

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

Tesis de Maestría en Estudios Internacionales

De la teoría a la práctica:

Modelos de autonomía en la política exterior kirchnerista (2003- 2007)

Alumna: Aldana Clemente

Tutor: Dr. Juan Gabriel Tokatlian

Mayo, 2013

RESUMEN

Partiendo de la hipótesis de que no existe un único modelo de autonomía que guíe la estrategia de política exterior de un Estado, sino más bien, una variedad de los mismos actuando casi de forma simultánea y confusa, el siguiente trabajo de investigación se propone analizar las concepciones implícitas y explícitas de la autonomía en la política exterior argentina durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), abocándose a tres grandes áreas: la seguridad hemisférica (a través de la cuestión del mecanismo 3+1); la integración regional (específicamente la posición argentina ante el ALCA y el proceso de conformación de la UNASUR); y la economía internacional (en cuanto a la relación, negociación y cancelación de la deuda con el FMI).

De este modo, a partir de un análisis de las variables que permiten identificar y diferenciar los modelos teóricos de autonomía construidos en Argentina y como aporte original al campo de la ciencia política y relaciones internacionales, es posible detectar: un modelo asociado a la variante “heterodoxa” ideado por Juan Carlos Puig, uno “rupturista” a partir de la concepción de Guillermo O’ Donnell y Guillermina Linck y, uno “relacional” teorizado por Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian.

El objetivo central de este trabajo consiste entonces, en descubrir cómo dichas variantes de la autonomía se encuentran presentes en la política exterior argentina, actuando de forma cuasi simultánea, sin que ello implique la ausencia de una estrategia. Sino más bien, una readaptación a diferentes situaciones de la política exterior, en las que el concepto de autonomía forma parte central en la definición de una estrategia, demostrando a la vez, su relevancia y vigencia como categoría y herramienta de análisis.

INDICE

Capítulo 1.....	1
CONSIDERACIONES GENERALES	1
1.1 Relevancia del tema.....	1
1.2. Hipótesis y objetivos	2
1.3. Metodología de la investigación.....	3
1.4. Marco conceptual	5
1.5. Estructura.....	14
Capítulo 2.....	16
EL MECANISMO 3+1.....	16
2.1. La Triple Frontera: implicancias para Argentina	16
2.2. Estados Unidos y la seguridad hemisférica	19
2.3. Kirchner, Estados Unidos y el compromiso en la lucha contra el terrorismo ...	24
2.4. La autonomía ante temas estratégicos	33
Capítulo 3.....	40
INTEGRACIÓN REGIONAL: DEL ALCA A LA UNASUR	40
3.1.Sudamérica y la integración en perspectiva histórica.....	40
3.2. La “nueva izquierda” y la búsqueda de nuevos modelos de integración	42
3.3. El nuevo milenio y los antecedentes inmediatos en la práctica regionalista	46
3.4. Kirchner y la Argentina post crisis ante la integración	50
3.5. El desafío de oponerse al ALCA.....	55

3.6. El camino hacia la UNASUR y la autonomía de conjunto	62
Capítulo 4.....	70
ARGENTINA Y EL FMI. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y CANCELACIÓN DE LA DEUDA	70
4.1. La histórica relación Argentina-FMI.....	70
4.2. Kichner y el cambio de percepción hacia el FMI.....	78
4.3. La cancelación de la deuda o “el fin de la sujeción”	90
4.4. La autonomía, ¿sinónimo de independencia?.....	94
CONCLUSIONES	102
BIBLIOGRAFÍA	107
Fuentes:.....	116
Periódicos	118

Capítulo 1

CONSIDERACIONES GENERALES

1.1 Relevancia del tema

La política exterior de los estados se nutre de conceptos que configuran y guían la forma de hacer política de cara al sistema internacional, tanto desde el discurso como desde la práctica. En el caso de Argentina, el debate acerca de la autonomía se ha convertido en una constante, vinculado a las diversas estrategias de inserción que derivan de las interpretaciones y teorías que han tenido al concepto como eje de estudio.

La relación autonomía- política exterior se constituyó en un tema de importancia tanto en nuestro país como en la región, al permitir reflexionar sobre la posibilidad de que estados en posiciones no centrales puedan llevar adelante políticas autonómicas, alejándose de los condicionamientos impuestos por los estados hegemónicos.

Esta condición de periféricos pero con intenciones de modificar su rol, llevó a que la concepción de autonomía, entendida hasta mediados del siglo XX como ajena a los países de la región, se comience a desmembrar dando paso a nuevos debates que posicionaron el concepto desde distintas perspectivas. Algunas desde una mirada netamente económica y otras con un contenido más político o institucionalista, pero todas ellas con el objetivo de reflejar y alentar un debate que aún hoy se mantiene vigente y que ha contramano de otros, se ha visto enriquecido a la luz de nuevos procesos propios del siglo XXI.

En este sentido, la Argentina post crisis de 2001 y más precisamente la del período que se inicia con la presidencia de Néstor Kirchner en mayo de 2003, ofrece un inmejorable campo de estudio y debate, no sólo sobre el rol de la autonomía sino sobre la influencia de ésta en la conformación de una estrategia de política exterior.

De este modo, la presente investigación desea aportar herramientas al análisis de la política exterior y la historia reciente argentina, a partir de la revalidación de los modelos de autonomía ideados en diferentes momentos históricos de nuestro país, e inmersos ahora en un nuevo contexto propio de la primera década del siglo XXI. Esta investigación desea contribuir asimismo al uso e implementación de categorías propias, argentinas y latinoamericanas, para interpretar procesos de índole local/regional con enfoques y teorías congruentes a nuestro lugar y visión de mundo.

1.2. Hipótesis y objetivos

El origen de este trabajo, se encuentra en un cuestionamiento o interrogante inicial que puede ser resumido de la siguiente manera: ¿qué modelo de autonomía guió la política exterior de Néstor Kirchner entre 2003 y 2007? Según las teorías, la respuesta parecería sencilla: debería ser posible distinguir uno que haya actuado como rector o inspiración de la misma. Sin embargo esto no es tan fácil al enfrentar la teoría con la práctica. Más bien parecieran existir una serie de modelos, poco precisos y delimitados, conviviendo en un mismo espacio político. Entonces la pregunta obligada es ¿existe *una* autonomía? ¿Ésta es “fija”? ¿O depende de circunstancias y áreas de aplicación? ¿Cuáles son los indicadores concretos de estar ante uno u otro modelo?

Ante este panorama, la presente investigación trabajará con la hipótesis de la existencia de distintos modelos de autonomía convivientes en “una” política exterior. A lo largo del desarrollo, se intentará demostrar que la construcción de una estrategia de política exterior asociada a la autonomía no implica un juego de suma cero en el que una teoría gana por desplazar a la otra, sino que por el contrario y dependiendo de la coyuntura, éstas pueden readaptarse y aplicarse según temas o áreas.

El objetivo principal de esta investigación es, entonces, identificar el o los modelos de autonomía que rigen la política exterior argentina entre 2003 y 2007. Y, desprendiéndose de éste:

- Examinar e identificar los modelos teóricos de la autonomía que han guiado el debate en Argentina y la región.
- Establecer criterios que permitan identificar y diferenciar tales modelos de autonomía.
- Analizar de qué forma los criterios identificados en los distintos modelos de autonomía se visibilizan en las áreas seleccionadas de la política exterior argentina.

En relación a ello, se seleccionaron tres áreas centrales de política exterior y dentro de ellas un tema específico con continuidad histórica a lo largo del período y aún más allá de él. A saber:

-en el área de seguridad: la participación en el “Mecanismo 3+1” sobre seguridad en la Triple Frontera firmado en 2002 junto a Brasil, Paraguay y Estados Unidos.

-en política: la integración regional, vinculada a la negativa argentina hacia el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) así como el surgimiento y consolidación, como contracara del ALCA, de la UNASUR a partir 2004.

-en economía: la relación con el FMI y el proceso de negociación y cancelación de la deuda.

1.3. Metodología de la investigación

Esta tesis es una investigación analítica y sincrónica (en un período de tiempo acotado) de documentos y textos publicados en revistas especializadas, prensa e internet, con referencias a la política exterior argentina (específicamente a las áreas y período de tiempo seleccionado).

Al ser un análisis basado en un caso relativamente cercano en el tiempo, la investigación se desarrolla en gran parte a través de consultas de documentos oficiales, muchos de ellos hoy digitalizados o disponibles en internet, los cuales involucran desde tratados y convenios, hasta balances y discursos.

Por lo tanto, las fuentes utilizadas han sido tanto del ámbito directo como indirecto. Entre las primeras, que son aquellas divulgadas por los propios actores y constituidas en enunciaciones de principios en tanto portadoras de líneas directrices, cabe citar como ejemplo, las Declaraciones resultado de las cumbres de la UNASUR, los decretos del Poder Ejecutivo Argentino, y las cifras de actividad económica por parte de organismos oficiales de la Nación. Asimismo vale mencionar el material publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina y el Archivo Taquigráfico del Honorable Senado de la Nación Argentina.

En cuanto a autores que tienen como objeto de estudio la temática de la autonomía cabe señalar entre sus máximos exponentes a Juan Carlos Puig, Helio Jaguaribe, Guillermo O'Donnell, Guillermina Linck, Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian y Guillermo Figari. Como así también a los académicos argentinos Roberto Miranda, Myriam Colacrai, Alejandro Simonoff, Bruno Alfredo Bologna y Nicolás Creus. A los cuales se suman recientes trabajos producidos en América Latina como los de Sandra Olaya desde Colombia, Alberto Rocha Valencia en México, Claudio Alberto Briceño Monzón en Venezuela, Adrián Bonilla en Ecuador y Luis Alberto Vélez Pretelt en Cuba.

Con referencia a la política exterior del kirchnerismo cabe señalar aquí los aportes de Andrés Malamud, Sebastián Etchemendy, Candelaria Garay y Francisco Corigliano, por citar algunos. Del mismo modo, entre quienes han estudiado la cuestión de la integración regional vale destacar a: Mónica Hirst, Roberto Bouzas, Félix Peña y Sandra Borda entre otros y, en cuanto la relación Argentina- FMI a: Mario Damill, Roberto Frenkel, Pablo Nemiña y Alicia Girón, entre otros.

Además, los centros de estudios e investigación especializados como el CEDES, Centro de Estudios de Estado y Sociedad y la CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, han sido de vital ayuda.

En referencia a las fuentes indirectas utilizadas en esta investigación es preciso mencionar la prensa internacional y los institutos y cátedras de investigación que permiten enriquecer y formular una visión amplia de temas vinculados a cuestiones aún de actualidad. También cabe señalar aquí que al tratarse de un tema vigente, la prensa e

internet han tenido un rol relevante en cuanto a divulgación de papers e investigaciones breves que se han constituido en importantes aportes.

1.4. Marco conceptual

En este espacio se abordarán aquellos términos utilizados a lo largo de la tesis y el significado con el que se lo hace a fin de evitar confundir al lector. Nos referimos especialmente a dos conceptos que atraviesan el desarrollo de todo el trabajo como lo son la noción de política exterior y la de autonomía.

Se entenderá aquí a la política exterior como “aquella parte de la política general formada por un conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional”¹.

A partir de esta definición de la política exterior, es posible señalar, siguiendo a Calduch Cervera tres elementos principales de la misma. En primer término su carácter estatal. En efecto, aunque se puede hablar de la política exterior de otros actores internacionales (Movimientos Populares; Organizaciones Gubernamentales; etc.) “la política exterior sólo puede predicarse por los Estados ya que son los únicos actores que reúnen los dos requisitos necesarios para poder desarrollarla plenamente: capacidad jurídica reconocida internacionalmente y capacidad política plena, autónoma y eficaz”².

En segundo lugar, la política exterior no puede dissociarse de la política interior del Estado. Ambas se interfieren mutuamente ya que, en último extremo, ambas no son más que dos facetas de una misma realidad política. La diferencia entre estas dos esferas de la política del Estado responde, en último extremo, a la diversidad de formas y órganos que participan en la elaboración de una y otra, así como a sus diferentes destinatarios.

¹ Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993, p. 3.

² *Ibidem*.

Mientras la política interior se dirige a los individuos y grupos de una misma sociedad estatal, la política exterior está orientada a permitir la vinculación entre Estados³.

Por último, siguiendo al mismo autor, la política exterior incluye la determinación de los fines u objetivos que aspira a alcanzar cada Estado, pero debe también incorporar la especificación y utilización de los medios más adecuados para el logro de esos objetivos. Si el país carece de una determinación de sus fines u objetivos, el Estado simplemente actuará en el contexto internacional reaccionando a los acontecimientos coyunturales, sin que pueda hablarse de una política exterior⁴.

En cuanto a la definición de autonomía, ésta implica necesariamente una descripción más detallada ya que su significado varía considerablemente de autor en autor además de que esa variación es parte central del análisis de este trabajo. En este sentido, cabe señalar de manera inicial a Juan Carlos Puig, el autor argentino iniciador del debate en el país, inspirado en el contexto de la Guerra Fría y el orden bipolar propio de los años 70, así como también influenciado por los contactos con su colega brasileño Helio Jaguaribe.

Puig planteó la necesidad de hallar modos alternativos de acción para estados sin poder y para revertir la condición de periferismo permanente⁵ adoptando una perspectiva incrementalista y progresiva. La autonomía se presentaba para Puig como un objetivo y una aspiración estatal dispuesta a dar discusión al clásico postulado de Tucídides al decir que “los poderosos hacen lo que quieren” mientras que “los débiles hacen lo que deben”.

Así, el autor define algunas estrategias autonomizantes, revalorizando los recursos de poder de los países medianos y pequeños de la región. La autonomía, definida como la “capacidad de una nación para optar, decidir y obrar por sí misma”; debe según Puig “partir de una adecuada comprensión de la estructura y funcionamiento del sistema

³ *Ibidem.*

⁴ *Ibidem. p. 4*

⁵ Juan Carlos Puig, *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1984, p. 35.

internacional para poder desentrañar los reales condicionamientos que de él fluyen”⁶ apostando a una estrategia que requiere de la movilización de los recursos de poder.

Puig sostuvo además que la comunidad internacional se ordena y funciona 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 autonómica y progresiva para un estado menor. Al contrario, el autor no prevé que las únicas 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.

También Puig detectó que las decisiones en los estados están limitadas por las relaciones de poder entre los grupos sociales recipiendarios. Entonces según su propuesta de gradación por niveles de autonomía (dependencia paracolonia, dependencia nacional, autonomía heterodoxa, autonomía secesionista), es en el tercer nivel, el de la autonomía heterodoxa donde los grupos internos 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 fundamental. Ellas pueden operar tanto como facilitadoras o minimizadoras del fenómeno de la dependencia. Si el grupo ha 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 hecho. 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.

⁶ *Ibidem.* p. 42-43

En este sentido entonces, la viabilidad autonómica está dada por dos factores: los recursos suficientes mínimos y las élites funcionales, decididas. Por lo que es de destacar aquí cómo el autor pone el foco tanto en el factor humano como en el material en tanto fundamento de la autonomía. Del mismo modo incorpora la integración regional, asociada a la cooperación estratégica con pares con proyectos amplios y plurales, entendida como una “autonomía solidaria”. La implementación de la política exterior apunta, entonces, a lograr esta instrumentalización y a alcanzar una solidaridad estratégica con otros países que aspiraran a la autonomía.

Otros de los autores que se acercan a la noción de autonomía fueron Guillermo O'Donnell y Guillermina Linck quienes a diferencia de Puig no entienden al sistema mundial y a la integración asimétrica como generadora de márgenes de maniobra o de acción para estados periféricos, sino como causante de mayor dependencia⁷.

De esta forma, desde una óptica económica analizan las condiciones estructurales de la dependencia a partir de la división internacional del trabajo y del intercambio desigual entre centro y periferia. Su propuesta industrializadora como estrategia para cambiar las condiciones del intercambio asimétrico y debilitar a la propia estructura generadora de dependencia los lleva a ponderar el modelo de sustitución de importaciones y de crecimiento hacia adentro.

La autonomía como oposición a la dependencia, es vista con un claro énfasis en los elementos materiales en tanto determinantes de las condiciones. La estrategia para acercarse a la misma es: la ruptura de las condiciones capitalistas de dominación y la participación social activa. Desde su perspectiva, el Estado como actor fundamental es quien conduce la política de desarrollo hacia la autonomía, apostando a la cooperación comercial, al ahorro nacional y a la sustitución de importaciones que en el largo plazo romperán las condiciones de dominación. De este modo, desde la visión de estos autores, es el Estado el articulador y promotor de la estrategia industrialista por la autonomía.

⁷ Guillermo O'Donnell, Guillermina Linck, *Dependencia y Autonomía*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973, p. 12.

Otra vertiente del concepto de autonomía, fue propuesta (aunque de forma más implícita que explícita) por Carlos Escudé. Este autor, inmerso en el clima propio de los años 90, post Guerra Fría y en un marco signado por el auge de la hegemonía estadounidense, reflexionó sobre las estrategias de inserción posibles desde Argentina. Desde su perspectiva, más pragmática y racional acerca de los medios y fines de la política exterior, planteó como inconducente la vía autonómica. Su propuesta se basó en un análisis realista donde el costo de los desafíos para países dependientes se volvía parte central. De este modo los estados periféricos deberían abandonar las prácticas confrontacionistas en política exterior, las cuales sólo serían una opción cuando los intereses materiales estén en juego así como el bienestar de la población.

El bajo perfil del estado periférico propuesto por el autor se basa en la adaptación a los objetivos políticos de la potencia, 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 estrategia⁸. En este sentido, la autonomía se asoció a la autodestrucción y dejó de lado su asociación al concepto de libertad de acción o dignidad.

La despoltización de la política exterior en base al pragmatismo y al bajo perfil, redunda según Escudé, en beneficios materiales para la población. De este modo, el autor distingue entre la autonomía en sí y el uso que se le da a la misma, lo que no tiene por qué implicar confrontación. La autonomía, entendida como capacidad innata de los países se define por el uso que se de ella se hace, pudiendo resultar en una “inversión de autonomía” o en un “consumo”⁹. Con ello se apunta a una buena “macro relación” con la superpotencia y a políticas de corte pragmático-material con límites factuales y metas objetivas.

⁸ Carlos Escudé, “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, 1989.

⁹ Vide: Carlos Escudé, *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992 y “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, en *Carta América Latina/Internacional*, vol. 8, N° 27, enero-marzo, 1991.

Esta nueva concepción de la autonomía asociada a una estrategia de política exterior despolitizada o pragmática, sirvió de base y fundamento al paradigma del realismo periférico del cual Escudé es su máxima referencia intelectual.

Ya en los años 2000, el debate sobre la autonomía volvió a escena readaptado en un nuevo contexto y de la mano de autores como Roberto Russel y Juan Gabriel Tokatlian. El surgimiento de nuevos patrones de relaciones entre Estados (redes, normas e instituciones que los vinculan así como características internas) brindó un nuevo “contexto para la acción” en América del Sur, signado por la aparición de políticas de coordinación y adopción de posturas comunes¹⁰. El supuesto fuerte del que parten los autores, es que el aumento del nivel de autonomía de los países de la región no puede resultar en la actualidad de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición. Es por eso que teniendo en cuenta los cambios de los últimos años, la autonomía ha dejado de definirse por contrastes para pasar a ser una “autonomía relacional” más propia del contexto regional. La misma es definida como “la capacidad y disposición de los Estados para tomar decisiones con otros en forma independiente y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras”¹¹.

A la vez, puede ser entendida como “condición”, es decir como capacidad y disposición para actuar independientemente y en cooperación con otros. Como “interés”, inmersa en un nuevo sistema institucional, de ideas e identidades prácticas en un marco de relaciones donde el otro no es un opuesto sino parte integral. Y como “práctica” lo cual implica interacción, negociación y participación en el régimen internacional.

Desde esta nueva perspectiva la autonomía no es poder para aislarse, sino poder para influir en asuntos mundiales, abarcando todas las áreas de acción estatal. La misma es perseguida mediante estrategias de internacionalización y regionalización más que de

¹⁰ Roberto, Russell, Juan Gabriel Tokatlian, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, en *POSTData*, n°7, 71- 92, mayo 2001.

¹¹ Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y Neutralidad en la Globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010

nacionalización, apostando a la participación responsable y activa en pos de la confluencia de voluntades estatales y societales para la gobernabilidad mundial.

Otro de los autores que ha analizado el rol de la autonomía en la política exterior argentina es Guillermo Miguel Figari¹², quien reconoce momentos de equilibrio en los que la política exterior no oscila entre centro y países latinoamericanos sino que unos y otros son referentes. Sin embargo, en equilibrio existen distintos tipos de políticas que se priorizan. Una de ellas es la que apunta a los estados centrales, asociada a una mentalidad de dependencia, sometimiento y cooperación económica y financiera tanto internacional como local. Mientras que como contrapartida la otra, es una política autónoma que mira con intensidad a América Latina y persigue como objetivo la autonomía e identidad.

En ella, la autonomía se asocia a la lucha por la dignidad y la libertad, el desarrollo y la justicia social. Se apoya además en objetivos nacionales compartidos por lo que entiende a las alianzas con la región como claves para crear un núcleo de poder que neutralice a las presiones internacionales. Asimismo, según Figari, la búsqueda de la autonomía dentro de un sistema interdependiente (que nunca puede ser una autonomía plena) es entendida como necesaria para el fortalecimiento de la democracia.

Consecuentemente, y siguiendo los objetivos trazados inicialmente, es posible a partir de los modelos teóricos de autonomía hasta aquí presentados realizar una simplificación de los mismos teniendo en cuenta una serie de variables independientes que permitan la comparación. De este modo, atendiendo a la visión del sistema internacional, el objetivo central, la estrategia a utilizar, los medios para lograrlo, la relación con la potencia y la importancia de la región, es posible establecer al menos tres vías o formas diferentes de pensar la autonomía desde Argentina y la región:

¹² Guillermo Figari, “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”. En *Nuevo Mundo*, Caracas, 1985, pp. 29- 30.

MODELOS DE AUTONOMIA¹³			
	<i>Heterodoxa</i>	<i>Rupturista</i>	<i>Relativa/Relacional</i>
<i>Visión del sistema internacional</i>	Verticalista. Dividido en centro y periferia pero con márgenes de maniobra	Dependencia producto del sistema mundial.	Nuevo contexto de globalización. Fin del aislacionismo. El “otro” como parte integral.
<i>Objetivo.</i>	Optar decidir y obrar por sí mismo.	Fin de la dependencia.	Influir en asuntos mundiales.
<i>Estrategia</i>	Incrementalista y progresiva. Uso de los espacios (márgenes)	Autonomía como estrategia frente a la dependencia. industrialista/ desarrollista	Decisiones independientes tomadas en conjunto. Internacionalización y regionalización.
<i>Medios para lograrlo</i>	Rol de las élites (facilitadores o minimizadoras de la dependencia) Movilización de recursos de poder de estados medios y	Estado como articulador y promotor	Interacción, negociación y control de procesos en forma conjunta.

¹³ Podría sumarse un cuarto modelo “minimalista”, basado en una visión del mundo centrada en las potencias hegemónicas, con escasa valoración positiva hacia la región. Asociada a una estrategia de mero pragmatismo que se adapta a los intereses de los países centrales con el fin de obtener los beneficios de la no confrontación y cuyo referente es, nuestro país, Carlos Escudé.

	periféricos		
<i>Relación con potencia</i>	Reconoce “asuntos vitales” en los que debe actuar en consonancia.	Tendencia rupturista.	Secundaria, prioriza la región.
<i>Importancia de la región</i>	Baja aunque con “solidaridad estratégica”	Baja.	Alta
<i>Elemento clave</i>	Análisis de la estructura y funcionamiento del sistema internacional.	Objetivos nacionales. Sesgo económico.	Regionalización.
<i>Referentes</i>	Puig	O Donnell y Linck	Russell y Tokatlian

De este modo, podría sugerirse que existe:

- a) una visión “heterodoxa” de autonomía, asociada a una estrategia de alineamiento que respeta la dirección impuesta por el hegemón en cuestiones “vitales” o estratégicas para éste (generando beneficios por “pertenecer” al círculo de potenciales socios) pero que se reserva un “margen de maniobra” en las demás áreas a la vez que incentiva la solidaridad estratégica con la región.
- b) una concepción rupturista de autonomía, vinculada a una visión económica y a un perfil más desafiante, asociada a una estrategia tendiente al no alineamiento, al autodesarrollo y la autoconciencia. Vista como solución ante una situación de dependencia.

- c) una concepción “relacional” de autonomía, que tiende a consensuar posturas y criterios entre estados periféricos a partir del auge de regionalismos, asociada a una estrategia integracionista que incentiva y permite participar e influir (aún disintiendo con la potencia) en asuntos mundiales.

1.5. Estructura

Este trabajo de investigación está estructurado en cuatro capítulos. En el primero están las motivaciones, la problemática, hipótesis y objetivos, así como también la estructura de la investigación. Del mismo modo se encuentra definido el marco conceptual que permite visibilizar las diferentes visiones teóricas de la autonomía, así como un primer acercamiento al tema, planteando los modelos y las áreas de la política exterior argentina que serán analizadas en el desarrollo.

A partir del capítulo dos, se profundiza en el caso del “mecanismo 3+1”. Grupo integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos conformado ya en 2002 en carácter de mecanismo informal de consulta, cooperación e intercambio de informaciones y experiencias con el objetivo de, desde la Triple Frontera, coadyuvar a mejorar los niveles de seguridad globales. La actuación de Argentina en él permite analizar una estrategia nacional, de asociación y alianza con Estados Unidos en un tema relevante también para Argentina como lo es terrorismo (principalmente tras los ataques sufridos en el país durante la década del 90). Teniendo en cuenta este accionar, se pretende reconocer qué elementos de los destacados inicialmente permiten identificarse como signos implícitos y explícitos de los modelos teóricos de autonomía.

En el capítulo tres se aborda el proceso de integración regional. Partiendo de las iniciativas que desde el año 2000 anticiparon la conformación en 2004 de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) organismo abocado al desarrollo de un espacio regional integrado, resultado de un proceso de convergencia política e institucional. Dicho proceso ha permitido a Argentina enfocar sus objetivos regionales orientando su política exterior de forma conjunta a la vez que contribuir al crecimiento en importancia

de la región frente a Estados Unidos o potencias centrales, por ejemplo frente a las presiones por implementar el ALCA. A partir de esto se identifica que elementos de la teoría de la autonomía se encuentran presentes en este nuevo marco regional, a qué modelos es posible asociarlos y si es viable la idea de pensar una autonomía ya no desde el Estado, sino desde la región.

