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (eds.) *El regionalismo "post-liberal" en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe*, CRIES, pp. 19-71.
- Santarcángelo, Juan (2017) "La reforma financiera de 1977 como pilar del endeudamiento externo", *Voces del Fénix*, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires, 64, pp. 112-119.
- Selcher, Wayne A. (1984) "Problemas estratégicos y políticas exteriores en el Cono Sur Latinoamericano", en Muñoz, Herald y Tulchin, Joseph (comps.) *Entre la autonomía y la subordinación; política exterior de los países latinoamericanos*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Seoane Flores, Alfredo (2003) *La política de integración de Bolivia: Instrumentos para una mejor inserción externa*, La Paz, Fundación Milenio Konrad Adenauer.
- Sepúlveda Muñoz, Isidro (2007) "La seguridad internacional ante las nuevas amenazas", en Ministerio de Defensa de la República Argentina, *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*, Buenos Aires, Programa Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (2012) "El regionalismo post-liberal en América Latina y el Caribe: Nuevos actores, nuevos temas, nuevos desafíos", en Serbin, Andrés; Martínez, Laneydi y Ramanzini Júnior, Haroldo (coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*, Buenos Aires, CRIES.
- Serrano, Franklin (2003) "From 'static' gold to the floating dollar", *Contributions to political Economy*, 22 (1) pp. 87-102.
- Serrano, Joseph María (2000) "El "Consenso de Washington" ¿Paradigma Económico del Capitalismo Triunfante?", *Revista de fomento social*, 217 (55) pp. 29-45.
- Sevares, Julio (2015) *China. Un socio imperial para Argentina y América Latina*, Buenos Aires, Edhasa.
- Sheehan, Michael (2005) *International Security Studies. An analytical survey*, Boulder, Londres.
- Sheinin, David (2005) "Nuclear Development and the Shaping of an Independent Argentine Foreign Policy, 1950-1990", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 16 (1) pp. 37-62.

- Sheinin, David (2006) *Argentina and the United States. An alliance contained*, University of Georgia Press.
- Simonoff, Alejandro (2001) "La operación Tormenta del Desierto y el Nuevo Orden Mundial", *Relaciones Internacionales*, 20, p. 217-222.
- Söderbaum, Fredrik (2008) "Comparative regional integration and regionalism", en Landman, Todd y Robinson, Neil (eds.) *The SAGE handbook of comparative politics*, London, SAGE, pp. 477-497.
- Steves, Franklin (2001) "Regional integration and democratic consolidation in the Southern Cone of Latin America", *Democratization*, 8, 3, pp. 75-100.
- Svampa, Maristella (2003) "El análisis de la dinámica asamblearia. Las asambleas de Villa Crespo y Palermo", en Bombal, Inés González (comp.), *Nuevos movimientos sociales y ONG en la Argentina de la crisis*, Buenos Aires, CEDES.
- Svampa, Maristella (2004) "Relaciones peligrosas", *El Rodaballo*, 15, pp. 3-9.
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián (2004) *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, Buenos Aires, Biblos.
- Svampa, Maristella y Slipak, Ariel (2015) "China en América Latina: del consenso de los commodities al consenso de Beijing", *Ensamblés*, 3 (1) pp. 34-63.
- Timmerman, Kenneth (1991) *The death lobby: how the west armed Irak*, New York, Houghton Mifflin.
- Tirre, Emilce (1997) "Estados Unidos, la Argentina y la unión aduanera con el Brasil, 1935-1942", *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 7 (13) pp. 135-170.
- Tunander, Ola (1991) "Bush's Brave New World: A New World Order- A New Military Strategy", *Bulletin of Peace Proposals*, 4 (22) pp. 355-368.
- Tussie, Diana (2013) "El Consenso de Cartagena: Notas sobre un fracaso", Conferencia CEPAL-CAF-GIZ-SEGIB, México, 18 y 19 de febrero.
- Ugarte, Juan Manuel (2001) "Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades", XXIII International Congress of the Latin American Studies Association.
- Valle Fonrouge, Marcelo F. (2003) *Desarme nuclear Regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, Ginebra, Naciones Unidas.
- Varas, Augusto (1990) "Las relaciones cívico-militares en un marco democrático" en Goodman, Louis, Mendelson, Johanna y Rial, Juan, *Los militares y la democracia*, Montevideo, Peitho.
- Vázquez Carrizosa, Alfredo (1988) "Ronald Reagan y el equilibrio mundial en la década de los ochenta", *Análisis Político*, 5, pp. 69-85.
- Vigevani, Tullo y Cândia Vega, Joao Paulo (1998) "La integración regional en el Mercosur", *Ciclos en la historia, la economía, la sociedad*, 14 (XIV).
- Vigevani, Tullo y Ramanzini Jr, Haroldo (2009) "Brasil en el centro de la integración", *Nueva Sociedad*, 219, p. 76-97.
- Vivares, Ernesto (2017) *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America*, London, Palgrave/Macmillan.
- Wallerstein, Immanuel (2005) *La decadencia del poder estadounidense*, Santiago de Chile, Ediciones Era y Editores Independientes.
- Williamson, John (1990) "What Washington Means by Policy Reform", Washington DC, abril.
- Williamson, John (1999) "La democracia y el 'Consenso de Washington' en Guitián, Manuel y Muns Albuixech, Joaquín (dirs.) *La cultura de la estabilidad y el consenso de Washington*, Barcelona, La Caixa, pp. 118-138.
- Williamson, Myra (2016) *Terrorism, war and international law: the legality of the use of force against Afghanistan in 2001*, New York, Routledge.

- Wolf, Gabriel (2012) “El MERCOSUR como un proceso de construcción intersubjetiva orientado al desarrollo”, *Densidades. Revista de integración regional*, 9.
- Xing, Li (ed.) *The rise of China and the capitalist world order*, London, Routledge, 2016.
- Zakaria, Fareed (2009) *El Mundo después de USA*, Madrid, Editorial Espasa Calpe.
- Zalá, Laidi (1997) *El TmpS mundial*, Bruselas, Éditions Complexe.