

Colección
Sociales

LA ARGENTINA Y EL MUNDO FRENTE AL BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión
de España hasta la actualidad

Alejandro Simonoff
(compilador)



**LA ARGENTINA Y EL MUNDO FRENTE AL BICENTENARIO
DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO**

LA ARGENTINA Y EL MUNDO FRENTE AL BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

LAS RELACIONES EXTERIORES ARGENTINAS DESDE
LA SECESIÓN DE ESPAÑA HASTA LA ACTUALIDAD

Alejandro SIMONOFF
(Compilador)

Presentación: **Norberto Consani**

Introducción: **Roberto Miranda**

Colaboradores:

Cristen Bjerg

Bárbara Bravi

Guido Crilchuk

Lucia Esposto

Natalia García

Agustina González Ceuninck

Federico Gomez

Florencia Guerrina

Valeria Lejido

Laura Monacci

Lucía Munafó

Ezequiel Parma

Pilar Rafanelli

Gabriela Ramírez

Leandro Sanchez

Florencia Soibelzon

Juan Pablo Zabala

Victoria Zapata

Maria Delicia Zurita

La Plata/Marzo de 2010

Universidad
Nacional de La Plata

Instituto de Relaciones
Internacionales

Centro de Reflexión en
Política Internacional

Simonoff, Alejandro

La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo : las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad / Alejandro Simonoff ; compilado por Alejandro Simonoff. - 1a ed. - La Plata : Universidad Nacional de La Plata, 2010.

496 p. ; 21x16 cm.

ISBN 978-950-34-0638-0

1. Historia Argentina. 2. Política Exterior. I. Simonoff, Alejandro, comp. II. Título

CDD 982

LA ARGENTINA Y EL MUNDO FRENTE AL BICENTENARIO DE LA REVOLUCIÓN DE MAYO

ALEJANDRO SIMONOFF
(COMPILADOR)

Ilustración de tapa:

Diseño: Julieta Lloret



Editorial de la Universidad Nacional de La Plata

Calle 47 N° 380 – La Plata (1900) – Buenos Aires – Argentina

Tel/Fax: 54-221-4273992

E-mail: editorial_unlp@yahoo.com.ar

www.unlp.edu.ar/editorial

La EDULP integra la Red de Editoriales Universitarias (REUN)

1° edición – 2010 - ISBN 978-950-34-0638-0

Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

© 2010 – EDULP

Impreso en Argentina

ÍNDICE

Agradecimientos	11
Prólogo	13
Introducción	17
Parte 1:	
Nacimiento, apogeo y final de la política exterior argentina tradicional. La adscripción a la esfera de influencia británica (1810-1946).....	25
Capítulo I: La formación del modelo de inserción (1810-1862)	31
Capítulo II: Consolidación y auge del modelo clásico de inserción (1862-1916)	51
Capítulo III: Los atisbos autonomistas: las políticas exteriores de los gobiernos radicales (1916-1930)	69
Capítulo IV: El bilateralismo profundizado (1930-1946)	85
Capítulo V: La construcción territorial de la República Argentina. Visiones de ganancias y pérdidas en el imaginario social e histórico argentino.....	117

Parte 2:

Las políticas exteriores frente a la inestabilidad y la tensión entre la inserción y la autonomía (1946-1983).....	125
Capítulo VI: La política exterior peronista (1946-1955)	131
Capítulo VII: La Revolución Libertadora (1955-1958).....	187
Capítulo VIII: Inserción y desarrollo: el gobierno de Frondizi (1958-1962)	203
Capítulo IX: El primer lineamiento automático (1962-1963).....	229
Capítulo X: La política exterior de Arturo Illia: el krausismo renovado (1963-1966)	233
Capítulo XI: La revolución argentina (1966-1973)	257
Capítulo XII: El retorno del peronismo al poder (1973-1976)	285
Capítulo XIII: La política exterior del “Proceso de Reorganización Nacional (1976-1983)”	301

Parte 3:

Un modelo reciente de política exterior: ¿el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía? (1983-2010)	327
Capítulo XIV: La política exterior de Alfonsín (1983-1989).....	333
Capítulo XV: El neoliberalismo y el realismo periférico (1989-1999).....	359
Capítulo XVI: Las relaciones exteriores del gobierno de La Alianza (1999-2001)	387
Capítulo XVII: Las relaciones exteriores del gobierno de Eduardo Duhalde (2002-2003).....	399
Capítulo XVIII: Regularidades de la política exterior de Néstor Kirchner (2003-2007).....	407
Capítulo XIX: La política exterior de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2010).....	435

Epílogo.....	455
Glosario.....	459
Anexos (cancilleres).....	465
Bibliografía.....	469
CV de los autores.....	489

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, a los miembros del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI que formaron parte de esta experiencia colectiva de tres años que demandó la construcción de este texto. Tanto a los que estuvieron inicialmente y soportaron estoicamente hasta el final como a los que no y a los que se fueron sumando a lo largo del camino.

Fue un sendero con obstáculos para un proyecto sin financiación, pero donde a pesar de ello prevalecieron las ganas de hacer, aprender, escribir y debatir. Fue el producto del aporte desinteresado de todos ellos que pusieron su tiempo, su sapiencia, sus ganas.

Un trabajo de artesanos, en plena sociedad posmoderna, con la paciencia y dedicación que representaba un desafío de tal envergadura –historiar doscientos años de relaciones internacionales de la Argentina–.

En segundo lugar, a Roberto Miranda y Norberto Consani quienes nos estimularon, no solo con su valioso aporte para el libro, sino al crear las condiciones necesarias para que llegáramos a buen puerto, aportando ideas cuando esto no era más que un bosquejo, y el espacio institucional y físico para realizar las reuniones, el Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Y finalmente, al Secretario General de la Universidad, Doctor Fernando Tauber y a la gente de la Editorial de la Universidad Nacional de La Plata,

principalmente a la Doctora Florencia Saintout y al Licenciado Ulises Cremonte que facilitaron la publicación de esta obra.

A todos ellos mi profundo agradecimiento,

Dr. Alejandro Simonoff
Compilador



PRÓLOGO

Poco tiempo después de fundar el Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) de la Universidad Nacional de La Plata en 1990, pensamos que uno de los objetivos del mismo debía ser la creación de un centro de reflexión sobre la Política Internacional, en el cual se trabajara sobre los grandes cambios que se producían en el escenario mundial, como así también dejar constituido un ámbito donde se analicen y debatan las perspectivas y prospectivas de los mismos sobre la futura configuración del sistema internacional y su influencia en la formulación de nuestra Política Exterior.

En ese sentido, en el año 1995, creamos el Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI), contando entre sus primeros integrantes al profesor de nuestra Maestría en Relaciones Internacionales, Roberto Miranda y los alumnos de la misma en ese momento, Edgardo Paltrinieri y Alejandro Simonoff.

Posteriormente, con la coordinación de los profesores Miranda y Simonoff, se comenzó a realizar un seguimiento y debate de los grandes acontecimientos internacionales que se producían en la escena mundial y que afectaban a la región, la subregión y a nuestro país, utilizando todos los instrumentos e instancias del Instituto.

Así fue que se elaboró desde el año 2002, *El Informe de Política Exterior Argentina*, en una primera instancia en el *Boletín de Informaciones* del IRI y posteriormente en el año 2003, en nuestra revista *Relaciones Internacionales*; en ese mismo año comenzó a salir también en el *Anuario en Relaciones Internacionales*.

El continuo y organizado trabajo del CERPI, se vio reflejado en el aumento de la participación de estudiantes y docentes de diferentes unidades académicas de nuestra Universidad y de otras casas de estudios.

Además del Programa de Seguimiento de la Política Exterior, desde el 2002, algunos integrantes del Centro formaron un equipo de investigación para analizar “Los veinte años de Política Exterior en Democracia”, que trabajó durante el período 2002-2005.

En el año 2007, se realizó otro proyecto de investigación sobre la participación de los nuevos actores subnacionales en el nuevo contexto mundial con el trabajo “La gestión subnacional de las relaciones internacionales en el marco de la globalización. El caso de la provincia de Buenos Aires”.

A partir de esa fecha y teniendo presente la cercanía del Bicentenario de la Revolución de Mayo, cumpliendo con uno de los objetivos centrales que inspiró la creación del CERPI, que consiste en constituir un ámbito de capacitación, actualización y producción académica de nuestra Política Exterior, el profesor Dr. Alejandro Simonoff, (egresado de la Maestría y del Doctorado en Relaciones Internacionales de nuestra Universidad) elaboró la idea, planificó y coordinó el proyecto que es la base de este libro.

Vaya nuestro reconocimiento entonces, al amigo y Coordinador del CERPI, Dr. Simonoff que cumpliendo cabalmente con una de las funciones centrales de toda institución universitaria que se precie de tal, que es la formación de recursos humanos, no solo nos entrega la posibilidad de contar con una obra que el orgullo de todos, del IRI y de la comunidad universitaria platense, sino que además permitió durante todo estos años el crecimiento cuantitativo y cualitativo del grupo que integra el Centro.

Finalmente, quisiera expresarle a
Cristen Bjerg,
Bárbara Bravi,
Guido Crilchuk,
Lucia Esposto,
Agustina González Ceuninck,
Natalia García,
Federico Gomez,
Florencia Guerrita,



Valeria Lejido
Laura Monacci,
Lucía Munafó,
Ezequiel Parma,
Pilar Rafanelli,
Gabriela Ramírez,
Leandro Sanchez ,
Florencia Soibelzon,
Juan Pablo Zabala,
Victoria Zapata,
María Delicia Zurita

y también amigo –y profesor– Roberto Miranda, nuestro reconocimiento por este gran trabajo, que sin ningún tipo de retribución material, solo imbuidos de una gran vocación académica lo hicieron posible. Es una importante contribución al Bicentenario de la Patria.

Prof. Dr. Norberto Consani

Director

Instituto de Relaciones Internacionales

INTRODUCCIÓN

DE LA ARGENTINA PARA-COLONIAL AL POS-DEFAULT. LA ACTUALIDAD DE LOS DOSCIENTOS AÑOS DE SU POLÍTICA EXTERIOR

Roberto Miranda¹

A partir de 1810 la Argentina comenzó a sostener su soberanía tratando de superar la condición de colonia. Se estableció como un país formalmente independiente. Pero la entonces estructura económica mundial y la división jerárquica y espacial del trabajo, junto a la complicidad política de las elites nacionales, muchas veces le impedían quebrar o reducir la dependencia para-colonial. Sin embargo la precariedad como Estado, las luchas intestinas y las amenazas externas, no fueron obstáculos para que en todo momento el país buscara el reconocimiento internacional como unidad política.

En el análisis del pasado no podemos obviar la relación entre el proceso que se desarrolla y las categorías que en esa circunstancia pretenden representarlo. Justamente, el reconocimiento internacional como actor estatal fue el gran objetivo de la política exterior de la época. No había posibilidad alguna para considerar que la Argentina se incorporaba al mundo como país periférico, cosa que se pudo interpretar desde la contemporaneidad. A doscientos años, a pesar de las épocas de esplendor, esta situación no ha variado.

1. Investigador Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Profesor de posgrado de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de La Plata y en la Universidad Católica de Santa Fe. Profesor de grado de Política Internacional Argentina en la Universidad Nacional de Rosario. <miranda@irice-conicet.gov.ar>

En 2010 el periferismo está presente. La globalización financiera con sus consecuencias y los desaguados locales de las clases dirigentes, han tenido que ver con esa persistencia sembrando crisis y entorpeciendo alternativas válidas para la etapa del *pos-default*. No ha sido casual la ausencia de una orientación de política exterior. La falta de consenso en torno a un proyecto político, la submodelización de la economía y la creciente fragmentación sociocultural pueden dar cuenta del porqué de aquella ausencia. Pero tales estimaciones tal vez estén emparentadas más intensamente con lo sucedido en las últimas décadas. Lo que aquí importa preguntarse es sobre qué cosas de las dos centurias de la política exterior aún están en discusión.

A nuestro entender existen cuatro conceptos que testimonian la actualidad de los aspectos de política exterior que no fueron resueltos, y que por lo tanto reforzaron el mencionado periferismo argentino. Uno de ellos es el concepto de identidad internacional. Cuando la Argentina buscó el reconocimiento de los demás países del mundo, mostró un proceso de emancipación muy ligado a lo que teóricamente conocemos como Estado-Nación y que en América Latina, en general, fue muy peculiar. Así fue posible el surgimiento del proyecto intencional de cambio luego de la batalla de Pavón, en setiembre de 1861, que le dio un contenido político a la identidad nacional, pero que curiosamente esa identidad no se extrapoló a una identidad internacional.

Entre otras cosas porque ese proyecto, al ser reduccionista y limitado a la economía y a la cultura de la pampa húmeda, no se interesó por una “alta política” para ser llevada al ámbito de las relaciones internacionales, ya que en el mundo ese proyecto sólo buscó afanosamente su prestigio como tal. Por ello, en lugar de una política de poder de largo aliento enmarcada en referencias identitarias y con proyección internacional, la Argentina de entonces sólo se conformó con tener una política de prestigio que si bien fue aprovechada, en el tiempo no pudo ser sostenida porque, precisamente, desaparecieron las bases socioeconómicas y socioculturales que sustentaban aquél proyecto.

El haber descubierto tardíamente la pertenencia a América Latina, fue una muestra de que desde el siglo XIX no se había pergeñado una identidad internacional, más allá del irrestricto eurocentrismo que se anidaba en la época. El descuido territorial, tanto hacia fuera como hacia adentro, también fue un ejemplo de vacío de perspectiva internacional junto al aislamiento externo que por momentos caracterizó al país, a pesar de que era una poten-



cia media con posibilidades de aumentar su capacidad de influencia en la región, más de la que ya tenía por el apartamiento de otros países. Cuando hubo intentos de conformar la identidad internacional mediante diferentes variantes políticas e ideológicas, la Argentina era inestable, sobrevivía dividida y el debate específico quedaba recortado entre occidentalismo y latinoamericanismo. Si bien durante la Guerra Fría esto fue una suerte de ficción teórica, no se puede negar que formó parte del paisaje a través del cual el país estuvo comprometido a nivel externo, hasta el punto que las incoherencias y contradicciones que fue sumando le sirvieron al mundo para estereotipar negativamente a la Argentina.

En estos momentos la vacancia identitaria de nuestro país en el ámbito internacional es más que evidente. En términos constructivistas, y aquí corresponde temporalmente aplicar sus categorías, está claro que el país no sólo tiene cercenadas sus capacidades materiales, sino que también adolece de aspectos ideacionales. En este sentido hubo gobiernos que procuraron dar señales ligadas a cuestiones de poder blando, aunque fueron expresiones sueltas y cuya duración se limitó al período de gestión de quien las emitió. Pero la sociedad civil no pudo traducir sus intereses en las instituciones públicas porque éstas se fueron deteriorando, de modo tal que el aparato estatal –entre otras cuestiones– dejó de corporeizar sus principios y valores hacia el contexto externo.

Este ha sido uno de los motivos por los cuales la política exterior ha padecido un desierto discursivo. No hubo menciones consistentes sobre las aspiraciones del país como Nación en el contexto de las naciones, tampoco sobre hacia dónde podía ir para distinguirse de otros países, fundamentalmente de aquellos que tenían un *status* internacional similar, y menos aún, acerca de qué lugar le correspondían a los intereses de la ciudadanía en el marco de una identidad internacional.

Precisamente, la cuestión de los intereses de la ciudadanía nos lleva a otro de los conceptos que expone la actualidad de los aspectos no resueltos en los doscientos años de política exterior. Nos referimos al interés nacional. Es sabido que diferentes definiciones mueven a este concepto tan representativo de la tradición de las Relaciones Internacionales. Es un concepto que por su propia evolución siempre ha estado en el debate político y académico. En todo el mundo, los distintos contextos, gobiernos y relaciones de poder le dieron contenido al interés nacional en los

respectivos países. Así tenemos un abanico generoso de significados que se le fueron adjudicando a ese interés, desde la preservación de la integridad territorial hasta el bienestar de la población, pasando por la custodia de valores culturales o del aparato productivo, por citar algunos entre varios. Como suele señalarse, este interés termina siendo el interés de los hacedores de la política exterior, es decir, de quienes deciden o hacen decidir porque tienen la mayor capacidad de imposición en la formulación de esa política.

De algún modo, y sin ánimo de extender este punto de vista, el interés nacional en la política exterior argentina ha sido determinado de esa forma. Ese interés que se basó en impulsar a la Argentina como actor internacional cuando era un país embrionario, que sirvió de excusa para proteger el comercio exterior, por ejemplo durante las guerras mundiales, y que también se ideologizó frente a la supuesta amenaza comunista en el conflicto Este-Oeste, fueron algunos de los tantos contenidos que la circulación del poder y las clases dirigentes le dieron al interés nacional, según las circunstancias y las estructuras sociales.

Sin embargo, más recientemente, la posguerra fría y la globalización, en apariencia anularon el sentido político que tenía tal interés, más allá del contenido. Por un lado, porque se lo pretendió licuar con intereses de mayor envergadura a nivel regional, global o en alianza con el hegemón, y por el otro, porque se creyó que el institucionalismo internacional nos llevaba a la supranacionalidad gubernamental. Pero no fue así, y la regla realista de que en relaciones internacionales priman los intereses por encima de las afinidades ideológicas y emocionales al parecer ha estado vigente. Frente a esto nuestra política exterior, que se supone que debería ser una combinación de intereses particulares, no ha tenido ninguna continuidad histórica en la definición relativa al interés nacional que el país ameritaba.

Es difícil afirmar qué es lo que está primero si la identidad internacional o el interés nacional. Lo que sí podemos asegurar es que en la evolución de la política exterior argentina, la relación entre la identidad internacional y el interés nacional ha sido intrascendente, y ambos conceptos han tenido que ver con un problema que a dos centurias sigue afectando enormemente al país como es el de su posicionamiento en el mundo. Al respecto consideramos que la inserción es un concepto fundamental de la política exterior, el tercero de los términos que elegimos para dar cuenta de la actualidad de los aspectos indeterminados del pasado.



No es este el lugar para la discusión teórica sobre la cuestión de la inserción internacional del país. Lo que sí señalamos es que el bicentenario de la Nación pone en evidencia que la Argentina, a pesar de algunos intentos interesantes que por diversos motivos se frustraron, no pudo revertir el proceso de des-inserción que experimentó como consecuencia de la “inserción excluyente” que sostuvo desde la segunda mitad del siglo XIX hasta el nuevo orden internacional surgido en 1945. Lo alarmante de ese proceso no fue que significó una especie de estancamiento cualitativo de su política exterior como si el país hubiese ingresado en un período de hibernación. Lo inquietante fue que la Argentina, como actor internacional, ha registrado un retroceso ya no sólo en el ámbito mundial sino también en el regional, siendo esto último quizás lo más serio porque –entre otras cosas– reveló la carencia de un esquema que la diferenciara durante la reconfiguración del poder que se dio en los últimos veinte años, aproximadamente.

Se ha sostenido que el país no encontró sus pistas de inserción externa porque no supo construir poder desde los espacios de negociación que fue brindando la interdependencia asimétrica, sobre todo a partir de los setenta del siglo pasado, como así también desde el aprovechamiento de las oportunidades de los distintos regímenes internacionales, que se multiplicaron desmesuradamente en torno a la globalización. Si bien esta perspectiva neoinstitucionalista ha tenido un importante grado de asidero por los resultados que obtuvieron otras potencias medias, vale destacar que el poder que hubiese logrado la Argentina mediante los espacios de negociación, iba a ser una suerte de poder en cuotas al no existir una política de inserción que lo armonizara en relación a los factores domésticos y externos del país.

Por ello, cuando se habló de inserción se apuntó al segmento económico-comercial pretendiendo que esto resolviera el posicionamiento internacional del país. De esta forma se obvió un aspecto principal como era que tal preferencia debía inscribirse en una política de inserción, amplia y estable, inspirada en una identidad internacional y justificada a través de intereses nacionales permanentes. En otras palabras, a la inserción se la entendió como una herramienta aislada y cuasi salvadora, de mediano alcance, y bajo un criterio de poder gubernamental en lugar de poder estatal, que era lo que correspondía.

Pero no ha sido la falta de una política de Estado sobre la inserción del país en el mundo la que más incidencia tuvo en su retroceso internacional. En doscientos años esto puede llegar a ser interpretado como anecdótico. Lo más significativo del raquitismo de la política exterior de la Argentina como país periférico, tiene que ver con que en el tiempo no sostuvo una estrategia autonomista. En este sentido la autonomía es el cuarto de los conceptos a través del cual podemos dar fe de la vigencia de los aspectos no resueltos del periferismo de nuestro país. Es notable como a partir de 1810 la independencia y el reconocimiento diplomático eran aspectos fundamentales para reducir y eliminar la dependencia para-colonial, y en la llegada a 2010 el país no pudo frenar la aceleración de su caída internacional con el *pos-default*, porque entre otras cuestiones, arribaba sin una estrategia autonomista.

Esto significó que Argentina, año tras año, se alejara de la ampliación de su capacidad de decisión propia. Alguna responsabilidad han tenido los distintos condicionantes externos, en determinados casos de tremenda gravitación. Pero los problemas de las clases dirigentes de cómo percibieron el mundo, sus faccionalismos y sus criterios hegemónicos en torno al poder nacional, han conspirado para que el país no lograra reducir los niveles de dependencia económica, militar y tecnológica. Como hemos señalado en otras ocasiones y desde hace tiempo, falló la autonomía política. Hasta el punto en el que de la periferia pos-colonial de la que se propuso salir Argentina en el siglo XIX a través de una construcción subordinada del poder, pasó a la periferia regional a principios de la presente centuria, revelando un escaso margen de maniobrabilidad externa como para sumar poder.

Sin autonomía, y por lo tanto sin una política diplomática de alto perfil, no fue posible recortar costos y riesgos tanto en las diferencias económicas que el país tuvo con distintos actores, como en relación a los posicionamientos internacionales que iban logrando algunas potencias medias. Tampoco le alcanzó para tener capacidad de adaptación y en consecuencia capacidad de negociación. La adscripción al poder de las potencias dominantes no ensanchó márgenes de autonomía, como lo suponían algunos enfoques. El poder prestado, o el poder por invocación a un tercero, no existieron.

Paralelamente, si bien la ventaja derivada de la regionalización fue más que importante porque a Argentina le aumentó mucho más poder frente a lo que le podían brindar posiciones nacionales o aisladas, ese poder necesario no ha sido suficiente para sostener políticas autonomistas. Sí fue el caso



del presidente brasileño Fernando Cardoso, que en su momento enarbó la “autonomía por la integración” porque a ésta la impulsó como un medio dentro del marco de una estrategia autonomista que Brasil venía teniendo en su política exterior y la cual perduró incólume, muy distinta a la realidad de nuestro país donde esa estrategia no prevaleció.

Tanto la identidad internacional y el interés nacional, como la inserción externa y la autonomía, son cuatro conceptos que más allá de sus respectivas definiciones y discusiones, representan —como hemos señalado— la actualidad de lo que no fue viabilizado en los doscientos años de la política exterior argentina, y cuyo resultado se evidencia en el estado en el que internacionalmente se encuentra el país. Los soportes fácticos y analíticos de esos conceptos, por llamarlo de algún modo, están rigurosamente desarrollados a través de distintos pasajes de esta obra imaginada, diseñada y dirigida por el coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional (CERPI) del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Dr. Alejandro Simonoff.

La obra es el resultado de un trabajo de investigación en equipo sobre una línea de estudio apasionante e inacabada como es la problemática de la política exterior argentina, en este caso desde la óptica longitudinal a propósito del bicentenario de la Nación. Los valiosos aportes de los investigadores del equipo que forman parte del CERPI giran alrededor de tres ejes ordenadores.

El primero se refiere a las tendencias profundas de la política exterior argentina que se fueron configurando entre 1810 y 1946. Se trata del análisis de las consecuencias de la dependencia para-colonial y de la institucionalización de la dependencia nacional, donde lo más relevante es el estudio de los supuestos y mecanismos de la inserción excluyente que la Argentina engendró en ese tramo de su historia, y que terminó por desmoronarse.

En el segundo eje se desarrollan las vicisitudes de la política exterior argentina entre 1946 y 1983, principalmente sobre cómo incidió en ella la combinación de factores domésticos y variables internacionales. En un caso, se tratan las situaciones a través de las cuales el cambio de régimen político y la política económica le dieron discontinuidad a la diplomacia, y en el otro, los procesos en los que la presión de los intereses de la Guerra Fría contribuyó a la inestabilidad argentina y por ende en su vínculo con el mundo. Por otra parte, en este período se considera la relación de los

fracasos de inserción externa con el abortamiento de algunas de las políticas autonomistas que se impulsaron.

Por último, en el tercero de los ejes se vuelcan los resultados y comentarios de la investigación realizada relativos a las relaciones internacionales de Argentina, redemocratizada en 1983. No ha sido fácil esta tarea. No sólo porque todo proceso reciente denota una complejidad analítica, sino también porque las últimas décadas de algún modo constituyen un parámetro para compulsar la evolución de doscientos años. En determinado punto ayudan a definir dónde ha estado el país internacionalmente hablando y dónde está en su bicentenario. Por eso en este eje observamos las opciones fallidas de la política exterior y, particularmente, las aproximaciones truncas que ésta política experimentó hacia actitudes, decisiones y acciones autonomistas. No es casual entonces descubrir en las páginas de este eje, los motivos y contextos por los cuales Argentina, en lugar de llegar a 2010 sosteniendo la idea autonomista, asiste doliente a su retroceso internacional que ya es estructuralmente muy preocupante.



PARTE 1

**NACIMIENTO, APOGEO Y FINAL DE LA POLÍTICA
EXTERIOR ARGENTINA TRADICIONAL: LA
ADSCRIPCIÓN A LA ESFERA DE INFLUENCIA
BRITÁNICA (1810-1946)**

Desde los primeros planteos independentistas, nuestro país buscó la forma de relacionarse con el mundo. En esta fase formativa de la política exterior argentina, durante el lapso que va desde 1810 hasta 1862, el Estado Nacional no existió, y aquí como dijo Oslak pudo verse como “se fueron superando las contradicciones subyacentes en la articulación de los tres componentes –economía, nación y sistema de dominación– que conformarían al Estado nacional” (Oslak, 1999: 25).

En el plano de la política exterior existieron por lo menos dos fases relacionadas con la construcción del Estado argentino. Por este motivo encontramos dos partes: una primera etapa (1810-1829) que estuvo determinada por los inconvenientes de esa construcción –gobiernos y formaciones estatales débiles, en muchos casos sin legitimidad– que se la pudo denominar de “hechos”, o etapa de pre-política exterior argentina. La segunda tuvo que ver con la existencia de la Confederación Argentina (1829-1862): se formalizó una política exterior sobre la representación exterior de la provincia de Buenos Aires en la época rosista y luego, tras su caída, por la cristalización de dos entidades: la propia Confederación y el Estado de Buenos Aires, fue la etapa que la denominamos de proto-política exterior argentina.

Tal vez el aspecto más destacado fue la creciente importancia de la política británica en el país. Este hecho no explicó necesariamente todas las situaciones. La primera fue la búsqueda del reconocimiento –aspecto fundamental para los nuevos países en la lógica del siglo XIX–, privilegio al cual accedió nuestro país luego de quince años de intentarlo, sobre todo con Gran Bretaña y Estados Unidos quienes balanceaban la situación del hemisferio con la de Europa.

Cuando la revolución industrial ganó nuevo impulso, y con el abandono del esclavismo en las naciones centrales se generaron condiciones para la transformación política y económica, cosa que ocurrió con la derrota en Caseros y con la emergencia de un modelo económico agroexportador que sostuvo las pautas básicas de la política exterior tradicional. Aunque éste debió esperar los tiempos políticos que llegaron con la consolidación del Estado Nacional tras la unificación de la Confederación y el Estado de Buenos Aires en 1862.

Fue evidente que existió un largo proceso de creación y legitimación estatal del país, que su ausencia influyó en las vinculaciones con el mundo y por ese motivo nuestra política exterior no comenzó antes de esa fecha. Si bien la culminación de este proceso estuvo en torno a 1880, se cree que

en la asunción de Mitre en la presidencia de la República Argentina, ya estuvieron presentes muchas de las tendencias profundas, aunque existen tensiones y no siempre se articularon en torno a la lógica de la afiliación a la esfera de influencia británica.

Hacia 1880, Argentina logró un modelo de inserción bajo la adscripción a la esfera de influencia británica, el mismo se correspondió a una situación del desarrollo de la economía mundial y local que permitió la elaboración de un *modelo tradicional de inserción* cuyas principales características fueron, la ya señalada afiliación, la oposición a Estados Unidos, una triangulación comercial entre esos dos países, el aislamiento de América Latina, el equilibrio regional y una debatida debilidad territorial.

Tras la gran guerra el escenario mundial y nacional empezaron a cambiar y se hizo necesario un cambio de estrategia. Por ese motivo durante los gobiernos radicales encontramos los primeros atisbos autonomistas sobre la base de una diversificación de las exportaciones, la redefinición del concepto de soberanía y el lugar privilegiado de la región –no sólo como búsqueda de una alianza política, sino como el punto de partida para toda una acción exterior, reflejo de una realidad económica cada vez más palpable–.

La crisis de 1929 puso fin al escenario mundial decimonónico, los gobiernos conservadores continúan con las políticas de preferencia hacia Gran Bretaña pero se rompió el consenso apareciendo otras opciones más evidentes. Es *el bilateralismo profundizado (1930-1946)*.

Los europeos perdieron su preeminencia y observamos que desde 1930 y sin lugar a dudas desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, nos alejamos de su área de influencia. Esta pérdida se complementó con la afirmación de la influencia económica norteamericana que desplazó a aquellos. Pero ésta no tuvo paralelamente una correspondencia con la decisión de integrar plenamente su bloque –o por lo menos, de una manera constante–. Creemos que la oposición a Estados Unidos siguió una cierta inercia que complicaba la agenda bilateral.

A estos problemas económicos se le sumaron los políticos, concretamente la política de neutralidad seguida en la Segunda Guerra Mundial que causó fuertes resquemores. Esta actitud marcó la diferencia entre estar en la órbita británica o en la norteamericana, ya que la segunda no dejó margen para decisiones propias de ningún tipo, cosa que la primera lo había



tolerado, bastaba la aceptación del interés mutuo de las elites argentinas y de Londres.

Mas allá del consenso existente en torno a todo este periodo, existieron diferencias analíticas, una de ellas fue el debate en torno a la cuestión territorial. Aquí los análisis giraron de posiciones extremas, las más tradicionales vinculadas a la idea de pérdida territorial, como el caso de Gustavo Ferrari, quien entendió a la debilidad territorial como producto de la influencia de la tradición española que fue abierta a la conquista pero luego indiferente para su defensa debido a la abundancia de tierra fértil (Ferrari, 1979: 18-28). Aunque para Puig existió claramente una “debilidad”, esta se relacionó no tanto con esos fundamentos, sino con el modelo de inserción (Puig, 1975).

En cambio, para Carlos Escudé en la década del ochenta del siglo xx, existió una “expansión”, definida por la relativización del *utis possidetis* y la afirmación del concepto de *res nullius* (Escudé, 1990). Más recientemente parecieron posiciones más matizadas, como la de Guillermo Figari, que consideró que esta política fue de *status quo* porque osciló entre el expansionismo y la autorrenuncia (Figari, 1993), o el caso de Pablo Lacoste, que estableció tres núcleos (el efectivo, el jurídico y el imaginario) desde donde no solo se aportaron elementos para una mayor complejidad en el análisis, sino también una riqueza sustancial para ver este problema (Lacoste, 2003).

CAPÍTULO I

LA FORMACIÓN DEL MODELO DE INSERCIÓN (1810-1862)

**Gabriela S. Ramírez
Leandro E. Sanchez**

El presente capítulo aborda las cuestiones internacionales que dieron marco y también sustancia a los hechos históricos que encuadraron la gestación de la Nación y surgimiento del Estado Argentino. Se refiere en especial a determinados aspectos de estas relaciones, preferentemente a aquellos vinculados con las acciones de las políticas exteriores europeas y las reacciones de las distintas conformaciones políticas previas a la ordenación del Estado Argentino.

Por este mismo hecho, y siguiendo una definición conceptual que atraviesa las distintas corrientes teóricas, es inverosímil hablar de política exterior argentina en este período.

En cualquier estudio histórico toda división cronológica tiene un valor instrumental más que estrictamente conceptual; pero dicha división es necesaria. Esta obvia advertencia parece pertinente cuando se trata de la iniciación de la vida nacional de nuestro país. La extrema volatilidad de las políticas y actitudes de los diferentes dirigentes y conformaciones políticas de este período son fases de un proceso y a menudo los cambios de frente no son sino recomposiciones de adaptación.

La gestación

Se podría aseverar con evidencia que los tratados de Utrecht (1713 y 1715) separan en dos la historia de las relaciones entre la Metrópolis y la India.

En lo político, acabó con el centralismo paternalista de Austria para reemplazarlo por el burocrático de los Borbones; las Indias dejaron de ser consideradas “reinos personales del monarca, para ser colonias dependientes de la administración española” (Rosa, 1981: 351).

Económicamente, será cada vez más fuerte la influencia comercial británica. Desaparecerán las flotas de galeones, reemplazadas por “navíos de registro” y las barreras al tráfico con Europa comenzarán a levantarse. Cabe resaltar que pese al esfuerzo continuo y coordinado de España por desarrollar una política mercantilista, América no llegaría jamás a ser colonia económica de España (Rosa, 1981: 351).

A nivel internacional, España pasó a ser una potencia de segundo orden, de ahí en más atada a Francia o Inglaterra según las fluctuaciones internacionales.

Así como Utrecht separó la historia en dos, el Tratado de Methuen (1703) entre Gran Bretaña y Portugal produjo la primera gran fisura, pues como consecuencia inmediata los barcos británicos soslayarían con frecuencia el puerto de Lisboa y llegarían directamente al mercado portugués en América, con derivaciones progresivas hacia las colonias españolas dando entidad a la práctica del contrabando.

Una segunda consecuencia fue la emancipación de las colonias británicas en América del Norte, por lo cual la metrópolis introdujo reformas político institucionales, léase las Provincias Internas de Occidente y Oriente, que resultarían estériles en cuanto a la preservación territorial.

Sin embargo, es la “amenaza napoleónica” la que terminaría por desintegrar el imperio ibérico. Primero, por la estrepitosa derrota y destrucción de la flota española en Trafalgar (1805); y segundo, a partir de 1808, cuando la invasión napoleónica a la Península Ibérica, iniciada en 1807 en Portugal, se extendió sobre el territorio español.

En consecuencia, la política internacional española se complicó en extremo y más que nunca debió reorganizar sus relaciones respecto a sus dominios. Su principal preocupación quedó centrada en la vinculación con



Gran Bretaña, Estados Unidos y Portugal, principales coparticipes y rivales en la dominación colonial americana. Sin embargo, hecho que posteriormente se trasladaría a las políticas que surgieron desde el Río de la Plata, no fue posible que se vinculase mediante alianzas francas con ninguna de ellas, pues cualquier intento liaba las relaciones con el resto.

Contexto pre-revolucionario

De acuerdo a la temática que aquí se aborda se debe mencionar como condicionantes de la revolución de mayo a las invasiones inglesas y a la denominada crisis española de 1808.

El *bloqueo continental* de 1804 prohibiendo el comercio con Inglaterra y el desajuste económico que produjo renovó el proyecto de invadir la América española. Proyecto que se concretó en dos oportunidades (1806 y 1807) y fue repelido en ambas ocasiones. Las consecuencias directas de estas marcarían el futuro inmediato de la política exterior británica en el Río de la Plata; es el “Memorial” de Castlereagh la piedra fundamental del imperialismo comercial e indirecto en la región. Es decir, el objetivo inglés consistiría en ganar mercados de consumo y materias primas, lograr el beneficio comercial promoviendo intereses particulares que concuerden con los propios.

La crisis española, por otra parte, fue producto de la suma de factores disparados por la política continental napoleónica, pues desde que el *Junot* ocupó Portugal en noviembre de 1807 hasta Bailén en julio de 1808, España pasaría por distintos estadios políticos institucionales que darían origen a distintas facciones políticas “nacionalistas” en el Plata.

Estos sucesos fueron la antesala de la revolución de mayo y el inicio de lo que se denominará Pre política exterior (1810 - 1829)¹.

1810-1829: Pre-política exterior

La difícil situación internacional de España se agravó con el estallido de focos revolucionarios, extendidos a fines de 1810 a Venezuela, Nueva Grana-

1. De acuerdo a Simonoff: “la intermitencia misma del Estado nos impide hablar de una política exterior en esta etapa”. En *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas*. La Plata, Ediciones IRI – UNLP, 1999, p. 11.

da, Chile y Nueva España. Adviértase entonces que las revoluciones criollas no iniciaron una situación de inestabilidad en las relaciones internacionales: sólo hicieron aún más crítica la compleja situación predecesora.

También tenemos que destacar que las comunicaciones demoradas entre el viejo y el nuevo continente hicieron imposible la sincronización de tratativas a ambos lados del océano. Sin dudas, estas circunstancias favorecieron los planes iniciales de los gobiernos revolucionarios.

Dejando de lado los pormenores de la semana de mayo o de los postulados del Plano de Operaciones de Moreno, no debe verse en las relaciones exteriores de la Primera Junta una anglofilia decidida. No la había, ni en los “independentistas” con protección inglesa o quienes abrían el puerto al libre comercio. Sólo se daban facilidades a Inglaterra para conseguir su apoyo y resguardar intereses particulares. Es por eso que el primer acto de gobierno de la Junta fue recibir a los oficiales británicos destacados en el estuario del Plata, para ponerlos en autos de las intenciones del nuevo gobierno.

Desde el punto de vista económico, la estructura productiva del Río de la Plata, hasta ese entonces puerto seco y último eslabón del circuito económico del eje Lima-Potosí, se concentraba en la exportación de productos primarios sin mayor tratamiento como cueros, carne salada y sebo.

Ferns afirma que el comercio británico con las colonias españolas se centraba en tres variables: primero, la gran capacidad de comerciar dado el bajo costo de los productos; segundo, un abundante capital comercial y finalmente, la experiencia y vinculaciones comerciales, constituyendo de este modo una política de mediación (Ferns, 1968: 90).

Del orden colonial al post colonial: en busca del reconocimiento

El estado de Europa a comienzos de 1810 implicaba que, tras la noticia de retirada del ejército francés de Rusia, Prusia primero, luego Austria, conformarían con Rusia e Inglaterra una nueva coalición que derrotaría a Napoleón en Leipzig marcando el comienzo del fin de su era.

En el Río de la Plata, la Junta Grande estableció como pasos a seguir a nivel externo el resguardo del *status quo* interno, ejemplo de ello fue la misión de Moreno a Brasil e Inglaterra con el objetivo de adquirir armas y sugerir un acuerdo secreto que protegiese la revolución; también se dieron poderes para su estadía en Brasil, en caso de considerar favorable dicha escala, conducentes a dar a conocer los propósitos de mantener la monarquía



de Fernando VII e impedir un avance portugués sobre la banda oriental. Obviamente su deceso impediría dar ejecución a esta misión.

Hay que tener presente que el dominio de Inglaterra en el gobierno de Cádiz era tan fuerte en 1811 como en 1810, pero el descontento de la población de la península era cada vez mayor.

Los ingleses cobraban cara su protección y en la práctica generalmente recaía, en los voluntarios españoles; no sólo se habían apoderado del comercio inter-americano, sino que exigían en Cádiz el cumplimiento de sus disposiciones como si fuesen síndicos de una potencial quiebra.

Incluso el canciller Wellesley expuso un proyecto de paz entre España y sus colonias. Este permitiría a España, auxiliada por sus posesiones de ultramar, concentrarse exclusivamente en la guerra con los franceses, y por oposición dejaría en libertad de acción a los comerciantes ingleses para introducir sus productos en las colonias.

Conocedor de las negociaciones de Wellesley en Cádiz, pero apurado por la intervención de los portugueses en las costas orientales y ante la seguridad dada por Sarratea de que la mediación sería bien recibida, Strangford se dirigió simultáneamente a la Junta y a Elío proponiéndoles un armisticio que implicaba la retirada de las tropas por una parte y el cese del bloqueo por otra.

En contra de lo asegurado por Sarratea la respuesta de la Junta fue negativa. Y por más que Lord Strangford convocó a Sarratea, Linhares y Casa Irujo para modificar el criterio de la Junta o su composición, el resultado fue adverso, sobre todo por las medidas opuestas que aconsejaron los dos últimos.

Aún así, uno de los primeros hechos destacables de este período, ya durante el Triunvirato, es la liberalización del comercio de importación reduciendo los derechos de círculo establecidos hasta ese entonces. En ese sentido, en 1811 comenzó a funcionar la *British Commercial Rooms*, entidad que elevaba los pedidos de rebajas de tarifas de evalúos y concesión de ventajas a los comerciantes ingleses a la vez que fijaba los precios a los que debían realizarse las transacciones internacionales. Según Ferns, esta constituía “un centro de inteligencia comercial: criollos y extranjeros no británicos eran excluidos” (Ferns, 1968: 61).

A principios de 1813, en forma contemporánea con el desastre de la campaña a Rusia, Wellington iniciaba su ofensiva al norte de la península

Ibérica culminando con la batalla de *Vitoria* que obligó a los franceses a repasar la frontera. Como España se había perdido y con la esperanza de evitar un enemigo, Fernando VII es liberado y reconocido como legítimo rey de España.

Como primera medida denunció a las Cortes integradas por representantes de América que no fueran elegidos por dicho hemisferio, a la vez que rechazó los tutores en el gobierno.

España libre de enemigos, volcaría su poderío militar sobre la región; reforzado Vigodet en Montevideo, podía darse la mano con Pezuela y tomar Buenos Aires en un movimiento de pinzas. Por eso, el Triunvirato resolvió enviar en noviembre de 1813 un agente a Londres que sacase las ventajas mínimas de un gobierno autónomo a cambio de reconocer a Fernando VII y las preeminencias comerciales británicas.

Sarratea no sólo no fue recibido por Castlereagh, sino que presenció la firma del tratado hispano inglés donde ambas naciones estrechaban su alianza y Fernando VII prometía a Inglaterra proteger y extender el comercio, por lo cual Inglaterra no tendría interés en apoyar a los americanos.

Paralelamente Belgrano y Rivadavia en reemplazo de Medrano partirían hacia Europa con “instrucciones secretas” las que establecían que la misión ante Fernando VII era sólo un mascara, siendo el verdadero objeto “la independencia política (bajo un protectorado) o al menos la libertad civil de estas provincias (bajo soberanía extranjera)” (Heredia, 2006: 160).

Al llegar al viejo continente se encontraron con la novedad del inicio de una nueva guerra, y que Sarratea tenía una negociación viable para establecer la independencia bajo la constitución monárquica del infante Francisco de Paula en Buenos Aires, lo que se conoció como “el negocio italiano”; proyecto que no prosperaría.

No obstante el secreto, trascendió el propósito de la misión de estos y recordemos que ya desde 1810 el fernandismo no era popular y la opinión pública se había pronunciado por la independencia. Este estado de opinión forzó la renuncia de Posadas primero y de Alvear después.

Otra consecuencia del estado de situación europeo y la noticia de la expedición española al Plata fue la misión de Manuel García ante Strangford a ofrecer las Provincias Unidas como colonia inglesa.

García se entrevistó con Strangford en Río de Janeiro ocultándose de Belgrano y Rivadavia que estaban allí como paso previo al viejo continente.



Strangford le hizo saber que Inglaterra no necesitaba de insinuaciones o donaciones para tomar lo que podía convenirle y no le interesaba enemistarse con España. Después de la negativa de dar curso al pedido de coloniaje García se reunió con sus compatriotas a quienes les entregó el segundo pliego que era para Castlereagh, que como sabemos no recibió a Rivadavia.

Como la situación española en América era compleja, a pesar de la restauración de Fernando VII, surgieron proyectos franceses para aprovechar la independencia de las colonias e instalar monarcas de la casa de Borbón, ejemplo de ello fue la misión de Le Moyne en respuesta a la carta de Pueyrredón en agosto de 1818.

Tras la estela del enviado francés partió el comisionado argentino que debía concluir la coronación de un duque de Orleans. Las instrucciones de Valentín Gómez eran instalarse en París, mientras Rivadavia era trasladado a Londres; oíría las propuestas de Francia concertando un tratado a someterse al Congreso; en caso de fracasar la negociación se lo autorizaba a oír proposiciones de otras potencias de primer orden. Debido a una demora en Río de Janeiro llegaría a París recién en abril de 1819, no siendo más Richelieu ministro, reemplazándole por el duque de Decazes y en la cartera de relaciones exteriores el marqués de Desollé, lo que implicaba la influencia inglesa en Tullerías y la inviabilidad del proyecto.

Hasta 1820 la política británica en el Plata se había basado en una política de mediación y usufructo comercial; a partir de las disputas bilaterales con los Estados Unidos la nueva política consistió en, como sostiene Peterson, evitar un monopolio en el ejercicio del poder político en América del Sur.

Tras el Congreso de Verona (1822) Canning retomó la labor de Castlereagh de reconocer la independencia de los estados locales para estabilizar gobiernos que los mantuviesen desunidos e influenciables².

Para ello, envió cónsules que influyeran discretamente en las cosas internas, concretaran tratados favorables de comercio y sugerirles empréstitos para consolidar el orden y así, mantener, mediante deudas exigibles, el control comercial en la región.

Una prueba de ello fue la firma del Tratado de Amistad, Comercio y Libre navegación, cimentado en tres puntos claves: una política de privilegios hacia

2. La primera nación europea en reconocer la independencia había sido Portugal, por la conveniencia de anexas la provincia Cisplatina.

la corona, como por ejemplo la exceptuación de realizar el servicio militar; el principio de reciprocidad, al reconocerse mutuamente como Estados y finalmente, la libertad religiosa.

Y son los hermanos Parish Robertson conjuntamente con otros comerciantes ingleses en el Río de la Plata quienes presentan un petitorio para que se reconociese a los nuevos estados con los que mantenían relaciones comerciales. Después de una ardua negociación interna que llevó al enojo de Jorge IV en febrero de 1824 Inglaterra reconoció la independencia de las colonias.

Ya Castlereagh había hablado del dinero inglés como medio para facilitar la independencia y/o consolidarla, Canning recogió la idea y la mejoró utilizando los empréstitos como instrumentos de dominación imperialista.

Ese mismo año, dos leyes facultaron al gobierno a negociar “dentro o fuera del país” un empréstito destinado a la obra pública en un monto cercano a los cinco millones de pesos equivalente a un millón de libras esterlinas, pero es recién a fines de 1823 cuando el gobierno aprobó la propuesta del consorcio inglés.

Sin entrar en por menores, la operación tratada con la casa Baring por Robertson era sencillamente una estafa y la finalidad imperialista del mismo se cumplió antes de entrar en mora cuando el ministro García se opuso a la protección aduanera de las industrias del interior en 1825.

Por su parte Henry Clay, desde su banca de senador de los Estados Unidos de Norteamérica, bregaba desde 1818 para que se reconociese la independencia de los estados sudamericanos, pero el gobierno de Moroe en 1819 firmó con representantes de la corona española el Tratado Transcontinental comprando Florida a España y comprometiéndose formalmente “a no reconocer la independencia de las repúblicas hispanoamericanas”.

Incluso Canning, tras Verona, prefirió obrar conjuntamente con Estados Unidos porque descontó la oposición europea y participó al gobierno norteamericano de un reconocimiento conjunto el cual es desechado por restringir la política expansionista de Estados Unidos.

El pretexto para la declaración unilateral norteamericana lo daría Rusia, que en 1821 pretendía extender Alaska por el pacífico hasta la California mexicana. Adams, en una reunión de gabinete expuso las bases de los que posteriormente se conocería como Doctrina Monroe “repudiar toda intervención de potencias europeas en los asuntos políticos de América”.



Incluso antes de leerse el mensaje presidencial Adams había dado instrucciones a sus agentes de reconocer la independencia de los nuevos Estados. C. Rodney lo hizo al pedir que se lo acreditase como encargado de negocios en Buenos Aires en abril de 1824.

Cabe recordar que en 1817 Pueyrredón firmó un acuerdo de comercio que Adams vetó por implicar un reconocimiento de la independencia.

Durante el gobierno de Rivadavia se intentó lograr el reconocimiento por parte del gobierno liberal español, así en la Convención hispano argentina Pereira y La Robla trataron con Rivadavia un armisticio bajo tres bases. Rivadavia lo sometió a la junta de representantes acompañado por un proyecto de ley para que los estados americanos ayudasen “la independencia de España bajo el sistema representativo” con un empréstito que finalmente no tendría lugar. La restauración de Fernando VII trocó las posibilidades de reconocimiento.

A nivel regional los acontecimientos de mayor envergadura para el posterior desarrollo de las relaciones interamericanas están dados por el Congreso de Panamá (1823) y la guerra con el Brasil.

La Asamblea Nacional Constituyente centroamericana, por decreto del 6 de noviembre de 1823 planteó la necesidad de establecer una Confederación General Americana que garantizase la libertad e independencia de sus Estados, revisase los tratados de las diferentes repúblicas entre sí y con el antiguo mundo, auxiliase y mantuviese la paz entre otras cosas. Lo cierto es que reunidos los representantes de Centroamérica, México, Perú y Colombia, no contaron con la presencia de Chile y nuestro país, lo que terminó por diluir las aspiraciones de unidad.

Continuación de la política de disputas territoriales que sucedieron a las originadas por Portugal y España, la convocatoria a la Asamblea Constituyente de 1824 desató la confrontación por la aceptación como miembros de los orientales.

Brasil bloquearía los puertos del Río de la Plata paralizando el comercio marítimo y, obviamente, perjudicando los intereses de Gran Bretaña. Parish operó para lograr la paz, primero mediante un tratado durante el gobierno de Rivadavia y luego un acuerdo con Dorrego que por distintos motivos no fueron bien receptados en el seno de las Provincias Unidas.

A pesar de que el bloqueo fue roto por navíos anclados en las costas de Buenos Aires, la política norteamericana se siguió manteniendo en los andariveles de la no intervención y neutralidad.

1829-1862: la proto-política exterior argentina

Dado que el proceso de conformación y consolidación del Estado no había finalizado todavía, no se puede considerar la existencia de una política exterior propiamente dicha. Pero es posible caracterizar al período que abarca los dos gobiernos de Juan Manuel de Rosas y, posteriormente a su caída, la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires como un período de proto-política exterior.

En el mismo, los aspectos relacionados a la política interna son más que relevantes para poder analizar las bases y el proceso de conformación de un modelo de política exterior, en tanto se va conformando el Estado Argentino.

Durante este período, se fue gestando y consolidando un modelo económico en el que Europa y especialmente Gran Bretaña ocupaban un papel central en el esquema de intercambio, mientras nuestro país encontraba su lugar en la división internacional del trabajo:

Se configuró así una economía basada en el Litoral y Buenos Aires, especializada en la producción de cueros y carnes saladas para la exportación a través de la cual los terratenientes realizaban la renta del suelo, y subordinada a las relaciones comerciales con los capitalistas europeos, sobre todo Gran Bretaña y Francia, introductores de manufacturas industriales. (Rapoport y Spiguel, 2003: 171)

Este esquema llevó al afianzamiento de una marcada tendencia centralizadora cuyo eje económico estaba situado en la región pampeana en detrimento de las demás regiones del país. A partir del mismo, va a ir tomando forma un modelo de inserción, que denominamos *modelo clásico* (Simonoff, 1999: 22) y que abarca el período de 1862 a 1916.

A continuación se describirá y caracterizará el período 1829-1862, destacando los aspectos relevantes que constituyen la base de la proto-política exterior.



El primer gobierno de Rosas

La inestabilidad político-institucional por aquellos años era el reflejo de contiendas propias de un proceso de formación del estado nacional, protagonizadas por unitarios y federales, que culminaría décadas después con la sanción de la Constitución de 1853 y su reforma en 1860.

Juan Manuel de Rosas era un representante del complejo ganadero-saladero comercial, conformado por ganaderos, estancieros y terratenientes que desplazaron al sector liberal que gobernaba desde los albores de la Revolución de Mayo.

Su imagen pública e influencia política crecía progresivamente mientras se dedicaba a sus actividades como ganadero y exportador de carne vacuna. Empezó a adquirir prestigio y durante la década del veinte se transformó en uno de los personajes más importantes de Buenos Aires, habiendo conformado un ejército personal formado por peones denominado “Los Colorados del Monte”.