Por último, el capítulo cuatro trata la negociación y cancelación parcial de la deuda externa en el contexto de la histórica relación con el Fondo Monetario Internacional. El FMI actor relevante en tanto organismo de crédito para los gobiernos locales, pasó de ser percibido como “socio salvador” hasta la crisis de 2001, a transformarse en centro de críticas, acusado como uno de los responsables del colapso económico del país. A partir de 2003 comenzó a desarrollarse una nueva estrategia en la política exterior argentina, aún en el contexto de una situación financiera límite que exigía de Néstor Kirchner ser un negociador duro con el organismo. A lo largo de este capítulo se analiza no sólo el discurso y la práctica desde el Ejecutivo argentino, sino que se indaga en aquellos elementos que pueden identificarse como rasgos de autonomía a la vez que se pretende identificar la influencia de alguno o algunos de los modelos teóricos señalados inicialmente.

Capítulo 2

EL MECANISMO 3+1

2.1. La Triple Frontera: implicancias para Argentina

La conformación del Mecanismo 3+1 en 2002 por parte de Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, evidenció la importancia estratégica de la Triple Frontera, tanto en el nivel nacional/regional como en el internacional.

La Triple Frontera es una construcción histórica, surgida de la intersección de las ciudades de Foz de Iguazú (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) y Ciudad del Este (Paraguay). Su identificación como tal ha cobrado vigor en las últimas décadas, cuando el crecimiento poblacional y económico comenzó a acelerarse, principalmente a partir de la década de 1970, con la construcción de diversos medios de comunicación entre los países, la edificación de puentes y rutas, y luego con el desarrollo de la represa Itaipú, que atrajo mano de obra que acabó radicándose allí¹⁴.

La particular cercanía entre las ciudades ha permitido un fuerte comercio, en el que artículos electrónicos y todo tipo de productos importados comenzaron a ser vendidos en la ciudad paraguaya como puerto libre (declarada como tal en 1985) actuando como polo de atracción de turismo de compra a la par que permitió el crecimiento turístico y hotelero de Foz y Puerto Iguazú.

Pero la región se ha caracterizado (además de los importantes recursos naturales que alberga) por una importante diversidad étnica. Allí, la comunidad árabe es una de las

¹⁴ Josefina Lynn, “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?”, en Fredy Rivera Vélez (editor), *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito, Ecuador, FLACSO Ecuador, 2008, p. 57.

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 profesó, a diferencia de la primera que era católica, la religión musulmana.

Dicha impronta religiosa es otro de los elementos clave de la comunidad, que ha instalado en la región centros de lealtad nacional y diferentes centros religiosos además de establecimientos educativos, favoreciendo el mantenimiento y difusión de todas sus costumbres, inclusive el idioma árabe.

De la mano de la ebullición cultural y económica de la región, sumada a su particular ubicación entre los tres países, se ha favorecido indirectamente otra característica: las actividades ilegales, no sólo en el rubro comercial, sino también en el tráfico de personas, drogas, armas y lavado de dinero¹⁵. Prácticas que figuran como los delitos más comunes en la Triple Frontera.

En este contexto Ciudad del Este fue considerada como principal mercado negro de América Latina, asociada a actividades delictivas convertidas en el motor de su economía, que acabaron representando no sólo beneficios para la ciudad, sino para el total de ingresos del país.

Entonces si bien para Argentina, La Triple Frontera se constituyó como un inminente peligro desde un principio, fue durante la década del 90 cuando este se materializó al asociarse con quienes llevaron adelante los atentados terroristas más graves de la historia del país. Ello ocurrió al explotar un coche bomba cerca de la Embajada de Israel en Buenos Aires, el 17 de marzo de 1992 que causó 29 muertos y 242 heridos, atribuido a extremistas de Hezbollah con conexiones en la Triple Frontera. Del mismo modo, los investigadores han sostenido que Hezbollah, con el apoyo de Irán, llevó a cabo un segundo ataque empleando un coche bomba en el edificio principal de la Asociación

¹⁵ *Ibidem.* p. 60.

Mutual Israelita Argentina (AMIA) en Buenos Aires el 18 de julio de 1994. Entre las hipótesis se esgrimió la suspensión de la transferencia de tecnología nuclear argentina a Irán. En dicho atentado murieron 86 personas y otras 300 quedaron heridas, 67 de las víctimas se encontraban dentro de la AMIA y otras 18 en la vereda o en edificios aledaños.

A partir de ese momento, las sospechas sobre la zona se multiplicaron. Sucede que la misma, representa para los grupos terroristas fuentes potenciales de finanzas, el acceso a las armas ilegales y tecnologías avanzadas, movimiento y ocultación fácil y una población que simpatiza. De este modo, es llamativo que a pesar de que Ciudad del Este tiene una población de sólo 300.000 habitantes, consta de aproximadamente 55 bancos y casas de cambios diferentes y si bien la mayoría de los 20.000 habitantes árabes y musulmanes sostiene que sería imposible para los terroristas esconderse en medio de ellos y niega el envío de dinero al exterior para Hezbollah, no obstante, una minoridad de árabes y musulmanes no ocultan su simpatía y apoyo financiero, al cual ellos dicen es un partido político legítimo de Líbano¹⁶.

La conclusión de las investigaciones, en su momento, fue que parte de la comunidad islámica chiíta de la Triple Frontera habría servido como un eslabón en el atentado a la AMIA. Uno de los dos principales investigados fue Farouk Omairi, líder religioso chiíta y fundador de la mezquita de Foz do Iguazú, y a quien se consideraba simpatizante del grupo extremista y terrorista islámico Hezbollah. La otra parte que estuvo en la mira de los investigadores fue el clan Baharat, que financió la construcción de otra mezquita. 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 Rabbani, entonces agregado cultural de la embajada de Irán en Buenos

¹⁶ Teniente Coronel Philip K. Abbott, Ejército de los EE.UU, “Amenaza terrorista en el área de la Triple Frontera: ¿Mito o realidad?”, en *Military Review*, Enero-Febrero 2005 pp. 18- 23 disponible en

<http://usacac.leavenworth.army.mil/CAC/milreview/download/Spanish/JanFeb05/abbott.pdf>

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.¹⁷

Recién en 2003, diez años más tarde, la Secretaría de Inteligencia de Estado (SIDE) de Argentina, con la colaboración del FBI, el Mossad y otros servicios europeos elaboraron un informe donde se identificaba a un ciudadano apellidado Berro, Brru o Borro, como el atacante suicida y se afirmaba que el ingreso al país se había producido por la Triple Frontera. Dicho informe apuntaba a Irán como decisor del atentado y a la organización libanesa pro-iraní Hezbollah como quien lo llevó adelante. Señalaba a su vez, la entrada al país de libaneses por la Triple Frontera así como la de un explosivo plástico denominado C4¹⁸.

El renovado interés por la investigación y por el control de la Triple Frontera debe ser entendido además en el nuevo contexto inmediatamente posterior a los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Los mismos cambiaron la connotación del terrorismo a nivel mundial y, en el caso de Argentina, debe además sumársele el recambio presidencial y el compromiso de un nuevo gobierno dispuesto a investigar y reclamar por esclarecimiento de los episodios sucedidos en territorio nacional.

2.2. Estados Unidos y la seguridad hemisférica

El impacto de la política estratégica de Estados Unidos en América del Sur luego del 11-S puede interpretarse tal como lo hace Mónica Hirst, a través del concepto de

¹⁷ El 15 de julio día en que la Trafic se dejó a dos cuadras de la AMIA, en el estacionamiento Jet Parking, y el 18 de julio día del atentado, se recibieron dos llamados de cobro revertido desde Porto Alegre y salió un llamado al número del jefe de seguridad del Comité de Apoyo al Hezbollah en Brasil. Lo más notable es que a partir de esa fecha, apenas hubo dos llamados más, y luego las comunicaciones cesaron por completo. *Vide:* “AMIA: el nexa de la Triple Frontera”, *Clarín*, 1/12/2001. Disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2001/12/01/p-02601.htm>

¹⁸ “Galeano ya tiene en su poder el informe de la SIDE sobre la AMIA”, *Página12*, 23 de enero de 2003, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-15771-2003-01-23.html>

macrosecuritización de Barry Buzan¹⁹, entendiendo a las amenazas desde una perspectiva sistémica y abarcativa, semejante a la que predominó durante la Guerra Fría. Este concepto, entiende a la inseguridad en un sentido universal que afecta de manera generalizada a los Estados y sociedades, quedando éstos sometidos a las consecuencias combinadas de la globalización y unimundialización. De este modo, el hecho de que América del Sur sea una zona marginal para la política de seguridad estadounidense no la expone en menor medida a las presiones de la macrosecuritización. O en otras palabras, “no la deja exenta del encuadramiento estratégico mundial adoptado por Washington desde 2001”.²⁰

La presencia dominante de Estados Unidos en América del Sur contribuyó ya en los años 90, a generar una diferenciación respecto al resto de América Latina. Así, se configuró una zona de seguridad más cercana territorialmente a Estados Unidos (conformada por México, América Central y el Caribe) y un área de influencia (correspondiente a América del Sur, exceptuando Colombia que se asocia al primer grupo)²¹. Siguiendo este argumento, quienes integran la zona de seguridad restringen o pierden su autonomía estratégica dado que sus políticas de defensa obedecen completamente a las premisas de la seguridad estadounidense, a la vez que las amenazas provenientes de estas áreas se convierten en un tema de seguridad pública en Estados Unidos. Sin embargo, los países sudamericanos por su parte, conservan una relativa autonomía que oscila de acuerdo a las características propias de su política exterior, conservando un cierto margen de maniobra.

De este modo, es que puede interpretarse la reconfiguración y la importancia que la Triple Frontera comenzó a tener para Estados Unidos tras los atentados. Asociada a un espacio sin ley, donde la ilegalidad y la amenaza terrorista (sinónimo del mundo árabe y

¹⁹ Barry Buzan, *The ‘war on Terrorism’ as the new ‘macro-securitisation’?* Oslo, Oslo Workshop, Febrero 2006.

²⁰ Mónica Hirst, “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”, en Ricardo Lagos (comp.), *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa 2008, p. 4

²¹ *Vide*: Juan Gabriel Tokatlian, Roberto Russell, “Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos”, en Ricardo Lagos, *ibidem*, p. 209-235

musulmán) eran sus rasgos esenciales. Estos indicadores fueron precisamente, los que motivaron la inclusión de la región a lo que fue dado en llamarse como las “nuevas amenazas a la seguridad hemisférica” con especial atención a la presencia de supuestos grupos terroristas.

Ya en 1986 Estados Unidos había reglamentado que es deber del presidente presentar al Congreso la estrategia de seguridad de su gobierno y el 20 de septiembre de 2002 el entonces presidente George W. Bush cumplió con él. Bajo el título “The National Security Strategy of the United States of America”²² presentó un nuevo plan, rompiendo con muchos elementos de la política exterior de su antecesor Bill Clinton y asumiendo al mismo tiempo los retos que surgieron como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre del año anterior.

La estrategia plasmada en dicho documento se asoció a la búsqueda de la primacía estadounidense 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. En pos de ello se perfiló una concepción de seguridad global en la cual Estados Unidos aparecía como el último y único garante de la estabilidad y paz mundial²³.

Intermestic ha sido el término utilizado para designar la base conceptual de esta nueva “Doctrina Bush”²⁴ ya que la misma se basa 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 seguridad. Éstas, acompañadas por un fuerte moralismo llevaron a interpretar a todos los desenvolvimientos de la política

²² Disponible en www.whitehouse.gov/nsc/nss.html

²³ David García Cantalapiedra, “Una nueva estrategia de primacía: Gran Estrategia, la Administración Bush y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU”, en *UNISCI Discussion Papers*, Enero de 2003.

²⁴ Günther Maihold, “La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina”, *Iberoamericana*, III, 9, 2003, p. 189.

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 nacional.

Por lo tanto la nueva estrategia de seguridad nacional estadounidense, se nutrió de una perspectiva que esfumó las fronteras entre lo interno y lo externo. A la vez, amplió el espectro de percepción acerca de los peligros nacionales los cuales podían ahora ubicarse en una gama que incluía, desde la proliferación de armas nucleares hasta el tráfico de drogas o la migración como amenaza para el desarrollo nacional.

En este marco, la redefinición de los intereses de seguridad estadounidenses se manifestó también en las expectativas que el gobierno de George Bush puso sobre el compromiso de los países sudamericanos en la guerra contra el terrorismo. Desde la óptica de Washington, los focos principales de actividades terroristas en América del Sur se encontraban en Colombia y en la Triple Frontera. Por lo que se instó a definir nuevas políticas de colaboración, fortaleciendo la cooperación con material de inteligencia, diseño de políticas comunes de combate a las nuevas amenazas e implementación conjunta de medidas antiterroristas. Al alojar “células terroristas” la entidad que la región adquirió se asoció a dos elementos, la percepción como amenaza y la credulidad que la misma despertó²⁵.

La Triple Frontera ingresó así en la agenda no sólo de los gobiernos sino también del periodismo, contribuyendo a difundir la imagen de una zona que amenaza a la seguridad mundial.

A ello también se sumó la campaña de difusión del propio Departamento de Estado, que organizó seminarios tales como el desarrollado a fines de 2001 en Paraguay sobre “Prevención del terrorismo internacional y del crimen organizado en la zona de la Triple

²⁵ Marcela Donadio, “Del conflicto a la cooperación: los mecanismos de concertación en el Cono Sur”, *Revista Colección*, Año III, 1997.

Frontera”. En dicha ocasión, Francis Taylor coordinador para el antiterrorismo señaló: “Tenemos la preocupación compartida de que las organizaciones extremistas del Islam (...) utilicen esta zona pujante como base desde la cual apoyar el terrorismo. Como mínimo existen pruebas de que algunos elementos de la población de la Triple Frontera participan en varios tipos de prácticas criminales organizadas”.²⁶

El interés del gobierno estadounidense se centró de este modo, en perfeccionar los controles policiales y de inteligencia en las tres ciudades principales, dado que el FBI consideró al área como refugio de sospechosos. A la vez, actividades de inteligencia e informes preparados con fines antiterroristas indicaron la existencia de una “alianza informal” entre redes islámicas sospechosas y el crimen organizado, que involucraban a su vez a funcionarios o policías corruptos de los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay.

Se sostenía a su vez que los grupos Hamas, Hezbollah, Al Qaeda, Al- Jihad egipcia y Al- Gama’a al- Islamiyya probablemente estaban presentes y utilizaban el territorio como escondite para obtener recursos, reclutar cuadros y organizar atentados. Sin embargo, también se constataba que un número significativo había abandonado el área hacia otros países con menores controles como Chile y Venezuela²⁷.

Otra hipótesis que cobró relevancia en aquel momento como se mencionó anteriormente, unió dichas presencias con los atentados contra la comunidad judía de Argentina en 1992 y 1994. Por lo que este nuevo énfasis en el control de la zona produjo también, un resurgir de asociaciones nacionales en búsqueda de justicia ante un tema caro a la sociedad argentina.

Fue precisamente ante este clima de creciente presión externa pero también interna, que nace el Mecanismo 3+1, inspirado precisamente, en la política preventiva de Estados

²⁶ Silvia Montenegro y Verónica Beliveau, “Respuestas al terrorismo” en *Boletín de Prensa de la Embajada de Estados Unidos en Argentina*, 2006.

²⁷ Vide: Rex Hudson, *Terrorist and organized crime groups in the tri- border area of South America*, Federal Research Division, Library of Congress, Interagency Agreement with the United States Government, Julio 2003, disponible en <http://loc.gov/rr/frd>.

Unidos y en su lucha contra el terrorismo. Conformado en 2002, en carácter de mecanismo informal de consulta, cooperación e intercambio de informaciones y experiencias, el mecanismo 3+1 nace con el objetivo de, desde la Triple Frontera, coadyuvar en conjunto a mejorar los niveles de seguridad globales.

Sin embargo y a pesar de este espíritu inicial existieron ciertas resistencias, principalmente, por los recelos de los gobiernos locales ante el temor de la avanzada estadounidense frente a las atribuciones de la soberanía nacional, especialmente por temor a un avance del control del territorio.

De este modo, las cuestiones relativas a la seguridad hemisférica y la lucha contra el terrorismo en América del Sur implicó trabajar también sobre la debilidad de los estados regionales como garantes de la seguridad dentro de sus propias fronteras. Reclamo que se sumó al fortalecimiento de su presencia en la zona de la Triple Frontera, proveniente de Washington, y a la necesidad de atender dos tipos de agendas diferentes: una agenda de seguridad vinculada al modelo de Estado apto para luchar contra el terrorismo; y una agenda de diálogo, consenso y trabajo regional a la que se sumaban los propios problemas internos, sociales y económicos, principales reclamos de sus sociedades nacionales²⁸.

2.3. Kirchner, Estados Unidos y el compromiso en la lucha contra el terrorismo

Este es el contexto en que se inserta la llegada a la presidencia argentina de Néstor Kirchner en mayo de 2003, quien se sumó y comprometió a dar continuidad al compromiso aceptado por el anterior presidente, Eduardo Duhalde, de bregar por la lucha contra el terrorismo de cara al sistema internacional. Aunque como bien es sabido, la preocupación principal del entonces presidente aún residía en las serias consecuencias

²⁸ Anabella Busso, “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Buenos Aires, Publicación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007, p. 185.

económicas y sociales que el país todavía vivía luego de la eclosión del sistema financiero e institucional de diciembre de 2001.

A pesar de ello, Kirchner se comprometió desde un comienzo con las cuestiones de seguridad hemisférica y principalmente, con el esclarecimiento de los atentados a Argentina en 1992 y 1994. Así, en un claro mensaje hacia Estados Unidos respecto a sus intereses y reclamos en torno a la seguridad y el terrorismo, en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003, Kirchner afirmó: “Una relación amplia y madura con los Estados Unidos de América y los Estados que componen la Unión Europea, es lo que debe esperarse de nosotros”²⁹ para consecuentemente proclamar: “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”³⁰.

De forma similar, Kirchner enfatizó su compromiso contra el terrorismo y retomó la experiencia argentina al comparar el 11-S con los atentados a la AMIA y la Embajada israelí durante su primera participación en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Allí, el 25 de Septiembre de 2003 expresó:

“Repudiamos aquí con firmeza las acciones del terrorismo. Sabemos lo que estamos diciendo, nosotros hemos sufrido en carne propia en los años 1992 y 1994 nuestras propias Torres Gemelas, los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA significaron la pérdida de más de 100 compatriotas. Podemos dar testimonio de la necesidad de luchar con efectividad contra la existencia de las nuevas amenazas que constituyen el terrorismo internacional.

La vulnerabilidad frente a este flagelo de todos los países que integran la comunidad internacional sólo podrá disminuir con una inteligente acción concertada y multilateral sostenida en el tiempo. La lucha contra el terrorismo

²⁹ Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

³⁰ *Ibidem*.

exige una nueva racionalidad, estamos ante un enemigo cuya lógica es provocar reacciones simétricas a sus acciones (...) Legitimidad en la respuesta y respaldo de la opinión pública internacional son dos presupuestos básicos para enfrentar esos nuevos fenómenos violentos.

(...)La sola respuesta de la fuerza, por más contundente que ésta 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 aludimos”³¹.

Así, Argentina se sumó a la lucha contra el terrorismo, por razones históricas de seguridad (los atentados del terrorismo islámico en Buenos Aires en 1992 y 1994) aunque también incluyó otras más pragmáticas, como la necesidad de conseguir apoyo externo y ayuda económica que le permitieran palear la difícil situación económica y social a la vez que fortalecer la debilidad política (de un presidente votado por apenas el 22% del padrón electoral)³².

Finalmente la situación del terrorismo en la Triple Frontera, volvió a estar en la agenda cuando, invitado por el presidente de los Estados Unidos George W. Bush, el 23 de julio de 2003, el presidente Kirchner viajó a Washington. Allí, ambos mandatarios reconocieron la necesidad de colaboración en el tema³³.

También posteriormente, en diciembre del mismo año y por iniciativa del gobierno estadounidense, se encontraron en Asunción delegaciones oficiales de los gobiernos de

³¹ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de Septiembre de 2003, disponible en <http://archivohistorico.educ.ar/content/discurso-n-kirchner-en-la-58%C2%B0-asamblea-naciones-unidas>

³² Pablo Martínez, Luis Tibiletti, “La evolución reciente de la relación estratégica Argentina - Brasil y su proyección en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”, en Gladys Lechini y otros, *Argentina y Brasil. Venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Río de Janeiro, Brasil, editora Revan, 2009, p. 231.

³³ Alfredo Bruno Bologna, “La autonomía heterodoxa de la política exterior de Néstor Kirchner”, en Alfredo Bologna, *La política exterior de Cristina Fernández. Apreciaciones promediando su mandato*, Rosario, UNR editora, 2010, p. 25.

Argentina, Brasil, Paraguay y Estados Unidos, con el fin de analizar acciones preventivas contra el terrorismo. Allí, Leila Rachid Ministra de las Relaciones Exteriores de la República del Paraguay aseveró, “la lucha contra el terrorismo es el primer gran test que impone el siglo XXI y en virtud de ello, corresponde a los países de la región demostrar, a través de acciones concretas, la voluntad de superar ese desafío”³⁴.

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. Para ello, la delegación argentina propuso que el sistema de control integrado informatizado migratorio (que ya estaba acordado con Paraguay) sea implementado en la Triple Frontera.

Asimismo, las delegaciones instaron a elaborar controles de transporte transfronterizo de valores conjuntamente con los representantes de aduanas y migraciones. Los representantes de Estados Unidos, ofrecieron apoyo en capacitaciones mediante cursos y seminarios asociados al lavado de dinero, comercio y métodos de evasión de impuestos para la financiación del terrorismo. Del mismo modo, propusieron un programa de visitas a las fronteras de Canadá y México, programa desarrollado en el marco del Comité Interamericano contra el Terrorismo- CICTE.

En relación a la problemática del lavado de dinero y financiación del terrorismo, se remarcó el papel de las Unidades de Inteligencia Financiera, sobre el cual la delegación argentina propuso la implementación de una matriz para el intercambio de información entre todas las instituciones vinculadas a la actividad a fin de unificar criterios y maximizar la efectividad del intercambio.

³⁴ Pedro Brieger, “La política exterior en la era Kirchner”, paper presentado en el seminario “Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergencias e desafios”, organizado por la Fundación Friedrich Eber, Sao Paulo, 29-30 de septiembre de 2009.

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 antiterroristas³⁵.

Durante 2005 y en oportunidad de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, la cual contó con la presencia del entonces presidente George Bush, Kirchner ratificó junto a sus pares, la condena al terrorismo la cual quedó plasmada en el punto 68 del documento final del encuentro:

“68. Manifestamos que el terrorismo afecta el normal funcionamiento de nuestras sociedades e incide negativamente en nuestras economías, en los mercados de trabajo y especialmente en la generación de empleo. Para mantener un ambiente que fomente la prosperidad económica y el bienestar de nuestros pueblos, tomaremos todas las medidas necesarias para prevenir y combatir el terrorismo y su financiación en cumplimiento pleno de nuestros compromisos en el marco del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados”³⁶.

Dicha postura, también fue expresada por el propio Kirchner en la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York en otras dos oportunidades. La primera, fue septiembre de 2005, al votar y aprobar por unanimidad dos resoluciones, propuestas por Gran Bretaña, dirigidas a prohibir la incitación al terrorismo y mejorar mecanismos para prevenir los conflictos armados³⁷. En la misma oportunidad, firmó, el Convenio Internacional para la represión de los actos de Terrorismo Nuclear, así como también refrendó el criterio de luchar contra la financiación del terrorismo. Además, expresó:

³⁵ Vide: Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1, Diciembre de 2003, disponible en www.cicte.oas.org/Database/ComunicadoGrupo%203+1-SPA.doc

³⁶ IV Cumbre de las Américas, *Declaración de Mar del Plata “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”*, Mar del Plata, Argentina 2005.

³⁷ Vide: “En la ONU, Kirchner criticó al Fondo y condenó al terrorismo”, *Clarín*, 15 de septiembre de 2005, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2005/09/15/elpais/p-00301.htm>

"La Argentina condena el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones pues se trata de una práctica que afecta el primer derecho fundamental de todos los seres humanos, que es el derecho a la vida. Nada puede justificar el ataque indiscriminado a civiles inocentes y a no combatientes, cualquiera sea el motivo o el agravio que se enuncie para justificar los atentados"³⁸.

La segunda oportunidad ocurrió en septiembre de 2006, cuando en su discurso ante el pleno de la Asamblea General de la ONU, el presidente Kirchner se refirió entre otros, a la seguridad internacional como principio orientador de la política externa del país al expresar:

“La acción internacional de la República Argentina se inspira en los valores de la democracia representativa, del respeto a los derechos humanos fundamentales y de la defensa activa de la paz y la seguridad internacional. Estos principios, compartidos por la inmensa mayoría del pueblo argentino orientan nuestra gestión de gobierno y fundamentan las decisiones que la Argentina toma en el ámbito de su política exterior”³⁹.

En la misma ocasión, Kirchner remarcó su condena a los atentados del 11-S comparando la situación con lo sucedido en los 90 en Argentina contra la comunidad judía y enfatizando en su compromiso y colaboración en la lucha contra el terrorismo. En sus propias palabras:

“A cinco años de los atentados que conmovieron a esta ciudad y al mundo, queremos condenar con firmeza la grave amenaza del terrorismo global. Argentina considera que todos los actos de terrorismo son criminales e injustificables y no acepta ningún argumento que intente justificar tal metodología. Los argentinos hemos sufrido dos atroces atentados en la década del 90, a la Embajada de Israel y a la sede de la Asociación Mutual Israelita

³⁸ Vide: “Cronología de un reclamo. Néstor Kirchner ante la ONU”, *Tiempo Argentino*, 8 de julio de 2011, disponible en <http://tiempo.infonews.com/notas/nelstor-kirchner-ante-onu-2003>

³⁹ Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2006.

Argentina, que conmovieron a nuestra sociedad y luchamos aún, a pesar del tiempo transcurrido, por lograr el esclarecimiento y castigar a los culpables.

Pensamos que para enfrentar con éxito esta amenaza criminal debemos llevar a cabo una acción multilateral sostenida en el tiempo y actuar con legitimidad en la respuesta”⁴⁰.

