

LAS INTERPRETACIONES DE LA AUTONOMÍA Y SUS TRANSICIONES EN EL POSICIONAMIENTO ARGENTINO RESPECTO DE LA DEUDA CON EL FMI (1983-2007)

INTERPRETATIONS OF AUTONOMY AND ITS TRANSITIONS IN THE ARGENTINE POSITION REGARDING THE DEBT WITH THE IMF (1983-2007)

Aldana Clemente

<https://orcid.org/0000-0001-5639-5310>

Departamento de Humanidades, Universidad Nacional del Sur, Argentina.

E-mail: aldana_clemente@outlook.com

DOI: <https://doi.org/10.36132/hao.v2i61.2324>

Recibido: 22 octubre 2022 / Revisado: 29 marzo 2023 / Aceptado: 29 mayo 2023 / Publicado: 15 junio 2023

Resumen: Este artículo tiene por objetivo poner en diálogo la contribución de las teorías de la autonomía al análisis histórico, con el fin de identificar las distintas etapas que entre 1983 y 2007 atravesó la relación de Argentina respecto de la deuda con el FMI. Para llevar a cabo este análisis, se utiliza como criterio ordenador la interpretación de autonomía que prevaleció en cada etapa, poniendo especial atención en las “transiciones de autonomía”. Estas últimas son entendidas como dinámicas particulares y propias de la historia, que pueden ir más allá de la mera finalización y comienzo de un período presidencial o del cambio de partido político en el poder, y que pueden manifestarse, incluso, al interior de un mismo mandato.

Palabras clave: Argentina, autonomía, FMI, política exterior, Estados Unidos

Abstract: The purpose of this article is to discuss the contribution of autonomy theories to historical analysis in order to identify the different stages that Argentina’s relationship with the IMF went through between 1983 and 2007. To carry out this analysis, the prevailing interpretation of autonomy in each stage is used as the organizing criterion, with particular attention paid to “autonomy transitions”. These are understood as particular dynamics that are unique to history and may go beyond the mere end and beginning of a presidential term or a change in the political party in power, and may even manifest themselves within the same term.

Keywords: Argentina, autonomy, IMF, foreign policy, United States

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los mandatos presidenciales de los últimos treinta años en Argentina, la deuda externa y la relación con el Fondo Monetario Internacional (FMI) (y por consiguiente el vínculo con Estados Unidos¹) ocupó un lugar central en la política exterior nacional. Esta vinculación no ha sido lineal en el tiempo, sino que, por el contrario, ha fluctuado entre momentos de tensión y distensión, influida por los cambios contextuales tanto a nivel internacional como nacional. Pero también, por la forma en que quienes ocuparon el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) interpretaron y transformaron en acción política y discursiva la autonomía. En este último aspecto, los distintos gobiernos se han posicionado ante el FMI planteando estrategias diversas, en las que la autonomía y sus interpretaciones han cumplido un rol clave para explicar cambios y permanencias. En este sentido, las teorizaciones de Juan Carlos Puig, Carlos Escudé y la redefinición del concepto planteada por Roberto Russell junto a Juan Gabriel Tokatlian, cobran relevancia.

Este artículo tiene por objetivo poner en diálogo la contribución de las teorías de la autonomía al análisis histórico, con el fin de identificar las diferentes etapas que atravesó la relación de Argentina respecto la deuda y el FMI desde 1983 hasta 2007. Para lograr este propósito, se utiliza como criterio ordenador la interpretación de autonomía que prevaleció en cada una de estas etapas. Además, se procura focalizar en las “transiciones de la autonomía” entendidas como dinámicas particulares y propias de la historia, que pueden exceder la mera finalización y comienzo de un período presidencial o el cambio de partido político en el poder, y que incluso pueden darse dentro de un mismo mandato.

¹ La preeminencia de las potencias en la toma de decisiones dentro del organismo, se explica dado que, si bien como organismo internacional no está sujeto a la ley de ningún país, sus miembros (especialmente las potencias y dentro de ellas, Estados Unidos) tratan de influir en las decisiones instruyendo a su director ejecutivo en votaciones o en asistencia a países específicos. Las decisiones del FMI no se toman desde una perspectiva exclusivamente técnica, sino que suelen estar sesgadas por los intereses de los países hegemónicos. Brenta, Noemí, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013, p. 97.

Con este fin, se indagan fuentes documentales oficiales que den cuenta de la praxis política: especialmente, leyes y decretos referidos a reformas económicas, Cartas de Intención y Memorándums de Entendimiento intercambiados con el FMI; y los discursos anuales del PEN ante la Asamblea Legislativa Nacional y la Asamblea de Naciones Unidas. Estas fuentes primarias tienen un papel crucial al ser divulgadas por los propios actores y constituidas en enunciaciones de principios en tanto portadoras de líneas directrices. Asimismo, los discursos expresados por el Poder Ejecutivo permiten reconocer en ellos las interpretaciones que los actores hacen de conceptos que conforman su sustento eidético. Pero, además, los conceptos y categorías tienen la particularidad, tal como es el caso de la autonomía, de no tener significados fijos o esenciales en el discurso, sino que son siempre nociones situadas social e históricamente que deben ser comprendidas en el contexto histórico en el que se inscriben².

Para dar cuenta de esto, el presente artículo se estructura en tres partes: en la primera se presentan las teorías de autonomía, en la segunda las etapas identificadas según las fuentes consultadas y en una tercera se desarrollan las conclusiones

1. LAS TEORÍAS DE AUTONOMÍA EN ARGENTINA

La autonomía ha sido uno de los conceptos centrales de la política exterior argentina y su relevancia fue tal que su definición se convirtió en eje de teorizaciones y de escuelas de pensamiento en el país. En este sentido, cobran relevancia las contribuciones de Juan Carlos Puig, de Carlos Escudé y las reinterpretaciones de Roberto Russell junto a Juan Gabriel Tokatlian. En el caso de Puig, la autonomía fue definida para Argentina (en el contexto propio de la Guerra Fría durante los años 70) como un objetivo y una aspiración estatal que permitía formular estrategias más allá de la adscripción o el alineamiento pragmático con las potencias, reconociendo la posibilidad de los estados periféricos para alterar o crear nuevos regímenes, desde los cuales limitar a los actores más poderosos del sistema. Por tanto, las condiciones asimétricas³ constituyeron la base de su

² Skinner, Quentin, *Lenguaje, política e historia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2007, p. 13.

³ Puig, Juan Carlos, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos

análisis al percibir que, precisamente, el sistema internacional tenía un efecto negativo en América Latina, si bien ofrecía márgenes de permisibilidad que podían ser aprovechados de modo creativo para generar cambios⁴.

A partir de la construcción de este marco, el autor desarrolló un modelo en el que trazó un recorrido entre dos extremos, “Dependencia-Autonomía”, entendiendo que ninguno se encuentra en estado puro, aunque es posible aislar gradaciones teóricas dentro de la escala que los une (sin que ello implique una trayectoria lineal)⁵. Dentro de ese modelo, ubicó el concepto de Autonomía heterodoxa como uno de los grados de autonomía posible para la política exterior latinoamericana⁶. La Autonomía heterodoxa es planteada como una etapa deseable donde

“los grupos internos tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro (o de los centros) del poder mundial a los cuales se encuentra adscrito el país en cuestión”⁷.

En este estadio, si bien se acepta y reconoce el liderato/ conducción estratégica de la potencia, se puede discrepar abiertamente con ella. Es allí cuando el comportamiento de los grupos de poder o élites dirigentes se vuelve determinante, ya que pueden operar tanto como facilitadores o como minimizadores del fenómeno de la dependencia.

La segunda interpretación de la autonomía fue generada tras la finalización de la Guerra Fría por Carlos Escudé y como parte central del modelo de política exterior asociado a su teoría: el Realismo Periférico. En ella se concibió la estructura del sistema interestatal como jerárquica⁸ y partir

Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980, p. 141.

⁴ Clemente, Aldana, “Autonomía heterodoxa”, en Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano: teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Santiago, Ariadna Ediciones, 2020, pp. 79-82.

⁵ Véase Míguez, María Cecilia, “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la argentina”, *Revista Bogotá*, 12/2 (2017), pp. 207-229.