Rosas llegó al poder en un contexto económico de crisis. En este sentido, cabe mencionar dos aspectos relevantes. A fines de la década del veinte y principios de la del treinta se registraba un auge de productos argentinos en el mercado británico. En ese momento, se produjo una crisis económica en Europa, la cual tuvo repercusión en la economía argentina por ser este el principal destino de exportación, a la que se sumó una sequía que produjo la muerte de un millón de cabezas de ganado.

El Pacto Federal

En 1830 las provincias del interior formaron la Liga Unitaria bajo el mando de José María Paz. En respuesta a ello en 1831, Buenos Aires y las Provincias del Litoral (territorios que hoy conforman Santa Fé, Corrientes y Entre Ríos), constituyeron una alianza ofensiva-defensiva a través de la firma del Pacto Federal.

Sin embargo, al poco tiempo cayó prisionero el General Paz y se debilitó notablemente la Liga Unitaria. Posteriormente se restituyó la gobernación federal en Córdoba y las demás provincias.

El Pacto Federal es un elemento clave en el análisis de esta etapa de la proto-política exterior en primer lugar, porque marca el inicio de un período de estabilidad institucional. Con ello nos referimos a una dinámica que se

estableció durante el período rosista, en la que Buenos Aires adquirió la facultad de representar a las restantes provincias frente al exterior, por la potestad delegada de estas. En segundo lugar, porque se generó un debate sobre el proteccionismo.

Las provincias del interior, encabezadas por Corrientes, exigían al gobierno central, el reparto equitativo de las ganancias de los impuestos aduaneros, la libre navegación de los ríos interiores, Paraná y Uruguay y la reglamentación del comercio exterior, protegiendo algunas industrias.

Como fue planteado en la introducción de este apartado, la hegemonía que Buenos Aires imponía en el modelo económico generaba rispideces con las provincias del interior a partir de la desigualdad de ingresos y la inexistencia de un régimen de redistribución del ingreso que percibía el puerto de Buenos Aires. Ello se reflejaba en la postura adoptada por el entonces ministro de hacienda de Rosas, José María Roxas y Patrón, quien en representación de los intereses de Buenos Aires, planteaba que en lugar de comprar tabaco proveniente de Corrientes, se debía comprar tabaco de Paraguay, cuya calidad era superior y el precio inferior (Simonoff, 1999: 16).

Como la discusión provincias-gobierno porteño era cada vez más dificultosa, se decidió formar una Comisión Representativa de los gobiernos provinciales para que en un corto plazo, reunidos en Congreso Federal, se reglamentasen todos los pedidos. Esta Comisión no pudo convocar a las provincias y finalmente fue disuelta.

De esta manera triunfó la estrategia rosista, y a partir de ese momento hasta su caída definitiva en 1852, el gobierno de Rosas basó su mandato sobre los diversos acuerdos estipulados en el Pacto Federal. Fue el único documento legal para imponer la unidad política sin Constitución, bajo el creciente predominio porteño.

Buenos Aires se hizo cargo de “las relaciones exteriores de la Confederación Argentina” ya que representaba a todas las provincias, y poseía el poder militar, comandando el ejército nacional (Rosa, 1981: 164).

En 1832 luego de un corto período de orden político y económico, la legislatura porteña consideró favorable volver a la legalidad e innecesario seguir otorgando las facultades extraordinarias a Rosas.



El debate por el proteccionismo y la ley de Aduanas

Rosas se había alejado del gobierno provincial por un período de tres años, para llevar a cabo una expedición al sur del país que le permitiera ampliar las fronteras nacionales, combatiendo a las tribus indias que dominaban todas esas zonas poniendo en peligro los bienes de los habitantes sureños.

Las inestabilidades políticas que se generaron durante la ausencia de Rosas crearon las condiciones para que la Legislatura porteña nuevamente otorgue a Rosas la suma del poder. Rosas acepta la gobernación que estará a su cargo durante los siguientes 17 años, iniciando una etapa de un nuevo orden político y social en la provincia y resto del país. Después de la muerte de Quiroga en 1835 y la de López en 1838, los proyectos federales de los caudillos provinciales se fueron desvaneciendo y Rosas se consolidó como único caudillo nacional, dueño de todo el poder político, militar y económico.

En Buenos Aires, durante la ausencia de Rosas, se formaron dos grupos políticos dentro del partido federal generándose una pugna que llevó al derrocamiento de Balcarce y la asunción del nuevo gobernador interino Viamonte quien tomó algunas medidas que permitirían aumentar la recaudación percibida. Así las tarifas aduaneras aumentaron del 2 a un 10 por ciento.

En noviembre de 1835, ocupando Rosas nuevamente la gobernación, con la suma de poderes, sancionó una nueva Ley de Aduanas³. Esta prohibía la introducción de productos extranjeros que pudieran ser reemplazados por criollos, tales como tejidos, principalmente de lana y algodón, manufacturas de hierro, latón o hueso entre otros. Asimismo gravaba la importación de azúcar a fin de estimular la producción de las provincias de Tucumán y Corrientes; prohibía la introducción de harinas, e imponía un gravamen de un 50% a las papas, que se consideraban sustituibles por otras hortalizas, y la cerveza entre otros.

Otro aspecto a señalar era los aranceles diferenciales que regían para barcos que atracaran en Buenos Aires, lo cual perjudicaba los intereses uruguayos y de los comerciantes extranjeros, en particular franceses que allí desarrollaban sus actividades. Se retomará este aspecto en párrafos

3. Véase: Ley de Aduana. Buenos Aires, 18 de diciembre de 1835.

subsiguientes en relación al bloqueo francés y a la política intervencionista de Rosas en Uruguay.

Esta ley, símbolo de proteccionismo, no era congruente con las demás políticas llevadas a cabo por Rosas, aunque permitía descomprimir las tensiones entre Buenos Aires y el interior. No obstante, en los años subsiguientes se reavivarían algunos conflictos internos, lo que llevó a un debate en cuanto a la efectividad de su cumplimiento (Simonoff, 1999:17).

La política de no reconocimiento

Rosas llevó adelante una política de no reconocimiento hacia los demás territorios que integraban el Virreinato del Río de La Plata, tal fue el caso de la Confederación Peruano-Boliviana, Uruguay y Paraguay.

Esta política guardó estrecha relación con la necesidad de mantener el monopolio del puerto, prohibiendo la navegación de los ríos y la apertura de otros puertos interiores.

Por otra parte, es necesario hacer una distinción entre los conflictos que se describen a continuación, ya que Rosas asignó una gran importancia a los territorios litorales, como en el caso de Uruguay y el Paraguay, mientras que no ocurrió lo mismo con los territorios antes pertenecientes al Alto Perú. Ello correspondía a “que en los conflictos que se plantearon por problemas territoriales se trataba siempre de superficies inhóspitas, lejanas, áridas, de ninguna manera aptas para la explotación agrícola-ganadera, que era el eje del proyecto nacional en el siglo XIX” (Puig, 1975:16).

- La Confederación Peruano-Boliviana

A fines de 1836, por iniciativa de Andrés Santa Cruz, se creaba la Confederación Peruano-Boliviana. Era percibida por Rosas como una amenaza a los intereses de la Confederación Argentina, particularmente para las provincias del norte que corrían el riesgo de quedar bajo su influencia, en detrimento de Buenos Aires.

Ello lleva a Rosas a generar un acercamiento con Chile y mediante un acuerdo por el que se pactaría la restitución de los territorios de acuerdo a su anterior predominio (Halperin Donghi, 2006: 191). Así se pretendía la cesión de Tarija a la Confederación Argentina y la limitación de las fuerzas armadas bolivianas, así como la disolución de la Confederación.



Sin embargo, las acciones de ambos gobiernos para la invasión del territorio boliviano no fueron coordinadas, en gran medida debido a la desconfianza mutua subyacente, y como saldo las tropas argentinas fueron derrotadas, mientras que las chilenas tuvieron éxito en su misión, derrotando a las fuerzas de Santa Cruz.

- Paraguay

Luego de la Asunción en el año 1844 de Carlos Antonio López, Rosas se negó a reconocer a Paraguay so pretexto de reclamar la autoridad sobre sus territorios, dado que éstos habían formado parte del Virreinato. Sumado a ello, declaró cerrados los ríos Paraná y Paraguay para la navegación de barcos extranjeros (Boersner, 1982: 141).

Paraguay se abrió al mundo en 1840. De allí, en gran parte, las intervenciones armadas de Inglaterra y Francia para imponer la libre navegación de los afluentes del Plata, y el desmembramiento de la Confederación Argentina; de allí la actitud de Brasil y la de los Estados Unidos: de allí, en consecuencia, la de Rosas. (Rosa, 1981: 105)

Las potencias europeas, principalmente Francia y Gran Bretaña, así como los Estados Unidos no consideraban legítimo el reclamo argentino sobre los territorios del Paraguay. Mientras tanto Brasil tejía sus estrategias para lograr que Paraguay quedara bajo su influencia, junto con Uruguay y Corrientes.

Fue recién después de la caída de Rosas, durante el gobierno de Urquiza, que finalmente se reconoció la independencia del Paraguay, así como la de Uruguay.

- Uruguay

Otro caso a considerar es el de Uruguay. Rosas mantenía una política intervencionista hacia ese país, que motivó alianzas cruzadas entre las facciones orientales y argentinas. Mientras Rosas prestaba apoyo a Oribe, Lavalle lo hacía con Rivera.

Entre 1838 y 1839, el gobernador de Corrientes, ayudado por el gobernador de Santa Fe, Domingo Cullen y el presidente de la Banda Oriental, Fructuoso Rivera encabezan un alzamiento, pero que sería controlado por Pascual Echagüe, gobernador entrerriano fiel a Rosas. Murieron Cullen y Berón de Astrada. Algunos estancieros en el sur de la provincia se sublevaron contra el régimen y fueron vencidos.

Al mismo tiempo, debido al auge que tomaba el puerto de Montevideo, alrededor de 1837 Rosas había impuesto fuertes aranceles a los productos desembarcados en Buenos Aires, que antes hubieran pasado por Montevideo.

Luego de un incidente producido al intentar reclutar a un ciudadano francés al ejército de Rosas, se generaron tensiones diplomáticas con Francia dado que el gobierno de ese país rápidamente elevó una protesta. Cabe recordar que los ciudadanos ingleses estaban exceptuados de esa obligación. La protesta fue rechazada por Rosas y como réplica la escuadra francesa bloquea el Río de la Plata y toma la isla Martín García. Este conflicto tuvo una duración de dos años hasta que el bloqueo fue levantado.

Gran Bretaña acató el bloqueo a fin de evitar un enfrentamiento con Francia, pero Estados Unidos logró romperlo e ingresar alrededor de treinta barcos, lo cual llevó a ejercer una presión creciente sobre Francia para poner fin al conflicto. Finalmente se firmó el Tratado Arana-Mackau, que resolvía otorgar a Francia el trato de “*nación más favorecida*”, e indemnizar a los ciudadanos franceses que habían sufrido perjuicios como consecuencia del bloqueo.

A pesar de haber asignado el trato de *nación más favorecida*, no se confirieron derechos diferenciales y posteriormente se dispuso impedir la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay; incluso, más tarde Rosas logra sitiar Montevideo, junto a Oribe.

Esta medida generó tensiones con franceses y británicos, lo que sumado al no pago de una deuda con Inglaterra, provocó un nuevo conflicto, el segundo bloqueo o bloqueo anglo-francés. Las escuadras bloquearon nuevamente el Río de la Plata e ingresaron a río Paraná con 11 barcos y en la Vuelta de Obligado fueron interceptados por fuerzas rosistas al mando de Lucio Mancilla.

Si bien la introducción de los barcos puede ser considerada un triunfo desde el punto de vista militar, no fue tal desde un punto de vista económico, ya que no se logró colocar la cantidad de productos y mercadería que los barcos llevaban (Ferns, 1968: 278).

En el año 1849 se firmó el tratado Arana-Southern, el cual estipulaba la devolución de los barcos capturados y el reconocimiento de la potestad de la Confederación para regular el régimen de los ríos interiores así como del Uruguay.



Durante el bloqueo, Entre Ríos tuvo acceso al comercio directo, sin intermediaciones por parte de Buenos Aires. Una vez que este conflicto finalizó y el bloqueo fue levantado, la economía de la provincia litoraleña se vio nuevamente perjudicada, mientras que en Buenos Aires ocurría todo lo contrario. El movimiento comercial creciente y la afluencia de inmigrantes favorecieron algunos cambios en la economía. Se acercaba el fin del modelo saladeril (Simonoff, 1999:19).

La toma de Posesión de las Islas Malvinas

En 1820 el gobierno de Sarratea había encomendado al corsario Argentino Heroína, el desembarco en Puerto Soledad, por aquel entonces abandonado y la toma de posesión de las islas en nombre del gobierno argentino. Posteriormente se llevó a cabo una expedición con el objeto de reconstruir Puerto Soledad, y finalmente la base se instaló allí en 1826. En ese momento una sociedad integrada por el argentino Jorge Pacheco y el alemán Luis Vernet solicitaba la concesión de licencias para la explotación del ganado bovino en las islas, junto con otras actividades económicas, principalmente pesqueras. En el año 1831, ocupando Vernet el cargo de gobernador de las islas, decidió secuestrar tres navíos norteamericanos que no contaban con la autorización correspondiente para la caza de ganado y pesca.

Esta acción, motivo la intervención de la nave de guerra Lexington, que entró en Puerto Luis, capital de las Islas y saqueó la ciudad, tomando prisioneros y trasladándolos a Montevideo hasta no comunicarse con el gobierno argentino para negociar.

Luego de idas y vueltas, y un sinnúmero de obstáculos, vinculados a la comunicación entre el gobierno norteamericano y el argentino, la contienda logró solucionarse, aunque dejó una marca significativa en las relaciones argentino-norteamericanas.

En tanto se estaba poniendo fin al incidente con Estados Unidos, a fines de 1832, los británicos deciden intervenir. El 1 de enero de 1833 llegó a las islas Malvinas la corbeta inglesa Clío, que hizo desalojar a las fuerzas argentinas, muy inferiores en número, y tomó posesión de las islas en nombre de su Majestad Británica. Las negociaciones e intentos por recuperar la soberanía de las Islas fueron frustrados, dejando este suceso consecuencias negativas en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos:

Por el resto del siglo XIX la controversia sobre la soberanía en las Malvinas representó un obstáculo mayor para lograr las relaciones amistosas con los Estados Unidos que con respecto a las relaciones con Gran Bretaña. (Tulchin; 1990: 47)

Es necesario mencionar un aspecto más que relevante en relación a la Cuestión Malvinas. A pesar de los reclamos realizados no hubo respuesta inmediata y posteriormente desde la Argentina no se insistió al respecto, dado que “al encontrarse fuera del modelo del saladero no tenían para Rosas ningún objeto especial” (Simonoff, 1999; 17).

1852-1862: la proto-política exterior de la Confederación Argentina y el Estado de Buenos Aires

Rosas había sido reelegido por tercera vez en 1850 y como lo hacía habitualmente, presentó su renuncia al cargo de gobernador y a la facultad de comandar las relaciones exteriores, renuncia que era rechazada por las provincias. Entre Ríos y Corrientes deciden aceptarla y recuperar la facultad del ejercicio de las relaciones exteriores.

A raíz de las fuertes tensiones generadas entre estas provincias, entre Buenos Aires y Entre Ríos, Brasil decide apoyar a esta última, que había roto relaciones con Rosas y la Banda Oriental, oprimida por el sitio de Montevideo. Corrientes aceptó el pedido de Urquiza y cortó los vínculos con el poder central. Se formó así una Triple Alianza, con el propósito de obtener la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay para alentar y mejorar las economías regionales que habían sido afectadas por el centralismo porteño.

En 1851 cae el ejército sitiador de Oribe y el ejército oriental pasó a manos de Urquiza. Luego el *Ejército Grande* cruzó el río Paraná para enfrentarse el 3 de Febrero de 1852 en Caseros en un breve encuentro, donde Rosas fue derrotado.

Urquiza y los gobernadores de las demás provincias se reunieron en San Nicolás para firmar el Acuerdo de San Nicolás (31 de mayo de 1852), por el cual se estableció que el Pacto Federal constituye la ley fundamental de la República. A partir de este acuerdo las provincias solventaron los gastos nacionales en función del producto de sus aduanas exteriores.

Urquiza fue nombrado Director Provisorio de la Confederación, encargado de las relaciones exteriores y jefe de los ejércitos. Así asumió el poder



nacional, teniendo como principal meta “promover un nuevo desarrollo comercial en el litoral, usando el Paraná para abastecer a Entre Ríos y Rosario, de productos de Córdoba y de más allá” (Rock; 1994: 170).

Buenos Aires rechazó este acuerdo al no estar dispuesta a perder el control de su puerto y aduana, que justamente era su principal fuente de ingreso. Tampoco aceptaba la libre navegación de los ríos Paraná y Uruguay.

Urquiza trasladó el Congreso a Santa Fe. Allí el 1 de mayo de 1853, se sancionó la Constitución Nacional, sin la presencia de Buenos Aires. A partir de este momento la provincia de Buenos Aires y el resto del país, coexistieron como dos estados separados.

Durante este período, Urquiza abrió la navegación a los barcos extranjeros, mediante Tratados con Inglaterra, Estados Unidos y Francia; así como un acuerdo de libre navegación con Bolivia. Además, contrariamente a la política llevada a cabo por Rosas, se manifestó el reconocimiento de Uruguay y Paraguay.

Por otra parte, Gran Bretaña jugó un papel relevante durante toda esta etapa post-rosista, ya que tuvo una política de mediación entre Buenos Aires y la Confederación.

Sin embargo, es importante señalar que la postura del gobierno británico era diferente a la adoptada por los numerosos comerciantes ingleses establecidos en Buenos Aires. Ellos constituían un grupo de presión considerable que a menudo lograba influir en la política local. Mientras que este grupo pugnaba por el reconocimiento de la autonomía de Buenos Aires y su potestad para representar los intereses de la Argentina:

El Foreign Office se negaba a reconocer la independencia de Buenos Aires, hasta que fuera resuelto el problema de la incorporación de Buenos Aires al orden jurídico de la Constitución Nacional de 1853. (Rock; 1994: 172)

Esta política le brindó algunos beneficios, como la renegociación de la deuda del empréstito contraído en 1824, acordando no solo su pago completo sino también los intereses atrasados sobre el mismo (Ferns; 1968: 294); así como también reafirmó su grado de influencia en la política interna, aspecto fundamental para comprender el modelo de inserción adoptado por nuestro país en las décadas posteriores.

La labor más difícil de Urquiza consistió en establecer las bases de la organización nacional. Si bien Rosas había preparado el fermento de la

unidad nacional bajo un régimen federal, también los antiguos unitarios acordaban la necesidad de la unión porque las autonomías habían subsumido a las regiones. Sin embargo, la diversidad del desarrollo económico de las regiones constituyó el obstáculo para la unidad nacional.

La creciente tensión entre los Estados finalizó en una guerra económica explícita⁴ con el secreto propósito de llegar a un enfrentamiento armado sino se resolvía de otro modo. La Legislatura bonaerense sancionó una ley por la que declaraba la nulidad del Pacto de San José de Flores y la Confederación respondió interviniendo la provincia. Buenos Aires resistió venciendo a las fuerzas de Urquiza en Pavón, el 17 de septiembre de 1861.

Mitre asumió en forma interina el gobierno de la Confederación y convocó a elecciones de diputados del congreso a reunirse en Buenos Aires, donde el 5 de octubre de 1862 fue elegido presidente de la Nación.

4. En 1856 la Confederación estableció los denominados "Derechos Diferenciales"



CAPÍTULO II

CONSOLIDACIÓN Y AUGE DEL MODELO CLÁSICO DE INSERCIÓN (1862-1916)

Alejandro Simonoff

En este período las clases dirigentes aceleraron un proceso de modernización donde los cambios en la estructura productiva que favorecieron una determinada inserción en el mercado mundial. Así, el país entró definitivamente en la división internacional del trabajo asumiendo el rol de proveedor de materias primas para las naciones industrializadas, fundamentalmente Inglaterra. Algunos autores, como Guillermo Figari, plantean acertadamente que ya en la Constitución Nacional de 1853 estaba la expresión doctrinaria de este proyecto, al considerarla como “una respuesta política y económica de la reformulación del Pacto Colonial con Gran Bretaña” (Figari, 1993: 101).¹

Para nosotros la aplicación de este modelo de inserción no puede desentenderse de la construcción del Estado-Nación Argentino. Por ello hemos determinado dos fases, una inicial desde la asunción de la presidencia de Bartolomé Mitre hasta la llegada de Julio Argentino Roca (1880), y otra el momento de apogeo o núcleo duro a partir de esta fecha que duró hasta la llegada del radicalismo al poder en 1916.

En este camino existen cinco cuestiones relevantes a observar, algunas territoriales como *la consolidación de las fronteras externas*, sobre todo con Paraguay, Brasil y Chile, *las internas* con la Campaña al Desierto se

1. Pero no fue menos cierto que hasta el fin de la secesión porteña no era posible su aplicación.

exterminó a la población indígena, y esas tierras fueron incorporadas al proceso productivo, otras *de orden político interno* con la derrota de los caudillos del interior primero y del autonomismo porteño después y la entronización de un poder nacional, *la afirmación de las tendencias* que se bosquejaron en las etapas precedentes, y finalmente, *la transformación de la elite en oligarquía*.

1862 y 1880: los inicios del modelo

Si bien la decisión de los grupos dirigentes en Argentina de construir un Estado y un mercado nacional que vinculó nuestra economía a la británica era un proyecto de larga data, recién a partir de este momento se empezó a estructurar como un sistema de relaciones coherente.

Afiliación a la esfera de influencia británica: inversiones y comercio

Este momento fue el punto de partida en la construcción de una política exterior, porque la Argentina definió un rol dentro de la división internacional del trabajo, en el cual se asumió como productor de materias primas hacia naciones industrializadas (fundamentalmente a Gran Bretaña). La principal característica de todo este período fue la adopción de una estrategia de un típico Estado Mercantil, en donde se articularon las demás cuestiones que hacen a la forma en que Argentina se vinculó con el mundo.

En el comercio argentino, Gran Bretaña representó un 22,13 % del total, siendo el mejor año 1871 (30,4%) y el peor 1879 (14,9 %), es decir que aún no tenía las características del periodo posterior. Esto se debió a que aún no era uno de los principales compradores de nuestros productos pero sí un proveedor importante. Con respecto a las inversiones, otro elemento importante de su presencia económica, que para 1865 representó unos cinco millones trescientas setenta y cinco mil libras a un poco más de veintitrés millones en 1874 (Ferns, 1966, 490-491).

Todavía no se había producido el gran cambio en las exportaciones, donde aún predominaban los productos de la época saladeril, si bien fue cierto que el ganado lanar sentó las bases para la modernización siguiente. En ese período, por ejemplo entre 1875 y 1879 “las exportaciones argentinas aún estaban constituidas fundamentalmente por lanas, cueros y carne salada” (Díaz Alejandro, 1980: 371).



Oposición a Estados Unidos: desconocimiento y pragmatismo

Con respecto a los Estados Unidos existieron inconvenientes como: la ausencia de un medio de comunicación marítimo directo; el daño a los intereses materiales nacionales (por la legislación proteccionista norteamericana); y al orgullo nacional argentino (por el incidente de la Lexington en Malvinas) (Tulchin, 1990: 57).

Si bien el desconocimiento fue la tendencia predominante en este período, existieron intentos de acercamientos comerciales, como tras la crisis de 1866², donde los argentinos buscaron al mercado norteamericano como opción ante el cierre de los mercados europeos, pero fueron rechazados por medidas proteccionistas (Panettieri, 1965).

Esta situación no impidió que los representantes argentinos en Washington pidieran al gobierno norteamericano que se atenga a las leyes de libertad de mercado, es decir, que abandonen el proteccionismo. Esta restricción no generó, en un principio, una oposición pero si lo hizo en la década siguiente cuando se produjeron las Conferencias Panamericanas a fines de los ochenta del siglo XIX, ya que esta actitud tomó cuerpo político (Puig, 1975: 16).

Aislamiento de América: política y mercado

La expresión del aislamiento regional se dio con la presidencia de Mitre cuando se negó a participar del Congreso de Lima con motivo de la agresión española a la islas Chinchas.³ Esta negativa, que tuvo como antecedente el rechazo de la firma del Tratado continental en 1856, marcó la tendencia a no tener lazos políticos, considerados “artificiales” y privilegia los comerciales o “naturales”, ya que sólo el progreso era considerado la mejor arma para enfrentar las posibles agresiones.

2. Cuando terminó la guerra de secesión norteamericana (durante la cual la Argentina ubicó la lana tanto en el mercado británico como para la industria textil de la Unión) el algodón del sur de Estados Unidos empezó nuevamente a abastecer la industria norteamericana, gracias a las medidas restrictivas para el ingreso del producto argentino. Esta medida tuvo un impacto en la caída del precio internacional del insumo.

3. En 1862, la expedición española a cargo de Luis Hernández Pinzón, cuyos fines eran científicos, se transformó en una acción bélica contra Perú, por las quejas de residentes españoles referidos a sus bienes y personas, ocupando las islas Chinchas. Esto motorizó el llamamiento de un Congreso Americano al cual nuestro país no asistió (Boersner, 1982: 175).

Sarmiento, que era el veedor argentino, se opuso a esta posición y participó. Es más, cuando fue presidente suscribió en 1873 con Perú y Bolivia un tratado defensivo secreto como presión hacia Chile por las actitudes de este país en la Patagonia y en la región magallánica.⁴

Las ideas de Sarmiento, al contrario de las de Mitre, buscaron esquema de alianzas de ejes cruzados, porque Chile y Brasil fueron percibidos como enemigo de Argentina y por ese motivo ésta buscó alianzas con Bolivia y Perú.⁵

La actitud aislacionista tuvo dos sentidos distintos, en 1860 se dió:

la política de unión hispanoamericana, promovida por los países del Pacífico, incluso Chile. Desde los años setenta hasta comienzos de este siglo, el sentido cambió y equivale a la intervención argentina en los asuntos del Pacífico; implica sobre todo un enfrentamiento con Chile. (Ferrari, 1981: 47-48)

Un dato que nos llamó la atención fue que el discurso sobre la política y los mercados era utilizado siempre con relación al rechazo por establecer alianzas permanentes con América Latina más que en otros aspectos. Creemos, como lo señala Alberdi que en esa política existió una “contradicción entre la abstención en el Pacífico y la intervención en el Atlántico” (Ferrari, 1981: 51). Aunque tras la unificación, la relación con Chile empieza a ser evaluada dentro de un esquema de equilibrio regional.

Mitre no quería entrometerse en cuestiones ajenas al comercio porque le podía traer costos políticos y entorpecer el desarrollo económico. Este claro desentendimiento de los asuntos del litoral Pacífico, fue de la mano de un excesivo interés en el Atlántico por que éste era la vía por la cual las mercaderías llegaban a Europa.

Equilibrio regional: el predominio de los intereses atlánticos de la Guerra del Paraguay

En ese sentido la Guerra del Paraguay (1865-1870) debe entenderse, entre otros aspectos, como el establecimiento de un equilibrio en el Atlántico, tanto la historiografía liberal como la revisionista hicieron hincapié, aunque desde criterios radicalmente opuestos. Lo que hizo estallar el conflicto no fueron

4. Pero este no fue ratificado por el Senado argentino formado mayoritariamente por los mitristas.

5. Este esquema es propio de los pensadores realistas.



éstos, sino la actitud mitrista respecto al Paraguay vinculando este conflicto al proceso de formación y consolidación del Estado Argentino: “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra” este “*dictum* fue especialmente válido respecto de aquel embrionario Estado Argentino de tiempos de Mitre” (Cisneros, 1998: 41).

Los asuntos del estuario del Plata habían sido regulados exclusivamente por Brasil y Argentina, a partir de su crecimiento, Paraguay que había desarrollado un modelo cerrado de crecimiento, similar al de Alemania o Japón, alternativo al liberal imperante en los otros países de la región, pretendió sumarse a ese grupo, cuando trató de inmiscuirse a través de establecer una alianza con los blancos uruguayos. Este intento paraguayo por intervenir en los asuntos de Uruguay, era la manifestación de sus deseos de influir en el Río de la Plata, era, para Ferrari “una tentación absurda” (Ferrari, 1981, 49).

Tras el derrocamiento del gobierno blanco por los colorados, apoyados por los mitristas y el Imperio Brasileño, todos ellos firmaron el acuerdo de la Triple Alianza donde se comprometieron que en caso de agresión de un tercer país, obviamente el Paraguay, reaccionarían conjuntamente, se estableció la necesidad de un cambio de gobierno en Paraguay, y la delimitación de territorios en conflicto con ese país, tanto por parte de Brasil (el Mato Grosso, fue un punto de fricción, muy dependiente del tráfico fluvial para comunicarse con Brasil) como de Argentina (las zonas del Chaco y la Candelaria).

La negativa argentina, sustentada en su proclamación de la neutralidad en el conflicto de la Banda Oriental, motivó la invasión de nuestro territorio, y con ello se desencadenó el conflicto. Pero, como ya lo dijimos, en realidad lo que se estaba poniendo en juego era la búsqueda de un equilibrio regional en el Este del continente –cosa que siempre interesó a los políticos argentinos–.

Los objetivos de la guerra eran, además de los objetivos ya señalados en el tratado, impulsar la libre navegación de los ríos que Paraguay negaba, la carga de la deuda bélica, la subordinación de Uruguay y el derrocamiento del Mariscal López.

Al finalizar el mismo, los brasileños instalaron un gobierno provisional que entró en disputa con la Argentina por el área fronteriza entre el río Paraguay y el Pilcomayo. La actitud expresada por el canciller de Sarmiento,

Mariano Valera, de “la victoria no da derechos” llevó a ver las disputas sobre cuestiones de límites como de fuertes pérdidas (Figari, 1993: 121). Aunque para Escudé y Cisneros este proceso fue exactamente contrario fundado en que los objetivos de Varela eran: evitar que Paraguay se convierta en un protectorado Brasileño; era una guerra contra López no por disputas territoriales; y, atraer al Paraguay al área de influencia argentina. Aquel territorio fue sujeto al arbitraje del presidente norteamericano Hayes “quien dictó sentencia a favor de los reclamos de Asunción” (Paradiso, 1993: 29). Aunque nuevamente Cisneros entiende que esta guerra permitió a Mitre

derrotar o neutralizar a sus poderosos enemigos internos, para asegurarse el dominio de vastos territorios tobas (Formosa) y guaraníes (Candelaria y Santo Tomé) antes dominados por Paraguay y para consolidar su propia y frágil unión previa al conflicto. (Cisneros, 1998: 49)

1880-1916: el auge del modelo clásico ⁶

Durante el fin de la administración de Avellaneda se realizó la conquista al desierto que transformó a la Argentina, ya que por un lado terminó como una frontera interna, y por otro el Estado comenzó a disponer de muchos recursos por los nuevos territorios incorporados a la producción a costa de la matanza indígena.

La construcción de un orden político interno fuertemente centralizado, fue llevado a cabo por el liberalismo. Éste se enraizaba en el pensamiento unitario, producto en parte de una coyuntura (la guerra de la Independencia) y de circunstancias estructurales como puede ser la tradición hispánica (fuertemente autocrática). De ahí la particularidad asumida por nuestros liberales según lo explica Ricaurte Soler (Soler, 1986: 146-7). Pero fue precisamente en esta etapa (c. 1880), que además de esos factores, debemos agregar la acción del positivismo comteano. Por ello, el liberalismo “estaba indudablemente capacitado para articular una serie de temas y de categorías

6. Incluso para Escudé y Cisneros, en este tiempo comenzó la Argentina consolidada (1881-1942). Sus inicios delimitaron “algún grado de estabilidad territorial y política”. En la integración al mercado mundial el país se vincula con las economías centrales. Estos autores lo analizaron desde la teoría de la dependencia aunque en un marco de mayor paridad que la actual. (Cisneros y Escudé, 1998: I, 16-17)



legitimadoras de la preeminencia de un Estado fuertemente centralizado” (Soler, 1986: 146-7).

Pensamos que la actitud centralista del liberalismo se debió a lo que Hannah Arendt señaló como “la expansión del poder político sin la fundación de un cuerpo político.” (Arendt, 1982: 194). En nuestro caso la expansión del poder político estuvo dada por el proceso de nacionalización (formación de un gobierno nacional fuerte, capitalización de Buenos Aires, nacionalización de las rentas de la Aduana) y también por las campañas a la Patagonia y el Chaco Austral que fueron aspectos que marcan el nacimiento de la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX.

Desde la primer presidencia de Roca, el sistema político se fue cerrando sobre sí mismo. Con la elección de su cuñado Juárez Celman como su sucesor. No fue casual que en 1890, durante el mandato de éste último, se produjo “el punto más alto de la influencia spenceriana en la política económica y religiosa del gobierno argentino” (Mayo y García Molina, 1988: 9), y las reacciones contra ellos, cuando tuvo lugar la Revolución del Parque. Allí se exteriorizaron dos cosas: la reacción frente a la mala estructuración espacial de la Nación en torno a los intereses agroexportadores;⁷ y la crisis del sistema político imperante basado en la corrupción y el fraude necesario para mantenerlo (Romero, 1986: 188).

La división de este período en dos respondió a que de los cinco factores ya señalados, muchos se consolidaron, restando algunas cuestiones referidas a lo territorial (con Brasil y Chile) y la transformación de la dirigencia de elite a oligarquía.

En este último aspecto, los hombres del ochenta, tras la consolidación del Estado Nacional, desvirtuaron los planteos iniciales de la generación anterior. Como sostiene el autor mexicano Abelardo Villegas:

Los políticos del 80 [...] creían que el gobierno era patrimonio suyo y no sólo echaban mano de una legislación restrictiva, sino también se falseó el pensamiento de Alberdi. (Villegas, 1986: 186).⁸

7. Denunciado por Alem hacia 1880 en la cuestión de la capitalización de Buenos Aires (Alem, 1988, 25-107) y tomado por quienes serán radicales, ya que este partido se fundó en 1891.

8. Si bien es cierto que esta tendencia ya se había manifestado en las presidencias históricas.

Incluso José Luís Romero, también se percata de este cambio cuando dice que:

elevada a la categoría de oligarquía [...] la antigua elite republicana comenzó a precisar su posición y su conducta, una vez que descubrió que tenía en sus manos los instrumentos que podían asegurarle el goce de sus privilegios. (Romero, 1986: 185)

Desde la acción de la política exterior, el presupuesto inaugurado por los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda “política exterior y mercados”, aunque continuado bajo el lema de “Paz y Administración”, debe ser matizado con los presupuestos de equilibrio de poder iniciadas desde Roca por las políticas de consolidación territorial y reafirmadas sobre todo por el canciller Zeballos.

Ese proceso económico generó una modernización con las actividades agrícola-ganaderas, la extensión de las vías férreas, con el endeudamiento externo, la vinculación con Gran Bretaña y la llegada masiva de inmigrantes.

En la década del ochenta del siglo XIX se produjo uno de los períodos de mayor crecimiento económico en la historia económica argentina pero éste tenía dificultades: el importante aumento de la deuda pública nacional por las diversas fuentes de emisión de monedas sin el debido respaldo, y también en el fortalecimiento de un esquema periférico de nuestra economía. Todos estos aspectos potenciaron la necesidad de financiamiento externo constante y, cuando ese flujo se cortó en 1890, se afectó a la actividad económica.

A diferencia de otras economías de exportaciones agrícolas desarrolladas en la periferia, las cuales eran principalmente monoproductoras, las exportaciones argentinas mostraron ser versátiles, como se lo puede observar en el siguiente cuadro:

PRODUCTOS EXPORTADOS (en miles de toneladas métricas)						
AÑOS	Cueros	Lana	Trigo	Lino	Maíz	Carnes
1875-79	70	90	6	-	13	34
1885-89	85	129	111	51	277	45



1895-99	100	211	801	209	910	95
1900-04	100	178	1.591	475	1.518	161
1905-09	125	135	2.277	679	3.194	437
1910-14	181	130	4.448	1.618	5.521	805

Fuente: Gerchunoff y Llach (1998: 35).

Además de esta diversidad existieron productos claves que impulsaron el crecimiento y la modernización, como lo señala Díaz Alejandro:

En 1890-94 el trigo se convirtió en un producto predominante; en 1900-1904 tanto el maíz como el lino habían adquirido, cada uno por separado, tanta importancia como los cueros; y finalmente, en el período 1910-1914 las exportaciones de carne congelada eran casi tan importantes como las de lana. Lanás, cueros y carne salada constituían en el período 1910-1914, solo una cuarta parte del valor de las mercancías exportadas. (Díaz Alejandro, 1980: 371)

Aunque este carácter dinámico estuvo limitado al ámbito agrícola que en 1913, totalizaba un 90% de nuestras ventas al exterior y de las cuales el 85% tenía por destino las economías europeas.

Afiliación a la esfera de influencia británica: inversiones y comercio

En el caso particular de Gran Bretaña, principal objetivo de esta política, nuestras ventas de comercio exterior crecieron entre 1880 y 1910, resultado de los nuevos productos exportados⁹, se ubicó en un rango menor del 20%, promediando el 40% del total y como proveedor se mantuvo en el orden de un 30%.

AÑOS	RED FFCC		COMERCIO EXTERIOR		
	RED FFCC (en miles de Km.)	Exportaciones de cereales en miles de toneladas	Exportaciones en millones de pesos*	Importaciones en millones de pesos	Saldo comercial en millones de pesos

9. Se debió en gran medida al desplazamiento de los productos exportables del modelo saladeril (cuero, tasajo y sebo) por los nuevos (lana, cereales y carnes).

1865-69			69	86	-18
1870-74			89	131	-42
1875-79			105	102	3
1880-84			139 (28%)	152	-13
1885-89	6,5	389	195	270	-74
1890-94	12,7	1.038	234 (41 %)	223	11
1895-99	15	1.711	298	241	57
1900-04	17,7	3.011	448 (45 %)	295	163
1905-09	22,2	4.825	761	607	154
1910-14	31,1	5.294	980 (53 %)	932	48

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, (1998) y Rock (1989)

* en porcentaje la participación británica

El capital británico también tuvo un ritmo creciente, entre 1862 y 1873 ascendió a 23 millones de libras, en 1880 llegó a 104, una década después a 157, llegando en 1910 a representar “6 y 7 veces el total del comercio entre la República Argentina y el Reino Unido” (Ferns, 1980: 641). La inversión, el otro elemento central en la expansión europea de entonces, para el caso de Inglaterra se concentró en tres rubros: bonos de la deuda pública, servicios públicos (principalmente en ferrocarriles) y obra pública.¹⁰

Desde lo político “la política del gobierno británico estaba dirigida a una disminución de los compromisos políticos en América”. Prueba de ello fue la actitud asumida ante la crisis de 1890, cuando la Argentina no pudo cumplir con sus compromisos externos y los banqueros británicos presionaban a su gobierno para que interviniera, como lo había hecho en otros lugares del mundo, y éste se negó (Ferns, 1980: 642).¹¹

10. Las inversiones en ferrocarriles que eran importantes y apuntalaban el modelo agro exportador.

11. Como ya lo indicamos, si bien existía una abstención de intervención británica, problemas como el tratamiento que las potencias imperialistas europeas daban al pago de la deuda (en los casos de Egipto y Venezuela, por ejemplo), era seguida con mucha atención y preocupación en Buenos Aires. Como lo demostró la declaración de la recientemente creada Unión Cívica Radical de noviembre de 1891 y firmada por Leandro Alem cuando se señaló que: “en el momento que debíamos trazar la página más brillante de nuestra historia [...], esta tierra es la parte más privilegiada del planeta, malos gobiernos nos han puesto en peligro de aparecer ante el mundo, como una sociedad de hombres sin conciencia, sin justicia y sin libertad. Hoy, la República Argentina, lo decimos con dolor, está hondamente



A pesar de la creciente influencia británica, estos nunca utilizaron la fuerza contra la Argentina. Ante esta posibilidad, el gobierno de Buenos Aires tuvo dos estrategias contrapuestas para prevenirlo, por un lado el desarrollo de poder militar (como lo demostraron las carreras armamentísticas con Chile y Brasil) y el afianzamiento de paz por medio del Derecho Internacional.

Oposición a Estados Unidos: proteccionismo e intereses argentinos y británicos en el Hemisferio

Como ya lo observamos, la existencia de un carácter competitivo de las economías argentinas y norteamericanas, existió otro elemento: la forma de administración de los espacios no formales de sus imperios.

El primer enfrentamiento con los norteamericanos tuvo lugar en la Primera Conferencia Interamericana de 1889. Estos impulsaron esta reunión con los objetivos de promover la paz y la prosperidad hemisférica, la formación de una Unión Aduanera, comunicaciones más frecuentes¹², un sistema de reglamentación común, además de unificar los sistemas de pesas y medidas, moneda común y un sistema de arbitraje. De todos ellos, el proyecto de Unión Aduanera que implicaría entrar en su órbita económica, y obviamente esto se contraponía con las políticas que la Argentina tenía con relación a Europa, por eso boicoteó dicha reunión, cosa que sorprendió a los norteamericanos.¹³

Incluso este fracaso influyó en las tres reuniones siguientes en México (1901-1902), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910) “fueran meramente retóricas y ceremoniosas” (Mac Gann, 1980: 661). Pero no estuvieron ausentes las dos características que marcaron las relaciones entre la Argentina en particular, y la región en general, con los Estados Unidos: la oposición

comprometida, y algunos diarios europeos, se han atrevido a indicar lo que en todo caso rechazará indignada la República y la América, la formación de comités internacionales para intervenir en sus finanzas, como se hizo con Turquía y Egipto” (Alem, 2004: 49).

Esta preocupación, tiene un carácter medular en momentos de la crisis del noventa.

12. Entre Buenos Aires y Nueva York no había una vía directa de comunicación y por ejemplo en 1884, en plena expansión comercial no ingresó un solo buque de bandera norteamericana en nuestro principal puerto.

13. Para algunos autores esta contraposición era producto del aislamiento hemisférico de nuestro país. (Ferrari, 1979, 11)

al proyecto de éstos últimos de seguridad hemisférica y la afirmación del principio de no intervención.

Desde el punto de vista militar fue interesante el intento de compra de buques de guerra a ese país a principios de siglo en la época del balance de poder con Chile y Brasil.

El nacimiento del triángulo

Mientras tanto los norteamericanos afirmaron su hegemonía en Centro América y el norte de América del Sur. Desde el punto de vista comercial, recién en 1895 empezó a crecer significativamente al abolir los impuestos a la lana, y en 1913 las carnes ayudaron a incrementar e intensificar este comercio. Por otro lado, la Argentina desarrolló actividades agrícolas que necesitaron de la maquinaria norteamericana, que era de mejor calidad que la británica, las compró cada vez más generándose un déficit mayor con EE.UU. que era compensado por el aumento del superávit inglés, ya que sus ventas se incrementaron y sus compras disminuyeron.

Pero a pesar de esta fuerte oposición política:

Los Estados Unidos siguieron penetrando en la economía argentina durante la primera década de este siglo en áreas como la industria de la carne –con tecnología innovadora– y establecieron en 1914 la primera sucursal de un banco de los Estados Unidos en el extranjero. (Mac Gann, 1980: 661)

La inversión norteamericana se caracterizó a diferencia de la británica por ser una inversión en industria y servicios públicos. Las primeras giraron en torno a la exportación de carne generando un proceso de concentración y especialización de la economía ganadera argentina. Concentración que se reflejó en la disminución de la cantidad de frigoríficos de capital nacional en beneficio de los estadounidenses e ingleses a partir de la práctica del dúpning. La especialización viene dada por la segmentación en la industria ganadera en criadores e invernadores.¹⁴

Un dato interesante es que, a pesar de la hostilidad política que tuvo un sustento económico muy claro, los norteamericanos seguían invirtiendo igual, producto de la triangulación comercial, naval y de inversión.¹⁵

14. Esta división llevó a que ambos sectores tuviesen diferentes actitudes políticas.

15. La descripción de estos triángulos está en Fodor, J. y O'Connell, A. (1973).



Aislamiento de América Latina: la Doctrina Drago.

La doctrina Drago, surgió tras la intervención militar europeas en 1902 ante el default de la deuda por parte de Venezuela. Inglaterra, Alemania e Italia decidieron impulsar por iniciativa del Káiser Guillermo, un bloqueo contra Venezuela para obligar a su pago, situación que causó gran revuelo en la Argentina que era el principal deudor regional. Al observar que Estados Unidos no se entrometía¹⁶, el canciller Luís Maria Drago envió una exposición al Secretario de Estados del presidente Theodore Roosevelt, y le reclamó una aplicación de la doctrina Monroe, dado que los derechos soberanos de Venezuela no podían ser menoscabados a causa de su deuda pública.¹⁷ Con ello, el ministro de Relaciones Exteriores argentino alcanzó dos objetivos: hacer explícita la oposición norteamericana al bloqueo y definir la aplicación de la Doctrina Hemisférica.

Aunque muchos la interpretan como una muestra de latinoamericanismo, en realidad el rechazo a esta metodología de cobro compulsivo de deudas tiene su origen en que:

la Argentina era el país deudor más importante de Gran Bretaña y el gobierno temía que pudiera producirse en la Argentina una intervención británica similar a la venezolana. (Puig, 1975: 13)

También fue un intento de poner límites, a través del derecho, al accionar de las potencias sobre los débiles países del cono sur.

Las cuestiones de límites: ¿pérdida o expansión?

Los problemas limítrofes con Chile tienen dos hitos importantes durante las dos presidencias de Roca. El primero de los logros obtenidos en materia de límites con Chile fue durante la primera (1880-1886), con la firma del Tratado de 1881 donde se establecieron “los principios básicos en función de los cuales los dos países resolverán sus problemas de límites durante el siglo siguiente” (Fraga, 1996: 7). Además se consolidó el territorio patagó-

16. La situación de Washington era complicada, ya que había sostenido la Doctrina Monroe —que implicaba la exclusión de la intervención europea en América— pero en este caso, el hecho que Venezuela fuera deudor, como muchos otros países de la región que le debían a Estados Unidos, impidió una definición categórica inmediata.

17. Este documento fue concebido con un fin político, más que jurídico (Ferrari, 1979: 13).

nico como propio, y se fijaron las altas cumbres como divisorias entre los dos países, pero otorgando a Chile el estrecho de Magallanes y limitándolos al Pacífico.

Desde el punto de vista estratégico el acuerdo fue un acierto, aunque el impulso dado por Roca tuvo que ver con su consigna de “Paz y Administración” que permitió continuar con el crecimiento económico del país más que con cuestiones territoriales.

Un aspecto para resaltar es el hecho de que a la hora de firmar el Tratado de 1881, la diplomacia chilena se encontraba en una situación de debilidad por la Guerra del Pacífico, aspecto que mejoró la posición de Argentina.¹⁸

Prueba de ello fue que tras este acuerdo existe una constante intención chilena de reever el Tratado, como por ejemplo en 1893 se firmó un Protocolo Adicional al Tratado de 1881 que fijó el principio bioceánico y se designó al Rey británico como árbitro para las disputas de interpretación de dicho instrumento en 1896.

Durante el período que media entre sus dos presidencias existió una alianza entre Chile y Brasil, que funcionaba como un reflejo del gran juego de las potencias europeas, y el resquebrajamiento de la fórmula política exterior y mercados. Además de una carrera armamentista en la región, la armada chilena “aventajaba a la Argentina en una proporción de casi dos a uno. Durante la presidencia de Uruburu, la situación cambió radicalmente” (Ferrari, 1980: 679). En esta época se instrumentó el servicio militar obligatorio en la Argentina como así también una modernización del Ejército.

En la segunda presidencia de Roca, éste vuelve a negociar sobre la base de las ideas que lo impulsaron en 1881. Además, para evaluar la situación había que tener en cuenta la dimensión del conflicto entre ambos países, ya que:

la relación de fuerzas entre ambos era bastante similar. Chile superaba los tres millones de habitantes mientras que la Argentina no llegaba todavía a los cuatro millones,

18. Esta guerra duró cuatro años y generó grandes pérdidas a los países involucrados. Pero engrandeció a Chile territorialmente y convirtiéndola en la primera potencia sudamericana del Pacífico.



dado que no había recibido todavía la afluencia masiva de la inmigración que se daría durante la primera década del siglo xx. (Fraga, 1996: 55)

La firma de los pactos de Mayo garantizaban “por décadas una cordial relación con Chile, se inscribía en dos constantes de la política exterior argentina, el pacifismo y el aislacionismo” (Ferrari, 1980: 684).

Tanto Escudé, como Fraga intentan refutar la tesis de la debilidad territorial como tendencia profunda de la política exterior argentina. Creemos que si bien existen elementos para tener en cuenta hay que ubicarse en un lugar intermedio entre un nacionalismo xenófobo que sustenta la depredación territorial y una postura antitética como la de Carlos Escudé.¹⁹

Por otra parte, en la segunda presidencia de Julio A. Roca (1898-1904) con los Pactos de Mayo se encauzaron “los conflictos pendientes derivados de la diferencia de interpretación sobre el Tratado de 1881” (Fraga, 1996: 7). Sin lugar a dudas, la presencia de Roca fue determinante en ambos acuerdos y su concreción, dentro de una de las tesis por la cual:

Roca es quien más sistemáticamente propició los acuerdos y las negociaciones para mantener la paz, pese a ser un militar de carrera y alguien que podría haber usufructuado del prestigio derivado de una campaña militar exitosa. (Fraga, 1996: 7)

En 1902 se firmó un acta aclaratoria tendiente a hacer efectiva la paridad entre las escuadras argentinas y chilenas, a partir de la venta de acorazados que ambos países habían comprado y el desarme de dos naves, una de cada uno.

Estos acuerdos motivaron la crítica del radicalismo, donde el radicalismo pasó de una posición realista en la oposición a una idealista cuando fue gobierno.²⁰ No nos parece que ello ocurrió así. El reclamo de una política de

19. Los problemas interpretativos en torno a la cuestión territorial están abordados en el capítulo específico.

20. En él señala el Manifiesto del Comité Nacional, al reorganizarse (29 de febrero de 1904): “Nuestra marina [...], en la que el país cifró sus más legítimas esperanzas, llevándola con generoso esfuerzo a descollar entre todas la de Sud América, después de haber enterrado en pactos internacionales recientes el predominio obtenido, ha contemplado con rubor que el importe de sus mejores unidades, enajenadas con pretexto de economía, ha ido a reforzar el cálculo de recursos de un presupuesto exorbitante.

El examen de la gestión diplomática anota la novedad de los viajes presidenciales suntuosos a las naciones vecinas. Lo inusitado de este acto hizo suponer trascendentales proyectos de política exterior para mayor prestigio de la República. Como resultados, la opinión señala la pérdida de nuestra influencia en América, la restricción parcial por diez

poder tiene para Paradiso sólo un significado de oposición, pero nos parece que existen por lo menos dos elementos más para tener en cuenta.

El primero fue la existencia de un reclamo generalizado desde varios sectores y personalidades políticas en la necesidad de una política de poder, como por ejemplo Zevallos, aunque en otros términos a los que sostiene el documento (Etchepareborda, 1978: 4). Incluso esta política desde los diferentes gobiernos ya había sido adoptada desde principios de siglo, produciendo una variante significativa en el presupuesto de “política exterior y mercados” como lo sostienen el mismo Paradiso (1993, 17-61) y Etchepareborda (1978) entre otros.

Y el segundo elemento tiene que ver con la emergencia de una tendencia realista dentro de la UCR, de la cual el documento es una constatación, y las personalidades de las que nos habla Paradiso formaron parte de esta posición dentro del partido.

El arbitraje de Eduardo VII resolvió con un laudo la disputa territorial al sur del Neuquén, en donde de los noventa y cuatro mil kilómetros fueron adjudicados a Chile unos cincuenta y cuatro mil y el resto para la Argentina.

Con Brasil las cuestiones de límites tuvieron su centro en Misiones. En 1889 se firmó un tratado de arbitraje sobre las zonas en litigio, designando como mediador a los Estados Unidos. Aunque, “Zevallos se esforzó por neutralizar este traspíe” (Ferrari, 1981: 51). Finalmente, el Presidente Cleveland cedió el territorio en favor de Brasil.