Posteriormente, en diciembre del mismo año, tuvo lugar en Buenos Aires una nueva reunión plenaria del Mecanismo 3+1 sobre la seguridad en la Triple Frontera, contando con representantes de Brasil, Paraguay, Estados Unidos y Argentina. En dicha ocasión, el Embajador Luis Cappagli, Director General de Política Exterior de la Cancillería Argentina recordó el inicio del grupo como una “demostración continua del compromiso de los países en la lucha contra el terrorismo y otras actividades ilícitas”⁴¹.

Asimismo, se destacaron las actividades de cooperación en pos de mejoras en la seguridad de la triple frontera así como la importancia política, económica y cultural de la zona en el proceso de integración de los tres países⁴². Por su parte, las demás delegaciones ratificaron su condena al terrorismo y su compromiso para continuar los trabajos en el seno del grupo así como también señalaron la necesidad de promover el desarrollo de la región para contribuir a la prevención de los crímenes transnacionales.

En la misma ocasión las delegaciones evaluaron la situación de seguridad y el estado de implementación de las medidas propuestas en las reuniones anteriores. El delegado argentino describió las mejoras en el control aduanero en lo atinente a la descentralización operativa y a la centralización de la información de inteligencia que permitió, entre otras cuestiones, incrementar la capacidad de respuesta⁴³.

⁴⁰ *Ibidem*.

⁴¹ *Vide*: Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1, Diciembre de 2006, disponible en <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf>

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ibidem*.

Por otro lado, se mencionaron los beneficios de la implementación, junto a Estados Unidos, de las Unidades de Transparencia Comercial, así como la creación del Centro Regional de Inteligencia en Foz de Iguazú dedicado a la coordinación de actividades de inteligencia criminal entre las fuerzas de los países que comparten la triple frontera⁴⁴ y las tareas de patrullaje que las fuerzas de seguridad de los tres países realizan en las aguas del Lago Itaipú, recursos adyacentes y en los cursos de agua fronterizos argentino-paraguayos.

Entre los acuerdos logrados, las delegaciones se comprometieron a incrementar el intercambio de información sobre control fronterizo y migratorio y la adopción de estándares internacionales para documentos de viaje (importantes para prevenir la utilización de documentos falsos por parte de organizaciones criminales o terroristas).

En sentido similar, y en referencia a los trabajos en el ámbito del Comité Contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, las delegaciones reafirmaron el compromiso de sus países con la plena implementación de la Resolución 1373 (2001)⁴⁵ del Consejo de Seguridad y con el perfeccionamiento de las medidas para prevenir los actos terroristas⁴⁶. Destacaron también la importancia de la emisión de alertas anticipadas entre Estados, del pronto intercambio de informaciones para prevenir y/o reprimir actos ilícitos, de la denegación de refugio a quien financie, planee o cometa actos de terrorismo, o preste apoyo a dichos actos o proporcione refugio a quienes los cometan.

⁴⁴ Josefina Lynn, *op.cit.* p. 73.

⁴⁵ La resolución 1373 (2001) fue aprobada por el Consejo de Seguridad de la ONU el 28 de Septiembre de 2001, la misma decide que todos los Estados prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo; Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos con intención de que se utilicen o utilizarán para perpetrar actos de terrorismo; congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros de personas que intenten cometer actos de terrorismo; así como pide que se adopten todas las medidas necesarias para prevenir tales acciones entre otros. Texto completo de la resolución disponible en http://www.cinu.org.mx/multi/ter/documentos/S_res_1373.pdf

⁴⁶ *Vide*: Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1, Diciembre de 2006, disponible en <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf>

Asimismo, señalaron como central la cooperación en las investigaciones criminales en el marco del proceso legal y el compromiso en la ratificación y plena implementación de los instrumentos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo internacional.

En su comunicado puede leerse además, el reconocimiento del accionar de grupos criminales y terroristas en cuanto a su dependencia de fondos ilegales por lo cual los miembros del mecanismo 3+1 acuerdan seguir analizando los flujos financieros originados en la región con vistas a identificar posibles transacciones sospechosas.

Otra de las conclusiones de la reunión fue la reafirmación por parte de las delegaciones y en cuanto a la información disponible, de la ausencia de actividades operativas de terrorismo en el área de la triple frontera. Por su parte, Estados Unidos aportó información relativa a una lista de nueve individuos y dos entidades que podrían vincularse al financiamiento del terrorismo, sin embargo, Argentina, Brasil y Paraguay sostuvieron que dicha información no aporta nuevos elementos que pudieran permitirles afirmar la existencia de actividades terroristas en la región, incluyendo su financiamiento⁴⁷.

A pesar de estas diferencias y de la falta de evidencias sobre acciones de grupos terroristas en la región, es de destacar el resultado de este proceso vivido luego del 11 de septiembre de 2001 con la creación de un espacio de cooperación. El mismo permitió, principalmente a Brasil y Argentina, aplicar una política inteligente y astuta frente a los embates de los sectores locales y más reaccionarios de Estados Unidos al involucrar a los propios organismos de seguridad estadounidenses en una acción coordinada en la zona. De esta manera además de constituir una prueba sobre las capacidades de accionar conjunto entre “socios del sur”, se logró alejar el fantasma de una así llamada “zona sin ley” que pudiera servir de pretexto para una intervención extranjera en la región.

Fruto de ello, el propio Departamento de Estado de los Estados Unidos debió acabar aceptando que no contaba con indicios suficientes para sostener que en esa zona

⁴⁷ *Ibidem.*

operaban grupos del terrorismo islámico⁴⁸ a pesar de los varios años de investigación y coerción sobre los Estados parte en la región, con el pretexto de la presencia de grupos como Hezbollah en sus fronteras.

2.4. La autonomía ante temas estratégicos

Ahora bien ¿cómo puede vincularse el discurso y accionar de Argentina en su política exterior frente al mecanismo 3+1 con los modelos de autonomía? ¿Qué modelo de autonomía ejerce influencia en esta área de la política exterior?

Si tenemos en cuenta el contexto y la sucesión de hechos que rodean la conformación del Mecanismo 3+1 así como la relación de Argentina con Estados Unidos en tanto que Estado central podemos detectar los siguientes puntos:

- Contexto de crisis (en Argentina consecuencia de la crisis de 2001, en Estados Unidos resultado de los atentados de septiembre del mismo año)
- Relativa debilidad en el poder estatal/Ejecutivo.
- Reconfiguración de estrategias internas y externas.
- Lectura del sistema internacional que separa a la región sudamericana del centro pero que permite ciertos acuerdos.
- Delimitación de enemigos comunes: terrorismo
- Sintonía en cuestiones estratégicas (colaboración en áreas como seguridad y terrorismo)
- Incipientes alianzas regionales.

⁴⁸ Cabe destacar que el informe final apareció recién en 2012. *Vide*: Christine Folch, “Trouble on the Triple Frontier”, *Foreign Affairs*, 6 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier> 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-impresa/politica/estados-unidos-concluye-que-no-hay-terrorismo-en-triple-frontera-454964.html>

- Cierta nivel de desconfianza hacia el hegemón compartido con la región.

Atendiendo a ello, ¿cómo puede pensarse en un modelo de autonomía aliado con el poder central? O de otro modo ¿pueden darse acciones autónomas con elevado nivel de coincidencia con una gran potencia?⁴⁹ Para intentar resolver este interrogante se sistematizará a través de una serie de variables las acciones emprendidas por Argentina durante el gobierno de Kirchner en el área de seguridad y puntualmente hacia el mecanismo 3+1.

Mecanismo 3+1 política exterior área: Defensa y Seguridad

<i>Variables</i>	<i>Si/No</i>
¿Tiene relación con la potencia central?	Si
¿Coincide su accionar con las expectativas del Estado central en el tema?	Si
¿Participa/colabora de manera directa en acciones estratégicas diseñadas por el estado central en el área?	Si
¿Toma decisiones sin tener en cuenta otros actores regionales?	No
¿Su estrategia está atada a la decisión de la potencia central	No

⁴⁹ Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y neutralidad en la Globalización: una readaptación contemporánea*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010, p. 139.

Si partimos de los puntos tenidos aquí en consideración y confrontamos con la sistematización realizada inicialmente entre modelos de autonomía, resulta imperioso tener en cuenta además, otros factores. Por ejemplo, si bien existe un acuerdo en esta área precisa de la política exterior con la potencia, ello no implica que Argentina comparta la postura en otras. Del mismo modo, la concepción verticalista (centro/periferia) inherente a Kirchner sobre el sistema internacional (visibilizada también en la desconfianza ante el creciente interés de Estados Unidos en la Triple Frontera) no deja de lado la posibilidad de generar respuestas propias desde la periferia, asociadas por ejemplo al aumento de consultas y a los estrechos vínculos que Argentina establece con Brasil y Paraguay fortalecidos a partir de la instauración del Mecanismo. A través de los cuales, es posible entender una gradual coordinación de decisiones así como la creciente importancia de la región ante los “espacios” de poder que Estados Unidos deja “librados”.

De este modo atendiendo a la existencia de una interpretación del sistema dividido en centros y periferias, en el que se reconoce y respeta la existencia de un Estado hegemónico o potencia, se reconocen también ciertos márgenes de maniobra que son los que permiten a las periferias intentar tomar decisiones de un modo más independiente, aunque manteniendo en áreas clave el acuerdo. Aquí es donde la posición argentina frente al Mecanismo 3+1, en tanto estrategia de política exterior, puede con mayor precisión ser asociada a una concepción heterodoxa de la autonomía.

El modelo de autonomía heterodoxa ideado por Juan Carlos Puig en el contexto sudamericano propio de los años 70 y 80 del siglo XX, intentó analizar la situación regional y las posibles salidas hallando modos alternativos de revertir ese “periferismo permanente”⁵⁰. Para ello se adoptó la perspectiva incrementalista y progresiva, que evitó la inacción. La misma fue de algún modo, una mixtura entre los datos de la realidad y

⁵⁰ Juan Carlos Puig, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Venezuela, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 35.

los objetivos y aspiraciones estatales que pretendían a través de una idea-fuerza darle contenido a las políticas exteriores⁵¹.

La teorización de Puig sobre la autonomía como concepto útil para analizar la política exterior así como para modificar el carácter dependentista, lo llevó a establecer un “orden de repartos” en función del cual identificó tres tipos de actores: repartidores supremos, intermedios y beneficiarios. En caso de los repartidores supremos su función tiene un doble carácter, establecer criterios supremos de reparto y supervisar su aplicación. Pero además, Puig reconoció la existencia de posibilidades de autonomización para los estados de menor poder relativo (los intermedios). A su entender, los repartidores supremos no pueden imponer su voluntad en todas las situaciones, dado que “los propios criterios en los que se asienta el régimen los constriñen y limitan” además de que en decisiones concretas deben tener en cuenta el creciente poder de los repartidores intermedios.⁵²

Esta visión del sistema internacional llevó a Puig a considerar que una de las claves para alcanzar la autonomía era el reconocimiento de los “condicionamientos propios del mundo real”. Ello implica que la autonomía debe ser fiel reflejo de la profunda percepción que de la realidad internacional tengan las elites funcionales, ya que “todo proyecto autonomista requiere movilizar recursos de poder”. Este es uno de los aspectos más relevantes del marco teórico en el análisis ya que enfatiza la variable contexto. En este sentido, la autonomía (entendida como variable dependiente) se explicaría en parte según el ambiente internacional, por lo que las decisiones del Estado son tomadas en base a la situación internacional imperante⁵³.

⁵¹ Miryam 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, Víctor Klagsbrunn y Williams Goncalves, *Argentina y Brasil venciendo preconcepciones. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Brasil, editorial Revan, 2009.

⁵² 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*, Buenos Aires, ediciones Pía, 2011, p. 54.

⁵³ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*, p. 21.

Aplicando este esquema al caso aquí estudiado, podemos observar que el contexto post atentados del 2001 en Nueva York, la crisis argentina de 2001 y razones históricas asociadas a los atentados locales, impulsan a Kirchner a asociarse con Estados Unidos a través del Mecanismo 3+1 de seguridad en la Triple Frontera, conociendo, a su vez, la relevancia que la cuestión seguridad hemisférica y la amenaza terrorista tenían para Estados Unidos.

Otro de los elementos de la teorización de Puig que debe tenerse en cuenta es la existencia, dentro de su estructurada visión del sistema internacional de tres actores, de ciertos factores que flexibilizan dicho sistema, brindando márgenes de maniobra que pueden ser aprovechados para aumentar ciertos grados de independencia. Esto es lo que Helio Jaguaribe entendió como aprovechamiento de la “permisividad internacional”⁵⁴ para construir autonomía y lo que Puig también asoció al surgimiento de una “solidaridad estratégica”. En el caso aquí analizado esto puede vincularse al contacto entre los países de la región y a la construcción de una visión común ante el avance estadounidense en ella, que permitió cimentar vínculos que se expandirían en el tiempo más allá de las cuestiones de seguridad internacional por ejemplo, a cuestiones económicas o de integración e institucionalización.

Por otro lado, si bien el autor reconoce la existencia de fuertes discrepancias⁵⁵ con la potencia, entiende que hay un conjunto de cuestiones sobre las que existen acuerdos. Dichas cuestiones se vinculan a lo que desde la propia superpotencia es considerado como “estratégico”. En palabras del autor, esta concepción de la autonomía implica que quienes detentan el poder de un Estado siguen aceptando la conducción de la potencia dominante, evitando la confrontación en “cuestiones estratégicas” en las que actúan en

⁵⁴ Helio Jaguaribe, “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”, en Eduardo Hill y Luciano Tomassini, *América Latina y el nuevo orden económico internacional*, Buenos Aires, editorial Belgrano, 1982.

⁵⁵ Las diferencias son marcadas según Puig 1) En el modelo de desarrollo interno que puede 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.

consonancia⁵⁶. Para ello, “la estrategia adecuada para implementar esta política, desde el punto de vista de un Estado periférico y dependiente, es la de reconocer con razonable exactitud el punto crucial en el que los intereses cotidianos se convierten en vitales⁵⁷.”

Dichos asuntos estratégicos en los que hay acuerdo, están marcados por la predisposición de la potencia a usar todos los recursos, inclusive la fuerza para obtener la obediencia. En este punto, el caso del mecanismo 3+1 puede encuadrarse perfectamente, al tratarse en una coyuntura tiempo-espacio que transforma al terrorismo en un tema de primer nivel que produjo en Estados Unidos, en tanto superpotencia, una modificación de su doctrina de seguridad así como de su estrategia de política exterior.

Consecuentemente es relevante considerar aquí que este accionar junto a Estados Unidos durante la presidencia de Néstor Kirchner, no sólo se encuentra en el aval al mecanismo de seguridad en la Triple Frontera y en el énfasis con que el propio presidente trató la cuestión del terrorismo en sus discursos (tanto dentro como fuera de Argentina). Sino que también puede hacerse extensivo a otros hechos pertenecientes al mismo terreno de la política exterior. Por lo que si bien en términos generales podría decirse que este tipo de vinculación estratégica con el mundo excede los asuntos vinculados al área, las cuestiones de seguridad resultan un tópico de fundamental importancia en el funcionamiento del autonomismo heterodoxo.

Caben mencionar así la firma de los siguientes acuerdos: Convención Internacional para la Represión del Financiamiento al Terrorismo aprobada por la Organización de las Naciones Unidas, la Convención Interamericana contra el Terrorismo de la Organización de los Estados Americanos y el Convenio de 2005 firmado por el entonces titular de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Alberto Abad y el embajador Lino Gutiérrez en representación de Fronteras de los Estados Unidos. A través de este último, Argentina se constituyó en el primer país latinoamericano en sumarse a la iniciativa de seguridad de los contenedores, siendo además el primero en implementar este programa

⁵⁶ Luis Dallanegra Pedraza, *Realismo sistémico estructural: Política Exterior como “construcción” de poder*. Córdoba, Argentina, Edición del autor, 2009.

⁵⁷ Juan Carlos Puig, *op. cit.* 152-153.

de seguridad portuaria, programa considerado como uno de los aspectos vitales de la lucha antiterrorista por Estados Unidos⁵⁸.

A su vez, este tipo de conductas tienen que ver con la búsqueda de un proyecto que convenga a los intereses del país en el contexto del sistema internacional vigente, a la vez que con aprovechar los espacios que dejan las debilidades y/o errores de las potencias. De este modo, la situación geopolítica le ofrece a la Argentina la posibilidad, en tanto Estado mediano, de combinar restricción y colaboración (este último sobre todo en temas puntuales como terrorismo) en su vinculación con la gran potencia hemisférica.

De este modo, podemos percibir cómo determinadas acciones, discursos y documentos reflejan en la lógica del Mecanismo 3+1 una sintonía por parte de Argentina en cuestiones como el terrorismo y la seguridad hemisférica que han tenido una gran significación tanto para Argentina como para los Estados Unidos, fundamentalmente, desde el punto de vista estratégico.

La autonomía heterodoxa ha sido en este sentido una base teórica implícita que ha acompañado la estrategia kirchnerista en el ámbito, permitiendo poner en la escena internacional un tema doloroso para el país como los atentados de 1992 y 1994, a la vez que detectar un área común de trabajo y cooperación con Estados Unidos. Ello decantó además en un aumento de la confianza, así como en la generación de nuevos espacios o márgenes de maniobra con sus socios regionales en la Triple Frontera. Tal coordinación de objetivos y metas permitió dar el puntapié inicial a los que serían sus ejes en política exterior en los años venideros, por ejemplo, respecto a la integración sudamericana.

⁵⁸ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.* p. 33.

Capítulo 3

INTEGRACIÓN REGIONAL: DEL ALCA A LA UNASUR

3.1. Sudamérica y la integración en perspectiva histórica

Si bien la integración de la región sudamericana es un proceso que comprende varias décadas, es posible afirmar que la misma ha sufrido variaciones y se ha visto acelerada en los últimos años.

Para comenzar es preciso señalar, siguiendo a Félix Peña, que la región sudamericana puede ser entendida como un “subsistema político internacional diferenciado”, atendiendo a características tales como la geografía, la vecindad y la historia a las que se suman también hoy, la presencia de ciertos recursos compartidos y la proximidad de sus mercados. Es a partir de dichas semejanzas que resulta una agenda de cuestiones dominantes (políticas, económicas y sociales) que reflejan problemas y oportunidades comunes, así como exigen también, respuestas colectivas⁵⁹.

Sin necesidad de remontarse demasiado en la historia, es posible reconocer que ya en las primeras décadas del siglo XX se plantearon propuestas orientadas a impulsar la institucionalización del espacio geográfico sudamericano, mediante iniciativas que en general promovían la idea de una “Unión Sudamericana”. En aquellos años, la visión se enfocaba especialmente en el sur de la región. Así, por ejemplo incluso las propuestas originales que condujeron a la constitución de la Asociación Latinoamericana de Libre

⁵⁹ Félix Peña, “La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse?”, en *Nueva Sociedad*, enero- febrero de 2009, ISSN: 0251- 3552.

Comercio (Alalc) se referían a los países del sur, en general identificados como del “Cono Sur”, que en su versión más amplia incluía a Bolivia y Perú⁶⁰.

Sin embargo a pesar de la existencia de diferentes iniciativas de integración, el espacio sudamericano se mantuvo dominado por una fuerte lógica de fragmentación, alimentada por conflictos territoriales y por las tensiones en torno de los recursos compartidos.

Fue recién en la década de 1980 cuando la mayoría de los conflictos territoriales pudieron finalmente ser superados y en un contexto favorecido por el retorno de la democracia, se contribuyó a instalar la lógica de la integración en las relaciones internacionales. Desde aquel entonces, además de su finalidad económica, la integración fue percibida como un medio para fortalecer los valores y las instituciones democráticas.

A fines de los 80 el creciente entendimiento en el viejo ABC (triángulo del sur de las Américas conformado por Argentina, Brasil y Chile) generó un embrionario núcleo duro de integración, con influencia económica y política en todo el espacio sudamericano. Este núcleo duro se institucionalizó ya en los 90, en el Mercado Común del Sur (Mercosur, integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) a partir de la firma del Tratado de Asunción, en abril de 1991. En 1994 el Mercosur adquirió personalidad jurídico-institucional para los países miembros y, más tarde, agregó como países asociados a Chile y Bolivia en el año 1997, Perú en 2003, y Colombia, Venezuela y Ecuador en 2004.

Sin embargo durante los 90, la iniciativa de los países socios que integraron el Mercosur, expresó una visión de regionalismo abierto, apuntando a la compatibilidad de la agenda interna y externa en un contexto internacional impulsado por las nuevas formas de globalización que propuso el fin del siglo XX⁶¹.

⁶⁰ En alguna medida, la Alalc fue resultado de la visión política del presidente argentino Arturo Frondizi, junto con otros líderes de la región. El interés de México en participar de la iniciativa explica que finalmente la organización creada por el Tratado de Montevideo de 1960, así como el proceso de integración comercial desarrollado en su ámbito, tuvieran un alcance latinoamericano y no solo sudamericano

⁶¹ Carlos Piñeiro Iñiguez, *La nación suramericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2004, p. 142.

El modelo de “regionalismo abierto”, que rigió esta etapa de la integración puede ser definido como “el proceso surgido de la conciliación de la interdependencia interestatal, nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial con vistas a una liberalización comercial, estimulado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural entre los países de la región”⁶². El regionalismo abierto se basó así, en el equilibrio y armonía entre el multilateralismo y la liberalización de carácter regional, impulsado por acuerdos de carácter preferencial para promover tanto la apertura económica como el aumento de la competitividad de los países.

Inserto en la lógica del paradigma estructuralista de las relaciones internacionales, su surgimiento, identificado como el nuevo regionalismo latinoamericano, nació del tránsito hacia un pensamiento pragmático en relaciones económicas internacionales en un marco de liberalización gradual y progresiva de las economías⁶³.

La práctica del regionalismo abierto permitió una relación recíproca entre los países vecinos que aumentaron la interdependencia entre los mercados regionales. El proceso de formación de bloques económicos representó mucho más que la creación o derivación del comercio; implicó la movilización de importantes fuerzas político-sociales, además de los actores económicos que participaron directamente en el proceso, generando una nueva trama de complejas vinculaciones, interacciones y redes intersociales y estatales.

3.2. La “nueva izquierda” y la búsqueda de nuevos modelos de integración

Fue durante la misma década de los 90, que los gobiernos de los países de la región incentivados por las promesas de la nueva era de la globalización, el fin del mundo bipolar y la nueva hegemonía estadounidense, apoyaron el Consenso de Washington, y

⁶² CEPAL, *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1994, p.12.

⁶³ *Vide:* Raúl Bernal-Meza, *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 67-81-188

promovieron en sus países las reformas desde allí incentivadas. Sin embargo, los resultados no fueron los esperados. Las privatizaciones y la apertura de mercado acabaron pasando factura. A ello se sumó un profundo desgaste social y económico evidente desde principios del siglo XXI, que acabó transformándose en deseo de cambio efectivo en la política de los países.

En ese marco, las propuestas de la izquierda con un fuerte llamamiento social, fueron ganando espacio en la vida política regional. El giro político hacia la izquierda en la región fue el reflejo del rechazo de la sociedad a las políticas neoliberales aplicadas en estos países. Las llegadas a las presidencias de Hugo Chávez en Venezuela (1999), Ignacio Lula Da Silva en Brasil (2003), Néstor Kirchner en Argentina (2003) Michelle Bachellet en Chile (2006), Evo Morales en Bolivia (2006) son muestras de ello.

La redefinición del perfil y de la identidad de las fuerzas políticas en la región puede definirse con rasgos generales de la izquierda, entendiendo como tales 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 por último el combate al autoritarismo⁶⁴, los cuales han actuado como generadores de una identidad colectiva que ha permitido y favorecido la integración.

De la mano de la crisis del neoliberalismo y de las victorias de los partidos de izquierda en Sudamérica (que pusieron en evidencia las exigencias de la sociedad hacia a las instituciones y el espectro político en general, para incluir en sus prácticas instrumentos efectivos de bienestar social y económico) llegó el agotamiento y fin del “regionalismo abierto”.

⁶⁴ Demetrio Boersner, “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, n° 197, mayo-junio/2005, p. 100-113, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3262_1.pdf

Dicho modelo predominante en la década anterior y desarrollado tanto a través del MERCOSUR y la Comunidad Andina de las Regiones (CAN; Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) dio paso a partir del 2000 a la concreción de una nueva forma de regionalismo calificado por algunos de “posliberal”⁶⁵. Este último, a diferencia del primero, comenzó a tener en cuenta nuevas dimensiones además de la económica, priorizando materias relacionadas con la integración política, la seguridad o la respuesta a problemas sociales y medioambientales de carácter regional.

En este modelo y contexto es que se inscriben la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América- Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Unión de las Naciones Sudamericanas (UNASUR). Ambos con el objetivo de ampliación de la agenda y la articulación política de la región, a partir de una profunda defensa de la democracia, como medio para ganar capacidad de respuesta a los desafíos globales y a las imposiciones de las potencias de forma mancomunada, resignificando el concepto de autonomía y por ende, generando nuevas estrategias acordes a su visión del mundo.

De esta forma, puede interpretarse este cambio en la forma de la integración como una estrategia empleada por Estados periféricos (o de segundo o tercer orden⁶⁶) para restringir el poder de la superpotencia. La misma puede asociarse a lo que Stephen Walt denominó como un “soft balancing” o balance suave⁶⁷.

En este sentido, los esquemas estratégicos de oposición podrían, de forma simplificada, entenderse como: *a)* de una provocación abierta a Estados Unidos o *b)* como un “desafío limitado” a los intereses de la potencia. El primer tipo, es el desplegado por quienes perciben a Estados Unidos y su política exterior y de defensa como manifiestamente

⁶⁵ Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América Latina*, Barcelona, Fundación CIBOB, 2010.

⁶⁶ Sobre esta distinción *Vide*: Samuel Huntington, *op. cit.*

⁶⁷ Según Walt, las estrategias oposición frente a la primacía de Estados Unidos pueden ser: balancing (del cual el soft balancing es un subtipo); balking; blackmail; binding y deligitimation. *Vide*: Stephen Walt, *Timing American Power: The global response to U.S. primacy*, New York, W. W. Norton, 2005, pp 109- 180.

hostil a sus intereses, tanto desde lo estratégico como desde lo ideológico⁶⁸. La segunda variante mientras tanto, es aquella que emplean quienes se oponen a determinadas cuestiones aunque, aún así, buscan mantener relaciones cordiales con Washington cooperando en otros asuntos de agenda.

