

# 1

## UNA TRANSICIÓN INCIERTA. LA POLÍTICA EXTERIOR DE DUHALDE (2002-2003)

Matías Mendoza<sup>3</sup>

**Resumen:** En este capítulo abordamos la política exterior del gobierno de Eduardo Duhalde. Aunque usualmente se lo considera simplemente un gobierno de transición tras la breve sucesión de presidentes que siguió a la renuncia de Fernando de la Rúa en diciembre del 2001, podemos ver en este los atisbos de lo que será luego desarrollado y consolidado bajo los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos mandatos sucesivos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015); es decir, la búsqueda de mayores márgenes de maniobra para la política exterior nacional, balanceando entre las exigencias de Washington y la reactivación de la integración regional en los albores del siglo XXI, aunque también enfrentando las consecuencias de la difícil coyuntura económica interna y los límites que ésta imponía.

**PALABRAS CLAVE:** DUHALDE; POLÍTICA EXTERIOR; INTEGRACIÓN REGIONAL; WASHINGTON.

### I. Introducción

El período de Eduardo Duhalde como presidente, y más específicamente lo referente a su política exterior, es visto usualmente como una transición en medio de la sucesión de presidentes tras la salida de Fernando de La Rúa en diciembre de 2001. Pero en cierto sentido, podemos afirmar que su presidencia fue una antesala de lo que sería la política exterior desarrollada

---

<sup>3</sup> *Matías Mendoza:* Profesor en Historia por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (FAHCE- UNLP). Maestrando en Relaciones Internacionales (IRI-UNLP). Miembro del CeRPI (IRI-UNLP).

bajo los sucesivos mandatos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015).

En primer lugar, es necesario entender qué senderos transitaba la política exterior del gobierno de la Alianza a fin de entender desde dónde comienza el nuevo mandatario al asumir sus funciones.

La política exterior aliancista buscaba diferenciarse de las “relaciones carnales” mantenidas con Estados Unidos bajo el menemismo y reforzar la integración regional con el Cono Sur. Esto se debió a la tensión que generaba la anterior política en la triangulación Brasilia-Buenos Aires-Washington (Simonoff, 2018, p. 134).

Lo cierto es que, más allá de lo discursivo, la misma se encontró en la práctica tensionada nuevamente entre Brasilia y Washington, al perseguir objetivos incompatibles. Por un lado, mantenerse expectante ante las promesas de reactivación del Mercosur y la consolidación regional frente al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) y por el otro, alinearse con las políticas determinadas desde la Casa Blanca.

La relación con Brasilia enfrentó algunos momentos tensos con la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía en 2001. Este impuso medidas que dificultaron el ingreso de productos brasileños al país, y volvería a enfrentar tensiones por cómo realizar el ingreso del Mercosur en el ALCA, principalmente por el desdén del entonces ministro acerca del bloque. (Rebossio, 7 de abril de 2001)

Desde el norte se presionaba con temas tales como la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Con la llegada de George W. Bush a la Casa Blanca, y en especial después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el gobierno nacional respaldó a Estados Unidos mediante sus votaciones ante la ONU; aunque ya desde antes se podía evidenciar este alineamiento, como fue la decisión argentina de secundar la condena a Cuba en la Comisión de Derechos Humanos.

Pese a esto, hubo márgenes para el desacuerdo, como la oposición argentina ante el Plan Colombia, mediante el cual las autoridades estadounidenses pedían ayuda para intervenir y combatir el narcotráfico en Colombia. Otro punto fue la negociación respecto al ALCA, iniciativa mediante la cual Estados Unidos buscaba establecer un área de libre comercio en el continente, pero que sería criticada por las fuertes asimetrías que acarrea para las economías internas al sur.

La precaria situación económica y la falta de ayuda financiera estadounidense-motivada principalmente por los cambios impuestos tras la llegada de Bush hijo a la presidencia y acentuados por la prioridad del combate al terrorismo post 11 de septiembre-terminarían por marcar los últimos meses del

gobierno de la Alianza, inmerso en una preocupante crisis económica. (Burgos, 11 de septiembre de 2001)

Fuera del triángulo antedicho hubo un abandono de la política de “seducción” hacia los kelpers, y se reanudó la negociación por su soberanía. Las negociaciones con los países europeos fueron hechas principalmente de bloque a bloque, evidenciando una visión del Mercosur como primer escalón de acceso a la Globalización. (Rapoport, 2020, pp. 903-905)