⁶ Puig, Juan Carlos, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 74-79.

⁷ Puig, Juan Carlos, *Doctrinas Internacionales...* op. cit., 1980, p. 152.

⁸ Escudé, Carlos, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Ai-

de allí cuestionó la interpretación de autonomía de Puig y su utilidad como estrategia política. Desde su perspectiva, la autonomía ya no representaba un objetivo a conseguir, sino un riesgo que podía traer consigo costos eventuales. Esto obedecía a que si la autonomía, en Puig, era lo que permitía el ejercicio de una política exterior independiente, para Escudé ella podía implicar el sacrificio de la misma, cuando un Estado dependiente y periférico, aplicaba una “política de poder sin poder” y confrontaba con la potencia hegemónica⁹.

Por lo tanto, el Realismo Periférico que Escudé propuso, significaba para un estado como el argentino, abstenerse de la política de poder interestatal de estilo tradicional, así como también de generar políticas exteriores idealistas pero costosas. Por el contrario, la autonomía debía definirse y medirse según los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción. Para eso, distinguió entre la autonomía en sí misma y el uso que a ésta se le daba:

“ese uso puede conceptualizarse como inversión de autonomía cuando apunta (con o sin acierto) a alimentar la base de poder y/o bienestar del país, o como simple consumo de autonomía, cuando apunta a la demostración exhibicionista de que uno no está bajo el tutelaje de nadie”¹⁰.

En esta línea, la reducción de los costos y riesgos y la necesidad de mantener una buena relación con la potencia, se convertían en los principales objetivos de la política exterior de un estado dependiente.

La tercera interpretación de la autonomía apareció hacia inicios del siglo XXI de la mano de los cambios en el balance de poder internacional y se plasmó en los trabajos de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlian¹¹. Los autores identifica-

res, Planeta, 1992; *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995 y *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires. Lumiere, 2012.

⁹ Bernal-Meza, Raúl, *América Latina en el mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, NuevoHacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005, p. 218.

¹⁰ Escudé, Carlos, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *América Latina/Internacional*, 8/27 (1991) pp. 396-406.

¹¹ Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “De la autonomía antagonista a la autonomía relacional: una

ron que, ante las nuevas circunstancias mundiales como la globalización contemporánea y el fin de la Guerra Fría, así como otras propias del contexto sudamericano como la democratización y la integración, la autonomía estaba transitando de una definición por contraste (típica de los 90) a otra que se construye “con” otros. Según los autores, las nuevas dinámicas globales ampliaron los márgenes de acción internacional de países como Argentina favoreciendo la identificación de intereses comunes que requieren formas nuevas de acción colectiva¹². Esta redefinición se asoció a la capacidad y disposición para actuar independientemente y en cooperación con otros. Es decir que, la defensa e incremento de los grados de autonomía no puede provenir de políticas nacionales o subregionales de aislamiento o de oposición, sino de la activa participación y colaboración.

Contrariamente a Escudé, estos autores analizaron la condición periférica del Cono Sur con un criterio optimista en la medida en que los países de esta región buscasen asociarse para manejar, conjuntamente, las situaciones que ellos mismos generaban entre sí y con terceros, como así también las que provocaban terceros y que impactaban en sus sociedades y economías nacionales.

2. LA RELACIÓN DE ARGENTINA CON LA DEUDA Y EL FMI A TRAVÉS DE LA AUTONOMÍA. PERMANENCIAS, CAMBIOS Y TRANSICIONES

El nacimiento del Fondo Monetario Internacional (FMI) se remonta al período final de la Segunda Guerra Mundial y a la búsqueda de soluciones factibles de paz y estabilidad duradera. Argentina se incorporó oficialmente al organismo en 1956 como miembro número 59 (siendo el último país latinoamericano en hacerlo), si bien sus intentos por integrar el organismo comenzaron con anterioridad. El ingreso al Fondo, le valió al país un reconocimiento en la esfera financiera internacional que le permitió de inmediato la obtención de créditos. Desde entonces la entidad ocupó un rol central en el planeamiento y desarrollo de la agenda económica nacional. La cadena de préstamos iniciada continuó en las siguientes décadas, acompañando la inestabilidad política dada por los golpes de estado de los

mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos*, 21 (2003), pp. 154-191.

¹² Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista Cidob d’afers internacionals*, (2013), p. 175.

años 60 y 70 que aumentaron la crisis económica y el endeudamiento del país hasta el regreso a la democracia y la llegada a la presidencia de Raúl Alfonsín en 1983.

2.1. 1983-1985. Primera etapa, el ensayo de la autonomía

Mientras en el escenario internacional la Guerra Fría dividía y tensionaba el mundo, la Argentina de 1983 dejaba atrás siete largos años de dictadura cuando, el 10 de diciembre de dicho año asumió la presidencia el candidato del partido radical, Raúl Alfonsín. Como señala Mario Rapoport, la consolidación del régimen constitucional argentino y el de una “democracia estable” se asoció durante este período a una reinserción económica de Argentina en el sistema internacional¹³ que partió de ubicar al país en su realidad latinoamericana y del Tercer Mundo¹⁴.

Inicialmente, en su campaña electoral Alfonsín había realizado claras referencias a su intención de distinguir entre una deuda legítima y otra ilegítima (contraída durante la etapa de gobiernos de facto) asegurando que se pagaría exclusivamente la primera. Este fue uno de los elementos con los cuales el gobierno argentino trató de impulsar, durante los primeros meses, un acuerdo regional cuya finalidad era la creación de una estrategia de negociación conjunta que fue ideada y negociada por el canciller Dante Caputo y conocida como el “club de deudores”. Desde la visión argentina el problema de la deuda debía responderse en forma política y multilateral, y si bien la propuesta no se orientaba exclusivamente a la deuda con el FMI, sí expresaba el posicionamiento nacional opuesto al estadounidense que proponía tratar el tema individualmente. Si bien la iniciativa no prosperó, la búsqueda del acuerdo regional en este tema, puso de manifiesto dos cuestiones: la centralidad que Alfonsín le daba a la cuestión de la deuda, y las diferencias que el posicionamiento nacional tenía con el FMI y con un actor central como Estados Unidos.

En esta primera etapa entre 1983 y hasta 1985, el PEN destacó a la autonomía en el discurso en varias oportunidades, aunque de modo implícito. En este sentido, Alfonsín, sin mencionarla

¹³ Rapoport, Mario, *Historia Oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires, editorial Octubre, 2016, p. 61.

¹⁴ Míguez, María Cecilia, *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2013, p. 57.

directamente, construyó un discurso en el que, reconociendo la situación económica del país como crítica, asociada al peso de la deuda externa y la dependencia de fondos y créditos externos, planteaba la posibilidad de llevar adelante negociaciones con el FMI que no interfieran o condicionen sus decisiones económicas internas o que empeoren la situación de la población. Esto se visibilizó en sus alocuciones tanto en el ámbito nacional como en el internacional, aunque fundamentalmente en el primero. Ante la Asamblea Legislativa Nacional, el presidente se refirió a: negociar siempre que los requisitos

“se ajusten a nuestras posibilidades [esto] no significa de manera alguna que vayamos a someter a la economía argentina a recetas recesivas, sean de adentro o de afuera del país”¹⁵;

a la vez que reiteró: “atenernos a criterios que oportunamente propusimos” y “no someter la economía a recetas externas”¹⁶. En 1985, el presidente se refirió a los sucesos de 1984 como un año signado por “las complejas negociaciones en torno de la refinanciación de la deuda externa”¹⁷. A su vez, el Ejecutivo se explayó sobre la posición argentina como “invariable”, guiada por el criterio rector de buscar un acuerdo con los acreedores que preserve el equilibrio entre las obligaciones del presente y la imperiosa protección del futuro.

Mientras tanto, en el ámbito discursivo internacional, el mandatario intentó una estrategia que permitiera dar visibilidad a la cuestión de la deuda planteándola como problemática latinoamericana que permitiese el diálogo con los acreedores y en la que la postura del deudor sea tenida en cuenta. Este posicionamiento lo alejó de Estados Unidos durante los primeros años, y se plasmó en la percepción de Alfonsín ante la ONU en el que describió las relaciones como “difíciles y asimétricas”¹⁸.