Es en esta última variante que se encuadra el soft balancing, el cual es definido por el propio Waltz de la siguiente manera: “Los Estados están comenzando a unir fuerzas de maneras más sutiles, con el objetivo explícito de limitar el poderío estadounidense. Pero más que conformando alianzas anti-norteamericanas, los países están apelando al “soft balancing”: coordinan sus posiciones para oponerse a la política estadounidense y obtener así mayor influencia juntos”⁶⁹.

Desde este punto, la idea de soft balancing remite a una concepción diferente a la del tradicional “hard balancing”, tan característico en la historia de las relaciones internacionales. Dado que en lugar de apuntar a alterar la distribución global de poder (objetivo primordial del balance duro), “el soft balancing admite la vigencia de la distribución global de poder (la supremacía estadounidense) pero busca alcanzar pequeñas transformaciones o modificaciones, a través de la restricción limitada al accionar de la potencia”⁷⁰. La clave es aquí la cooperación y coordinación con otros Estados generalmente cercanos geográficamente y con intereses similares.

Ahora bien ¿cuál es el contexto regional con el que se encuentra Néstor Kirchner al asumir la presidencia argentina en 2003? ¿Cuál es el grado de avance del nuevo regionalismo y del proceso de integración?

⁶⁸ Luciano Anzelini, “Argentina y la arquitectura de seguridad hemisférica: algunos apuntes estratégicos”, *Serie Documentos de Trabajo*, Escuela de Defensa Nacional, Ministerio de Defensa, República Argentina, Agosto de 2011, p. 11.

⁶⁹ Stephen Walt, *op. cit.*, p. 113.

⁷⁰ Luciano Anzelini, *op. cit.*, p. 13.

3.3. El nuevo milenio y los antecedentes inmediatos en la práctica regionalista

Si tomamos el año 2000 como punto de partida, es decir apenas tres años antes de la asunción de Kirchner, es posible encontrar allí el inicio de la discusión sobre la conformación de una agenda de desarrollo común para Sudamérica.

En dicho año fue realizada la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, una iniciativa del ex Presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, que concibió el debate para articular una agenda común. La reunión se celebró en Brasilia, el 31 de agosto y el 01 de septiembre de 2000, y contó con la presencia de los doce mandatarios de los países de la región entre los que se encontraba el entonces presidente argentino Fernando De La Rúa. En dicha oportunidad se reafirmó la identidad propia de América del Sur, como “región donde la democracia y la paz abren la perspectiva de una integración cada vez más intensa, entre los países que conviven en un mismo espacio de vecindad”⁷¹.

La iniciativa brasileña, permitió debatir la conformación de un espacio común de armonía a partir de los cambios ocurridos en el escenario internacional en los años noventa y las consecuencias sobre los países sudamericanos⁷². La economía, el comercio y política se encontraban en pleno proceso de reconfiguración y eso exigió que países de la región, reaccionasen delante de esos cambios.

Los líderes sudamericanos consideraron en dicha reunión que la unidad política y la concertación de acciones conjuntas, deberían fortalecer un posicionamiento del subcontinente en el escenario global. En este nuevo escenario regional, la política exterior del gobierno de Fernando Henrique 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

⁷¹ I Reunión De Los Jefes De Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000, disponible en:

http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

⁷² Vide: Paulo Fagundes Vizentini, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, Fundação Perseo Abramo, São Paulo, enero/2003.

integración regional y el multilateralismo como elemento de contrapunto a la hegemonía hemisférica estadounidense⁷³.

El Comunicado de Brasilia⁷⁴, resultado de dicho encuentro, resaltó la importancia de una visión común de integración, dirigida a la mejora de la infraestructura, con el objetivo de alcanzar el desarrollo sostenible con inclusión social.

A la vez, la I Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, se basó en un compromiso de paz, democracia e integración con una visión común de valores compartidos. Esta responsabilidad asumida, priorizó la estabilidad política y la consolidación de la democracia en un espacio de cooperación, donde los conflictos deben ser solucionados por el diálogo y el entendimiento. La misma, permitió abrir la discusión sobre la necesidad de una agenda común para la región. El ambiente de paz y democracia fue el catalizador para el comienzo del debate sobre un proyecto común, con el propósito de alcanzar el desarrollo sostenible, inclusión social y una mayor inserción internacional.

En la misma ocasión, los mandatarios allí presentes sentaron su posición sobre un incipiente tema que cobraría aún mayor relevancia años más tarde: el ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) impulsado centralmente desde Estados Unidos. Sobre el mismo, 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 aseguren el acceso efectivo a los mercados para las exportaciones provenientes de los países de América del Sur⁷⁵.

⁷³ Bruno Ayllón, *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007, p.68.

⁷⁴ I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, *op. cit.*

⁷⁵ Alfredo Seoane Flores, “La política de integración de Bolivia: Instrumentos para una mejor inserción externa”, *Fundación Milenio Konrad Adenauer*, La Paz, 2003, p. 58.

Otro de los ejes y logros de la I Reunión de Jefes de Estados de América del Sur, fue la creación de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) con el principal objetivo de conformar una red de infraestructura en Sudamérica como solución a la gran disparidad geográfica de la región que dificulta la integración de pueblos y el desarrollo de políticas en este sentido. El Comunicado de Brasilia afirma que “las fronteras sudamericanas deben dejar de constituir un elemento de aislamiento y separación para tornarse un eslabón de unión para la circulación de bienes y personas, conformándose así un espacio privilegiado de cooperación”⁷⁶.

Dos años más tarde, en 2002 los mandatarios volvieron a encontrarse esta vez en Guayaquil, Ecuador, dando lugar a la II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, el 27 de julio. Allí los Presidentes dieron seguimiento a la agenda de Brasilia, estudiando las bases para la conformación de un espacio sudamericano más solidario y de cooperación, aunque, el debate principal estuvo centrado en la necesidad de reducir la vulnerabilidad internacional de los países de la región.

En forma general los años 2001-2002 estuvieron afectados fuertemente por crisis económicas en muchos países de la región, resultando también en una disminución del crecimiento regional. Además, este segundo encuentro fue realizado unos meses después de los ataques del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, hecho que impactó y reforzó la idea de la construcción de un espacio solidario de desarrollo para América del Sur.

Para combatir a estas amenazas, los Presidentes reunidos consideraron esencial consolidar las democracias de la región, marcadas por crisis políticas y sus consecuencias heredadas de los años noventa. El empeño por la búsqueda de una América del Sur más solidaria, estuvo directamente relacionado al respeto a los valores de la democracia representativa, tal como se visibilizó en la reafirmación de los

⁷⁶ I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia, op. cit.*

Presidentes de su compromiso político para trabajar en la construcción de un mundo más justo y solidario, con respeto a los valores de la democracia⁷⁷.

En esta ocasión, también fueron discutidas cuestiones de infraestructura física, con la presentación del Informe del Comité de Coordinación Técnica, realizado por el IIRSA y la definición de ciento sesenta y dos proyectos, donde se apuntaron los principales puntos para inversión en infraestructura física. Con respecto al proyecto del ALCA, anclado por los Estados Unidos, los Presidentes sudamericanos, reafirman sus intenciones de seguir las negociaciones pero, sin dejar de considerar las circunstancias del acuerdo y las oportunidades. América del Sur reafirmó su posicionamiento declarado en Brasilia dos años antes, con precaución ante de las condiciones que proponía dicho Acuerdo⁷⁸.

Como resultado de dicha cumbre se obtuvo el Consenso de Guayaquil⁷⁹ sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo, destacándose principalmente la Declaración sobre la Zona de Paz Sudamericana, esta última, demostró que los países consideran el mantenimiento de la paz de extrema importancia para consolidar la democracia en la región, y además, complementar las bases para un proyecto de integración en su totalidad.

Por lo tanto y en líneas generales, es posible identificar en este período 2000- 2002 y en estas dos primeras Reuniones de Jefes de Estado, el compromiso y las bases que contribuyeron de manera decisiva a afirmar y consolidar la existencia no sólo de un espacio genuinamente sudamericano sino, al mismo tiempo de proclamar la existencia de una identidad que justificaría el desarrollo del proceso de cooperación e integración definiendo los pasos para la posterior creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004.

⁷⁷ II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27/07/2002, disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

3.4. Kirchner y la Argentina post crisis ante la integración

Por su parte en Argentina, la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner a través de elecciones libres en mayo de 2003, mostró tanto en el nivel interno como en el externo, una reconfiguración de estrategias políticas de cara a la supervivencia económica y social de un país que aún vivía las duras consecuencias de la crisis de 2001.

Fue la creciente incertidumbre sobre la evolución de la situación económica nacional, reflejada en una importante caída de los depósitos bancarios, así como de las reservas internacionales a lo largo de los últimos meses de 2001, los que dieron la señal de alarma. A ello se sumó la difícil situación política que tuvo lugar en diciembre de dicho año, con la renuncia del entonces presidente Fernando de la Rúa (y las consecuentes dificultades para restablecer su sucesión) acompañada por una profundización de la recesión y la dinámica propia de la deuda pública. La misma acabó afectando la confianza en el espectro político y desencadenando manifestaciones sociales de un tenor inusitado. Cacerolazos, saqueos, declaración de estado de sitio y represión de los manifestantes, fueron de la mano del fin de la convertibilidad y la retención de los ahorros en los bancos (el denominado “corralito”). El costo social de diez años de políticas neoliberales dejaba un saldo económico, político y sobre todo, social: pobreza, exclusión y desempleo, en un país incendiado y descreído de la política y los políticos como medio para resolver la crisis⁸⁰.

Finalmente el período presidencial de De la Rúa acabó siendo completado por Eduardo Duhalde, quien al finalizarlo en 2003, convocó a elecciones nacionales en las que Néstor Kirchner, ex gobernador de Santa Cruz, alcanzó el máximo puesto representando al Frente para la Victoria con apenas un 22% de los votos, resultado de la negativa del ex presidente Carlos Menem de presentarse a la correspondiente segunda vuelta.

⁸⁰ Aldana Clemente, Emanuel Baretto, *De Menem a Kirchner: el peronismo de las dos autonomías frente al FMI*. III Congreso Internacional “Ciencias Tecnológicas y Cultura. Hacia una Internacional del Conocimiento” Santiago de Chile, 7 -10 de enero de 2013, Universidad de Santiago de Chile. Además, sobre la crisis de 2001 y las políticas implementadas a partir de 2003 *Vide*: Manuel Barrientos y Walter Isaía, *Relatos de la crisis que cambió la Argentina*, editorial Patria Grande, 2011; Damián Nabot, *Dos semanas, cinco presidentes*, editorial Aguilar, 2011; Alberto Bonnet y Adrián Piva (comps) *Argentina en Pedazos*, editorial Continente, 2009.

El nuevo presidente se abocó inicialmente a una priorización de la política interna del país apuntando a la situación socioeconómica. Si bien Kirchner nunca perdió de vista la importancia de la región y la necesidad de la integración, en tanto estrategia de inserción, ésta era diametralmente opuesta a la propuesta de Estados Unidos sobre la generación de una zona de libre comercio de las Américas.

Así, en su discurso de asunción el 25 de mayo ante la Asamblea Legislativa expresó:

“Partidarios hacia la política mundial de la multilateralidad como somos, no debe esperarse de nosotros alineamientos automáticos sino relaciones serias, maduras y racionales que respeten las dignidades que los países tienen. Nuestra prioridad en política exterior será la construcción de una América Latina políticamente estable, próspera, unida, con bases en ideales de democracia y justicia social”⁸¹

En el mismo sentido, más tarde explicaría su visión sobre la crisis y la necesidad de apuntar a la sustentabilidad interna y al regionalismo latinoamericano:

“Aquella caída es hoy, junto con otros fenómenos similares que se repiten en otras latitudes, y dramáticamente en 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 (...)

Con la certeza de que la paz y el desarrollo pueden reforzarse mutuamente, tratamos de integrarnos al mundo con sustento en relaciones equilibradas, soberanas e independientes, tendientes al fortalecimiento de la paz y la seguridad, asentadas en el derecho internacional, el multilateralismo, el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la defensa de los derechos”⁸²

⁸¹ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

⁸² Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2004, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

En la misma oportunidad el entonces presidente se refirió a la inserción internacional y a la posición de Argentina frente al interés estadounidense por constituir el ALCA, lo cual sentó precedentes para las negociaciones y cumbres posteriores:

“La nueva estrategia de inserción internacional debe basarse en el concepto de la integración productiva, con fuerte interacción de aquellas naciones que poseen complementación comercial mutua.

(...)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 existentes, si no, profundizará la injusticia y ocasionará el quiebre de nuestras economías. (Aplausos)

Debemos hacer entender al mundo que la subsistencia de las barreras arancelarias y paraarancelarias y la política de subsidios y el proteccionismo de los países centrales, oponen trabas al comercio internacional y obstaculizan el crecimiento de los países en desarrollo”⁸³.

En el mismo año se produjo la III Reunión de Jefes de Estado de América del Sur. En el marco de tal celebración, el 8 y 9 de diciembre de 2004, los Jefes de Estado y representantes de los doce países, firmaron la Declaración de Cuzco que creó la Comunidad Sudamericana de Naciones.

Sin embargo, Kirchner no participó de la misma (al igual que Ecuador, Paraguay, Surinam y Uruguay) sino que envió representantes. Según las declaraciones del titular de la Comisión de Representantes del Mercosur, Eduardo Duhalde, la ausencia de tres de

⁸³ *Ibidem.*

los cuatro presidentes del Mercosur (entre ellos Néstor Kirchner) obedeció a las "dificultades" internas que tienen a partir de "sus crisis".⁸⁴

En dicha Reunión, la necesidad de unidad política, económica y social se puso de manifiesto en la declaración de Cuzco, después de cuatro años de debates, sobre como configurar un proyecto de integración que posibilite el desarrollo sostenible de la región con proyección internacional.

El momento político fue ideal para la creación de una Comunidad Sudamericana de Naciones marcada por los recambios presidenciales que llevaron a Lula da Silva en Brasil y Néstor Kirchner en Argentina al más alto cargo. La Declaración de Cuzco afirma que la Comunidad Sudamericana de Naciones se conforma teniendo en cuenta: la historia compartida entre sus naciones, el pensamiento político y filosófico nacido de su tradición; el reconocimiento de los derechos humanos; la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad; el fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional; y la distribución equitativa de ingresos y mejor inserción social⁸⁵.

En la misma también se define que la integración se dará a partir de seis procesos: la concertación y coordinación política y diplomática; la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina, con la participación de Chile, Surinam y Guyana; la integración física, energética y de comunicaciones, la armonización de políticas que promuevan 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 suramericano.⁸⁶

⁸⁴ "Se creó la Comunidad Sudamericana", *La Nación*, 8 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/661119-se-creo-la-comunidad-sudamericana>

⁸⁵ III Reunión De Jefes De Estado De América Del Sur, *Declaración de Cuzco*, 08/12/2004, disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

⁸⁶ *Ibidem*.

Además, la Comunidad Sudamericana de Naciones no se limitó a la unión entre los bloques que conforman la CAN y el Mercosur, ni a su dimensión económica y comercial, sino que aspira a la consolidación de un proyecto político y de desarrollo de amplia envergadura⁸⁷.

En Cuzco, los líderes sudamericanos confirmaron que el éxito de la integración, depende de una convergencia de intereses sociales, políticos y económicos de toda la región. Por este motivo, los Presidentes y representantes de los países de América del Sur, definieron que la Comunidad Suramericana de Naciones tiene como principal objetivo combatir la pobreza, eliminar el hambre, generar empleo decente y garantizar el acceso de todos a la salud y a la educación. “La integración de los países del subcontinente, tiene como propósito desarrollar un espacio suramericano integrado en lo político, social, económico, ambiental y de infraestructura, que fortalezca la identidad propia de América del Sur y que contribuya, al fortalecimiento de América Latina y el Caribe y le otorgue una mayor gravitación y representación en los foros internacionales”⁸⁸.

Exceptuando la ausencia de Kirchner en la conformación de la Comunidad Sudamericana alimentada por problemas internos y ciertas diferencias con el principal socio del Mercosur, Brasil⁸⁹, la visión de Kirchner sobre la necesidad de la integración

⁸⁷ *Ibidem*.

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ *Vide*: “Kirchner criticó con dureza a Brasil y al Mercosur”, en *La Nación*, 18 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/664209-kirchner-critico-con-dureza-a-brasil-y-al-mercosur> Sin embargo, tales rispideces nunca llevaron siquiera a un distanciamiento. Como muestra de la buena relación y de la sincronía política, los dos mandatarios firmaron el Consenso de Buenos Aires en octubre de 2003. El Acuerdo, es el reflejo de las intenciones de esa política de cooperación entre los dos países y también de una visión de integración común. El documento destaca 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 y la inclusión social. Los Presidentes de Argentina y Brasil entendieron la integración regional como una estrategia para fortalecer el bloque en las relaciones internacionales y declaran trabajar para promoverla. El Consenso de Buenos Aires, tiene el objetivo de defender los planteamientos políticos y diplomáticos de estos dos países frente al Consenso de Washington. *Vide*: MINISTERIO DE RR.EE. DE BRASIL, *Consenso de Buenos Aires*, Argentina, 16/10/2003, disponible en:

http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm

regional, así como su negativa ante la presión estadounidense por el ALCA no cambió en lo sustancial.

3.5. El desafío de oponerse al ALCA

La postura de Néstor Kirchner sobre el ALCA quedó fijada en su discurso ante la Asamblea Nacional en 2005 y principalmente, en el sus palabras durante la IV Cumbre de las Américas que lo tuvo como anfitrión, al realizarse en la ciudad de Mar del Plata, con la presencia del entonces presidente estadounidense George W. Bush:

“La política exterior está indisolublemente ligada al país que somos, al país que queremos ser, al proyecto de país que queremos construir. En este plano, hemos reafirmado *la determinación de no renunciar a nuestra autonomía en las decisiones* y participar de manera activa y constructiva a favor de un nuevo orden mundial que sea capaz de garantizar una estrategia de desarrollo sustentable con inclusión social.

Un nuevo orden mundial que en el plano interno y latinoamericano nos permita incrementar la generación de empleo, aumentar los niveles de ingresos de los más pobres y darles acceso general a la educación, la salud, la vivienda y los servicios vitales”⁹⁰.

Del mismo modo, aprovechó la ocasión frente a los legisladores para dejar en claro la nueva estrategia y concepción del sistema internacional así como el lugar que le cabía a Argentina, alejada de las políticas del 90 y apostando a la capacidad de decisión propia, ya no atendiendo a las recetas de la potencia estadounidense, sino buscando un consenso y una apuesta a la integración regional. En palabras del propio Kirchner:

⁹⁰ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2005, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

“Válganos de enseñanza una verdadera paradoja que la situación por sí resalta. Ocurre que tras la década del noventa, en que Argentina era exhibida como alumna destacada del Consenso de Washington, pues aplicaba a rajatabla los consejos de apertura indiscriminada y renunciaba a los principales instrumentos para defender su producción, culminó incendiándose y quedando en el más grande aislamiento internacional de que se tenga memoria. Es decir, proclamando apertura y globalización caminábamos hacia el más grande aislamiento. Hoy, cuando defendemos lo nuestro y sostenemos contra viento y marea nuestra capacidad para decidir de manera argentina los problemas argentinos, estamos integrados al mundo, abrimos mercados y diversificamos nuestras exportaciones.

(...) Entre nuestras prioridades se ubica el fortalecimiento, la ampliación y la profundización del Mercosur y además constituir la Comunidad Sudamericana. El regionalismo es la manera en que potenciaremos nuestras posibilidades en el ámbito Internacional (...) La integración latinoamericana no será fácil ni se obtendrá instantáneamente, pero corresponde a los intereses de nuestros países lograrla”⁹¹.

Por otro lado, la Cumbre de las Américas sentó la posición argentina y regional sobre el ALCA. Pero para interpretar esto, es preciso remarcar las características y los objetivos con los que dicho acuerdo era difundido desde Estados Unidos.

El origen del ALCA, en tanto proyecto de liberalización económica promovido por Estados Unidos, pretendió unir comercialmente a América desde Alaska hasta Tierra del Fuego. La propuesta fue lanzada por la administración estadounidense en diciembre de 1994 durante la I Cumbre de las Américas celebrada en Miami en la que comenzaron las negociaciones para lograr su aprobación, lo que cual debería haber finalizado en 2005 para su entrada en vigor en 2006. El proyecto incluía a 34 países americanos, con la excepción de Cuba, y formaría parte de la promovida tendencia mundial de liberalización comercial y de apertura de mercados.

⁹¹ *Ibidem.*

De esta forma, el ALCA se caracterizaría por una cantidad sin precedentes de países que serían parte de la negociación, por la diversidad de sus tamaños y niveles de desarrollo, porque la mayoría de los países ya eran parte de un acuerdo subregional de integración, y por sobre todo, por su carácter vertical al incluir sólo dos países desarrollados y 32 en vías de desarrollo⁹².

Entonces, si bien el ALCA como proyecto pretendía integrar el comercio de todos los países de América, carecía de iniciativas sociales y políticas y en este punto, los países de América del Sur prefirieron optar por un modelo de integración que no esté solamente basado en la liberalización comercial, apostando por procesos como el Mercosur, la CAN y la Comunidad de Naciones Sudamericanas. En este sentido es posible recordar como forma de contraponer el ALCA, la I Reunión de Presidentes de América del Sur, conformada con el objetivo de buscar alternativas para la región que no tuviesen una relación directa con los Estados Unidos. Por otro lado, el ALCA es un proyecto que quizás podría funcionar en paralelo a los demás proyectos de integración en la región, aunque, sin embargo, no favorecía la integración de la Unasur, ya que este último es un proceso de integración que excede el ámbito de lo comercial.

En este punto, La IV Cumbre de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005 hizo explícitas la existencia de las distintas posiciones respecto del ingreso o no al Área de Libre Comercio de las Américas. La primera de ellas, partidaria de un ingreso “incondicional” al ALCA, fue la impulsada por los Estados Unidos. Tal como señala Francisco Corigliano, dicho objetivo se ha mantenido desde la Primera Conferencia Panamericana en 1889, reformulado también en la Primera de las Cumbres de las Américas, celebrada en Miami en 1994⁹³. Dicha postura “alcalino-incondicional” ha sido públicamente presentada en Mar del Plata no por el presidente norteamericano George W. Bush, sino por su colega mexicano Vicente Fox, y la misma fue respaldada

⁹² Armando Di Filippo y Rolando Franco, *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL, México, Siglo XXI, 2000, p. 66.

⁹³ Francisco Corigliano, “La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar”, *Boletín ISIAE*, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, Diciembre de 2005, p. 1.

por Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador.

Una segunda posición, diametralmente opuesta a la anterior, ya que rechaza "incondicionalmente" al ALCA como instrumento de la política "imperial" de Washington, tuvo como representantes, siguiendo a Corigliano, a los mandatarios de Cuba, Fidel Castro (ausente en la Cumbre); y de Venezuela, Hugo Chávez. El Jefe de Estado venezolano fue una de las voces principales de la "anti- Cumbre" o Cumbre de los Pueblos, que sesionó en forma paralela (y en oposición a) la Cumbre de Presidentes⁹⁴. En su intervención, Chávez no dudó en definir a esta última como la "tumba" del ALCA⁹⁵ y fue a partir de esta reunión en la que las visiones chavistas y kirchneristas comenzaron públicamente a tener cada vez más puntos en común.

Finalmente, 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 Unidos.⁹⁶

Sin embargo, las relaciones Mercosur - Estados Unidos, se distanciaron a partir de los sucesos en dicha Cumbre y de la comprobación de las diferencias abismales en sus respectivas visiones de las relaciones internacionales.

En este sentido, el discurso del presidente argentino fue contundente:

"Para el desarrollo que buscamos, nuestra pertenencia al Mercosur, como el mercado regional de lo propio y de la naciente Comunidad Sudamericana, es primordial. Hemos asumido trascendentes desafíos que sólo estaremos en

⁹⁴ *Ibidem.*

⁹⁵ El marco de la Cumbre de los Pueblos realizada durante la Celebración de la Cumbre de las Américas, estuvo dado por protestas populares contra la presencia de George Bush que tomaron las calles de las principales ciudades del país. El presidente Chávez participó en ella manifestando su oposición a la presencia estadounidense en la región.

⁹⁶ Francisco Corigliano, *op cit.*

condiciones de encarar con razonables posibilidades de éxito, mediante la coordinación de posiciones y acciones.

La integración será posible en la medida que se atiendan las asimetrías existentes y si las negociaciones satisfacen los intereses fundamentales de cada país, especialmente, en materia de acceso a los mercados sin restricciones.”⁹⁷

Durante el mismo también atacó el ALCA, destacando que “un acuerdo no puede ser un camino de una sola vía, de prosperidad en una sola dirección” y que el mismo debería contemplar "salvaguardias y compensaciones para las naciones que sufren atrasos". Asimismo, incluyó en el listado de sus críticas a las políticas regionales de Washington, las que “provocaron miseria, la caída de gobiernos democráticos y situaciones de inestabilidad”⁹⁸

En Mar del Plata, los Jefes de Estados acordaron volver a negociar el ALCA, pero la declaración final muestra las posiciones contrarias de otros países⁹⁹, específicamente en el punto 19, al expresar: “Algunos miembros sostienen que tenemos en cuenta las dificultades que ha tenido el proceso de negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y reconocemos la contribución significativa que los procesos de integración económica y la liberalización del comercio en las Américas pueden y deben aportar al logro de los objetivos de la Cumbre (...)Otros miembros sostienen que todavía no están dadas las condiciones necesarias para lograr un acuerdo de libre comercio equilibrado y equitativo, con acceso efectivo de los mercados libre de subsidios y

⁹⁷ Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner durante la Primera Sesión Plenaria de la IV Cumbre De Las Américas, en el Hotel Hermitage, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. Comunicado de Prensa, Cumbre de las Américas, 5 de noviembre de 2005.

⁹⁸ Francisco Corigliano, *op. cit.*, p. 2.

⁹⁹ Vide: Alberto Rocha Valencia, “La integración regional como vía para alcanzar la autonomía en América Latina, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, Año 1, número 2 / Enero-junio 2010, disponible en http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/numeros_anteriores/contextualizacion_es_n_2/pdf/n2_rocha.pdf

prácticas de comercio distorsivas que tome en cuenta las necesidades y sensibilidades de todos los socios, así como las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías”¹⁰⁰. Este último, es el caso de Venezuela, que directamente no quiso incluir el ALCA en la declaración final.