En el caso de Bolivia, con la cuestión de límites:

se firmó un *modus vivendi* en junio de 1888, y un año más tarde el Tratado definitivo de límites Quirno Costa-Vaca Guzmán, por el cual la Argentina renunciaba a Tarija y a parte del Chaco, y Bolivia a la Puna de Atacama. La ratificación y canje de esta transacción no se produjo hasta 1893, una vez modificada la redacción original, ya que el Senado argentino insistió en armonizar ese convenio con el Tratado argentino-chileno de 1881, y sobre todo, con la teoría de las altas cumbres. (Ferrari, 1980: 679)

Este acuerdo quedó sujeto a la negociación con Chile resuelta por arbitraje inglés, donde finalmente la Argentina conservó dos tercio de los territorios en disputa.

años de nuestra soberanía al arbitrio de una potencia extraña y nuevos desmembramientos territoriales” (Paradiso, 1993: 63-4).



Equilibrio regional: del predominio de los Intereses Atlánticos al ABC

Para Tokatlián, existen dos elementos que determina la aparición de la rivalidad de los primeros años del siglo xx: la ley de armamentos navales de Brasil y el despliegue de su estrategia principal de Gran Bretaña a Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2002: 409-10). Uno de los impulsores de esta rivalidad fue Zeballos, cuando asumió como canciller de Figueroa Alcorta, quien impulsó una política de poder, basándose en:

un plan con el que se proponía dejar aislado a Brasil y que confirma su inclinación por procedimientos políticos que sus contemporáneos pacifistas calificarían de “arteros y maquiavélicos”, pero que era de uso común en la diplomacia europea. Se trataba de recomponer las relaciones con Paraguay y Uruguay y, fundamentalmente, de concertar una alianza con Chile para presentarse conjuntamente frente a Brasil y presionarlo para que desistiera de sus objetivos armamentistas. (Paradiso, 1993: 41)

Existió también como con Chile una carrera armamentista a principios de este siglo que perduró hasta 1914, pero luego cuando desaparecieron los motivos “de perturbación y apaciguamiento de ánimos” Brasil, la Argentina y Chile:

retomaron las líneas de una política conjunta que pronto ofrecería sus frutos más notorios: la mediación en el conflicto mejicano-norteamericano y el tratado pacifista llamado precisamente A.B.C. (Ferrari, 1980: 690)

Este acuerdo significó un cambio de los lineamientos externos, tanto de nuestro país como de Brasil.²¹ Fue auspiciado por el presidente Roque Sáenz Peña para establecer un ámbito cooperativo que le permitiera ganar poder frente a los Estados Unidos.²²

La firma de este tratado en 1915 estableció que para la resolución de conflictos entre los socios, la elaboración de investigación, y una vez concluida esta, cada parte recuperaría “su libertad de acción”.²³ Este acuerdo contó

21. El Barón de Río Branco promovía el acercamiento a los Estados Unidos y reforzar los lazos con Paraguay y Uruguay para recobrar influencia en la Cuenca del Plata, como así también forjar una alianza con Chile.

22. Si bien Argentina y Brasil percibían las bondades mutuas de este tipo de acuerdo, la diferencia en cuanto a sus objetivos (mientras Brasil pretendía complementar la compatibilidad de su política hacia los Estados Unidos, la Argentina buscó lo contrario, ganar poder para continuar con su oposición) hicieron que esta alianza terminase en un fracaso.

23. Por lo que sostuvo Gustavo Ferrari, esta fórmula era de un rango menor a la fórmula de arbitraje y conciliación que era empleada predominantemente en la política exterior argentina. (Ferrari, 1981: 70)

con la oposición del radicalismo que señaló la distinción entre estos socios y el resto de los países de la región, y otros sectores que argumentaban que la Argentina podía ser vencida “por dos votos (Chile y Brasil) contra uno” (Ferrari, 1981, 70).

Esta política de paz y administración encontró en la Primera Guerra Mundial, el primer cimbronazo al esquema de la política exterior tradicional, ya que empezó a cambiar el escenario internacional. Aquí, los conservadores como después los radicales, tendrán una actitud neutral “como evidencia de la adhesión del país a los principios de cortesía internacional” y especulando “con que los principales lazos o esquemas comerciales del país seguirían siendo los mismos” (Tulchin, 1990: 57). A pesar de los incidentes que existieron, como el fusilamiento del Cónsul argentino en Bélgica a manos de las potencias centrales²⁴ y el apresamiento por parte de los británicos del velero “Mitre” que se dirigía a Alemania,²⁵ no se puso en objeción la decisión sobre el conflicto.

24. Las potencias centrales elevaron sus disculpas y el caso fue cerrado.

25. El Foreign Office no dio una explicación satisfactoria de la situación, pero liberó el buque a cambio de la renuncia a reclamos de daños morales o económicos.



CAPÍTULO III

LOS ATISBOS AUTONOMISTAS: LAS POLÍTICAS EXTERIORES DE LOS GOBIERNOS RADICALES (1916-1930)

Bárbara Bravi
Natalia García
Agustina González Ceuninck
Pilar Rafanelli
Victoria Zapata
María Delicia Zurita

En 1916, con el triunfo del radicalismo se abrió una nueva etapa en la vida política argentina signada por el ingreso en un régimen democrático a través del sufragio universal, secreto y obligatorio que se lograra por medio de la sanción de la Ley Sáenz Peña. Esto se dio en el marco de grandes cambios que se venían gestando a nivel interno de índole social, política y económica, promovidos en parte por el mismo modelo agroexportador imperante, pero que también eran reflejo de las transformaciones en el orden internacional.

Si bien la llegada de Yrigoyen al poder no supuso una ruptura total con las orientaciones básicas de la política exterior, los radicales le imprimieron a la misma características propias, derivadas de sus particulares perspectivas ideológicas (lo cual se manifiesta en las ideas de soberanía económica y de personalidad moral de la Nación) y también del nuevo contexto externo: principalmente el estallido de la Primera Guerra Mundial. Las consecuencias de la misma, le otorgaron a la Argentina ciertos márgenes de maniobra que le permitieron crear una estrategia de relacionamiento particular. En

este sentido es que este período puede ser caracterizado como de “atisbos autonomistas”, ya que se trató de superar la fuerte vinculación a la esfera de influencia británica y las pretensiones hegemónicas derivadas de las políticas llevadas a cabo por EEUU.

1916-1922: Krausismo y pragmatismo en tiempos de paz y guerra: la primera presidencia de Yrigoyen

Durante su primera presidencia Yrigoyen mantuvo estrechas relaciones con las naciones vecinas. Esto se enmarca en una fuerte apertura hacia Latinoamérica en pos de crear vínculos de solidaridad como lo indica José Paradiso.

Un hecho trascendental de la política exterior de Yrigoyen fue su postura neutral ante la Primera Guerra Mundial lo que llevó acalorados debates dentro del seno del gobierno. La neutralidad respondió por un lado, al ideario krausista al que el Presidente adhería y por otro lado, a tratar de explotar las excelentes oportunidades económicas que le brindaba el conflicto bélico. En este sentido, la guerra sólo era una situación anormal teniendo en cuenta la visión krausista del mundo que encuentra la relación entre los estados como armónica y no como un conflicto.

Si bien se mantuvo la “neutralidad”, en lo que respecta al comercio esta posición se puso en jaque cuando en el marco de la guerra submarina iniciada por el Imperio Alemán se hundieron tres veleros de bandera argentina “Monte Protegido”, “Oriana” y el vapor “Toro”. Estos sucesos tuvieron una fuerte repercusión tanto en la administración yrigoyenista como en la opinión pública. Desde el gobierno se realizaron reclamos por vía diplomática exigiendo reparaciones económicas y un pedido de disculpas a los que el Imperio Alemán respondió aceptando algunos planteos y no dando lugar a otros. La prensa y distintas instituciones presionaron para que se declarara la guerra a Alemania, sin embargo Yrigoyen se mantuvo firme en su posición de neutralidad.

Siguiendo la opinión de Paradiso, el presidente intentó darle al neutralismo una dimensión latinoamericana. Esto último quedó demostrado en las gestiones que realizó el gobierno para convocar en 1917 un Congreso de Neutrales y en las declaraciones que Yrigoyen hizo ante el Parlamento:



el Gobierno ha considerado que los pueblos de América, vinculados por identidad de origen e ideales, no deben permanecer aislados unos de otros ante la actual convulsión universal, sino congregarse a efectos de uniformar sus opiniones y coordinar en lo posible el pensamiento común en la situación que atraviesa el mundo. (Paradiso, 1993: 64-65)

El congreso finalmente no se realizó porque Washington no dio el consenso para su ejecución debido a que a principios de 1917 había entrado al conflicto.

A pesar de que el congreso de neutrales quedó sólo en los planes, Yrigoyen reafirmó la amistad con los países vecinos e intentó crear las bases de una entidad americana a través de la cual se pudiera hacer contrapeso a la creciente influencia norteamericana.

En este sentido el gobierno argentino se contactó con los gobiernos chileno y boliviano en busca de salidas para la producción del interior por los puertos del pacífico a fin de restablecer los vínculos económicos del noroeste argentino con el norte chileno, así como también las regiones de Chaco y Formosa para reactivar económicamente la región.

Los diferentes sectores de la sociedad argentina estaban divididos, algunos apoyaban a los aliados, mientras que otros estaban a favor de la causa alemana. Hay que destacar que además de las simpatías o adhesiones ideológicas estaban en juego principalmente intereses políticos y económicos. Dentro del seno de los partidos políticos también hubo opiniones encontradas con respecto a la cuestión de la guerra, como por ejemplo en el caso del Partido Socialista que debió realizar un congreso para conciliar posiciones lo que resultó un fracaso.

La opción a la neutralidad que eligió el gobierno se hizo notar en el Congreso ya que en el Senado Joaquín V. González realizó una presentación pidiendo la suspensión de las relaciones diplomáticas con Alemania. Si bien el proyecto fue aprobado por ambas cámaras el poder ejecutivo desestimó las votaciones. Mientras tanto el por entonces ministro argentino en París, Marcelo Torcuato de Alvear le sugería al presidente que proceda en contra de los intereses de Alemania.

Otro episodio vinculado a la guerra fue la actitud de Yrigoyen frente a la *Liga de Naciones*. Nuestro país había sido uno de los países neutrales invitados a examinar el estatuto de la entidad y adherir a ella como miembro originario. Si bien la invitación fue aceptada, el presidente condicionó

la participación de la Argentina al reconocimiento de los principios de universalidad de la Liga y la igualdad de todos los Estados soberanos para ser admitidos en la misma.

Si bien Yrigoyen entendía que era importante que la Argentina participe de la Sociedad, creía que ésta no debía quedar subordinada a la voluntad de los países que habían ganado la guerra, y debido a sus convicciones ordenó a Pueyrredón, quien presidía la delegación nacional, que informe a la Asamblea el retiro de la Argentina. La razón: la Sociedad de las Naciones se declaraba universal, pero no incluiría a los países que habían perdido la guerra.¹

Alvear no estuvo de acuerdo con esta decisión de Yrigoyen, por lo que al respecto escribió en una carta dirigida al mismo lo siguiente:

Maestro, daos cuenta [...] Marchamos hacia el abismo [...] El mundo alrededor nuestro edifica la ciudad de bronce, mientras nosotros vamos al desierto. (Alvear, 2000:572)

Sin embargo Yrigoyen estaba convencido de los ideales que defendía y Alvear no lograría modificar su decisión.

El Canciller Honorio Pueyrredón en la primera Asamblea realizada en Ginebra en noviembre de 1920 mencionó el arbitraje obligatorio, la doctrina Drago y los acuerdos de desarme firmados con Chile en 1902 como antecedentes de la posición que defendía los principios de universalidad y que avalaban la posición tomada por nuestro país en la Liga de las Naciones.

La firme postura del gobierno argentino respecto de lo anteriormente nombrado y una evaluación de la política exterior hicieron que continúen las disidencias entre Alvear e Yrigoyen. Finalmente triunfó la decisión del presidente y por lo tanto la Argentina se retiró de la Liga de las Naciones².

La guerra también trajo aparejadas otras consecuencias en el ámbito económico. La suspensión del envío de manufacturas tuvo como efecto la falta en el mercado de varios productos y repuestos necesarios para la fabricación de ferrocarriles, tranvías y maquinaria en general. Ante este escenario nuestro país comenzó a tener mayores vinculaciones comerciales

1. "*La firmeza Argentina*", <<http://www.clarin.com/diario/especiales/yrigoyen/guerra/firmeza.htm>>

2. La postura de Alvear frente a la incorporación de nuestro país a la Liga de las Naciones se acentuará durante su mandato presidencial. Por este motivo esta cuestión será tratada con mayor profundidad en el próximo apartado.



con Estados Unidos quien reemplazó a Europa en el rol de abastecedor de manufacturas.

Esta situación llevó al gobierno a iniciar un proceso de sustitución de importaciones que fue el motor para el desarrollo de una incipiente industria nacional.

La vulnerabilidad en el abastecimiento de determinados productos comenzó a ser un tema de preocupación y en particular los insumos estratégicos como el carbón y el petróleo. En 1922 el coronel Enrique Mosconi fue nombrado para estar al frente de la Dirección de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) que se encargaba de la exploración, explotación y venta de nafta y otros derivados. Esta política se profundizará en el mandato de Alvear.

Respecto a la vinculación económica con el mundo, más especialmente con Gran Bretaña, que ha sido una relación “benéfica” para Argentina como señala Bunge:

nuestro progreso económico se debe en buena parte a nuestra fuerte vinculación comercial con Inglaterra y con otros Estados europeos [...] Y si es innegable que nuestro patrimonio nacional se ha cuadruplicado en pocas décadas se debe, en buena parte, al factor transportes, esencial para nuestro progreso. (Bunge, 2000:527)

El autor también plantea que una política económica de reacción contra estos Estados sería un error. Por eso desarrolla la idea de una nueva política que responda a necesidades nuevas, nacidas en parte, del cambio de la política económica de aquellos países en cuya órbita nos hemos movido; y esto en medida tan grande como las necesidades de perfeccionamiento propio y de elevación de nuestro nivel cultural por medio de una industrialización adelantada. Bunge observa que esto vendría a coincidir con la necesidad y la posibilidad que tiene nuestro país de vivir una vida económica más independiente que hasta hoy (Bunge: 526-527).

Al decir de Puig, nuestro país tenía una ubicación estratégica y geopolítica lo que explica la inserción periférica (Puig, 1975: 17). En esta etapa Argentina se regía por un proyecto de política exterior que encajaba perfectamente en el contexto decimonónico pero que se encontraba desfasado por importantes cambios seculares. La posición de nuestro país durante la Primera Guerra Mundial da cuenta de ello.

Así Yrigoyen mantuvo su postura de no involucrarse en las luchas de las potencias en función de resguardar los intereses argentinos desde el punto de

vista comercial en donde las exportaciones constituían una cuestión capital que había que defender. En este contexto se enmarcó, también, el impulso que desde el gobierno se le otorgó a la nacionalización de los recursos petroleros. Estos móviles económicos estuvieron acompañados por una fuerte convicción principista que delimitó los pasos a seguir en materia de política exterior durante su primera gestión gubernamental.

1922-1928: los desajustes en el triángulo, entre el bilateralismo profundizado y la diversificación comercial: la presidencia de Marcelo T. de Alvear

Finalizando el periodo presidencial de Hipólito Yrigoyen, la UCR proclamó la fórmula Marcelo T. de Alvear - Elpidio González, la cual finalmente obtuvo el triunfo en los comicios electorales, al obtener más de 450.000 votos.

De esta manera Alvear inicia el segundo gobierno radical durante el cual dicho partido sufrirá una fragmentación en dos grandes grupos: los personalistas por un lado y los antipersonalistas por el otro. Los primeros seguidores de Yrigoyen, y los últimos un grupo heterogéneo identificado con la figura de Alvear. Esta división hacia las filas del Partido Radical, tendencia marcada fundamentalmente por los estilos distintos de ambos líderes, debilitó en gran medida al gobierno, principalmente porque los yrigoyenistas conformaron la mayoría en la Cámara de Diputados.

Al respecto, en uno de sus discursos ante Congreso Nacional, Alvear expresó lo siguiente:

Lo que voy a pedirlos, si los dáis, será para que pueda realizar en bien de la República, lo que a mi no me fue dado ejecutar. Me refiero a tanta iniciativa fecunda que el Honorable Congreso tiene en sus carpetas, esfuerzos de investigación y construcción doctrinaria esterilizados porque los legisladores que compartieron con el gobierno la misión de velar por el bien público, no hallaron oportuno o conveniente prestarles su atención. Nadie nos aliviará del cargo y tristeza con que hemos de recordar lo que pudo ser y no se hizo. (Marcelo T. de Alvear, 1928)³

No obstante, muchos especialistas coinciden en que a pesar de los conflictos internos de la UCR, que se tradujeron al Congreso Nacional,

3. Discurso pronunciado por el Presidente Alvear con motivo de la apertura de sesiones del Congreso Nacional, el 28 de julio del año 1928. Véase: <<http://alvear.pais-global.com.ar>>.



durante la presidencia de Alvear la Argentina transitó un tiempo de equilibrio y orden interior.

Respecto a los temas que preponderaron en su política exterior, según Simonoff, podríamos referirnos principalmente a cinco aspectos: la cuestión del prestigio, las relaciones económicas internacionales, la relación con América, la situación en la Liga de las Naciones y finalmente las relaciones con Gran Bretaña. (Simonoff, 1999)

Siguiendo el análisis del autor, la cuestión del prestigio fue el eje que enmarcó la totalidad de su política y fue en un aspecto el lugar donde se evidenció una profunda diferencia con el gobierno de Yrigoyen. Esta cuestión fue una constante a lo largo de toda la presidencia de Alvear, y en el marco de la misma las relaciones con el mundo eran concebidas como el producto del crecimiento económico y cultural de la República, pero también de su hospitalidad.

Esta cuestión es una constante a lo largo de toda la presidencia de Alvear, y en el marco de la misma las relaciones con el mundo son concebidas como el producto del crecimiento económico y cultural de la república, pero también de su hospitalidad. Beatriz Alonso lo denomina como el “aspecto mundano” de la política exterior de este período “construida a base de delicadeza y protocolo”, tal vez producto del tiempo que Alvear pasó fuera del país. (Alonso, 1983:91)

Tal vez, esta característica respecto a la manera de ver las cosas que presentaba Alvear fue producto del tiempo que había vivido fuera del país, como embajador argentino en París o como representante argentino en la Liga de las Naciones, y de las influencias que durante ese tiempo pudo haber recibido. Alvear, incluso residía en Europa al momento de ser electo Presidente, desde donde tuvo que volver para asumir la presidencia de la Nación. Esta visión del mundo significó para el Presidente, pensar tanto la política interna como la política externa de nuestro país, intentando en ciertos casos replicar perfiles de política europea.

Si continuamos en la línea de Simonoff, veremos que esta actitud difiere de la conducta propia de Yrigoyen caracterizada por la importancia que le daba éste al concepto de personalidad moral de la Nación, producto de sus ideas afines al krausismo. En cambio en Alvear, algo más pragmático, se

“Elecciones de 1922”, 14 de diciembre 2004.

manifiestan otras presencias producto también de esa corriente pragmática y realista que convive dentro de la UCR (Simonoff, 1996).

Ahora bien, como lo hemos visto, esta diferencia entre ambas personalidades ya se había podido evidenciar con motivo de la participación Argentina en la Liga de las Naciones. Sin embargo, también sería importante reconocer que a pesar de todo, durante la presidencia de Alvear va a existir en este sentido una clara señal de continuidad de su política exterior respecto a la anterior, ya que uno de sus ministros, Tomas Le Breton, participó como delegado argentino en la organización del Consejo de la Sociedad de las Naciones en el año 1926, motivo del cual durante la reunión pronunció las siguientes palabras:

Nuestro principio doctrinario de tender a la democratización de la Liga nos hace esperar que un día todo privilegio desaparezca, alcanzándose la igualdad política y jurídica que anhelamos. Llamados a dar nuestra sincera apreciación sobre las soluciones justas y equitativas, debemos mantener el compromiso contraído espontáneamente ante la Asamblea con anterioridad a estas incidencias al iniciarse la vida de la Liga en un propósito de la más elevada imparcialidad. (Cisneros y Escudé, 1998)

En este caso, se reafirma claramente la posición tomada por el país durante el gobierno predecesor.

Durante este período también, existen dos momentos que vale la pena destacar respecto de la cuestión del relacionamiento con los países de Latinoamérica. Estos son las dos conferencias panamericanas que se sucedieron: la primera tuvo lugar en Santiago de Chile y la última en La Habana.

El caso de Santiago (1923), a la que asistió el ministro de Relaciones Exteriores argentino, Ángel Gallardo, casi llega al fracaso debido fundamentalmente a los conflictos que había con Brasil y con Chile por la carrera armamentística. En este caso en el gobierno argentino primó el criterio de armonizar políticas, siendo esta una decisión donde se percibe una diferencia con el enfoque sostenido por los radicales durante la etapa previa, cuando se reclamaba una política de equilibrio de poder (Simonoff, 1999). En este caso, se privilegió avanzar con el entendimiento entre la Argentina, Brasil y Chile y parcializar la posibilidad de conflicto con ambos países.

En cuanto a la VI Conferencia Panamericana realizada en La Habana en 1928, tuvo lugar el enfrentamiento entre el gobierno argentino y los Estados Unidos por varios motivos: por sostener Argentina el principio de no intervención en la invasión a Nicaragua, por no aceptar la Doctrina



Monroe como doctrina regional ya que la consideraba un acto unilateral de los Estados Unidos y por declararse en contra de otras disposiciones del país del Norte. Este tema le valió al Presidente Alvear el enfrentamiento con Honorio Pueyrredón, jefe de la delegación en La Habana, debido al temor de que el país quedara aislado por la posición que había adoptado la delegación (Simonoff, 1999).

No obstante, esta actitud de Honorio Pueyrredón, quien en ese momento se desempeñaba como embajador argentino en Estados Unidos, ciertamente marcó otra continuidad en la política exterior del gobierno de Alvear, en el sentido de mantener la posición de nuestro país de defender la soberanía de las Naciones.

Por esto, es acertada la conclusión a la que llega Siminoff al señalar que si bien existen diferencias entre el gobierno de Alvear y el de Yrigoyen, ambos comparten los marcos conceptuales del análisis. Sin embargo, mientras éste último sostiene márgenes de acción entre los cuales deja bien establecida su posición y no avanza más allá, en el primero existe la necesidad de actuar teniendo en cuenta los marcos internacionales.

En cuanto a los aspectos económicos del período no se puede dejar de mencionar que las relaciones a nivel internacional estuvieron fuertemente determinadas por la situación en la que se vieron envueltos los países europeos luego de finalizada la Primera Guerra Mundial. No era ajena a esto la potencia británica, rectora en ese momento de nuestra economía y la cual sufriría un claro desgaste en contraposición con la emergente potencia norteamericana, no percibida por sus contemporáneos.

Este dato es importante para entender los lineamientos que se fueron gestando en el plano económico los cuales atendieron o trataron de responder a la lógica tradicional de relacionamiento bilateral con Gran Bretaña. Pero el mundo de posguerra mostraría que los mercados deberían diversificarse si queríamos continuar en una posición importante en el escenario internacional. Es por esto, que el gobierno radical de Alvear necesitó mirar hacia el continente americano, el cual le traería de por sí dos ventajas: América Latina como nuevo mercado de ventas y Estados Unidos como fuente proveedora de inversiones.

Sin embargo, el estigma europeísta era difícil de disipar para ese entonces y no sólo por presiones internas de grupos económicos influyentes, sino también por la creencia de que Gran Bretaña ocuparía nuevamente su

lugar. Por ello esta fuente de recursos y mercado no fue abandonada. A nivel interno, sin embargo se producía una contradicción: los principales frigoríficos (en manos extranjeras) presionaban para que se mantenga una venta segura de carne enfriada hacia el gobierno británico pero esto no era compatible con las afinidades políticas. La oligarquía argentina era adepta a los lineamientos del Partido Conservador británico, pero como éste tenía una campaña de protección de la producción interna y del Imperio, se hacía más conveniente a nivel económico las negociaciones con el Partido Laborista y los industriales con intereses internacionales, ya que para ellos la carne enfriada era la base de alimento de la clase obrera que sustentaba su poder.

Se produce así lo que se ha denominado como “triangulación”: una forma de relacionamiento entre Gran Bretaña, Argentina y Estados Unidos, que incluía varios aspectos como el comercial, de transacciones de capital y naviero (Fodor Y O’Connell, 1973). Más allá de los detalles propios de cada uno de estos ítems, se puede entender esta situación como la suma de flujos unilaterales dentro del mismo triángulo. Así es que las ventas de materias primas hacia Gran Bretaña, producían un cierto superávit que le permitía a la Argentina comprar manufacturas (principalmente de origen industrial y utilizado en la esfera agro-ganadera) a Estados Unidos.

Otro de los flujos era el que provenía de las inversiones, cada vez más crecientes, de Estados Unidos hacia nuestro país. Si bien los niveles de inversiones británicas habían disminuido, no podían competir en modo alguno con el crecimiento del 25% que demostraban tener las norteamericanas y principalmente en áreas afines como ser los bonos públicos y las áreas de servicios y agroindustria. Gran Bretaña sufría una crisis en su balanza de pagos y eso le permitía a Estados Unidos exportar capital, encubriendo los desajustes producidos.

Durante el gobierno de Alvear de esta manera, se tomaron medidas proteccionistas por la crisis de 1922-1924 creando aranceles y restricciones principalmente en los sectores textil y metalúrgico. Para él, la Argentina debía salir de la estrechez en la cual se encontraba inmersa y profundizar su característica natural: ser un país agro-exportador. Y si bien las medidas proteccionistas habían sido tomadas en un momento en el cual la situación internacional lo ameritaba, las fuertes presiones de los sectores agrícolas se hicieron sentir. A partir del año 1924, con un escenario mundial más estable



y precios agrícolas favorables, se tienden a eliminar dichas medidas. Se creía que estábamos volviendo a la normalidad, pero no era así.

El último aspecto de la triangulación mencionada es el aspecto naviero. En este sentido el gran beneficiado era el gobierno británico, ya que la carga de retorno para éste era positiva. Los embarques, dirigidos en un solo sentido, no tenían ni para Argentina ni para Estados Unidos, una compensación. Los buques que Gran Bretaña recibía de nuestro país llegaban cargados de materias primas y volvían con desechos ferroviarios y de la reconstrucción de su país; a su vez, los que venían cargados a la Argentina de manufacturas estadounidenses, volvían vacíos ya que no vendíamos nuestros productos al país del norte. Este triángulo, se vería posteriormente desfavorecido en el período de entre guerras por la escasez de buques, generando así una falta de abastecimiento.

Como consideración final de este aspecto económico se puede decir que si bien es una constante en todo el período radical, se debe enmarcar en algo más global. Y es la forma de relacionamiento que encuentran los países periféricos con los ejes políticos a nivel mundial. Esto es así y por ello muchas veces no se logra vislumbrar el futuro de ciertos aspectos que pueden desestabilizar las estructuras vigentes. Es decir, el no haber percibido el debilitamiento de la potencia británica y el inminente auge de Estados Unidos como hegemónico a nivel internacional, jugó para Argentina un papel más que importante. Esto produjo como era de esperarse, que los cambios a nivel interno se sintieran con mayor gravedad y no pudiéramos sostener un modelo económico duradero.

1928-1930: los primeros atisbos autonomistas: la segunda presidencia de Yrigoyen

Hipólito Yrigoyen retornó a la Primera Magistratura en 1928, tras vencer en una elección arrolladora a tal punto que se la llamó el “plebiscito”.

Las circunstancias políticas presentes en aquel momento, no eran las mismas que hace doce años, tanto en el plano internacional como en el interno, donde para entonces el partido radical se hallaba escindido (formalmente desde 1924) en personalistas y antipersonalistas. Esa división dejó de manifiesto una situación que ya se percibía en las filas del partido: el

acercamiento de Yrigoyen a las clases medias urbanas y rurales en detrimento de los estratos más altos de la sociedad representada por la otra facción.

Uno de los hechos más importantes de esta gestión fue la profundización del relacionamiento con Gran Bretaña a partir de la firma del Acuerdo D'Aberton, ratificándose así una tendencia que ya se venía observando: la afiliación a la esfera de influencia británica.

La lectura que puede hacerse de esta apuesta por reforzar el vínculo argentino-británico es en el sentido de la incapacidad, como ya hemos señalado, de la clase dirigente argentina para percibir los grandes cambios que la Primera Guerra Mundial aparejó en el régimen internacional: la caída del mundo eurocéntrico liderado por Gran Bretaña y el surgimiento de Estados Unidos como potencia regional primero, para luego consolidarse como potencia mundial.

La clase dirigente argentina no alcanzó a comprender claramente el sentido y la importancia de esta transformación y las oportunidades que nos brindaba; a lo cual contribuyó el hecho de que Estados Unidos garantizaba una buena circulación financiera desde Europa, manteniendo vigente un esquema en el cual Gran Bretaña podía seguir absorbiendo nuestras exportaciones.

Esto hacía pensar que se había retornado a la situación previa al estallido del conflicto por lo que, en líneas generales, se siguió apostando por un modelo de relacionamiento que había sido probado con éxito.

El hecho de haberse optado por esta alternativa se fundamentaba también en la oposición a Estados Unidos, que se verifica tanto en lo económico como en lo político.

Desde lo económico, la relación llegó a su punto más conflictivo en 1927 cuando comenzó a regir una disposición que prohibía la entrada de carnes argentinas al mercado norteamericano por estar afectada de aftosa.

Esta medida categórica, por un lado hirió el orgullo de los ganaderos argentinos y por otro reforzó la idea de que era esencial mantener el mercado británico.

Como contrapartida de estas políticas consideradas como discriminatorias, los productores locales modificaron su tradicional adhesión al libre-cambio y lanzaron la fórmula “comprar a quien nos compra” como criterio de relacionamiento internacional. Así se establece un lazo de reciprocidad con Gran Bretaña.



En ese sentido son elocuentes las palabras del ministro de Relaciones Exteriores Ernesto Bosch:

el principio de *comprar a quien nos compra*, recientemente proclamado por la Sociedad Rural Argentina no es una mera frase pues envuelve una realidad de un concepto de política comercial que si bien nos aleja del ideal del librecambio, nos proporciona medios, no para atacar sino para hacer frente a la ofensiva arancelaria que se viene desencadenando con proyecciones alarmantes. (Paradiso, 1993: 74)

Hay que remarcar que la participación de las exportaciones de carnes en el total de las mismas representaba sólo entre un 12 y un 15% lo cual pone de manifiesto la influencia que el grupo de hacendados seguía teniendo en el proceso de toma de decisiones. Como claramente lo expresaran Fodor y O'Connell:

constituye un tributo de formidable poder político de la clase terrateniente que la dependencia de éstos del mercado de carnes británico fuese interpretada [...] como la dependencia de la Nación Argentina de la suerte económica de Gran Bretaña.

Desde el punto de vista político, Yrigoyen siempre se había opuesto a las proyecciones hegemónicas regionales de la potencia del norte, lo cual ya se había expuesto en el Congreso de Neutrales y ahora recobraba nuevo vigor a partir de las intervenciones de Estados Unidos en Centroamérica.

Estos fueron los móviles que llevaron a la firma del Convenio de Comercio y Créditos Recíprocos entre Gran Bretaña y Argentina, más conocido como el Tratado D'Abernon en 1929.

Aunque aparentemente se trataba de un convenio de trueque de material ferroviario británico por carnes y cereales argentinos, constituía un arreglo muy poco equitativo. Según el convenio, Argentina se comprometía a comprar material ferroviario británico para el sistema estatal mientras que Gran Bretaña sólo prometía preocuparse de que las empresas británicas compraran una cantidad equivalente de productos argentinos. Ahora bien, estas empresas ya estaban comprando un volumen mucho más alto que el prescrito por el convenio, por lo que esta disposición no representaba concesión alguna para Argentina. En cambio, a los productores británicos, incapaces de competir sobre una base de igualdad con otros proveedores, se les concedía "algo por nada", como lo señalara el embajador británico (Fodor y O'Connell, 1973: 39).

El Tratado D'Abernon nunca fue ratificado ya que luego de obtener media sanción en Diputados, el proceso legislativo quedó truncado a causa del

golpe de estado de 1930. Sin embargo, esto no le resta importancia ya que su análisis pone de manifiesto la orientación diseñada por esta gestión.

Este acuerdo si bien tiene alguna similitud con el Roca-Runciman de 1933, para Simonoff, posee claras diferencias.

En primer lugar el efecto buscado en la economía es distinto ya que mientras el D' Abernon es un acuerdo agrícola-ganadero, el Roca-Runciman beneficiaba sólo al último sector, teniendo por tanto un impacto socioeconómico más reducido.

La segunda diferencia se refiere a las circunstancias en las que se firmaron ambos pactos, siendo las del primero más favorables desde el momento que la Argentina tenía mayor capacidad de negociación, en tanto que la cláusula de preferencia imperial sancionada en Ottawa reduce los márgenes decisorios de nuestro país, obligándonos a firmar un tratado claramente desventajoso.

Ahora bien, a pesar de esta ratificación del vínculo británico, Yrigoyen trató de no quedar atado a los límites exclusivos del triángulo comercial, ensayando una serie de estrategias que le permitieran superar esa estructura y ganar así mayores márgenes de autonomía para el país. En ese sentido se puede afirmar que Yrigoyen fue el primero en esbozar un esquema multipolar de relacionamiento, que luego sería adoptado y perfeccionado por Perón (Simonoff, 1999: 35).

En este orden de ideas, una de las políticas que sobresale se refiere a los intentos de nacionalizar el petróleo, que puede considerarse como un claro ataque a los intereses norteamericanos.

Su importancia radica en el hecho de que el petróleo se había convertido en una fuente muy importante para la producción energética, dado que había cambiado la composición de la misma que antes requería más carbón. A su vez había aumentado la demanda a causa de la extensión del parque automotor y a su utilización como combustible para el sector industrial.

En 1914 el petróleo representaba el 6% de la producción energética, del cual solo el 15% era de producción nacional, el resto se importaba, principalmente de Estados Unidos que, como también era el mayor productor local, se beneficiaba entonces por una doble vía del aumento del uso del petróleo.

La idea subyacente era la defensa de la supremacía nacional sobre la provisión petrolera como una manera de reducir la dependencia.



Desde el descubrimiento de este mineral en 1907, la oligarquía gobernante no se había preocupado por afirmar la intervención del Estado en el control del mismo. De esta manera, había comenzado la penetración de las empresas extranjeras provenientes de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, entre otras.

Recordemos que con la llegada de Yrigoyen al poder, comenzó paulatinamente la participación estatal en el descubrimiento y explotación para la creación de YPF en 1922.

Bajo el gobierno de Alvear se designó al coronel Mosconi en la dirección de YPF que sería el encargado de dar el mayor impulso a la producción nacional. Sin embargo, esta actividad sería precaria hasta 1925 cuando se creó, bajo su auspicio, la destilería de La Plata que se convertiría en la más grande de América Latina.

En la década del veinte, la industria nacional del petróleo creció notablemente, entre un 20% y un 30% anual, aunque no lo suficiente como para satisfacer la creciente demanda interna que tuvo que ser cubierta con importaciones.

El proceso de penetración extranjera continuó al otorgarse concesiones a empresas privadas, adoptándose así una política de coexistencia entre éstas e YPF.

Las ideas de Yrigoyen acerca de la nacionalización del petróleo ya habían sido expuestas en 1927 por su sector en el Congreso, donde obtuvieron, en la cámara de Diputados, la sanción de un proyecto de ley que nacionalizaba los yacimientos, entregaba al Estado Nacional el monopolio de su exploración y explotación y eliminaba la posibilidad de empresas mixtas.

Su propuesta se radicalizó en 1928 cuando al proyecto se le incorporan mejoras complementarias que disponían la expropiación de los yacimientos de compañías privadas. Esta postura no era compartida por Mosconi, que si bien admitía la necesidad de avanzar hacia un monopolio fiscal, disenta por cuestiones económicas con la propuesta de expropiación, pues en lugar de ello proponía que las compañías pagasen una regalía del 10%. A pesar de estos intentos, este proyecto nunca pudo concretarse al faltarle la aprobación del Senado.

Otra de las ideas que refuerzan estos atisbos autonomistas son los acuerdos petroleros con la Unión Soviética.

En el origen de los mismos se hallaba la puja por incrementar la participación de YPF en el mercado interno. Como los precios eran fijados por las firmas importadoras, la estrategia diseñada por Mosconi fue disminuir sorpresivamente el precio de los combustibles, obligando a las distribuidoras extranjeras a hacer lo mismo. Ante una posible represalia por parte de las mismas, que significaría una reducción de las importaciones, el gobierno argentino negoció un acuerdo comercial con la Unión Soviética para importar combustibles a través de la empresa, de ese origen, Iuyamtorg.

Esto representó el primer acercamiento con este país a pesar de que su gobierno no había sido formalmente reconocido por las autoridades argentinas.

El acuerdo fue muy importante como estrategia de diversificación de mercados permitiéndonos reducir la dependencia hacia el mercado norteamericano y tener así un manejo más autónomo.

Por otro lado, debemos considerar que América Latina constituye una de las prioridades de la gestión yrigoyenista que también refleja la búsqueda de mayores márgenes de maniobra. En efecto, se van a profundizar los vínculos comerciales y se desarrollarán proyectos comunes como el de aprovechamiento hídrico de los ríos con Brasil. Pero también en este proceso de acercamiento hay una variable política que se refiere a la difusión de las ideas sociales y antiimperialistas asociadas al impacto de las revoluciones de México y Rusia y al repudio por las prácticas norteamericanas en Centroamérica (Paradiso, 1993: 769).

La segunda presidencia de Yrigoyen fue un período complejo, con grandes dificultades para la acción de gobierno. Por un lado, ya se empezaban a sentir los primeros efectos de la crisis económica de Wall Street, a lo que se sumó la crisis política en la cual los sectores conservadores y nacionalistas se movilizaron para terminar con el gobierno radical en septiembre de 1930.



CAPÍTULO IV

EL BILATERALISMO PROFUNDIZADO (1930-1946)

**Lucía Esposto
Juan Pablo Zabala**

Durante el período de 1930 a 1946 se desarrollaron, paulatinamente, grandes cambios sociales, políticos y económicos tanto en Argentina como en el mundo.

Las alteraciones que se estaban produciendo en el orden internacional, tenían que ver con una modificación del poder hegemónico, ya que Gran Bretaña era un imperio económico y político que venía agonizando desde fines del siglo XIX y que, como producto de la Segunda Guerra Mundial, fue reemplazado definitivamente por Estados Unidos como país hegemónico.

Nuestro país se convirtió en un escenario importante donde estas dos grandes potencias definían sus relaciones de poder; y nuestras clases dirigentes quedaron inmersas en esa lucha por la hegemonía, donde en varias ocasiones tuvieron que tomar decisiones que acercaban o alejaban a Argentina de Londres y Washington, generando tensiones en esas relaciones triangulares.

Este contexto hace que podamos estudiar a este período como una unidad de análisis ya que se produce una encadenación lógica entre los sucesos externos y el accionar de nuestras clases dirigentes. Éstas se van a mover de acuerdo a sus intereses económicos y no tanto por su creencia ideológica, que sí va a tener un papel más importante, aunque nunca determinante, con el transcurso de la Segunda Guerra Mundial.

En Argentina, muchas veces las clases dirigentes no pudieron apreciar los cambios en el orden internacional por falta de percepción propia.

Aunque la mayoría de las veces no quisieron percibirlo dado que el cambio de hegemonía afectaba sus intereses económicos y políticos; y terminaron acompañando a Gran Bretaña en su larga agonía e incluso llegando a profundizar esa relación especial que tenía larga data.

Debemos destacar que, si bien la opción por el bilateralismo profundizado con Gran Bretaña era la elegida por la mayoría de los integrantes de la elite dirigente argentina, otros sectores dentro de esa elite van a ofrecer y sostener otras alternativas de inserción, rompiendo el consenso tradicional en cuanto a la relación especial con Inglaterra.

Las otras opciones de inserción con el mundo planteadas son las que indican a Estados Unidos y a Alemania como las mejores alternativas para una nueva relación especial en reemplazo de Gran Bretaña. Pero debemos agregar a éstas las posturas autonómicas e industrialistas que propugnan los miembros de FORJA, como una de las alternativas más importantes de inserción mundial para nuestro país.

Luego, analizaremos el accionar de estos grupos en relación a la segunda gran contienda mundial y cómo va a repercutir este importante acontecimiento en nuestra política interior y exterior.

Finalmente, explicaremos el golpe de estado de junio de 1943 y el ascenso de Perón al poder. El golpe de estado y los gobiernos militares que le sucedieron constituyeron una importante transición para el quiebre que significó, tanto a nivel de política interna como política exterior, el gobierno peronista. Por lo tanto, cerraremos el capítulo con los pormenores de las relaciones exteriores del gobierno militar.

La búsqueda de la “preferencia imperial” y el paso de libre cambio a la reciprocidad: el Tratado Roca-Runciman

El largo proceso de decadencia del imperio británico comenzó a fines del siglo XIX y concluyó con la Segunda Guerra Mundial. Esta declinación se expresó en una balanza comercial deficitaria permanente que se daba año tras año. Sin embargo, Gran Bretaña pudo prolongar su caída final gracias a su balanza de pagos que muchas veces tenía un saldo favorable por sus grandes inversiones en el extranjero, también por ser acreedor de muchos países subdesarrollados (como nuestro país) que habían contraído emprés-



titos en Londres y sobre todo por el dinero cobrado gracias a los traslados de mercaderías en sus buques mercantes.

Desde principios del siglo xx Gran Bretaña comenzó a percibir que corría peligro su hegemonía en el comercio mundial. Estados Unidos van a surgir como gran potencia económica, dejando de ser un gran mercado para sus productos para convertirse en su principal competidor comercial en todo el mundo.

Ante esta situación, una de las pocas alternativas que le quedaba a Inglaterra para sobrevivir era incrementar sus relaciones económicas con los mercados pertenecientes a su imperio y con muchos países subdesarrollados que, en términos informales, cumplían la función de colonias.

El punto de inflexión en la tensión comercial entre Gran Bretaña y Estados Unidos pareció ser la crisis de 1930, aunque no se llegó a modificar esta situación, a pesar de que Washington soportó las peores consecuencias de la crisis. Norteamérica comenzó a expandir nuevamente sus inversiones y con esto logró recuperar su comercio exterior en poco tiempo, dejando frustradas las intenciones inglesas de vencer a su principal competidor comercial.

Hay que tener en cuenta que en esos momentos “se estaba produciendo una mutación en las relaciones de poder entre las grandes potencias de la época y la Argentina no escapa a las tensiones que ello provocaba” (Lanús, 2001: 309).

Nuestra relación con Gran Bretaña siempre fue una relación de amores y odios desde las Invasiones Inglesas en adelante. De todas maneras, el inicio formal de las relaciones entre Argentina e Inglaterra fue a través del Tratado de 1825, que constituye la piedra angular de esas relaciones, y reviste gran importancia ya que en él Gran Bretaña nos reconoce como Estado soberano e independiente. A partir de ese momento Argentina se inscribe dentro de la esfera de influencia británica. Esto implicará, paralelamente, una relación tirante con Estados Unidos, llegando a desarrollar nuestro país una oposición sistemática al país del norte, sobre todo a partir de la Conferencia Panamericana de Washington en 1889.

Argentina se va a oponer a Estados Unidos en varios temas. Esta oposición va a estar signada por un doble motivo: por un lado, por una cuestión de prestigio en América Latina, donde varios países ejercían gran influencia; y por otro, por la incapacidad de los Estados Unidos para abrir su mercado a nuestros productos aplicando políticas muy proteccionistas bajo la excusa de

que nuestras vacas poseían la fiebre aftosa. Además Estados Unidos oponía grandes tarifas a nuestros productos pero exportaban hacia Argentina más del doble de lo que nos compraban.

En cambio, los ingleses tenían con nuestro país una balanza comercial deficitaria, importando más de lo que nos vendían, lo cual solo era compensado por las ganancias de sus inversiones en Argentina y por los derechos de flete en el traslado de mercadería en barcos ingleses.

Cabe remarcar también un aspecto especial que se da en las relaciones entre Argentina y Gran Bretaña, que no está presente en las relaciones con Estados Unidos. Es que:

todo lo que concierne a las relaciones bilaterales o a las negociaciones diplomáticas que se llevan a cabo moviliza a la opinión pública, influye en intereses que tocan a vastos sectores del quehacer nacional y desatan pasiones políticas y sociales de gran intensidad, sean favorables o adversas. (Lanús, 2001:301)

El tema central de los problemas y las negociaciones para solucionarlos entre nuestro país y Gran Bretaña sería en este período el comercio y las inversiones, ya que:

la cuestión de permanente vigencia, referida al reclamo por la usurpación inglesa de las Islas Malvinas será un conflicto de baja intensidad que no modifica el contexto de la relación bilateral. (Lanús, 2001:301)

Ahora bien, las relaciones económicas triangulares entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos van a sufrir un cambio importante en este período que estudiamos.

Hacia fines de la década de 1920 Argentina se va a volcar casi exclusivamente sobre el lado británico del triángulo por la decisión de un sector influyente de las clases dirigentes argentinas, preocupados por los problemas de ambigüedad que había creado el comercio triangular. Este sector estaba encabezado por la Sociedad Rural Argentina que con su famoso lema, “comprar a quien nos compra” va a representar intereses económicos ligados a Gran Bretaña. Como los norteamericanos “no podían abrir su mercado a los productos argentinos, era necesario restablecer el equilibrio comprando menos a ese país y más a Gran Bretaña” (Rapoport, 1983:78).

A su vez, los ingleses también reaccionaron ante el intento norteamericano de extender su influencia y comercio a la región sudamericana en general y a nuestro país en particular, intentando prevenir el avance de Estados Unidos



y de establecer algún reaseguro en sus relaciones con la región a través de tratados bilaterales. Según Rapoport, el avance de los norteamericanos en Argentina era una obsesión para los ingleses, demostrando de esa forma que los británicos no se iban a quedar inactivos ante la pérdida de sus mercados tradicionales (Rapoport, 1983:67).

Ante este escenario desfavorable para Gran Bretaña, este país va a realizar un primer intento de recomposición hegemónica en la región enviando una misión comercial a cargo de Lord D'Aberton hacia Argentina y Brasil. Cuando el emisario inglés regresó a su país confeccionó un exhaustivo informe sobre su misión y en donde prestó principal atención a la relación bilateral con Argentina y los problemas que esta relación presenta. En su informe se vio claramente la preocupación inglesa por estar perdiendo en Argentina su posición privilegiada a manos de Estados Unidos. Pero lo más importante que se desprende del informe es la posible solución a esos problemas que impulsa D'Aberton, quién propone continuar con una política de reciprocidad, como el acuerdo firmado con nuestro país que consagra el criterio de comprar en bloque con créditos recíprocos de la misma magnitud. Y esta propuesta del Lord británico fue escuchada y puesta en práctica en ambos países en ocasión de la firma del Tratado Roca-Runciman de 1933.

Hacia fines de la década de 1920 se van a consolidar en las colonias inglesas sectores políticos y económicos muy fuertes que van a actuar como verdaderos *lobbies*, ejerciendo una presión permanente sobre el Parlamento británico a fin de que se le otorgue a los dominios un trato preferencial en el comercio exterior en detrimento de los mercados tradicionales de Inglaterra fuera de sus colonias.

En los gobiernos argentinos que se sucedieron esta fue una preocupación constante, pero recién se tomó conciencia acerca de la magnitud de esos reclamos cuando éstos llegaron a sistematizarse como producto de la crisis económica de 1930, que afectó a Gran Bretaña y al mundo entero. La depresión mundial del treinta también se hizo sentir en Argentina, afectando sobre todo al sector ganadero, ya que por la disminución de la capacidad de compra de los extranjeros se redujo la demanda de nuestra carne. Como consecuencia, disminuyeron las exportaciones y cayeron los precios del sector.

A estos problemas comerciales se les sumó la consumación de la principal preocupación del gobierno argentino; los reclamos de las colonias inglesas

tuvieron que ser escuchados y se materializaron en la Conferencia de Ottawa de agosto de 1932. Los países integrantes de la Commonwealth lograron que Gran Bretaña retome el sistema proteccionista de “preferencias imperiales” para poder defenderse de los efectos de la crisis económica. El gobierno inglés se había comprometido en Ottawa a limitar las importaciones de carnes de procedencia extranjera por un período de 18 meses a partir del 1 de enero de 1933. La medida implicaba para nuestro país una reducción del 10 % de los envíos de carne enfriada argentina hacia Inglaterra.

Para nuestro país esto significaba que Gran Bretaña impondría cuotas de importación a las carnes argentinas, afectando nuestro comercio de exportación. Sin embargo, la cantidad a exportar no era el único problema sino que había que establecer a quién le correspondía determinar la distribución de esas cuotas. Este fue el primer choque de intereses entre Argentina y Gran Bretaña. El gobierno nacional se opuso a que Inglaterra manejase la distribución de las cuotas ya que seguramente lo haría favoreciendo al importante lobby de los frigoríficos ingleses radicados en Argentina.

Los sectores conservadores argentinos ligados a la exportación de carnes, encabezados por la Sociedad Rural Argentina y guiados por la necesidad de mantener el mercado británico para sus productos, comenzaron a ejercer presión sobre el gobierno de Justo a fin de que éste realice las gestiones diplomáticas pertinentes para solucionar este problema. Justo fue muy receptivo a esta presión y envió una misión diplomática a Londres en 1933, encabezada por el vicepresidente Julio Argentino Roca hijo a negociar el problema de las carnes.

Tanto para Argentina como para Inglaterra había muchas cuestiones para negociar:

lo que Gran Bretaña pretendía era una asignación preferencial de las divisas, un desbloqueo de fondos congelados y una reducción de los aranceles. Argentina, por su parte, pedía que no se redujera la cuota de carne enfriada y que el gobierno local mantuviera el control de esa cuota. (Rapoport, 2007:211)

Finalmente se firmó el polémico pacto Roca-Runciman el 1 de mayo de 1933. Para la mayoría de los autores que abordaron las vicisitudes del pacto, este fue desfavorable para la Argentina.

Pero para poder emitir un juicio al respecto vamos a desarrollar brevemente los principales puntos del pacto, que:



aseguraba una cuota de carne enfriada en el mercado inglés (en un monto 10% menor que la cantidad importada hasta junio de 1932, la más baja de los últimos años) e Inglaterra concedía una participación a los frigoríficos nacionales para la exportación de carne argentina mediante una cuota del 15 %. En cambio, Gran Bretaña lograba diversas medidas que favorecían a los intereses británicos. (Rapoport, 2007:212)

Podemos mencionar, entre las concesiones otorgadas a Inglaterra, las divisas necesarias en un monto igual a las ventas argentinas hacia Gran Bretaña, lo que nos habla de una reciprocidad lograda a través del control de cambios; también se aseguró un trato especial a las inversiones inglesas y además nuestro país se comprometía a no subir las tarifas e incluso a reducirlas para algunos productos británicos.

Como sostiene Lanús,

lo que había comenzado por un propósito limitado de defender nuestras exportaciones se transformó en una Caja de Pandora, que abriendo su tapa dejó libre las furias que pedían más y más. (Lanús, 2001:344)

Tendríamos que preguntarnos entonces, ¿cuál es la evaluación final del Tratado Roca-Runciman? Y para poder contestar a esta pregunta tendríamos que tener en claro si realmente el comercio de carnes era fundamental para toda la estructura económica de nuestro país o si sólo afectaba a un sector específico.

Siguiendo a Fodor y O’Conell vemos que nuestro país tenía otra alternativa para negociar con los británicos que no fue bien aprovechada por los representantes argentinos. Creemos que estos autores sostienen acertadamente que

el envío de las remesas por intereses y dividendos que preocupaba mucho a los ingleses, se hallaba prácticamente bloqueado por el control de cambios y que el monto anual de esas remesas, que se calculaba en 15 millones de libras esterlinas era casi idéntico al de las exportaciones de carne enfriada al Reino Unido lo que podía haber constituido un elemento de negociación importante. (Fodor y O’Conell, 1973:51)

Hay que reconocer que, si bien el pacto consiguió evitar una gran reducción de las exportaciones de carne enfriada al Reino Unido, en ningún caso aseguró el beneficio y la posición para los ganaderos. Esto fue así porque los frigoríficos ingleses constituían una especie de oligopolio que el estado argentino no podía controlar y esta característica les permitía a los frigoríficos “ejercer plenamente su poder de compra, clasificando la calidad de las reses y manejando los precios de manera arbitraria” (Rapoport, 2007:213).