¹⁵ Alfonsín, Raúl, *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín, 10 de diciembre de 1983*, Presidencia de la Nación Argentina, 1983.

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Alfonsín, Raúl, *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985, Presidencia de la Nación Argentina, 1985, p. 16.

¹⁸ ONU, *Discurso del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1984.

En cuanto a la práctica política, la relación con el FMI atravesó por momentos críticos durante esta etapa, a pesar de lograr ciertos acuerdos y el otorgamiento de algunos créditos. En esto se encuadra, por ejemplo, el no cumplimiento de los ajustes comprometidos por el gobierno de facto anterior, que llevaron a que el organismo no conceda el desembolso en 1984. A lo que se sumó la parálisis de las negociaciones tras el pedido del FMI para que el país implemente un ajuste recesivo.

La situación se tensó aún más tras el envío de la carta de intención en junio de 1984 sin el acuerdo previo de los técnicos del FMI (la carta tenía el aval del presidente y del gabinete de ministros) y a ojos del FMI constituía una auténtica osadía dada la unilateralidad de esta, que rompía con el protocolo del organismo y alteraba los procedimientos usuales para la negociación de acuerdos. El texto de la carta solicitaba ayuda económica, pero reclamaba una política que no conlleve un ajuste sobre la población, así como también ponía de manifiesto la negativa del gobierno de bajar los salarios reales para pagar la deuda¹⁹. Finalmente, para septiembre de 1984, Grinspun firmó otra carta avalada por los técnicos del FMI. Esto sucedió en coincidencia con el encuentro que Alfonsín mantuvo con el presidente Ronald Reagan en Nueva York en ocasión de la Asamblea Anual de Naciones Unidas. La nueva carta de intención y el memorándum (con fecha 25 de septiembre de 1984) expresaban la difícil situación económica del país y los esforzados ajustes que se estaban realizando, motivo por el que se solicitaba un acuerdo *stand by*. La nota enviada, era un reflejo de las tensiones y contradicciones entre el discurso y los objetivos iniciales de un gobierno que defendía la base popular y los intereses del electorado, por un lado, y la necesidad económica de obtener los fondos indispensables para sostener la economía del país. Tras la firma de la carta, el gobierno anunció un aumento salarial del 14% que, si bien era inferior a la inflación pautaada en la carta, el FMI consideró demasiado elevado. Sin embargo, ante la posibilidad de que Argentina se presentara en default, el FMI presionó para lograr un nuevo acuerdo con fecha del 28 de diciembre de 1984²⁰ en el que se destacó la insistencia y la vi-

¹⁹ Brenta, Noemí, op. cit., p. 263.

²⁰ Expresado en la Carta de Intención y Memorándum de Entendimiento del 25 de septiembre de 84.

sión heterodoxa de Alfonsín en evitar un ajuste recesivo y gobernar para el bienestar general²¹.

Estos aspectos hasta aquí señalados marcan una relación de coherencia entre el contenido expresado en el discurso y la práctica del gobierno, entre su asunción y 1985. Asimismo, es posible reconocer que el posicionamiento argentino en este tema de la agenda económica durante esta etapa se aproximó a la propuesta de Juan Carlos Puig de Autonomía heterodoxa, entendiendo que la misma es, a priori, un margen de acción para el Estado en un contexto internacional de bipolaridad. La autonomía se expresó como la toma de decisiones lo más independiente posible de actores externos, reconociendo y favoreciendo la construcción de ciertos espacios de maniobra. Tales discrepancias con centros de poder como el Fondo Monetario no implicaron, sin embargo, no reconocer ni aceptar su rol estratégico. La iniciativa del club de deudores y las negativas a obtener créditos condicionados a un ajuste sobre la población a principios de 1984 son un ejemplo de esto. En estos términos esta etapa se puede entender como de “prueba de la autonomía”. Ahora bien, los límites de esta “prueba de autonomía” comenzaron a evidenciarse tempranamente hacia fines de 1985, tanto con el fracaso del club de deudores como con la imperiosa necesidad de obtener créditos para recuperar la economía, de la mano de un acercamiento a Estados Unidos y al FMI.

2.2. 1986-1991. Tiempo de transición

Desde mediados de 1985 el panorama comenzó a modificarse: el fracaso del Club de deudores, el nombramiento de nuevo de Ministro de Economía (Juan Sourrouille) y la diagramación de un nuevo plan económico, el denominado “Plan Austral”, en el contexto de un acercamiento a Estados Unidos, fueron cuatro elementos que conjugados evidenciaron en la práctica el inicio de una nueva etapa basada en un autodenominado “realismo”.

En este marco, como señala Noemí Brenta la atención de la elevada deuda externa argentina obligó a generar saldos comerciales importantes y los acuerdos entre la Argentina y el FMI de esta etapa se caracterizaron por las condicionalidades cualitativas de cumplimiento obligatorio, capaces de provocar la suspensión de los

desembolsos del FMI²². Ante el aumento de la deuda y la presión por cumplir con los pagos, la praxis política y pragmática de esta nueva etapa se plasmó en la reforma económica anunciada por el ministro Sourrouille en de junio de 1985, que contó con el apoyo de Estados Unidos y logró un programa que no era completamente el propuesto por el FMI, aunque tampoco era opuesto al pedido²³. El Ministro firmó la carta de intención y en agosto de 1985 el FMI reanudó los desembolsos. Como menciona Alfredo Bologna, citando a la revista norteamericana “Fortune” de ese año,

“pocas cosas ayudaron a tranquilizar más a los banqueros sobre deudores del Tercer Mundo como las que obligaron a Argentina a tragar la medicina del FMI”²⁴.

En estos acuerdos el gobierno se comprometió a realizar reformas estructurales como cambios en el rol del sector público (retiros voluntarios) y la venta de su mayoría accionaria de algunas empresas públicas. Estas propuestas se reflejaron en la carta de intención de enero de 1987 y en el acuerdo *stand by* de febrero concretado en julio de dicho año. Pero mientras el Fondo recomendó profundizar el ajuste, el gobierno reclamó flexibilidad, sin embargo, quien tuvo que ceder fue el gobierno. Esto se hizo evidente en la principal innovación del *stand by* aprobado en febrero: la inclusión de reformas estructurales (reformas pro mercado y canje de deuda por activos estatales). Este cambio de actitud del gobierno de Alfonsín en la práctica fue el inicio en Argentina de un camino hacia el neoliberalismo en el que el propio rol del FMI se redefinió adquiriendo más control e injerencia en asuntos económicos internos.

Sin embargo, a pesar de estos cambios, la reticencia del Fondo continuó y el organismo puso como condición que el gobierno demostrara progresos para continuar con el financiamiento. Pero Argentina entró en recesión por lo que no

²² Brenta, Noemí, “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S. A. Segreti”*, 11/ 11 (2011), p. 31.

²³ Véase Torre, Juan Carlos, *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Edhasa, 2021.

²⁴ Bologna, Alfredo Bruno (dir.), “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (1991).

²¹ Brenta, Noemí, op. cit., pp. 404-405.

obtuvo fondos y acumuló atrasos en sus pagos. Alfonsín se había comprometido a desarrollar un plan para estabilizar la economía de cara a las elecciones presidenciales de 1989 que finalmente fue llevado a la práctica como “Plan Primavera” con el que se devaluó aún más el tipo de cambio y se desdobló el mercado cambiario (en comercial y financiero). A pesar de esto, la misión del Fondo enviada en septiembre pedía profundizar el ajuste²⁵.

La llegada adelantada de Carlos Menem a la presidencia, representante del Justicialismo, en julio de 1989 continuó, en la praxis, las incipientes tendencias presentadas por Alfonsín en los últimos años. Durante su campaña, el candidato presentó un discurso de corte populista, centrado en aspectos sociales y más acorde a lo planteado históricamente por la doctrina peronista: la intervención del Estado sobre el mercado, la justicia social y la redistribución de las riquezas que se tradujeron en alusiones a la “Revolución Productiva”. Sin embargo, a poco más de un mes de asumir, el nuevo presidente logró la Ley de Reforma del Estado (23.696), con la que se declaró la emergencia administrativa y se especificaron los activos nacionales a privatizar dando un giro a su plan de gobierno²⁶. La relación con el FMI se aceleró a partir de octubre cuando se firmó la carta de intención para el *stand by* aprobado en noviembre. En este sentido, la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en enero de 1991 trajo consigo una serie de modificaciones que marcaron indefectiblemente la profundización del modelo neoliberal y el comienzo de una nueva etapa.