Teniendo en cuenta las dificultades de las negociaciones que son tomadas en consenso y 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.¹⁰¹

Esto demostró que el ALCA no era la prioridad para los países de Sudamérica, más involucrados en otros procesos de integración que abarquen 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 conduzca a una transacción aceptable para todas las partes involucradas parece estar fuera de alcance debido tanto a la naturaleza de la agenda planteada como a los diferentes puntos de vista acerca de su instrumentación¹⁰².

Meses más tarde, ya en 2006 el propio Kirchner volvió a referirse al rol de la Nación en la región:

“La Argentina participa de manera activa y constructiva en favor de un nuevo orden mundial más equilibrado (...) La integración regional en la que avanzamos ininterrumpidamente presenta desafíos y problemas de gran complejidad, a los que respondemos resueltamente con la búsqueda de más y mejor integración.

¹⁰⁰ IV Cumbre de las Américas, *Declaración de Mar del Plata “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”*, Mar del Plata, Argentina 2005.

¹⁰¹ La reunión se estancó finalmente cuando los países del Mercosur rechazaron aceptar una propuesta estadounidense de fecha límite para retomar las negociaciones.

¹⁰² Roberto Bouzas, “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista CEPAL*, abril/2005, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/21034/lcg2266eBouzas.pdf>

Nuestra política hacia América latina nos lleva a consolidar una red de relaciones físicas, comerciales y culturales a la altura del excelente diálogo político que sostenemos con todas las naciones hermanas”¹⁰³.

En la misma ocasión al realizar el balance de su gestión recordó la Cumbre de noviembre de 2005 como uno de los hechos principales del año transcurrido:

“Uno de los principales acontecimientos de nuestra política exterior durante el año 2005 fue la realización de la IV Cumbre de las Américas en la ciudad de Mar del Plata. Esta cumbre reunió a 34 jefes de Estado y de gobierno bajo el lema “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”. En Mar del Plata, se coronó un diálogo que, a pesar de algunas previsible y fundadas discusiones, construyó un sólido consenso sobre la importancia de la dignidad del trabajo”¹⁰⁴.

Del mismo modo también se expresó en relación a las diferencias de Argentina y el Mercosur con los objetivos del ALCA impulsados desde Estados Unidos sobre la necesidad de obtener beneficios que excedan lo estrictamente financiero para todos sus integrantes:

“(…) Nuestras relaciones internacionales no deben estar centradas exclusivamente en el plano financiero. Por el contrario, debemos aprovechar las oportunidades comerciales y de inversión brindadas por el proceso de globalización, pero minimizando al mismo tiempo sus riesgos. Desarrollo económico con inclusión debe significar la profundización de los procesos de integración regional en marcha, asegurando ganancias recíprocas para todos los socios y aprovechando al máximo la complementación productiva de nuestros países”¹⁰⁵.

¹⁰³ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2006, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

3.6. El camino hacia la UNASUR y la autonomía de conjunto

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. La misma fue testigo de la aparición en escena de dos nuevos actores: el presidente boliviano Evo Morales y su par chilena, Michelle Bachellet quienes formaron parte, cada uno a su modo, del giro a la izquierda en la región. En esta ocasión, 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, como su propio título lo expresa. El documento pretendió dar el empujón inicial para conformar instituciones de ámbito regional. En él se propone un nuevo modelo de integración con identidad propia, pluralista, en medio de la diversidad y las diferencias, reconociendo las distintas concepciones políticas e ideológicas, que corresponden a la pluralidad democrática de los países miembros¹⁰⁶. La Declaración de Cochabamba está dividida en dos partes: la primera describe el modelo de integración deseado para el siglo XXI, presentándose los principios rectores de la integración, los objetivos, y las premisas; la segunda parte presenta el Plan Estratégico para la profundización que define la funcionalidad del bloque.

Finalmente ya en 2007, último año de Néstor Kirchner como presidente argentino, el mandatario participó de la I Cumbre Energética Suramericana donde además de trabajar en este tema puntual, se resolvieron otros dos de crucial importancia: nombrar el esfuerzo integrador como Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y designar a la ciudad de Quito como sede de la Secretaría Permanente¹⁰⁷.

¹⁰⁶ UNASUR, *Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Suramericana*, Cochabamba, II Reunión de Presidentes de la Unasur, disponible en http://unasurg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=481%3Adeclaracion-de-cochabamba-diciembre-2006-&catid=72%3Aorganos&Itemid=342

¹⁰⁷ Rodrigo Álvarez Valdés, *De la perspectiva subregional a la regional*, serie de documentos electrónicos. Programa Seguridad y Ciudadanía, Chile, Flacso, Octubre de 2009, p. 3.

El 23 de mayo de 2008 UNASUR comenzó oficialmente a funcionar como tal y Néstor Kirchner ya en calidad de ex presidente ocupó, desde mayo de 2009 y hasta su muerte en octubre de 2010 el cargo de Secretario General.

Ahora bien ¿cómo puede vincularse el discurso y accionar de Argentina en su política exterior hacia el proceso de integración sudamericano y su negativa hacia el ALCA con los modelos de autonomía? ¿Qué o cuáles modelos de autonomía ejercen influencia en esta área de la política exterior?

Si retomamos el contexto así como los principales hitos en el proceso hacia conformación de la Unasur y el alejamiento de la propuesta estadounidense del ALCA, que define en gran parte la relación de Argentina con Estados Unidos en tanto que Estado central, podemos detectar los siguientes puntos:

- Panorama de distintas crisis internacionales: de seguridad internacional, económicas, políticas.
- Fracaso en la región del neoliberalismo y del programa asociado al Consenso de Washington.
- En la región, giro político de tendencia de izquierda.
- Reconfiguración del tipo de integración: apertura hacia nuevos socios regionales. Mirada sudamericana ampliada.
- Integración asociada al desarrollo y la inclusión.
- Alejamiento de propuesta de integración verticalista y financiera de Estados Unidos.
- Rechazo del ALCA.
- Toma de decisiones y visión del sistema compartida.
- La Unasur como alternativa ante desafíos regionales.
- Participación y posicionamiento en el sistema internacional.

Atendiendo a ello, ¿cómo puede pensarse en un modelo de autonomía? ¿Puede construirse autonomía a partir de la integración regional e independientemente de la posición de la potencia? Para intentar resolver estas cuestiones se sistematizará a través del conjunto de variables tenidas en cuenta en el capítulo anterior las acciones emprendidas por Argentina durante el gobierno de Kirchner en este caso, en el área de integración regional.

Unasur-ALCA. Política exterior área: integración
--

<i>Variables</i>	<i>Si/No</i>
Tiene relación con la potencia central?	Si
Coincide su accionar con las expectativas del Estado central en el tema?	No
Participa/colabora de manera directa en acciones estratégicas diseñadas por el estado central en el área?	No
Toma decisiones sin tener en cuenta otros actores regionales?	No
Su estrategia está atada a la decisión de la potencia central	No

Partiendo de esta esquematización es posible identificar por un lado un retraimiento hacia la potencia central/ Estados Unidos (principal diferencia teniendo en cuenta el mismo indicador en el capítulo I sobre el Mecanismo 3+1) que, si bien no implica un corte de relaciones, por lo menos indica una diferenciación en el área. Como contrapartida a esa situación hay un acercamiento y complementación con la región, colaboración y consulta en la toma de decisiones.

Si además, incluimos aquí la sistematización realizada inicialmente entre modelos de autonomía, es posible tener en cuenta factores como: una visión del sistema internacional más asociada a la regionalización como elemento clave del contexto de globalización, así como la definición de un objetivo que pretende en el largo alcance, influir en asuntos mundiales a través de la interacción y control de procesos en forma conjunta, mediante una estrategia que parte del Estado y la región pero que tiene el fin de lograr un nivel mayor de internacionalización.

Son estos elementos los que, en primera instancia, permiten asociar el modelo de autonomía que guía la política de integración durante 2003-2007 a la versión “relacional”.

De este modo, siguiendo a Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian, el nuevo contexto marcado por la globalización contemporánea, el fin de la guerra fría, la democratización y la integración regional (estas dos últimas propias de América del Sur) ha actuado principalmente a partir del 2000, como favorecedor para el tránsito de una autonomía que dejó de definirse por contraste para pasar a construirse en el marco de relaciones¹⁰⁸. Así, inspirados en el neomarxismo que “considera el complejo Estado-sociedad civil como la entidad constitutiva de los órdenes mundiales, rechazando las visiones que perciben al Estado como fuerza autónoma”¹⁰⁹, en el constructivismo y en el paradigma

¹⁰⁸ Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. En *POSTData*, n°7, 71- 92, mayo 2001

¹⁰⁹ Raúl Bernal-Meza, *op. cit.*p.221.

de la interdependencia compleja, proponen una resignificación del concepto autonomía, situando el debate en el marco de un nuevo sistema global.¹¹⁰

Teniendo en cuenta asimismo, las contribuciones de la “teoría política clásica, la sociología política, los estudios de género, la psicología filosófica social y la teoría del pensamiento complejo¹¹¹,” consideran necesario resignificar la “autonomía” en tanto “condición,” esto es, “como habilidad para tomar decisiones de manera independiente, sin seguir los deseos, preferencias u órdenes de otros Estados”¹¹². Entienden que esta condición hoy se encuentra modificada en su estrechez y exclusivismo nacional que tuvo en otras épocas y en cambio, está potenciada por la democratización y los procesos de cooperación y coordinación de políticas que se desarrollan en nuestra región.

Por ello, los autores prefieren referirse a una “autonomía relacional” propia del contexto latinoamericano, entendida como “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”¹¹³.

De este modo, y en la práctica, la autonomía relacional requiere una “creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. La autonomía ya no se define por la capacidad de un país de aislarse y controlar procesos y acontecimientos externos, sino por su poder para participar e influir eficazmente en asuntos mundiales.”¹¹⁴

El supuesto fuerte del que parten, es que el aumento del nivel de autonomía de los países de la región no puede resultar hoy de políticas nacionales o sub-regionales de aislamiento, autosuficiencia u oposición. De este modo, la recuperación del concepto

¹¹⁰ *Ibidem.*, p. 221-224.

¹¹¹ Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, *Autonomía y neutralidad en la Globalización: una readaptación contemporánea*, *op. cit.*, p. 176

¹¹² Raúl Bernal-Meza, *op. cit.* p. 221.

¹¹³ Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, *op. cit.*, p. 131.

¹¹⁴ *Ibidem.* p.179.

implica un vaciamiento del tenor confrontacionista o aislacionista a la vez que propone un acercamiento a nociones de coordinación y negociación.

Esta redefinición desde lo teórico puede verse en la práctica de la región, ya que son los propios gobiernos los que pugnan por una recuperación del valor que le otorgan a cuestiones como la coordinación de políticas y la adopción de posiciones comunes desde la teoría y la práctica.

Si tomamos estos indicadores teóricos e intentamos contrastarlos con el proceso de integración hacia la Unasur así como sobre la posición regional ante la imposición estadounidense del ALCA, estamos en condiciones de reconocer varios de estos rasgos. Es precisamente esta “autonomía relacional” la que ha permitido valorar positivamente el significado de la concertación regional en tanto estrategia para aumentar la gravitación internacional de países alejados del centro en clara vinculación con la noción presentada inicialmente como “Soft balancing”, donde estados no centrales coordinan sus posiciones para oponerse a la política estadounidense. En este punto, es también esta noción de la autonomía relevante dado que no presupone, como sus autores bien señalan, “una visión idealista de la política mundial”¹¹⁵. Sino que por el contrario reconoce las relaciones de dominación y subordinación así como las prácticas de la política del poder.

Bien podría entenderse a esta como la base teórica implícita de la defensa del discurso de Néstor Kirchner sobre el derecho a tomar las decisiones por motus proprio, defendiendo los intereses del bloque sudamericano, sin imposiciones provenientes de Estados Unidos. En este punto, la autonomía relacional llevada a la práctica puede según Russell y Tokatlian viabilizarse a través de tres opciones estratégicas denominadas multilateralismo vinculante, colaboración selectiva y contención

¹¹⁵ *Ibidem.*

acotada¹¹⁶, las cuales permiten establecer mecanismos para ganar espacios de decisión fortaleciendo el marco regional.

Finalmente, cabe destacar que las estrategias de internacionalización o regionalización (más que de nacionalización) de la política exterior kirchnerista están basadas en la cooperación internacional y en marco del respeto por las instituciones y regímenes internacionales.

De este modo, la autonomía relacional, en sintonía con lo que también otros autores proponen como “autonomía concertada”¹¹⁷ y “autonomía regional”¹¹⁸ ha impregnado el mandato presidencial de Néstor Kirchner en tanto estrategia de su política exterior de integración, entendiendo la asociación entre países periféricos como medio para generar espacios de cooperación e influencia.

Por otro lado, y volviendo a las categorías iniciales que permiten diferenciar un modelo de autonomía de otro, es posible identificar un cierto grado de concordancia al analizar la variable “importancia de la región” en el modelo relacional y en el de autonomía heterodoxa. En este sentido, mientras la autonomía relacional considera primordial la región y la toma de decisiones con otros, la versión heterodoxa cuyo máximo exponente es Juan Carlos Puig (y que en el capítulo anterior se asoció al mecanismo 3+1) postula también como objetivo el alcanzar “una solidaridad estratégica con otros países que

¹¹⁶ La primera estrategia consiste en la utilización de las instituciones mundiales e internacionales para restringir el uso discrecional del poder e inducir a las potencias a cumplir las normas existentes. La segunda, por su parte implica la construcción de lazos cooperativos con Estados Unidos para incidir en la forma en que ejercen su poderío e influencia principalmente en temas de alta sensibilidad mutua como la seguridad o la democracia. Finalmente la contención acotada involucra la creación progresiva de espacios e instrumentos regionales de actuación propios que permitan reducir, excluir o prevenir la influencia o injerencia de Estados Unidos en un área o región determinada, esta opción posibilita ampliar los grados de libertad y la cooperación intraregional aunque sin confrontar o rivalizar directamente con Estados Unidos. *Vide*: Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, *op cit.*, pp 140- 146.

¹¹⁷ Propuesta de académicos venezolanos y colombianos que introducen la idea de procesar en forma conjunta estrategias de concertación y no de confrontación, aún para el tratamiento de cuestiones con Estados Unidos. *Vide*: Grupo Académico Binacional 1999, “Colombia-Venezuela. Análisis de la agenda del siglo XXI”, en *Análisis Político*, Bogotá, edición especial.

¹¹⁸ María Cecilia Míguez, *La diplomacia de la autonomía*, Buenos Aires, Ariel, 2013.

aspiran a la autonomía”¹¹⁹ así como a una profundización de las relaciones Sur-Sur a través de la “cooperación estratégica”.

Esta congruencia en el objetivo puede interpretarse como la convivencia de dos modelos teóricos en una misma área de la política exterior, conservando cada uno sus notas particulares, variaciones y sutiles giros, aunque ligados por un hilo conductor. Ello implica un objetivo y una estrategia compartida, solidaria, entre quienes existe una comunión de valores y metas apostando a un medio como lo es concertación o la integración.

Dicha congruencia entre ambos modelos, entre la solidaridad estratégica entre pares y la toma de decisiones independientes pero en conjunto puede entreverse en las palabras del propio ex presidente Kirchner al referirse al rol de Argentina y la región: *“Hemos reafirmado la determinación de no renunciar a “nuestra autonomía” en las decisiones y participar de manera activa y constructiva a favor de un nuevo orden mundial, capaz de garantizar una estrategia de desarrollo sustentable y con inclusión social”*¹²⁰.

¹¹⁹ Gladys Lechini y otros, *Argentina y Brasil. Venciendo preconceptos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, op. cit., p. 42.

¹²⁰ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2005, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

Capítulo 4

ARGENTINA Y EL FMI. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN Y CANCELACIÓN DE LA DEUDA

4.1. La histórica relación Argentina-FMI

La relación de Argentina con el Fondo Monetario Internacional ha sufrido tras la crisis de 2001 y especialmente con la llegada a la presidencia de Néstor Kirchner una rotunda transformación. La misma ha sido resultado por un lado, de la dinámica propia de la crisis y de la situación límite del país en dicho momento y por otro, de la negativa percepción del mandatario sobre el rol del organismo en ella, a lo que se sumaron sus declarados objetivos de política exterior en el área.

Para interpretar esto, es preciso inicialmente señalar el origen y los objetivos históricos con los que surge la entidad financiera internacional, así como el contexto y la situación nacional en la que Kirchner asume su cargo.

El nacimiento del Fondo Monetario Internacional se remonta al período final de la Segunda Guerra Mundial y a la búsqueda de soluciones factibles de paz y estabilidad duradera. Así, en julio de 1944 representantes de las 44 principales naciones del mundo se dieron cita en la ciudad de Bretton Woods, New Hampshire, Estados Unidos, con la finalidad de crear un sistema monetario internacional más sólido y estable que evitara la recurrencia de acontecimientos como la Gran Depresión de 1929-1933.

Este sistema, llegó a conocerse poco más tarde como el sistema de Bretton Woods. El mismo contempló la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. Éste último, con el fin específico de operar, coordinar y regular este sistema, que podría

definirse como un sistema de tipos de cambio fijos, aunque ajustables, que giraba en torno al dólar estadounidense¹²¹.

Sin embargo, el FMI debió adaptarse y responder a un mundo en constantes cambios para poder sobrevivir. Así, en 1971 debió eliminar una de sus premisas fundantes: la convertibilidad de dólares en oro. Pasando a una sustitución “definitiva” de los tipos de cambio fijos de los países industrializados a uno de regímenes de flotación regulada.

El año 1973 indicó entonces el inicio del nuevo tiempo, denominado era post-Bretton Woods, la cual se caracterizó principalmente por:

- 1) un sistema monetario internacional desvinculado de un activo externo de reserva;
- 2) creación de recursos financieros por arriba del ritmo de crecimiento del comercio internacional;
- 3) desplazamiento de flujos de capital a los mercados emergentes;
- 4) continuas crisis financieras;
- 5) cambios drásticos en los sistemas financieros nacionales y
- 6) acumulación de reservas en las economías emergentes¹²².

De esta forma, el sistema “post-Bretton Woods” produjo una expansión sin precedentes de la liquidez mundial, una liberalización financiera a escala global, y un aumento en la volatilidad de las principales variables macroeconómicas, como los tipos de cambio, las tasas de interés, los niveles de precios y las tasas de crecimiento económico¹²³.

¹²¹ No obstante que los Acuerdos de Bretton Woods 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.

¹²² Alicia Girón, “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”, Biblioteca CLACSO, Argentina.

¹²³ Víctor Manuel Cuevas Ahumada, Eduardo José Torres Maldonado, “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *Análisis económico*, N° 39, Vol. XVIII, tercer cuatrimestre de 2003.

Así, la entidad inmersa en el proceso moderno de globalización financiera de los años 70, estimuló tanto el desarrollo de los mercados de cambio como el crecimiento de las transacciones financieras a través de las fronteras. En paralelo a ello, se incitó a llevar adelante reformas institucionales y legales que sirvieron para liberalizar y desregular los movimientos internacionales de capital así como los sistemas financieros nacionales.

Como señala Roberto Frenkel, los avances cuantitativos y los cambios institucionales legales fueron de la mano, estimulados por la etapa inicial de la integración financiera que, si bien involucró principalmente a países desarrollados, también tuvo implicancias en las economías de América Latina (como Brasil, México y Argentina)¹²⁴.

Pero junto a este crecimiento sobrevivieron también las primeras crisis, así como el temor a los contagios internacionales. A partir de la ruptura de los acuerdos de Bretton Woods, la inestabilidad financiera se profundizó y agudizó, transformando a las crisis financieras en parte de la vida cotidiana de América latina, Asia y África. En poco más de 75 países hubo 150 crisis en los últimos treinta años, las mismas han adoptado diferentes formas: devaluatorias, de las bolsas de valores, bancarias y de balanza de pagos,¹²⁵ entre otras.

Esta situación ha llevado a que el propio FMI reconfigure su margen de actuación, lo cual ha redundado en un aumento de sus responsabilidades, que pasaron a centrarse no sólo en prevenir las crisis nacionales e internacionales hasta donde sea técnicamente factible, sino en aumentar la eficiencia y la eficacia con que se predicen, administran y resuelven las mismas. Precisamente, el propósito general de las reformas a la arquitectura financiera mundial que el FMI ha venido impulsando en años recientes consistió en mejorar el conjunto de tareas asociadas a la previsión, predicción y resolución de las crisis financieras.

¹²⁴ 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 de 2003.

¹²⁵ Alicia Girón, *op. cit.*

Tal como señalan Ahumada y Maldonado, el avance de la globalización, la creciente interdependencia macroeconómica y la mayor probabilidad de contagio o transmisión de las crisis entre las naciones y regiones, han obligado a que parte importante de las reformas aludidas consista en reforzar la supervisión de las políticas económicas nacionales, procurando imprimir a esta labor no sólo una mayor continuidad y minuciosidad sino también una mayor amplitud. En la actualidad, el FMI supervisa y evalúa no solamente las políticas fiscal y monetaria, el nivel de reservas, el manejo de la deuda pública y la situación de la cuenta corriente de cada país sino, también, la salud de su sistema financiero, el comportamiento de su cuenta de capital y su vulnerabilidad externa en general¹²⁶.

En medio de este proceso de cambios que sufrió el sistema financiero internacional, Argentina no fue la excepción. Históricamente, el país ha tenido relaciones con el FMI al cual se incorporó oficialmente el 20 de julio de 1956 como miembro número 59.

Ya en 1967 el ex presidente argentino Juan Domingo Perón reflexionaba sobre ello: "En casi todos los países adheridos al famoso Fondo Monetario Internacional se sufren las consecuencias y se comienzan a escuchar las lamentaciones. Cuando en 1946 me hice cargo del gobierno, la primera visita que recibí fue la del presidente del FMI que venía a invitarnos a que nos adhiriéramos". Sin términos medios, Perón interpretaba que ello "se trataba de un nuevo engendro putativo del imperialismo".¹²⁷

Sin embargo hacia mediados de los 50, el gobierno encabezado por el general Pedro Aramburu, se unió al organismo y, a la vez, recibió un crédito de 100 millones de dólares del Eximbank, 75 millones del FMI, y otros 80 de bancos y empresas norteamericanas, con lo que se inició una cadena interminable de préstamos que se sucederían por cinco décadas. Basta comprobar que sólo 20 años más tarde de ese hecho la deuda externa ya alcanzaba los 4 mil millones de dólares.

¹²⁶ Víctor Manuel Cuevas Ahumada, Eduardo José Torres Maldonado, *op. cit.* p. 66.

¹²⁷ Juan Gasalla, "La Argentina y el FMI: una larga historia de desencuentros" *Infobae*, 28 de noviembre de 2005, disponible en

<http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=224051&idxSeccion=0>

Ya en los 70, al fenómeno de endeudamiento se le sumó el del espiral inflacionario en la región. Tras el golpe de Estado de 1976 y la apertura económica de José Alfredo Martínez de Hoz, se logró un mayor control sobre precios, pero a costa de un endeudamiento que se volvió incontrolable. En efecto, la inflación cayó de 386 por ciento anual en 1976, a 150 por ciento en 1977, pero la Argentina creció apenas 1,5 por ciento. En tanto, la deuda saltó de 7.800 millones de dólares en 1975 a 27.100 millones en 1980, acompañada de una histórica fuga de capitales y una febril especulación financiera. Para ese momento, Argentina ya ostentaba la mayor deuda externa per cápita del mundo.¹²⁸

La década del 80, estuvo en Argentina y la región marcada por la crisis de la deuda, las cuales fueron seguidas por nacionalizaciones de gran parte de las deudas privadas externas y por el establecimiento de un arreglo institucional bajo el cual la financiación externa debía ser intermediada por la negociación con los bancos acreedores y el propio FMI¹²⁹.

Hacia fines de los 80 comenzó a gestarse un nuevo enfoque desde los organismos internacionales tendiente a aplicar los criterios de ajuste estructural. En Argentina, ello coincidió con la llegada de Carlos Menem a la presidencia en 1989 y su permanencia a lo largo de toda la década del 90.

A pesar del mensaje populista, Menem llevó adelante un duro programa de ajuste ultraliberal poniendo en marcha lo que académicos, economistas, funcionarios estadounidenses, del Banco Mundial y del FMI denominaron: Consenso de Washington. Básicamente, diez puntos que expresaban las necesidades y opciones de cara al nuevo siglo: disciplina fiscal, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, mayor apertura a la inversión extranjera, privatización de empresas públicas, desregulación y protección de la propiedad privada. A la vez que se aseguraba el otorgamiento de ayuda financiera a quienes (aunque endeudados) adoptaran las políticas sugeridas.

¹²⁸ *Ibidem.*

¹²⁹ Roberto Frenkel, *op. cit.*, p. 4.

Menem, no dudó. De la mano de su ministro Domingo Cavallo, controló la inflación con la paridad cambiaria 1 a 1, pero, tras cuantiosas renegociaciones con el FMI terminó elevando la deuda externa a 144.600 millones a fines de 1999, que equivalía a cerca del 50 por ciento del PBI, estimado en 272 mil millones (1998), en un marco de déficit fiscal y externo. A la par, el Fondo comenzó a exigir, además del cumplimiento de las tradicionales condicionales cuantitativas (límites al gasto público, a la emisión monetaria, etc.), la implementación de las reformas estructurales de corte neoliberal propias del Consenso de Washington. Por consiguiente, la restricción externa derivada de la crisis de la deuda determinó acotados márgenes de autonomía a los gobiernos democráticos, e incrementó notablemente la frecuencia de intervención del organismo sobre la política económica¹³⁰.

Así, entre 1991 cuando se inició el régimen de convertibilidad y 2001, el FMI instrumentó cuatro acuerdos con Argentina y envió cincuenta misiones técnicas¹³¹. Como menciona Frenkel, el compromiso del FMI con el régimen de la convertibilidad tuvo su máxima expresión en el paquete de emergencia acordado a Argentina a fines de 2000 (Blindaje). El apoyo estaba especialmente dirigido a extender la supervivencia del régimen, cuando ya había claras indicaciones de que era insostenible¹³². El último desembolso del organismo se realizó en septiembre de 2001 durante la presidencia de Fernando de La Rúa¹³³, apenas tres meses antes de la ruptura del régimen de

¹³⁰ Noemí Brenta, *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI. 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones cooperativas, 2008.