Al poco tiempo de entrar en vigencia el tratado y al ver los ganaderos que no controlaban la situación, comenzaron a presionar al gobierno de Justo para que el Estado nacional intervenga en su defensa. Todos los ganaderos estaban de acuerdo en la necesidad de la intervención estatal, aunque dentro de su seno surgió una antigua división entre los invernadores y los criadores en cuanto a la forma y el alcance de esa intervención. Los criadores querían una organización de productores con participación directa en la industrialización y comercialización de las carnes.

En cambio, los invernadores, que veían amenazada la base de su fortuna, exigieron al gobierno un marco normativo que regule el comercio pero sin que el estado se entrometa directamente en la vida de las empresas frigoríficas. Finalmente, por la presión del lobby ganadero del sector más influyente de los invernadores, el gobierno argentino sancionó una ley en noviembre de 1933 creando la Junta Nacional de Carnes, aunque los frigoríficos ingleses continuaron ejerciendo el dominio.

En líneas generales podemos sostener que los beneficios recibidos por nuestro país gracias al Tratado Roca-Runciman fueron casi nulos, y la actitud del gobierno argentino rozó la sumisión total entregando la soberanía decisoria, en un tema central como es el comercio exterior, en manos de los frigoríficos.

Las clases dirigentes argentinas prefirieron a Gran Bretaña quien, gracias al tratado, logró en los años treinta recobrar su preeminencia en el mercado argentino que estaba perdiendo a manos de los Estados Unidos (Simonoff, 1999: 38). Podemos afirmar con Simonoff que

este grupo político, sobre todo en los años treinta, optó por privilegiar la relación con Gran Bretaña ante el avance económico norteamericano para favorecer los intereses de los sectores vinculados a la exportación ganadera que ello representaba en detrimento de una economía que ya mostraba signos de una diversificación importante. (Simonoff, 1999: 38)

Para finalizar, no debemos olvidar la política argentina hacia los países vecinos. Ésta reflejó claramente la elección por la esfera de influencia británica, en especial durante la Guerra del Chaco. Este terrible y sangriento conflicto entre Bolivia y Paraguay se libró entre los años 1932 y 1935 por el control del Chaco Boreal.

En verdad, en la Guerra del Chaco se pugnaba el liderazgo regional brasileño y argentino, así como los intereses británicos y norteamericanos



sobre la explotación petrolera en la región. Si bien Argentina y Brasil se mantuvieron formalmente neutrales, nuestro país apoyó a Paraguay (y defendió la postura británica) mientras que los brasileños hicieron lo mismo con Bolivia (defendiendo la política panamericana) (Simonoff, 1999: 125).

La Argentina luchó por imponer su iniciativa durante las negociaciones de paz, en detrimento de la norteamericana. Como afirmó Rapoport, nuestro país, “en esta lucha de influencias y protagonismos que pretendían solucionar el conflicto, utilizaba a Europa (Sociedad de las Naciones) para contraponerla a los Estados Unidos (Comisión de Neutrales) y terminó dando un importante éxito diplomático dado que la Comisión de Neutrales se disolvió ante su fracaso y la interferencia de dos centros simultáneos de negociación” (Rapoport; 2007: 206). Finalmente, las negociaciones quedaron a cargo de la Argentina; y la solución de la contienda en la conferencia de paz de Buenos Aires le significó al Canciller Saavedra Lamas el Premio Nobel de la Paz.

La Ruptura del Consenso

Como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial y los efectos que eso provocaría en la economía y en la posición argentina en el mundo, comenzaron a surgir dentro de la elite dirigente local varios grupos que veían la necesidad de que el país cambiara la orientación de su política exterior y de su política económica a fin de encontrar nuevas y mejores formas de insertar a Argentina en el mundo. La propia Guerra acercaba alternativas diferentes en cuanto al resultado de la misma y el posible orden internacional de posguerra.

La principal opción de cambio para insertar al país en el nuevo mundo que se estaba construyendo estaba representada por el acercamiento a la esfera de influencia norteamericana. El mayor representante de esta corriente fue el ministro de Hacienda del presidente Ortiz, Federico Pinedo, quien desde muchos años antes había demostrado la necesidad de unir la estrategia de crecimiento económico del país con la inserción internacional del mismo, pero era consciente que para que se den una y otra tenían que darse ciertas condiciones políticas internas que Argentina no poseía.

Como producto de la Segunda Guerra Mundial se cerraron los mares para el comercio de exportación y se van a reducir las exportaciones argentinas. Por eso a partir de este hecho se manifestaron explícitamente las necesidades de diversificación de la economía, que ya había demostrado indicios importantes de diversificación desde los últimos años de Yrigoyen. A partir de ese momento la industrialización no era una alternativa más entre tantas, ya que es impuesta por los vertiginosos acontecimientos.

En este contexto internacional se pusieron de manifiesto los problemas argentinos en las relaciones triangulares con Gran Bretaña y Estados Unidos. Ya que se da para nuestro país una doble dependencia: por un lado, depende del mercado británico para exportar sus productos y, por el otro de las importaciones de capital, tecnología y armamentos norteamericanos. Para sortear estos inconvenientes, Pinedo va a presentar al Congreso Nacional un plan de reactivación económica en diciembre de 1940, que finalmente no fue aprobado pero marcó un hito importante en nuestra política económica.

El plan tuvo como principal objetivo crear una estrategia de crecimiento económico mediante el impulso de las actividades industriales que utilizaban recursos nacionales. Esta estrategia, donde el componente industrial era fundamental y complementario al desarrollo agrícola, constituía al mismo tiempo una nueva forma de inserción internacional, donde se preveía que Estados Unidos fuese el proveedor de los capitales e insumos tecnológicos para el desarrollo de nuestra industria nacional. Además el Plan sugería financiar esas importaciones norteamericanas con préstamos del Export-Import Bank de los Estados Unidos.

El ministro vio en la experiencia de industrialización estadounidense que el éxito de su competitividad internacional radicaba en la ampliación del mercado, donde la industria podía desplegar todo su potencial. Por este motivo podemos sostener que en la visión estratégica de Pinedo era fundamental un acercamiento comercial con Brasil.

Como sostiene Simonoff:

este proyecto económico fue acompañado desde lo político en los intentos de acercamiento durante la gestión de Ortíz o en la importancia del grupo rupturista durante la guerra. (Simonoff, 1999: 39)

El gobierno del presidente Ortíz llegó al poder gracias al fraude electoral y comenzó a manifestar indicios de apertura democrática al acercarse a la



oposición radical. Según Escudé, el gobierno argentino se vio ante la necesidad de acercarse a Estados Unidos y ser “un miembro leal de la comunidad interamericana, como manifestación externa de su política de democratizar el fraudulento sistema político vigente desde el golpe de 1930”. Siguiendo con este autor notamos que nos habla de la necesidad de Ortiz de conseguir un “aliado externo que le permitiese contrarrestar la creciente influencia de los elementos nacionalistas y pronazis que atentaban contra la estabilidad de su gobierno” (Cisneros y Escudé, 1999: 42).

Coincidimos con Escudé en lo referente a la necesidad de Ortiz de acercamiento hacia Estado Unidos, pero no por los motivos que este autor expone, ya que los elementos nacionalistas y pronazis no eran tan importantes en cantidad e influencia y no contaban para ese momento con una organización capaz de realizar un golpe de estado. Creemos que el acercamiento de Ortiz -y su ministro de Hacienda Pinedo- a Estados Unidos fue motivado por la visión estratégica de ambos, que fueron capaces de apreciar el nuevo orden internacional que se estaba configurando. Además, para insertar al país en ese nuevo orden no se podía carecer de legitimidad política, por lo cual se acercaron al líder del radicalismo Alvear, para proponerle: la eliminación del fraude electoral, la incorporación de los sectores radicales al escenario político y la creación de un gobierno de unidad nacional para poder sustentar, a través de esa legitimidad política, la estrategia de industrialización y la nueva inserción internacional.

En el año 1941 durante una visita a Nueva York, Pinedo manifestó claramente su opción por una inserción internacional argentina ligada a Estados Unidos, realizando una crítica a las clases dirigentes locales por aferrarse al bilateralismo profundizado y no haber tenido la visión necesaria para adaptarse a los nuevos tiempos. El ministro sostuvo que:

nosotros los argentinos figuramos entre aquellos que con más frecuencia han incurrido en el grave error de mirar a Europa como el modelo principal y casi exclusivo sin fijar nuestra mirada más que en forma esporádica en esta enorme nación, los Estados Unidos, que hasta hace poco parecía tan lejana de la nuestra y tan extraña a nuestro futuro destino. No hemos reparado en nuestro propio continente, un pueblo despejado y enérgico desarrollaba y organizaba una nueva forma de existencia. (Pinedo; 1941)

Como habíamos adelantado, este plan no fue aprobado por el Congreso Nacional, y la principal causa, según Rapoport, fue la ambigüedad del mismo ya que

por un lado, se proponían medidas tendientes a acelerar la industrialización del país, con los cuales los empresarios no podían estar en desacuerdo pero que atemorizaban a una fracción muy amplia de propietarios rurales tanto conservadores como radicales. Por otro, se estimulaba un acercamiento con Estados Unidos, deseado especialmente por la burguesía industrial y financiera y el sector de propietarios rurales cercanos al radicalismo, que querían escapar del bilateralismo profundizado de la década de 1930. (Rapoport, 1983: 80)

Por otra parte, la alternativa de la inserción mundial a través de la vinculación alemana pretendía ampliar el marco de competencias, sobre todo la de la autodeterminación económica, siendo que la relación preferencial con Inglaterra implicaba una prolongación del status quo.

Esta alternativa, para sus defensores, gozaba de una serie de implicancias positivas: por un lado, reforzaba el alineamiento cultural argentino con Europa, lo que hasta entonces se traducía como la posibilidad de obtener capitales y artículos importados a cambio de productos agrícola-ganaderos; por otra parte, dejaba planteada la posibilidad de que la tecnología alemana tuviera un rol protagónico en la modernización de la economía nacional; y además evitaba la reformulación de la tensa relación con Estados Unidos.

En comparación con la opción de Estados Unidos “Alemania disponía de importantes ventajas: la capacidad creciente de aumentar sus importaciones de la Argentina” (lo que sólo resultó cierto hasta que Alemania produjo la conversión a la producción militar) y “la existencia de la colectividad alemana (a comienzos de los años treinta residían en nuestro país un cuarto de millón de habitantes de la colectividad)” (Newton, 1995).

Además, el balance del intercambio comercial entre Alemania y Argentina desde el 1900 siempre había favorecido a nuestro país. Y luego de la Primera Guerra, y por el aislamiento europeo, los empresarios germanos encontraron en Argentina el destino para invertir las ganancias logradas durante el conflicto, lo que implicó la formación de una suerte de modelo paralelo semi-autónomo al modelo económico nacional. Asimismo, no debe pasarse por alto la posibilidad, no sólo de que Inglaterra cayera ante los alemanes (como había sucedido por ejemplo con Francia) haciendo aún más complicada la perspectiva del esquema vigente de relación preferencial con ese país, sino de que Alemania saliera victoriosa en el conflicto internacional.

En efecto, los alemanes habían planeado que ante su victoria podrían hacer en pie en Brasil a modo de plataforma de operaciones en el hemisferio occidental. Estos planes, sin embargo, se vieron frustrados de antemano cuando



Getulio Vargas optó por el alineamiento con Estados Unidos. Consecuencia obligada de ese encolumnamiento fue que los alemanes cambiaran su centro de atención en ese hemisferio de Brasil a la Argentina.

Ahora bien, la mera posibilidad de vinculación entre Argentina y Alemania fue considerada, tanto por las facciones internas contrarias a dicha propuesta como por los Estados Unidos e Inglaterra, como la “amenaza nazi”. El gobierno norteamericano supo exacerbar esa “amenaza” con su propaganda para influir en la opinión de los dirigentes argentinos y en su población y con ello marcar el futuro el rumbo de nuestro país.

En palabras de Newton,

lo que comenzó a mediados de los años 30 como un conflicto clásico por mercados (más importante para Estados Unidos) y recursos naturales (más importante para Alemania), fue transformado en preocupación política y estratégica mal definida y en el impulso de la guerra propagandística en una lucha más amplia por el futuro argentino. (Newton, 1995: 24)

Hay que destacar las tendencias por la autonomía que se vislumbraron en este período, aún cuando no hubieran tenido gran relevancia en el plano político. En este sentido, la agrupación FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina) proclamó con fuerza: “somos una Argentina colonial: queremos ser una Argentina libre”. Este grupo buscó separarse desde su creación del radicalismo conservador, defendiendo a su vez un populismo del tipo yrigoyenista; con una postura autonomista de tendencia industrialista.

FORJA criticó el bilateralismo profundizado y el pacto Roca-Runciman. Consideraba un anacronismo el mantenimiento de relaciones especiales con una potencia en decadencia así como la defensa del modelo ganadero en detrimento del industrial. La Argentina se encontraba en un momento propicio para desligarse de las grandes potencias, e imponer un modelo autónomico y de apertura de mercados (Simonoff; 1999: 129). Finalmente,

FORJA tenía vocación latinoamericanista. Consideraba que la realización del destino de la región estaba en la cooperación para liberarse de todo tutelaje político y económico.

Por el contrario, el panamericanismo propiciado por los EEUU era denunciado como un instrumento del “Imperio del Norte”. (Rapoport, 2007: 204)

La Segunda Guerra Mundial y su influencia en nuestra política exterior

La política de neutralidad que tuvo la Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial produjo un gran impacto en el país, ya que fue la principal causa de conflicto con los Estados Unidos. Hay un antes y un después de la intervención norteamericana en la conflagración, por lo que podemos analizar la política argentina en dos etapas.

En una primera etapa, previa al ataque japonés en Pearl Harbour, los Estados Unidos van a mantener una política neutral, con lo que se vislumbrará un acercamiento con la Argentina. Por su parte, el presidente Ortiz firmó un decreto declarando, el 4 de septiembre de 1939, la neutralidad argentina ante la guerra entre Reino Unido, Francia, Polonia y Alemania. La postura argentina parecía seguir un curso lógico que se explica, dice Rapoport, por

el alejamiento del escenario de la guerra; la existencia de tendencias autonómicas surgidas, pese a sus limitaciones, del desarrollo del sector industrial y del mercado interno; la tradición neutralista de la Primera Guerra Mundial; y los desacoples en la alianza anglo-norteamericana. (Rapoport, 2007: 256)

Además, la neutralidad estaba respaldada por los británicos, pues evitaba que los buques comerciales fueran hundidos por Alemania, en un momento en que la exportación de productos argentinos al Reino Unido era vital; además, la neutralidad frenaba las pretensiones de Washington, al impedir la incorporación argentina al sistema panamericano (Rapoport; 1980: 38-39).

Entre septiembre y octubre se llevó a cabo la primera reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores en Panamá, donde se defendió a la neutralidad como una política panamericana. En la “Declaración de Panamá” se proclamó la solidaridad y la neutralidad hemisféricas. Además, se creó



una zona de seguridad marítima en torno al continente, dentro de la cual los beligerantes no podían realizar actos de guerra.

Argentina sólo se opuso al patrullaje de las aguas, por lo que quedó como una acción facultativa; a su vez, aprovechó para reiterar su soberanía sobre las Islas Malvinas.

Fue evidente en la reunión la actitud cooperativa de la delegación argentina hacia los Estados Unidos, probablemente debido a que se estaba defendiendo la política de neutralidad— lo que no perjudicaba el comercio con el viejo continente —y también por la intención de Ortiz de sanear los mecanismos electorales argentinos y su necesidad de contar con apoyo para eliminar el fraude. Sin embargo, pronto se van a vislumbrar los roces entre los dos países.

En abril de 1940, el Canciller Cantilo propuso al gobierno norteamericano abandonar la neutralidad para pasar a la posición de “no beligerancia”, que implicaba un apoyo más decidido a los aliados. El incidente del Graf Spee, el acorazado alemán hundido por buques aliados el 17 de diciembre de 1939 en el Río de La Plata, junto con el fortalecimiento de las tendencias pro-Eje dentro de la Argentina, parecen indicar al Canciller la necesidad de un accionar más enérgico frente a la guerra; Cantilo afirmó al embajador norteamericano Armour que la “no beligerancia” constituía una postura intermedia entre la neutralidad y la declaración de guerra, permitiendo a los gobiernos libertad de acción, mientras que no tendría una respuesta negativa por parte de los alemanes, dado que Italia ya tenía este estatus (Cisneros y Escudé, 1999: 43). En este sentido, y debido a la tradicional confrontación entre el gobierno argentino y el estadounidense, “la propuesta argentina tomó por sorpresa a Estados Unidos, que no esperaba que una propuesta de no beligerancia venga desde el lado argentino” (Tulchin, 1990: 183).

La propuesta fue rechazada por los norteamericanos, aumentando los roces con el gobierno argentino y reforzando a las tendencias neutralistas. La actitud de los Estados Unidos se explica por su delicada situación interna: el país se encontraba en pleno período electoral, con Roosevelt compitiendo por la reelección en un ambiente tensionado por las tendencias aislacionistas de una gran parte del electorado. Asimismo, la propuesta argentina significaba la modificación de la legislación americana, prácticamente imposible con la mayoría opositora en el Senado (Zabala, 2005: 119).

Sin embargo, los norteamericanos cambiaron su postura rápidamente debido a la toma alemana de París y a la entrada de Italia al conflicto. Por ello fue que Roosevelt buscó apoyo en Latinoamérica y envió, en junio de 1940, una misión para discutir con la Argentina planes de defensa continental y la posibilidad de instalar bases militares en las Malvinas. La respuesta argentina fue negativa, dando un vuelco a la situación de abril.

Por otra parte, en julio de 1940, Estados Unidos convocó a la segunda reunión de ministros de Relaciones Exteriores, en La Habana, para establecer acuerdos de defensa continental. En esta ocasión se trató la administración de las colonias europeas en el continente americano cuyos gobiernos habían caído bajo el poder nazi –Francia y Holanda–. Por su parte, la Argentina (bajo la representación del delegado Leopoldo Melo) rechazó el establecimiento de una organización militar, política y económica panamericana. Fue necesario, entonces, que el secretario de Estado Cordell Hull hablara directamente con Ortíz para que la Argentina firmara la declaración final, haciendo una reserva respecto a las Islas Malvinas, previendo que el Reino Unido sufriera la misma suerte de Francia.

Ahora bien, el reemplazo de Ortíz por su vicepresidente Castillo implicó una actitud menos cooperativa del país hacia la Casa Blanca, aún cuando son importantes las figuras públicas que defienden la causa aliada desde la Argentina, como Pinedo, Justo y Julio A. Roca (h). Como afirma Rapoport,

mientras el primero (Ortiz) parecía estar dispuesto a llegar a un mejor entendimiento con los EE.UU. y a adherir al panamericanismo, el segundo (Castillo) mantenía la tradicional actitud antinorteamericana predominante en la oligarquía tradicional, siempre más inclinada a Gran Bretaña y Europa. (Rapoport; 2007: 253)

Además, es importante la influencia de Enrique Ruíz Guiñazú, Canciller argentino a partir de 1941, a quien Castillo le dio una gran autonomía en la toma de decisiones en política exterior. El nuevo Canciller, de tendencia nacionalista, hispanista y conservadora, estaba fuertemente ligado al Vaticano y apoyaba la neutralidad argentina.

Pero la intervención estadounidense en la guerra generó serios inconvenientes para nuestro país. Estados Unidos presionó fuertemente para unificar al continente contra las fuerzas del Eje. No hay que olvidar que la guerra fue la excusa perfecta para consolidar el panamericanismo, que era el objetivo primordial de la política del “buen vecino” de Roosevelt (Rapoport, 1980: 37). Está claro, entonces, que luego de Pearl Harbour la actitud de los Esta-



dos Unidos hacia la Argentina se hizo más agresiva, pues la veía como una amenaza para su seguridad, como un freno a la imposición de su sistema y como una fuente de conflicto con el Reino Unido.

Es en la conferencia de Río de Janeiro en enero de 1942 (la tercera reunión de consulta de ministros de Relaciones Exteriores) donde se produce el más duro enfrentamiento entre Buenos Aires y Washington. Sumner Welles, el delegado norteamericano, tenía instrucciones de lograr que los países latinoamericanos rompieran relaciones con el Eje, consolidando la solidaridad del continente ante al ataque japonés. Pero la delegación argentina logró que se aprobara sólo una “recomendación” a los países latinoamericanos para romper relaciones con el Eje. De esta manera, el gobierno de Castillo firmó una declaración final que no comprometía su “prudente neutralidad”.

Los resultados de la conferencia fueron muy poco satisfactorios para Hull, quien representaba a los intereses agropecuarios y defendía una política de “mano dura” hacia la Argentina. Por ello, la política conciliadora y de compromiso de Welles, quien representaba a la línea “blanda” con relación a nuestro país, le significó su renuncia. Entonces,

la política de Estados Unidos hacia la Argentina se caracterizaría desde ese momento por la utilización de distintos tipos de medidas diplomáticas –no reconocimiento de nuevos gobiernos, retiro de embajadores– y económicas –discriminaciones comerciales, bloqueo de fondos argentinos en Estados Unidos, etcétera– para sancionar la conducta argentina [...] lo que culminó en 1946 con acusaciones que implicaban directamente a altas autoridades de los gobiernos argentinos de la época con el espionaje y la ayuda concreta a las potencias vencidas. (Rapoport, 1995: 47).

Con respecto a esta temática, vale la pena mencionar que ha existido un interesante debate en torno a esta situación en el ambiente académico argentino. La utilización del término “boicot económico” para definir las acciones norteamericanas destinadas a ahogar económicamente a Argentina e imponerle el panamericanismo, fue motivo de una conocida discusión entre Mario Rapoport y Carlos Escudé (Cfr. Rapoport, 1984; Escudé, 1984). Una de las cuestiones más importantes es si fue verdaderamente un “boicot” como afirma Escudé, o no, dado que según Rapoport “boicot significa una ruptura total de las relaciones económicas, y esto nunca sucedió” según Rapoport (1984: 625). Mas allá de la polémica, lo cierto es que Estados Unidos aplicaron fuertes sanciones que tuvieron un tremendo impacto económico

para Argentina, dejándola fuera de los beneficios de su Ley de Préstamos y Arriendos y negándole toda ayuda económica. Debido a esto, nuestro país quedó aislado del sistema interamericano a tal punto que no fue invitado a la conferencia de Chapultepec de 1945.

El problema de las sanciones a Argentina produjo roces entre los aliados, puesto que los ingleses no interpretaban la neutralidad argentina de la misma manera que los norteamericanos. Como explica Rapoport,

Una de las causas principales de la polémica entre Churchill y Roosevelt acerca de la política a seguir hacia el gobierno de Buenos Aires –Inglaterra se oponía a las sanciones económicas y políticas propiciadas por Estados Unidos–, radicaba en que la Argentina era una fuente crucial de abastecimientos para las islas británicas. [...] Desde el punto de vista económico la Argentina no fue en absoluto neutral y actuó, en el abastecimiento de los países aliados, en una forma similar a Estados Unidos con su ley de préstamos y arriendos. (Rapoport, 1995: 45)

Sumado a las presiones internacionales, en Argentina se vivía un clima interno de fuerte tensión y represión. Los viejos partidos no sabían hacer frente a los nuevos actores sociales, el radicalismo se evidenciaba débil, y las miradas estaban, entonces, en las fuerzas armadas. El gobierno conservador, por su parte, se estaba preparando para las próximas elecciones presidenciales, donde se designaría –por medio del fraude– al terrateniente salteño Robustiano Patrón Costas. Pero antes de que esto sucediera, el 4 de junio de 1943 se produjo el golpe de Estado organizado por los militares nacionalistas del GOU (Grupo de Oficiales Unidos), que derrocó a Castillo.

Las distintas posturas: rupturistas y neutralistas

Como hemos visto, la Segunda Guerra Mundial fue un verdadero catalizador de los conflictos y las fracturas internas en Argentina. Al ver que la guerra iba a definir los nuevos centros de poder mundial, los distintos grupos en el país tomaron postura según su visión de cómo debía ser la inserción internacional argentina. En verdad, aquí se estaba definiendo si el país iba a seguir vinculado con la economía británica o pasaría a vincularse con la norteamericana.

En términos generales, la elite tradicional defendía la neutralidad porque, como hemos visto, priorizaba la relación con el Viejo Continente y con el Reino Unido, a la vez que desconfiaba del acercamiento con Estados Unidos. Aún así había ciertos personajes dentro de la oligarquía que propugnaban



la mejora de relaciones con los Estados Unidos, como fue el ex ministro Federico Pinedo.

Los radicales, durante la Primera Guerra Mundial, habían defendido insistentemente la neutralidad argentina, mientras que los conservadores la criticaban y buscaban la ruptura. Sin embargo, en la Segunda Guerra Mundial fueron los radicales los defensores de la ruptura pro-aliada (aunque no de manera unificada), mientras que los conservadores mantuvieron la neutralidad. Es que en esta ocasión el oficialismo radical era alvearista, y defendía el realismo de Alvear (quien buscaba un mejor posicionamiento del país en el nuevo orden mundial que se perfilaba) a diferencia de lo que fue el neutralismo moral Yrigoyenista. También compartieron la postura rupturista, aunque por distintos motivos, los jóvenes del grupo radical “Intransigencia y Renovación”. Estos grupos tuvieron en común la consideración de que la participación en la guerra tenía un carácter moral, pues había que salvar a la democracia (Simonoff, 1999: 131).

Hay que destacar que el grupo FORJA defendió, en cambio, la neutralidad; aunque buscó diferenciarse con el gobierno al declarar que la postura de éste era especulativa, mientras que la neutralidad para el grupo era moral. Para FORJA, que se acercaba más a la neutralidad anteriormente defendida por Yrigoyen, el conflicto era el momento oportuno para alejarse de las potencias imperialistas y construir una política autónoma. Por su parte, el líder radical Amadeo Sabattini, opositor de la conducción “unionista” del radicalismo, mantuvo también la neutralidad, en términos muy similares a los de FORJA.

Defendiendo el neutralismo se encontraban, asimismo, los nacionalistas de derecha. Clerical, oligárquico, con influencias fascistas, franquistas y maurrasianas, este grupo tuvo influencia en el golpe de 1930 y especialmente en el gobierno de Castillo. Defendieron públicamente la neutralidad del gobierno, pero no fue fácil mantenerla en vista de las victorias aliadas (Rapoport, 1980: 52-53). Además, la influencia económica que podía tener Alemania sobre Argentina era muy débil debido a la guerra.

Por otro lado, los comunistas tuvieron una clara posición durante la guerra al seguir las decisiones de la Unión Soviética. Por ello, antes de la invasión alemana a la URSS defendieron la neutralidad, dado que el conflicto era interimperialista y que los enemigos eran las potencias anglosajonas.

En cambio, luego de la invasión, virarán hacia una ferviente defensa de la causa pro-aliada, denunciando a los neutralistas como nazis.

Los socialistas defendieron la causa aliada desde el principio. Si bien no era menor la preocupación que tenían por las relaciones argentinas con el Reino Unido, veían con buenos ojos la política del “buen vecino” estadounidense (Simonoff, 1999: 131).

Finalmente, la guerra afectaba también a las Fuerzas Armadas, por lo que en su interior había distintas tendencias y posturas al respecto. Es importante entender que, si bien algunos de sus miembros podían tener simpatías por el Eje, acusar a todas las Fuerzas Armadas de seguir esa línea es simplificar las cosas. Potash establece que, al principio del conflicto, se podían distinguir distintas posturas. Por un lado, se encontraba el ministro de Guerra Márquez y los oficiales más cercanos a él, así como muchos comandantes y oficiales, que se identificaban con las tradiciones liberales argentinas, apoyaban la neutralidad del gobierno pero, también, aceptaban el acercamiento a la causa aliada.

Por otro lado, se estaba conformando una importante minoría de oficiales que adoptaban una posición nacionalista, marcadamente hostil al Reino Unido y con influencias germanas (Potash, 1971: 172-173). Si bien la mayoría de los oficiales no pretendían tener influencia política y se regían por el profesionalismo, los sucesos de Pearl Harbour llevaron a muchos miembros de las Fuerzas Armadas a acercarse a los aliados, especialmente el sector militar cercano al general Justo.

Hay que tener en consideración, asimismo, que para los militares la mayor preocupación era acerca de las necesidades tecnológicas, por lo que prefirieron la opción del desarrollo autónomo antes que la asistencia externa. Había, además, una seria preocupación por el desequilibrio de poder en el sur, respecto a Brasil principalmente. Así, se acercaban a la postura de la burguesía industrialista, aunque no se articuló con la misma (Rapoport, 1980: 58-61).



Las relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos durante el gobierno militar (1943-1946)

Las presiones hegemónicas: contradicciones dentro de la burocracia estadounidense

Luego de la conferencia de Río de Janeiro, Estados Unidos comenzó a ejercer presión política y diplomática sobre Argentina, logrando aislarla del resto de los países del continente. Las primeras medidas en contra de Argentina tuvieron que ver con la negativa de Washington de venderle armas a nuestro país. El Canciller argentino Storni le comentó al embajador norteamericano en Argentina Armour, que la ruptura con el Eje era algo casi imposible de concretar, debido al gran avance que habían tenido los nacionalistas dentro del gobierno argentino. Es por eso que le pidió a Hull que Estados Unidos le vendiera armas a Argentina como gesto de acercamiento y para mantener el equilibrio militar en el continente. Pero el secretario de Estado le advirtió que el equilibrio militar en la región era incompatible con la doctrina interamericana de arreglo pacífico de las controversias. Claro que el canciller argentino notó que Hull no era sincero porque Estados Unidos estaba equipando a Brasil vendiéndole armas, tal vez por creer que esto tendría una gran importancia psicológica en su objetivo de que Argentina cediera en su postura neutralista.

Los Estados Unidos justificaron las ventas a Brasil en palabras del ex subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Sumner Welles:

si bien las posibilidades de proveer armamentos a los países americanos se consideraría sin propósito de discriminación, podrían presentarse situaciones de hecho en que por insuficiente material hubiera que dar prioridad a aquellos países que por razón de la ruptura de relaciones estuvieran en peligro, sobre aquellos que no estuvieran expuestos y que las siguen manteniendo

Ante el fracaso de las presiones políticas tanto a nivel bilateral como multilateral, las autoridades del Departamento de Estado optaron por recurrir a las armas económicas, y sus expertos en el área latinoamericana recomendaron la adopción de rígidas restricciones económicas a Argentina. Una de las primeras medidas que se adoptaron fue por iniciativa del Departamento del Tesoro con aprobación del Departamento de Estado, que consistió en el congelamiento de los depósitos en oro del Banco Nación y del Banco de la Provincia de Buenos Aires que estaban en Washington.

Claro que inicialmente Hull no estaba de acuerdo con esta medida porque consideraba que “se estaba empujando al gobierno argentino en los brazos del eje”. Pero esta medida tenía todo el apoyo del vicepresidente Wallace, que había sido Secretario de Agricultura en los primeros gobiernos de Roosevelt, convirtiéndose en uno de los principales enemigos de los intereses argentinos junto con Hull, ya que ambos representaban al fuerte sector agrícola estadounidense.

Ahora bien, consideramos que esta diferencia de opiniones se debe más a una puja política por el poder dentro del gobierno estadounidense que a verdaderos objetivos de Estado. Por estos intereses, debe entenderse la exclusión de la Argentina de la gira de Wallace por Latinoamérica. Ésta no fue una decisión racional, una decisión de Estado; la visita no hubiera sido bien vista por los sectores que él representaba. Fue una decisión personal que no debería incluirse como una medida más del boicot económico, sino no hubiera hecho falta la justificación que se preocupó por dar el gobierno estadounidense, aduciendo razones, aunque poco creíbles, de falta de tiempo en la agenda.

Según Escudé, “los exportadores e importadores norteamericanos, incluyendo firmas instaladas en el mercado argentino se sumaron a la presión económica contra argentina” (Escudé, 1999: 234). Sin embargo, consideramos que la unanimidad en el boicot económico contra Argentina no fue tal. De hecho, existían vastos sectores de la sociedad y de los negocios norteamericanos que estaban en desacuerdo con esta política de coerción. En este sentido, se destaca la postura del sector industrialista y comercial, en abierta oposición a la del Departamento de Estado y a la del vicepresidente Wallace.

Se aprecia con claridad que varios de los departamentos gubernamentales de Estados Unidos están persiguiendo objetivos paralelos y contrarios en Argentina, principalmente a partir de la creación en 1940 de la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos cuyo primer secretario fue Nelson Rockefeller. Hay que destacar que:

las relaciones entre el Departamento de Estado y esta oficina no estaban bien definidas, lo que provocó fricciones entre ambos organismos, hasta que en abril de 1941 fue puesta bajo dependencia del Departamento de Estado. (Rapoport, 1997:187)

A pesar de esta subordinación al Departamento de Estado, los funcionarios de esta oficina siguieron tratando de escalar en la jerarquía gubernamen-



tal, llegando incluso Rockefeller a ser designado Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos tiempo después. Así se fue modificando la línea dura de la política de Hull hacia Argentina por una línea más blanda, que tenía como principal objetivo industrializar al país, ya que lo veían como la mejor oportunidad de reemplazar a los ingleses en el mercado argentino. Por lo tanto, esta diferencia de intereses en Argentina se trasladó a su política exterior cuando estuvieron en cargos importantes que les permitieron hacerlo.

Complejidades de la toma de decisiones argentina

Enfocando el análisis desde el lado argentino, se puede apreciar que el cambio de régimen de junio de 1943 produjo importantes modificaciones, no tanto desde el punto de vista de la sustancia de la política exterior (que permanece invariable en muchos aspectos) pero que sí se modifica en el proceso de toma de decisiones. La complejidad y fragmentación del proceso decisorio durante el régimen militar nos brinda muchos ejemplos que ponen en duda la mayor racionalidad, coherencia interna y celeridad de las decisiones de los regímenes militares en comparación al sistema democrático.

Las diferencias en el seno de las fuerzas armadas provocaron algunas veces que el gobierno elija retardar o especular por demasiado tiempo algunas decisiones fundamentales en vez de lograr soluciones momentáneas, de compromiso, para ganar tiempo; o sacrificar espacios de poder para lograr una mayor unidad entre el ejército y la Marina que generalmente tenían visiones diferentes del sistema internacional y esto los llevaba a una puja por imponer su propia visión del mundo.

También se puede apreciar que hubo un importante obstáculo en la toma de decisiones provocado por las peleas personales y organizacionales por conseguir mayor poder e influencia entre, por ejemplo, Rawson y Ramírez, entre Ramírez y Storni o entre Farrell y Ramírez, por poner tres ejemplos concretos.

El régimen de facto instalado en 1943, como generalmente se da en todo cambio de régimen, procuró alterar las relaciones de fuerza existentes no solo en la sociedad civil sino también en la estructura del aparato burocrático heredado del anterior gobierno.

Para cumplir con esto, se cambió el gabinete de ministros y se expulsó de la administración pública a numerosos funcionarios de diversas agencias estatales, modificando jerarquías, jurisdicciones y competencias. Esto provo-

có una precaria articulación entre los diferentes organismos de la burocracia estatal antigua y los nuevos funcionarios, “lo que se traduce muchas veces en una decisión de política exterior un tanto incoherente con los objetivos planteados en un primer momento” (Russell, 1993: 167).

A pesar de estos cambios introducidos en el esquema de poder del país y en la burocracia de segunda línea, una característica importante y llamativa del régimen militar es que se respetaron a la mayoría de los embajadores de carrera diplomática, asegurándoles su cargo, y no colocaron a embajadores políticos en lugares claves como se podía imaginar que iba a suceder. Esto significó ciertas continuidades que se dan en la política exterior argentina de este período, coincidentes con anteriores etapas de nuestra historia.

Siguiendo el curso de los acontecimientos, notamos que luego de varias vacilaciones, el gobierno de Ramírez se mostró dispuesto a romper relaciones con el Eje, por haber descubierto tres células de espionaje nazi operando en el país, y su canciller Gilbert así se lo manifestó al embajador Armour. Por intermedio de Armour, se solicitó al gobierno estadounidense el descongelamiento de los depósitos argentinos en Washington, pero Hull se rehusó porque pretendía la eliminación de todos los elementos neutralistas y expansionistas del gobierno argentino, según sus declaraciones. Finalmente, el 24 de enero de 1944 se declaró la ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje por parte del gobierno argentino. Esta declaración fue entendida por los nacionalistas y neutralistas como “una concesión de soberanía decisoria al imperialismo yanqui” y trajo como consecuencia el golpe de Farrell y Perón que terminó destituyendo a Ramírez.

Es difícil de comprender, sin embargo, la actitud de Hull, que podría haber evitado la caída de Ramírez difundiéndole las pruebas de conexiones entre miembros del gobierno de Farrell y Perón con la misión de Osmar Hellmuth, de compra de armas en Alemania, y de conexiones entre nazis y nacionalistas argentinos. Teniendo en cuenta que en el gobierno de Ramírez, Estados Unidos había logrado sus dos objetivos profesados: conseguir un mayor compromiso argentino en la guerra y eliminar a los elementos más peligrosos de su gobierno; habría que preguntarse si la actitud de Hull fue verdaderamente irracional, como sugirieron algunos autores, o si en realidad esos objetivos no eran los que Estados Unidos estaba buscando en Argentina.



A nuestro entender, la segunda opción parece la más acertada. Cuando el gobierno de Estados Unidos hizo referencia a los elementos más peligrosos del gobierno, habló de la incapacidad de Hull de influenciar en las clases dirigentes argentinas, ya que la política del Secretario de Estado se apoyaba en intereses que eran incompatibles con los intereses de los sectores políticos y económicos más influyentes en el país. Fue ahí donde radicó su fracaso político en las relaciones entre Estados Unidos y Argentina. Por eso la política de Hull era en gran medida racional, porque se ensañaba castigando a Argentina debido a que nunca pudo llegar a tener la influencia deseada sobre los dirigentes argentinos. Y a pesar de las muestras de acercamiento del gobierno de Ramírez hacia Estados Unidos, Hull iba a seguir insistiendo en la eliminación de los elementos peligrosos de los gobiernos argentinos hasta poder instaurar un gobierno más afín a los intereses económicos que él mismo defendía.

En junio de 1944 Estados Unidos retiró a su embajador en Buenos Aires, Norman Armour, por decisión del Secretario de Estado Hull. Todos los países americanos cedieron ante la presión norteamericana y también retiraron sus embajadores en nuestro país. Incluso Gran Bretaña, a pesar de no estar de acuerdo con la retirada de sus representantes, terminó cediendo a la imposición estadounidense y el embajador británico David Kelly tuvo que volver a Londres. En este caso particular, tuvo que intervenir el propio Roosevelt para solicitarle el acatamiento de la medida al Primer Ministro Churchill.

La negativa inicial inglesa se debió a que Argentina era el principal vendedor de carne y con este congelamiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países corría riesgo el normal suministro de carne argentina hacia Inglaterra, indispensable para el alimento de la población inglesa. Además, Argentina le solucionaba varios problemas a Inglaterra en esas transacciones, al aceptar el pago por la venta de carne con las libras bloqueadas del Banco de Londres.

A comienzos de ese mismo mes de junio de 1944, Perón emitió su famoso discurso en la Universidad Nacional de La Plata, en la cátedra de Defensa Nacional. Con un tono marcadamente nacionalista, expresó la necesidad de implementar una política económica de desarrollo industrial autárquico, dada la imposibilidad de conseguir equipamiento militar del extranjero. Así, expresó:

Hemos gastado en el extranjero grandes sumas de dinero en la adquisición de material de guerra. Lo hemos pagado siete veces su valor, porque siete es el coeficiente de seguridad de la industria bélica; y todo ese dinero ha salido del país sin beneficio para su economía, sus industrias o la masa obrera que pudo alimentar.

Una política inteligente nos hubiera permitido montar las fábricas para hacerlos en el país, las que tendríamos en el presente, lo mismo que una considerable experiencia industrial; y las sumas invertidas habrían pasado de unas manos a otras: argentinas todas.

[...] La defensa nacional exige una poderosa industria propia; y no cualquiera, sino una industria pesada. (Perón, 1944)

Asimismo, Perón hizo un análisis del escenario internacional manifestando su preocupación ante una posible nueva guerra mundial y ante el rearme de Brasil por los Estados Unidos. Este discurso no solo sienta las bases de la futura política económica de Perón en su presidencia sino también va a marcar la posición oficial de las fuerzas armadas y su preocupación ante la ruptura del equilibrio militar con Brasil.

El Departamento de Estado identificó a este discurso de Perón con las proclamas bélicas de Mussolini en la Italia previa a la guerra. Estados Unidos no fueron coherentes con esta crítica ya que no hicieron la misma crítica a una política de rearme brasileño fomentada por el propio Departamento de Estado a cargo de Hull. Esta crítica estadounidense y las posteriores, van a contribuir para que varios elementos de la prensa y los partidos opositores cierren filas detrás de Perón o por lo menos critiquen la postura norteamericana.

El ex Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Sumner Welles, se convirtió en un crítico constante de la política llevada a cabo por Hull hacia nuestro país. Sostenía que la política estadounidense en Argentina era equivocada y podía lograr dos resultados para Estados Unidos, y en ambos casos iban a ser negativos si se mantenía Hull con la misma tesitura

O bien se producía la caída del gobierno de Farrell y, con ella tanto los elementos más democráticos de la Argentina como los más opuestos a esa odiosa dictadura se sentirían sumamente irritados contra los Estados Unidos por la flagrante intervención en sus asuntos internos, o bien todos los sectores argentinos reaccionarían con tal intensidad frente a la coerción ejercida por los Estados Unidos que ello produciría un reforzamiento de la dictadura de Farrell. (Rapoport, 1997: 126).

En noviembre de 1944 se produjo un cambio de política estadounidense hacia la Argentina, como producto de la renuncia de Hull a su cargo por



enfermedad y la asunción de diferentes actores políticos en el Departamento de Estado con intereses más afines a los propugnados por nuestro país. El nuevo Secretario de Estado en reemplazo de Hull fue Edward Stettinius, antiguo subsecretario de Hull pero ligado a otros intereses económico que su predecesor, ya que tenía gran participación en empresas de la talla de General Motors y la Banca Morgan. Junto con este nuevo secretario de Estado se va a cambiar la política hacia América Latina, donde el nuevo subsecretario de Estado para asuntos latinoamericanos va a ser otro hombre poderoso, cercano a los grandes negocios norteamericanos, como fue Nelson Rockefeller.

La nueva política hacia América Latina en general y hacia Argentina en particular giraría en torno a cuatro ejes: 1. trabajar en forma estrecha con Gran Bretaña para resolver el caso argentino; 2. la certeza que las dificultades comenzaron por la postura estadounidense de llevar la cuestión fuera del ámbito panamericano; 3. la necesidad de evaluar los problemas latinoamericanos como esencialmente económicos; y, 4. la creencia de que la única forma de aumentar las exportaciones estadounidenses hacia América Latina es fomentando la industrialización de estos países.

A partir de este cambio de estrategia, los medios de prensa estadounidenses y la opinión pública en general cambiaron la imagen que tenían del régimen militar ahora comandado por Farrell y Perón, reconociendo incluso que la neutralidad argentina respondía más a una política exterior tradicional de nuestro país y no a las simpatías germanófilas de los dirigentes argentinos.

La ocasión ideal para mostrar este acercamiento entre ambos países se brindó con motivo de la convocatoria a la conferencia de Chapultepec, donde si bien nuestro país no fue invitado, el tema argentino fue uno de los fundamentales de dicha conferencia, junto con la organización mundial, el sistema interamericano y los problemas económicos y sociales de los países latinoamericanos.

En abril de 1945 se dieron dos hechos significativos para las relaciones exteriores argentinas: por un lado Argentina firma el acta de Chapultepec, al cumplir con la condición de declararle la guerra a Alemania y Japón para ingresar como miembro pleno en el sistema interamericano; y por otro, el presidente Roosevelt, poco antes de su muerte, designa a Spruille Braden como embajador en Buenos Aires.

La designación de Braden no fue bien aceptada por el Secretario de Estado Stettinius y por el Subsecretario para Asuntos Latinoamericanos Rockefeller, pero fue una imposición del propio Roosevelt, y se sabía que con Braden en Buenos Aires retornaría la política dura de la diplomacia estadounidense hacia nuestro país.

El ascenso de Perón al poder

Para entender lo complejo del fenómeno peronista y su accionar interno y externo, hay que comprender su verdadera naturaleza y origen. Perón no surge del vacío, de la nada, sino que se van dando varias circunstancias favorables para su vertiginoso ascenso hasta convertirse en presidente de la República Argentina en el año 1946.

A través del Golpe de Estado de Junio de 1943 Perón comienza a meterse en la vida pública de nuestro país de una manera silenciosa. Siendo coronel se va a desempeñar en el gobierno revolucionario de junio de 1943, en el modesto cargo de jefe de la Secretaría del Ministerio de Guerra, pero “el coronel no va a permanecer mucho tiempo en ese puesto, equivalente a una Subsecretaría de Estado ni en la página ocho de los diarios”. (Alan Rouquié, 1986: 29).

La inesperada aparición del coronel Perón en la escena política argentina se debió a la consecuencia coherente de un proceso comenzado hacia principios de los años treinta, caracterizado por profundas modificaciones en la estructura económica y social de nuestro país. Los cambios económicos están relacionados con la adopción del proceso de sustitución de importaciones y los cambios sociales son consecuencia del crecimiento de la distribución del PBI entre los sectores medios y bajos. Estos cambios trajeron aparejado en lo político el surgimiento del movimiento peronista (Simonoff, 1999: 47).

Juan Domingo Perón entendió mejor que ningún otro político de los partidos tradicionales la profundidad de estos cambios. Como sostiene Rapoport, “la antigua clase política no podía seguir gobernando un país que, por otra parte, había dejado de comprender” (Rapoport, 2007: 111). El coronel Perón fue consciente que la situación social y laboral en Argentina estaba a punto de explotar y por eso se hizo designar en el Departamento de Trabajo, con objetivos muy específicos. Perón creía que:



los grandes cambios en el mundo del trabajo, la probabilidad de una crisis económica y la existencia de fuertes sindicatos reivindicatorios de izquierda constituían una amenaza revolucionaria que los hombres del GOU se habían comprometido a conjurar. (Alan Rouquie, 1986: 31)

Perón también tenía claro la necesidad de ganar los sindicatos y de atraerse el apoyo de las masas. Entendía que el gobierno revolucionario, militar y nacionalista, no podría mantenerse en el poder mucho más tiempo prescindiendo del apoyo de los sindicatos y obreros.

La forma en que Perón comenzó a ganarse los sindicatos a través del contacto directo con los grandes líderes sindicales como Bramuglia y Borlenghi; cuando los sindicatos eran manejados por partidos de izquierda y no aceptaban ser cooptados por Perón, éste buscaba o creaba dirigentes de segunda línea y los apoyaba en contra de sus líderes, o utilizaba sindicatos autónomos con el mismo objetivo.

Otra institución de suma importancia y de gran influencia para la sociedad de la época también se sumó originariamente a este movimiento heterogéneo alrededor del coronel Perón; la Iglesia Católica reconoció en Perón al heredero de un gobierno militar promotor de la enseñanza religiosa en las escuelas y al adversario de un candidato laico con un programa más progresista en materia de educación y en materia familiar. Con la Iglesia se completa así el cuadro de sectores que conformaron el origen del movimiento peronista, y que ejercieron influencia en el proceso decisorio del gobierno y en su práctica y discurso autonomista.

En cuanto a la formación intelectual e ideológica de Perón debemos reconocer múltiples influencias en su pensamiento y posterior accionar como presidente de la República. Influyen así en Perón la “tensión” social de los años 1918-1921, la experiencia como agregado militar en Chile y Europa, la influencia de los generales Descalzo y Sarobe, los postulados del nacionalismo argentino y latinoamericano y el modelo de desarrollo nacional industrial “prusiano” de la “Nación en armas”. Siguiendo al historiador peronista Fermín Chávez vemos que:

la mayor parte de la obra doctrinaria del propio Perón representa una amplia amalgama constituida por una síntesis de ideas nacional-populista (especialmente de raíz forjista), sindicalista y social cristiana. (Chávez, 1987: 135)

Braden o Perón

Spruille Braden tenía antes de llegar como embajador a Buenos Aires una intensa trayectoria diplomática. En 1933 se lo había designado como integrante de la delegación norteamericana ante la Conferencia Interamericana en Montevideo, donde tuvo un primer choque con el Canciller argentino Carlos Saavedra Lamas. Entre 1935 y 1938 vivió en Buenos Aires como delegado estadounidense ante la conferencia del Chaco, que intentaba solucionar el conflicto entre Paraguay y Bolivia, el cual le valió el Premio Nobel de la paz al Canciller argentino, por sus gestiones diplomáticas. Con respecto a las diferencias de Braden con Saavedra Lamas, el ex embajador norteamericano expresa en sus memorias:

Los argentinos se consideran nuestros rivales en el liderazgo político de América Latina. Aspiran también a dominar militarmente el continente. Tan temprano como en septiembre de 1937, en mi despacho de la Conferencia de Paz del Chaco, advertí que no podía haber paz si Saavedra Lamas seguía al frente de las negociaciones, y comenté acerca del expansionismo militar argentino, la eliminación de la maquinaria democrática y el crecimiento de un fascismo nativo, y que estas sospechas sobre los desarrollos mencionados surgían entre los vecinos de Argentina. (Braden, 1971: 207)

Antes de desembarcar en Argentina, donde presentó sus credenciales en mayo de 1945, Braden había sido embajador en Colombia primero y luego en Cuba.

El primer encuentro entre Braden y Perón a solas se produjo el 1 de Junio de 1945, donde Perón expresó su disconformidad con los Estados Unidos por haber tratado a la Argentina como si fuera uno de los vencidos en la guerra, sin respetarles su neutralidad. También criticó la postura de la prensa estadounidense por ser antiargentina y por ofrecer una imagen distorsionada de la realidad política interna de nuestro país. Aún así le ofrece a Braden el inicio de una nueva etapa de relaciones bilaterales entre Argentina y Estados Unidos, dejando atrás las confrontaciones estériles y fomentando un relacionamiento político y económico mucho más intenso.

A pesar de la cordialidad inicial entre ambos, el embajador Braden estaba obsesionado con provocar la caída del gobierno de Farrell y Perón, como sostenía el ex embajador británico Kelly, cuando cuenta que “Braden había llegado a Buenos Aires, con la idea fija que había sido elegido por la Providencia para derrocar al régimen de Farrell-Perón” (Guadagni, 2008: 43). El embajador norteamericano comenzó una campaña de desprestigio del



gobierno argentino y buscó encabezar a la fragmentada oposición argentina para cumplir con su objetivo de derribar al régimen, interviniendo de plano en los asuntos internos de nuestro país.

La política de hostigamiento que llevó adelante Braden en Buenos Aires fue criticada por varios senadores y funcionarios importantes del gobierno estadounidense, pero la actitud del propio presidente Truman en septiembre de 1945 de designarlo Subsecretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos provocó una gran confusión acerca de si la política de Braden era la política oficial del Departamento de Estado en Argentina –ya que a pesar de las críticas a Braden en su seno, esta designación parecía confirmar el apoyo de su política por el presidente norteamericano–. Una vez asumido su cargo en Washington Braden no se olvidó ni de Argentina ni de Perón y continuó con su crítica al gobierno argentino.

Luego de los conocidos acontecimientos del 17 de octubre de 1945, el gobierno militar convocó elecciones para febrero del año siguiente. Perón fue apoyado casi involuntariamente por los Estados Unidos, a través de la impericia de Spruille Braden y su publicación del *Libro Azul*¹, hecho que fue muy bien aprovechado electoralmente por Perón. Así terminó por ganarse definitivamente el apoyo del ejército y disipar momentáneamente algunas reticencias de la institución militar, sobre todo debido a la política laboral y populista llevada adelante por Perón. El *Libro Azul* provocó una “reacción

1. En el llamado *Libro Azul* sobre la Argentina, el Departamento de Estado concluía que: “1. El gobierno de Castillo y aún más el presenta régimen militar persiguieron una política de ayuda directa al enemigo; 2. Los solemnes compromisos para cooperar con las repúblicas americanas fueron completamente quebrados y han mostrado servir para proteger y mantener los intereses del Eje en la Argentina; 3. Las políticas y acciones de los recientes regímenes en Argentina tenían como meta el debilitamiento del Sistema Interamericano; 4. Los individuos y grupos totalitarios, tanto militares como civiles, que controlan el actual gobierno en Argentina, junto con sus colaboradores nazis, han perseguido el siguiente objetivo: la creación en este hemisferio de un estado totalitario. Este objetivo ha sido en parte logrado; 5. Desde la invasión a Normandía, y aún más desde el fracaso de la última contraofensiva alemana en febrero de 1945, el régimen militar ha tenido que utilizar una estrategia defensiva de camuflaje. Las obligaciones asumidas en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz para eliminar la amenaza Nazi y las repetidas declaraciones de intenciones democráticas surgen de esta estrategia de engaño; 6. A través de su uso brutal de la fuerza y de métodos terroristas para eliminar cualquier oposición, el gobierno argentino se ha burlado del compromiso de las Naciones Unidas, a ‘reafirmar la fe en los derechos humanos, en la dignidad y el valor de la persona humana’”. (U.S. Department of State, 1946) La traducción es nuestra.

nacionalista que llevó a los militares, que no podían dejar de sentirse afectados, a unirse y apoyar al candidato que defendía la soberanía nacional” (Alan Rouquié, 1986: 35).