## II. La política exterior de Duhalde

Ya en su primer discurso de apertura, el presidente Duhalde se pronunció en contra del pago de la deuda y declaró agotado el modelo de Convertibilidad que caracterizó a sus predecesores inmediatos. Además, dejaba en claro que el refuerzo del Mercosur era prioridad en la política exterior venidera. (Duhalde, 1 de marzo de 2002)

Por otra parte, su entonces canciller Carlos Ruckauf se declaró “polígamo” en materia de política exterior, buscando fijar diferencias con la política seguida desde el menemismo. En palabras del canciller “No veo por qué no podemos ser polígamos, al menos en política exterior y política económica” (La Nación, 3 de enero de 2002)

Esto buscaba resaltar que era menester no quedar encerrados en torno a Estados Unidos y sus decisiones en materia comercial o lo referido al Área de Libre Comercio de las Américas o ALCA.

¿Pero qué definiría los rumbos que tomaría la política exterior durante este año y medio? Identificamos que la política exterior oscilaría cual péndulo entre dos cuestiones nucleares: primero, la relación bilateral con Estados Unidos-en un contexto doblemente complejo, tanto por la problemática de la deuda y la nueva agenda de seguridad de Washington. Segundo, se ubican los vaivenes de la integración regional latinoamericana, entre lo que se destaca la relación bilateral con Brasil tras el estallido de la crisis de diciembre de 2001 y el futuro del Mercosur por aquel entonces.

## III. La agenda latinoamericana

En primera instancia, debemos referirnos a un tema importante en la agenda por sus repercusiones regionales y su impacto sobre el Mercosur, que

fue el llamado “Efecto Tango”. Dicha denominación se refería al efecto contagio que ejercía la crisis de la deuda argentina. A causa de la misma, varios de los vecinos se vieron fuertemente afectados.

En primer lugar, Brasil padeció una caída en sus exportaciones a la Argentina, comenzando una recesión interna. En segundo, Chile experimentó una leve cotización del dólar, y tercero, Uruguay depreció su moneda nacional en poco tiempo.

Dicho panorama inflacionario afectaba las negociaciones con el FMI, ya que dicho organismo seguía exigiendo una estabilización de la situación interna antes de avanzar en las negociaciones. Aun así, varios organismos de crédito internacionales trataron de salir al rescate de los vecinos afectados, buscando contener la crisis. (Bravi et al, 2002).

En segunda instancia, volvamos a las declaraciones del canciller y sus implicaciones para el Cono Sur. Según las antedichas, para la visión “poligámica” de la nueva política exterior nacional el Mercosur y el ALCA figuraban como prioridad por su cercanía. Mientras tanto, los otros escenarios los componían Europa, Asia y África. Esta visión no fue bien recibida por Estados Unidos, que quería evitar el acercamiento entre Argentina y Brasil.

El rol que podía jugar Brasil ahora iba a ser uno destacado al menos, ya que el canciller realizó su primer viaje al exterior con rumbo al vecino país, reuniéndose con su par brasileño de entonces, Celso Lafer. (Ministerio de Relaciones Exteriores, 4 de enero de 2002).

Entre los desafíos inmediatos que requerían del dialogo entre ambos, se hallaban el definir el futuro del Mercosur, la realización de negociaciones conjuntas con otros bloques para poder insertar los productos regionales en otros mercados y la posibilidad de establecer una moneda común.

Ya hacia mediados del 2002, se lograron avances en la revitalización del bloque. Una misión conjunta entre Argentina y Brasil se encargó de introducir al mercado chino productos como carnes, cueros, lácteos, soja y acero. Desde el gobierno argentino se planteó el firmar un protocolo lechero en Beijing. Dicho protocolo implicaría la apertura de un mercado de exportación. En líneas similares, el gobierno nacional buscó la apertura china ante las carnes argentinas, ofreciendo a cambio la compra de agroquímicos chinos. Además de ello, se pudo concretar el envío de unos 50000 automóviles a México, con el rotulo MERCOSUR.

Ya hacia fines del 2002, se llevó a cabo en Río de Janeiro la Reunión Ministerial Mercosur-Unión Europea dado el interés estratégico que representa el Mercosur para Europa. En este encuentro se reafirmó la idea de negociar una agenda amplia que incluya el acceso a los mercados y se estableció un cronograma completo de negociaciones.