Esta praxis política fue acompañada por las referencias discursivas que comenzaron a mostrar un gradual cambio del contenido tanto en el ámbito nacional como internacional en referencia a la autonomía. En el ámbito nacional, esta segunda etapa durante el mandato de Alfonsín ofreció menos referencias directas al Fondo Monetario, así como también a la situación de la crisis de la deuda la que fue interpretada ya no en términos de una pesada carga o de ilegítima, sino como parte de un “proceso de transición a la democracia”²⁷. En simultáneo, aparecieron menciones

²⁵ Véase Brenta, Noemí, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013.

²⁶ Novaro, Marcos, *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós, 2009.

²⁷ Alfonsín, Raúl, *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de*

a Estados Unidos y a una nueva relación con el gobierno de Washington, así como también respecto al FMI, las que fueron caracterizadas como “excelentes” y “fluidas”²⁸. En cuanto a los ajustes realizados y propuestos en las cartas de intención al FMI (sin hacer mención a ellas) éstos se asociaron a “corregir fallas estructurales de la economía”²⁹ y no a imposiciones externas. Sin embargo, este discurso convivió durante esta etapa con algunas críticas más cercanas a las de la etapa anterior referidas a las presiones para realizar ajustes que, si bien no fueron del tenor de la etapa previa, pusieron en evidencia la tensión y la ambivalencia del gobierno en el tema. Esta ambivalencia también apareció en los discursos en Naciones Unidas cuando aún tras el fracaso de Cartagena el Ejecutivo referenció al mismo como un “éxito” aunque ahora asociado al “coraje inédito de los países latinoamericanos para encarar programas de ajuste estructural”³⁰ tal como eran los solicitados por el FMI. En la misma ocasión el canciller Caputo criticó la escasa ayuda recibida por parte de los países industrializados en el proceso de negociación con los organismos internacionales. Posteriormente el tema volvió al discurso presentado en la ONU en 1990 a través del entonces Canciller Cavallo, quien se refirió a las modificaciones económicas que el país estaba realizando, presentando la apertura económica como una decisión nacional y un avance de Argentina hacia la integración al mundo

“...las decisiones de política interna adoptadas por el Gobierno de mi país desde mediados de 1989 persiguen [...] la reforma y apertura de su economía, con el fin de insertarse política y económicamente en la nueva realidad internacional”³¹.

En este sentido, la principal característica de este momento de transición fue que el discurso comenzó a plagarse de justificaciones a las medidas que el Fondo ponía como condición para los des-

1988, Presidencia de la Nación Argentina, 1988, p. VIII.

²⁸ Alfonsín, Raúl, *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1987*, Presidencia de la Nación Argentina, 1987, p. X.

²⁹ *Ibid.*, p. 66.

³⁰ ONU, *Discurso del Canciller argentino Dante Caputo, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre de 1987.

³¹ ONU, *Discurso del Canciller Domingo Cavallo ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1990.

embolsos. Por tanto, entre 1986 y 1991 convivieron en el discurso dos visiones que comenzaron a dar la pauta de un cambio en el modo de interpretar la autonomía: éstas iban de las críticas a las presiones externas, el reclamo de flexibilidad y la búsqueda de decisiones independientes; al avance de Argentina en el mundo cumpliendo con los requisitos y acuerdos impuestos. Es decir, del alto al bajo perfil. Mientras tanto, en la praxis política de esta etapa, los vaivenes desaparecieron. Argentina modificó su política económica interna de modo gradual cuando ante cada incumplimiento en los pagos y la consecuente suspensión de los desembolsos, acabó aplicando las reformas estructurales solicitadas. Del mismo modo que, simultáneamente, se acercó a Estados Unidos como fuente de respaldo ante las negociaciones con el FMI. De este modo, el accionar de Menem continuó progresivamente los ajustes que Alfonsín ya había iniciado.

Estos cambios permiten entender a este período como una transición entre dos etapas en la que comenzó a visibilizarse un desplazamiento de la autonomía. Esto es, de ser interpretada como margen de acción (tal como era en la etapa anterior), progresivamente la autonomía comenzó a asociarse a un cálculo de tipo pragmático vinculado a los costos y beneficios de desafiar (ya sea desde el discurso como desde la práctica) a los centros de poder como el FMI. Convirtiéndose, por tanto, esta autonomía de transición, en el antecedente directo en la praxis de la propuesta teórica del Realismo Periférico que implicó, ante todo, aceptar el lugar de Argentina en el mundo esto es: como país carente de poder y, por ende, “tomador de normas” de los centros de poder.

2.3. 1991-2001. Segunda etapa, el costo de la autonomía

La etapa que se inició en 1991 estuvo marcada en el contexto internacional por el auge del neoliberalismo como ideología imperante y de la democracia y el libre mercado como rasgos constitutivos del “momento unipolar” de hegemonía estadounidense. Por su parte, en el ámbito nacional, se destacó el fortalecimiento de medidas tendientes a implementar las políticas emanadas del nuevo centro de poder, guiadas por el afán de ser parte del “nuevo orden mundial”, objetivo que implicó una reformulación del papel del Estado y de las relaciones económicas y comerciales internacionales del país. Como señala Raúl Bernal-Meza, la fundamentación del núcleo duro de la agenda política lo constituyó entonces la

“reinserción de Argentina en el mundo desarrollado”³².

Entre 1991 y 2001 el país fue gobernado durante dos mandatos presidenciales por Carlos Menem³³ (hasta 1999) y luego por una coalición opositora de mayoría radical, encabezada por Fernando De la Rúa. La praxis política en el inicio de esta etapa, estuvo definitivamente marcada por la primera medida de Menem en la era de Domingo Cavallo como ministro de economía (luego de su paso como canciller): el lanzamiento del plan de Convertibilidad de 1991. El nuevo régimen de cambio, como señala un informe del propio FMI, formaba parte de un Plan de más amplio alcance, el cual incluía un programa más extenso de reformas estructurales pro-mercado, “destinado a promover la eficiencia y la productividad en la economía”³⁴. Para esto, el Ejecutivo continuó desregulando diversos sectores de servicios, se liberalizó el comercio y se eliminaron esquemas anticompetitivos de fijación de precios a la vez que se procedió vigorosamente con la privatización.

En simultáneo, Menem consolidó la relación con George Bush y se convirtió en noviembre de 1991 en el primer presidente peronista en realizar una visita de estado al país del Norte. En línea con esto, la relación con el FMI se fortaleció, la entidad proveyó apoyo financiero pero también auditoría continua y garantía de rescate a quienes prestaban al país, a la vez que brindó las justificaciones técnicas para reformar profundamente la estructura económica, por lo que durante toda la década de 1990 la política económica nacional estuvo ligada al organismo.

³² Dada la lectura revisionista de la historia según la cual las políticas confrontacionistas habían llevado al abandono del eje binario del desarrollo basado en el modelo agroexportador y de relación con las potencias. Bernal-Meza, Raúl, “Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política?”, *Sao Paulo em perspectiva*, 16 (2002), pp. 75-76.

³³ Sobre la política exterior de Carlos Menem Véase: Miranda, Roberto, “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem”, *Relaciones Internacionales*, 3/7 (1994); Cisneros, Andrés, *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Buenos Aires, Nuevohacer, GEL, 1998; Diamint, Rut, “Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner”, *Colombia internacional*, 56-57 (2003).

³⁴ FMI, *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina 1991- 2001*, Oficina de Evaluación Independiente, 2004, p. 17.