¹³¹ Al respecto *Vide*: “El esquema preliminar para una evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI)”, Oficina de Evaluación Independiente, Julio de 2003, disponible en http://www.ambito.com/diario/aw_documentos/archivospdf/2003/id_doc_2117.pdf

¹³² Roberto Frenkel, *op. cit.* p. 14.

¹³³ Durante la misma el país recibió también a través del denominado “blindaje” del año 2000 un auxilio de 38000 millones de dólares que el FMI y otros bancos dieron para ayudar a Argentina a salir de su crisis económica a un interés del 8%. Meses más tarde ya en 2001 ante el aumento de fuga de capitales, De La Rúa pidió al FMI y bancos privados una nueva ayuda complementaria en lo que se denominó el “Megacanje”. La operación consistió en postergar los vencimientos de diversas deudas por tres años. Como compensación por dicha postergación, los intereses de la deuda fueron aumentados al 7% anual.

convertibilidad y el default¹³⁴ mientras la recesión y la fuga de capitales de los bancos continuaba extendiéndose a un ritmo acelerado.

Durante este lapso, y a pesar de que la economía argentina mostraba serias dificultades ya en 1998, el FMI ponderó ante el mundo a la Argentina como su “alumno ejemplar”. Tal como menciona Pablo Nemiña, se trataba de una cuestión de utilidad mutua. Mientras al país le otorgaba un sello de aprobación a sus políticas (lo cual operaba como un catalizador de capitales en un contexto financiero desfavorable) el FMI procuraba recuperar su legitimidad como garante de la estabilidad financiera internacional en medio de la crisis financiera asiática, reforzando la idea de que tales episodios se debían, principalmente, a errores en la gestión económica propia de los países¹³⁵.

Finalmente la eclosión del sistema argentino llegó en diciembre de 2001¹³⁶ luego de regular por decreto¹³⁷ las extracciones bancarias, limitando los montos de extracción y transferencias al exterior (en lo que se conoció como “corralito”). Así, con el lema “que se vayan todos” la gente salió a la calle, descreída de la política y de los políticos. Con cifras alarmantes en los niveles de desempleo, pobreza y precariedad, a los que se

¹³⁴ 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: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Octubre de 2007, ISBN 978-987-1183-78-4, p. 175.

¹³⁵ 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, ISSN 1851-8788, disponible en http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_8_Nemi%C3%B1a.pdf

¹³⁶ Las cifras del último trimestre de 2001 reflejaban por sí solas la crisis venidera: el desempleo llegó a los 4,8 millones de desocupados, representando a un 18,3% de la población activa. Considerando a los subocupados, la cifra llegaban al 34,6% de la población activa. La deuda pública llegaba a 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 automotriz. Vide: INDEC: *Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación correspondientes al total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante*. Disponible en <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

¹³⁷ Decreto 1570/2001. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70355/norma.htm>

sumaron la declaración de estado de sitio y represión, así como también serias dificultades para establecer la sucesión presidencial tras la renuncia de De La Rúa.

De este modo, “corralito”, “riesgo país”, “saqueos”, “piquetes”, “cacerolazos”, “asambleas”, “cinco presidentes en una semana”, se convirtieron en sinónimos de una debacle económica y política que derivó en una de las mayores crisis de la región.

En dicho contexto, el 24 de diciembre, Argentina declaró la suspensión de los pagos sobre una parte importante de su deuda. El total de la misma 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 año 2001 acabó así con un país incendiado, cuya crisis institucional marcó indefectiblemente el fin de un modo de hacer política.

La asunción de Eduardo Duhalde (elegido por Asamblea Legislativa) con el objetivo de completar el mandato anterior, estableció como medida de política económica la devaluación. Durante 2002 el Congreso de la Nación sancionó la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario¹³⁸ buscando evitar que existieran sectores beneficiados por la crisis y procurando una contribución equitativa para superarla. El nuevo marco aprobado por el Congreso tendría vigencia inicialmente hasta diciembre de 2003 pero fue prorrogado año a año.

El texto declaraba en su artículo 1° el estado de “emergencia pública en materia social, económica, administrativa, financiera y cambiaria”, y delegaba en el Ejecutivo una serie de facultades extraordinarias, cuyos aspectos relevantes fueron: Establecer el sistema que fije la relación de cambio entre el peso y las divisas extranjeras; pautar retenciones a la exportación de hidrocarburos; fijar tarifas y renegociar los contratos de los servicios públicos en manos de empresas privadas y regular los precios de la canasta básica. Esto implicó la pesificación forzosa y el congelamiento de los precios de los servicios públicos, lo que provocó que las empresas privadas recurrieran ante el CIADI para

¹³⁸ Ley 25.561 disponible en <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley25561.htm>

iniciarle juicios al Estado argentino a los que Argentina respondió invocando la doctrina del “estado de necesidad en el derecho internacional”¹³⁹.

Sin embargo y a pesar del inicio de una lenta recuperación, la deuda pública continuó creciendo, como consecuencia de emisiones de títulos realizadas con el objeto de atender las consecuencias de la crisis monetaria y financiera. A los dos años siguientes, la deuda se incrementó en 34.300 millones de dólares. Más de 10 mil millones correspondientes a subsidios a los deudores del sistema financiero¹⁴⁰.

4.2. Kirchner y el cambio de percepción hacia el FMI

Es este el marco previo y el contexto en el que se da la llegada en 2003 a la presidencia, mediante elecciones libres, de Néstor Kirchner. Quien a pesar del escaso caudal de votos con que fue acompañado logró no sólo llegar a ocupar el máximo cargo, sino reencauzar la economía argentina a partir de sus propias percepciones y visiones de mundo. De esta forma, la particular relación con FMI así como todo el contenido en general de su política exterior, estuvieron marcados indudablemente por preceptos y concepciones del sistema internacional y del rol de Argentina en él, donde la noción de autonomía ocupó un destacable lugar.

De este modo, a contramano del “Estado mínimo” fomentado durante los 90, asociado al neoliberalismo y a las estrechas relaciones con Estados Unidos y el FMI, el nuevo gobierno se posicionó en la búsqueda del desarrollo como eje central de su plataforma política nacional e internacional, lo cual no podía alcanzarse sin una intervención y presencia activa del Estado en el manejo de la economía.

La estrategia externa en este sentido, se basó en la afirmación de la soberanía nacional (histórica bandera del peronismo), así como en la consolidación de la integración

¹³⁹ *Vide:* Avidan K. Kent y Alexandra R. Harrington, “A State of Necessity: International Legal Obligations in Times of Crises”, *Canadian Review of American Studies/Revue canadienne d'études américaines* 42, no. 1, 2012.

¹⁴⁰ Leonardo Bleger, *op. cit.* p. 172.

regional y la recuperación de los espacios de autonomía e independencia perdidos en el manejo de la política, especialmente en el área económica, monetaria y fiscal.

Para algunos autores como Andrés Malamud¹⁴¹, la relación con el Fondo Monetario durante el período se tornó (a diferencia de lo que había sucedido durante la presidencia de Duhalde cuya estrategia consistió en buscar apoyo y sostén exterior)¹⁴² tormentosa y por momentos, hostil, tanto desde la retórica del presidente como desde su accionar, por ejemplo en cumbres internacionales. Sin embargo, esta postura debe ser matizada y considerada atendiendo a dos factores: por un lado la situación y el contexto de crisis argentino que disminuye las opciones de negociación y por otro, claro, a los objetivos de desarrollo y crecimiento interno necesarios para paliar tal crisis nacional.

La postura del Fondo Monetario sin embargo fue endureciéndose, planteando sucesivas condiciones al país. Paradójicamente, el organismo volvió a utilizar por segunda vez a la Argentina como un “ejemplo” (aunque ahora en un sentido diametralmente opuesto) con el fin de defenderse de las voces que lo señalaban con responsabilidad en la situación argentina.

Así mientras en medio de los cuestionamientos por su actuación en la crisis del Sudeste Asiático a fines de los 90, lo había ponderado como un “ejemplo” de la efectividad de sus recomendaciones, ante el estallido de la crisis, lo señaló como un “ejemplo” pero de comportamiento “irresponsable”, evitando asumir cualquier atisbo de corresponsabilidad¹⁴³

¹⁴¹ Andrés Malamud, “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or simply Peronist?” in Gian Luca Gardini and Peter Lamebert (eds.) *Latin America Foreign Policies between ideology and pragmatism*, New York, Palgrave-McMillan, 2011

¹⁴² A pesar del intento, lo que sucedió finalmente fue que las expectativas puestas por el gobierno nacional en la ayuda exterior fueron desmesuradas y el apoyo de Washington y el FMI no solo no llegó, sino que el gobierno de Bush utilizó a la Argentina como “conejiillo de indias” de su nueva política para países emergentes con crisis financieras. *Vide*: Roberto Russell, Juan Gabriel Tokatlian, “Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de una esfera de cooperación”, *Agenda Internacional*, Año 1, N°2, Buenos Aires, septiembre-octubre-noviembre 2004, p. 18.

¹⁴³ Pablo Nemiña, *op. cit.*, p. 8.

De este modo, la estrategia del kirchnerismo hacia el FMI así como hacia Estados Unidos (principal socio del organismo) adoptó a grandes rasgos una tendencia, no tanto hacia la oposición como sí hacia la tirantez política. En este punto es preciso resaltar que si bien el FMI cuenta con cierto margen de autonomía, Estados Unidos ostenta poder de veto sobre su acción¹⁴⁴ por lo que la influencia de los países centrales sobre la acción de los organismos multilaterales en general, y del FMI en particular, no puede ser descartada.

Este panorama, le imponía a Kirchner la necesidad de mostrarse como un negociador duro hacia el exterior y especialmente frente al organismo, a la vez que le permitía captar apoyos que legitimen su mandato en el nivel interno. Por lo tanto, la estrategia de Néstor Kirchner en la cuestión con el Fondo Monetario Internacional puede comenzar a verse plasmada ya en su discurso de asunción, en Mayo de 2003 frente a la Asamblea Legislativa. En dicha oportunidad aprovechó la ocasión para dejar en claro que la cuestión de la deuda sería un tema central de su gestión, pero que ésta no iba a saldarse bajo presiones externas y costos sociales del país:

“...Sabemos que nuestra deuda es un problema central. No se trata de no cumplir, de no pagar. No somos el proyecto del default. Pero tampoco podemos pagar a costa de que cada vez más argentinos vean postergado su acceso a la vivienda digna, a un trabajo seguro, a la educación de sus hijos o a la salud... (Aplausos)

No se puede recurrir al ajuste ni incrementar el endeudamiento. No se puede volver a pagar deuda a costa del hambre y la exclusión de los argentinos, (aplausos), generando más pobreza y aumentando la conflictividad social. La inviabilidad de ese viejo modelo puede ser advertida hasta por los propios

¹⁴⁴ Debido a que cada país tiene un determinado poder de voto dentro del organismo dependiendo del tamaño de su economía (PBI), cuenta corriente, reservas internacionales y otras variables económicas. Las decisiones se toman con una mayoría calificada de 70%, aunque algunas decisiones (16 de 40) se toman con una mayoría calificada de 85%. Estados Unidos posee 16.74%, por lo que el sistema le otorga un poder especial de veto sobre las decisiones tomadas por el organismo financiero.

acreedores, que tienen que entender que sólo podrán cobrar si a la Argentina le va bien...” (Aplausos)¹⁴⁵

Y en la misma ocasión cerró su reflexión aseverando que “Pensamos el mundo en argentino, desde un modelo propio”¹⁴⁶ dejando en claro que la imposición de soluciones desde el exterior no sería la respuesta al problema.

Durante julio de ese mismo año, invitado por el presidente de Estados Unidos, George Bush, Kirchner visitó Washington y se reunió con su par. El tema principal de la agenda entre ambos países estuvo vinculado con las negociaciones que Argentina mantenía con el Fondo Monetario y de qué modo Estados Unidos apoyaría las gestiones ante el organismo internacional¹⁴⁷. En declaraciones a la prensa tras el encuentro, Kirchner manifestó que el presidente estadounidense dio un “franco, decidido e incondicional apoyo al proceso de recuperación de Argentina que va mucho más allá de un respaldo a las negociaciones con el FMI”¹⁴⁸.

Sin embargo, esa primera impresión pareció quedar olvidada cuando apenas dos meses más tarde, en Septiembre y ante el pleno de la Asamblea de las Naciones Unidas en Nueva York, Kirchner retomó la cuestión de la deuda. Allí apuntó a la responsabilidad argentina pero también a la de los acreedores, así como remarcó además, la dificultad de poder cumplir con el compromiso:

“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 responsabilidad. Resulta casi una obviedad señalar que cuando una deuda adquiere

¹⁴⁵ Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

¹⁴⁶ *Ibidem*.

¹⁴⁷ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*, p. 25.

¹⁴⁸ “Kirchner dijo que Bush se comprometió a apoyar a la Argentina”, *Clarín*, 23 de de julio de 2003, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/07/23/um/m-593688.htm>

tal magnitud, la responsabilidad no es sólo del deudor sino también del acreedor”¹⁴⁹.

En el mismo sentido remarcó: “Es necesario entonces que se asuma el hecho cierto, verificable y, en cierta medida, de sentido común, de la terrible dificultad que ofrece el pago de esa deuda”¹⁵⁰.

Dichas declaraciones se basaban en que si bien es cierto que antes de la asunción de Kirchner (durante 2002) y en los primeros meses de 2003 el FMI no concedió ningún tipo de asistencia financiera a la Argentina, sí ejerció influencia en la adopción de ciertas medidas de política, como la liberación del mercado de cambios¹⁵¹. Y recién en septiembre de 2003, el ente financiero firmó un acuerdo de tres años de duración con el país por el cual se refinanciaban los vencimientos durante ese período, sujetos a una serie de condicionalidades que ya habían sido en sí, objeto de una dura negociación previa.

El rol del FMI en la crisis argentina (así como en otras crisis financieras), donde existió un endurecimiento progresivo del comportamiento del organismo tanto en materia financiera como en su política de condicionalidad, puede explicarse no como resultado de una “conspiración” o de la aplicación de lineamientos técnicos, sino a la luz de la interrelación de tres factores que actúan de manera asociada. Según Pablo Nemiña ellos son: a) los intereses económicos y políticos de los países centrales; b) los intereses internos de la institución y su burocracia, y c) el comportamiento del país en crisis con el cual el Fondo entra en relación.¹⁵² De ahí que existan dos posibilidades centrales sobre su actuación: mientras que por un lado el FMI puede apoyar a un Estado, otorgando créditos en forma de asistencia financiera, por otro puede imponer fuertes

¹⁴⁹ Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 58° Asamblea Anual de las O.N.U. Nueva York, 25 de setiembre de 2003, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/09/25/um/m-629867.htm>

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ Leonardo Bleger, *op. cit.*, p. 175.

¹⁵² Pablo Nemiña, *op. cit.*

condicionalidades indicando un endurecimiento de su comportamiento, tal como sucedió en el caso argentino¹⁵³.

En el caso argentino, las imposiciones del FMI consistieron en un elevado superávit fiscal primario, equivalente al 3% anual del PBI, el establecimiento de medidas monetarias, la revisión del esquema de tarifas de servicios públicos, el control de recursos fiscales de las provincias y el tratamiento de buena fe a los tenedores de la deuda argentina¹⁵⁴.

De este modo, durante el primer año, la administración Kirchner, se comprometió a mantener la disciplina fiscal y negociar con los acreedores la reestructuración de la deuda. También a implementar una estrategia de compensación y recapitalización de los bancos comerciales, contribuyendo al crecimiento del crédito y eliminando la tolerancia de la morosidad en las reglamentaciones bancarias, además de establecer un marco para reestructurar la deuda empresaria. Las reformas estructurales se concretarían, según lo pautado, durante el segundo y tercer año del programa.¹⁵⁵

Al finalizar el primer año del acuerdo, se logró un cumplimiento estricto de las metas cuantitativas (monetarias y fiscales), pero los avances fueron escasos en materia de reformas estructurales (servicios privatizados, reparto de recursos entre la Nación y las provincias, etc.). El acuerdo, entonces, quedó en suspenso, mientras el gobierno argentino encaró la negociación con los deudores privados.

Para este momento, ya era posible identificar que las medidas tomadas durante los primeros meses del mandato kirchnerista en política económica, no se correspondían

¹⁵³ *Ibidem.* pp. 4-5.

¹⁵⁴ Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la 58° Asamblea Anual de las O.N.U. Nueva York, 25 de setiembre de 2003, *op. cit.*

¹⁵⁵ Asimismo Argentina se comprometía a que “durante el periodo del Acuerdo solicitado, el gobierno mantendrá un diálogo continuo con el Fondo, de acuerdo a 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 periódicas”. *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>

totalmente por las esperadas desde el FMI. Por el contrario, alejadas de las recetas ortodoxas, Kirchner apuntó 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 incremento”¹⁵⁶. 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.

Posteriormente, en enero de 2004, Kirchner y Bush tuvieron un segundo encuentro presidencial que se concretó en Monterrey, México. Desde el punto de vista bilateral, el mandatario estadounidense temía por las negociaciones que Argentina estaba iniciando con la propuesta de un elevado porcentaje de quita de la deuda en default. Bush ratificó que apoyaría a Argentina ante el Fondo Monetario y con los privados, aunque fue enfático al reclamar muestras de “buena voluntad”.¹⁵⁷

La postura del FMI ante Argentina comenzaba a endurecerse y se volvía intransigente. A ello se sumó la posición de su Director Ejecutivo en dicho momento, Horst Kohler, quien se mostraba reticente a continuar negociando préstamos con Argentina. El funcionario creía que el país debía pagar las consecuencias de sus acciones irresponsables¹⁵⁸, mientras Kirchner intentaba negociar evitando fijar metas cuantitativas que constriñeran al Gobierno Nacional.

Asimismo en las revisiones trimestrales acordadas en 2003 y que tuvieron lugar en enero y marzo de 2004, el FMI reconoció el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos

¹⁵⁶ Leonardo Bleger, *op. cit.*, p. 176.

¹⁵⁷ “Bush dio un nuevo apoyo, pero pidió una señal clara por la deuda”, *Clarín*, 14 de enero de 2004, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2004/01/14/p-691527.htm>

¹⁵⁸ *Vide*: entrevista a Horst Kohler realizada por Ernesto Tenenbaum, en Ernesto Tenenbaum, *Enemigos*, Buenos Aires, Grupo editorial Norma, 2004.

y fiscales pero sostuvo que no se habían logrado algunas reformas estructurales¹⁵⁹. La respuesta argentina se basó en que las reformas comprometidas fueron realizadas de manera tal que no se afectara negativamente el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y el empleo, objetivos primordiales del Gobierno.

Ante ello, el aumento de la intromisión del FMI en asuntos que excedían la formalidad del acuerdo fue notoria. Durante 2004 Argentina negoció la reestructuración de la deuda externa privada declarada en default y a pesar de que inicialmente el organismo se mantuvo distante, acabó modificando su postura ante las presiones de los acreedores privados a sus propios gobiernos (representados en el Directorio del ente).

En su discurso de inauguración de las sesiones ordinarias ante la Asamblea Legislativa de 2004 el presidente Kirchner mostró la importancia de la economía en su programa de gobierno (a la que dedicó un espacio central) pero también la forma de relacionarse con el FMI. A modo de ejemplo vale citar:

“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

¹⁵⁹ *Vide:* Documentos de aprobación y recomendación de revisiones del Centro de Documentación Ámbito Financiero, disponibles en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=8&pag=1>

indicaba que nuestro país no podría pagar, concedieron nuevos créditos que sólo sirvieron para incrementar el problema del endeudamiento y, sin evitar la explosión, ahondaron la crisis”¹⁶⁰.

Y retomando la idea con la que un año antes había llegado a la presidencia, en un también claro mensaje al Fondo Monetario, aseveró:

“Como dijéramos aquí: no somos el proyecto del default. Sabemos que nuestra deuda es un problema central. Pero no pagaremos de cualquier modo.

... Tenemos la certeza de que recibiremos una y mil presiones. Sabemos que nos pondrán obstáculos que deberemos superar. Pero sabemos el inmenso apoyo que nuestra defensa de los intereses nacionales tiene en la gran mayoría de nuestro pueblo. No vamos a aflojar. (Aplausos)”¹⁶¹.

Para mediados de 2004, la situación con el FMI se tensó aún más dado el avance de las negociaciones por el canje de la deuda con los privados. Desde la visión de gobierno, éste era un asunto que involucraba únicamente al Estado y los acreedores privados, no al FMI. La presión de éste último, 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 esté 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. En este nuevo plan, la quita original del 75% sobre el valor nominal de la deuda (presentada inicialmente por el

¹⁶⁰ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2004, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

¹⁶¹ *Ibidem*.

Ministro de Economía Roberto Lavagna en Dubai, en septiembre de 2003 a los tenedores de bonos, en un esquema extremadamente duro que además no reconocía el pago de intereses atrasados) se reducía a promedios de entre el 63 y el 45%. La nueva propuesta acertó los plazos de los bonos e incrementó las tasas de interés, medidas ambas que mejoraron el valor presente de los títulos a emitir en canje¹⁶².

La operación de canje de la deuda en default lanzada en 2005, tras el Decreto de diciembre donde se establecían alcances términos y condiciones¹⁶³ del mismo, permitió renegociar un 76% del monto adeudado. El resultado, sin dudas, fue un nivel de aceptación superior al esperado en los pronósticos internacionales. 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.¹⁶⁴

Sin embargo, la deuda continuaba siendo un severo condicionante para la gestión de Néstor Kirchner. En su mensaje a la Asamblea Legislativa señaló:

“Aclaremos siempre que venimos de la más profunda crisis escalando peldaño a peldaño lo que ha sido y es el calvario de Argentina. Superando con esfuerzo lo que constituyó la peor crisis de nuestra historia (...) No somos el gobierno del endeudamiento eterno.

Hemos culminado, en estos días, el proceso de canje de nuestra deuda en cesación de pagos (...) Por su complejidad en cuanto a número de títulos, monedas y jurisdicciones involucradas, por su monto, por las particularidades de la situación mundial que determinaron la ausencia de ayuda crediticia, por haberse realizado en

¹⁶² Leonardo Bleger, *op. cit.*, p. 173.

¹⁶³ *Vide*: Decreto del PEN N° 1735/2004 sobre 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>

¹⁶⁴ 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.

el marco de una reducción neta de deuda con los organismos multilaterales de crédito internacional, el proceso ha resultado único y excepcional.

Por vez primera en la historia argentina un proceso de reestructuración de deuda ha culminado con una drástica disminución del endeudamiento del país. (Aplausos)”¹⁶⁵

En Septiembre del mismo año, el entonces presidente argentino participó en la Asamblea plenaria de las Naciones Unidas. En su discurso, señaló las cifras del proceso de recuperación argentino, pero también la falta de ayuda del Fondo Monetario así como la visión “arcaica y ortodoxa” sobre la deuda externa por parte del organismo:

“Lamentablemente, en ese 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. Durante la crisis, Argentina realizó pagos netos del orden de los 13.500 millones de dólares”¹⁶⁶

En la misma ocasión, señaló además, la importancia de la reestructuración de la deuda como estrategia para ganar márgenes de decisión:

“No hay en esto ideología ni política. Mostramos hechos concretos que demuestran que estos organismos financieros no cumplieron con el papel que deben tener. A futuro nuestro país ha estructurado una estrategia de reducción de la deuda con la finalidad de ganar grados de libertad para la aplicación de sus planes de desarrollo y crecimiento de la economía”¹⁶⁷.

En noviembre del mismo año Argentina fue sede de la IV Cumbre de las Américas, la cual marcó un punto de inflexión en las relaciones entre algunos países de América y Estados Unidos. El principal tema de disputa fue la propuesta de creación de una

¹⁶⁵ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2005, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

¹⁶⁶ Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de Septiembre de 2005.

¹⁶⁷ *Ibidem.*

Asociación de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En dicha oportunidad, Kirchner volvió a encontrarse con Bush quien exigió seguridad jurídica a Argentina mientras que el mandatario argentino le recriminó el escaso papel que como potencia hegemónica tenía Estados Unidos en el desarrollo del continente.¹⁶⁸

Durante la primera sesión plenaria el presidente Kirchner criticó con dureza nuevamente el accionar del fondo, el financiamiento previo al default (los 9000 millones de dólares acreditados apenas meses antes y su equivalencia con el total de la deuda que el país le debe al organismo) así como la falta de ayuda para salir de la crisis y los condicionamientos impuestos:

“En síntesis en un ejercicio que podemos calificar de perverso, sin temor a equivocarnos, se le dieron fondos frescos, dinero constante y sonante, no sólo a los que no pagaban, sino a los que seguían gastando y mantenían un déficit fiscal crónico. Hoy, lo que se le niega a la Argentina, no son ya fondos o nuevos préstamos que no hemos solicitado y que, obviamente, ni pensamos hacerlo, (aplausos) es algo mucho peor, se nos niega la refinanciación si no aceptamos determinadas condicionalidades que no son otras que las mismas políticas que nos condujeron al default”.¹⁶⁹

Y enfáticamente cerró el tema con una frase que resumía su idea acerca del Fondo y su accionar para con el país: “Para la Argentina, que corría hacia el abismo, había ayuda y fondos frescos; para la Argentina que con esfuerzo y soledad se recupera, no hay refinanciación. Merecería esta situación que García Márquez le dedicara unos párrafos de su “realismo mágico”. (Aplausos)”.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Alfredo Bruno Bologna, *op. cit.*, p. 27.

¹⁶⁹ Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner durante la Primera Sesión Plenaria de la IV Cumbre De Las Américas, en el Hotel Hermitage, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. Comunicado de Prensa, Cumbre de las Américas, 5 de noviembre de 2005.

¹⁷⁰ *Ibidem.*

4.3. La cancelación de la deuda o “el fin de la sujeción”

Finalmente la relación de Argentina con el FMI sufrió un cambio cuando en diciembre de 2005 se anunció, oficialmente, que el país pagaría anticipadamente el monto total adeudado con dicho organismo. La cifra ascendía a 9810 millones de dólares y para cubrirla se utilizaron las reservas del Banco Central¹⁷¹.

El objetivo declarado fue terminar con la sujeción de las políticas económicas nacionales a las indicaciones del Fondo Monetario ahorrando, además, una parte de los intereses que iba a ser necesario pagar, lo cual según los cálculos oscilaba los 1000 millones de dólares. Asimismo el desembolso para Argentina significó el equivalente al 32% sobre el total de sus reservas.