Cuando Perón triunfó en las elecciones de febrero de 1946, el Secretario de Estado Byrnes nombra como nuevo embajador en Buenos Aires a George Messersmith, que venía de dejar su cargo de embajador en México. El accionar del nuevo embajador norteamericano en Argentina fue totalmente diferente al realizado por Braden. Sin embargo, no se produjeron cambios sustanciales en las relaciones bilaterales entre ambos países, por lo menos hasta el segundo gobierno de Perón que coincide también con el cambio de administración en Estados Unidos.



CAPÍTULO V

LA CONSTRUCCIÓN TERRITORIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. VISIONES DE GANANCIAS Y PÉRDIDAS EN EL IMAGINARIO SOCIAL E HISTÓRICO ARGENTINO

Cristen Bjerg
Federico Gómez
María Florencia Soibelzon

La construcción de percepciones y visiones sobre el territorio de nuestro país en la historia argentina se debate en una clara dicotomía sobre supuestas ganancias y pérdidas territoriales, las cuales se sucedieron, principalmente, a lo largo del siglo XIX. Dicha construcción en el imaginario social, que tiene profundas raíces en nuestra historia e identidad como argentinos, nos permite remontarnos en la historia por medio de diversos estudios sobre las visiones y percepciones en relación a la construcción del territorio nacional de autores como Carlos Escudé (1988), Juan Carlos Puig (1975), Gustavo Ferrari (1981), Lacoste (2003) y Vicente Palermo (2006), quienes fundamentan sus teorías en la heredad del Virreinato del Río de La Plata, explicando cómo esta construcción fue infundiéndose a lo largo de nuestra historia, en la cultura y educación de los argentinos.

Al margen del debate sobre la manera en la que dichas pérdidas o ganancias territoriales fueron presentadas a la sociedad por nuestros gobernantes, debemos hacer referencia a cómo los diversos autores han tomado posiciones contrapuestas sobre dicha temática; entre las cuales podemos distinguir claramente la adoptada por Carlos Escudé. Este, identificó el

período comprendido entre los años 1806 y 1880, como “la Argentina embrionaria” y según sus estudios, logró establecer claramente la supuesta errónea percepción sobre las pérdidas territoriales nacionales. Tuvo en cuenta, como ejemplo, las posiciones defendidas por estudios realizados por Vicente Quesada en el siglo XIX en base a documentación originada en la corona española, generando así un amplio debate con su contraparte chileno, Miguel Luis Amunátegui, sobre las verdaderas posesiones territoriales pertenecientes a uno u otro país.

Ambos autores, en busca de consagrar sus posiciones, se basaron en documentos verdaderos, pero generaron de todas maneras falacias en relación a la soberanía sobre los territorios referentes a la Patagonia, y su real pertenencia a la Argentina o a Chile por medio de títulos históricos. Además, a dicha apreciación personal, Carlos Escudé agrega referencias sobre cómo la expansión realizada por ambos países hacia el sur para ocupar territorios, denominados por el autor *res nullius*, según la percepción de las potencias europeas (a excepción de España), desde ambos países se vieron como que fueron perdiendo territorios que no podían conquistar, y no como si fuera que conquistaron territorios que podrían haber poblado y defendido.

Dichas apreciaciones, según Escudé, afectaron y dañaron gravemente tanto a Argentina como a Chile, generando a lo largo de la historia compartida por los dos Estados, carreras armamentistas y enfrentamientos, imposibilitando la complementación e integración entre ambos. Pablo Lacoste apunta claramente que no debemos dejar de tener en cuenta que esos momentos de grave tensión entre dichas naciones lograron superarse mediante acuerdos diplomáticos bilaterales: el Tratado de Límites de 1881, los Pactos de Mayo de 1902 y el Tratado de Paz y Amistad de 1984. Asimismo, resalta la necesidad de conocer el entorno académico, en el cual se generaban dichas percepciones debido a que “muchos historiadores argentinos y chilenos enseñan a los niños y a los jóvenes que el vecino es un país expansionista y sustractor de territorios” (Lacoste, 2003: 14).

Es necesario hacer una referencia detallada de la posición de Escudé sobre las erróneas percepciones argentinas acerca de las demás pérdidas territoriales, que según el autor se basan, en cuatro puntos que fundamentan su percepción:

- *El Virreinato del Río de la Plata fue una creación artificial de la Corona Española: dicha creación solo sería funcional como institución bajo el sistema colonial, por*



lo tanto su funcionalidad y poder para gobernar sobre la totalidad de los territorios, desaparecieron con el inicio del proceso de independencia nacional.

- *Paraguay y Bolivia eran las regiones más pobladas del Virreinato y poseían en gran medida autonomía de Buenos Aires. La Banda Oriental era objeto de disputa con el Imperio Portugués:* ambos casos son clara consecuencia de la disfuncionalidad de las instituciones del virreinato en pleno proceso revolucionario, en el caso del Paraguay la distancia y su pleno desarrollo en forma “aislada del Virreinato del Río de la Plata”, originó la no aceptación de la autoridad porteña al inicio de la revolución. En el caso de la Banda Oriental, la disputa con el Imperio Portugués y luego con el Brasil, originó, con la intervención británica, el surgimiento de un nuevo Estado como es el caso de la Banda Oriental.

- *La idea de que la República Argentina es heredera del Virreinato del Río de la Plata es tonta, ya que éste fue el primer enemigo de ella:* dicha idea se origina en base a que la capital de ambos, tanto la República Argentina como el Virreinato del Río de la Plata, tuvo el mismo lugar de establecimiento, por lo tanto, existe una conciencia de heredad del virreinato.

- *No hay continuidad de las instituciones nacionales, ya que desaparecen en 1820, debido a que hubo un proceso de balcanización. No se puede hablar de un Estado Nación hasta 1860:* debido a esto no podemos identificar una clara continuidad entre el Virreinato y el Estado nacional argentino surgido durante la presidencia de Mitre, por lo cual debieron surgir nuevas instituciones a nivel nacional ya que las predecesoras con origen en el virreinato se habían extinguido.

Como un punto excepcional, *la única pérdida territorial en la historia nacional* reconocida por Escudé, pero minimizada por la extensión territorial que comprende, es la referente a las *Islas Malvinas*. Para él ese sí fue un caso donde una potencia extranjera, el Reino Unido, expulsó a los argentinos que administraban bajo el poder y la autoridad del estado de Buenos Aires, en ese momento gobernado por Rosas.

En relación a las ganancias territoriales conseguidas por la nación Argentina, Escudé describe el triunfo obtenido por Mitre en Pavón en el año de 1860, como el logro de la unificación territorial entre la Confederación y Buenos Aires, que aunque frágil, logró ir consolidándose. Con la Guerra del Paraguay (1865-1870) y la posterior victoria de la Triple Alianza, Mitre logró destruir a un peligroso competidor como era en ese momento el Paraguay. Este país tenía ya 800.000 habitantes frente a 1.200.000 habitantes de la Argentina, referenciándose en las extensiones territoriales de ambos Estados, lo que le permitió ganar los territorios en la costa del río Paraguay

y en el nordeste. Además, la decisión chilena de hacer la guerra contra Perú y Bolivia generó una situación de debilidad, que le permitió a Argentina la negociación del acuerdo de límites de 1881 con Chile.

En el análisis de este período y remitiéndonos al conflicto territorial, no podemos obviar la mención de las “constantes” de la política exterior argentina analizadas por Juan Carlos Puig y Gustavo Ferrari; en este sentido también las incoherencias o discrepancias en la política interna y en la política exterior nacional, descritas por José Paradiso.

Para Gustavo Ferrari, de acuerdo a lo comentado por José Paradiso en *El poder de la norma y la política de poder*, las constantes que estuvieron presentes en los análisis de dicha investigación eran: pacifismo; aislacionismo; evasión por medio del derecho; moralismo; enfrentamiento con Estados Unidos; europeísmo y desmembramiento territorial.

Para Juan Carlos Puig, la debilidad territorial es una de las “tendencias profundas” de la política exterior tradicional en dicho período, en donde coexisten:

- una despreocupación generalizada respecto de estas cuestiones, como si realmente no importara a la Argentina perder esos territorios.
- porque se trataban de superficies inhóspitas, lejanas, áridas de ninguna manera aptas para la explotación agrícola-ganadera que era el eje del proyecto nacional argentino en el siglo XIX.

Podemos mencionar asimismo uno de los tres lineamientos que establece Moneta, como complemento a la visión de Juan Carlos Puig en relación a este período: el mantenimiento de un equilibrio de poder con Chile y Brasil, funcionando dicho equilibrio como moderador de la tendencia hacia la debilidad territorial.

Escudé afirma esta misma despreocupación aduciendo que el nacionalismo territorial argentino es un fenómeno muy conocido, pero que no tuvo un estudio profundo sino hasta la Guerra de Malvinas de 1982. Retomando lo descrito al comienzo del análisis, este nacionalismo fue percibido como pérdidas territoriales a lo largo del siglo XIX. En Argentina por su parte, explica Escudé, existe la idea generalizada de una expansión chilena a costa de nuestro país en el sur y de pérdidas adicionales en otras regiones. Mientras que en Chile existe, al mismo tiempo, una percepción paralela de un expansionismo argentino a costa de Chile en el sur, mitigada por la



apreciación de la expansión chilena hacia el norte a expensas de Bolivia y de Perú. En el caso de Bolivia, opina Escudé, es algo debatible en cuanto a la validez de la expansión, no siendo igual en el caso de Perú, en el que no es necesario una justificación dado que la misma es clara.

Por su parte, siguiendo a Gustavo Ferrari, en la cuestión de la territorialidad de nuestro país, podemos observar que existe una clara posición que se identifica con la idea de que, si comparamos la fronteras del Virreinato del Río de la Plata, con la superficie que implica el actual territorio argentino, podemos comprobar que ésta ha disminuido en un cincuenta por ciento con respecto a aquellas. Desde aquí se argumenta que hay varios signos claros de una así llamada “debilidad territorial”. Por un lado, ésta estaría anclada en la “fórmula argentina” del arbitraje, acuñada a fines del siglo pasado.

Por otro lado la herencia colonial tendría mucha relación con aquella debilidad. La corona española habría sido ambiciosa en la fase de conquista, pero luego, a la hora de mantener el imperio, el impulso se habría desacelerado.

No debemos olvidar, por último, que el hecho de que Argentina contara con vastos territorios habitables y fértiles, podría haberla llevado a desinteresarse en la cuestión del mantenimiento del mismo.

Exploremos un poco más estos puntos. Con respecto al primero de ellos, se arguye que la excesiva devoción por el arbitraje llevaba a un sacrificio desmedido. En aras de la paz, el país se veía en la imposibilidad de defender de forma más enérgica sus derechos territoriales. Argentina habría aceptado fallos que en gran medida la despojaban de su patrimonio.

Para justificar el segundo punto se utilizan una gran cantidad de ejemplos que demostrarían la verificación del enunciado. Ya la corona Española habría actuado de manera perspicaz, pero tardía, al establecer el Virreinato del Río de la Plata. Además, la Metrópoli habría tenido una diplomacia inhábil, restituyéndose, por ejemplo, Colonia del Sacramento a Lisboa, cada vez que este territorio portugués era reconquistado por las fuerzas de Buenos Aires. La victoria militar era seguida, entonces, por una clara derrota diplomática, práctica que se prolongó a través de más de un siglo.

Más tarde, a partir de mayo de 1810, comenzaron los sucesivos desgajamientos, a partir de los cuales se cederían territorios a Paraguay, se daría la pérdida de la Banda Oriental y la separación de las cuatro provincias del Alto Perú (La Paz, Charcas, Cochabamba y Potosí), que fueron declaradas

como pertenecientes al Estado Argentino, pero que eran de todas maneras dejadas en libertad, para que dispusieran de su propia suerte, despejando el camino a la independencia altoperuana.

Gustavo Ferrari (1981) aclara que incluso se debe tener en cuenta que “las distintas corrientes argentinas no han mirado a los sucesivos desgajamientos de las antiguas comarcas del Virreinato como algo negativo, sino más bien como un timbre de honor”. Ejemplificando dicha aseveración cita al historiador rosista Adolfo Saldías, cuando éste, en su libro *Historia de la Confederación Argentina. Rosas y su época*, recalca el hecho de que Argentina ha dado independencia a seis nuevas repúblicas. Ferrari argumenta que ésta es una forma de equiparar la religión del progreso con la desmembración territorial.

Otro ejemplo que podría citarse en relación a cómo la debilidad territorial tiene raíces profundas en la historia de nuestro país, sería la visión que sostenían hombres como Alberdi, Sarmiento y Mitre respecto de que el exceso de espacio era propicio para la provocación de anarquía. El liberalismo fue el autor de semejantes ideas, pero intentó reivindicarse mediante la fuerte política demográfica que enunciaba “Gobernar es poblar”.

De todas maneras, como para todo punto de vista, no se pueden dejar de observar las claras excepciones que se dieron al supuesto desmembramiento territorial argentino. Entre ellas se pueden citar la intención de Sarmiento de restaurar el Virreinato del Río de la Plata, más allá de que estos planes no fueran luego llevados a cabo. Por otro lado se debe nombrar a Estanislao Zeballos, quien se consideraba heredero de la escuela en política internacional fundada por el católico argentino Félix Frías. Zeballos, junto con Adolfo Dávila, publicaron el diario *La Prensa* de Buenos Aires, donde la orientación nacionalista belicosa con respecto al los problemas territoriales era notoria.

Por supuesto que la excepción más significativa fue la conquista al “desierto”, llevada adelante por el General Julio A. Roca. No sólo ocupó la Patagonia, sino que se aseguró de otorgarle a dicha ocupación un carácter definitivo, dándole como cierre un marco jurídico a través del Tratado de límites con Chile, en 1881. Este territorio no fue el único que ocupó a Roca, sino que el general pensó incluso en el norte de Argentina, creando la gobernación de Misiones en el mismo año y llevando a cabo la campaña del Chaco en 1884.



Con respecto al último punto, que por lo demás queda bastante claro, se debe tener en cuenta que Argentina no se vio en aprietos con respecto a cuestiones geográficas.

Casos contrarios fueron por ejemplo Chile, que sufrió un inmenso desafío geográfico, o Brasil, que a pesar de poseer un extenso territorio, solo una parte muy pequeña de éste era habitable. En consecuencia, estos países han buscado extenderse con ímpetu y, generalmente con éxito. Chile, por ejemplo, avanzó sobre Bolivia y Perú hacia el norte mediante la Guerra del Pacífico.

Recapitulando en relación a la dicotomía entre las posiciones opuestas sobre ganancia o pérdida de territorios, podemos observar, realizando un balance a nivel histórico, los siguientes puntos referentes a esta cuestión:

Segregación de Paraguay en el año 1813; formación de Bolivia en el año 1825; pérdida de parte de Misiones en 1825; separación de Uruguay en 1828, Chile inicia su expansión hacia el Cabo de Hornos en 1828; ocupación inglesa en Malvinas en 1833, pérdida de Estrecho de Magallanes en 1843, segregación de la Villa Occidental en el año 1878 y la segregación de Tarija y parte del Chaco en 1889.

Como corolario del presente capítulo referido a la construcción territorial de la República Argentina y las percepciones referidas a las ganancias o pérdidas territoriales en el imaginario social e histórico argentino, debemos hacer referencia a Vicente Palermo (2006), quien en forma clara enuncia que las visiones y/o percepciones sobre estas dos posiciones en relación al territorio y su construcción comenzaron a infundirse en la Argentina liberal y no en la Argentina revisionista, ya que fue en dicho período en el cual el supuesto “carácter sagrado del suelo” comenzó a infundirse, debido a que los predecesores de las elites liberales gobernantes, no habían velado por la seguridad y obtención del mismo; entre ellos los revolucionarios, los unitarios, los caudillos, el mismo Rosas, etcétera.

De esta manera el territorio se presentaba como una interpelación del nacionalismo, como una obligación y tarea del Estado, ante la relación imaginaria que tienen los argentinos con el territorio nacional. Hoy día dicha relación se presenta como una vaga pérdida de territorios aislados con una excepción, un territorio que ejerce sobre nosotros los argentinos una fascinación intensa y pasional, el territorio de las Islas Malvinas. Este nos demuestra hasta que punto a lo largo de nuestra historia, desde el período de

la revolución de mayo, el territorialismo, observado desde diferentes puntos y con distintas percepciones, se constituye como un componente identitario actual del ser argentino y la importancia del mismo para su continuo debate, investigación y reflexión.



PARTE 2

**LAS POLÍTICAS EXTERIORES FRENTE A LA
INESTABILIDAD Y LA TENSIÓN ENTRE LA
INSERCIÓN Y LA AUTONOMÍA (1946-1983)**

El fin de la Segunda Guerra Mundial marcó un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y Estados Unidos que impuso nuevos rumbos en nuestra política exterior.

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas –llevados casi siempre por administraciones democráticas– y esquemas de alineamiento hacia Estados Unidos –llevados a cabo por gobiernos de facto–, son las *nuevas políticas exteriores (1946-1983)*. La falta de continuidad institucional reflejó cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso en algunos casos dentro de un mismo gobierno. En aquel contexto operaron tanto la polarización política internas (peronismo-antiperonismo), y externa (la cruzada anticomunista y el recelo a las posiciones nacionalistas desde lo económico por parte de Washington), como la económica (campo-industria), en donde existieron múltiples y cruzadas combinaciones entre ellas que llevaron a la incapacidad de definir un rumbo sostenido.

Incluso su evaluación fue controvertida, mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas fueron ponderadas como positivas (Puig, 1988), Carlos Escudé, como heredero del dependentismo, las evaluó como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas” (Cisneros y Escudé, 1998: I, 17)

Russell y Tokatlián fueron más sensibles a esta última apreciación, como se observó en su “paradigma globalista”. No nos resultó casual que el primer elemento de dicho paradigma fuese el no alineamiento con Estados Unidos, si bien esto fue reconocible en algunos gobiernos del periodo, no fue aplicable para todos, lo mismo pudo sostenerse con el resto de los elementos aportados. (Russell y Tokatlián, 2002: 414)

Más allá de esta unidad estructural que caracteriza a todo este período encontramos por los menos tres núcleos particulares. El peronismo de los años cuarenta y cincuenta constituyó el primero dada su originalidad: “la tercera posición”. Con su caída se generó una nueva situación de debilidad institucional –como en los años treinta– que no permitió a nuestro país tener ni una constante ni una coherente política para revertir la situación. Utilizando la caracterización de Cavarozzi hemos compuesto el núcleo siguiente como el de los gobiernos débiles, tanto civiles como militares (1955-1966), (Cavarozzi, 2006). El posterior está marcado por fuertes oscilaciones entre

el alineamiento, la tercera posición aggiornada y un alineamiento alienado que nos llevó al aislamiento (1966-1983).

La fuerte apuesta a un modelo poligonal de relacionamiento económico y la Tercera Posición desde lo político, sentaron las bases de una política autonomista que no estuvo exenta de criterios de inserción que produjeron cambios al promediar la gestión de Perón. Este modelo insinuado en Yrigoyen fue practicado desde la primera gestión peronista por los todos gobiernos democráticos con sus propias características hasta Menem.

La opción autonómica que se afirmó en 1945 se mostró para algunos sectores, como absolutamente contrapuesta a la inserción. Los gobiernos civiles y democráticos optaron por las opciones autonómicas. Existieron variantes como en el caso de la última etapa del gobierno de Perón en los cincuenta, y en la administración de Frondizi, que tuvieron la intención de acercarse a Estados Unidos pero manteniendo márgenes de maniobra.

Esta apertura se mostró como ineludible ante los cambios en el proceso de sustitución de importaciones, por las necesidades de capital internacional y afectaron a la política exterior

Pero internacionalmente, mientras se llevaba a cabo esta estrategia, el mundo tendía hacia una mayor interrelación y una mayor interdependencia, por lo menos en el mundo occidental. Este proceso fue de la mano con la unificación de espacios económicos. No es así en nuestro caso, donde se privilegió una economía cerrada –se beneficiaron ciertos grupos económicos– y un tibio intento de unión aduanera.

Y además existió otro elemento: las cíclicas crisis que fue sufriendo la economía Argentina. Desde fines de la década del treinta, observamos que el agro transfería a la industria recursos para que ésta creciera, aunque nunca llegó a ser importante en las exportaciones porque sus precios no eran competitivos en el ámbito internacional. Esta situación y la falta de insumos básicos para ella generaron una vulnerabilidad de la estructura industrial que se potenciaron con cada crisis que sufriera el campo, repercutiendo en toda la economía del país. Esto se vio muy claramente en los años cincuenta y sesenta. Esas crisis pautaron además el desarrollo político. Cuando determinada crisis llegaba, se enrarecía el clima político, y si a esto le sumamos la exclusión del peronismo –por la proscripción durante las gestiones civiles y obviamente durante los militares desde 1955– se incrementó la fragilidad del sistema republicano.



Los cambios ocurridos a partir del golpe de 1955 nos permitieron cerrar una etapa más de la política exterior argentina. Observamos que los gobiernos militares apostaron fuertemente a una inserción acrítica, reflejo de las tesis occidentalistas y los civiles fueron propensos a aumentar los márgenes de autonomía basados en una fuerte presencia en la región.

Uno de los datos reveladores fue que a pesar de haber mantenido la postura de no involucrarse en los conflictos extraños, el régimen cívico-militar de 1962, acompañó a Estados Unidos en la decisión de llevar a cabo el bloqueo a Cuba durante la crisis de los misiles.

En el periodo que media entre 1966 y 1983 observamos que los distintos posicionamientos ante los cambios de gobierno también se efectuaron dentro de los mismos. Se pasó de furiosos alineamientos occidentalistas a los intentos más serios de autonomía, en lapsos sumamente breves. E incluso este alineamiento apareció en muchos casos ni siquiera acompañado por Estados Unidos; y en otros enfrentamientos con su agenda global, como en el último gobierno militar. Estos cambios implicaron oscilaciones muy amplias dentro de las posibilidades de nuestra política exterior, que aumentó el desprestigio de la misma y ahuyentó la inversión.

Toda esta confusa situación de marchas y contramarchas donde el enfrentamiento con Estados Unidos ya no tenía un sentido económico como en el pasado y desde lo político no se podía percibir con claridad la situación, por lo cual dificulta la continuación de una política de inserción.

También observamos cómo los supuestos geopolíticos llevaron a los gobiernos militares a perder en el equilibrio de poder regional lugares importantes, debido a variaciones no menos frecuentes.

Estos constantes cambios llevaron al país a una errática situación internacional que incidieron en su pérdida de su posición internacional y las oportunidades que el mundo ofrecía.

La guerra de Malvinas fue el punto terminal de esta crisis de inserción del país que puso de manifiesto su debilidad, la equivocada imagen que teníamos de nosotros mismos y del mundo; como así también significó el alejamiento del poder de los militares y tras él, la posibilidad de conjugar un sistema político estable.

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA EXTERIOR PERONISTA (1946-1955)

**Lucía Esposto
Juan Pablo Zabala**

El peronismo llega al poder como consecuencia de grandes cambios sociales, políticos y económicos que se van a ir produciendo en el país paulatinamente y sin pausa, desde principios de la década de 1930. Estos cambios al interior de Argentina fueron también en parte producto de los cambios importantes producidos en el sistema internacional, donde la Segunda Guerra Mundial es el punto de inflexión que trae aparejado grandes consecuencias para la relación de Argentina con el mundo.

Luego de la Segunda Guerra Mundial se genera un nuevo orden internacional donde Estados Unidos reemplazó definitivamente a Gran Bretaña, que ya había entrado en decadencia como país hegemón del sistema internacional. A partir de este hecho, nuestro país necesitó reestructurar su política exterior y buscar nuevas formas de insertarse en el nuevo orden mundial, para no quedar aislado.

En este marco, el peronismo intentó una política exterior novedosa articulada en torno a un concepto central que fue el de la “Tercera Posición”, del cual se desprendieron la mayor parte de las acciones exteriores del peronismo y que nos va a servir a nosotros para poder analizar la política exterior del gobierno de Perón como una unidad de análisis.

A partir del estudio de la política exterior del gobierno peronista decidimos dividir a la misma en dos etapas, con características propias cada una, lo que hace posible una clara diferenciación entre ambas. Intentaremos analizar en cada una de estas dos etapas los desafíos y las desventuras por

las que atravesó el gobierno de Perón a través de la aplicación o no de la doctrina de la Tercera Posición, como principal formulación de política exterior del período estudiado y con base en ese análisis desarrollaremos en forma detallada las relaciones exteriores de la argentina peronista con los diferentes países y regiones del mundo.

En este intento vamos a tratar de reflejar con la mayor precisión posible las diferentes interpretaciones y divisiones sobre la política exterior de Perón de los principales autores que han estudiado ésta temática, sin por ello dejar de soslayar nuestra perspectiva sobre los temas abordados.

Etapas de la política exterior peronista

Existe un interesante debate académico acerca de las diferentes etapas por las que atravesó la política exterior argentina durante el gobierno de Juan Domingo Perón.

El principal desacuerdo entre éstos surge en cuanto a las características que les asignan a cada etapa, el número de las mismas y el corte temporal que fijan para cada una de ellas.

Nosotros vamos a dividir la política exterior de Perón en dos períodos, siguiendo en parte la división proyectada y fundamentada por Mario Rapoport y Claudio Spiguel (Rapoport y Spiguel, 1994: 231).

De acuerdo a esta concepción podemos identificar de manera clara dos etapas en la política exterior peronista. La primera etapa abarca desde el año 1946, cuando Perón asume la presidencia hasta la crisis económica que comienza en 1949 y que obliga al gobierno a reformular su gabinete y su política exterior. La segunda etapa comienza en 1949 y se extiende hasta la propia caída del peronismo como producto de la Revolución Libertadora en el año 1955. Estas etapas son coincidentes también con cambios en la Cancillería, ya que la primera etapa coincide con el período de Bramuglia al frente de la Cancillería y la segunda con los períodos de Paz y Remorino al frente de las Relaciones Exteriores de nuestro país.

Por otra parte, Andrés Cisneros y Carlos Piñeiro Iñiguez dividen la década peronista en tres períodos, marcados por los cambios de cancilleres. Así, Habría una primera etapa, con el socialista Bramuglia como Canciller (1946-1949); una segunda etapa con el nacionalista Jesús Hipólito Paz; y finalmente, una tercera etapa con Jerónimo Remorino, de tendencia conser-



vadora, como Canciller (1951-1955) (Cisneros, Piñeiro Iñiguez, 2002: 267). Sin embargo, consideramos que las diferencias entre las personalidades y las gestiones de los distintos cancilleres no son lo suficientemente fuertes como para marcarlas como corte temporal en las distintas etapas de la política exterior del peronismo.

Por su parte, Carlos Escudé, sostiene que la política exterior de Perón puede dividirse en dos períodos: el primero que va de 1946 a 1952, identificado con un marcado anti norteamericanismo irracional, al no generar beneficios importantes para nuestro país, lo que provocó un gran deterioro en las relaciones con el país del norte. Escudé va a criticar la concepción de la Tercera Posición y va a marcar durante esta primera etapa los límites de esa política exterior independiente.

El segundo período abarca desde 1952 hasta la caída de Perón en 1955. El corte temporal en el año 1952 que marca Escudé tiene que ver con que nuestro país llegó al pico de su crisis económica y que coincide con el cambio de gobierno en Estados Unidos, al asumir el republicano y militar Eisenhower en reemplazo de Truman (Escudé, 1999: 123).

Escudé comete el error de solo tener en cuenta los cambios sucedidos en el país del norte, y en la necesidad de los Estados Unidos de apoyar a los gobiernos autoritarios de Latinoamérica que contribuyan a cuidar su patio trasero de la influencia comunista, insertándose así nuestro país en la cruzada occidental en plena Guerra Fría. Si bien esto es cierto, no podemos dejar de tener en cuenta que ante la incipiente crisis económica en nuestro país en 1949, Perón demostró una gran rapidez y pragmatismo al modificar el gabinete económico y al realizar cambios en la Cancillería, adaptando su política económica y exterior a las nuevas necesidades económicas.

1946-1949: primera etapa. El peronismo y la Tercera posición

Durante esta primera etapa se vio reflejado el intento de Perón por consolidar una política exterior autónoma de neto corte nacionalista y con un marcado antinorteamericanismo, en consonancia con el sentir del pueblo argentino. Aún así debemos reconocer que hubo una recomposición y normalización de las relaciones bilaterales con Estados Unidos, juntamente con diferentes tensiones que se produjeron en este periodo.

Asimismo, la etapa está marcada por la aplicación de la doctrina de la Tercera Posición en el accionar externo de nuestro país, aunque hay que resaltar también, como intentaremos más adelante, los límites con los que se encontró esta concepción ante circunstancias adversas para el gobierno argentino, sobre todo desde el punto de vista económico. Como señala Simonoff, esta etapa se caracteriza por

el estatismo, el bilateralismo, la nacionalización del comercio exterior a través del IAPI, la no incorporación al Fondo Monetario Internacional y la aplicación de la Tercera Posición en el ámbito diplomático. (Simonoff, 1999: 44)

El principal desafío del peronismo aquí consistió en revertir el aislamiento internacional en el que se encontraba nuestro país como producto de las presiones y discriminaciones norteamericanas por la política de neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial.

Este periodo culminó en el año 1949 con el fin de lo que se puede denominar bilateralismo profundizado, con el último acuerdo comercial de Argentina en su relación especial con Gran Bretaña, donde nuestro país se enfrenta a dos realidades a las que debe adaptarse; por un lado, Estados Unidos se consolida como principal potencia del mundo y por otro; ante la crisis económica que comienza a sufrir ese año, Argentina se ve necesitado de dólares.

Esto hace que Perón se acerque a Estados Unidos, demostrando un “pragmatismo negociador” propio de su estilo político, dando origen a una segunda etapa de política exterior dentro de su gobierno.

Luego de comentar los alcances y características de esta primera etapa y antes de desarrollar las relaciones de Argentina con el mundo de manera detallada en la misma, creemos necesario tener que explicar las principales características de la doctrina de la Tercera Posición, por ser ésta el eje a través del cual se articula toda la política exterior peronista en esta etapa.

Intentando definir la Tercera Posición

Definir en términos precisos lo que fue la Tercera Posición es una tarea muy difícil, a la cual se avocaron la gran mayoría de los autores que estudiaron al movimiento peronista, realizando interpretaciones de lo más diversas y contrapuestas. No hay hasta la actualidad un acuerdo total acerca del verdadero significado de la Tercera Posición, debido, tal vez, al dinamismo



y pragmatismo de su creador, a esa mezcla de idealismo y realismo que le imprimió a sus acciones gubernamentales.

Debemos comenzar diciendo que la noción de la Tercera Posición se basa en la lectura que hizo Perón del escenario internacional en la inmediata posguerra. Sostenía que

las dos corrientes ideológicas en boga, el individualismo liberal y el colectivismo totalitario se han consolidado en el mundo como dos fuerzas políticas que tienden hacia el imperialismo. (Perón, 1968: 53)

Es decir, hacia la imposición de su cultura, sus valores, su forma de gobierno y su estilo de vida a otros pueblos, convirtiéndolos en sus estados satélites. Lo peor de este orden bipolar era la situación de los terceros que debían plegarse a uno de los dos bandos –ya que la neutralidad era poco tolerada y muy riesgosa–. Perón era consciente de este riesgo, por lo que su política exterior no puede ser nominada como de “neutralidad” o “aislacionismo”.

El propio Perón lo aclara

La Tercera Posición no es, en manera alguna, una posición de neutralidad frente a los problemas políticos, económicos y sociales del mundo contemporáneo. Es, en cambio, una actitud positiva que se ofrece a la humanidad como solución de sus problemas. (Perón, 1950: 55)

En estas palabras podemos notar también el carácter mesiánico y universal que Perón intenta imprimirle a su proyecto.

Tomando como base la concepción que desarrolla el propio Perón, podemos afirmar que la política exterior del gobierno peronista, a través de la Tercera Posición, se puede encuadrar en el nivel de autonomía heterodoxa planteado por Puig, donde si bien se aceptaba la conducción estratégica de los Estados Unidos como hegemonía del bloque occidental, se discrepaba con el país del norte en tres cuestiones específicas: el modelo de desarrollo interno, las relaciones bilaterales no estratégicas y la diferenciación de los valores e intereses estratégicos del bloque del interés nacional y de los valores de los Estados Unidos.

En primer lugar, la búsqueda de una mayor autonomía no puede estudiarse de manera separada del análisis de las bases económicas, y por lo tanto, del modelo de desarrollo económico interno elegido por la dirigencia peronista. Este modelo estuvo basado en la industrialización por sustitución

de importaciones, de creación de la industria mediana y pesada y una política proteccionista e intervencionista en el comercio exterior a través de la creación del IAPI, como sus principales características.

En cuanto a las relaciones bilaterales no estratégicas, se destacan el establecimiento de relaciones diplomáticas y comerciales con países del bloque opuesto, como la Unión Soviética y varios países comunistas de Europa Oriental; intento de liderazgo en la región latinoamericana y en el Cono Sur, a través del propósito de creación de la Unión de Países del Sur y del nuevo ABC con Brasil y Chile.

Finalmente, la diferenciación de los valores e intereses estratégicos del bloque del interés nacional y de los valores de los Estados Unidos, se ve claramente reflejada en gran parte de las acciones de la política exterior peronista a través de la aplicación de su doctrina de la Tercera Posición. Por ejemplo, en el rechazo del derecho de veto de las potencias en el Consejo de Seguridad de la ONU; en el caso español; en la resistencia al sistema multilateral de comercio; en el comercio con los países comunistas; en la crisis de Guatemala, entre otros.

Si tenemos en cuenta la concepción de Lanús, la Tercera Posición va más allá de una mera enunciación de política exterior ya que tiene por objeto ofrecer una doctrina superadora de los dos principales sistemas políticos y económicos que se presentan como opciones en la posguerra mundial; Argentina ofrece una “alternativa ideológica a la restringida opción bipolar” (Lanús, 1984: 79).

Para entender mejor el real significado de la Tercera Posición creemos que hay que tener en cuenta, como nos recuerda Paradiso, que la posguerra mundial fue una etapa de crisis civilizatoria que alentaba la búsqueda de nuevas fórmulas alternativas de organización social. Así se explica el profundo contenido social y el intervencionismo estatal en todos los aspectos de la vida del país que intentó imponer el peronismo a través de la planificación estratégica. Estas convicciones “no eran exclusividad del peronismo, cualquiera hubiera sido el partido político que llegara al poder en esos años, habría seguido orientaciones similares” (Paradiso, 1993: 119). Para justificar esta afirmación, Paradiso pone como ejemplo la plataforma electoral de la UCR del año 1946.

El enfoque de Rapoport referido a la política exterior peronista de este período es planteado en clave económica al sostener que en la inmediata



posguerra la Tercera Posición habría consistido en “la búsqueda por mantener el viejo esquema triangular para aprovecharlo en función de la industrialización argentina” (Rapoport, 2009: 202).

Ahora bien, convendría aclarar que entre 1946 y 1949 el peronismo eligió seguir volcándose sobre el lado británico del triángulo para balancear el peso económico y diplomático de los Estados Unidos. Gran Bretaña mantenía, en este período, el primer lugar entre las exportaciones argentinas, pero las importaciones desde los Estados Unidos crecían constantemente. Esto, junto con la inconvertibilidad de la libra decretada por Gran Bretaña y el lanzamiento del Plan Marshall por Estados Unidos, terminó conspirando contra la posibilidad de mantener las relaciones comerciales triangulares un tiempo más.

Siguiendo a Rapoport, podemos ver como este fracaso en las relaciones triangulares comerciales reduce significativamente los márgenes de maniobra de la Tercera Posición peronista (Rapoport, 2009: 203).

Quien se opone a ver en la Tercera Posición una política exterior de equidistancia entre los bloques (y de no alineamiento con Estados Unidos) es Roberto Rusell. Este autor sostiene que la Tercera Posición le da inicio a un Paradigma que él mismo denomina como “Globalista”, a través del cual la política exterior de Perón giró alrededor de tres ejes: asimétrico, compensatorio y horizontal.

En primer lugar, el eje asimétrico se identifica con las relaciones con Estados Unidos, y donde Perón delineó cinco elementos básicos: 1. la pertenencia cultural de Argentina a Occidente; 2. el alineamiento del país con Estados Unidos en caso de guerra con la Unión Soviética; 3. el no alineamiento con los intereses estratégicos, políticos y económicos norteamericanos; 4. la oposición a la intervención estadounidense en los asuntos internos de los países de la región; y, 5. la definición de una agenda bilateral y regional con claras jerarquías temáticas en la que los temas económicos ocupan el primer lugar.

En segundo lugar, el eje compensatorio se identifica con las relaciones con Europa occidental y los países socialistas.

Finalmente, el tercer eje, el horizontal, se identifica con las relaciones con América Latina, donde, según Russell, el peronismo actuó de manera ambigua, a través de su esfuerzo por construir la integración económica sudamericana y el liderazgo en América Latina.

Esta ambigüedad, si es que se dio, a nuestro entender, tiene que ver con la consecución del objetivo que buscaba el propio Perón de fortalecer la autonomía y el poder de negociación nacional (Russell, 2001: 203).

Otro autor que aborda la cuestión del intento de definir que es la Tercera Posición es Felipe De la Balze, quién tiene una concepción afín a la sostenida por Carlos Escudé. Para De la Balze, la Tercera Posición se incluye dentro del período de política exterior que él denomina “política exterior del aislamiento” y que se mantiene hasta mediados del gobierno de Alfonsín.

Este autor observa dos tendencias en la Tercera Posición: la primera está relacionada con el esfuerzo político de mantener los lineamientos generales de la política exterior del periodo anterior que él mismo denomina “política exterior de la organización nacional”, a pesar de los cambios en el escenario internacional; y la segunda tendencia se identifica con la implementación de un proyecto de crecimiento económico interno basado en la sustitución de importaciones. El seguimiento de estas dos tendencias pueden ser explicados a través de la interpretación que Perón hacía del escenario de posguerra, donde el líder argentino avizoraba una tercera guerra mundial y el retorno de las medidas proteccionistas de las economías nacionales. Esto a nuestro entender explicaría, en parte, la segunda tendencia señalada por el autor.

En cuanto a la primer tendencia, De la Balze, siguiendo a Escudé, plantea que la “inercia burocrática” dificultó el cambio hacia un nuevo posicionamiento internacional de la Argentina. En realidad, Argentina no buscó un posicionamiento a escala mundial, al lado de las principales potencias emergentes de la posguerra, porque Perón percibió de forma clara que en el nuevo contexto de Guerra Fría, América Latina quedaría relegada del primer nivel del escenario internacional —ya que el tablero de la política mundial se iba a jugar en otra región del mundo—. Por eso, Perón buscó solamente el liderazgo regional a través de la unión de los países latinoamericanos para hacer frente a los peligros y desafíos que imprimía el hegemon.

De la Balze sostiene que la Tercera Posición no es una concepción original sino que “no es otra cosa que una versión ideológicamente remozada de la política de no compromiso del período anterior de la política exterior de la Organización Nacional” (De la Balze, 1997: 37).

Dentro del mismo sentido de interpretación, aunque agregándole variables originales y significativas, encontramos la concepción de la Tercera posición que nos ofrece Andrés Cisneros. Para este autor, la Tercera Posi-



ción fue una “fórmula de gran efectividad emotiva para el frente interno” (Cisneros, 1997: 271).

Si bien aclara que es difícil de definir por la propia naturaleza pendular del peronismo, sostiene que se debe hablar de varias terceras posiciones. Lo interesante en este autor es su visión de los antecedentes en el mundo de este tercerismo, ya que para Cisneros proviene del tercerismo del pensamiento católico, de la Doctrina Social de la Iglesia (aunque deberíamos señalar que la cosmovisión de la Iglesia no es por ningún motivo una ideología, ni una tercera opción entre el capitalismo y el comunismo).

Sin embargo, sí creemos que es acertado el antecedente mencionado en los totalitarismos de los años treinta, que ya habían utilizado esta fórmula tercerista para diferenciarse de sus enemigos del “capitalismo plutocrático”, como solían llamar al capitalismo occidental y de los comunistas. Cisneros coincide con Rapoport cuando sostiene que en el plano económico la Tercera Posición era un intento de revivir la “clásica pendulación triangular entre Argentina, Gran Bretaña y Estados Unidos” (Cisneros, 1997: 270).

Como conclusión, podemos definir a la Tercera Posición como una doctrina elaborada para un contexto mundial de transición intersistémica, donde la variable central que ejerce mayor influencia en esta concepción, es la lectura que hace el propio Perón de una inminente Tercera Guerra Mundial, sin dejar de tener en cuenta el influjo importante del orden interno, donde el peronismo se muestra como un tercero, conciliando entre el capital y el trabajo. Por eso creemos que sería acertado reconocer a la Tercera Posición como el marco conceptual adecuado a una actitud independiente y pragmática ante la conflictiva e indescifrable situación del nuevo mundo bipolar.

Los lineamientos fundamentales de esta doctrina son elaborados como posibles soluciones a los problemas argentinos con el mundo previo a la guerra: aislamiento y escaso comercio con los países latinoamericanos, confrontación con las potencias en lo económico y político-diplomático, inexistencia de relaciones con la URSS, aislamiento de Conferencias y Foros internacionales. Por eso para solucionar estos inconvenientes el primer objetivo de Perón fue intentar la reinserción internacional de Argentina desde una política autónoma.

Como características principales de la Tercera Posición podemos mencionar: la orientación hacia Hispanoamérica; el establecimiento de relaciones con la URSS y países del este europeo; el alto perfil en los foros y organis-

mos internacionales; el impulso a la integración latinoamericana desde una política de prestigio; la equidistancia entre los bloques; la diversificación comercial a través de convenios bilaterales; y el rechazo al sistema económico internacional recientemente creado en Bretton Woods por considerar el peronismo que este sistema fomentaba las asimetrías entre países ricos y pobres, principal causa de instalación de gobiernos comunistas en América Latina, de acuerdo a como los diferentes Cancilleres de Perón lo sostuvieron en todas las Conferencias Internacionales y americanas en las que representaron a nuestro país.

Las relaciones con Estados Unidos

Como mencionamos anteriormente, en mayo de 1946 Estados Unidos nombró nuevo embajador en Buenos Aires a George Messersmith, quien en poco tiempo logró entablar relaciones amistosas y personales con el presidente Perón. A pesar de estas simpatías mutuas le fue muy difícil al embajador ponerse de acuerdo con los miembros del Departamento de Estado respecto a cuál debería ser la política correcta a seguir en Argentina.

Desde un primer momento la intención de Messersmith fue establecer y consolidar relaciones bilaterales normales entre Estados Unidos y Argentina. Esta actitud le valió varios enfrentamientos con Braden, quien ocupaba en Washington el cargo de Subsecretario de Estado para asuntos Latinoamericanos. Al contrario de Braden, el actual embajador no veía en Argentina un peligro nazi, sino que le preocupaba considerablemente el avance de la influencia de la Unión Soviética en América Latina. Además, Messersmith creía que la presencia de Perón como presidente argentino le aseguraba a Estados Unidos una barrera infranqueable en la contención del comunismo en la región.

El primer problema que encontraron los partidarios de la mejora de relaciones, fue la propia reticencia de Washington, no sólo a través de Braden sino del propio Secretario de Estado Dean Acheson, reemplazante de Byrnes. Esto se pone de manifiesto claramente en el fracaso de la misión del Jefe de Estado Mayor argentino, General Carlos von Der Becke a los Estados Unidos. El principal objetivo de su misión era discutir con el general Eisenhower la cooperación militar entre ambos países. Sin embargo, esta reunión nunca se llevó a cabo por la negativa del General estadounidense de recibir al enviado argentino. Esto se debió al condicionamiento



que impuso el Secretario de Estado Acheson para concretar la entrevista: el cumplimiento efectivo o no de los compromisos interamericanos de nuestro país, asumidos en ocasión de la firma del Acta de Chapultepec. Los Estados Unidos seguían considerando que el gobierno argentino tenía que dar muestras sobradas de su no vinculación con elementos nazis, a través de la denuncia de emigrados alemanes y de la liquidación de las empresas alemanas y japonesas en nuestro país.

A pesar de este primer desencuentro, debemos destacar que

el empeño que Perón puso en lograr la ratificación del Acta de Chapultepec y las medidas adoptadas posteriormente sobre agentes nazis y propiedad enemiga comenzaron a cambiar en Washington la percepción que se tenía hasta entonces del régimen argentino. (Escudé, 1999: 301)

Como consecuencia de estas muestras sinceras del gobierno argentino de cumplimiento de los compromisos interamericanos, los Estados Unidos, en julio de 1946, liberaron el oro y los fondos argentinos del Banco Nación y del Banco Provincia bloqueados desde 1944.

Por otra parte, las relaciones bilaterales comenzaron a recomponerse en parte, gracias a un nuevo cambio de gabinete en el gobierno de Estados Unidos, donde el presidente Truman nombró Secretario de Estado al General Marshall. Con Marshall se logró la consolidación en la burocracia estadounidense de funcionarios partidarios de la cooperación y del equilibrio militar en todo el continente.

A pesar de las siempre exigentes condiciones norteamericanas para con nuestro país y de la retórica interna antiestadounidense que Perón expresaba en público, en general podemos decir que hubo una normalización de las relaciones.

La misma fue acelerada por la nueva situación de Guerra Fría y el endurecimiento de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, lo que llevó a Washington a intentar cerrar filas con los países latinoamericanos a través de la unión continental con un tratado de defensa militar.

Además, la convocatoria a la Conferencia de Río de Janeiro (celebrada en 1947) para tratar esta cuestión, fue acompañada por un cambio de actores diplomáticos relacionados con la política exterior estadounidense hacia nuestro país. Truman anunció la renuncia de Braden, tal vez para acercar posiciones con nuestro país, a la vez que anunció la renuncia del embajador en Buenos Aires Messersmith, quién confrontaba con Braden en la políti-

ca a seguir hacia Argentina. Tal vez en la estrategia y el pensamiento del presidente Truman estaba presente conseguir dos objetivos en uno a través de estas dos renunciaciones: por un lado se aseguraba la consolidación del acercamiento argentino al sistema interamericano liderado por Estados Unidos en su lucha contra el comunismo; y por otro, solucionaba los problemas de intereses contradictorios suscitados por la pelea burocrática entre Braden y Messersmith y sus respectivos seguidores.

Ahora bien, otro motivo de tensión diplomática en las relaciones bilaterales entre la Argentina y los Estados Unidos se produjo en ocasión del lanzamiento del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa. La mayor parte de los fondos de este plan eran proporcionados por Estados Unidos a través de la Ley de Asistencia Extranjera de abril de 1948 y por los préstamos externos del Export-Import Bank.

Como reconoce Escudé, era evidente que Estados Unidos no podía satisfacer la demanda europea de materias primas por completo. De acuerdo al citado autor solo podía hacerse cargo del 55% de esas necesidades. La limitación a Europa a través de este plan era que invirtieran los dólares que recibían por el plan en la compra de productos norteamericanos (Escudé, 1999: 345).

Estados Unidos había aprendido la lección que le dejó la gran crisis económica de 1929 y de lo peligroso que era acumular stock de productos norteamericanos sin tener mercados donde venderlos.

Argentina fue discriminada una vez más, por el plan Marshall y Estados Unidos, a pesar de las promesas del propio Marshall y del presidente Truman en varias ocasiones ante Perón y el Canciller argentino Bramuglia, de que los dólares de las naciones europeas se iban a transformar en compras de productos agrícolas argentinos. La discriminación hacia Argentina fue justificada por los altos precios del trigo argentino, que era el doble de caro que el estadounidense. Otra de las justificaciones norteamericanas tenía que ver con que el Plan establecía que las exportaciones debían hacerse por empresas privadas y en Argentina se realizaban a través de un organismo estatal como era el Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio (IAPI).

Aunque estas justificaciones hayan tenido un alto grado de certeza, lo que verdaderamente motivó estas medidas de discriminación hacia nuestro país fue la presión ejercida sobre el gobierno y el Congreso estadounidense del fuerte lobby agrícola, que competía con los productos argentinos y además



se quejaba de la prohibición del gobierno de Perón de transferir fondos al exterior, así como de la obligación de solicitar licencias de importación ante el IAPI.

A esto debemos sumarle el logro de estos sectores de la inclusión de una cláusula que prohibía a los estados que recibían dólares del Plan Marshall comprar productos fuera de Estados Unidos en caso de que ese país contara con excedentes agrícolas, cosa que sucedió en varios años consecutivos por diversas cosechas extraordinarias.

Finalmente, esta discriminación del Plan Marshall, junto a la inconvertibilidad de la libra esterlina por parte de Gran Bretaña de manera unilateral, y a la opción de Perón por firmar convenios comerciales bilaterales no aceptando ingresar al nuevo orden económico basado en el multilateralismo creado en Bretton Woods, provocó una falta de dólares que se agravó con la crisis económica comenzada en el año 1949, y que junto con cambios de circunstancias en ambos países, hizo que las relaciones bilaterales comiencen a normalizarse, dando comienzo a una nueva etapa en la política exterior peronista.

Conferencia de Río de Janeiro, 1947: la creación del TIAR

El nuevo clima de Guerra Fría dictaba un esfuerzo para no dividir el hemisferio y por lo tanto, la Argentina pudo participar en la Conferencia Interamericana para el mantenimiento de la Paz y la Seguridad, que se celebró en Petrópolis, Río de Janeiro, en agosto de 1947. El objetivo central de esta Conferencia era tratar la cuestión del Tratado de Defensa para el hemisferio previsto ya en el Acta de Chapultepec.

La delegación argentina estuvo presidida por el Canciller Juan Atilio Bramuglia y la delegación de Estados Unidos por el general Marshall, siendo la primera vez que éste participaba en un escenario diplomático panamericano.

El objetivo estadounidense era lograr la creación de un tratado militar de seguridad hemisférica para poder dedicar sus principales esfuerzos a otras regiones más calientes en el escenario de la Guerra Fría. Por eso formó una delegación importante, con el presidente del senado y de la Comisión de Asuntos Extranjeros, Arthur Vandenberg, y con Warren Austin, delegado ante las Naciones Unidas.

Los principales temas abordados en Río de Janeiro fueron: el empleo de la fuerza y la definición de agresión; el tema de las bases militares; las zonas de seguridad; la posibilidad de sanciones y las cuestiones económicas.

El discurso de Bramuglia fue un pedido a la solidaridad y unidad del continente, y a la libertad del hombre. Se mostró optimista al decir “América, cualquiera sea el destino de la humanidad, no será un continente azotado por los conflictos”. Como sostiene Lanús, el canciller Bramuglia en todas sus intervenciones “citó la doctrina de la Tercera Posición e introdujo la cuestión económica y social como principal tema” (Lanús, 1984: 139).

En cuanto al tema del empleo de la fuerza y la definición de agresión, la postura argentina intentaba distinguir entre los agresores americanos de los no americanos, en cuyo caso se aplicarían sanciones colectivas y se autorizaría el empleo de la fuerza. La delegación argentina presentó un proyecto que sostenía que “todo acto de agresión contra la integridad o la inviolabilidad de un estado americano por parte de un estado extracontinental será considerado un acto de agresión contra todos”. En cambio,

la aplicación de medidas colectivas a los mismos estados americanos, significaría quebrar la solidaridad existente y olvidar el espíritu pacifista que hasta ahora permitió solucionar los conflictos en el nuevo mundo. (Lanús, 1984: 142)

Por otro lado, Estados Unidos no quería que se realice la distinción entre agresores extra-continentales y continentales. Finalmente la solución fue un compromiso favorable a los Estados Unidos, ya que el TIAR prevé el uso de la fuerza para todos los casos. Si bien no se pudo concretar la postura argentina, se vio claramente que nuestro país acató las decisiones de la conferencia, demostrándole al Departamento de Estado de Estados Unidos que el gobierno argentino tenía una actitud más flexible que en conferencias anteriores.