En marzo de 1992 el Ejecutivo logró otro acuerdo en el que el país se comprometió a realizar reformas estructurales del sistema tributario y de seguridad fiscal. Tal como se desprende del documento: se proponía la eliminación del impuesto a las ganancias y las contribuciones de los empleadores a la seguridad fiscal y privatización del sistema de seguridad social, entre otras. En 1993, luego de que el presidente Menem se convirtiera en el primer jefe de Estado latinoamericano recibido por la nueva administración de Bill Clinton en Washington, el FMI otorgó un financiamiento extra constituyéndose en el primer gran desembolso (1.586 millones de dólares) por el cual Argentina se acogió al Plan Brady³⁵, que permitía a países con sólidos ajustes tener acceso a recursos del Fondo con fines de reducción de la deuda o su servicio.

Las decisiones de alto costo político tomadas en esos meses, fueron coincidentes con la cercanía de las elecciones presidenciales de 1995 en las que, a pesar de la crítica situación de la población, finalmente Menem resultó reelecto.

Si bien el apoyo del FMI que Menem pretendía estaba supeditado a que el país continúe aplicando sus recetas, en la práctica y frente a la crisis financiera mundial, la situación se deterioró a partir del segundo semestre y durante todo 1999 (asociada también a la crisis de Brasil y a la devaluación del real en el país vecino). Ese año el Partido Justicialista (PJ) perdió las elecciones y asumió la presidencia Fernando De La Rúa encabezando una alianza de mayoría radical. Su diagnóstico de la situación fue completamente opuesto al de Menem, si bien no mencionó al Fondo ni las negociaciones con éste reconoció el endeudamiento y la gravedad de la situación económica. Sin embargo, como menciona Pablo Nemiña, De La Rúa planteó como objetivo central reestablecer el crecimiento en el marco de las posibilidades que permitiera el régimen de convertibilidad, “bajo el argumento de que la profundización de la política económica ortodoxa aumentaría la confianza de los mercados en el país”³⁶. A pesar de esta lectura, la agenda económica del nuevo gobierno estuvo marcada

por la falta de fondos para pagar los intereses de la deuda externa, lo que desembocó en diciembre de 2000 en el “blindaje”. La máxima expresión del compromiso del FMI con el régimen de la convertibilidad. El apoyo estaba especialmente dirigido a extender la supervivencia del régimen, cuando ya había claras indicaciones de que era insostenible. Los mercados percibieron que muchas de las medidas del gobierno eran desesperadas o impracticables, lo que contribuyó a deteriorar la confianza. El país dejó parcialmente de cumplir con sus compromisos internacionales y se inició allí una nueva etapa de la relación con el Fondo.

Mientras en la práctica la relación con el Fondo era central, durante esta etapa y discursivamente, el Poder Ejecutivo encabezado por Menem abordó la cuestión sobre la deuda y el FMI en muy pocas oportunidades. Más bien se dedicó a ahondar en la situación recibida y a justificar las medidas económicas tomadas, haciendo omisión en el discurso tanto al Fondo como a los acuerdos logrados. En el ámbito externo, en las presentaciones hechas ante la Asamblea de las Naciones Unidas por los cancilleres (Cavallo primero y Guido Di Tella después) el tema directamente no apareció. El presidente participó recién de la Asamblea de 1994 aunque tampoco en dicha oportunidad hubo referencias. Fue en el discurso de Di Tella de 1996 que el canciller le dedicó apenas una breve referencia al mejoramiento de la economía y al ordenamiento fiscal como resultado de decisiones y acciones del Ejecutivo, sin mención alguna al vínculo con organismos internacionales.

Por su parte, en las alocuciones a la Asamblea Legislativa entre 1991 y 1999. Menem mencionó como uno de los logros haber “puesto en marcha la convertibilidad inaugurando una nueva y decisiva etapa en la administración”³⁷. En cuanto a la deuda, éste fue un tema que se abordó desde la perspectiva de su renegociación y de las nuevas características de la economía. En los informes anexos de 1991 aparecieron también referencias a las reformas estructurales justificadas desde la eficiencia obtenida de privatizar las empresas públicas y el favorecimiento al desarrollo de las actividades: “Estos efectos contribuirán a ir mejorando la calidad de vida y la imagen de

³⁵ Cuyo nombre responde al del Secretario del Tesoro de Estados Unidos en 1989. El Plan permitía cambiar deuda pública irregular a sola firma y sin respaldo por bonos garantizados, fin con el cual Argentina solicitó el préstamo de 1993.

³⁶ Nemiña, Pablo, “El FMI y la política económica argentina”, *Observatorio Latinoamericano*, 12/12 (2013) p. 157.

³⁷ Menem, Carlos Saúl, *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1991*, Presidencia de la Nación Argentina, 1991, p. XVI.

la Argentina en el exterior como país de paz y progreso”³⁸. Asimismo, existió un afán por mostrar el éxito de la renegociación sin nombrar al organismo y justificando las medidas tomadas y el esfuerzo de la población como el camino para “integrarnos seriamente al mundo”³⁹ y ser económicamente eficientes. En paralelo a esta ausencia, el PEN mostró en reiteradas ocasiones los vínculos que lo unían a Estados Unidos plasmados en: “el apoyo de los Estados Unidos en las negociaciones que llevó a cabo la Argentina con el FMI”⁴⁰.

La ausencia al Fondo en las declaraciones contrastó con la participación del presidente en la Asamblea del FMI de 1998. En octubre de ese año Menem compartió el podio de las Reuniones Anuales con el Director Gerente del organismo Michel Camdessus, que caracterizó la “experiencia argentina de los últimos años” como “ejemplar.” El Director señaló además que

“So, clearly, Argentina has a story to tell the world: a story which is about the importance of fiscal discipline, of structural change, and of monetary policy rigorously maintained”⁴¹.

La importancia de este hecho se reflejó en la última presentación del mandatario argentino ante la Asamblea Legislativa en marzo de 1999, siendo la primera vez que el organismo apareció mencionado de manera directa por el presidente:

“Quiero también señalar la distinción que la Argentina obtuvo con motivo de mi disertación ante el Fondo Monetario Internacional, siendo ésta la primera vez en la historia del organismo que un presidente latinoamericano habló ante la asamblea anual de la institución. Es un hecho auspicioso de confianza internacional la reciente decisión del Fondo Monetario Internacional de elegir a la Argentina, junto con Alemania e Inglate-

rra, para ser tomados como ejemplo y líderes en cuanto a la transparencia financiera, fiscal y monetaria. Por eso, porque nuestra economía es sólida, lejos de retroceder debemos redoblar la apuesta para fortificar la confianza internacional sobre nuestros logros y por ende profundizar la convertibilidad”⁴².

Discursivamente, y a diferencia de los éxitos planteados por Menem en marzo de 1999, en diciembre del mismo año cuando De La Rúa asumió, si bien no mencionó al Fondo ni las negociaciones con éste, reconoció el endeudamiento y la gravedad de la situación económica:

“... Debemos asumir la realidad de que asistimos a un Estado endeudado e ineficiente [...]. La situación es peor que la anunciada; más grave que la informada por el gobierno saliente, que habla de un orden financiero que en rigor no existe”⁴³.

Ante la imposibilidad de cumplir con las metas fiscales, el FMI indicó que no aprobaría los desembolsos programados para diciembre de 2001. A finales de ese mes, después de la renuncia de De la Rúa, el 21 de diciembre y con la asunción como Presidente Provisional de Adolfo Rodríguez Saa, Argentina declaró el 23 de ese mes la suspensión de los pagos sobre una parte importante de su deuda.

De este modo, a partir de los aspectos y fuentes tenidos en cuenta hasta aquí, es posible identificar cierta tendencia respecto de cómo se comprendió y llevó a la práctica la autonomía durante esta etapa. Esto se visibilizó en la relativa coherencia entre cómo se expresó en el discurso a nivel nacional e internacional y en cómo se plasmó en la práctica política.

En primer lugar, es posible señalar que se identificó la aparición de una autonomía que no se dirimió en términos de independencia sino en la disminución de costos y enfrentamientos con la entidad y Estados Unidos, tal como lo demostró

³⁸ *Ibíd.*, p. 129.

³⁹ *Ibíd.*

⁴⁰ Menem, Carlos Saúl, *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1992*, Presidencia de la Nación Argentina, 1992, p. 26.

⁴¹ Camdessus, Michel, *Press Briefing by IMF Managing Director Michel Camdessus*, 1 de octubre, 1998. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr981001> [Consultado el 21 de octubre de 2022]

⁴² Menem, Carlos Saúl, *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1999*, Presidencia de la Nación Argentina, 1999, pp. 41-42.