Por lo tanto, el desendeudamiento con el Fondo revistió una importancia económica y simbólica y se convirtió, desde el mismo momento en que se anunció, en una de las marcas de la política económica del gobierno.

En su discurso de anuncio, el 15 de diciembre de 2005 en la Casa Rosada y en medio de un clima de algarabía, Kirchner se refirió a la importancia del pago de la deuda que permitiría apostar a una estrategia de desarrollo a la vez que contribuir 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...

Para dar continuidad al cambio se deben superar de raíz los problemas de arrastre, creando las condiciones para una estrategia de desarrollo a largo plazo. Un problema de arrastre central y condicionante, es nuestra deuda...

¹⁷¹ Vide: “Histórico: el país saldará 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-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>

En el día de la fecha, hemos tomado las decisiones institucionales, que nos permitirán destinar nuestras reservas de libre disponibilidad al pago de la deuda total con el Fondo Monetario Internacional. (Aplausos). Hace 50 años que viene siendo motivo de nuestros desvelos”¹⁷².

Del mismo modo señaló que el pago se realizaba con medios propios obtenidos por el crecimiento del país en los últimos años, sin ayuda alguna del FMI, apostando a la decisión nacional y al fin de las intervenciones, condicionalidades, revisiones y exigencias externas que tenían, como contracara, la pérdida del poder de decisión nacional:

“Sin apoyo alguno del Fondo Monetario Internacional y sobre la base de la sustentabilidad del superávit fiscal y externo que mantenemos, así como la solvencia económica lograda. (...) Concretamos, con esta medida, nuestra estrategia de reducción de deuda, a un nivel compatible con nuestras posibilidades de crecimiento y pago, ganando, además, grados de libertad para la decisión nacional.

Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones, porque está sujeta a revisiones periódicas y ha sido 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”¹⁷³.

Otra particularidad del hecho, fue que se hizo prácticamente en simultáneo con Brasil, quien también canceló su deuda con el mismo organismo. Kirchner y su equipo consultaron con el presidente brasileño Luis Ignacio “Lula” Da Silva las posibilidades

¹⁷² Discurso del presidente Néstor Kirchner al anunciar el plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, Centro de Documentación Ámbito Financiero. Disponible en www.ambito/diario/centrodoc/secciones.asp

¹⁷³ *Ibídem.*

de coordinar el pago. Sin dudas, esto significó una señal importante para la región y para las perspectivas de integración a futuro. Asimismo, fue considerable la ayuda del presidente venezolano, Hugo Chávez, quien apoyó desde un principio este accionar convirtiéndose en un incipiente socio.

En palabras del propio Kirchner: "Se trata de un paso largamente conversado con los señores presidentes del MERCOSUR en general, y especialmente con el presidente Lula Da Silva, a quienes agradecemos, como también tenemos en cuenta el agradecimiento a la ayuda permanente recibida de la República Bolivariana de Venezuela"¹⁷⁴.

Estos incipientes vínculos regionales pueden asociarse a la raigambre ideológica compartida por los tres líderes mencionados, quienes a su modo, comenzaron a partir de ese momento a desarrollar una nueva estrategia de relacionamiento externo compartida que define a esta "nueva izquierda" latinoamericana. Por otro lado, muchos analistas han explicado la posibilidad del pago de la deuda, así como las vinculaciones en la región, al contexto macroeconómico favorable que permitió el superávit fiscal y comercial y, por ende, al aumento del nivel de reservas. Ante esto, cabe señalar que detrás de la cancelación de la deuda existe una elección del Gobierno que es en sí, una decisión política. Siguiendo a Sebastián Etchemendy y Candelaria Garay no es la disponibilidad de recursos la que dictamina el contenido político así como tampoco las coaliciones que los gobiernos forman¹⁷⁵, sino que son las concepciones previas, la ideología y el significado de conceptos claves (como el de autonomía) los que permiten interpretar esas decisiones.

En este sentido, retomando el caso argentino, el propio presidente Kirchner explicó sobre el final del anuncio, la importancia del hecho en sí, como emancipador y como signo de un "cambio de época":

¹⁷⁴ *Ibidem.*

¹⁷⁵ Sebastián Etchemendy y Candelaria Garay, "Left populism in comparative perspective, 2003-2009", en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (eds.), *The resurgence of Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Julio 2011.

"Queremos dar este paso, se trata de un paso trascendental, que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad, sin urgencias impuestas, sin presiones indebidas la marcha de nuestro futuro. Un paso que con toda responsabilidad nos ayuda a construir un futuro más justo, inclusivo y equitativo, con una mayor flexibilidad en el diseño y la ejecución de la política económica, un paso que liberará recursos para afrontar con mejores herramientas la lucha por el crecimiento, el empleo y la inclusión social.

Un paso que es ponerle fin a una época, un paso que debemos dar todos juntos”¹⁷⁶

La cancelación de la deuda se convirtió inmediatamente en uno de los hitos del gobierno y en una medida orientada a recuperar el poder de decisión nacional y la autonomía en tanto independencia. La misma permitió además enviar señales de estabilidad y confiabilidad. En este sentido, en el mensaje de marzo de 2006, el presidente destacaba especialmente el fin de media década de dependencia, que imposibilitaba llevar adelante una política económica autónoma. En sus propias palabras:

“En esta línea, un verdadero hito ha sido la histórica decisión de cancelar en forma anticipada y completa los pasivos por alrededor de 10 mil millones de dólares con el FMI después de casi cincuenta años de dependencia financiera con este organismo (*Aplausos*) (...) El pago al Fondo Monetario Internacional se tradujo, además, en una reducción sensible de las necesidades de financiamiento en el corto plazo, al tiempo que permitió un sustancial ahorro de intereses. Mucho más importante aún: 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. (*Aplausos.*)

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", que siempre recaían sobre los mismos

¹⁷⁶ *Ibidem.*

sectores, en aras de un supuesto bienestar futuro, que sólo condujeron, en definitiva, a la ruina económica del país”¹⁷⁷

El significado concreto y simbólico del pago de la deuda brindó hacia dentro y hacia fuera del país una demostración de que Argentina podía “andar sola” con recursos y con solidez. Tomando decisiones propias, quitando el peso de las condicionalidades impuestas. La deuda (y la condición de deudor) eran, desde la visión kirchnerista la excusa para ejercer presión sobre el país. Al pagar la deuda se eliminaba la presión y el gobierno podría independientemente desarrollar su política económica tanto interna como externa.

En este sentido, el FMI “ataba” a la Argentina deudora en dos aspectos, en la insistencia en negociar bajo determinadas reglas con otros acreedores (como los privados-*holdouts*) y en la política fiscal de subsidios y tarifas de servicios. Por lo tanto, la dependencia se asociaba a aspectos que iban mucho más allá de la mera deuda, e involucraba todas aquellas cuestiones que pudiesen influir significativamente en la estabilidad y en el crecimiento económico, incluyendo políticas laborales y ambientales, la fortaleza de las instituciones y los principios del buen gobierno¹⁷⁸.

4.4. La autonomía, ¿sinónimo de independencia?

Ahora bien, ¿cómo es que puede vincularse el discurso y accionar de Argentina en su política exterior de negociación y cancelación de la deuda con los modelos de autonomía? O de otro modo ¿cuál o cuáles modelos de autonomía ejercen influencia en esta área de la política exterior?

¹⁷⁷ Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2006, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

¹⁷⁸ Víctor Manuel Cuevas Ahumada, Eduardo José Torres Maldonado, “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *op. cit.*, p. 66.

En primer lugar, atendiendo al contexto y la sucesión de hechos que conforman el proceso de cancelación de la deuda en 2005, así como la relación de Argentina con el Fondo Monetario Internacional y secundariamente con Estados Unidos (en tanto principal socio del organismo) es posible detectar las siguientes características del período:

- Contexto post crisis de 2001.
- Declaración de default.
- Difícil negociación con el FMI en tanto acreedor.
- Imposición de condicionalidades externas.
- Dependencia de fondos externos.
- Percepción del FMI como culpable de la crisis.
- Clave: recuperación económica y desarrollo nacional.
- Estado como actor fundamental.
- Distante relación con la potencia central.
- Objetivos y perspectivas disímiles con Estados Unidos en tanto potencia hemisférica y con el FMI.
- Apoyo de la región en un nuevo contexto de globalización.

Atendiendo a ello, ¿cómo puede pensarse en un modelo de autonomía? ¿Implica la autonomía aislamiento? Para intentar resolver estas cuestiones se sistematizará, teniendo en cuenta las variables desprendidas del análisis de los distintos modelos teóricos de autonomía del capítulo 1, las acciones emprendidas por Argentina durante el gobierno de Kirchner, en este caso, en relación a la política exterior llevada a cabo hacia el FMI.

Relación, negociación y cancelación de la deuda con FMI.

Política exterior área: economía

<i>Variables</i>	<i>Si/No</i>
Tiene relación con la potencia central?	Si (escasa)
Coincide su accionar con las expectativas del Estado central en el tema?	No
Participa/colabora de manera directa en acciones estratégicas diseñadas por el estado central en el área?	No
Toma decisiones sin tener en cuenta otros actores regionales?	No
Su estrategia está atada a la decisión de la potencia central	No

Partiendo de esta esquematización es fácilmente identificable un cierto distanciamiento de la potencia central representada en el caso analizado en la figura del FMI, del cual Estados Unidos es parte central. A ello colabora, una visión del sistema internacional por parte del Ejecutivo argentino que diferencia centro de periferia y que apuesta al crecimiento propio y al desarrollo nacional como objetivos de fuerte sesgo económico.

Atendiendo al análisis planteado inicialmente sobre los modelos de autonomía, es posible identificar en la negociación con el FMI, un rol fundamental por parte del Estado Nacional, en tanto articulador y promotor de las políticas de desarrollo y de estrategias

tendientes a disminuir la dependencia que es en sí, el objetivo central desde esta perspectiva.

Entonces es posible a partir de estos elementos, asociar inicialmente el modelo de autonomía que guía la política exterior económica (puntualmente hacia el FMI) durante el período 2003-2007 a la variante que hemos denominado “rupturista”.

La misma reconoce su origen en una visión dependentista del sistema internacional surgida durante la década del 60 y 70 del siglo XX, momento en que se inician los primeros intentos teóricos por pensarse como latinoamericanos precisamente, desde Latinoamérica. Esto generó un cambio en el campo teórico en el que eran científicos del centro quienes daban soluciones a los problemas de la periferia, con una lógica centralista y de potencia, que generaba beneficios a ellos mismos pero sin aportes precisos a los dilemas propios de la periferia.

Así, las contribuciones iniciales al debate desde el Sur se produjeron en el momento en que los estudios internacionales en América Latina se constituyeron en uno de los aportes originales a la teoría de relaciones internacionales y cuando el término autonomía se volvió un problema “teorizable”. Ya desde mediados de 1950, científicos sociales habían comenzado a dar respuestas teóricas a la situación de estancamiento socio-económico latinoamericano en el siglo XX¹⁷⁹. Fue así como surgió la Teoría de la Dependencia¹⁸⁰, la cual utiliza la dualidad centro-periferia y las teorías sobre los sistemas- mundo para sostener que la economía mundial poseía un diseño desigual y perjudicial para los países no desarrollados, a los que se les asignaba un rol periférico de producción de materias primas con bajo valor agregado, en tanto que las decisiones fundamentales se adoptaban en los países centrales, cuya producción industrial tenía un alto valor agregado.

¹⁷⁹ *Vide:* Raúl Prebisch, "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (informe de 1963 a la CEPAL), 1949.

¹⁸⁰ *Vide:* Fernando Henrique Cardoso, Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, Siglo XXI, Argentina, 1969.

La Teoría de la Dependencia evaluó tal intercambio desigual o asimétrico entendiendo que sólo a través de una estrategia de industrialización de los países periféricos podrían ser cambiadas las condiciones de la misma, eso debilitaría las estructuras que la generan permitiendo mayor participación en los beneficios de los avances tecnológicos. Para ello, el desarrollo económico podría ir de la mano de un modelo de sustitución de importaciones que permitiese el crecimiento hacia adentro¹⁸¹. Siguiendo este planteo, la dependencia se asoció a la explotación monopólica, acumulación de tecnología y generación de tasas de desempleo estructural.

La definición de dependencia conlleva desde esta perspectiva connotaciones de subordinación y sumisión de los países en desventaja frente a las potencias mundiales o regionales. En efecto, siguiendo el análisis de Luis Alberto Vélez Pretelt “es posible concebir el concepto de dependencia como una variable propia de las relaciones asimétricas entre los Estados, en la que es evidente la capacidad que tienen los Estados mejor favorecidos de influir sobre las decisiones de los Estados menos favorecidos”¹⁸².

Por otro lado, teniendo en cuenta el análisis de Raúl Prebisch, la dependencia de la periferia frente al centro incluye el campo comercial, es decir el deterioro de los términos de intercambio pero también el financiero (la industrialización de la periferia depende de capitales del centro), el tecnológico (la ausencia de transferencia de tecnologías) y el social. “Esto es resultado de intereses económicos de los centros y de sus grupos dominantes en combinación con intereses estratégicos, ideológicos y políticos que forman en ellos una constelación de donde dimanan obstinados fenómenos de dependencia en las relaciones centro-periferia”¹⁸³.

¹⁸¹ Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, “Autonomía y Política Exterior: un debate abierto, un futuro incierto”, en *D'Áfers Internacional*, Fundación CIDOB, N° 28, 1995.

¹⁸² Luis Alberto Vélez Pretelt, “Análisis de la autonomía de la política exterior cubana frente a su dependencia económica de la unión soviética en la década de los sesenta”, Facultad de Relaciones Internacionales Bogotá D.C., 2011, disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2799/13/1047381635-2011.pdf>

¹⁸³ Raúl Prebisch, *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México DF, Fondo de la Cultura Económica, 1981, p. 38.

Fue así como de la mano de la Teoría de la Dependencia y del estructuralismo en sí, surgieron diversas propuestas de autonomización superadoras de aquella supuesta “regla irreversible” que auguraba que los pequeños y medianos Estados son “objeto” y no “sujetos” de la política internacional sometidos a un “periferismo permanente.” Estas fueron precisamente las que abonaron el campo para pensar en términos de políticas exteriores autónomas.

Por lo tanto, y de acuerdo con la visión dependentista sobre el sistema internacional, fue la Escuela de la Dependencia la introductora de una concepción autonómica que otorgaba preeminencia a los elementos materiales como determinantes¹⁸⁴. En este marco, Guillermo O’Donnell y Delfina Link¹⁸⁵ “se preocuparon por establecer los vínculos entre dependencia y autonomía”¹⁸⁶ y plantearon la estrategia autonomista como la “ruptura de las condiciones capitalistas de dominación”¹⁸⁷. Esta propuesta albergó herramientas analíticas que permiten observar y dar cuenta de otros fenómenos que acompañan el problema de la autonomía así como desarrollar una estrategia política para superar la dependencia estructural de Argentina¹⁸⁸.

Este modelo de autonomía, se asoció al desarrollo económico nacional y a la ruptura de los lazos de la dependencia a través del “crecimiento hacia adentro” y la sustitución de importaciones. Sus propios autores entendían a la dominación como “fruto de un capitalismo dependiente que sólo puede crecer al precio de postergar a una vasta mayoría y de agravar aún más la dependencia”¹⁸⁹.

¹⁸⁴ Juan Gabriel Tokatlian y Leonardo Carvajal, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁵ *Vide*: Guillermo O’Donnell y Guillermina Linck, *Dependencia y autonomía*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.

¹⁸⁶ Raúl Bernal-Meza, *op. cit.*, p. 204.

¹⁸⁷ J. G. Tokatlian, L. Carvajal, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁸ Sandra Olaya, “Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina”, *Desafíos*, Bogotá, semestre II de 2007, p.315 <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewArticle/620>

¹⁸⁹ Guillermo O Donnell y Guillerma Linck, *op. cit.*, p. 12.

El Estado desde su perspectiva es el actor central por antonomasia, quien conduce las políticas que a largo plazo, lograrán romper los “cimientos estructurales de la dominación”.

Por lo tanto, resulta imperioso en este punto enlazar esta concepción de autonomía como contracara de dependencia a la política exterior de Néstor Kirchner hacia el Fondo Monetario Internacional. Tanto a su expresión discursiva de no pagar “a costa del hambre de miles de argentinos”, como al significado que cancelar la deuda tuvo desde su percepción.

Su frase en 2006 lanzada a la Asamblea de las Naciones Unidas “creemos también que cada país tiene derecho a buscar su propio modelo sin condicionamientos externos” es prueba de ello. Esta visión de la autonomía de índole rupturista en el sentido de darle fin a la política del condicionamiento y tutelaje, emite un mensaje en el que se entiende a la política exterior desde un alto perfil activo. La misma se identifica como independiente y coincidente con la búsqueda de la autodeterminación política y económica, elementos vitales de la doctrina peronista con la que Kirchner se identifica y que pueden asociarse a dos de las tres míticas banderas: soberanía política e independencia económica.

También es notoria la modificación en la percepción hacia el FMI convertido en centro de críticas y acusado de ser uno de los principales culpables del colapso de la crisis de 2001. Esta imagen construida sobre el organismo muy característica de todo el período iniciado con Kirchner, debe ser tenida en cuenta, como se mencionó anteriormente en el contexto propio de la crisis. El presidente debía ser un negociador “duro”, no había un gran abanico de alternativas, tanto para el nivel externo como para el interno dada la necesidad de legitimar su mandato y construir una coalición de poder.

De la mano de estos cambios y de la influencia que la concepción de autonomía “rupturista” tiene en el accionar de Kirchner, es notable también la aparición de la consulta y acción coordinada con Brasil (así como del apoyo venezolano) en la cancelación de la deuda. Aquí, sin dudas el modelo que señalamos como rupturista válido para analizar la relación con la potencia, pierde su vigencia y se sumerge en un nuevo contexto con aristas que rozan la definición de la autonomía “relacional” (de

Russell y Tokatlian). Por lo que se da en esta área una especie de “convivencia” de dos modelos teóricos hacia el interior de una misma área de la política exterior.

El modelo relacional de la autonomía cobra vigencia entendiendo que existe una toma de decisiones que son independientes entre sí pero que fueron consensuadas entre los Estados regionales. Donde tanto para Argentina como para Brasil, pero también para Venezuela, el significado de cancelar la deuda con el organismo implicaba recuperar poder de decisión e independencia. Por lo tanto no existe una estrategia política que se base sólo uno de los modelos tal como lo demuestra este caso, sino que más bien hay puntos de conexión entre dos modelos aunque con una predominancia del rupturista por sobre el relacional.

Así, según lo analizado hasta aquí la autonomía cumple un rol preponderante en la forma de entender la estrategia de política exterior en esta área. Argentina recuperó a partir de ello, capacidad de hacer políticas públicas en el territorio nacional, sin recomendaciones o dictados de los organismos encargados de impulsar planteos dominantes en el mundo global¹⁹⁰ contando e identificando su propósito con objetivos compartidos regionalmente. De esa forma puede entenderse la expresión del entonces presidente argentino al explicar la integración regional asociada a la defensa de los intereses nacionales y de la toma de decisiones propias como vía de desarrollo para el futuro de la Nación:

“...Nuestro futuro será hijo de nuestra capacidad para articular respuestas colectivas y solidarias de nuestro compromiso con la defensa del interés conjunto... Queremos dar este paso, se trata de un paso trascendental, que nos permitirá mirar sin imposiciones, con autonomía y tranquilidad sin urgencias impuestas y sin presiones indebidas la marcha de nuestro futuro”¹⁹¹.

¹⁹⁰ Roberto Feletti, “El abandono de la dependencia”, Economía y negocios, *La Nación*, 26 de febrero de 2012, p. 6.

¹⁹¹ Anuncio de cancelación de la deuda argentina con el FMI, 15 de diciembre de 2005, Centro de Documentación Ámbito Financiero. Disponible en www.ambito/diario/centrodoc/secciones.asp

CONCLUSIONES

Plantear la autonomía desde sus perspectivas teóricas para luego identificarlas en la práctica, es un ejercicio que implica aceptar lo problemático y generalizador que ha sido el uso del término, dependiendo del marco teórico y del lugar desde el que intelectualmente se lo ha estudiado.

La teoría suele tener límites precisos, incisivos, cláusulas, que al momento de verificarlos en lo cotidiano parecen difuminarse. Asimismo, las teorías de la autonomía, a pesar del tiempo y momento histórico en el que (y para el que) fueron pensadas han logrado, aparentemente, convivir y mantenerse vigentes, impregnando las formas de ser, estar e idear políticamente una estrategia hacia el exterior.

Cuando iniciamos este trabajo aludíamos a una visión de mundo dividido en centro y periferia, evidenciando la capacidad desde esta última (de la que reconocemos formar parte) para reflexionar sobre la posibilidad de llevar adelante políticas autonómicas que le permitan alejarse de los condicionamientos externos. Pero lo que parecía sencillo se complejizó al reconocer que los distintos modelos tienen diferentes aristas vinculadas a diversas estrategias de inserción.

Así las cosas, la idea inicial de estados periféricos pero con intenciones de modificar su rol, comenzó a resultar una mera simplificación. Si la autonomía influencia la conformación de una estrategia de política exterior que permite esa modificación ¿qué modelo es el que guía la misma? ¿Existe *una* autonomía en política exterior?

En esta investigación partimos de la hipótesis de que existen distintos modelos de autonomía convivientes en “una” política exterior. Y para analizarlo en la práctica se seleccionaron 3 temas: el caso del mecanismo 3+1, la política de integración hacia el ALCA y la UNASUR y la relación con el FMI.

Los tres, analizados en el tiempo cronológico de la presidencia de Néstor Kirchner en Argentina (2003-2007). Momento en que el país intentaba superar las consecuencias de la crisis de 2001, entendiendo esta situación como relevante, ya que la política exterior no puede disociarse de la política interior del Estado, como se señaló en el marco teórico de este trabajo.

Así, los objetivos propuestos inicialmente fueron, identificar los modelos teóricos de autonomía, diferenciarlos y analizar de qué forma se visibilizaban en cada una de las áreas y temas seleccionados. Por lo tanto, y de acuerdo a lo desarrollado a lo largo de la investigación, es posible afirmar que los mismos fueron cumplidos.

Ello se logró primero, a través del análisis del cuerpo teórico sobre la autonomía, que permitió identificar ciertos indicadores comparativos y distinguir al menos tres modelos: el de la autonomía heterodoxa, el de la rupturista y el de la relacional. Luego, en segundo lugar, a partir de fuentes directas e indirectas como discursos, declaraciones, documentos oficiales, prensa, e informes de Ministerios y organismos nacionales, fue posible establecer una determinada vinculación entre modelos de autonomía y práctica en política exterior del kirchnerismo.

De este modo en el caso del mecanismo 3+1 sobre control en la Triple Frontera, pudo evidenciarse una cierta influencia de una visión heterodoxa de la autonomía. En él se advirtió una estrecha colaboración de Argentina (junto a los países fronterizos) con Estados Unidos, en materia de seguridad y frente a la lucha contra el terrorismo. A ella, Kirchner se sumó comprometido por el esclarecimiento de los atentados en Argentina durante los 90 (donde la Triple Frontera actuó como zona nexa con los terroristas). Pero a pesar de este acercamiento y alineamiento de la estrategia kirchnerista en el tema con la potencia, la noción de autonomía tuvo un rol relevante. Esto obedeció a que al involucrarse en cuestiones estratégicas para el hegemon como el terrorismo (principalmente después de los ataques de 2001) el Estado consigue ganar cierto grado de confianza. Esto a su vez, le permite fortalecer y aprovechar los márgenes de maniobra que le brinda el hegemon en otras áreas, aumentando por ejemplo el contacto con sus socios fronterizos, así como también evitando el temor a una intervención de la potencia.

En segundo lugar, tomamos en cuenta la cuestión de la integración. En dicha área Argentina desarrolló durante 2003 y 2007 un esfuerzo tendiente a lograr el establecimiento de lazos y objetivos comunes junto a los demás países de la región, impulsados por una coyuntura favorable asociada a la aparición de una “nueva izquierda latinoamericana”.

En este campo, la toma de decisiones de forma compartida para insertarse en el sistema internacional y plantear un posicionamiento frente a la potencia, aproxima este comportamiento principalmente a la variable “relacional” de la autonomía, aunque compartiendo puntos de contacto con el concepto de “solidaridad estratégica” o “autonomía solidaria” del modelo “heterodoxo”.

Esta asociación a dichos modelos de autonomía, se percibe también cuando como contracara de este afán integrador “entre pares” Argentina y sus socios rechazaron la opción estadounidense de construcción del ALCA, interpretada por Kirchner y parte de la región como una imposición lejana a los intereses reales del bloque sudamericano. El rechazo a la propuesta del ALCA y el énfasis con que la región se encaminó hacia la construcción institucional que desembocó en la UNASUR, manifiestan una decisión y una estrategia política. La autonomía permitió entonces desde lo implícito y lo explícito vertebrar en la práctica, el ideal teórico de una América Latina coordinada y en constante interacción.

Finalmente en el tercer eje, la relación durante la presidencia de Néstor Kirchner con el FMI, la política exterior y su modelo de autonomía adoptaron la variable más “dura” en términos de negociación con la potencia. Así, basada en una visión económica y en relación a la histórica deuda argentina con el organismo, en un contexto de crisis financiera e institucional sin precedentes, la posición de Kirchner frente al ente desembocó en la cancelación adelantada de la deuda. El objetivo declarado de tal acción fue terminar con la sujeción y las condicionalidades impuestas a cambio de obtener financiamiento, las cuales afectaban no sólo la base monetaria y fiscal, sino las políticas sociales al imponer, por ejemplo, aumentos en tarifas de servicios públicos.

El modelo de una autonomía “rupturista” se evidenció tanto en el discurso como en la práctica, en la percepción de la “dependencia” asociada al organismo internacional y en la necesidad de tomar decisiones propias, lo cual implicó inicialmente una diferenciación con las potencias centrales que veían negativamente el discurso del mandatario sobre el organismo y su culpabilidad en la situación argentina de crisis.