Continuando con la agenda exterior de la Argentina en relación a Latinoamérica, encontramos diversas ocasiones en las cuales se buscó lograr apoyo internacional. Primero, el presidente Duhalde hizo su aparición en la Cumbre del Grupo Río precisamente por las razones ya explicadas. En la misma se debatió acerca de la protección a los Derechos Humanos en el continente y la limitación a los gastos militares.

Cabe agregar que la participación de la Argentina en el Grupo Río tuvo como momento destacado la condena argentina al intento de golpe de Estado en Venezuela, que buscó derrocar a Hugo Chávez. Además de ésta, el mandatario participó en la Cumbre de Monterrey, que detallamos más abajo.

## **IV. El vínculo con Washington en un nuevo escenario internacional**

En cuanto a la situación internacional, el mandato de Duhalde fue contemporáneo al desarrollo de la Guerra contra el Terrorismo encabezada por Estados Unidos en respuesta a los atentados del 11 de septiembre de 2001. Este serviría como uno de los primeros pasos en el intento de consolidar el establecimiento de un proyecto imperial emanado de las proyecciones del denominado Proyecto para el Nuevo Siglo Americano.

Primero debemos considerar que, con el final de la Guerra Fría y del mundo bipolar, emergieron pretensiones estadounidenses de construir un orden unipolar con epicentro en Washington. Hubo oportunidades para demostrar los intentos de ello, como lo fue la primera Guerra del Golfo o las intervenciones estadounidenses en Somalia y Yugoslavia, menos lucidas.

El perseguir esta aspiración imperial-en especial posteriormente a los atentados del 11 de septiembre de 2001-tendría como consecuencia el hecho de que Estados Unidos debió desviar su atención y recursos en los nuevos compromisos asumidos, enfocados en este período principalmente en Medio Oriente y su guerra contra el terrorismo.

Entonces, podemos decir que a causa de los nuevos compromisos en la agenda de seguridad estadounidense-específicamente la recién emprendida Guerra contra el Terrorismo-el gobierno argentino-junto con otros gobiernos como sureños-pudieron gozar de un mayor margen de maniobra durante esos años.

Volviendo a la postura de Duhalde en relación al lazo bilateral con Estados Unidos, el presidente trató de matizar su postura destacando el carácter de la Argentina como aliado extra OTAN en una misiva dirigida al presidente

Bush, así como buscando calmar al resto del entramado político-económico estadounidense que requerían una muestra del compromiso argentino con el libre comercio. (Bravi et al, 2002). Pese a ello, la “poligamia” declarada por el canciller Ruckauf pareció incomodar a las autoridades estadounidenses, preocupadas por un posible giro proteccionista del nuevo gobierno (Rapoport, 2020, p. 906)

La otra razón de estos gestos es el hecho de que Estados Unidos se hallaba al centro-y aún lo está-del FMI, y las gestiones para llegar a un acuerdo con el organismo requerían de mantener un contacto constante con las autoridades estadounidenses.

La potencia norteamericana no se mostraría especialmente comprensiva con la situación argentina luego del estallido de diciembre de 2001, condicionando la ayuda económica a la aplicación de reformas y ajustes del gasto público, y al que pudiese llegar pronto a un acuerdo con el FMI y otros organismos de crédito internacional (Rapoport, 2020, p. 906). En opinión de Joseph Stiglitz, el FMI tampoco parecía reconocer su parte de culpabilidad en la crisis económica por la que atravesaba la Argentina, cargando las culpas exclusivamente en la corrupción y el despilfarro interno, y no en el hecho de que de que la misma había seguido sus recetas al pie (Stiglitz, 9 de enero de 2002).

En la Cumbre de Monterrey de Financiación para el Desarrollo de la ONU el presidente Duhalde manifestó la política económica argentina y el pedido de ayuda para superar la crisis por la que se atravesaba. El mandatario buscó respaldo europeo y estadounidense, pero éste no se encontraba, extendiéndose la percepción del país como poco confiable ante sus ojos por los manejos económicos recientes.

Por otra parte, y en relación a la nueva agenda de seguridad emprendida por Washington, es interesante notar que hubo allí lugar para cierta autonomía en el accionar argentino. Primero, la administración de Duhalde redujo la cantidad de efectivos destinados a las Operaciones de Mantenimiento para la Paz de la ONU en un intento de mantener el gasto público bajo. Segundo, cuando Estados Unidos inició su invasión a Irak, hubo posiciones ambiguas desde el gobierno ante este acto unilateral, aunque prevaleció el no involucramiento en el nuevo conflicto.