Igualmente, Argentina logró la inclusión del principio de “no automaticidad”, que requería como etapa previa una reunión de consulta para otorgarle obligatoriedad a las decisiones. También se aceptó la propuesta Argentina de que se exceptuara a los países firmantes de la obligación de suministrar fuerzas armadas sin su consentimiento.

El análisis del proceso decisorio de esta propuesta argentina podemos encuadrarlo dentro del modelo organizacional que plantea Graham Allison (Allison, 1971: 141), donde se puede entrever que la decisión de elevar esa



propuesta a la Conferencia, es el resultado de la influencia ejercida por la Cancillería y por el Ejército.

La Cancillería argentina, a través del Canciller Bramuglia, muestra flexibilidad en las negociaciones políticas con los Estados Unidos, aunque esto no implica en modo alguno, que la participación argentina en la conferencia haya sido “una temprana abdicación de sus formulaciones terceristas” como quieren ver algunos autores. Si bien es cierto que la delegación argentina no adoptó una postura obstruccionista, “tampoco desempeñó un rol de pasivo seguidismo, expuso francamente sus puntos de vista no siempre coincidentes con los de EEUU y logró imponer varios de sus criterios” (Paradiso, 1993: 121).

En el seno del Ejército y en los representantes del mismo en la delegación argentina en Río de Janeiro, se puede apreciar una actitud ambigua: por un lado reconocen como fundamental la necesidad de instaurar un tratado de defensa para el continente; pero por otro niegan la posibilidad de subordinación del ejército argentino al mando estadounidense en caso de guerra. Esta postura se ve trasladada al seno de la Conferencia, cuando se propone y se logra la cláusula que sostiene la libertad de los países firmantes para dar su consentimiento antes de enviar tropas.

Al discutir el tema de las bases militares, Estados Unidos quisieron incluir en el tratado a todas sus bases militares en el mundo, pero no lo lograron gracias a la férrea oposición de Argentina y México, que demostraron tener una política autónoma respecto del hegemon. Ambos países vieron la posibilidad de dejarse arrastrar a cualquier conflicto en otra región apoyando a Estados Unidos a través de la invocación del TIAR, por lo que rechazaron esta propuesta.

Otro de los temas planteados fue el referido al establecimiento de una zona de seguridad dentro de la cual se ejercería la acción colectiva de los países americanos contra cualquier amenaza de ataque a cualquiera de los Estados del continente. Bramuglia sostuvo la importancia de la unanimidad como un principio que debía incorporarse a todo acuerdo de defensa mutua, lo que implicaría la posibilidad del ejercicio del veto. Con esto se demuestra una vez más la actitud autónoma del gobierno peronista.

Sin embargo, muchos países americanos querían la mayoría de votos al igual que Estados Unidos, por lo que la propuesta argentina no logró el apoyo necesario y Bramuglia no insistió para evitar el aislamiento dentro del

sistema interamericano. Finalmente, se consiguió una solución intermedia, ya que para que sean obligatorias las sanciones se requerían 2/3 partes de los votos.

En cuanto a la definición de la zona de seguridad, el delegado argentino, Pascual La Rosa, pidió que se incluyera a las Islas Malvinas y la Antártida dentro de esta zona, cediendo tal vez a las presiones de los sectores nacionalistas civiles y militares. El comité militar especial formado por Argentina, Chile y los Estados Unidos, aceptó la propuesta argentina.

En un primer momento, no se había planteado la posibilidad de incluir a las Islas Malvinas y a la Antártida dentro de la zona de seguridad del tratado. Pero debido a las repercusiones negativas y a las críticas que recibía el Canciller argentino de parte de los sectores nacionalistas, esta medida se hizo como para apaciguar los ánimos en el interior del país, pero sobretudo al interior del movimiento peronista. Incluso hubo una denuncia penal de Alejandro Olmos por la firma del TIAR, ya que sostenía que el ministro había infringido el código penal, en “lo referente a la represión de los delitos que atentan contra la paz, la seguridad y la dignidad de la nación. La cámara federal en lo criminal desestimó la denuncia de este nacionalista” (Raanan Rein, 2005, 168).

Más allá de estas críticas aisladas, el canciller Bramuglia fue recibido en el aeropuerto con todos los honores por Perón, sus ministros, varios legisladores y delegaciones obreras.

El último tema importante que debía tratarse en la Conferencia eran las cuestiones económicas y sociales por las que bregaba el peronismo dentro de la Asamblea. Pero, como el tratado era netamente de carácter militar, Estados Unidos consiguió que se difiera el tema para la Conferencia a celebrarse en Bogotá en el año 1948.

En este intento argentino de plantear los graves problemas económicos y sociales que aquejaban al continente el peronismo evidenció un carácter de “repartidor intermedio”, en términos puiggianos. Así es que el peronismo cumple con la doble función señalada por Carlos Puig:

1. La función de imponer y comprobar el surgimiento espontáneo de criterios intermedios de reparto en áreas más limitadas, tanto desde el punto de vista geográfico como funcional. Desde el punto de vista geográfico tenemos que aclarar que si bien los criterios de reparto del peronismo intentaron ser universales, sobretudo a partir de su concepción mesiánica y superadora de



los dos sistemas imperantes en el mundo, a través de la Tercera Posición, el área de reparto fue mucho más limitada y se redujo en gran medida a los países latinoamericanos.

2. La función de transmitir las demandas de los beneficiarios a los repartidores supremos. Según Puig esta transmisión se basa en recursos de poder; poder con el que contaba el peronismo en el orden interno, lo cual lo convertía en un interlocutor válido para transmitir las demandas de los países periféricos hacia el repartidor supremo. Esto se vio reflejado claramente, entre otros ejemplos, en las demandas del gobierno peronista por un orden económico internacional más justo, para poder reducir las asimetrías existentes entre el hegemón y los países más pobres del continente, para de esta manera atacar las verdaderas causas que podían conducir a los países más pobres hacia el camino del comunismo.

Finalmente, en julio de 1948 el tratado fue aprobado por el Senado y se pasó a la Comisión de Asuntos Extranjeros de la Cámara de Diputados en agosto 1948, pero ante la primera disidencia de la UCR, se dejó el tema para más adelante, posiblemente el gobierno lo haya reservado como carta de negociación ante los Estados Unidos para un momento más propicio y de mayor necesidad.

Conferencia de Bogotá, 1948: creación de la OEA

La política exterior de los primeros años del peronismo se movió en niveles diferenciados. Sobre el trasfondo de los recelos del frente militar, las resistencias de la vertiente más conservadora del ámbito civil y diplomático y la poca simpatía que existía con Evita, el canciller Bramuglia tuvo un activo papel representando al país en los foros internacionales.

Argentina siempre mostró sus reservas acerca de la propuesta de establecer una organización continental que tuviera atribuciones supranacionales y a que la Carta Orgánica de dicha organización contuviera normas políticas y militares, por lo que solo propugnaba por una unión económica.

A pesar de esta concepción, desde el gobierno argentino se le dio mucha importancia a la Conferencia y a la necesidad de crear una organización de este tipo. También se desconfiaba de un exceso de multilateralismo y de todo compromiso que implicaría enrolar al país en el conflicto bipolar y en conflictos ajenos al interés nacional argentino.

En las propias palabras de Perón,

nuestra política consiste en alcanzar convenios bilaterales con todos los países latinoamericanos, ofreciendo nosotros lo que tenemos. En este sentido nuestra política es lo que llamamos Sanmartiniana. Nosotros hemos consolidado nuestra independencia económica y queremos llevarla a América. (Perón, 1968: 57)

Aunque también hay que entender que, si bien en un principio fue por opción adoptar esta forma primitiva de comercio exterior, muchas veces esta medida de bilateralismo fue tomada por obligación y porque así lo dictaba la coyuntura económica interna y las circunstancias exteriores desfavorables para nuestro país, como la inconvertibilidad de la libra y el accionar estadounidense con el Plan Marshall.

La delegación argentina en Bogotá estuvo representada por el Canciller Bramuglia, quien comandaba la delegación, e integrada por 86 personas de renombre y prestigio, como el embajador Enrique Corominas, el presidente del Banco Central Orlando Maroglio y el Director del Departamento económico de la Cancillería Roberto Ares; también eran parte de la delegación miembros del poder legislativo, y de los ministerios de Guerra, Marina, Hacienda, Industria y Comercio, y Trabajo y previsión.

Cuando se observa la conformación de la delegación argentina ante la Conferencia y apreciamos los objetivos del gobierno en la misma, notamos que las cuestiones económicas ocupan un lugar central, aunque la Cancillería va a tomar el liderazgo con Bramuglia y Ares a la cabeza, por encima del ministerio de Hacienda.

Durante la prolongada ausencia del país del Canciller Bramuglia, se hizo cargo de Cancillería el ministro de Marina, almirante Fidel Anadón, quien era el informante del presidente Perón acerca de todo lo que pasaba en Cancillería. Mientras tanto, los asuntos corrientes eran llevados por el Director del Departamento de Relaciones Exteriores y hombre de confianza del canciller, el Dr. Pascual La Rosa quien hacía lo mismo con su jefe, “manteniéndolo al tanto de las intrigas, actividades conspirativas y relaciones secretas que se tejían a sus espaldas” (Bossoer, 2005: 147).

El contrapunto entre La Rosa y Anadón dentro de Cancillería, que se manifestaba en las actitudes ante la Conferencia, nos muestra en realidad aquella Argentina de rostro bifronte.

Aunque los dos coincidían en defender los principios de la “Tercera Posición” y la política de equidistancia entre ambos bloques, sus posturas y estilos eran tan contrapuestos como sus orígenes ideológicos. Estos dos



estilos se van a ver reflejados en las instrucciones que le otorga Cancillería a la delegación argentina ante la Conferencia.

La principal instrucción era que debía desecharse toda idea de “acción colectiva” violatoria del principio de no intervención. En cuanto a la organización del sistema, se propugnaba que el pacto debía ser estructurado de forma tal, que diera la impresión de que se estaba creando un súper Estado, que debía contener solamente normas jurídicas; las políticas y militares debían eliminarse; que la Unión Panamericana y el Consejo directivo no debían ejercer atribuciones militares ni políticas.

Esta instrucción fue impartida por el grupo de la primera línea burocrática que respondía al Canciller Bramuglia. Estas medidas no eran compartidas por el ministro de Marina y sus asesores, ya que no estaban de acuerdo con ninguna fórmula de supranacionalidad, por más que se hablara solamente de normas jurídicas.

En la cuestión que trataba sobre la solución pacífica de controversias y seguridad colectiva, la delegación tenía instrucciones de que

el Pacto debe contener solamente normas de carácter jurídico y acepta los artículos 5 al 9 del Proyecto del consejo Directivo de la Unión Panamericana con la expresa manifestación de que los mismos no tienen carácter político-militar. (Lanús, 1984: 140)

Porque para eso estaban las disposiciones del TIAR. También Argentina sostuvo la necesidad de organizar un amplio sistema de créditos a los países necesitados para que desarrollaran la economía agropecuaria e industrial en condiciones que preservaran su independencia y autodeterminación. Es por eso que, en los debates, la delegación volvió a pedir por la ayuda norteamericana a los países más pobres del hemisferio para reducir las desigualdades y evitar un estallido social, provocado por comunistas. “Hay que atacar la causa y no los efectos” decía Bramuglia, en alusión a este tema. Para resolver esta cuestión crediticia, el representante argentino Roberto Ares planteó la necesidad de crear una nueva institución bancaria para todo el continente. Además incluyó medidas de cooperación técnica, financiera y reglas sobre el transporte marítimo.

En el tratamiento de las cuestiones sociales, Argentina presentó la “Carta Interamericana de Garantías Sociales”, en la que se incluían los derechos del trabajador consagrados por el peronismo. Con este objetivo se crea la figura del agregado obrero, de gran importancia para la política exterior

peronista y para la divulgación de su política social y laboral en los países del continente.

Los agregados obreros ejercieron una gran influencia en los foros internacionales y en las embajadas donde tuvieron representación, aunque también presenciaron numerosos choques con los embajadores y diplomáticos de carrera, debido a que tenían diferente formación, intereses y concepción del mundo.

Al debatirse el nombre de la nueva organización, Bramuglia se opuso a la propuesta brasileña de “unión de las naciones Americanas”, sosteniendo que

hemos venido a Bogotá a conseguir un acuerdo de voluntades y no a crear una organización, una entidad cuyas partes se confundan con el todo. Como soy Canciller argentino, tengo que ajustarme a lo dispuesto por la Constitución de mi país. Allí dice que lo nacional debe tener preeminencia sobre lo internacional. (Ranaan Rein, 2005: 158)

Al realizar esta declaración, Bramuglia muestra una vez más, que se podía tener una conducta autónoma, sin caer en los extremos de la subordinación al hegemón o la confrontación estéril y obstruccionista en las conferencias internacionales, como constantes que se habían desarrollado a lo largo de la trayectoria de la política exterior de nuestro país.

Las relaciones con la Unión Soviética

Las relaciones diplomáticas entre Argentina y la Unión Soviética estuvieron interrumpidas por más de treinta años desde la Revolución Rusa de 1917. Ya durante el año 1945, cuando Perón era vicepresidente, hubo contactos informales entre negociadores de ambos países, a pesar de la campaña anti argentina que la Unión Soviética estaba llevando a cabo en el seno de la Conferencia de San Francisco para que nuestro país no ingresara al sistema de las Naciones Unidas, por considerar al régimen de Farrell y Perón como fascista.

Vale la pena recordar que esta imagen de Argentina coincidía con la propugnada por Estados Unidos poco antes de la Conferencia de San Francisco.

Los primeros encuentros entre representantes rusos y argentinos se realizaron gracias a la intermediación de los partidos comunistas de Brasil



y Uruguay, que apoyaban esa iniciativa, y que no coincidían con la visión negativa que tenían los comunistas argentinos del régimen peronista.

En poco tiempo, en lo que constituyó todo un gesto político y un desafío a Estados Unidos, se establecieron oficialmente las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales entre Argentina y la Unión Soviética. Esta medida fue tomada con cierta alarma por Londres y Washington, ya que veían en la intromisión soviética en Latinoamérica una dura competencia comercial por esos mercados.

El Departamento de Estado norteamericano informaba a su embajador en Buenos Aires, Messersmith, que los soviéticos estaban dispuestos a vender en Argentina aeroplanos y aviones alemanes. A cambio, exigirían concesiones pesqueras en el Atlántico Sur y darían apoyo a la Causa argentina en Malvinas.

El Departamento de Estado, al decir de Rapoport,

volvía a repetir la contradicción en que se debatía la política norteamericana en la época de mayor vigencia del triángulo anglo-argentino-estadounidense: si el comercio con la Unión Soviética proveía dólares para importar desde Estados Unidos podía ser aceptado pero teniendo presente a su vez que constituía un elemento peligroso para el futuro, y con mayor razón aún que el comercio con gran Bretaña porque ahora se hallaban involucrados también motivos estratégicos e ideológicos. (Rapoport, 1997: 295)

El Kremlin designó embajador en Buenos Aires a un diplomático de experiencia, Mikhail Sergeiev, que llegó a nuestro país en agosto de 1946, proveniente de su estadía como embajador en Bélgica, demostrando así la Unión Soviética, la importancia y las reales intenciones de llevar a buen puerto las relaciones bilaterales con Argentina.

Por su parte, el gobierno argentino designó embajador en Moscú a Federico Cantoni, radical “bloquista” de San Juan y partidario del peronismo. Algunos interpretan que el nombramiento de Perón fue motivado por cuestiones electorales y para desembarazarse de un posible competidor populista.

Creemos que esta es una interpretación exagerada y que sobrevalora la figura de Cantoni, quién no podría extender su popularidad fuera de su provincia natal. El embajador Bravo, que va a suceder a Cantoni en la Unión Soviética sostuvo que el nombramiento fue un reconocimiento a la trayectoria del ex gobernador sanjuanino.

El nuevo embajador se interiorizó en las modalidades de la agricultura soviética y puso a disposición de los soviéticos técnicos argentinos para la resolución de los problemas agrícolas del país, como así mismo se envió a un grupo de especialistas argentinos para estudiar de forma detallada el funcionamiento de los dos tipos de granjas soviéticas: los koljos y los sovjos (García Del Solar, 1981: 758).

Durante más de dos años no se pudo avanzar nada en materia comercial a pesar de los intentos de ambos embajadores y de las promesas de ambos gobiernos. Se trabajó en la preparación de un tratado comercial, pero que los soviéticos rechazaron por el poco compromiso argentino y el carácter general del acuerdo.

Los soviéticos pretendían un tratado de largo plazo al que Perón y Bramuglia se oponían, sabiendo que los soviéticos lo iban a utilizar como propaganda política internacional para conseguir tratados similares en el resto de Latinoamérica.

En ese contexto de inicio de la Guerra Fría, Perón no estaba dispuesto a jugar la carta política soviética con un gran compromiso con Stalin, aunque sí debemos reconocer que utilizó estos coqueteos y acercamiento con la Unión Soviética para negociar en una posición de fuerza con los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Como sostiene Aldo Vacs, “la guerra fría arreciaba durante esos años y la Argentina, fuertemente dependiente del bloque occidental a nivel económico, no podía arriesgar una ruptura con el mismo” (Vacs, 1987: 131).

Los primeros inconvenientes diplomáticos que tensionaron las relaciones con la Unión Soviética tuvieron que ver con el acercamiento de Argentina a Estados Unidos y al sistema interamericano, en ocasión de la ratificación del Acta de Chapultepec en septiembre de 1946, pero sobre todo a través de la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en la Conferencia de Río de Janeiro de 1947, que ponía a nuestro país definitivamente en la órbita estadounidense.

Otros acontecimientos que preocuparon a los soviéticos fueron las actitudes de Argentina al recibir criminales de guerra nazis y la posición amistosa de Perón con la España de Franco, a partir del reconocimiento del gobierno español y el envío de un embajador argentino a Madrid sumado al viaje de Eva Perón hacia ese país.



A pesar de este malestar, la tranquilidad llegó al Kremlin cuando Argentina se mantuvo inalterable ante la presión estadounidense para que nuestro país rompiera relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, siguiendo el ejemplo de países latinoamericanos como Brasil y Chile.

Según Gilbert, el embajador Sergeiev anotó en sus memorias que en noviembre de 1947 el embajador estadounidense entregó un documento a Perón para que siguiera el ejemplo de Brasil y Chile, y que ese memorándum nunca fue contestado, porque no tenía que ver con los intereses propios argentinos (Gilbert, 1994: 136).

Para el embajador argentino en Moscú y para los miembros de la embajada no fue nada fácil la estadía en la Unión Soviética. No sólo no se lograron los objetivos de conseguir fomentar las relaciones bilaterales comerciales, sino que la vida en Moscú era muy difícil, por el frío, la falta de viviendas cómodas (las delegaciones diplomáticas, como gran parte de la población, habitaba en hoteles), por las ruinas y las huellas que había dejado la guerra.

Y a esto debemos sumarle la indiferencia diplomática de la que fue objeto Cantoni, así como las restricciones para circular por el territorio de la Unión Soviética y para dirigirse hacia Europa Occidental y, finalmente, todo tipo de trabas burocráticas. Estas duras condiciones hicieron que el embajador argentino Cantoni decidiera volver a Argentina para entrevistarse personalmente con Perón en octubre de 1947, para no volver nunca más a Moscú.

Frente a estos inconvenientes, el encargado de negocios argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, va a declarar que

todos los trámites que debemos realizar son lerdos, no por mala voluntad sino porque aquí la burocracia es enorme. Debe ser la administración burocrática más grande del mundo, aunque para llegar a esta conclusión es necesario haber vivido en la URSS. Con paciencia se consigue lo solicitado. (Gilbert; 1994; 138)

De acuerdo a la interpretación de Gilbert, podemos ver que esa declaración implicaba la solicitud de Bravo al gobierno argentino para quedarse en Moscú y reemplazar a su padre político, Cantoni, tal como sucedió y vamos a tratar más adelante.

La participación Argentina ante las Naciones Unidas¹

Previo a la convocatoria de la Conferencia de San Francisco que dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas, las principales potencias se reunieron en Yalta, donde no sólo resolvieron lo referente al reparto de las potencias vencidas y el orden internacional de posguerra, sino también que trataron de consensuar a quién se invitaría a formar parte de las Naciones Unidas.

Luego de varias consideraciones y opiniones en disidencia entre Roosevelt, Stalin y Churchill, se va a plantear la cuestión de la invitación a Argentina a la nueva organización mundial, donde la Unión Soviética se va a oponer al ingreso argentino a la ONU, por considerar al régimen de Farrel y Perón como partidario de las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Por este desacuerdo Argentina no fue invitada a la Conferencia de San Francisco.

Pero finalmente, como consecuencia de la intención de la Unión Soviética para que se invite a formar parte de la ONU a Bielorrusia y Ucrania, que virtualmente perdieron su independencia en manos soviéticas, Estados Unidos y Gran Bretaña solicitan que también se invite a nuestro país, recordando que ya había cumplido con los compromisos interamericanos del Acta de Chapultepec.

La admisión argentina al nuevo organismo mundial se aprobó por una gran mayoría y sólo cuatro países votaron en contra de la misma. Estos fueron la URSS, Grecia, Checoslovaquia y Yugoslavia. Así es como nuestro país formó parte de los 51 miembros originarios de la ONU.

El gobierno argentino designó al embajador en Gran Bretaña Miguel Ángel Cárcano como presidente de la delegación argentina ante la Conferencia de San Francisco.

El primer tema donde nuestro país tuvo una participación destacada en el seno de la Conferencia fue en la cuestión del derecho a veto de las cinco grandes potencias en el Consejo de Seguridad de la Organización. Con respecto a esta temática, el embajador Cárcano dejó siempre en claro la postura de nuestro país contraria a la implementación del sistema privilegiado de veto que se le quería otorgar a las potencias vencedoras de la Segunda

1. Para este apartado seguimos el esquema general de la obra de Lanús



Guerra Mundial. La posición sostenida por Cárcano se argumentaba por la necesidad de respetar la igualdad jurídica de los Estados.

Si bien durante la Conferencia de San Francisco Argentina tuvo que contentarse con el hecho de ser aceptado como miembro originario, sin poder tener una participación activa, esto se va a revertir al poco tiempo, ya que siempre nuestro país va a tener durante el gobierno de Perón un perfil muy alto en los distintos temas de la ONU. En este sentido debemos mencionar la participación de la Delegación Argentina en el Consejo de Seguridad en el bienio de 1948 y 1949.

Tal vez el hecho que provocó que las tensiones latentes entre los vencedores de las potencias del Eje se manifestara en forma expresa y permanente en el escenario internacional dando comienzo a la Guerra Fría, fue la crisis de Berlín que se generó en el año 1947 y se extendió durante todo el año 1948. En este momento se encontraba la delegación argentina en la presidencia del Consejo de Seguridad, en reemplazo de la estadounidense que por ser parte en el conflicto no podía ejercer la presidencia.

En primera instancia, Perón no estaba de acuerdo con que Argentina aceptara la presidencia del Consejo, adoptando una postura más aislacionista, tal vez por miedo a comprometerse con un determinado marco internacional que pudiera coartar la libertad y los márgenes de maniobra a nivel mundial del gobierno argentino.

Pero finalmente, Perón terminó aceptando la presidencia argentina en el Consejo, aunque con dos condiciones; en primer lugar, que la presidencia se ejerciera únicamente para la crisis de Berlín, y no para el resto de los temas. Creemos que esto tal vez estuvo fundamentado en las presiones que recibía Perón del lobby árabe y judío por la cuestión de la creación del Estado de Israel.

La segunda condición estaba referida a que quien presida el Consejo de Seguridad sea el mismo Canciller argentino Juan Atilio Bramuglia y no el embajador argentino ante las Naciones Unidas, José Arce, debido a su fuerte carácter y a su concepción de ferviente anti comunista, demostrada en la propia Asamblea General de la ONU, al tener varios choques diplomáticos y personales con el embajador soviético Andrei Vishinski.

Como se sabe, la crisis de Berlín fue provocada por el sitio soviético de los barrios de Berlín Occidental, enclave estratégico de los países occidentales en la parte soviética de Alemania, debido a la reforma monetaria

exitosa que estos países realizaron en la parte occidental de la ocupación de Berlín. Los Estados Unidos idearon un sistema de suministro aéreo muy exitoso, durante los once meses que duró la crisis.

En lo que a nuestro país respecta, debemos mencionar la gran labor mediadora del canciller Bramuglia a lo largo de toda la crisis, proponiendo alternativas de solución pacífica al conflicto e instando al resto de los miembros no permanentes del Consejo a poner todas sus energías en la resolución del mismo.

Bramuglia instó a las potencias al diálogo y a resolver de forma tolerante y pacífica la crisis, solicitándole que otorguen toda la información que el Consejo les solicite. También intentó manejarse con moderación, sin juzgar ni acusar a ninguna de las partes, para no herir susceptibilidades y demostrar la imparcialidad y el compromiso de nuestro país con la paz mundial a través de la aplicación de la doctrina de la Tercera Posición.

A lo largo de su mediación Argentina demostró los principios tradicionales que siempre guiaron su política exterior, expresando la necesidad de lograr conformar un orden moral de acuerdo a los ideales de la Carta de la ONU. Demostró también el canciller argentino que los países de la periferia pueden tener un alto perfil en los organismos internacionales y ser muy efectivos en la mediación de los conflictos internacionales entre las grandes potencias.

Luego de esta participación, Bramuglia fue recibido en el aeropuerto en su vuelta a Argentina con todos los honores y por el propio presidente Perón, ya que su destacada labor logró en cierta forma revertir el aislamiento argentino en el escenario internacional.

Otro tema fundamental que le tocó resolver a nuestro país fue su posición ante uno de los temas más delicados y polémicos que incluso se debate hasta en la actualidad, como es la cuestión de la partición de Palestina y la creación del Estado de Israel en el año 1948. Con respecto a esta situación, se dejó entrever en la Delegación argentina una puja intraburocrática en el ministerio de Relaciones Exteriores argentino, por la confrontación entre Bramuglia y Arce. Ante esta tensión, Bramuglia optó por ponerle un control a Arce, quién se jactaba en público de sólo responderle a Perón y no hacerle caso al Canciller. Con ese objetivo, Bramuglia nombró como vice embajador ante la ONU a su amigo personal Enrique Corominas. Arce estaba a favor de la causa árabe, ya que era un declarado antisemita y anticomunista; y



Corominas simpatizaba con la ambición sionista de la creación de un hogar nacional judío en Palestina.

La posición argentina con respecto a la partición de Palestina, en tres regiones, donde una la iba a ocupar el Estado Palestino, otra el Estado judío y otra una jurisdicción internacional para la ciudad de Jerusalén fue de abstención, junto con México y Chile, en ocasión de la aprobación de la resolución de la ONU sobre el tema.

En el proceso de toma de decisiones de esta cuestión influyeron tanto los lobbies judíos como los árabes donde Perón, si bien en primera instancia estaba más cerca de la causa árabe, no pudo jugar esa carta por su acercamiento a los Estados Unidos. Esto demuestra los límites de la política independiente, por el peso de la comunidad judía y árabe en Buenos Aires, que tenían casi la misma cantidad de población en Argentina, pero sobre todo por la necesidad de despejar las dudas existentes entre los que lo sindicaban como un reconocido antisemita.

La justificación de la abstención se realizó como era costumbre defendiendo la doctrina de la Tercera Posición e intentando demostrar un carácter independiente en la política exterior argentina peronista. Debemos mencionar también que el reconocimiento formal del Estado de Israel en la Organización de las Naciones Unidas comenzó a realizarse el mismo año de su creación, pero Argentina lo hizo recién un año después, en 1949, una vez que las relaciones entre Argentina y Estados Unidos se hicieron más estrechas y que el Estado de Israel se convirtió en un hecho consumado.

Las relaciones con Europa occidental

Dentro de las relaciones de Argentina con países de Europa Occidental debemos destacar, además de los diferentes acuerdos comerciales bilaterales con varios estados, las relaciones de Argentina con su socio tradicional, Gran Bretaña, y con la España del General Franco.

Con respecto a las relaciones con Gran Bretaña en la primera etapa de la política exterior peronista debemos señalar tres acontecimientos fundamentales que daban la noción de continuidad de la relación especial con Inglaterra a través del “bilateralismo profundizado”. Estos tres temas, relacionados entre sí, son: el acuerdo Eddy-Miranda, la compra de los ferrocarriles británicos por parte del Estado argentino y finalmente el acuerdo Andes.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina había acumulado su saldo favorable de la balanza comercial con Gran Bretaña en forma de libras esterlinas bloqueadas en el Banco de Inglaterra. Para el año 1946 esas libras bloqueadas conformaban un total de 112 millones a favor de Argentina, quien comenzó a presionar al gobierno británico para cobrarlas.

Producto de la crisis económica de posguerra Gran Bretaña se vio obligada a solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional y a retornar a la convertibilidad de la libra esterlina. Esta política fue un fracaso y provocó una gran escasez de dólares en el país insular. Esto obligó a Gran Bretaña a buscar salidas alternativas al pago en efectivo de sus saldos deudores.

El interés argentino de comprar los ferrocarriles británicos, debe ser enmarcado en el proceso de nacionalización de empresas y servicios extranjeros comenzado por Perón, que le dio a Gran Bretaña la gran posibilidad de saldar su deuda con Argentina.

En el mes de septiembre de 1946 se firmó el acuerdo entre el representante argentino Miguel Miranda y el encargado de la misión comercial británica Wilfred Eddy. A través de este convenio, se estableció la libre disponibilidad de las libras esterlinas obtenidas por ventas argentinas hacia Inglaterra. A su vez, los ingleses también se comprometieron a adquirir los saldos exportables del comercio de carnes argentino durante cuatro años. También se conversó la posibilidad de crear una empresa mixta de ferrocarriles entre Argentina y Gran Bretaña. Esta última cuestión suscitó varias críticas de la oposición y de la opinión pública argentina, ya que existía un consenso importante para la nacionalización total de los ferrocarriles (Rapoport, 2007: 338).

Las críticas externas al tratado tampoco se hicieron esperar y se transformaron en forma de presión estadounidense para suprimir las cláusulas del acuerdo Eddy-Miranda que trataban del uso exclusivo de las libras bloqueadas para pagos a Inglaterra, que según los norteamericanos “impedían que esas libras se usen en el comercio de Argentina y no pudieran convertirse a dólares” (Rapoport, 2007: 339).

La declaración unilateral inglesa en agosto de 1947, apoyada por Estados Unidos, de inconvertibilidad de la libra esterlina perjudicó a la economía argentina y modificó la forma de pago inglesa de sus deudas con Argentina, ya que para nuestro país era mejor pagar los ferrocarriles británicos con el excedente de las ventas de carne a Inglaterra y no con las libras que estaban



bloqueadas en el Banco de Inglaterra que sí eran convertibles y no sufrían devaluaciones de ningún tipo.

Finalmente, con el acuerdo Andes de febrero de 1948 se formalizó la compra definitiva de los ferrocarriles británicos por el Estado argentino. A pesar de que la nacionalización se había cumplido, como reclamaban, por ejemplo, los radicales, lo que ahora se ponía en tela de juicio era el alto precio pagado por la compra debido a la mala situación en la que se encontraban los ferrocarriles y el gasto grande que tenía que realizar el gobierno nacional para su arreglo y mantenimiento.

Igualmente la justificación del gobierno era coherente ya que sostenía que ahora podía realizar un control tarifario más adecuado y también se hacía hincapié en la gran cantidad de tierras que esas empresas ferroviarias inglesas poseían y que iban a pasar a ser usufructuadas por el gobierno con fines nacionales.

Es necesario señalar que este último acuerdo con Gran Bretaña reglamentó y aseguró por cinco años el intercambio comercial bilateral de carnes, cereales, diferentes derivados agrícolas por carbón, petróleo y otros bienes industriales de fabricación inglesa.

Como manifestamos al comienzo de este apartado, el acuerdo Andes es el principio del fin del denominado bilateralismo profundizado con Gran Bretaña. A partir de ese momento, y motivado por circunstancias internas como la escasez de dólares y la crisis económica, así como por cambios externos, con la caída definitiva del poderío británico a expensas del estadounidense, las relaciones bilaterales con Inglaterra se van a deteriorar desde el aspecto económico, político y sobre todo desde el diplomático, por los reclamos de soberanía argentina en las Islas Malvinas.

Por otra parte, las relaciones bilaterales con España también son dignas de destacarse en este periodo, donde tienen un gran auge, aunque van a decaer hacia 1949, como consecuencia del pragmatismo negociador de Perón y su necesidad de acercamiento a Estados Unidos y sus posiciones internacionales.

Las relaciones entre Argentina y España involucraron distintos aspectos: culturales, económicos, ideológicos y de política exterior. Por cuestiones del objeto de este trabajo, sólo vamos a desarrollar este último aspecto pero sin olvidar los demás factores.

El general Franco llegó al poder luego de la Guerra Civil española entre 1936 y 1939, gracias a la ayuda de Hitler y Mussolini, con los cuáles existían ciertas afinidades ideológicas. A pesar de haberse mantenido neutral durante la Segunda Guerra Mundial, España quedó muy desprestigiada en la posguerra y aislada diplomática y económicamente del resto de Europa Occidental. Fue boicoteada por los vencedores en la guerra, al aplicársele sanciones económicas y al negarle el ingreso a las Naciones Unidas y a los beneficios del Plan Marshall.

La política de Perón hacia España fue totalmente amistosa y conciliatoria, defendiendo el ingreso de España a las Naciones Unidas, a través del embajador Arce, quién le manifestaba a las potencias la obligación de la carta de la ONU que estaban incumpliendo al entrometerse en los asuntos internos del estado español.

Esta política se confirma también con la visita de Eva Perón y la ayuda económica enviada por el gobierno a través de su viaje. Por último, es necesario destacar el protocolo Perón-Franco que establecía sendos intercambios bilaterales de productos.

Los motivos de esta política de Perón los podemos encontrar en la afinidad ideológica con el General Franco, con quien compartía un anticomunismo militante. También podemos mencionar la identificación con el régimen de Franco, en cuánto al aislamiento que sufría y que nuestro país también había sufrido apenas un año atrás.

Todos estos factores no podríamos entenderlos de forma aislada sino los agrupamos y enmarcamos dentro de la doctrina de la Tercera Posición de Perón.

A través de su pragmatismo y visión profética del escenario internacional, en el cual vislumbraba una tercera gran conflagración entre capitalistas y comunistas, jugaba la carta de la autonomía política, separándose de la postura norteamericana en el caso español y al mismo tiempo se acercaba en el sistema interamericano, con la firme convicción que tarde o temprano Estados Unidos iba a reconocer la importancia estratégica de España en su lucha mundial contra el nuevo enemigo: la Unión Soviética de Stalin. Finalmente el tiempo y las nuevas circunstancias confirmaron las creencias del líder argentino.

Para entender esto, podemos mencionar hechos simultáneos que se estaban dando en este sentido. Mientras Eva Perón estaba en España entablando



relaciones amistosas con Franco, Argentina se estaba acercando a los Estados Unidos uniéndose al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que se creó en la conferencia de Río de Janeiro. Por otro lado, mientras se firmaba el Protocolo comercial entre Perón y Franco, Argentina estaba firmaba la Carta de la Organización de los Estado Americanos.

1949-1955: segunda etapa. La crisis económica y los cambios de política exterior peronista

La política mantenida por Perón pronto encontraría sus límites ante los cambios en la coyuntura internacional y en la nacional. Si bien estos cambios se fueron produciendo paulatinamente y debemos entenderlos como parte de un proceso, podemos realizar un esquemático corte temporal para subrayar lo que se podría considerar como el paso a otra etapa en la política exterior del gobierno peronista.

Tomaremos como comienzo de esta nueva etapa el año 1949, año en el que empieza a asomarse la crisis económica y en el que se producen varias modificaciones en el gabinete de gobierno, especialmente en el ministerio de Economía y en la Cancillería, con su consecuente cambio en la política económica y exterior del gobierno argentino.

Hacia el segundo gobierno de Perón

La reforma política más importante que se logra con la nueva Constitución de 1949 consistió en el levantamiento de la prohibición de la reelección consecutiva del Presidente de la Nación. Una vez conseguido, se inició rápidamente la campaña para la reelección de Perón. En un primer momento se consideró la posibilidad de postular a Evita para la presidencia, bajo la llamativa fórmula Perón-Perón. Sin embargo, los grupos militares rechazaron de cuajo esta opción, por lo que terminó por consagrarse la fórmula Perón-Quijano².

2. Ahora bien, es posible que un levantamiento militar en estos momentos no hubiera puesto en peligro el poder de Perón. Por eso, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la candidatura de Evita no fuera defendida por el propio Presidente. En verdad la propuesta era llevada adelante por la rama feminista del partido y por la CGT, quienes consideraban que la primera dama les daría una importante base institucional desde la cual operar. Sin embargo, Perón pudo haber considerado que su esposa no le aportaba nada nuevo a su

En un proceso electoral en el que no faltó la censura a la oposición (no se les permitió el acceso a los medios de comunicación), la victoria del peronismo fue arrolladora: la fórmula Perón-Quijano se quedó con el 62,5% de los votos, mientras que Balbín-Frondizi sólo se hicieron con el 31,8%. El 4 de junio de 1952, Perón asumió su segundo mandato. La victoria de las urnas le otorgó al gobierno mayor legitimidad y al partido más poder, intensificándose de esta manera la radicalización política nacional. Mientras tanto, las bases de gobierno se iban deteriorando a medida que la crisis económica se hacía más evidente, por lo que se aumentaron las movilizaciones populares, la agitación y la represión.

La muerte de Evita el 26 de junio de 1952 agravó la crisis política. Con ella se fue la fuerza tras la movilización popular y el consenso. Desde entonces, el gobierno peronista apareció “como una máquina burocrática que carecía del atractivo político de los primeros años y mostraba los vicios asociados con un poder demasiado seguro de sí mismo” (Torre y Riz, 1986: 233).

Rápidamente la situación se volvió inestable. Para 1953, las denuncias sobre el aumento de la calidad de vida y los problemas con el abastecimiento de la carne llevaron a la investigación sobre corrupción en el seno del gobierno. Fue notorio el escándalo de Juan Duarte, hermano predilecto de Evita y a la sazón secretario privado del Presidente. Con la muerte de su hermana, Duarte quedó desprotegido y pronto la información sobre sus negociados saldría a la luz, llevándolo sospechosamente al suicidio.

En un intento por recuperar la iniciativa política, la CGT organizó un acto de apoyo al Presidente en Plaza de Mayo. Sin embargo, el acto terminó dramáticamente cuando, durante el discurso de Perón, comandos opositores hicieron estallar varias bombas que provocaron la muerte de siete personas y numerosos heridos. La respuesta no se hizo esperar y, alentados por Perón, grupos peronistas incendiaron el tradicional Jockey Club y las principales sedes de los partidos opositores. El gobierno aumentó las medidas represivas y encarceló a reconocidos líderes opositores y del *establishment*, así como censuró a las agencias de noticias norteamericanas.

construcción de poder y que por lo tanto no era necesaria en la vicepresidencia (Page (a); 289-291).



Ahora bien, este clima no podía sostenerse prolongadamente, y el intento de recomponer relaciones con Estados Unidos llevó al gobierno a proponer una “conciliación política”. Ésta era simplemente una tregua política para disipar tensiones. Pero los interlocutores más importantes, los radicales, se mostraron reacios a dialogar en los términos peronistas (Rapoport, 2007: 372-373).

La crisis económica y la redefinición de prioridades

La economía peronista y el Primer Plan Quinquenal

La llegada del peronismo al gobierno argentino significó la victoria del modelo de sustitución de importaciones basado en la expansión mercado-internista, a través de la redistribución del ingreso y de la protección del Estado. Las bases de poder de este nuevo gobierno eran, además, diametralmente distintas a las del anterior régimen. El peronismo no se sustentaba en la oligarquía del “modelo agroexportador”, sino en las fuerzas económicas de la industrialización. Estas fuerzas se expandieron gracias a las reformas económicas y sociales, impactando profundamente en lo político, económico y social, y así transformando notablemente al país (Rapoport y Spiguel, 2003: 190-191).

La política económica del peronismo, de corte nacionalista y estatizante, fue delineada en el Primer Plan Quinquenal (para los años de 1947 a 1951). En el mismo, se planteaba la transformación de la estructura económica y social a través de la industrialización para ser una nación económicamente libre³; el rescate de la deuda externa pública y privada así como la nacionalización de los servicios públicos, para reducir la vulnerabilidad externa;

3. El proceso de sustitución de importaciones se concentró en la producción metalmeccánica y textil, con empresas pequeñas y medianas de capital nacional, y baja inversión de capital y tecnología, que abastecían totalmente el consumo doméstico. Esto se veía favorecido por el régimen de cambios, la política crediticia a las industrias y la restricción a las importaciones. El peronismo eligió una política industrial diversificada (no buscó favorecer a industrias específicas), teniendo por resultado una producción manufacturera muy costosa, ineficiente en cuanto escala y con pocas posibilidades de competir internacionalmente.

Gracias a esta política industrial, la ocupación aumentó de tal manera que, hacia fines de la década de los cuarenta, el país se encontraba prácticamente en pleno empleo. Esto se

la redistribución la riqueza y la elevación de la calidad de vida de la población a través de planes de salud, vivienda y educación, para ser una nación socialmente justa; el mantenimiento de una política independiente de los organismos internacionales de crédito; la autonomía de las fluctuaciones de la balanza de pagos por medio de una política mercadointernista y del aprovechamiento de la fluidez del sistema bancario; y el financiamiento del programa por medio de las ganancias surgidas de los beneficiosos términos de intercambio que tenía el país (Rapoport, 2007: 335).

Este tipo de política iba en clara consonancia con las tendencias mundiales, que consideraba a la industrialización como una política para el desarrollo a largo plazo. Además, las condiciones tanto internas como externas del país estaban dadas para que dicha política fuera implementada exitosamente. Argentina disponía de un importante fondo de reservas internacionales acumulado durante la guerra, cuando no se podían importar bienes y la demanda y precios de los productos agropecuarios era alta. Sin embargo, estas divisas no se encontraban disponibles porque la gran mayoría, al ser créditos contra Gran Bretaña, estaban bloqueadas en Londres, sin la posibilidad de ser convertidas en dólares o cualquier otra moneda de cambio.

La situación mundial de posguerra había ubicado a Argentina en una posición extraordinariamente favorable como proveedora de alimentos. Los términos de intercambio del país se encontraron en lo que sería el punto más alto del siglo. Y el gobierno pudo hacerse manos de estos beneficios gracias a la nacionalización del comercio exterior (Gerchunoff y Llach, 204).

Por otra parte, el gobierno de Perón había creado en 1946 el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), bajo la órbita del Banco

debió no solamente a la expansión de la industria manufacturera intensiva en mano de obra, sino también al aumento del empleo público.

Como señalan Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, se pueden señalar ciertos defectos en la política industrial del primer período: los límites de escala por el reducido mercado interno; las consecuencias al rechazo de las inversiones extranjeras; la falta de atención en la productividad; y la escasa sustitución de importaciones en ramas básicas como la industria petrolera o la química. Asimismo, sostienen los autores, la política industrial se basó en la transferencia intersectorial del ingreso, posible gracias a una coyuntura internacional excepcionalmente favorable para la Argentina. Los altos precios agrícola-ganaderos internacionales eran aprovechados por el gobierno para financiar su política expansionista (Gerchunoff y Llach, 187-188).



Central, que monopolizó la compra y venta de granos. El IAPI compraba cereales y oleaginosas a precios establecidos por el Estado y, luego de establecer lo correspondiente para el consumo doméstico, vendía los saldos exportables. Se constituyó así en una de las principales fuentes de recursos del país, sosteniendo las nacionalizaciones y la política de expansión de los servicios públicos.

La industrialización se basó en el desarrollo de una industria productora de bienes de consumo, sin el avance en el desarrollo de industrias de base y materias primas. Por lo tanto, el proceso de sustitución de importaciones implicaba el crecimiento de las importaciones de insumos y maquinarias, aumentando la dependencia del país de los ciclos económicos. A esto debe sumársele que el proceso dependía de los recursos de las exportaciones agrícolas, que generará gran inestabilidad con la inversión de los términos de intercambio. Cuando la coyuntura cambie, entonces, esta estructura va a tambalear, ya que la industria argentina no se podía sostener por sí sola (Rapoport, 2007: 389-392).

Las causas de la crisis

Así es como la etapa de auge económico llegó a su techo en 1948 y el año 1949 sería el comienzo del fin de la llamada “etapa clásica” del peronismo. Se considera que la crisis económica de 1949-1952 constituyó un punto de inflexión, no sólo de la política expansionista de Perón, sino de toda su concepción. A partir de entonces, el peronismo debió reconfigurar su estrategia de inserción internacional.

Dentro de los numerosos factores que empujaron la crisis económica argentina, debemos destacar, en primer lugar, el cambio en la hasta entonces favorable coyuntura internacional: los términos de intercambio pasaron a ser negativos. Cayeron los precios de las exportaciones argentinas, especialmente las agrícolas, una de las principales fuentes de recursos de la política redistributiva. Para 1949, los términos de intercambio disminuyeron un 12% respecto al año anterior, lo que debe considerarse como una simple vuelta a la normalidad de términos de intercambio declinantes.

Además, la inflación de los países del norte generó una tremenda pérdida de poder adquisitivo de las divisas acumuladas por Latinoamérica. La fuerte reducción de las divisas disponibles debido a la importante disminución del las exportaciones, sumada a la subida de precios de los bienes que el país

importaba, implicó la necesidad de reducir las importaciones. Pero esto significaría la alteración de la producción industrial local que, como remarcaríamos, dependía de muchos insumos del exterior. Esta situación demuestra la debilidad de la estructura productiva creada por el peronismo, que se basaba en los beneficios de una coyuntura extraordinaria.

En segundo lugar, uno de los factores externos más relevantes para explicar la crisis fue la discriminación del Plan Marshall a las exportaciones argentinas, cerrándole el mercado europeo. Ya hacia 1948 Argentina esperaba recomponer su nivel de exportaciones a través de su inclusión en el plan. Una parte del abastecimiento a Europa que éste suponía se consideraba que iba a ser proporcionada por Latinoamérica por medio de compras de la “Administración de Cooperación Económica” (ECA).

Para Carlos Escudé, esta política fue intencionalmente discriminatoria con Argentina para detener su comercio de exportación con Europa, como parte del boicot económico con el que Estados Unidos sometió al país en la posguerra (Escudé, 1996: 80). Por otro lado, Rapoport afirma que no sólo Argentina no fue incluida dentro de este sistema, sino que toda Latinoamérica quedó fuera del plan. Estados Unidos, por cuestiones competitivas, no lo quiso –de esta manera se aseguraba su propia producción, fuertemente subvencionada, en el mercado europeo– (Rapoport, 2007: 362).

En tercer lugar, la expansión crediticia comenzaba a moderarse, afectando aún más a la situación de la industria. Como intento para controlar la inflación, el gobierno argentino intentó restringir la concesión de créditos así como elevar las tasas de interés a las que el Banco Central prestaba a la banca privada. Además, Perón optó por cambiar su equipo económico, que pasó a estar compuesto por Alfredo Gómez Morales en el Banco Central, Ramón Cereijo en el Consejo Económico Nacional (desplazando a Miguel Miranda) y como ministro de Hacienda, y Roberto Ares como ministro de Economía.

Aún así, estos cambios no lograron estabilizar la situación y es que para muchos peronistas, la inflación era una poderosa manera de distribuir el ingreso. Mientras se aumentaran los sueldos reales de los trabajadores, la inflación no afectaba a las bases del gobierno. Sin embargo, para 1951 la inflación superó la tasa de aumento salarial y, con ella, comenzaron las huelgas. La armonía entre trabajadores y empleadores que propugnaba Perón se fue resquebrajando paulatinamente (Gerchunoff y Llach, 206-7).



En cuarto lugar, al no capitalizarse el sector agrícola se profundizaron tendencias que se remontaban a la década del treinta, con una importante disminución del área cultivada y de la producción de granos. La exportación disminuía a medida que crecía la demanda interna y se desalentaba a los productores con la transferencia de recursos a favor de la industria y el congelamiento de los arrendamientos.

A esto debemos agregarle las graves sequías que se produjeron entre los años 1949 y 1952. La producción agrícola se redujo tanto, que llegó a cosecharse menos de la mitad de la superficie cultivada. Por el lado de la producción ganadera, la sequía destruyó los pastoreos naturales y los alfalfares.

Por último, la balanza de pagos era evidenciaba de la crisis instalada. Por un lado, había una fuerte caída de las reservas, producto de los gastos en equipos para acelerar la industrialización, las nacionalizaciones y el rescate de la deuda externa. Por el otro, por el brusco descenso de las exportaciones y la recuperación del nivel de importaciones, la balanza comercial comenzó a ser deficitaria. De un saldo global positivo de 894,4 millones de dólares a fines de los cuarenta, se pasó a un saldo negativo de 490,9 millones de dólares en 1952.

Cambios en la orientación económica: el Segundo Plan Quinquenal.

En 1952 se abre una nueva etapa de la política económica peronista que será, como veremos luego, el impulso para modificaciones igualmente importantes en la política exterior del país. La crisis llevó al gobierno a repensar los postulados del primer plan quinquenal y a redefinir su política agropecuaria.

El problema estructural que sufría la Argentina requería, principalmente, de dos políticas: incentivar las exportaciones y alentar la producción de insumos industriales. Como afirman Gerchunoff y Llach, lo primero se intentó hacer a través de la reorientación del IAPI; pero lo segundo, la producción local de acero y petróleo, resultaba mucho más complicado de lograr —se requería de fuertes inversiones e importaciones de bienes de capital, muy costosas para el momento crítico en el que se vivía—. Ante la crítica de aquellos que consideran como una “oportunidad perdida” la posibilidad de utilizar las divisas acumuladas durante la guerra para hacer estas inversiones, los autores recuerdan que la mayoría de las reservas eran

divisas inconvertibles, bloqueadas en Londres e imposibles de ser usadas para este tipo de compras (Gerchunoff y Llach, 222).

Con el lanzamiento del Plan de estabilización de 1952, Perón hizo un llamado a la austeridad. Eran políticas de corto y mediano plazo para contener la crisis⁴. Pero pensando más hacia el largo plazo, el gobierno abrió paso al Segundo Plan Quinquenal en 1953. Con él, se marcaba una evolución de las ideas del gobierno en lo que se refiere a la orientación de las inversiones. Se disminuyeron los fondos para las inversiones sociales y en defensa, para incentivar la producción de materias primas, bienes de capital, energía y comunicaciones, así como el transporte. Pero esta estrategia requería de fondos que la Argentina no disponía, a tal punto que, para sostener la política de estabilización pública, hubo una importante caída de la inversión pública. Por ello, el gobierno buscó incentivar la inversión extranjera para continuar con el desarrollo económico.

Por otra parte, el segundo plan quinquenal estableció como objetivos el aumento de la productividad agrícola-ganadera, así como un fuerte incentivo a las exportaciones. Se otorgó, entonces, un tipo de cambio más beneficioso a los exportadores y se aumentaron los productos negociables en el mercado libre.

La implementación del plan implicó un gran esfuerzo de financiación del Estado, con recursos provenientes fundamentalmente de endeudamiento público así como del IAPI. Pero también buscaría el Estado que el capital privado tuviera un papel en la recuperación económica, especialmente la inversión extranjera. Se abrió también la posibilidad de la participación

4. Se creó la Comisión Nacional de Precios y salarios, con lo que se controlaron los precios, limitaron los aumentos salariales y se prolongaron los convenios colectivos de trabajo. Se trató de controlar el déficit y contener la inflación, mediante la restricción del consumo, el fomento del ahorro y el aumento de la productividad. Rápidamente se controló la inflación y se disminuyó la deuda pública.

Por otro lado, el gobierno buscó aumentar la productividad del agro, se subsidiaron las exportaciones cuando cayeron los precios internacionales, se realizaron controles de cambio para permitir la importación de bienes necesarios para la producción agrícola, así como controles de precios. Se llevó a cabo una reorientación de la política del IAPI para asignar créditos y subsidios al sector agropecuario. Con la política de subsidios se buscaba evitar una suba de precios en el mercado interno. Además, el Estado realizó cuantiosas inversiones para la innovación, la investigación y la sanidad animal. Como consecuencia de estas nuevas políticas, la producción agrícola se recuperó notablemente, aumentando el nivel de las exportaciones.



extranjera en los servicios públicos, contradiciendo el polémico artículo 40 de la Constitución Nacional⁵.