Sin embargo este modelo de autonomía analizado en el posicionamiento argentino hacia un organismo asociado a las potencias centrales, fue complementado y matizado en parte, con lo que anteriormente planteamos como una estrategia “relacional”. Ello obedece a que el pago de la deuda en 2005 fue coordinado con Brasil y contó con el apoyo de Venezuela. Es decir que la toma de decisiones en el tema, podría ser entendida a partir de una complementación de dos modelos de autonomía (el rupturista y el relacional) en pos de una estrategia hacia el exterior apuntando por un lado a la región y por otro a los poderes centrales del sistema internacional.

En líneas generales, el análisis hasta aquí realizado evidencia la existencia implícita y explícita de factores vinculados a distintos modelos de autonomía, asociados a tres temáticas puntuales de la política exterior argentina y pertenecientes a diferentes áreas. En base a ello es posible afirmar que la autonomía puede presentarse como un elemento común en la política exterior de un gobierno y en este caso específico, al de Néstor Kirchner, aunque con diferentes matices. Así, una misma estrategia u objetivos puede adaptarse acercándose a Estados Unidos en temas estratégicos, alejándose de las potencias frente a condicionamientos contrarios a los intereses nacionales o apostando a la región como valuarte para resolver problemas y enfrentar desafíos comunes, así como para obtener presencia internacional.

Por lo tanto, y dejando de lado las particularidades de cada caso analizado a lo largo de este trabajo, es destacable mencionar que la autonomía durante el período 2003- 2007 se expresó como un elemento central de la política exterior. La misma ha permitido dar respuestas a temas de agenda disimiles sin perder de vista los intereses del Estado y los objetivos con los que el gobierno llegó al poder.

Por lo tanto, podemos afirmar que la noción de autonomía no es estática, sino más bien relativa y que su ejercicio es el resultado de un proceso dialéctico y variable según el área temática involucrada, las concepciones y percepciones propias del o los tomadores de decisiones y por supuesto, del contexto y la coyuntura histórica en que se inserta. Resultado directo de ello es la predominancia de uno de los modelos de autonomía en un área y en un momento dado, pero también sus posibilidades de combinación, su “no – encasillamiento” o determinismo de un único modelo a la política exterior de un Gobierno. Como dijéramos al principio no existe un juego de suma cero en el que un modelo gana por desplazar a otro, sino al contrario, existe un enriquecimiento y complementariedad entre los mismos. En este punto, quizás el desafío de la autonomía sea conservar su capacidad más allá de una estrategia presidencial o una coyuntura regional propicia para volverse parte intrínseca y permanente de la estrategia de política exterior.

En cuanto a las posibilidades de este trabajo, se deja abierta la posibilidad de una extensión del análisis utilizando los mismos parámetros, a la presidencia inmediatamente posterior al mandato de Néstor Kirchner, la de Cristina Fernández, dada la continuidad de un mismo proyecto político en el que es factible evaluar tanto permanencias y persistencias como rupturas y cambios.

Por último, sólo resta mencionar que con esta investigación hemos pretendido hacer un aporte a la evaluación y análisis de la política exterior de los Estados, utilizando parámetros, conceptos y categorías propias de nuestra región. Entendiendo que el hecho de repensar conceptos ante una nueva coyuntura histórica, conlleva un ejercicio intelectual pero necesario para intentar explicar el mundo en el que nos toca vivir, pero también, para replantearnos el que queremos alcanzar.

BIBLIOGRAFÍA*:

*Aclaración: Todas las direcciones de página web fueron consultadas entre noviembre de 2012 y mayo de 2013.

ÁLVAREZ VALDÉS, Rodrigo. “UNASUR desde la perspectiva subregional a la regional”. En *Programa Seguridad y Ciudadanía*, Serie de Documentos Electrónicos, N° 6, Chile, FLACSO Chile, Octubre de 2009.

ANZELINI, Luciano. *Argentina y la arquitectura de seguridad hemisférica: Algunos apuntes estratégicos*. Serie Documentos de Trabajo, Escuela de Defensa Nacional (EDENA), Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Agosto de 2011.

ARSON, Cynthia, TARACIUK, Tamara (comp.). *Relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos. Pasado y presente*. Washington D.C, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2004.

AYLLÓN, Bruno. *Las relaciones hispano-brasileñas: de la mutua irrelevancia a la asociación estratégica (1945-2005)*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2007.

BARBOSA, Sebastián. “Menemismo y kirchnerismo en Argentina: un análisis político discursivo de su construcción hegemónica”. En *Pensamiento Plural*, ISSN 1982-2707, Universidad Federal de Pelotas, Brasil, junio de 2010, disponible en <http://pensamentoplural.ufpel.edu.br/edicoes/06/01.pdf>, el 25/10/2012.

BARRIENTOS, Manuel e ISAÍA, Walter. *Relatos de la crisis que cambió la Argentina*, editorial Patria Grande, 2011.

BERNAL-MEZA, Raúl. *América Latina en el Mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.

BLEGER, Leonardo. “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina, en Alicia Girón y Eugenia Correa, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Octubre de 2007, ISBN 978-987-1183-78-4.

BLUSTEIN, Paul. *And the Money Kept Rolling In (and Out): Wall Street, the IMF, and the Bankrupting of Argentina*. New York, Public Affairs/Perseus, 2005.

BOERSNER, Demetrio. “Gobiernos de izquierda en América Latina: tendencias y experiencias”, *Nueva Sociedad*, n° 197, mayo-junio/2005, p. 100-113, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3262_1.pdf

BONELLI, Marcelo. *Un país en deuda. La Argentina y su imposible relación con el FMI*. Buenos Aires, Planeta, 2004.

BONILLA, Adrián. “Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana” en Bonilla, Adrian, *Orfeo en el infierno una agenda de política*, FLACSO, Sede Ecuador, septiembre 2002, disponible en <https://www.flacso.org.ec/docs/sforfeoinfierno.pdf#page=11>

BOLOGNA, Alfredo Bruno. “La autonomía heterodoxa de Néstor Kirchner”. En Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), *La política exterior de Cristina Fernández. Reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 2010.

BOLOGNA, Alfredo Bruno. “La inserción Argentina en la sociedad internacional”. En Centro de Estudios de Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR), *La política exterior Argentina 1994/1997*, Rosario, Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, 1998.

BOLOGNA, Alfredo Bruno (dir.). *La política exterior del gobierno de Kirchner*. Ediciones CERIR, Rosario, UNR Editora, 2006.

BONNET, Alberto Bonnet y PIVA, Adrián (comps.). *Argentina en Pedazos*, editorial Continente, 2009.

BORDA, Sandra. *Desafíos y Oportunidades de la Unión de Repúblicas Sudamericanas-UNASUR*. Buenos Aires, Documentos CRIES, Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, Abril de 2012.

BOUZAS, Roberto. “El nuevo regionalismo y el área de libre comercio de las Américas: un enfoque menos indulgente”, *Revista CEPAL*, abril/2005, disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/21034/lcg2266eBouzas.pdf>

BRENTA, Noemí. *Argentina atrapada. Historia de las relaciones con el FMI. 1956-2006*, Buenos Aires, Ediciones cooperativas, 2008

BRICEÑO MONZON, Carlos Alberto. “La Política Exterior de Venezuela en los Tiempos del Socialismo del Siglo XXI: Entre la autonomía y la subordinación al capitalismo global” en *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y*

Desarrollo / Vol. 6. No. 12. Julio-Diciembre 2011. Disponible en http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/20740_Cached.pdf

BRIEGER, Pedro. “La política exterior en la era Kirchner”. Paper presentado en el seminario “Política externas dos governos progressistas do Cone Sul: convergencias e desafios”, organizado por la Fundación Friedrich Eber, Sao Paulo, 29-30 de septiembre de 2009.

BUIRA, Ariel, “An analysis of IMF conditionality”, G-24 Discussion Paper Series, United Nations Conference on trade and development, Harvard University, August, 2003.

BUSSO, Anabella. “Seguridad mundial y regional: incidencias en la política exterior y de defensa de la República Argentina”, en *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al debate*. Buenos Aires, Ministerio de Defensa de la República Argentina, Publicación de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007.

BUZAN, Barry. *The ‘war on Terrorism’ as the new ‘macro-securitisation’?* Oslo, Oslo Workshop, Febrero 2006.

CALDUCH CERVERA, Rafael. *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1993.

CARDOSO, Fernando Henrique, FALETTO, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*. Argentina, Siglo XXI, 1969.

CASTAÑEDA, Jorge. “Latin America’s Left Turn”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, N°3, Mayo-Junio 2006, pp. 28- 43.

CEPAL. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile, 1994.

CIENFUEGOS, Manuel, SANAHUJA, José Antonio (eds.). *Una región en construcción. Unasur y la integración en América del Sur*. Barcelona, Fundación Cidob, 2010.

CLEMENTE, Aldana, BARETTO, Emanuel. *De Menem a Kirchner: el peronismo de las dos autonomías frente al FMI*. Ponencia presentada en el III Congreso Internacional “Ciencias Tecnologías y Cultura. Hacia una Internacional del Conocimiento” Santiago de Chile, 7 -10 de enero de 2013, Universidad de Santiago de Chile.

COLACRAI, Myriam. “La marcha de la integración en América Latina. El rol de las ideas, instituciones y políticas en el MERCOSUR”. En *Política y movimientos sociales*

en un mundo hegemónico. Lecciones desde África, Asia y América latina, Buenos Aires, CLACSO, 2006.

COLACRAI, Myriam. “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, Víctor Klagsbrunn y Williams Goncalves, *Argentina y Brasil venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Brasil, editorial Revan, 2009.

CORIGLIANO, Francisco. “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, Año 8, N° 37, diciembre de 2005.

CREUS, Nicolás. “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*, Buenos Aires, ediciones Pía, 2011.

CUEVAS AHUMADA, Víctor Manuel, TORRES MALDONADO, Eduardo José. “El FMI y la nueva arquitectura financiera global”, *Análisis económico*, N° 39, Vol. XVIII, tercer cuatrimestre de 2003

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

DAMILL, Mario; FRENKEL, Roberto y RAPETTI, Martín. *La deuda argentina: historia, default y reestructuración*. Buenos Aires, Cedes, 2005.

DI FILIPPO, Armando y FRANCO, Rolando. *Integración regional, desarrollo y equidad*, CEPAL, México, Siglo XXI, 2000.

DI TELLA, Torcuato, KIRCHNER, Néstor. *Conversaciones- Después del derrumbe*. Buenos Aires, Galerna, 2003.

DONADIO, Marcela. “Del conflicto a la cooperación: los mecanismos de concertación en el Cono Sur”, *Revista Colección*, Año III, 1997.

ESCUDE, Carlos. “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, 1989.

ESCUDE, Carlos. “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, en *Carta América Latina/Internacional*, vol. 8, N° 27, enero-marzo, 1991.

ESCUDE, Carlos. *Realismo periférico. Fundamentos para la Nueva Política exterior Argentina*, Buenos Aires, Editorial Planeta, 1992.

ETCHEMENDY, Sebastián, GARAY, Candelaria. “Between moderation and defiance: The Kirchners’ Governments in comparative perspective (2003-2008)”. Paper

presentado a la conferencia “Latin America’s Left Turn: Causes and Implications,” Weatherhead Center for International Affairs, Harvard University, Abril 2011.

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

FELETTI, Roberto. “El abandono de la dependencia”, *Economía y negocios, La Nación*, 26 de febrero de 2012, p. 6.

FIGARI, Guillermo. “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”. En *Mundo Nuevo*, revista de estudios latinoamericanos, año VII, N° 29-30, Caracas, julio-diciembre, 1985.

FOLCH, Christine. “Trouble on the Triple Frontier”. *Foreign Affairs*, 6 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/138096/christine-folch/trouble-on-the-triple-frontier>

FRENKEL, Roberto, AVENBURG, Alejandro, “Los cambiantes roles del Fondo Monetario Internacional y América Latina”, versión sintética de la expuesta en la Conferencia “Reforma del FMI: una perspectiva latinoamericana” organizada por la Fundación Friedrich Ebert de Argentina y el Grupo Plan Fénix de la Universidad de Buenos Aires, Pilar, 5 de octubre de 2007.

FRENKEL, Roberto. “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 de 2003.

GARCIA CANTALAPIEDRA, David. “Una nueva estrategia de primacía: Gran Estrategia, la Administración Bush y la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU”, en *UNISCI Discussion Papers*, Enero de 2003.

GASALLA, Juan. “La Argentina y el FMI: una larga historia de desencuentros” *Infobae*, 28 de noviembre de 2005, disponible en <http://www.infobae.com/notas/nota.php?Idx=224051&idxSeccion=0>

GRUPO ACADÉMICO BINACIONAL 1999. “Colombia-Venezuela. Análisis de la agenda del siglo XXI”, en *Análisis Político*, Bogotá, edición especial.

GIRÓN, Alicia. “Fondo Monetario Internacional: de la estabilidad a la inestabilidad. El Consenso de Washington y las reformas estructurales en América Latina”, Argentina, Biblioteca CLACSO.

- HIRST, Mónica. “Seguridad en América del Sur. La dimensión regional de sus desafíos políticos”. En Lagos, Ricardo (comp.) *América Latina: ¿Integración o Fragmentación?*, Edhasa, 2008.
- HIRST, Mónica. “Seguridad Regional en las Américas”. En Grabendorff, Wolf, *La seguridad regional en las Américas: Enfoques críticos y conceptos alternativos*, Bogotá, FESCOL, 2003.
- HUDSON, Rex. *Terrorist and organized crime groups in the tri- border area of South America*, Federal Research Division, Library of Congress, Interagency Agreement with the United States Government, Julio 2003, disponible en <http://loc.gov./rr/frd>.
- JAGUARIBE, Helio. “Autonomía periférica y hegemonía céntrica”. En *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, n°46, 1979.
- JAGUARIBE, Helio. “Dependencia y autonomía en América Latina”. En AA. VV *La dependencia político económica de América Latina*. México, Siglo XXI, 1969.
- JAGUARIBE, Helio. “Hegemonía céntrica y autonomía periférica”, en Eduardo Hill y Luciano Tomassini, *América Latina y el nuevo orden económico internacional*, Buenos Aires, editorial Belgrano, 1982.
- KENT, Avidan y HARRINGTON, Alexandra R. “A State of Necessity: International Legal Obligations in Times of Crises”, *Canadian Review of American Studies/Revue canadienne d'études américaines* 42, no. 1, 2012.
- KULFAS, Matías. “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.
- LYNN, Josefina. “La Triple Frontera y la amenaza terrorista ¿realidad o mito?”. En Rivera Vélez, Fredy (editor), *Seguridad Multidimensional en América Latina*, Quito, Ecuador, FLACSO Ecuador, 2008.
- LECHINI, Gladys, KLAGSBRUNN, Víctor y otros (comps.). *Argentina y Brasil venciendo preconceitos. Las variadas aristas de una concepción estratégica*. Río de Janeiro, editora Revan, 2009.
- MAIHOLD, Günther. “La nueva Doctrina Bush y la seguridad en América Latina”, *Iberoamericana*, III, 9, 2003.
- MALAMUD, Andrés. “Argentine Foreign Policy under the Kirchners: Ideological, Pragmatic or simply Peronist?” En Gardini, Gian Luca and Lamebert, Peter (eds.) *Latin America Foreign Policies between ideology and pragmatism*, New York, Palgrave-McMillan, 2011.

MARTÍNEZ, Pablo, TIBILETTI, Luis. “La evolución reciente de la relación estratégica Argentina - Brasil y su proyección en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR)”, en Lechini, Gladys y otros, *Argentina y Brasil. Venciendo preconcepciones. Las variadas aristas de una concepción estratégica*, Río de Janeiro, editora Revan, 2009.

MINISTERIO DE DEFENSA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. *Defensa Nacional: dimensiones internacionales y regionales. Contribuciones al Debate*. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD-Argentina, 2007.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PRODUCCION, República Argentina. *Análisis N° II: Argentina, el FMI y la crisis de la deuda*. Año 1, N° 2, Buenos Aires, julio de 2004.

MIRANDA, Roberto. “Argentina: Autonomía en tiempos de crisis”. En *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, 2003, N° 24, pp. 127- 140.

MIRANDA, Roberto (comp.). *Política exterior. Conceptos y enfoques en torno a Argentina*. Rosario, ediciones Pía, 2011.

MIRANDA, Roberto. “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad”. En *Invenio*, Universidad del Centro Educativo Latinoamericano, ISSN 0329- 3475, Rosario, 2005, pp. 47-60.

MONTENEGRO, Silvia, BELIVEAU, Verónica. , “Respuestas al terrorismo” en *Boletín de Prensa de la Embajada de Estados Unidos en Argentina*, 2006.

NABOT, Damián. *Dos semanas, cinco presidentes*. Buenos Aires, editorial Aguilar, 2011.

NEMIÑA, Pablo. “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, ISSN 1851-8788, disponible en http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/DocIS_8_Nemi%C3%B1a.pdf

MIGUEZ, María Cecilia. *La diplomacia de la autonomía*, Buenos Aires, Ariel, 2013.

O’ DONNELL, Guillermo, LINCK, Guillermina. *Dependencia y Autonomía*. Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1973.

OLAYA, Sandra. “Autonomía y relaciones internacionales: un análisis de las propuestas desarrolladas en América Latina”, *Desafíos*, Bogotá, semestre II de 2007. Disponible en <http://revistas.uosario.edu.co/index.php/desafios/article/viewArticle/620>

PEÑA, Félix. “La integración del espacio Sudamericano. ¿La UNASUR y MERCOSUR pueden complementarse? En *Nueva Sociedad*, enero- febrero de 2009, ISSN: 0251-3552.

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos. , *La nación suramericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 2004.

PREBISCH, Raúl. *Capitalismo periférico: crisis y transformación*, México DF, Fondo de la Cultura Económica, 1981.

PREBISCH, Raúl. "El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas" en *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano* (informe de 1963 a la CEPAL), 1949.

PUIG, Juan Carlos. *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), 1984.

PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*. Caracas, Venezuela, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980.

ROCHA VALENCIA, Alberto. “La Integración Regional Como Vía Para Alcanzar La Autonomía De América Latina”, *Contextualizaciones Latinoamericanas*, Revista electrónica del Departamento de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos de la Universidad de Guadalajara, Año 1, número 2 / Enero-junio 2010. Disponible en http://www.contextualizacioneslatinoamericanas.com.mx/numeros_anteriores/contextualizaciones_n_2/pdf/n2_/rocha.pdf

RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Argentina, Brasil y EE.UU.: el desafío de una esfera de cooperación”. En *Agenda Internacional*, Año 1, N°2, Buenos Aires, septiembre-octubre-noviembre 2004.

RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Autonomía y Neutralidad en la Globalización. Una readaptación contemporánea*. Buenos Aires, Capital Intelectual, 2010.

RUSSELL, Roberto, TOKATLIAN, Juan Gabriel. “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”. En *POSTData*, n°7, 71-92, mayo 2001.

SIMONOFF, Alejandro. “Teoría y Práctica de la Autonomía: la política exterior de Illia”, *resumen las conclusiones de tesis doctoral “¿Autonomía limitada o los límites de la Autonomía? El análisis de la Política Exterior Argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)”*, Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP, 24 de noviembre de 2006. Disponible en

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/9934/Documento_completo.pdf?sequence=1

TENEMBAUM, Ernesto. *Enemigos*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, CARVAJAL, Leonardo. “Autonomía y Política Exterior: un debate abierto, un futuro incierto”. En *D’Áfers Internacional*, Fundación CIDOB, N° 28, 1995.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. *Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío de Néstor Kirchner*. Buenos Aires, Grupo Editorial Norma, 2004.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. “Posguerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua”. En *Análisis Político*, Bogotá, 1996, N° 28, pp. 22- 40.

TOKATLIAN, Juan Gabriel, RUSSELL, Roberto. “Resistencia y cooperación: opciones estratégicas de América Latina frente a Estados Unidos. En Ricardo Lagos (comp.) *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edhasa 2008.

SERBIN, Andrés. “Regionalismo y soberanía regional en América Latina: los nuevos desafíos”. En *América Latina y el Caribe: Multilateralismo vs soberanía: La Construcción de Estados Latinoamericanos y Caribeños*, FLACSO Buenos Aires, Teseo, 2011.

SEOANE FLORES, Alfredo. “La política de integración de Bolivia: Instrumentos para una mejor inserción externa”, *Fundación Milenio Konrad Adenauer*, La Paz, 2003.

VALDIVIESO DUMONT, José Antonio. “Regionalismo e integración en clave sudamericana: los orígenes y evolución de Unasur”. En *La creación de Unasur en el marco de la seguridad y la defensa, Documentos de Seguridad y Defensa 29*, Madrid, Ministerio de Defensa de España, 2010.

VELEZ PRETELT, Luis Alberto. “Análisis de la autonomía de la política exterior cubana frente a su dependencia económica de la unión soviética en la década de los sesenta”, Facultad de Relaciones Internacionales Bogotá D.C., 2011, disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/10336/2799/13/1047381635-2011.pdf>

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, Fundação Perseo Abramo, São Paulo, enero/2003.

WALT, Stephen. *Timing American Power: the global response to U.S. primacy*, New York, W. W. Norton, 2005

Fuentes:

I Reunión de los Jefes de Estado de América del Sur, *Comunicado de Brasilia*, Brasilia, 01/09/2000, disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/di1-9-00.htm

II Reunión de Jefes de Estado de América del Sur, *Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo*, Guayaquil, Ecuador, 26 y 27/07/2002, disponible en: http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm

III Reunión De Jefes De Estado De América Del Sur, *Declaración de Cuzco*, 08/12/2004, disponible en http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm

IV Cumbre de las Américas, *Declaración de Mar del Plata “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”*, Mar del Plata, Argentina 2005

IV Cumbre de las Américas, *Declaración de Mar del Plata “Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática”*, Mar del Plata, Argentina 2005.

Acuerdo con el FMI- Carta de intención, Ministerio de Economía, 10 de septiembre de 2003. En Centro de Documentación Ámbito Financiero, disponible en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/noticias.asp?id=2294>

Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1, Diciembre de 2003, disponible en www.cicte.oas.org/Database/ComunicadoGrupo%203+1-SPA.doc

Comunicado Oficial del Grupo 3 + 1, Diciembre de 2006, disponible en <http://spanish.argentina.usembassy.gov/uploads/images/zWOctDjmIE6tNOjEv-Krlw/comspa.pdf>

Consenso de Buenos Aires, Argentina, Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, 16/10/2003, disponible en: http://www2.mre.gov.br/dai/b_argt_385_5167.htm

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1570/2001. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/70355/norma.htm>

Decreto del Poder Ejecutivo Nacional N° 1735/2004. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/101861/norma.htm>

Discurso del presidente Néstor Kirchner al anunciar el plan de desendeudamiento con el Fondo Monetario Internacional, Centro de Documentación Ámbito Financiero. Disponible en www.ambito.com/diario/centrodoc/secciones.asp

Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 25 de Septiembre de 2003, disponible en <http://archivohistorico.educ.ar/content/discurso-n-kirchner-en-la-58%C2%B0-asamblea-naciones-unidas>

Discurso del Presidente de la Nación Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, 14 de Septiembre de 2005.

Discurso del presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 20 de septiembre de 2006.

Documentos de aprobación y recomendación de revisiones del Centro de Documentación Ámbito Financiero, disponibles en <http://www.ambito.com/diario/centrodoc/especiales.asp?id=8&pag=1>

“El esquema preliminar para una evaluación de la Oficina de Evaluación Independiente (OEI)”, Oficina de Evaluación Independiente, Julio de 2003, disponible en http://www.ambito.com/diario/aw_documentos/archivospdf/2003/id_doc_2117.pdf

INDEC: *Tasas de actividad, empleo, desocupación y subocupación correspondientes al total de aglomerados urbanos desde 1974 en adelante*, disponible en <http://www.indec.com.ar/indec.gov.ar.htm>

INTERNATIONAL MONETARY FUND. *Lessons from the Crisis in Argentina*, prepared by the Policy Development and Review Department in consultation with the other Departments. Approved by Timothy Geithner. October 8, 2003.

Ley 25.561 de Emergencia Pública y de Reforma del Régimen Cambiario, República Argentina, 6 de enero de 2002, disponible en <http://www.mecon.gov.ar/digesto/leyes/ley25561.htm>

Mensaje del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea Legislativa, 25 de mayo de 2003, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2004, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2005, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina

Mensaje del Presidente Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de Marzo de 2006, versión taquigráfica, Honorable Senado de la Nación Argentina.

Palabras del Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner durante la Primera Sesión Plenaria de la IV Cumbre De Las Américas, en el Hotel Hermitage, Mar del Plata, Buenos Aires, Argentina. Comunicado de Prensa, Cumbre de las Américas, 5 de noviembre de 2005.

UNASUR, *Declaración de Cochabamba: colocando la piedra fundamental para una Unión Suramericana*, Cochabamba, II Reunión de Presidentes de la Unasur, disponible en

http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=481%3Adeclaracion-de-cochabamba-diciembre-2006-&catid=72%3Aorganos&Itemid=342

Periódicos

“AMIA: el nexa de la Triple Frontera”, *Clarín*, 1 de diciembre de 2001, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2001/12/01/p-02601.htm>

“Bush dio un nuevo apoyo, pero pidió una señal clara por la deuda”, *Clarín*, 14 de enero de 2004, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2004/01/14/p-691527.htm>

Cronología de un reclamo. Néstor Kirchner ante la ONU”, *Tiempo Argentino*, 8 de julio de 2011, disponible en <http://tiempo.infonews.com/notas/nelstor-kirchner-ante-onu-2003>

“En la ONU, Kirchner criticó al Fondo y condenó al terrorismo”, *Clarín*, 15 de septiembre de 2005, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2005/09/15/elpais/p-00301.htm>

“Galeano ya tiene en su poder el informe de la SIDE sobre la AMIA”, *Página12*, 23 de enero de 2003, disponible en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-15771-2003-01-23.html>

“Histórico: el país saldará 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-saldara-en-un-solo-pago-la-deuda-con-el-fmi>

“Kirchner criticó con dureza a Brasil y al Mercosur”, en *La Nación*, 18 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/664209-kirchner-critico-con-dureza-a-brasil-y-al-mercosur>

“Kirchner dijo que Bush se comprometió a apoyar a la Argentina”, *Clarín*, 23 de julio de 2003, disponible en <http://edant.clarin.com/diario/2003/07/23/um/m-593688.htm>

“Se creó la Comunidad Sudamericana”, *La Nación*, 8 de diciembre de 2004, disponible en <http://www.lanacion.com.ar/661119-se-creo-la-comunidad-sudamericana>.