⁴³ De la Rúa, Fernando, *Mensaje Presidencial del Dr. Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación, 10 de diciembre de 1999*, Presidencia de la Nación Argentina, 1999, p. 3.

la existencia de permanentes acuerdos y el constante apoyo financiero, cuyo momento cúlmine fue el reconocimiento que el propio FMI hizo del país como ejemplo para la comunidad internacional en 1998. A cambio de esto, Menem llevó a cabo una batería de medidas económicas tendientes a la liberalización y apertura comercial, desregularización, privatizaciones de empresas estatales y ajustes en el Estado que contaron en todo momento con el aval del organismo tal como se evidenció en las cartas de intención presentadas a lo largo del período y que se mantuvieron aún después del cambio de gobierno.

En segundo lugar, en el ámbito discursivo, la autonomía fue eliminada del discurso en términos de márgenes de maniobra, o de crítica al FMI o a Estados Unidos. Por otro lado, si bien el recambio presidencial de 1999 presentó modificaciones en el discurso (sobre todo al reconocer el peso de la deuda) mantuvo la omisión al FMI. Asimismo, en la práctica, el país siguió aceptando el mandato del organismo de mantener la convertibilidad a cambio de grandes desembolsos como el del blindaje.

En este sentido, la autonomía atravesó estos diez años en la agenda económica argentina silenciada en su sentido puiguiano. Esto representó un ahondamiento de la transición iniciada en la etapa anterior y un desplazamiento hacia una interpretación acorde al planteo del Realismo Periférico. Así, la autonomía desapareció en los términos de independencia y se asoció a un costo. Precisamente, el costo de confrontar (inútilmente) con el FMI, que se tradujo durante esta etapa, y desde la percepción nacional, en dificultades para integrarse al mundo y para recibir fondos que financien la economía nacional.

2.4. 2002-2007. Tercera etapa, la autonomía como oportunidad

Mientras el contexto internacional se vio impactado por la disruptiva acción terrorista en el corazón de Nueva York el 11 de septiembre de 2001 y la consecuente guerra contra el terror a la que Estados Unidos dio prioridad, Argentina transitó una crisis inusitada. Tras los siete días que duró la presidencia de Adolfo Rodríguez, asumió (luego de la presidencia provisoria de Eduardo Camaño) Eduardo Duhalde (perteneciente al Partido Justicialista) en enero de 2002, quien completó el período de De La Rúa. Posteriormente, en 2003, tras el llamado a elecciones, la presidencia fue asumida por Néstor Kirchner

(candidato del Frente de la Victoria, coalición liderada por el PJ). Por lo que, esta etapa en su totalidad fue presidida por representantes de un mismo signo partidario⁴⁴, quienes delinearon una serie de cambios respecto la política exterior nacional, basados en un abandono del modelo de inserción del “realismo periférico” y la alianza con Estados Unidos y en un progresivo reemplazo por otro en el que la autonomía y el espacio regional adquirieron relevancia como estrategia y para el relacionamiento externo del país⁴⁵.

En este sentido, inicialmente y dada la situación de crisis existente, en la práctica, Duhalde intentó llegar a un acuerdo con el FMI. Con este fin, en marzo de 2002, dos misiones llegaron al país e insistieron sobre la necesidad de implementar un programa basado en las viejas recetas de reducir el déficit fiscal, aumentar la presión impositiva y eliminar las cuasimonedas que se habían emitido en los últimos meses. La relación con el Fondo no era buena. A diferencia de los 90, Argentina se había convertido en “ejemplo” de comportamiento “irresponsable”, evitando la entidad asumir cualquier corresponsabilidad⁴⁶. Durante los primeros meses, el FMI no concedió ningún tipo de asistencia financiera al país. A pesar de esto, la economía nacional interna tuvo una lenta recuperación, pero la deuda pública continuó creciendo. Recién el 17 de enero de 2003 se firmó con el FMI un entendimiento de transición por 8 meses que contenía el programa económico para los siguientes tres años y que se constituyó en la base para la Carta de Intención presentada luego por el Gobierno de Kirchner, en septiembre del mismo año⁴⁷. En esta, el go-

⁴⁴ Sobre la política exterior de esta etapa Véase: Bologna, Alfredo (dir.) *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, UNR editoria, 2006; Simonoff, Alejandro, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, *CONfines relacion. internaci. ciencia política*, 5/10 (2009), pp. 71-86.

⁴⁵ Actis, Esteban; Calderón Emilse; Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta, “La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción”, en Busso, Anabella (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, UNR editora, Rosario, 2016, pp. 189- 234.

⁴⁶ Nemiña, Pablo, “Del blindaje a la intransigencia: Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 20/39 (2012), pp. 219-243.

⁴⁷ Véase Banco Central de la República Argentina, “Carta del 16/01/2003 del Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del Presidente del BCRA,

bierno se comprometió a pagar los servicios de la deuda con el FMI con recursos propios. Este financiamiento estaba sujeto a los términos habituales de condicionalidad y Argentina acordó, además, mantener un diálogo continuo con el Fondo sobre la adopción de cualquier medida que pudiera corresponder. Sin embargo, como señala Nemiña, el Fondo demoraba la firma del acuerdo como una estrategia para que el Gobierno otorgara concesiones en los puntos más conflictivos de la negociación y elevara la meta de superávit primario de 2004⁴⁸. Ante esto, el gobierno nacional mantuvo su negativa a ceder, situación que fue saldada por la intervención de Estados Unidos que permitió cerrar el acuerdo.

Un año después, el gobierno había logrado en la práctica un cumplimiento estricto de las metas cuantitativas, pero los avances fueron escasos en materia de reformas estructurales⁴⁹. El acuerdo, entonces, quedó en suspenso, mientras el gobierno argentino encaró la negociación de la deuda con los deudores privados. Para este momento, ya era posible identificar que las medidas tomadas y el accionar durante del gobierno en política económica, no se correspondían con las solicitadas por el Fondo. Alejadas de las recetas ortodoxas, Kirchner apuntó durante 2003 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; el mantenimiento de las tarifas de servicios públicos y un sendero gradual para su incremento, entre otras”⁵⁰.

En este sentido, en las revisiones trimestrales que tuvieron lugar en enero y marzo de 2004, el FMI reconoció el cumplimiento de los objetivos macroeconómicos y fiscales, pero sostuvo

que no se habían logrado algunas reformas estructurales. En simultáneo, Argentina comenzó a negociar la reestructuración de la deuda externa privada declarada en default. Desde la visión de gobierno, éste era un asunto que involucraba únicamente al Estado y los acreedores privados, no al FMI, actitud que tensó aún más la situación. Sin embargo, una vez logrado el canje con los privados, el 15 diciembre de 2005, el Poder Ejecutivo anunció el pago total y anticipado por un valor de 9.810 millones de dólares al FMI. Este hecho fue llevado a cabo en consonancia con Brasil, quien también canceló su deuda con el organismo. Kirchner y su equipo consultaron con el presidente brasileño Luis Ignacio “Lula” Da Silva las posibilidades de coordinar el pago, lo que significó, además, una señal importante para la región y para las perspectivas de integración a futuro.

En el ámbito discursivo este proceso tuvo gran relevancia a nivel nacional. La negociación de los primeros años fue informada a través de expresiones que reflejaron una concepción de autonomía asociada a terminar con los condicionamientos externos:

“Las negociaciones fueron tan largas como firme la actitud de Argentina para no aceptar condiciones que entorpecieran el camino de la recuperación [...] Argentina se convirtió en un caso atípico al rechazar las políticas de ajustes que el organismo acostumbra imponer a los países en crisis”⁵¹.

Con la asunción de Kirchner, el discurso comenzó a radicalizarse y se remarcó que si bien Argentina cumplía con lo pautado el Fondo continuaba presionando más allá de lo acordado, sin reconocer el rol que el organismo había tenido en el proceso de endeudamiento. Esta visión se exacerbó tras el pago de la deuda al Fondo. El discurso se plagó tanto en el ámbito nacional como internacional de mensajes que asociaron tal acción a un hito de la historia contemporánea. En el anuncio del pago, el presidente expresó que esto permitiría apostar a una estrategia de desarrollo a la vez que contribuir al fortalecimiento de la autonomía: “debemos adueñarnos de las herramientas para construir nuestra autonomía”. Contrariamente, la deuda se presentó como una fuente de exigencias externas a los gobiernos:

⁵¹ Duhalde, Eduardo, *Mensaje Presidencial del Dr. Eduardo Alberto Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2003*, Presidencia de la Nación Argentina, 2003.