Durante su discurso de apertura ante el Congreso en 2003, el presidente declaró “[...] sostenemos una firme posición de condena al terrorismo internacional y defendemos la paz [...]”. Esto puede verse como una forma de mostrar un apoyo simbólico a la lucha antiterrorista. El mandatario también agregaría lo siguiente en la jornada

Estaremos comprometidos con las acciones humanitarias que sean necesarias para defender la salud y la integridad de las inocentes víctimas de

conflictos bélicos. Pero quiero ser muy claro en esto: no saldrán nuestras tropas a pelear en ninguna guerra en Irak. (Duhalde, 1 de marzo de 2003)

Es decir, el compromiso principal de la Argentina sería aún con el multilateralismo y en respeto ante las decisiones tomadas desde la ONU antes que el respaldo al aventurerismo unilateral. A eso se le agregaba la falta de consenso interno para abordar esta cuestión internacional o incluso hablar de enviar tropas allí. Es destacable el hecho de que el Secretario de Asuntos Hemisféricos de la administración Bush, Otto Reich, trataría de presionar sutilmente sobre el asunto, invocando la labor argentina durante la Guerra del Golfo y el lazo mantenido desde la época de Menem (Simonoff, 2005, p. 142).

En el orden de lo comercial, la política entre ambos países enfrentó roces por las políticas de subsidios estadounidenses y la dificultad para el ingreso de exportaciones argentinas allí.

## V. Miscelánea

Por fuera de lo que concierne a las relaciones con Washington y el resto de los países latinoamericanos o la reactivación del Mercosur, encontramos dos puntos dignos de mención. El primero de estos concierne a los vaivenes producto de las negociaciones con los organismos de crédito internacional—especialmente el FMI—y sus exigencias para poder negociar y la delicada situación económica argentina.

Como hemos mencionado brevemente antes, las negociaciones de estos organismos con la Argentina estaban influenciadas fuertemente por las opiniones y exigencias desde Estados Unidos y Europa. Las muestras de reticencia requirieron de visitas o viajes tanto del canciller Ruckauf como del ministro de Economía, Remes Lenicov ante el G7 o hacia Washington. Las mismas no lograron el apoyo necesario, ni en materia de credibilidad política o de apoyo crediticio. A esto también se agrega la infructuosa participación del presidente Duhalde en la Cumbre de Monterrey.

Rapoport (2020) considera que ello se debía a que el país había perdido la confianza de las naciones más avanzadas, y que sus gobiernos echaban la culpa de la crisis a simples manejos internos, descontando que la Argentina había aplicado el recetario del FMI prolijamente.

El FMI temía que la situación argentina “contagiase” al resto de la región, por lo que estaban condicionando su ayuda a la adopción de severas medidas económicas de ajuste, y modificaciones a las leyes de quiebra y de subversión económica. Ambas serían aprobadas a fines del 2002, rodeadas de

fuertes polémicas, puesto que la primera significaba que debía establecerse un mecanismo para que un acreedor se haga con una empresa a bajo costo, y la segunda otorgaba impunidad para directivos de bancos que facilitaron la fuga de capitales.

En segundo lugar, y pese a no ser una prioridad debido a la difícil situación económica que se atravesaba, no podemos olvidar la cuestión de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur. El 2 de abril del 2002, durante la conmemoración de los 20 años del conflicto armado, el presidente declaró que las islas “[...] son nuestras más que nunca, lágrimas y sangre de nuestros héroes regaron sus costas y sus montes [...]” El mandatario dijo también que las mismas serían recuperadas mediante la perseverancia y en un marco institucional. (La Nación, 3 de abril de 2002).

Por su parte, el canciller Ruckauf reafirmo la postura argentina respecto a la soberanía sobre éstas, tanto frente al Comité de Descolonización de las Naciones Unidas como durante la 57° Asamblea General de las Naciones Unidas. En ambos casos, él expresó la búsqueda de una salida diplomática para resolver esta situación colonial. (Ruckauf, 17 de septiembre de 2002)

## VI. Reflexiones finales:

Pese a la breve estancia del gobierno de Duhalde, podemos afirmar que durante la misma se empieza a atisbar la búsqueda de márgenes de acción y de cierto pragmatismo que serán más visibles o mejor utilizados durante las presidencias subsiguientes, que apostaron a un nuevo modelo económico y la integración regional.