Finalmente, junto con la necesidad de aumentar la producción, se incentivó el incremento de la productividad del trabajo y de Capital. Esto podría ser logrado tanto con un aumento de la inversión como con cambios en la organización de las empresas y la búsqueda de mayor eficiencia. Dado que una ampliación diversificada de la inversión para incrementar el producto por empleado estaba considerablemente limitada, el gobierno buscó concientizar a la población respecto a las prácticas laborales. Por ello, se llevó a cabo el congreso de la Productividad y el Bienestar Social, en el que participaban los principales empresarios junto con los sindicatos nucleados en la CGT. La intransigencia de esta última respecto al terreno ganado con el peronismo llevó a que las resoluciones fueran poco sustantivas.

La Ley de inversiones extranjeras de 1953

Fue la escasez de divisas lo que inspiró la aprobación de la Ley N°14.222, de inversiones extranjeras. Con ella, se estableció un régimen integral de

5. El artículo N° 40 de la Constitución Nacional decía textualmente:

“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarios de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido”.

inversiones extranjeras, estableciendo el tipo de radicación y los sectores que debían ser beneficiados.

Con la nueva Ley, se aseguraba a los capitales extranjeros un trato similar al de los nacionales. Se priorizaba la inversión en aquellas actividades que pudieran contribuir al desarrollo económico y a resolver los problemas de la balanza de pagos, en particular la mecanización agrícola y la producción doméstica de insumos hasta entonces importados. Asimismo, se alentaba la inversión con métodos de producción modernos, eficientes, en buen estado de conservación.

Entre los beneficios otorgados, la Ley disponía la posibilidad de transferir las utilidades líquidas de la inversión a partir del segundo año de la radicación, hasta un 8% anual del capital registrado. Además, permitía la repatriación de capitales luego de diez años de radicación en cinco o diez cuotas anuales. El Poder Ejecutivo, por su parte, estaba habilitado a otorgar beneficios adicionales, como la exención de los derechos aduaneros o incluso podía declarar a la empresa de “interés nacional”.

En este nuevo marco, se aprobó la instalación de fábricas de Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag, para la producción de tractores. La empresa Kaiser, gracias a las gestiones de Milton Eisenhower, instaló una fábrica de automotores que significó la mayor inversión extranjera realizada hasta 1955 –año en que dejó de regir la ley 14.222–. Con todo, las inversiones extranjeras no llegaron ni a la mitad de las efectuadas en 1930 (Rapoport, 2007: 397-398).

La política petrolera

La filosofía del primer peronismo, autárquica y fuertemente nacionalista, descartaba cualquier tipo de relación entre YPF y una compañía extranjera. Pero esta postura chocaba con el objetivo de aumentar la producción doméstica de insumos esenciales para la industrialización, como lo era el petróleo. Argentina no disponía de la capacidad para invertir en la exploración y extracción de petróleo en su propio suelo. YPF no podía reponer y menos aumentar los equipos de perforación, por lo que la producción de combustibles no acompañaba la expansión industrial argentina, llegando a un déficit de combustibles de un 50% en 1953.

Luego de arduas negociaciones con distintas empresas, la Argentina firmó un contrato de explotación petrolera con la California Argentina de Petróleo –propiedad de la Standard Oil de California– que debía ser aproba-



do por el Congreso de la Nación. Se le otorgaba a la empresa los derechos para explotar por cuarenta años 50.000 km² de la provincia de Santa Cruz, construir y usar con exclusividad los caminos, aeropuertos y embarcaderos que le fueran necesarios.

Evidentemente, este convenio contradecía lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Nacional, y fue duramente criticado por la oposición y también dentro del oficialismo. La oposición se unió bajo el mando del nacionalismo, remarcando la hipocresía de un gobierno que había defendido energéticamente la independencia económica y atacado fuertemente el imperialismo. Pero Perón era un pragmático que sabía dejar la ideología de lado cuando las circunstancias lo requerían.

Sin embargo, el convenio fracasó. La propia filosofía económica fue apropiada también por la oposición, y el proyecto nunca llegó a ser debatido por las Cámaras del Congreso. Pero, para entonces, los problemas económicos no eran lo primero en la agenda, la crisis política se avecinaba y, con ella, el fin de una época.

Los Estados Unidos y el comienzo de una “correcta amistad”

Una de las principales características de la política exterior del gobierno de Perón es su “pendularidad”. Según Rapoport

La política exterior del gobierno peronista osciló así entre la confrontación nacionalista y el pragmatismo negociador, aspectos que estuvieron presentes de manera permanente, aunque el predominio de uno u otro, en los diversos periodos, reflejó los alcances del programa reformista del gobierno, la variación de su fuerza interna y los cambios de los márgenes que le brindaba el escenario internacional y latinoamericano. (Rapoport, 2007: 378)

La crisis económica y las limitaciones del modelo económico peronista, el quiebre del esquema triangular Argentina-Estados Unidos-Gran Bretaña por la inconvertibilidad de la libra esterlina, así como los cambios de las corrientes comerciales mundiales, llevaron a Argentina a la necesidad de mejorar las relaciones con Estados Unidos y, con ello, a pasar de un nacionalismo antinorteamericano al “pragmatismo negociador”. Por otro lado, el agravamiento de la Guerra Fría llevó a los norteamericanos a intentar incorporar a Argentina al sistema interamericano para, de esta manera, re-

forzarlo. Además, la cercana finalización del Plan Marshall y la recuperación de Europa hacían más atractivos los mercados latinoamericanos.

Este importante cambio explica porqué no podemos afirmar, como lo hizo Juan Carlos Puig, que todo el gobierno peronista siguiera una política de “autonomía heterodoxa” (Puig, 1984: 29-32). En este sentido, Roberto Miranda considera que es a partir de 1950 en que Argentina convierte su inserción en “anémica”. Esto sería así debido a la inconsistencia de la política exterior ante los cambios externos, las políticas autonomizantes, cuando las había, eran meramente reaccionarias (Miranda: 179-182).

Así las cosas, en agosto de 1949 el canciller Bramuglia presenta su renuncia y es reemplazado por Hipólito Jesús Paz al frente de la Cancillería Argentina. Fue después de una fuerte discusión con el entonces embajador ante los Estados Unidos, Jerónimo Remorino, que Bramuglia decidió abandonar su puesto. Pero, más allá de cuestiones personales, el cambio venía a significar la intención del gobierno de buscar una nueva política de inserción internacional. En este sentido se entiende las instrucciones que el general Perón dio al flamante Canciller:

ha llegado el momento de apaciguar [...] y atenuar nuestra posición beligerante que por razones políticas tuvimos que tomar con Estados Unidos. Vamos a comenzar ahora una etapa [...] para la búsqueda de un entendimiento sobre la base, por supuesto, de contemplar los intereses recíprocos y preservar el mutuo respeto. (Paz: 62)

Remorino lo sucedería en esta tarea a partir de junio de 1951, momento en el que Paz toma el puesto de Remorino en la embajada en Washington.

El préstamo del Eximbank

El 19 de febrero de 1950, el Secretario asistente de Asuntos Interamericanos del gobierno de Estados Unidos, Edward Miller, llegó a Argentina para entrevistarse con el presidente Perón. Ayudaba el hecho de que Miller fuera amigo personal del Canciller Paz. En esta misión, Miller buscaba un compromiso de parte del gobierno argentino para ratificar el TIAR, a la vez que sugirió la posibilidad de concertar un tratado de amistad, navegación y comercio para dar mayor seguridad a las inversiones norteamericanas en el país.

Gracias a este primer acercamiento, un mes más tarde partía hacia Estados Unidos una misión argentina dirigida por el ministro Cereijo. Durante



las distintas negociaciones, el gobierno norteamericano se concentró en el pedido de medidas que facilitarían el desempeño de las empresas estadounidenses en el país. A cambio, Estados Unidos autorizaría un préstamo del Eximbank para dar aire a la ahogada economía argentina.

Tal era la necesidad de crédito por parte de la Argentina que Perón pronto olvidó sus propias declaraciones nacionalistas: “me cortaré las manos antes de firmar cualquier cosa que signifique un préstamo a mi país”, había dicho en un momento. En cambio, rápidamente se otorgaron, entre otras cosas, concesiones a los frigoríficos norteamericanos y a las operaciones de las petroleras del mismo país. En consecuencia, en el mes de mayo se comprometió el Eximbank a otorgarle a la Argentina un crédito para el pago de sus obligaciones comerciales, por el monto de 125 millones de dólares. Pero siete meses tardaría en firmarse el contrato, en lo que se supone una estrategia norteamericana para presionar a la Argentina a seguirle en la Guerra de Corea y a ratificar el TIAR.

Más allá de la importancia del crédito conseguido para aliviar la situación nacional, las misiones Miller y Cereijo aumentaron el flujo de importaciones norteamericanas en el país. En una época en que las visitas de funcionarios de alto nivel significaban un importante paso a la mejora de las relaciones, se marcó el comienzo de un breve período de entendimiento entre ambos países (Rapoport, 2007: 386-387).

La guerra de Corea y la ratificación del TIAR

El 25 de junio de 1950, los ejércitos norcoreanos traspasan el paralelo 38° e irrumpen en Corea del Sur⁶. Para Argentina, este conflicto significó

6. Inmediatamente, el presidente de Corea del Sur, Syngman Rhee, pide asistencia al presidente Truman y éste ordena la intervención de sus tropas en el conflicto. Para los Estados Unidos, el avance de las tropas norcoreanas significaría el fin del régimen prooccidental de Rhee, y el paso a manos soviéticas de un territorio estratégico.

Un día después, las tropas norcoreanas entraban a Seúl. El 27 de junio, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas declara agresor a Corea del Norte e invita a sus miembros a apoyar al país invadido. El 7 de julio, el Consejo de Seguridad pidió a los estados miembros que dispusieran tropas bajo el mando de Estados Unidos para defender Corea del Sur. Unos meses más tarde, bajo el comando de Douglas MacArthur, esas mismas tropas recuperarían el sur ocupado y avanzarían sobre el territorio surcoreano. Esto agrava la crisis ya que en noviembre avanzarían unidades de voluntarios chinos. Con la contraofensiva comunista retroceden las tropas norteamericanas y el frente se estabiliza en el paralelo 38°.

mayor presión por parte de los Estados Unidos para definir no solamente su participación en las operaciones bélicas colectivas, sino frente al propio conflicto Este-Oeste. Así es que, cuando el Consejo de Seguridad definía el envío de tropas a defender el gobierno de Rhee, el embajador argentino en Washington Jerónimo Remorino manifestó al Secretario de Estado norteamericano el total apoyo argentino a la decisión de Estados Unidos.

Archibaldo Lanús (Lanús, 1984: 77-84) habla de tres momentos en la definición de Argentina respecto al conflicto de las dos Coreas. El primer momento fue cuando debió responder el país ante la solicitud de asistencia por parte del Secretario General de Naciones Unidas. Respecto a si se debían enviar tropas o no, el Canciller Paz estaba a favor de cooperar con los Estados Unidos. Y el propio Perón pareció estar de acuerdo con el envío de un contingente de voluntarios argentinos. Entonces, en Cancillería se conformó una comisión que anunciaría al país y a Naciones Unidas, la decisión de enviar tropas a la guerra.

Sin embargo, en la noche entre el 17 y el 18 de julio de 1950, Perón decidió dar marcha atrás. Probablemente fue el cálculo del costo político que tendría el envío de tropas, y en época de elecciones, lo que llevó a Perón a dar la espalda al Consejo de Seguridad (Paradiso, 1993: 553). Anunciaría, en la ciudad de Rosario, que “ni una gota de sangre de jóvenes argentinos sería derramada en Corea” y, diría también: “tomaré la actitud que quiera el pueblo y ninguna otra”. De los países latinoamericanos, sólo Colombia participaría en el conflicto con fuerzas militares.

El descontento de la opinión pública, las manifestaciones y la oposición dentro de las propias filas del oficialismo, explican el repentino cambio de decisión de Perón. Además, las fuerzas armadas no apoyaban el envío de tropas ya que se consideraba que debía continuarse primero con el equipamiento del ejército. En un momento en que recrudecían las agitaciones y la represión, darle un motivo de confrontación a la oposición era un lujo que el gobierno no podía darse. La audaz iniciativa de Paz no tenía el mínimo consenso interno para poder ser llevada adelante.

Aún así, como señal de su solidaridad estratégica, el 28 de junio de 1950, el Congreso argentino ratifica el TIAR. Esta decisión no sólo fue por las presiones de Estados Unidos, de hecho, se retrasó la ratificación hasta la obtención del crédito del Eximbank, en una clara muestra de *linkage* por parte del peronismo. Asimismo, la ratificación respondió a la creencia de



Perón de que la guerra de Corea llevaría a una Tercera Guerra Mundial y la Argentina no debía quedarse fuera del mercado norteamericano.

El segundo momento fue ante el voto en Naciones Unidas de la Resolución Unión Pro Paz, en el momento en que Mac Arthur se disponía avanzar sobre Corea del Norte. Para evitar el veto soviético, se envió un proyecto de Resolución a la Asamblea General para definir si se autorizaba o no el avance sobre el paralelo 38°. Mientras las tropas de Mao avanzaban sobre territorio coreano, la Asamblea General de Naciones Unidas debatía la posibilidad de que, ante una irresolución del Consejo de Seguridad por falta de acuerdo de sus miembros, cuando hubiese un peligro inminente a la seguridad internacional, sea ella misma la que tome cartas en el asunto.

En este debate, Argentina se oponía al articulado que establecía que cada Estado miembro debía tener contingentes militares a disposición de Naciones Unidas para el pronto destacamento. También rechazaba la creación de una comisión de medidas colectivas con capacidad de establecer medidas para mantener la paz y seguridad internacionales, con el uso de la fuerza inclusive. Por lo tanto, Argentina se abstuvo en la votación, que fue finalmente aprobada por 52 votos a favor.

Finalmente, el tercer momento fue en la reunión de consulta de la OEA en 1951. La Cancillería asistió a la reunión con la estrategia de mantener estrictamente la postura independiente mostrada en la votación de “Unión pro paz”, evitando cualquier tipo de compromiso militar. Sólo un hecho específico en territorio americano podía significar la toma de una decisión militar por parte de Argentina. Así es que, mientras que Estados Unidos quería presentar un frente hemisférico unido contra el comunismo en todo el mundo, Argentina no quería salir de lo estipulado en el TIAR.

Sin embargo, pronto las noticias en Corea dejarían sin efecto lo discutido en Washington. Truman decidió remover a Mac Arthur, quien insistía con avanzar sobre China, y apoyó la firma de un armisticio el 1 de junio de 1951, el Tratado de Paz entraría en vigor dos años más tarde. Aún así, luego de la reunión de Ministros, las relaciones entre Argentina y Estados Unidos volvieron a enfriarse.

La cuestión de los derechos civiles

La situación política del país se fue deteriorando vertiginosamente, a medida que se perdía el consenso político. La actividad de los opositores

estaba fuertemente restringida y la prensa constantemente censurada, especialmente la norteamericana. Uno de los ejemplos más claros de esta situación lo constituyó la clausura y posterior expropiación, a principios de 1951, del diario *La Prensa*, uno de los más tradicionales e influyentes periódicos de Capital Federal. Este accionar provocó una ola de indignación en la prensa norteamericana, que tuvo claros ecos en el Departamento de Estado.

Tanto el diario *New York Times* como el *United Press* organizaron una activa campaña contra la expropiación de *La Prensa*, que pasó a manos de la CGT. En particular, United Press mantenía importantes conexiones financieras con el dueño de *La Prensa*. Para el Departamento de Estado, esto dificultaba la posibilidad de mejorar las relaciones con el gobierno de Perón, ya que se enfrentaba a una opinión pública radicalizada.

La administración Eisenhower

Ya para el año 1953 las relaciones entre Argentina y Estados Unidos iban a vivir un nuevo momento de distensión. La aprobación de la Ley de Inversiones Extranjeras significaba un giro en la política económica nacional que fue bien vista por Estados Unidos, cada vez que significaba una mayor seguridad para las empresas. El mensaje de Perón, quien quería limar asperezas con Estados Unidos y atraer inversiones, sería escuchado, si no por el Presidente, por lo menos por Dulles.

La llegada de Dwight Eisenhower a la presidencia norteamericana trajo consigo una nueva visión respecto al gobierno peronista. Su secretario de Estado, John Foster Dulles, se mostraba listo a apoyar a cualquier gobierno autoritario si éste se comprometía en la lucha contra el comunismo. Era clave recomponer las relaciones con Argentina para presentar al poder hegemónico estadounidense más fuerte que nunca, particularmente en su propio hemisferio. Era el momento para iniciar una “correcta amistad” entre los dos países.

En julio de 1953, Milton Eisenhower visitó Argentina, como parte de una misión por Latinoamérica. Su itinerario incluía dos días en Buenos Aires, cuatro en Venezuela, cuatro en Colombia, tres en Bolivia y seis en Brasil. Llevó consigo un mensaje de su hermano, asegurándole a Perón de la “firme intención que tiene este Gobierno de alentar todos los aspectos de nuestras relaciones mutuamente beneficiosas” (Eisenhower, 1953). Una semana antes,



el Congreso había aprobado la Ley de Inversiones Extranjeras, se habían levantado las restricciones a los medios de comunicación norteamericanos y se había moderado la crítica anti-norteamericana de la prensa oficial.

El hermano del presidente Eisenhower fue recibido en un clima realmente festivo. Perón reaseguró a los enviados que, en caso de una tercera guerra mundial, Argentina estaría junto a Estados Unidos inmediatamente. Así es que Milton Eisenhower llegó a su país seguro del anticomunismo de Perón y de su apoyo al gobierno norteamericano. Por otra parte, poco tiempo después, el mismo Perón exclamaría durante su primer viaje a Paraguay: “Gracias a Dios que existe un Eisenhower”.

Sin embargo, la recomposición tenía aún obstáculos: la Tercera Posición, la cuestión de *La Prensa* y la censura a demás medios de comunicación, la propaganda peronista en América Latina y la desconfianza que la recomposición generaría en los países vecinos a Argentina, entre otros.

Asimismo, ciertas diferencias comerciales generaron quejas de parte del gobierno peronista. El gobierno norteamericano restringió la importación de avena y colocó grandes excedentes de trigo en el mercado mundial, perjudicando a Argentina. Por otra parte, el tratamiento de la cuestión de Guatemala en el marco de la OEA, como veremos luego, marcó los límites del acercamiento entre Estados Unidos y Argentina. A partir de este momento, como afirma Rapoport, la política de “correcta amistad” que llevaba adelante Washington respecto a Buenos Aires se transformó en una “presión amistosa” para que el país dejara las ambigüedades (Rapoport, 2007: 389). Se buscaba, además, que Perón abandonara sus propuestas de Unión Aduanera y los convenios con la URSS.

Pero estos acercamientos supusieron un enorme costo político para el gobierno de Perón, especialmente cuando el general se había establecido como un abanderado del anti-imperialismo y del nacionalismo. Podemos afirmar que esta fue una de las causas del golpe de septiembre de 1955, que llevó a la caída de Perón. Aún cuando la recomposición de las relaciones bilaterales estaba dando ciertos frutos, la Casa Blanca, junto con la opinión pública norteamericana, no dudaron en festejar el derrocamiento de Perón. Después de todo, las relaciones habían sido más conflictivas que agradables (Rapoport y Spiguel, 1994: 226).

Uniando lazos con Latinoamérica

El ABC y la búsqueda de la solidaridad latinoamericana

Como hemos explicado previamente, desde sus comienzos el gobierno peronista volvió la mirada hacia el continente y buscó para sí el liderazgo latinoamericano y la consolidación de la solidaridad política y económica, particularmente en el Cono Sur. De esta manera, Perón se encargó, durante los primeros años de su gobierno, de fomentar un acercamiento político y cultural con la región, así como incentivar la propaganda anti-norteamericana y la unión regional para confrontar con la potencia hegemónica. Especialmente a partir del año 1953, Argentina buscó y logró firmar numerosos acuerdos de integración sudamericana.

En primer lugar, en febrero de 1953 Perón visita al presidente chileno Ibañez y firma el acta de Santiago. Ambos países establecieron, en esta ocasión, los fundamentos de la complementación económica. Se comprometían a la ampliación del intercambio comercial, a eliminar paulatinamente los derechos de aduana, y a impulsar la industrialización de las dos naciones, entre otras cosas. Cuatro meses más tarde, Ibañez devolvería la visita a Perón, y ambos firmarían el tratado de Unión Económica Chileno-Argentina. El líder argentino también instó a Brasil a participar de la unión económica, y el presidente Vargas pareció apoyar la propuesta. Pero luego de intensas manifestaciones públicas en contra de la idea, y de la desavenencia de Itamaraty, el gobierno tuvo que desmentir la posibilidad de un acuerdo con Argentina.

Rápidamente Argentina firmaría otros acuerdos de unión económica con Chile, Paraguay, Ecuador y Bolivia, en los que se proponía la apertura de las fronteras. Perón aprovechó el descontento en la región con las políticas económicas y comerciales norteamericanas, que generaba un clima propicio para su propuesta nacionalista y buscó la conformación de un bloque para controlar los precios de las materias primas (Rapoport, 2007: 382-383).

Por supuesto, esta política significó una abierta confrontación con la estrategia norteamericana en la región. En respuesta, Washington comenzó una campaña de descrédito hacia Argentina, enfatizando la poca confianza que debería tenerse a un gobierno expansionista y peligroso como el de Perón. Sus resultados serán muy difíciles de revertir una vez comenzada la



política de recomposición entre ambos países, los recelos de los vecinos de Argentina serán unos de los obstáculos para afianzar la relación bilateral.

Pero todas las acciones argentinas perdían importancia si no se enrolaba a Brasil, peso pesado en la región. Getulio Vargas no era contrario a las ideas de Perón y su propio embajador en Argentina, Joao Baptista Lusardo, era íntimo amigo del presidente argentino, y defensor de la integración sudamericana. Sin embargo, el presidente y su embajador no pudieron combatir el sentimiento “anti-argentino” que reinaba en Brasil, ni con la férrea oposición de Itamaraty. Así, el Canciller Joao Neves da Fontoura rechazó completamente la propuesta de reeditar el ABC, un nuevo tratado que vinculara a Argentina, Brasil y Chile, aún cuando la propuesta llegase por el propio Lusardo.

Perón interpretaba que Itamaraty consideraba que un acuerdo como el ABC rompería la unidad panamericana y significaría un abierto choque con los Estados Unidos, principal eje de la política exterior del país. Además, sería fuertemente resistido por las fuerzas armadas brasileñas, quienes consideraban a Argentina como hipótesis de conflicto. Así es que, la intención de unir a Argentina, Brasil y Chile a través de la cooperación política y económica, que había comenzado con el acta de Santiago, tuvo que ser abandonada (Lanús (b): 7-11).

En términos generales, la política hacia la región del peronismo generó más rechazos que adhesiones. La falta de sustentabilidad económica hacía poco atractivo a un proyecto que podía significar la enemistad norteamericana. Además, las claras intenciones de liderazgo de Perón eran vistas como prueba del expansionismo argentino (Russell y Tokatlián: 35).

La crisis de Guatemala

Como explica Archibaldo Lanús

el caso que planteó Guatemala en 1954 constituyó el primer gran conflicto interamericano de la posguerra que puso en juego el principio de no intervención, los intereses de la política de los Estados Unidos y la soberanía política de un país latinoamericano. (Lanús (a): 186)

La crisis surge cuando es destituido el general Ubico como Jefe de Estado en Guatemala, quien durante su gobierno había hecho concesiones favorables a los Estados Unidos. En su lugar, fue elegido Juan José Arévalo, un refor-

mista que implementaba políticas sociales y económicas que afectaban los intereses de algunos inversores norteamericanos. Jacobo Arbenz Guzmán lo sucedería y continuaría con las reformas. Así, se degradarían cada vez más las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos, hasta el punto en que los norteamericanos acusaron al gobierno de Arbenz de comunista.

Washington decidió la activación del sistema interamericano para terminar con un régimen que, consideraba, hacía peligrar la seguridad hemisférica. Así se llamó a la X Conferencia Interamericana de Cancilleres en Caracas. Por un lado, se intentaba establecer al comunismo como un sistema extraño al orden político de la región y, luego, se buscaba que este postulado fuera aplicado al caso guatemalteco.

El Canciller Remorino buscó hacer del colonialismo en el continente el tema central de la Conferencia. Para el representante argentino, sólo a través de la cooperación y de la solución de los problemas económicos y sociales que afectaban a la región se podían eliminar las ideologías contrarias a las tradiciones latinoamericanas. Según Andrés Cisneros y Carlos Piñeiro Iñiguez, “en una misma situación, la política exterior peronista procuraba atenerse al anticomunismo militar, al anticolonialismo nacionalista, a la solidaridad obrera exigida por los sindicatos –que lograron que el país recibiera a cientos de refugiados guatemaltecos–, etcétera”, lo que demuestra la complejidad de la postura tercerista (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 1997: 273).

Sin embargo, el resto de los países de la región decidió seguir a John Foster Dulles, quien se concentró en la cuestión comunista. Aún cuando los latinoamericanos insistieron en el principio de no intervención, terminaron aprobando la propuesta norteamericana de que el comunismo en un país de la región sería considerado como una agresión extracontinental y podría ser reprimida con el uso de la fuerza. Sólo Guatemala rechazó la resolución, mientras que México y Argentina se abstuvieron. En verdad, la decisión de abstenerse fue estrictamente de la delegación argentina porque, sorpresivamente, nunca recibieron instrucciones respecto a cómo votar.

En mayo de 1954, Guatemala recibió un cargamento de armas de Checoslovaquia, lo que significó la inmediata reacción norteamericana. En una estrategia de dos frentes: por un lado, los Estados Unidos enviarían una fuerza hondureña-estadounidense dirigida por Carlos Castillo Armas para derrocar a Arbenz; por el otro, llamarían a una reunión en la OEA para



invocar el TIAR. Pero, antes de que se pudiera organizar la reunión, Castillo Armas invade Guatemala.

A pesar de que Arbenz quiso que el Consejo de Seguridad tratara la cuestión de su país, Estados Unidos supo retrasar el tratamiento hasta que Castillo Armas hubiera avanzado. Se aprovechó la negociación diplomática, y la disposición de que, cuando un órgano regional trataba un conflicto el Consejo de Seguridad no podía considerar la cuestión, para que Arbenz pasara sus reclamos de uno a otro órgano sin solución alguna. Mientras tanto, se dejó hacer a Castillo Armas, quien presentó su triunfo como un hecho consumado (Lanús (a): 191-195).

El peronismo y su política territorial

La manera en que cada gobierno aborda las relaciones territoriales constituye un importante elemento a tener en cuenta a la hora de analizar su política exterior. En el caso argentino, los problemas limítrofes y, más aún, la problemática de las Islas Malvinas son claves para comprender los lineamientos de la política exterior en un determinado periodo. En este sentido, el peronismo trajo consigo una revalorización del territorio. Claramente, esta es una de las variables que fortalecen la hipótesis de que el gobierno peronista tuvo, al decir de Juan Carlos Puig, políticas de autonomía heterodoxa. El autor menciona como ejemplos la proclamación de la soberanía sobre la plataforma continental y el mar epicontinental, la creación del Instituto Antártico Argentino, la instalación de bases, así como la revalorización de los recursos naturales, especialmente la energía atómica (Puig, 1988: 32).

La Segunda Guerra Mundial, con la consecuente decadencia del poder británico y el ascenso norteamericano, tuvo un profundo impacto en el abordaje de la Cuestión Malvinas en Argentina. A medida que la influencia británica en el país disminuía, el conflicto por la soberanía de las islas subía rápidamente en la agenda nacional (Simonoff, 2007; 165). Aprovechando este cambio, el presidente Perón utilizó los reclamos por Malvinas para reforzar su perfil nacionalista y autonomista. Así, llegó a afirmar:

En lo que a política internacional se refiere, los términos de nuestro accionar son claros y precisos. Sostenemos desde el instante mismo del nacimiento del Justicialismo, como principios y objetivos básicos en lo internacional, lo siguiente: 1) la defensa integral de la soberanía nacional en todo nuestro territorio y especialmente sobre la Antártica Argentina, las islas Malvinas y sus islas dependientes; 2) el ejercicio pleno

de la justicia social, la independencia económica y la soberanía política como bases para asegurar a cada pueblo del mundo su propia felicidad, mediante la realización de la propia justicia y la propia libertad; 3) la tercera posición como solución universal distinta del marxismo internacional dogmático y del demoliberalismo capitalista que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo. (Perón, 1973)

En Naciones Unidas, Argentina llegó a presentar 28 reservas en defensa de su soberanía sobre las Islas Malvinas (Cisneros, Escudé, 1999: 12). Asimismo, las declaraciones a favor de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y las tierras del sector Antártico, se repitieron en el marco de las Conferencias Interamericanas en Río de Janeiro de 1947 y Bogotá en 1948. En esta última se creó la Comisión Americana de Territorios Dependientes. La misma distinguía entre territorios “bajo tutela colonial” –Groenlandia, las Antillas, Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tobago, entre otros– y los territorios “ocupados”. Entre éstos últimos se encontraban las Islas Malvinas, Islas Sándwich del Sur, Islas Georgias del Sur, la Zona americana de la Antártica y Belice (Lanús, 1984 (b): 190).

En 1950, Argentina declaró formalmente su soberanía sobre las Islas Malvinas. Mientras tanto, la corona británica expandía los límites de su soberanía sobre las islas, al incluir ese mismo año bajo su dominio la plataforma submarina, el fondo marino y el subsuelo contiguo.

Finalmente, en 1953, el presidente Perón envió a Alberto Tesaire, a la sazón presidente interino del Senado, para negociar una posible compra de las islas. El contraalmirante Tesaire se encontraba en Londres como representante argentino en la coronación de la Reina Isabel segunda. En una reunión con Lord Reading, subsecretario del Foreign Office, se sugirió la posibilidad de resolver el problema por medio de una transacción comercial. Sin embargo, la oferta fue rechazada bajo el argumento de que, en el Reino Unido, “habría inmediatamente una tremenda protesta por parte de la opinión pública, y el Gobierno sería seguramente derrocado” (New York Times, 1984)⁷.

7. Este hecho se hizo público décadas después, tras la desclasificación de documentos del *Foreign Office*. La traducción es nuestra.



Mirando hacia el este: las relaciones con la URSS y el bloque soviético

Luego de la guerra de Corea hubo una mayor distensión en las relaciones Este-Oeste. Unida esta situación al crecimiento económico que vivía la Unión Soviética, éste país se encontró con la posibilidad de tener un papel más importante en el comercio mundial. Por su parte, Argentina buscaba cambiar su política económica y reorientar sus relaciones exteriores. A medida que se acercaba a los Estados Unidos, buscaba también márgenes de maniobra haciendo un contrapeso a la influencia norteamericana –algo que bien se enmarcaba dentro de la filosofía de la Tercera Posición–. Por este motivo busca el gobierno peronista acercarse a la URSS. Hasta entonces, el único contacto con ese país había sido el contrato celebrado en la época de Yrigoyen con Iuymtorg.

Las negociaciones diplomáticas y comerciales con los soviéticos se reabrieron, entonces, en 1953. Ya el año anterior, durante la “Conferencia Económica Internacional” en Moscú, se habían firmado diez convenios por el monto total de 8.400 millones de dólares. Por un lado, Argentina aportaba lana, aceite, grasas y granos, carnes y extracto de quebracho. Por el otro, la URSS aportaba petróleo y sus derivados, así como carbón mineral, materiales para la explotación ferroviaria y productos industriales.

El 7 de febrero de 1953, el embajador argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, se entrevistó con Stalin –fue el primer representante latinoamericano en tener este honor–. Esta entrevista fue el momento más importante en el acercamiento entre Argentina y la Unión Soviética, porque llevó a la firma de lo que se dio a llamar el acuerdo Bravo-Stalin. Este fue el primero que la URSS concertaba con una nación no comunista y el primero con un país latinoamericano. Fue, en verdad, una entrevista que dio mucho de qué hablar internacionalmente, ya que Stalin raramente otorgaba entrevistas y menos en aquellos tiempos en los que se decía que estaba gravemente enfermo (de hecho, poco tiempo después fallecería).

Este acercamiento inquietó al gobierno norteamericano. Pero disipada la amenaza de una tercer guerra mundial, Argentina podía permitirse volver a su juego pendular (Rapoport, 2007: 380-381). Después de todo, para 1954 el comercio con las naciones del este representaba el 10% del total argentino (Cisneros y Piñeiro Iñiguez: 275). Pero ni el acercamiento al bloque soviético

ni el intento de integrar a Sudamérica pudieron concretarse; todo terminaría con un levantamiento militar que derrocaría a Perón.

La caída de Perón

Uno de los primeros conflictos que demostró la fragilidad del gobierno peronista fue entre el gobierno y la Iglesia Católica. Hasta 1954, ambas partes habían mantenido relaciones cordiales. Sin embargo, las estrategias empezaron a encontrarse: por un lado, Perón buscaba cohesionar sus filas y evitaba cualquier intento de cuestionar la hegemonía de su partido; por el otro, la Iglesia respondía a los requerimientos del Vaticano respecto a la creación de partidos anticomunistas. Por eso, en julio de 1954 se fundó el Partido Demócrata Cristiano que, aunque no tenía gran influencia ni grandes personalidades, preocupó al gobierno.

Perón se sintió cercado políticamente, viendo en las actividades de la Iglesia en lo político, gremial y juvenil como una amenaza al movimiento peronista (Page (b): 49). Como respuesta, entre fines de 1944 y principios de 1955, se sancionaron leyes estableciendo el divorcio absoluto, así como la igualdad entre hijos legítimos y extramatrimoniales, se eliminó la enseñanza religiosa en los colegios públicos, se autorizó la apertura de prostíbulos y se suspendieron las subvenciones a la educación privada religiosa. Finalmente, en 1955 se introdujo la separación entre la Iglesia y el Estado.

Este enfrentamiento generó un serio problema de conciencia en muchos sectores. Además de deteriorar políticamente al gobierno, fortaleció a los bandos opositores (Rapoport, 2007: 374). Asimismo, deben agregarse los cuestionamientos que generó la política petrolera, especialmente entre los nacionalistas de las fuerzas armadas. De repente, desde nacionalistas católicos hasta la izquierda liberal unían fuerzas contra el oficialismo.

El 16 de junio de 1955, una sublevación militar llevada adelante por la Marina intentó derrocar y asesinar a Perón. Si bien el intento fue frustrado, los bombardeos sobre edificios públicos provocaron cerca de mil víctimas. En respuesta, grupos civiles quemaron numerosas Iglesias y la curia arzobispal, lo que provocó la excomunión de Perón por parte del Vaticano.

Los intentos de conciliación, bajo el apoyo de las Fuerzas Armadas, resultaron en vano; en todo caso, exacerbó la oposición civil y militar. Finalmente, el 16 de septiembre de 1955, un golpe de Estado que se dio



a llamar “Revolución Libertadora” terminaría con el gobierno de Perón. La cambiante política del gobierno marcaba, según la oposición, grandes signos de debilidad. Por otra parte, la alta burguesía industrial y agropecuaria buscaba una mayor apertura del comercio exterior y a las inversiones extranjeras, así como el fin de los controles autoritarios del gobierno. Además, el gobierno confió demasiado en las Fuerzas Armadas para defenderlo, cuando un grupo dentro de éste impulsaba el golpe (Rapoport, 2007: 403-405). Así es que, el 23 de septiembre, el general Lonardi juró como presidente provisional del país.

CAPÍTULO VII

LA REVOLUCIÓN LIBERTADORA (1955-1958)

Leandro E. Sanchez

Siguiendo a Cavarozzi (2006: 9), es menester señalar que el análisis del periodo se produce en un campo específico, en un sistema político históricamente definido; que exige reconocer la complejidad de un proceso que generó una sucesión de equilibrios precarios, de los cuales la Revolución Libertadora es el punto de partida.

La insurrección cívico militar que derrocó al peronismo en 1955 no sólo puso fin al gobierno de éste, sino que tuvo bastante éxito en desarticular el modelo político prevaleciente durante los últimos diez años.

La Revolución Libertadora caracterizó al régimen peronista como una dictadura totalitaria y actuó en consecuencia, esto es, enarbolando los estandartes de la democracia y la libertad, estableciendo como objetivo de su intervención restaurar el sistema de partidos y el régimen parlamentario. Objetivo que se frustró en forma recurrente.

Esto es producto de las divergencias internas del frente insurrecto. Pues el derrocamiento del gobierno peronista fue promovido por un frente que incluyó todos los partidos no peronistas, los representantes corporativos de la clase media y la burguesía (urbana y rural), las Fuerzas Armadas y la Iglesia. Los miembros de este frente anti peronista persiguieron objetivos dispares, sólo nucleados durante cierto tiempo por el antiperonismo.

El gobierno provisional hizo del anticomunismo el eje central de su política externa en medida comparable a lo que el antiperonismo representó en la política interna. Sobre dicha base se intentó mejorar la relación

con Estados Unidos y obtener créditos internacionales para reactivar la economía interna.

Perón había rechazado ser partícipe de las reglas que establecía el ingreso al nuevo orden comercial y financiero de Bretton Woods y la autodenominada “Revolución Libertadora” estaba decidida a revertir el rumbo.

Es posible afirmar que esta etapa de la política exterior argentina implicaba comprobar la pérdida de preeminencia que la República Argentina había ocupado hasta 1940 como potencia regional y que el saldo de la neutralidad como política durante la Segunda Guerra Mundial implicó el avance de Brasil con fuerte apoyo de Washington.

La economía

Uno de los mayores problemas heredados por el gobierno provisional en materia económica era el estancamiento de la producción.

Durante los años posteriores inmediatos a la Segunda Guerra Mundial Argentina se mostraba como un país próspero, pero a partir del desarrollo mundial de una economía interdependiente y un circuito financiero global; la autarquía en que se mantenía nuestro país envejeció. Era necesaria una reflexión sobre las causas de dicho estancamiento y lanzar propuestas alternativas. Siempre en vistas de que cualquier propuesta económica de carácter liberal debería considerar los cambios verdaderamente revolucionarios ocurridos en el decenio peronista, es decir, la constitución de una clase obrera conducida desde el Estado que no estaba dispuesta a resignar su bienestar.

La designación de Raúl Prebisch como asesor económico generó expectativas y rechazos. Representaba para unos la estabilidad de Argentina opulenta y para otros era el rostro del “estatuto del coloniaje”. No había términos medios en cuanto a la aceptación del Secretario General de la CEPAL, quien en octubre de 1955 presentó un informe sobre las metas económicas que debía alcanzar el país.

Prebisch pretendía demostrar que la prosperidad alcanzada durante el gobierno peronista pendía de un hilo. De este modo, suponía, se justificarían las modificaciones en el sistema de cambio y el consiguiente aumento del costo de vida.



La producción nacional sólo había crecido un 3,5% en los últimos doce años, la tasa más baja de América Latina; el crecimiento del salario del obrero industrial promedio (37%) se realizó a expensas de otros sectores; se descapitalizó el transporte, bajaron las exportaciones agropecuarias, y pese a la industrialización, como las exportaciones no alcanzaban para pagar las importaciones, el déficit era de 200 millones de dólares.

La propuesta de Prebisch, consistía básicamente en una tecnificación agropecuaria comparable con la realizada en posguerra por Estados Unidos, Canadá y Australia. Su plan criticaba el déficit de las empresas públicas, los errores del IAPI, las regulaciones excesivas y el carácter regresivo del impuesto; como contrapartida proponía volver al lucro industrial y/o comercial por la mayor eficiencia descartando la inflación como medio.

Sobre el plan escribe Tulio Halperín Donghi:

Esa orientación dada a sus consejos probaba hasta qué punto el que había tenido parte tan considerable en la fijación de la política económica durante la transformación conservadora se había transformado ya en el vocero capaz de traducir en el pulido lenguaje de los simposios internacionales las impaciencias del Tercer Mundo, de esa periferia cada vez más relegada por esas transformaciones de la economía mundial. (Halperín Donghi, 2000: 95)

La deuda y el Club de París

La revolución que depuso a Perón tomó las medidas que estimó necesarias en política exterior para sacar al país del aislamiento en que se encontraba, en que había terminado tras la “Tercera Posición”. Hasta ese momento, Argentina no había ratificado aún instrumentos esenciales, tanto de orden hemisférico como de orden mundial.

El plan Prebisch propiciaba el comercio multilateral con los países de Europa occidental, para lo cual el gobierno provisional debía saldar o al menos re-estructurar la deuda que mantenía con éstos. En enero de 1956, Prebisch recibió la visita del delgado del Banco de Inglaterra para América Latina, Leslie Crack; conversaron acerca de la posible incorporación de nuestro país al sistema de pagos multilaterales para abrir un poco más la convertibilidad y la competencia.

Dada la matriz económica del gobierno precedente, esto es, acuerdos bilaterales que importaban composiciones monopólicas, existían intereses creados para la conservación de ese patrón. Prebisch pretendía salir de

este esquema, pero si se eliminaban los convenios bilaterales, Argentina se convertía en deudora neta y no estaban dadas las condiciones para pagar al contado.

El gobierno provisional invitó formalmente a los países europeos con los cuales había firmado convenios bilaterales de comercio y pagos para iniciar negociaciones con el fin de transformar ese intercambio bilateral en uno multilateral, como ya lo practicaban los países europeos entre sí y también Brasil. A raíz de esta iniciativa, el Consejo Europeo invitó a Argentina a enviar un observador a una reunión en París, con los representantes del Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Países Bajos, Dinamarca, Suiza, Austria, Noruega y Suecia.

En ese entonces Argentina tenía una deuda externa de 800 millones de dólares, lo cual constituía un monto sumamente elevado para un país que exportaba menos de mil millones. De esa deuda unos 500 millones podían ser susceptibles de postergación. Eso planteó Varrier (vicepresidente del BCRA y negociador de la deuda), además de enlazar el sistema cambiario argentino eliminando los convenios bilaterales en un sistema multilateral¹.

En el acta se acordaron las bases del comercio, los pagos y la consolidación de ciertas deudas gubernamentales por 500 millones de dólares incluidos los intereses hasta diez años y una tasa de interés del 3,5 % anual. El sistema entró en vigor provisoriamente en julio de 1956, Alemania se excluyó hasta que culminaran las disputas por las propiedades alemanas confiscadas por el gobierno argentino. En noviembre de 1957 se incorporó finalmente.

Desde ese entonces Argentina pudo utilizar las divisas de sus exportaciones para pagar en cualquiera de estos países sus compras, mediante la llamada moneda transferible o de convertibilidad limitada. Esto implicó: la preferencia de compras a Europa, ya que las monedas europeas eran libremente transferibles entre ellas pero intransferibles al dólar. Y sobre todo, el acta de París, se convirtió en una fuente de créditos de proveedores europeos que financiaban a mediano plazo inversiones en maquinaria para la industria local.

1. Cuando se llegó a un acuerdo sobre el acta, Jean Sadrin envió a Varrier el texto acordado con una tarjeta personal, en la cual escribió jocosamente "con los atentos saludos del Club de París" dando origen al mismo.



El sistema rigió desde julio de 1956 hasta diciembre de 1958, cuando Argentina y Europa declararon libremente convertibles sus monedas al dólar y otras monedas y se incorporaron a las reglas del intercambio mundial del Acuerdo General de Tarifas y Comercio, GATT.

Luego de más de veintitrés años de aplicación, se dejaba de lado el sistema bilateral iniciado con la firma del convenio Roca-Runciman, y se entraba de lleno en el multilateralismo. (Ferrari y Conil Paz, 1964: 215)

En Europa comenzó un proceso de integración que continua en estos días con la creación de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero a la cual siguió la Unión Europea Occidental, a la que sí se sumó el Reino Unido. Esta fase inicial culminaría con la firma de los Tratados de Roma (1957) que crean la Comunidad Económica Europea. Lo concreto es que la economía de los países integrantes estaba en plena expansión y alcanzaría para 1958 niveles de producción prebélicas en casi toda Europa occidental.

Desperonización

Si bien la depuración del peronismo no resultó sencilla, pues éste, en su voluntad de estructurar a la *comunidad organizada* había calado no sólo en la vida pública sino también en el ámbito privado es menester señalar aquellos hechos que en concordancia con el objeto de estudio de este libro se produjeron.

La cartera de Relaciones Exteriores fue ofrecida al doctor Pablo Pardo. Éste no aceptó y recomendó a Mario Amadeo por sus antecedentes diplomáticos. En efecto, Amadeo, había tenido destacada actuación en la Conferencia de Cancilleres de Río de Janeiro de 1943, cuando Argentina sostuvo una posición neutral contraria a la de los Estados Unidos. Al mismo tiempo, se trataba de uno de los dirigentes católicos más próximos al Vaticano y a las élites de las derechas europeas.

La tarea del Canciller consistiría en la renovación del cuerpo diplomático, el trazado (a priori) de la política exterior del gobierno provisional y, por sobremanera, el asilo diplomático de Perón.

El Canciller Amadeo se mostró dispuesto a cumplir efectivamente el derecho al asilo político de Perón. El presidente estuvo de acuerdo. Sin embargo, antes de la sublevación en Córdoba, Lonardi (quien duraría tan sólo dos meses en el gobierno) habría manifestado la necesidad de no man-

tener con vida a Perón pues posteriormente no se podría. Es decir, una vez instalado el gobierno provisional era indispensable cumplir con las normas del derecho internacional que el país siempre había respetado.

Acto seguido, Amadeo se reunió con un grupo de marinos para ponerlos en conocimiento de las razones por las cuales se aconsejaba autorizar la salida de Perón y explicarles la necesidad de detener a aquellos que atentasen contra el mismo en su asilo, según recuerda el entonces secretario del ministro Lucio García del Solar.

Amadeo asumió personalmente la posición de garante del ex presidente al acompañarlo cuando éste se trasladó de la cañonera al hidroavión para su partida.

Otro punto álgido dentro de la memoria colectiva por el valor simbólico del mismo era qué hacer con el cadáver momificado de Evita. En reunión privada convocada por Lonardi se expusieron diversas tesis para su solución. El Canciller Amadeo sostuvo que la obligación era darle debida sepultura, pero que para evitar los riesgos que ello traería aparejado existía otra posibilidad, obtener un permiso especial del Vaticano para cremar el cadáver. Morixe, ministro de Industria, propuso recurrir a la familia Duarte, a la que se debía apelar aprovechando su salida del país –gracias al asilo diplomático que se les había otorgado– para que viajaran con el ataúd.

El gobierno provisional nombró interventores en todas las carteras y la propia Cancillería recibió las renunciaciones de los embajadores afines al régimen anterior.

En directa relación con ello, hacia fines de octubre el Canciller Amadeo agasajó a los embajadores que partirían a sus nuevas funciones en reemplazo de aquellos en el restaurante Harrods.

Toda la oposición estaba representada en la nueva nómina de diplomáticos que incluía un abanico de personajes de la más diversas tendencias, como el caso del radical Ricardo Rojas (Perú) o del nacionalista César Pico (UNESCO); dirigentes políticos, socialistas, demócratas y radicales; ex conspiradores, como el coronel Francisco Suárez (México) y el almirante Toranzo Calderón (España). En el ámbito de la diplomacia y la política exterior parecía haber conciliación y consenso posible.

El discurso del ministro planteó los lineamientos de dicha política: continuidad de las buenas relaciones con Washington, abandono de la “tercera posición”, adhesión franca al “mundo libre”, normalización de las



relaciones con el Vaticano, adhesión moderada a los temas vinculantes en América Latina pero cálida normalización de las relaciones con Uruguay e ingreso a los organismos financieros internacionales. Esta política fue seguida a grandes rasgos por los sucesores de Amadeo en la cartera, Luís Podestá Costa, Alfonso Laferrère y Alejandro Cevallos.

Relaciones con Estados Unidos

Después de la Segunda Guerra Mundial, Argentina, que hasta ese entonces había mantenido una relación prácticamente de dependencia económica con Gran Bretaña, pasó a integrar el grupo de países que dependerían de las políticas norteamericanas. Incluso ya en 1952 comienzan las tratativas para salir del estancamiento económico mediante la búsqueda de créditos e inversiones en Washington.

Este viraje a lo que se ha denominado como *nacionalismo autárquico*, cuyos resultados concretos en inversiones fueron magros, fue uno de los motivos alegados por la oposición para el derrocamiento de Perón.

El gobierno provisional no cometió ese mismo error. Por el contrario, en su discurso-programa Lonardi se comprometió a anular el contrato de la California y a extraer petróleo por cuenta de YPF, y cumplió lo prometido. Su sucesor, Aramburu, ratificó lo hecho en materia petrolera. (Saénz Quesada, 2007: 250)

Sin embargo, el gobierno militar cambió su percepción respecto de Estados Unidos. Pues, en función de la Guerra Fría y la posición de Estados Unidos como potencia hegemónica del bloque occidental se consideró que la estabilidad y el orden político institucional por un lado y el anticomunismo por otro, llevaban a una inserción occidentalista. Como señala Rapoport:

el nuevo Presidente pronto afirmará la voluntad de cooperar estrechamente con los Estados Unidos en los campos económico, político y militar y que al menos una parte de los jefes militares, según afirmaba la embajada, no había enfrentado a Perón por oposición al convenio petrolero o su aproximación económica con Estados Unidos (como lo hicieron algunos sectores de la oposición) eran elementos tranquilizadores en el país del Norte. (Rapoport y Spiguel 1994: 217)

El tema del petróleo, desde un comienzo, se transformó en el principal obstáculo para las relaciones bilaterales y la cooperación. Pues esa declaración nacionalista en materia energética disgustó a las potencias anglosajonas.

En ese sentido, *The New York Times*² elogiaba que los argentinos se hayan liberado de una dictadura totalitaria sin necesidad de una guerra exterior. Pero por su parte, *The Wall Street Journal*³ informaba sobre la inequidad que suscitaba el futuro de los 425 millones de dólares de empresas estadounidenses invertidos en Argentina (entre ellos, la Káiser instalada en Córdoba).

Incluso en ese mismo medio, la anulación del contrato de California fue juzgado como un hecho lamentable. El embajador de Estados Unidos en Buenos Aires, Albert Frank Nufer, uno de los gestores de dicho contrato, atribuyó la decisión a las fuertes presiones de los sectores nacionalistas y su respaldo dentro de las Fuerzas Armadas.

Fueron Nufer y Henry Holland, Subsecretario de Estado, quienes llevaron adelante las relaciones con el gobierno provisional en una primer etapa, en una secuencia de apoyo limitado y fijación de límites. Al terminar su gestión Nufer fue reemplazado por William Beaulac (mayo de 1956), pero lo que no se concretó en ese entonces ni después fue la cuantiosa ayuda económica esperada para salir del estancamiento.

Al mismo tiempo, en la embajada de Estados Unidos el informe de Prebisch (“Moneda sana o inflación incontenible”, enero de 1956) fue considerado poco realista porque proponía producir más sin que el aumento de salarios se trasladara a los precios. Era poco realizable producir más con industrias obsoletas como las que poseía el país. En cuanto al proyecto de reactivar YPF y construir oleoductos y gasoductos mediante el contrato de servicios y/o dinero directamente inyectado por el gobierno, desde la embajada se consideraba esta una maniobra política más que una medida concreta.

Por otra parte, el almirante Rojas desarrolló una diplomacia paralela cuyo objetivo era modernizar la Armada y en particular comprar un portaaviones. Se reunió con Holland a espaldas de Aramburu justificando la confiabilidad de la Marina y la desconfianza que el ejército generaba. Obviamente, divisiones internas de este tipo no favorecieron la política exterior del país.

Existía otro asunto a considerar, el problema de la empresa de energía eléctrica CADE (conformada por capitales belgas, suizos, franceses y esta-

2. *The New York Times*, 27 de septiembre de 1956

3. *The Wall Street Journal*, 27 de septiembre de 1956



dounidenses). Empresa que no estaba en condiciones de aumentar la oferta de energía a Argentina para que la industria pudiera desarrollarse. Además arrastraba una historia de sobornos desde la década del treinta que la hacía sumamente criticable ante la opinión pública nacional.

La concesión original de la CADE vencía en 1957 y la prórroga conseguida en forma fraudulenta la trasladaba a 1972; en dicha coyuntura el presidente pidió la opinión de la Junta Consultiva Nacional que se pronunció por unanimidad contra dichas ordenanzas. Así, en julio de 1957, se declaró la nulidad de las mismas y se ordenó la liquidación de la CADE y su intervención. La compañía acudió a la justicia, que decidió no innovar (García Costa, 2004, n° 47: 30).

