

## CAPÍTULO XVII

# LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO DE EDUARDO DUHALDE (2002-2003)

**Natalia García**

La política exterior del gobierno de Duhalde debe ser interpretada en el convulsionado ambiente en que se encontraba el país: una crisis institucional que se vio provocada y afectada por una crisis aún mayor, como lo fue la económica y social.

Con su llegada va a terminar con la asunción ininterrumpida de presidentes que se generó al poco tiempo del alejamiento de De la Rúa de la casa Rosada. El objetivo inmediato en este marco de inestabilidad política, fue revertir tal situación y va a ser ésta la labor inicial del nuevo mandatario.

Como consecuencia de la recesión vivida a las puertas del segundo milenio, días antes de que Duhalde ocupara el puesto de primer mandatario, el entonces presidente Adolfo Rodríguez Saa, decretó el cese de pagos de la deuda pública, quedando el país sin fuente de financiamiento externo. Esta decisión fue compartida por el nuevo gobierno y junto a ella se apostó a un cambio drástico y radical del modelo económico, al cual se consideraba “acabado”.

De esta manera, una de las primeras medidas a tomar fue el abandono de la convertibilidad, lo cual generó importantes efectos en nuestro relacionamiento con el mundo. Por un lado, significaba el fin del modelo de alineación con Washington, del mismo modo que lo había creado (Rapoport y Spiguel, 2003: 222). Por otro, posibilitaba el alejamiento de tensiones con Brasil, las cuales se generaban en su mayoría por las diferencias cambiarias.

El objetivo prioritario era lograr la reinserción de Argentina en el plano internacional, ya que la imagen de nuestro país había quedado fuertemente dañada luego de declarar el default. En ese sentido, es de destacar que en el discurso de apertura de las sesiones legislativas, Duhalde propició que se deberían “normalizar las relaciones con la comunidad internacional”, y “reconstruir el frente externo”, lo que implicaba iniciar las negociaciones para la reestructuración del pago de la deuda con los Organismos Multilaterales de Crédito, fundamentalmente el FMI, principal acreedor.<sup>1</sup>

Si bien el contexto interno actuaba como un limitante importante para la consecución de los objetivos de política exterior, el internacional ofrecerá la oportunidad de ampliar el margen de maniobra para los países latinoamericanos. Producto de la guerra contra el terrorismo transnacional, la política hacia Latinoamérica no ocupó un lugar relevante en la agenda de Estados Unidos, y esto era leído por muchos como una posibilidad de generar políticas autonómicas. Escudé plantea que en estos años “el margen de maniobra internacional es mucho mayor que en la década del noventa, cuando el mundo parecía encorsetado por un occidente triunfante”.

El diseño de la política exterior tendrá como supuesto principal lo que el canciller Ruckauf denominó “relaciones poligámicas”, que significó la intención de defender la acción multilateral, rechazando la política de cerrarse a una única opción, como había ocurrido en el pasado. En este esquema, la prioridad de la estrategia internacional fue el ámbito regional (con el MERCOSUR y el ALCA) al que se sumarán Europa como parte central, y Asia y África como ámbitos a profundizar.

A diferencia de la administración delarruista, la gestión interina de Duhalde estuvo marcada por una política exterior pragmática y sujeta por la coyuntura del día a día. Para Miranda en esta gestión pueden distinguirse dos aspectos: uno la tensión que se dio en la conducción diplomática, entre lo que era estar sujeto a la presión externa y lo que era la “utilización del ámbito internacional para satisfacer objetivos de política doméstica”; y por otro lado “el único indicio de racionalidad que tuvieron las relaciones exteriores de la Argentina de esta época signada por actitudes reactivas”, representadas por el proceso de negociación de la deuda con el FMI (Miranda, 2003: 70)

1. Los pagos a los acreedores privados se postergaron para una segunda etapa.



## Una poligamia en mero esbozo

### *Los socios prioritarios*

En la relación bilateral con Estados Unidos, podemos distinguir dos niveles: uno donde prevalecen los temas financieros y económicos, donde encontramos la reestructuración del pago de la deuda externa que para nuestro país fue uno de los temas excluyentes durante los primeros meses, la política de subsidios y el acceso a los mercados norteamericanos de productos argentinos, temas que ocuparon un segundo lugar. El segundo nivel, agrupa los temas de índole propiamente política y de seguridad, destacándose, la participación argentina en el conflicto con Irak y Afganistán, el tema cubano y el Plan Colombia.