Alfonso Prat-Gay, al Director General del FMI, Horst Köhler”.

⁴⁸ Nemiña, Pablo, “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, *Temas y Debates*, 22 (2011), p. 106.

⁴⁹ Véase Ministerio de Economía de la República Argentina, “Documentos de aprobación y recomendación de revisiones”, 2004.

⁵⁰ Bleger, Leonardo, “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina”, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO, 2007, p. 176.

“La deuda que cancelamos con Fondo Monetario Internacional [...] ha resultado lejos la más condicionante [...]. Esta deuda ha sido constante vehículo de intromisiones [...] y ha sido fuente de exigencias y más exigencias”⁵².

En el ámbito nacional, en el discurso de 2006 ante la Asamblea Legislativa se presentó explícitamente el pago al FMI como un hecho histórico que representó el fin de la dependencia y de las condicionalidades que imposibilitaban el desarrollo de políticas autónomas. En el mismo sentido se utilizó el término márgenes de maniobra recuperados y grados de libertad, para referirse a la etapa post FMI:

“En esta línea, un verdadero hito ha sido la histórica decisión [...] después de casi cincuenta años de dependencia financiera con este organismo. El pago al Fondo Monetario Internacional [...] eliminó uno de los factores de condicionalidad que atenazaban la posibilidad de desplegar una política económica autónoma [...] aumentando la autonomía en la toma de decisiones de política económica”⁵³.

En sintonía con este discurso, la autonomía apareció en el ámbito internacional en las sucesivas presentaciones ante la Asamblea de Naciones Unidas a partir de 2003. Allí se señalaron las críticas al organismo por no asumir su corresponsabilidad en la crisis a la vez que se exigió comprensión sobre la situación y dar margen de acción a los gobiernos nacionales. Al igual que en el ámbito interno, las referencias a la autonomía también fueron explícitas. El pago al FMI se asoció a nuevos grados de libertad para el país:

“Nuestro país ha estructurado una estrategia [...] con la finalidad de ganar grados de libertad para la aplicación de sus planes de desarrollo y crecimiento de la economía”⁵⁴.

Del mismo modo, el discurso reflejó la cancelación de la deuda como un factor que unió en sus

intereses a los gobiernos de Argentina y Brasil, expresado como “un paso largamente conversado con los señores presidentes del MERCOSUR en general, y especialmente con el presidente Lula Da Silva”⁵⁵.

En estos términos es que es posible señalar que entre 2002 y 2007, Argentina buscó desligarse de la relación propiciada en la etapa anterior con el FMI y Estados Unidos aunque, inicialmente, debió comprometerse a cumplir con los pagos y al diálogo constante con la entidad así como a ciertas metas de ajuste y reformas estructurales que, finalmente, no cumplió, y a las que desafió tomando medidas, incluso contrarias. En este sentido, desde 2004 la relación con el FMI se tensó y terminó con el anuncio de cancelación total de la deuda con el Fondo en 2005, finalizando oficialmente la relación con el organismo por el resto del período.

En el ámbito discursivo, Duhalde y Kirchner si bien se mostraron dispuestos a cumplir con la deuda respetando el rol del Fondo en tanto que acreedor, denunciaron tanto en el ámbito nacional como internacional su rol en la crisis de Argentina y las constantes intromisiones sobre la toma de decisiones que corresponden desde su visión, únicamente al Estado Nacional. Asimismo, esta visión y praxis política fue compartida con Brasil. La cancelación de la deuda implicó decisiones que son independientes entre sí pero que fueron consensuadas entre los Estados socios. Donde para ambos, el significado de cancelar la deuda con el organismo implicaba recuperar poder de decisión e independencia.

Consecuentemente, la autonomía se asoció a una oportunidad frente a un escenario global en cambio, unida a aspectos positivos como la toma de decisiones compartidas, en los términos de la autonomía relacional de Russell y Tokatlian. Pero también a la búsqueda de márgenes de maniobra, sin que esto implique un rompimiento de relaciones con el Fondo (como lo haría una cesación de pagos) sino que por el contrario se basó en reconocer el rol del FMI, aunque se discrepó abiertamente con él, acercándose en este punto a lo que Puig denominó como autonomía heterodoxa asociada a la capacidad de “saber caminar al filo de la navaja”.

⁵² “Histórico: el país saldrá en un solo pago la deuda con el FMI”, *La Nación*, 16 de diciembre de 2005.

⁵³ Kirchner, Néstor, *Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2006*, Presidencia de la Nación Argentina, 2006, pp. 7-8.

⁵⁴ ONU, *Discurso del Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.

⁵⁵ *Ibíd.*

CONCLUSIONES

A lo largo del período analizado respecto la deuda y el FMI en la política exterior nacional, es posible identificar, en primer lugar, la permanencia y centralidad del tema en la agenda a lo largo de los años, y en segundo, que los cambios en el posicionamiento del Poder Ejecutivo (tanto discursivo como en el accionar) reflejan cambios en la interpretación de la autonomía. Como se desprende del recorrido aquí realizado, la autonomía no ha tenido significados fijos o esenciales en el discurso y la práctica política, sino que ha respondido a nociones situadas social e históricamente reflejándose en estrategias diversas frente al FMI.

A partir de las fuentes analizadas, se observó que entre 1983 y 2007 Argentina ha fluctuado entre dos tendencias. La primera, como refiere Puig, asociada a una “práctica autonomista” entendida como máxima capacidad de decisión propia teniendo en cuenta los condicionamientos del mundo real” que es en sí, un reflejo de la percepción de la realidad internacional. Esta interpretación se da primero, en el contexto de Guerra Fría y luego durante la guerra contra el terror, momentos en que Estados Unidos centró su eje de atención fuera del continente, y puede incluso vincularse a una autonomía relacional en términos de Russell y Tokatlian, al buscar aumentar esa capacidad mediante el acuerdo con otros países en condiciones similares. La segunda tendencia, asoció la autonomía al Realismo Periférico, es decir, a las posibilidades de un país no central de desarrollarse económicamente, para lo cual es necesario como el propio Escudé señaló “ponerse a cubierto”⁵⁶ restringiendo el consumo desafiante que representa la autonomía, en un contexto marcado principalmente por la hegemonía de Estados Unidos. De este modo, se intenta evitar las confrontaciones teniendo en cuenta los costos y los costos a futuro, que incluyen las consecuencias y percepciones negativas generadas en los poderes centrales.

Asimismo, la alternancia entre las interpretaciones de la autonomía muestra que el predominio de una u otra no es patrimonio exclusivo de un gobierno ni de un partido político. En este sentido, es posible detectar, a priori, coincidencias entre la primera etapa (1983- 1985) y la última (2002-2007) en que Alfonsín (UCR), Duhalde (PJ)

y Kirchner (PJ) tienden a una interpretación de tipo heterodoxa de la autonomía. Asimismo, el paso de una a otra no implica en muchos casos un cambio radical, por el contrario, se refleja como contradicciones, tensiones o ambivalencias que en sí conforman un “tiempo de transición”, tal como lo refleja el último tramo del mandato de Alfonsín (UCR) y el inicio de Menem (PJ) (1986-1991). Del mismo modo, una profundización de la autonomía como costo entre 1991 y 2001 se identificó en la continuidad que representó De la Rúa (Alianza UCR) respecto su antecesor, el menemismo (PJ). A lo que se sumó, también, la posibilidad de detectar cambios dentro de un mismo gobierno como es el caso de Alfonsín entre la primera etapa y la transición iniciada en 1986.