Su presidencia y los intentos por transformar la política exterior sostenida desde hacía más de una década enfrentaron dos condicionantes claves: la zozobante situación económica argentina, que demandaba acciones prontas para contener el malestar social, así como para negociar con los organismos de crédito internacional, y el no subsumirse ante la nueva agenda de seguridad estadounidense mientras se buscaba avanzar en la integración económica con los países vecinos.

Aunque la misma pretendió practicar una “poligamia” en relaciones exteriores para poder maniobrar con cierta comodidad, el contexto encontrado no parecía estar listo para ello, si se admite la expresión. La integración regional estaba en un estadio embrionario, mientras que las presiones desde la Casa Blanca y de los diversos organismos de crédito, daban más de un quebradero de cabeza.

En conclusión, podemos afirmar que esta gestión estuvo marcada por la búsqueda de réditos en el ámbito internacional que pudieran servir para consumo interno, ya fuese estimulando la integración regional o mediante el lazo bilateral con Washington.

## Referencias bibliográficas

- Bravi et al (12 de agosto de 2002). Seguimiento de la Política Exterior Argentina. *Boletín Informativo del IRI*, No. 23.
- Burgos, E. (11 de septiembre de 2001). "La Argentina es la última prioridad", la frase del gobierno de George W. Bush que se oyó tras el 11-S. *Clarín*. Recuperado de: [https://www.clarin.com/economia/economia-de-no-ficcion/-argentina-ultima-prioridad-frase-gobierno-george-w-bush-oyo-11-s\\_0\\_v7GJENnZx.html](https://www.clarin.com/economia/economia-de-no-ficcion/-argentina-ultima-prioridad-frase-gobierno-george-w-bush-oyo-11-s_0_v7GJENnZx.html)
- Duhalde, E. (1 de marzo de 2002). Mensaje presidencial de apertura ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/2002-03-01\\_Mensaje\\_Presidencial\\_Duhalde.pdf](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2002-03-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde.pdf)
- Duhalde, E. (1 de marzo de 2003). Mensaje presidencial de apertura ante la Asamblea Legislativa. Recuperado de: [https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral\\_info\\_parlamentaria/dip/archivos/2003-03-01\\_Mensaje\\_Presidencial\\_Duhalde.pdf](https://www.hcdn.gob.ar/secparl/dgral_info_parlamentaria/dip/archivos/2003-03-01_Mensaje_Presidencial_Duhalde.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y de Culto. (4 de enero de 2002). Para reforzar la alianza estratégica con Brasil, Ruckauf se reunirá con su par, Celso Lafer. *Información para la Prensa N° 02/2022*. Recuperado de: <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/para-reforzar-la-alianza-estrategica-con-brasil-ruckauf-se-reunira-con-su-par>
- La Nación* (3 de enero de 2002). *Ruckauf propone una "poligamia" en política exterior*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/ruckauf-propone-una-poligamia-en-politica-exterior-nid363842/>
- La Nación* (3 de abril de 2002). *Duhalde abogó por recuperar las Malvinas*. Recuperado de: <https://www.lanacion.com.ar/politica/duhalde-abogo-por-recuperar-las-malvinas-nid385738/>
- Rapoport, M. (2020). *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. CABA: Crítica.
- Rebossio, A. (7 de abril de 2001). La negociación del ALCA enfrenta a Brasil y

Argentina. *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2001/04/08/negocio/986733058\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2001/04/08/negocio/986733058_850215.html)

Ruckauf, C. (17 de septiembre de 2002). Discurso del Sr. Canciller Carlos Federico Ruckauf. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Recuperado de: <https://mrec.gob.ar/es/actualidad/discursos/carlos-federico-ruckauf-0>

Simonoff, A. (2005). Envío de tropas y Política Exterior (1989-2005). *Relaciones Internacionales* 14 (28). Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1438>

Simonoff, et al (septiembre de 2002). Seguimiento de la Política Exterior Argentina. *Boletín Informativo del IRI*, No. 24.

Stiglitz, J. (9 de enero de 2002). Las lecciones de Argentina. *El País*. Recuperado de: [https://elpais.com/diario/2002/01/10/opinion/1010617207\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2002/01/10/opinion/1010617207_850215.html)