Si bien es útil, para fines analíticos hacer tal división temática, es claro que las cuestiones financieras relacionadas a la deuda externa condicionaron el accionar político de nuestro país en relación a Estados Unidos, así como una dosis de política en la negociación fue determinante para lograr el acuerdo con el FMI.

Duhalde trató durante su gestión de alejarse de las políticas que implicaban un alineamiento con el país del norte, pero lo cierto es que necesitaba su apoyo, teniendo en cuenta que era el socio mayoritario del FMI y miembro del G7, con lo cual la relación bilateral se vuelve prioritaria.

Con respecto a las negociaciones con el FMI éstas se dieron en dos etapas. Inicialmente el gobierno argentino consideró que la salida sería cuestión de tiempo y que les sería relativamente sencillo conseguir el financiamiento que se necesitaba. Sin embargo, los hechos demostraron lo equivocado de esta postura.

El proceso de diálogo estuvo fuertemente condicionado por la interpretación que los ministros de economía le dieron a la situación. Así, el ministro Remes Lenicov, percibía que el acuerdo se alcanzaría priorizando el elemento político, lo que se manifiesta en el voto argentino en la ONU hacia Cuba, de alineamiento hacia Estados Unidos.

La designación de Roberto Lavagna inició una segunda etapa, que le dio mayores indicios de racionalidad a la política exterior, al saber reconocer el carácter técnico de la negociación, sin descuidar el flanco político. En ese sentido hay que recordar que el FMI condicionó la ayuda económica a que Argentina posea un “plan económico sustentable”, que implicaba la puesta

en práctica de una serie de “requerimientos”, tales como el establecimiento de un tipo de cambio flotante, libre y único; evitar toda restricción al comercio; la aprobación de un presupuesto creíble y realista; sistema tributario orientado al crecimiento; salvaguardar el sistema bancario; fortalecer la posición fiscal; política monetaria restrictiva y reestructuración de la deuda pública.. Una vez que se percibió que tales recomendaciones se habían resuelto, a partir de septiembre de 2002, y que no se había alcanzado el acuerdo, se optó por profundizar los lazos políticos para destrabar la ayuda financiera. Esto quedó de manifiesto con la firma del llamado “Compromiso de Madrid”; en el establecimiento de una mayor vinculación con el tesoro norteamericano; en la XII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, donde se emitió una “Declaración Especial” exhortando a un entendimiento urgente entre Argentina y el FMI<sup>2</sup> y también en la Segunda Cumbre de Presidentes de Latinoamérica de Guayaquil.

Finalmente, en enero de 2003 se concretó el acuerdo. El mismo se debió en gran parte por haber aprovechado las diferencias existentes entre los niveles técnicos y los niveles políticos del organismo, como también a la aplicación de la estrategia de costos recíprocos<sup>3</sup>, que le permitió al país situarse como un actor generador de influencia sin poder, y como consecuencia de ello poseer mayores márgenes de negociación.

A modo de resumen, existieron tres elementos que facilitaron la concreción exitosa del acuerdo: la negociación dejó de ser un tema recorrido entre Buenos Aires y el organismo multilateral bajo el poder de veto del gobierno norteamericano; el cambio de actitud de la administración de George W. Bush; y la utilización de apoyos políticos que limitaron los objetivos de la estructura burocrática del FMI (Simonoff, 2007: 83-4).

Por su parte la región, y en su cabeza Brasil, brindará un importante apoyo para la Argentina, solidarizándose frente a la grave crisis que se vivía, lo que también puede explicarse por la necesidad de frenar las repercusiones de la misma en el ámbito regional, el llamado “efecto tango”.

2. Aquí fueron decisivas las participaciones del presidente de Brasil, Henrique Cardozo y del Jefe de Gobierno español, José María Aznar.

3. La estrategia de negociación de costos recíprocos implicaba que si Argentina no cumplía con sus obligaciones de pago, los costos no sólo se generaban para nuestro país sino también para el organismo y la economía global.