Por lo tanto, las interpretaciones de la autonomía han tenido variaciones que no sólo se ajustan a la relación directa entre un mandato presidencial y una teoría como modelo cerrado, sino a complejidades y matices propios de procesos históricos en los que la lectura que el Poder Ejecutivo hizo del lugar de Argentina en el sistema internacional, del contexto internacional en sí y del rol del FMI en asociación con Estados Unidos, influyeron permanentemente en la conformación del discurso y la praxis de la autonomía. Este análisis nos permite comprender que cuando los gobiernos argentinos percibieron posibilidades en el contexto externo, manifestaron sus diferencias y llevaron a la práctica una autonomía heterodoxa, un proceso de “construcción de autonomía”⁵⁷. Sin embargo, cuando percibieron escasos espacios y oportunidades, se replegaron en una visión de la autonomía como costo.

De este modo, los cambios y continuidades señalados desde la historia permiten reflexionar y poner en evidencia las posibilidades y las limitaciones de los conceptos y teorías así como su aporte al diálogo entre disciplinas.

⁵⁶ Escudé, Carlos, *Principios de Realismo Periférico...* op. cit., p. 115.

⁵⁷ Míguez, María Cecilia, op. cit.

BIBLIOGRAFÍA

- Actis, Esteban; Calderón Emilse; Lorenzini, María Elena y Zelicovich, Julieta, “La política exterior del kirchnerismo a la luz del modelo de desarrollo y la estrategia de inserción”, en Busso, Anabella (coord.), *Modelos de desarrollo e inserción internacional: aportes para el análisis de la política exterior argentina desde la redemocratización 1983-2011*, UNR editora, Rosario, 2016, pp. 189-234.
- Alfonsín, Raúl, *Mensaje de Asunción del Presidente de la República Argentina Raúl Alfonsín, 10 de diciembre de 1983*, Presidencia de la Nación Argentina, 1983.
 - *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1985, Presidencia de la Nación Argentina, 1985.
 - *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1988, Presidencia de la Nación Argentina, 1988.
 - *Mensaje del Presidente Dr. Raúl Alfonsín ante la Asamblea Legislativa*, 1 de mayo de 1987, Presidencia de la Nación Argentina, 1987.
- Banco Central de la República Argentina, “Carta de Intención y Memorándum de Entendimiento del 25/9/84”, 1984 [Documento].
 - “Carta del 16/01/2003 del Ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, y del Presidente del BCRA, Alfonso Prat-Gay, al Director General del FMI, Horst Köhler”, 2003.
- Bernal-Meza, Raúl, “Política exterior argentina: de Menem a De La Rúa ¿Hay una nueva política?”, *Sao Paulo em perspectiva*, 16 (2002), pp. 74-93.
- Bernal-Meza, Raúl, *América Latina en el mundo. El Pensamiento Latinoamericano y la Teoría de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, NuevoHacer, Grupo Editor Latinoamericano, 2005.
- Bleger, Leonardo, “Deuda externa y soberanía: análisis y lecciones de la reciente reestructuración argentina, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia”, *Del Sur hacia el Norte: Economía política del orden económico internacional emergente*, Buenos Aires, CLACSO, 2007.
- Bologna, Alfredo Bruno (dir.), “Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem”, *Cuadernos de Política Exterior Argentina*, (1991).
 - *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, UNR editora, 2006.
- Brenta, Noemí, *Historia de las relaciones entre Argentina y el FMI*, Buenos Aires, EUDEBA, 2013.
 - “Argentina y el FMI: efectos económicos de los programas de ajuste de larga duración”, *Anuario del Centro de Estudios Históricos ‘Prof. Carlos S. A. Segreti’*, 11/11 (2011), pp. 17-39.
 - *Historia de la deuda externa argentina: De Martínez de Hoz a Macri*, Buenos Aires, Capital intelectual, 2019.
- Camdessus, Michel, *Press Briefing by IMF Managing Director Michel Camdessus*, 1 de octubre, 1998. Disponible en <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr981001> [Consultado el 21 de octubre de 2022].
- Cisneros, Andrés, *Política Exterior Argentina: 1989-1999. Historia de un éxito*, Buenos Aires, Buenos Aires, Nuevohacer, GEL, 1998.
- Clemente, Aldana, “Autonomía heterodoxa”, en Devés, Eduardo y Álvarez, Silvia (eds.), *Problemáticas internacionales y mundiales desde el pensamiento latinoamericano: teorías, escuelas, conceptos, doctrinas, figuras*, Santiago, Ariadna Ediciones, 2020, pp. 79-82.

- De la Rúa, Fernando, *Mensaje Presidencial del Dr. Fernando de la Rúa ante la Asamblea Legislativa al asumir como presidente de la Nación, 10 de diciembre de 1999*, Presidencia de la Nación Argentina, 1999.
- Diamint, Rut, “Diez años de política exterior argentina: de Menem a Kirchner”, *Colombia internacional*, 56-57 (2003).
- Duhalde, Eduardo, *Mensaje Presidencial del Dr. Eduardo Alberto Duhalde a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2003*, Presidencia de la Nación Argentina, 2003.
- Escudé, Carlos, “La política exterior de Menem y su sustento teórico implícito”, *América Latina/Internacional*, 8/27 (1991), pp. 396-406.
 - *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992.
 - *El realismo de los Estados débiles*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995.
 - *Principios de Realismo Periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China*, Buenos Aires, Lumiere, 2012.
- FMI, *Informe sobre la evaluación del papel del FMI en Argentina 1991- 2001*, Oficina de Evaluación Independiente, 2004.
- Menem, Carlos Saúl, *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1991*, Presidencia de la Nación Argentina, 1991.
 - *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de mayo de 1992*, Presidencia de la Nación Argentina, 1992.
 - *Mensaje del Presidente Dr. Carlos Saúl Menem a la Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 1999*, Presidencia de la Nación Argentina, 1999.
- Míguez, María Cecilia, *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel, 2013.
 - “La autonomía heterodoxa y la clasificación de las políticas exteriores en la argentina”, *Revista Bogotá*, 12/12 (2017), pp. 207-229.
- Ministerio de Economía de la República Argentina, “Documentos de aprobación y recomendación de revisiones”, 2004.
- Miranda, Roberto, “Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem”, *Relaciones Internacionales*, 3/7 (1994).
- Nemiña, Pablo, “Del blindaje a la intransigencia: Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)”, *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, 20/39 (2012), pp. 219-243.
 - “El FMI y la política económica argentina”, *Observatorio Latinoamericano*, 12/12 (2013), pp. 150-163.
 - “Estrategias de negociación del FMI y la Argentina durante el período 2003-2004”, *Temas y Debates*, 22 (2011), pp. 87-113.
- Novaro, Marcos, *Argentina en el fin de siglo: democracia, mercado y nación (1983-2001)*, Buenos Aires, Paidós, 2009.
- Kirchner, Néstor, *Mensaje Presidencial del Dr. Néstor Kirchner a la Honorable Asamblea Legislativa, 1 de marzo de 2006*, Presidencia de la Nación Argentina, 2006.
- ONU, *Discurso del Canciller argentino Dante Caputo, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*, Nueva York, 25 de septiembre de 1987.

- *Discurso del Canciller Domingo Cavallo ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1990.
- *Discurso del Presidente Raúl Alfonsín ante la Asamblea General de Naciones Unidas*, Nueva York, 24 de septiembre de 1984.
- *Discurso del Dr. Néstor Kirchner ante la Asamblea de Naciones Unidas*, Nueva York, 14 de septiembre de 2005.
- Puig, Juan Carlos, *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina en la Universidad Simón Bolívar, 1980.
- *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Tomo I, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984.
- Rapoport, Mario, *Historia Oral de la política exterior argentina (1966-2016)*, Buenos Aires, editorial Octubre, 2016.
- Russell, Roberto y Tokatlian, Juan Gabriel, “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur”, *Perfiles Latinoamericanos*, 21 (2003), pp. 154-191.
- “América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía”, *Revista Cidob d’afers internacionals*, (2013), pp. 157-180.
- Simonoff, Alejandro, “Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner”, *CONfinés relacion. internaci. ciencia política*, 5/10 (2009), pp. 79-82.
- Skinner, Quentin, *Lenguaje, política e historia*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2007.
- Torre, Juan Carlos, *Diario de una temporada en el quinto piso. Episodios de política económica en los años de Alfonsín*, Buenos Aires, Edhasa, 2021.