Los temas políticos de la agenda estuvieron vinculados con la seguridad internacional y condicionada por la evolución de las negociaciones con el FMI. Una vez logrado el acuerdo se profundizó la estrategia de alejamiento respecto a Estados Unidos, lo cual quedó de manifiesto en la decisión de cambiar el voto de condena a Cuba en la ONU, optándose por la abstención como lo había hecho Brasil y en la explícita oposición a la guerra en Irak, decisiones en la que pudo haber jugado el apoyo para las próximas elecciones presidenciales a Néstor Kirchner.

El presidente Duhalde se opuso firmemente al plan de Estados Unidos de invadir Irak, señalando al respecto que “no saldrán nuestras tropas a pelear ninguna guerra en Irak”, fundando tal determinación en su carácter provisional y por la falta del consenso necesario para tomar semejante decisión.

En este punto, Argentina remarcó la necesidad de que la toma de decisiones se efectúe a través del Consejo de Seguridad de la ONU.

Sin embargo, las declaraciones del Canciller Ruckauf en su visita a Nueva York, con motivo de la Asamblea General de la ONU, pusieron en duda las intenciones argentinas. En efecto, si bien apoyó la decisión de Duhalde de multilateralizar la decisión respecto a la invasión, lo cierto es que sus dichos dejaron entrever también algún tipo de apoyo a una acción unilateral por parte de Estados Unidos. Esto fue puesto en duda por los miembros del Consejo de Seguridad, aunque rápidamente el canciller aclaró que “no estamos volviendo a las relaciones carnales. Estamos manteniendo una actitud que Argentina viene sosteniendo invariablemente, porque durante la administración de Rodríguez Giavarinni el cumplimiento de las resoluciones de la ONU ha sido un tema. No se ha variado en eso”.

Respecto a los miembros del Consejo, fueron China, Rusia y Francia los países que se negaron a que EE.UU. considere que Irak violaba las resoluciones, en este punto hay que entrever los beneficios económicos que se perjudicarían si se apoyaba la decisión de la potencia del norte, ya que tenían contratos con ese país y en el caso que Saddam Hussein fuera depuesto las concesiones se modificarían.

Argentina sufrió presiones de parte de EE.UU para cambiar, lo que quedo de manifiesto en efecto en una nota del subsecretario de Asuntos Hemisféricos, Otto Reich, publicada en *La Nación*, que apareció antes de su visita a nuestro país. En la misma se apelaba al modo de relacionamiento vigente durante la década de los noventa, al señalar que:

En años recientes, la Argentina ha sido un firme campeón de la libertad en el hemisferio occidental y en todo el mundo, y nosotros apreciamos y valoramos muchísimo la ayuda que ha brindado desde la Guerra del Golfo hasta la actual campaña contra el terrorismo. La ayuda argentina ha sido siempre ofrecida en forma rápida y muy efectiva cuando tuvo que ser implementada. Su contribución no será olvidada nunca y nosotros siempre estaremos agradecidos.

De todas maneras y más allá de los mensajes claros de Norteamérica, Argentina sólo enviará ayuda humanitaria, que consistió en la participación de expertos en armas nucleares, químicas y contaminantes, el hospital desplegada y apoyos médicos especializados y también cumplir con nuestras fuerzas en la participación en el Caribe ante el vacío dejado por los norteamericanos (Simonoff y otros, 2003).

Los otros dos puntos importantes de la agenda política fueron el cambio de actitud respecto a Cuba y lo referente al Plan Colombia. En ambos casos se observa una clara defensa del principio de no intervención.

Sin embargo, con respecto al tema cubano, en un principio se optó por mantener la política de acompañamiento a Estados Unidos adoptada por el gobierno de De la Rúa. En ese sentido, durante el primer año se vota a favor de la moción de condena a Cuba en la ONU, pero en el segundo año se abstiene, al igual que Brasil. La lectura que puede hacerse de tal cambio es doble: por un lado, es cierto que ante la crisis Argentina se vio obligada a refugiarse en el apoyo latinoamericano, pero también es cierta la reflexión que esbozamos anteriormente, en el sentido de que era una manera de beneficiar a su socio político, ante la inminencia de las elecciones presidenciales, dado la posición ideológica que este último adopta.

Con respecto al Plan Colombia, Duhalde continuará con la política de la gestión delarruista, de defensa del principio de no intervención, al declarar que no intervendrá a menos que exista un pedido expreso del propio estado Colombiano.

En el caso de Brasil, hay que reconocer que si bien ya desde el gobierno de De la Rúa se venía considerando al vecino como un eje central para el diseño de nuestra política exterior, “la crisis obligó al país a refugiarse en el apoyo latinoamericano, sobre todo en el brasileño” (Miranda, 2003: 72).

La llegada de Lula Da Silva al poder favoreció la concreción de un acercamiento, ya que él también consideró prioritario reforzar el MERCOSUR,



lo que le permitió a la Argentina ganar la relevancia que no poseía en la agenda brasileña.

Prueba de ello fue la reunión que mantuvieron en Buenos Aires ambos países, en el marco del MERCOSUR, para avanzar en distintos temas, tales como el Tribunal Arbitral.

Este mercado continuará siendo el lugar desde donde se negocie el ALCA y se convirtió en una plataforma conjunta para las exportaciones del país, como lo demostraron las tres misiones que se llevaron a cabo a Sudáfrica, India y China, que antes tenían el sólo sello de Brasil.

### **Los escenarios centrales y los escenarios a profundizar**

Para completar el análisis de esta estrategia poligámica, en lo que hace a las relaciones con Europa, en un principio surgieron más problemas que acercamientos en esta gestión. Esto se dio por dos razones, por un lado se generarán inconvenientes con los tenedores de bonos, italianos y alemanes en su mayoría, que habían comprado títulos de deuda pública argentina, declarada en default, que no entraron en la primera parte de la reestructuración de la deuda. El segundo problema giró en torno a la desconfianza y la preocupación que generaron algunas de las medidas económicas anunciadas por el gobierno que afectaban directamente a los países que habían realizado importantes inversiones en Argentina, como Francia y España. Tales medidas, eran entre otras: la pesificación y el congelamiento de las tarifas públicas, la aplicación de retenciones a los hidrocarburos, las retenciones al movimiento de divisas, entre otros.

Para los gobiernos europeos, de manera individual o grupal, Argentina tendría que contar con un plan económico creíble y aceptable, para poder así garantizar el sistema financiero y la seguridad jurídica del país y generar consecuentemente confianza entre los inversores.

Asia y África por su parte tendrán un rol marginal, sólo será objeto de misiones conjuntas del MERCOSUR. Incluso estos países serán los más afectados por la política de reducción de embajadas que se planteó como una medida de ajuste presupuestario, contradiciendo la diversificación comercial propuesta, puesto que se mantuvo el número de embajadas en los mercados tradicionales del país.

## Cuestión Malvinas

En referencia al tema de Malvinas, la gestión duhaldista mantuvo una continuidad respecto a su antecesor. En este sentido, privilegió tanto el escenario bilateral como el multilateral para las negociaciones acerca de las islas del Atlántico Sur, teniendo un claro rechazo a las acciones que enmarcaron el pasado. En efecto, en el discurso que pronunciara el primer mandatario en Ushuaia, y en las vísperas de los 20 años del conflicto, expresó “recuperaremos las islas, pero no con la guerra, sino con fe y perseverancia, con solidaridad y el apoyo de todas las naciones hermanas”; o como también lo hiciera en la conmemoración del aniversario “la recuperación de las islas debe llegar de la mano del derecho internacional”

En el plano bilateral, se logró la aprobación para la construcción del monumento a los caídos en la guerra en el Cementerio de Darwin.

En el plano multilateral, la Argentina se presentó ante el Comité de Descolonización de la ONU, el cual va a instar nuevamente a nuestro país y al Reino Unido a negociar la disputa por la soberanía de las islas. De esta manera, el gobierno se aseguró que el tema Malvinas se mantenga vigente en la comunidad internacional.

Como corolario, se puede considerar que esta gestión no sólo tuvo que sobrellevar la crisis del país sino también tuvo que hacer frente a las presiones del exterior. Tal como lo afirma Rapoport:

si bien intentó realizar un cambio en materia de política exterior, las urgencias económicas y sociales fueron transformando esa estrategia y adaptándola a las necesidades de una situación interna sumamente crítica. (Rapoport, 2007: 907)

Aunque buscó márgenes de maniobra y produjo signos de racionalidad, su carácter provisional, imprevisto y generado a partir de una fuerte inestabilidad, no le permitió mayores logros.