Los objetivos del informe Prebisch y los recursos necesarios para la consecución de los mismos fueron planteados por la comisión que encabezó el presidente del BCRA, Carlos Coll Benegas, en Washington. La suma que se pretendía era mil millones en préstamos del Eximbank y del Banco Mundial de Reconstrucción y Fomento. La comisión interactuó con varios auditores pero resultó inútil; siempre se volvía al punto inicial. A los bancos les parecía un negocio inseguro prestar dinero a un gobierno provisional cuyas debilidades internas y errores políticos conocían. A su juicio dichos errores consistían en la anulación del contrato de la California; la interdicción de las empresas Káiser, que finalmente ante la fuerte presión de funcionarios norteamericanos fueron sacadas de la lista de empresas interdicitas; la situación de la CADE, cuyas concesiones de servicios fueron canceladas, y por último y no menos importante, el caso de los frigoríficos norteamericanos AMFORP que desde la época de Perón sufrían pérdidas ocasionadas por el control estatal.

La contraoferta norteamericana era crear una nueva compañía de electricidad privada en reemplazo de la CADE sobre la base de AMFORP. Compañía que recibiría generosos créditos bancarios a cambio de desistir de la política energética que emprendía el gobierno. El arreglo no fue posible.

El circuito financiero internacional se mantuvo firme en su decisión. Incluso en la Internacional Industrial Development Conference, en 1957, la anulación de las concesiones eléctricas y el bloqueo de bienes de empresas extranjeras se mencionaron en la misma lista negra que encabezaban la expropiación del Canal de Suez en Egipto y de la United Fruit Company en Guatemala.

Tales apreciaciones llevaron al embajador argentino en Washington, Mauricio Yaradola, a explicar en cuanto ámbito podía que las medidas adoptadas por el gobierno no modificaban el sistema de libertad de empresa. Sin embargo, sólo después de una fuerte presión política el Eximbank dio un préstamo de cien millones de dólares a la Argentina, casi la décima parte de lo que se pretendía, para usarlo en transporte, no en electricidad. Dentro del mismo, 50 millones pertenecían a bancos privados, 75 millones al Fondo Monetario Internacional y otros 30 millones a la California Standard Oil.

Esto se logró luego de una continua y fuerte presión del Departamento de Estado ante el temor de que el gobierno provisional optase por los préstamos ofrecidos por la URSS si los capitales norteamericanos no llegaban (política similar a la utilizada con Nasser en el caso de Assuán).

Las políticas de proximidad con Estados Unidos se dieron en materia de cooperación militar, no sólo por la compra de uniformes y armamento (que durará hasta 1961) sino por el comienzo de maniobras conjuntas. Los cursos para oficiales del Estado Mayor de la Escuela Superior de Guerra en institutos de Estados Unidos comenzaron en esta etapa (abril de 1956).

Si bien en este periodo los hechos de la política internacional, a enumerarse pueden ser varios y su selección implica una toma de posición analítica, una serie de acontecimientos marcarían una bisagra en el contexto de la Guerra Fría y rubricarían a la vez la injerencia y reposicionamiento de nuevos y viejos actores de las relaciones internacionales. En 1956 se produce la crisis de Suez y la rebelión de Budapest, hechos de gran impacto en las égidias de los hegemones.

Entre tanto, en febrero de 1956 un nuevo capítulo se abrió dentro de la historia de la URSS: en sesión secreta del Congreso del Partido Comunista el primer ministro Nikita Kruschov denuncia los crímenes e irregularidades del estalinismo, lo cual, en cierto modo, abrió un proceso de rebeliones y cuestionamientos internos. Aún así, en 1957 se lanzó el primer satélite soviético dando inicio a una competencia por el dominio espacial.

En síntesis, si bien puede decirse que el gobierno provisional mantuvo una invariable línea de apoyo y adhesión al bloque occidental. Ello no impidió que en enero de 1958 viajara una misión comercial a la URSS encabezada por el ministro de Industria y Comercio, Raúl Ondarts, con el objetivo de comprar equipo para la industria del petróleo y la construcción



vial y aprovechar créditos pendientes con la URSS como consecuencia del convenio de 1953.

Latinoamérica

Con respecto a América Latina una de las principales preocupaciones del gobierno provisional, como parte del proceso de desperonización de la política nacional, fue el exilio del ex presidente y sus partidarios en países vecinos. Como correlato del mismo se abandonó la “Tercera Posición” aceptando el liderazgo hemisférico de Estados Unidos.

El general Aramburu tuvo oportunidad de reunirse con sus pares latinoamericanos en la Conferencia de los Presidentes de las naciones miembros de la OEA, en Panamá, en julio de 1956 tras una convocatoria de Dwight Eisenhower.

Así como el dictador Stroessner había cedido ante las presiones argentinas y solicitado a Perón que abandonase el país, el presidente Arias prácticamente obligó a Perón a trasladarse a Managua con motivo de la conferencia de los Presidentes. Era condición de la Cancillería argentina para la concurrencia del general Aramburu (Ross, 1963, n° 69: 17).

En resumidas cuentas los resultados de Panamá fueron nulos; no se alcanzó la prometida cooperación económica a los países en desarrollo, reducida a próximas reuniones (la inmediata se realizaría en Buenos Aires). Sin embargo y como viraje a la política peronista, previamente, esto es en enero de ese mismo año por Decreto Ley N° 328, se ratificó la carta de la OEA. Siendo Argentina el último país del continente que regularizaba su situación respecto de la OEA (Ferrari; Conil Paz, 1964: 213).

Al mismo tiempo y como reflejo de la influencia cepalina en la política económica del gobierno provisional se comienza a proyectar una política de mercado regional y no solamente una unión aduanera como había sostenido el peronismo. Esto se materializó en la participación del país en la fundación de la ALALC.

En cuanto a Chile, en el país transandino la caída de Perón fue festejada. Las razones eran sobradas. A mediados de 1955, en el Congreso de Chile se dio inicio a una investigación con el propósito de desentrañar las actividades desarrolladas en aquel país provenientes de elementos dictatoriales de

Latinoamérica. En otras palabras, se acusaba al peronismo de entrometerse en la vida política y sindical del país.

Durante la Revolución Libertadora, una comisión de investigación de Cancillería envió pruebas concretas a su par chilena para acusar al “Ibañismo” de haber recibido apoyo económico del gobierno peronista. En el ministerio de Relaciones Exteriores la comisión presidida por Adolfo Bioy señaló el notable aumento de los gastos reservados (de 380.000 pesos en 1948 a 1.197.000 en 1955) adjuntando información a la comisión parlamentaria chilena.

A modo de ejemplo, es posible citar el caso de Alejandro Magnet, político de la Falange (luego Partido Demócrata Cristiano) uno de los más comprometidos en la denuncia de infiltraciones peronistas. Autor de *Nuestros vecinos justicialistas* (1953), que entró en forma clandestina al país, se vinculó a raíz de dicha publicación con los comandos civiles revolucionarios. Incluso en su obra posterior, *Nuestros vecinos los argentinos* narraba la caída del régimen peronista como ejemplo de descomposición efectiva de una dictadura y proponía soluciones constructivas para las relaciones binacionales.

En abril de 1956, el jefe de la casa militar, Francisco Manrique, viajó en misión secreta con anuencia de la junta consultiva para realizar gestiones ante el presidente Ibáñez del Campo respecto de problemas limítrofes existentes entre ambos países.

En la entrevista se habló de generar acuerdos comerciales y de tratar en conjunto y con la mejor voluntad posible las discusiones fronterizas. Manrique sugirió que todo se solucionaría si las islas Pincton y Nueva, en el canal de Beagle, eran reconocidas como territorio argentino. Ibáñez subrayó la sensación colectiva por la cual el pueblo chileno consideraba haber perdido todos los pleitos limítrofes con Argentina⁴.

En todo el proceso de negociación, el encargado argentino respondió a instrucciones de la junta consultiva militar y del ministerio de Marina. La Cancillería y el embajador en Santiago quedaron al margen. Comenzaba de este modo una diplomacia militar paralela para los asuntos de mayor importancia; un mal camino, como se vería en años posteriores (Sáenz Quesada, 2007: 277).

4. Véase Capítulo V de esta misma obra.



El derrocamiento de Perón también fue recibido con muestras de regocijo en la prensa brasileña. Se dijo que las relaciones bilaterales habían sufrido un desgaste durante aquellos años y se tildó a Perón de cobarde (estaba fresco el suicidio de Getulio Vargas en agosto de 1954).

Entre las intrigas de este período de transición se encuentra la difusión de la llamada “Carta Brandi”; supuestamente enviada por el diputado argentino Brandi a Goulart, la cual hacía referencia a un presunto complot con Perón para instalar en Brasil una república sindicalista. Investigaciones del ejército argentino demostrarían la fraudulencia de la misma.

Los años de presidencia de Kubitschek fueron de estabilidad política, optimismo generalizado y crecimiento económico. Desarrollo y orden fueron las consignas que el presidente hizo compatible con la opinión y respaldo de las Fuerzas Armadas. Sin embargo subsistían muchas intrigas, también respecto del embajador de Brasil en Buenos Aires, diplomático de carrera a quien se acusaba de ser favorable a Perón. En cuanto al promisorio vicepresidente Goulart, el embajador argentino Felipe Aja Espil se proponía cultivarlo “para ver si logra borrar el ingrato recuerdo de su turbias negociaciones de otros días con Perón”⁵.

“Con Brasil hemos de marchar unidos pero también hemos de pensar en las perfidias de su diplomacia” opinaba el almirante Rojas en la carta al nuevo canciller argentino, Alfonso de Laferrère, en 1957⁶. En esta carta como en otras enviadas a Espil, afirmaba que el expansionismo brasileño ganó terreno mientras Perón llevaba adelante su política internacional con igual demagogia.

Según lo que se puede interpretar de las mismas, Rojas lamentaba lo ocurrido. Pues Argentina aventajaba al vecino país en economía, cultura, bienestar general y confianza en las fuerzas militares. Brasil habría sacado ventaja de la política desarrollada por Perón y era probable que Itamaraty hubiese sostenido la continuidad del mismo como garantía de un mayor progreso relativo. De ahí la sospecha de que las actitudes peronistas se toleraban con buena voluntad.

Por otra parte, el gobierno provisional consideraba de mayor importancia no subestimar y apoyar a Paraguay, Uruguay y Bolivia, cuyos gobiernos

5. De Aja Espil a Rojas, Río de Janeiro, 21 de enero de 1957, en Archivo Rojas.

6. De Rojas a Laferrere, Buenos Aires, 1 de febrero de 1957, en Archivo Rojas.

“están hoy más inclinados hacia Río de Janeiro. Distinta es la situación de Chile y Brasil, que pueden arreglarse por sí mismos y contar con el apoyo de Estados Unidos”⁷. Estos temas ya habían sido conversados con los embajadores Carlos Muñiz (Bolivia) y Felipe Cofre (Paraguay).

Con respecto a Bolivia, se seguiría atentamente el rumbo del nuevo presidente, Siles Suazo. Se respetaría la voluntad popular y se encararían los problemas de comunicaciones, prioridad respecto de la república mediterránea. Se trataría con urgencia la culminación del ferrocarril a Santa Cruz de la Sierra y se trataría de impedir que Brasil acaparara la producción de los yacimientos de hierro del Mutún.

En cuanto a Paraguay, se estimó excelente el acuerdo suscripto con el vecino país. La mejora del sistema fluvial y otras medidas consolidarían las bases de una fuerte interdependencia.

La relación con Uruguay atravesaba cierta normalidad, aunque un asunto de gran importancia en esta relación era la represa de Salto Grande. El gobierno de la Libertadora no creía en la conveniencia de darles lugar a los organismos brasileños en el proyecto, para no colaborar en las pretensiones de Itamaraty de avanzar geográficamente en la región (Sáenz Quesada, 2007: 281).

Con la intención de integrarse efectivamente al sistema de seguridad hemisférico, el gobierno provisional propuso al Brasil, y este aceptó, la ejecución de una conferencia con los demás países de la Cuenca del Plata. El objetivo último de ésta apuntaba a coordinar y ajustar medidas de defensa en la región, obviamente dentro de los marcos establecidos por la normativa del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y de las recomendaciones de la Junta Interamericana de Defensa. El vicepresidente argentino, Isaac Rojas, propuso la concreción de un pacto militar en el Atlántico Sur, rechazado por Brasil (Moniz Bandeira, 1993, 90). Estas propuestas reflejaban la política de acercamiento a los Estados Unidos y su política estratégica continental.

Por otra parte, emergen nuevos actores en el escenario internacional provenientes del denominado Tercer Mundo, ciertamente más parecidos al estilo de Perón que a los jefes de la Libertadora. Habib Bourguiba en Túnez, Gamal Andel Nasser en Egipto, Kwame Nkrumah en Ghana, etcétera.

7. *Ibidem*.



Cuya notoriedad en la opinión pública se da con la firma de la Conferencia de Bandung.

Proyección científica del país

En este apartado se incluye una breve reseña de hechos de política interna que de manera directa se correlacionan con la política exterior del país al conformar la base de la inserción científica de Argentina y un instrumento de desarrollo.

En su informe de 1956, Prebisch propuso que se creara un organismo de investigación tecnológica en el agro a raíz del bajo nivel de inversión agropecuaria, del equipamiento y retraso tecnológico.

Al margen de las diversas etapas burocráticas, el 4 de diciembre de 1956, por decreto ley 21.680 queda instituido formalmente el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), firmado por el presidente Aramburu, con la misión de crear, adaptar y difundir innovaciones tecnológicas.

El Instituto Nacional de Tecnología Industrial, INTI, fue creado en diciembre de 1958 con los mismos objetivos que el INTA. Orientado a la producción industrial para mejorar las técnicas de elaboración y procesamiento de materias primas, para desarrollar materiales de origen local y aprovechar los subproductos, vincular los trabajos que se realizan en distintos centros universitarios con el Estado y apoyar los de interés para el desarrollo industrial.

Por otra parte, en respuesta a una encuesta formulada por la Presidencia de la Nación en 1956, la Academia Nacional de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, recomendó la creación de un Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Se confió en la Academia la redacción del proyecto de ley con los fundamentos y objetivos del mismo. En junio de 1957 fue elevado a la Presidencia de la Nación, se incorporaron algunas observaciones y finalmente el proyecto en su esencia se aprobó el 5 de febrero de 1958 mediante el Decreto Ley N°1.291.

Fin de la transición

La división del radicalismo en la convención radical de 1956 fue el hecho político más relevante de este período. La UCR se fracturó como consecuencia del derrocamiento de Perón y de las expectativas que este hecho proveía. La proximidad al poder profundizó las diferencias personales e ideológicas entre la intransigencia, el sabattinismo y el unionismo. Producida la separación, Frondizi y Balbín, representarían formas diferentes de concebir el devenir político del país.

Ante dicho suceso se produce una apuesta política de Aramburu hacia el balbinismo como continuidad, mientras el propio Frondizi da comienzo a una delicada operación, el acuerdo de cúpulas con la intención de conseguir el voto peronista.

El llamado a elecciones convencionales constituyentes en 1957, y generales en 1958 hizo entrar a los partidos tradicionales en una fase más crítica. Fase enmarcada por las alianzas con el gobierno militar como con el peronismo.

Sin entrar en detalles, en las elecciones de 1958, producto de un pacto con el peronismo, Frondizi se alzó con un triunfo con un sobrado margen de votos.



CAPÍTULO VIII

INSERCIÓN Y DESARROLLO: EL GOBIERNO DE FRONDIZI (1958-1962)

Leandro E. Sanchez

El presente capítulo tiene por objeto analizar la política exterior del gobierno de Arturo Frondizi en un escenario subsumido por la Guerra Fría, un orden de estructura bipolar que influenció fuertemente en el devenir de un gobierno en transición¹.

La consecución de los objetivos establecidos por este gobierno estuvo condicionada por la extrema debilidad de la situación política interna y externa. En cuanto a la primera, la precariedad de la situación política estaba dada por el modo de acceso al poder, que se origina en el pacto que aseguró el voto peronista, como el consiguiente y continuo hostigamiento de las Fuerzas Armadas y el sindicalismo. A nivel externo, el agravamiento de las tensiones regionales y globales que lo colocarían ante la toma de decisiones que impactarían negativamente en el equilibrio interno.

Los términos en que se definiría la política exterior no eran sino términos complementarios de una política interna de amplificación y expansión de las ventajas comparativas del país. La política de este gobierno fue una réplica activa y pragmática, en fuerte clave económica, al orden bipolar imperante.

1. Entendido en términos de O'Donnell, definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y prácticas políticas, y por la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos.

En suma, se pretende explicar la política exterior de este período en sus dimensiones político-diplomática y económica, en un contexto internacional crítico.

La política exterior de Frondizi podría ser definida en términos teóricos dentro del modelo de *Autonomía Heterodoxa* (Puig, 1988)². Es decir, no se acepta que se imponga dogmáticamente en nombre del “bloque”, apreciaciones políticas y estratégicas que sólo responden a los intereses de la potencia dominante. Indudablemente, la élite “autonomista heterodoxa” tiene un proyecto nacional que intenta estructurar como réplica a la situación dependiente.

No obstante, resulta interesante para la lectura de este capítulo la crítica que Escudé formula respecto de esta modelización:

la falacia de que la autonomía genera el desarrollo se ha arraigado en el pensamiento latinoamericano. Esta falacia es más bien paradójica, en tanto empíricamente lo que suele ocurrir es justamente lo opuesto: normalmente es el desarrollo el que genera autonomía. (Escudé, 1995)

Ahora bien, los actos oficiales de los primeros meses de su gobierno continuaron la línea de política exterior trazada por la Revolución Libertadora. Sin embargo, Frondizi reproduce en párrafos del primer mensaje al Congreso, del 1 de mayo de 1958, dos conceptos que se irán expandiendo con el correr de su gestión y que, en cierta medida, la condicionarán: la admiración al Brasil y su conciencia nacional y la pertenencia a occidente. Estas ideas eran consecuencia directa del principio director de su sistema de creencias:

los principios rectores de la presencia argentina en el orden de las relaciones internacionales, que son la inviolabilidad de los Estados y el respeto por la autodeterminación de los pueblos, han constituido nuestro norte y señalado todas nuestras actividades. [...] Las dificultades, las incomprensiones y la oposición que encontramos en ambos frentes, el interno y el internacional, no hacen más que afirmar nuestra decisión de mantener los rumbos fijados.³

2. Puig no considera que el gobierno de Frondizi se ajuste a esa categoría.

3. Discurso pronunciado por el presidente Frondizi con motivo del mensaje de fin de año de 1961.



Política económica

Para comprender con mayor precisión los alcances de su política económica se debe esbozar mínimamente el estado heredado de dicha dimensión.

El constante deterioro de los términos de intercambio posterior a 1950 no contribuyó a mejorar la situación (Rapoport, 2001). De hecho, el desarrollo de la industria liviana requirió cada vez de mayores cantidades de bienes importados para su abastecimiento, y la excesiva transferencia de ingresos del sector agrícola al industrial acentuó los saldos deficitarios de la balanza comercial afectada por los insumos y combustible importados.

Según Prebisch, otra forma de representar la misma situación era señalar que cerca de las 2/3 partes del incremento de las exportaciones entre 1955 y 1960, habían quedado anuladas debido al deterioro de la relación de precios.

Las reservas de divisas estaban agotadas y, al asumir el gobierno el presidente Frondizi encontró una deuda exterior que rondaba los 1.100 millones de dólares. Y una economía paralizada. Ello se debía, por un lado a la imposibilidad de mejorar la economía agropecuaria como base del bienestar acelerado de las industrias básicas y la modernización y ampliación de los servicios y, por otro lado, la insolvencia en la cual se encontraba la economía como consecuencia de la multiplicación de la industria liviana que obligaba a la importación de combustible y materias primas de orden industrial (Llairó y Siepe, 2003: 21).

El desarrollismo de Frondizi y Frigerio en principio era un diagnóstico aplicable a todas las regiones del mundo que no habían alcanzado su industrialización. Visualizaba la estructura económica del país como subdesarrollada, es decir, la tradicional estructura agro-exportadora de un país dependiente en el marco de la división internacional del trabajo.

En Argentina el parcial proceso de industrialización alcanzó un ordenamiento desbalanceado concentrado en las ramas livianas. Como consecuencia de ello, el propósito era impulsar una industrialización integrada que permitiera el acople de las actividades de reproducción de insumos y bienes de capital a las ramas ya explotadas. De manera que, la sustitución de importaciones no apuntaba a la promoción del aislamiento, ni de la au-

tosuficiencia en un sentido literal, sino al intercambio de una producción equilibrada en términos de valor incorporado.

Con su asunción se anunció un programa de desarrollo económico y saneamiento financiero, lanzado desde la Secretaría de Relaciones Económicas Sociales, a cargo de Rogelio Frigerio, que sentó las bases de la reestructuración económica nacional.

El objetivo era lograr el paso del esquema tradicional agroexportador que sustentaba al país, a un estadio superior en la dinámica del desarrollo económico que estaría dado por el impulso a la industria manufacturera en un proceso de acentuado desplazamiento de la mano de obra rural hacia los sectores fabriles para obtener plena ocupación y elevados salarios. En síntesis, se trataba con estas medidas de eliminar progresivamente el proceso inflacionario, incrementar el PBI, disminuir los gastos improductivos del Estado y lograr autoabastecimiento del petróleo.

¿Cómo alcanzar el capital necesario para cubrir los objetivos planteados de una vez y en el corto plazo? la repuesta estaba en el aporte de capital extranjero. La utilización de dicho capital no ponía en riesgo la autonomía nacional, debido a que la fuente de ahorros no tenía importancia mientras estos fueran empleados para desarrollar una nación independiente, moderna y económicamente poderosa (Mallon y Sourrouille, 1973: 30).

La implementación práctica de la política económica de este gobierno ha sido analizada como un proceso de al menos tres grandes fases: la primera, los primeros ocho meses de 1958; la segunda, el plan de estabilización y su puesta en marcha en 1959 y 1960 y la tercera, las medidas establecidas en la parte final de su gobierno.

Se crearon condiciones favorables para el ingreso de capitales extranjeros mediante la previa negociación de conflictos aún no resueltos con la CADE, ANSEC, Bemberg y la devolución de las empresas alemanas confiscadas durante la segunda guerra mundial. Sin embargo, las medidas más importantes de estos primeros meses fueron los contratos de explotación petrolera en el sur y norte del país beneficiando a compañías como la Standard Oil y Panamericana de Estados Unidos, Royal Dutch de Holanda, Shell de Gran Bretaña, ENI de Italia y el grupo Aquitanie-Forest de Francia.

Aún desde una perspectiva liberal el plan de estabilización monetaria de Alsogaray presentó serias fallas: en primer lugar, no se tacaron los dos frentes críticos que vulnerabilizaban la moneda y las finanzas, esto es, no se



equilibró el presupuesto mediante la eliminación del déficit de las empresas ferroviarias ni se redujo la burocracia estatal, al margen de la depreciación del salario real de los trabajadores. En segundo lugar, no se dinamizaron las relaciones económicas exteriores.

En cuanto a las importaciones, se disminuyeron las barreras aduaneras de manera general, sin la menor atención a la política de sustitución de importaciones, único criterio efectivo hasta ese entonces para corregir la balanza comercial de la economía argentina. Junto a esta medida se liberaron importaciones prescindibles y maquinaria de relativa importancia para el reequipamiento industrial. Se renunció a la política de estímulos y no se actuó enérgicamente en la atracción de capitales extranjeros entre otras cosas.

Se necesitaron dos cambios ministeriales para corregir los errores acontecidos en la conducción de la política económica bajo la gestión de Alsogaray. El primero se dio para restablecer el ritmo de desarrollo y ampliar su impulso a los sectores hasta ese entonces postergados. El segundo, para consolidar el desarrollo y encarar la modernización del aparato estatal.

La sustitución de todo el equipo económico y técnico en abril de 1961 permitió volver a restablecer las prioridades y otorgarle un nuevo impulso al desarrollo de sectores estratégico, como la denominada “batalla del transporte”. En ese sentido, se obtuvieron importantes financiamientos de Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña, y se estaba en curso de lograr créditos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para una primera etapa de reequipamiento por una suma total de 400 millones de dólares que los gobiernos posteriores paralizaron.

Una cuarta etapa (enero-marzo de 1962) del programa económico desarrollista se desarrolló bajo fuertes presiones políticas. Así, los objetivos enunciados por el presidente respondían más a las dificultades surgidas en la marcha misma del programa económico que a una proyección; se trataba, según la propia calificación del gobierno, de una “crisis” no sólo de crecimiento económico, sino también política y social.

Dado el objeto de esta obra, escapa a la misma dar cuenta de los efectos de la economía en el mercado interno, pero se debe tener presente la magnitud

de las modificaciones en la estructura productiva del país que se generaron durante la gestión de Frondizi.⁴

América Latina

Sobre la base de los presupuestos desarrollistas, el gobierno de Frondizi impulsó la re-inserción del país en el orden internacional a partir del ámbito que consideraba natural: América Latina o más rigurosamente América del Sur. Básicamente, debido al reconocimiento de dos factores determinantes: la unidad religiosa, histórica y geográfica y el reconocimiento de que el desarrollo de la Argentina debía ser paralelo y concordante con el desarrollo de las otras unidades nacionales de Latinoamérica. En el discurso desarrollista el éxito o el fracaso del proyecto de desarrollo autónomo estaba atado a la suerte del hemisferio en su conjunto.

Es por eso que los primeros viajes del presidente fueron a los países limítrofes, luego visitó los Estados Unidos y después llegó a Europa y finalmente a Asia. Incluso antes de asumir y en calidad de presidente electo realizó una gira latinoamericana en el mes de abril de 1958 en la que pronunciará cuatro disertaciones que coinciden en afirmar los lazos de hermandad históricos y su pertenencia a un espacio no sólo geográfico sino también de subdesarrollo.⁵

Cabe destacar que Frondizi hizo uso interno de su política exterior, intentó el prestigio y liderazgo como formas de contrapesar los intentos de actores internos de obstaculizar su gobierno.

El primero de los puntos a destacar es la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) el 18 de febrero de 1960, en Montevideo.

Los acuerdos comerciales y de pagos bilaterales entre los países del Cono Sur constituyeron una tradición que fue preservada por varios países cuando depositaron su ratificación o adhesión al GATT. Ello, sumado a la

4. Véase Prebisch, R. *Capitalismo periférico. Crisis y transformaciones*. México, FCE, 1981; Gerchunoff, A. y Llach, L. *El ciclo de la ilusión y el desencanto*. Buenos Aires, Ariel, 1998; Rapoport, M. *Historia económica, política y social de la Argentina (1810-2003)*. Buenos Aires, Emecé Editores, 2005.

5. Véase Cresto, J.J. *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*. Buenos Aires, Edivern, 2001.



formación de la Comunidad Económica Europea, suscitó la idea de establecer una zona de libre comercio para América del Sur, con la posibilidad de obtener la adhesión de todos los países del continente. Tal fue el origen de la ALALC y del Tratado de Montevideo, en cuya negociación intervinieron inicialmente, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay y posteriormente Bolivia, México, Paraguay y Perú.

El tratado fue el primer proyecto de integración regional concebido por la CEPAL bajo la dirección de Prebisch. Sin embargo, como se expresara anteriormente, Frondizi percibía el desarrollo nacional a través de la solidaridad continental (política) y no de la integración sub regional (exclusivamente económica).

En 1963, para representar gráficamente su magnitud, los nueve países representaban aproximadamente 259 millones de habitantes, el 82% de la población y el 85% del producto interno de la región. Pero al mismo tiempo, todos los países integrantes exportaban fundamentalmente materias primas, por lo que, en la práctica, la economía latinoamericana era más competitiva entre sí que complementaria.

No es menos importante señalar la relevancia que la Revolución Cubana produce al introducir la Guerra Fría en el hemisferio y el cambio en el modo de percepción que había mantenido hasta ese momento Estados Unidos respecto de América Latina.

Por ese entonces América Latina carecía de importancia dentro de la visión mundial de Estados Unidos y es durante la gestión de Frondizi que se producen importantes modificaciones estratégicas y doctrinales en los expertos de dicho país, lo que incidirá directamente en la política de seguridad del país del norte.

El Departamento de Estado en enero de 1961, elaboró el conocido memorando “Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico” donde se llegaba a la conclusión de que la seguridad hemisférica basada en la hipótesis de la agresión extracontinental ya no tenía razón de ser y debía ser reemplazada por una doctrina que colocará la amenaza en el interior de América (Lanús, 1986: 148).

La centralidad que el tema internacional pasó a ocupar en el debate político interno dio lugar a una modificación en el papel de las Fuerzas Armadas. El nuevo rol legitimado las concebía como las únicas capaces de garantizar la seguridad, así como árbitros y vigilantes de la política; todo

esto no sólo a partir de las exigencias de la corporación militar sino también de complicidades políticas.

Argentina y Brasil ante el desafío de la integración regional

La política hacia Latinoamérica y el mundo en su totalidad no se puede entender sin comprender la relación con Brasil. A diferencia de gobiernos anteriores, Frondizi optó por la conciliación para superar discrepancias históricas y afrontar, entre ambas naciones, una actitud común frente a la necesidad recíproca del desarrollo.

La reunión de Uruguayana en abril de 1961, marcó, en ese sentido, un acontecimiento central para las relaciones entre estos países. A partir de la misma se sustentarían las relaciones bilaterales y también multilaterales sobre la base de la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Con motivo de la gira por América Latina de abril de 1958, donde se afirma la identificación de Argentina con América Latina, se visita Brasil.

En la conferencia de Río de Janeiro, realizada en el Palacio de la Cancillería brasileña, el presidente pronunció un discurso donde resaltaba los difíciles problemas económicos que atravesaba la región y las consecuencias de poseer una estructura económica basada en la exportación de materias primas, en un mercado mundial cada vez más restringido y ante un constante aumento de los productos importados. Según el mandatario, los países latinoamericanos podían y debían enfrentar esta prueba, dando un impulso al desarrollo económico que integrase el agro, la minería y la industria, puesto que existían enormes reservas energéticas y naturales.

Esta perspectiva llevaría a una tarea conjunta. Donde no se trataba solamente de fomentar el intercambio sino de proyectar una política económica común. Es decir, entendía un mercado común, como una manera de producir la expansión de los mercados nacionales mediante una adecuada organización del crédito y de la asistencia técnica para desarrollar industrias y estimular las exportaciones.

En 1957, con motivo de la carta que el presidente Kubitschek le enviara a su par Eisenhower explicando las motivaciones de la operación panamericana, la Cancillería argentina le comunicó al presidente la postura que debería tomar en dichas circunstancias.

Así, la Cancillería le aclaraba al presidente que la posición de Brasil no podía ser tomada unilateralmente, como encabezando y asumiendo el



rol protagónico de América Latina hacia Estados Unidos. Para el canciller Florit, la Operación Panamericana tenía que ser una “salida multilateral a lo que llevaba el camino de ser monólogo o en el mejor de los casos un diálogo”.⁶

De acuerdo a esta posición, el principal objetivo que sostenía nuestro país no era el de replantear el problema de las relaciones de los países de América latina con Estados Unidos sino el de replantear el problema de todos los países americanos entre sí.

Dentro de estos lineamientos era fundamental comprender la “cuestión del subdesarrollo”, que si bien en cierta medida dependía de la política interna, no era menos cierto que existían elementos comunes que compartían los países productores de materias primas. Planteado en estos términos, la posición relativa y absoluta de Argentina y Brasil era de tal orden que, sin un intento de ajuste de sus políticas el sistema latinoamericano no lograría integrarse; por el contrario, un acercamiento entre ambos llevaría casi automáticamente a la articulación de América Latina (Florit, 1961: 25). Es por eso, que el gobierno de Frondizi apoyó desde sus inicios esta iniciativa del presidente brasileño.

La necesidad de financiamiento para el desarrollo latinoamericano fue propuesta de manera conjunta por el Brasil y la Argentina en el Comité de los 21 en la conferencia de Bogotá, en octubre de 1960. Allí se habló de una especie de Plan Marshall para América Latina. Ya con la llegada de Kennedy al gobierno, surgiría la Alianza para el Progreso, esbozada por el presidente norteamericano el 13 de marzo de 1961, y que, justamente, recogía los postulados de la Operación Panamericana.

La reunión Frondizi-Quadros

El secretario de la Marina Argentina, Clement, le manifestó al primer mandatario del país de la inconveniencia de la reunión con el presidente Quadros por su franco “viraje pro-comunista”. La posición de Clement representaba la opinión de un sector del gobierno, que no coincidía con la postura adoptada por la Cancillería argentina. Dicho ministerio sostuvo que,

6. Florit a Cofre, Buenos Aires, 22 de julio de 1958, AMREC: caja Brasil, Nota R.E. N° 314.

dada la importancia que tenía esta reunión, fijada con anterioridad y anuencia de ambos gobiernos, sería desaconsejable su postergación.

Sin entrar en polémica sobre dicho viraje, se puede decir que con respecto al restablecimiento de las relaciones entre Brasil y los países de Europa Oriental y eventualmente la URSS, esas medidas eran inevitables para la importancia de la nación vecina, y que por añadidura, dichas relaciones eran sostenidas por México, Argentina y Uruguay y aún más, por todos los países occidentales, salvo España y Portugal. En cuanto a la incorporación de la China comunista a las Naciones Unidas, la posición preliminar de Brasil era la sostenida por Estados Unidos y Gran Bretaña.

Incluso la Cancillería negó que los propósitos de la entrevista Frondizi-Quadros consistiera en concretar una política de presión económica sobre Estados Unidos, recordando las coincidencias con aquel país en la Reunión de Cancilleres de Costa Rica.

En definitiva, la opinión de la Cancillería argentina y del presidente sostenía la inexistencia de motivos fundados para postergar dicha entrevista. Incluso, esto podría ser interpretado como el primer indicio de la errónea percepción que las Fuerzas Armadas tuvieron de la realidad internacional.

La reunión de Uruguayana fue un éxito de la diplomacia de ambos países y estaba llamada a representar la recuperación de nuestro país en cuanto a la formulación de una política continental. Sin embargo, contingencias internas y externas frustraron sus resultados y futura capitalización.

La reunión se produjo en medio de una radicalización de posiciones en el continente al respecto de la Guerra Fría.

Uno de los aspectos más destacados, en cuanto al desarrollo de la reunión se refiere, fue que el mayor tiempo de la misma fue absorbido por conversaciones privadas entre ambos mandatarios, las que en total sumaron más de siete horas. El temario que se trató incluía los siguientes tópicos: un acuerdo de Amistad y Consulta, que preveía consultas previas y la coordinación de una acción conjunta, la colaboración de ambos países en las Naciones Unidas, la situación de Cuba, los problemas limítrofes entre Perú y Ecuador, la conferencia de Quito, una zona de libre comercio, intercambio comercial y científico, entre otros.

Al margen de las discusiones teóricas respecto de los lineamientos de la política internacional entre los representantes de ambos países, se elaboró un ante proyecto. El mismo fue desarrollado por la diplomacia argentina e



inicialmente aceptado íntegramente por Brasil. Ante un pedido de aclaración por parte del presidente Quadros sobre el artículo 1º, Frondizi estimó que la condición sudamericana de los dos países no era una limitación sino una definición de principios. Ello implicaba que el reconocimiento de las características propias de los países de la región sur del continente no tenían las mismas características que los países del Caribe, puesto que la política norteamericana se inclinaba a proyectar su accionar y previo diagnóstico de los problemas continentales a partir de una proyección de la situación centroamericana.

Cabe destacar que la discusión entre los cancilleres fue ardua y costó mucho trabajo llegar a la redacción del documento final. El canciller argentino, Taboada insistió en el repudio a las injerencias extracontinentales, pero se opuso categóricamente a hacer constar el repudio a las injerencias intracontinentales, porque esa mención especial sería interpretada como dirigida exclusivamente contra Estados Unidos y lo que deseaba Brasil estaba ya salvado con la afirmación del principio de autodeterminación.

Frondizi rechazó los planteos de la diplomacia brasileña. Reiteró los principios antes enunciados y, consideró que se podría llegar a una situación satisfactoria para ambos países manteniendo el principio de repudio a las injerencias extracontinentales, pero agregando al concepto de autodeterminación una enérgica afirmación sobre la soberanía nacional. Quadros y su canciller, Arinos, luego de un diálogo privado, aceptaron la decisión de Frondizi y con dicha perspectiva se redactó el texto final.

Respecto del acuerdo de Amistad y Consulta, convinieron en que el mismo estuviese destinado a que los dos gobiernos estuvieran informados uno del otro de los respectivos puntos de vista sobre los problemas de política exterior a fin de coordinar la acción de sus representantes en organismos internacionales.

La Alianza para el Progreso implicaba dicha coordinación y adopción de medidas concretas (los montos que serían deseables y los sectores a los cuales deberían ser aplicados). Se decidió que la posición argentino-brasileña sería comunicada al presidente Kennedy en forma personal por ambos mandatarios y que el lema de la misma sería que la prioridad de dichos programas debería recaer en ambos países por ser los únicos dentro de Sudamérica capaces de generar fuerzas autónomas con posibilidades

concretas de repercutir de manera inmediata en el desarrollo de los demás países de América del Sur.

Aún sin tomar decisiones firmes respecto del caso de Cuba, también se convino mantener contacto para decidir posibles actitudes, especialmente en organismos multilaterales. En cuanto a Bolivia y Paraguay, la política regional debía poner el acento en evitar el deterioro de la situación política y social del Paraguay y pregonar su entrada a la democracia, y contribuir en la medida de lo posible a la superación de los problemas planteados por el grave estado de subdesarrollo de dicho país. Un punto de vista similar se aplicó a Bolivia.

Respecto a la posición a adoptar en cuanto al comunismo, la idea matriz era aprovechar las ventajas comerciales que podía representar el intercambio con la URSS sin considerar dicha posibilidad una solución definitiva a los problemas económicos de la región. Las embajadas comunistas no eran un problema en sí mismas, sino en la incidencia de los factores ideológicos y propagandistas en cada país.

Debido a la tensa situación intercontinental entre el bloque occidental y el oriental se consideró la importancia de acordar propuestas militares conjuntas. Básicamente, incrementar el intercambio entre ambas fuerzas armadas respecto de información y misiones técnicas.

Junto con la firma del acuerdo de Uruguayana, figuraba la declaración económica, que trataba las relaciones económicas entre estos países. Entre el 21 de abril y la firma del nuevo convenio económico el 30 de mayo de 1961 se creó una comisión mixta para el análisis de las bases del acuerdo.

Se puede afirmar que los aspectos más sobresalientes del intercambio y a la vez las dificultades prácticas para su concreción fueron: una balanza comercial superavitaria a favor de Argentina en 60 millones de dólares y la necesidad brasileña de alcanzar para el año 1962 el equilibrio comercial. Para los negociadores argentinos, el equilibrio comercial no era tan importante como su incremento.

Ante la incertidumbre de conciliar los intereses de ambos países, para lograr el desarrollo e intercambio en una pauta que satisfaga a las partes, ambas delegaciones acordaron que la implementación de un régimen multilateral en lugar de uno bilateral sería un hecho concreto que incrementaría el intercambio tradicional. Por ejemplo, se levantaron algunas restricciones mutuas.



Brasil planteó la necesidad de que se estableciera una continuidad en el régimen que se aplicaba por entonces entre ambos países para la importación de productos del otro, en virtud de que las franquicias vigentes finalizaban el 30 de septiembre de 1961 y que la zona de libre comercio entraría a funcionar a principios del año próximo.

De común acuerdo se dejó establecido que las facilidades que hasta entonces tenían los productos de importación de ambos países se mantendrían hasta la entrada en vigor del Tratado de Montevideo.

Cuba, un desafío para el continente americano

El punto de partida, aunque es posible ir más atrás en el tiempo, de este desafío es la VIII Conferencia Consultiva de ministros de Relaciones Exteriores en Punta del Este.

Si bien fue solicitada por Colombia, el núcleo de la misma era la acción ejercida por Estados Unidos en América Latina; es decir, según el Departamento de Estado, había que eliminar la acción del comunismo y de su socio cubano en el continente, por lo que se aconsejaba: la ruptura de las relaciones diplomáticas y económicas y la expulsión del sistema continental.

La posición inicial de los países latinoamericanos era cercana a la propuesta colombiana en la que se pedía a Cuba que rompiera sus vínculos con las naciones comunistas y se ajustara a las disposiciones de los tratados interamericanos.

La posición norteamericana abogaba por una política más dura, buscando generar una presión hemisférica que se sustentase en la imposición de sanciones económicas contra Cuba. Incluso, como retrataba un editorial, *The New York Times* reveló que Dean Rusck, jefe de la delegación norteamericana en la Conferencia, advertía a sus colegas de América Latina que la ayuda económica que aspiraban a recibir del gobierno estadounidense estaría supeditada al apoyo que brindarían a la aplicación de sanciones contra Cuba.⁷

El *Washington Post* opinaba que el líder cubano era considerado todavía por varios mandatarios latinoamericanos como víctima de la política hemisférica de Estados Unidos,

7. Embajada argentina en Washington al MIREC, 24 de enero de 1962. En AMREC: Caja EE.UU. 1962. *Informes de Prensa*, nº 3

por lo que sería necesario ejercer una presión considerable para conseguir los catorce votos imprescindibles para invocar las sanciones en contra de Castro, y el resultado podría ser una escisión de la OEA.⁸

La postura argentina, al margen de la visita del vicescanciller cubano, era que no había que alejar a Cuba del sistema interamericano debido a que, de lo contrario, implicaría una intervención directa de la URSS. Fue en este entonces cuando comenzó a funcionar el mecanismo de consulta entre Brasil y Argentina de acuerdo a lo aprobado en Uruguayana.

La postura de Argentina se basaba en la mediación propuesta a los Estados Unidos con relación a Cuba, reiterada en el primer semestre de 1961 durante la visita del embajador Stevenson. La misma fue reiterada posteriormente en noviembre de ese año al senador Humprey y durante las dos entrevistas con Kennedy. Obviamente la respuesta fue negativa, incluso desde Cuba.

La postura representada por el canciller Cárcano se basaba en tres argumentos esenciales que justificaban la posición del país: primero, la Carta de la OEA no autorizaba a expulsar un miembro por no ser democrático (incluso no se adoptó con ninguna de las dictaduras latinoamericanas); segundo, su expulsión no permitiría ejercer alguna forma de coerción sobre su gobierno y evitar así una acción subversiva en todo el continente; y tercero, el respeto de las normas jurídicas que el organismo regional posee.

En el debate se enfrentaron dos líneas: la dura, encabezada por Estados Unidos y la blanda, por México. El punto central eran las medidas a adoptar contra Cuba de acuerdo a lo previsto en el artículo N° 6 del Tratado de Río. El problema fundamental fue que la Carta de la OEA no establecía la exclusión de sus miembros. Este aspecto jurídico fue dejado de lado por Estados Unidos al entender que Cuba se había excluido por propia voluntad del sistema interamericano.

En definitiva, el resultado de la votación registró 14 votos a favor de la expulsión (con el de Haití se lograba la mayoría de 2/3), la abstención de 6 (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México) y uno en contra: Cuba. Cuba solicitó una apelación al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y una opinión a la Corte Internacional de Justicia; la primera la rechazó, y la segunda no la trató.

8. *Ibidem*.



Sin lugar a dudas la Revolución Cubana marcó un cambio de rumbo en la política hemisférica de los Estados Unidos. La muerte de Kennedy y el ascenso al poder de Johnson implicó el retorno a las tradicionales prácticas de presión política y el recurso del intervencionismo⁹ para erradicar la amenaza comunista.

Relaciones argentino chilenas

A principios de 1960 se produjeron reuniones entre Frondizi y su par Alessandri con el objeto de solucionar el diferendo sobre el Beagle, cuyos recientes incidentes complejizaban la relación.

En términos generales el enfoque táctico, si cabe esa definición, fue tratar de lograr una reunión concertada de la totalidad de los conflictos pendientes. En la medida de lo posible por la vía de negociaciones bilaterales y mediante mutuas concesiones, y eventualmente recurriendo al Tratado General de Arbitraje. (Florit, 1961: 147)

En el Palacio de la Moneda se firmó una declaración conjunta sobre la base de lo acordado el 2 de febrero en la denominada “Declaración de Los Cerrillos”. Esta Declaración del 22 de marzo de 1960, conocida como “Declaración de Santiago”, implicaba que las partes se comprometían a someter a arbitraje el diferendo del sector Palena-California (Río Encuentro) y a la decisión de la Corte Internacional de Justicia de la Haya la controversia del canal de Beagle.

En septiembre de 1961 firmarían un nuevo documento, la “Declaración de Viña del Mar”, a partir de siete puntos. El primero, establecía la convivencia pacífica de las naciones; el segundo, el respeto a la soberanía de todos los Estados; el tercero, el rechazo de los procesos no democráticos; en el quinto se ratificaron la Carta de Punta del Este y la Alianza para el Progreso; el sexto, el propósito de aumentar la cooperación y consulta regional y el último, la ratificación de los protocolos limítrofes.

9. Desde el punto de vista bilateral se concretó esta política en la Doctrina de Seguridad Nacional y desde el multilateral, en la institucionalización de la Junta Interamericana de Defensa.

Estados Unidos y la Alianza para el Progreso

El fin de la Segunda Guerra Mundial señaló el colapso del sistema internacional hasta ese entonces vigente. Según lo propuesto por Easton, cambió la comunidad política –que pasó de ser eurocéntrica a global–, cambió de régimen –de balanza de poder a bipolaridad–, y cambiaron las autoridades; caracterizando estos cambios el inicio de una nueva fase de auténtica universalización de la historia de la humanidad (Easton, 1965: 113).

La evolución de la sociedad norteamericana durante la década del cincuenta y comienzo del sesenta alcanza su punto más alto de desarrollo económico¹⁰ y bienestar social.

La industria fue el sector económico que experimentó las modificaciones más profundas en virtud de la aplicación de innovaciones tecnológicas y la mecanización, lo que elevó su capacidad de producción y modificó el perfil de consumo hacia una estandarización y masificación del mismo.

Las dos superpotencias, Estados Unidos y la URSS, trazaron fronteras entre sus respectivas áreas de influencia y extendieron su competencia al tercer mundo. Se podría decir que dividieron el mundo en zonas de influencia irrefutable y otras de influencia discutible. A su vez, representaban una rivalidad entre el sistema capitalista y el comunista. América Latina fue evidentemente cooptada por Estados Unidos en la primera categoría y la formalización, por así decirlo, del sistema interamericano en la década del cuarenta, a partir del Acta de Chapultepec, tiene ese sentido.

La política exterior hacia el continente estaba fuertemente limitada por el sistema de relaciones bipolares. La Guerra Fría mediatizó dichas relaciones, modificando la estructura y objetivos de la organización panamericana con la creación de la OEA, y su instrumentalización.

El sistema internacional evolucionó de la bipolaridad rígida de la década del cuarenta hacia un sistema de bipolaridad más flexible, gracias a la suma de factores militares (equilibrio atómico) y factores socio económicos y culturales (convergencia de las dos potencias hacia el mismo género de sociedad) (Kaplan, 1961: 343-9).

Pero las tensiones en el sistema internacional no sólo estaban representadas por el eje Este-Oeste, que se manifestaba como ideológico y militar y se

10. En este lapso se producen dos ciclos expansivos que constituyen el período de crecimiento sostenido más largo del siglo xx en dicho país.



resolvía en expresiones de poder. La otra tensión es la que se verifica entre los países subdesarrollados y los países industriales, marginados los primeros de decisiones políticas mundiales y ejerciendo los segundos acciones que privilegiaran sus intereses en el orden mundial. Esta asimetría norte-sur respondía, sobretodo a factores económicos, tecnológicos y, si se quiere, también culturales que sólo se resolverían en el marco de la cooperación.

La doctrina Truman, para hacer frente a la amenaza soviética en el escenario latinoamericano, se orientó, por un lado, hacia la búsqueda de la seguridad hemisférica a partir de mecanismos multilaterales de asistencia recíproca y de arbitraje en los conflictos interamericanos; y por otro, hacia el fomento de la ayuda económica hacia la región con el fin de impulsar el desarrollo económico como antídoto al peligro revolucionario.

Ergo, la idea sobre el acercamiento y apoyo económico hacia Latinoamérica ya estaba esbozada, pero faltaba concretarla. Una vez que Kennedy ganó las elecciones en noviembre de 1960, decidió: por un lado, conformar un grupo de trabajo formado por siete personas coordinadas por Goodwin y presidido por Adolf Berle, y por otro, encargó a dos hombres de confianza, Schlesinger y McGovern, la elaboración de un informe de urgencia sobre la situación de América Latina.

En agosto de 1961 se inició en Punta del Este la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social, con delegados de todos los países miembros de la OEA, incluida Cuba. Las discusiones se desarrollaron durante doce días y el 17 de ese mes se aprobó –por 20 votos favorables y la abstención de Cuba– el texto de la Alianza para el Progreso.

La Alianza para el progreso se inscribió en el marco de la Operación Panamericana, su programa exigía, dentro de un período de diez años: una inversión mínima de 100.000 millones de dólares, el aporte de 80.000 millones del total, por parte de Latinoamérica y otros ingresos, de 10.000 millones, provenientes de fondos públicos y privados. El objetivo era una reforma agraria y tributaria, sumada a una modernización, diversificación y expansión de la producción agrícola e industrial.

La desproporción entre fines y medios era importante, puesto que, si bien la suma de dinero era cuantiosa, era, a su vez, insuficiente para la consecución de los objetivos planteados. Además, todos los países de Latinoamérica no tenían el mismo potencial económico, ni el mismo nivel de desarrollo. La muerte de Kennedy selló su fracaso.

Como corolario, es de apreciar que los hombres que impulsaron el proyecto en cuestión desaparecerían del escenario hemisférico al poco tiempo. El presidente Kennedy sería asesinado en noviembre de 1963 y en la región, cinco años después de la firma del acuerdo, nueve presidentes habían sido derrocados por golpes de estado (Dabène, 1999: 185).

La posición argentina, de dar prioridad a los problemas de desarrollo económico por sobre los de seguridad, constituyó el eje de la política hacia Estados Unidos. Postura que fue basamento en las Conferencias de Cancilleres y en la XIII Asamblea General de las Naciones Unidas, durante la cual se ocupó un asiento en el Consejo de Seguridad.

La visita presidencial a Estados Unidos tuvo en su época y desde luego dentro del ámbito interamericano, cierta repercusión política. Porque se trataba de la primera visita oficial de un presidente argentino a ese país, sumado a los acontecimientos históricos recientes. Las dos entrevistas con Eisenhower, su discurso en el Capitolio, donde, como sostiene Florit asumió una tácita representación de América Latina en tiempos de lanzarse la Operación Panamericana (Florit, 151), se completó con la visita a la Bolsa de Comercio en Wall Street, a los Stockyard de Chicago con su conocido mercado de carnes y a la Ford Motor Company en Detroit. Etapas específicamente estudiadas por su relación estrecha con el interés comercial comprometido con cada rubro. Eisenhower retribuiría la visita a fines de 1960, en las postrimerías de su último mando.

Al año siguiente, en septiembre de 1961, se produjo la primera reunión de Frondizi con Kennedy, aprovechando la asistencia del primero a la XVI Asamblea General de las Naciones Unidas. La relación entre ambos mandatarios ha sido descripta como cordial y positiva pero con posiciones políticas e ideológicas sólidas y no siempre similares entre sí.

En suma, la relación con Estados Unidos comenzó a desplazarse del alineamiento casi irrestricto con esa nación a un planteo pro occidental pero realista y racional respecto del perfil que el país debía asumir en el contexto global.



Europa

La gira europea debe comprenderse como un instrumento coadyudante –y no el menor– de su política de desarrollo. No se trataron de meras visitas protocolares sino de una política con fin propio.

En su discurso de partida, reconoció que la subordinación y dependencia entre Estados atravesaba un franco proceso de mayor simetría, al menos en lo que a intercambios comerciales, científicos y políticos se refiere.

Se entraba de lleno en relación con el comercio exterior, en la liberalización del intercambio, con el funcionamiento de un mercado único de cambios, regulado por la oferta y la demanda, y con la casi nula intervención del Estado en la comercialización de los escasos productos que todavía se comerciaban.

En ese entonces comenzaban a desarrollarse procesos de integración de fuerte magnitud. A la Unión Europea de Pagos y a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, siguieron la Organización de Cooperación Económica, y en 1957, a partir del Tratado de Roma, el Mercado Común Europeo. Estas conformaciones de macro mercados aparecían como potenciales beneficios pero también como nuevos problemas. Eran libres en su perímetro interior, pero proteccionistas en la defensa de sus mercados internos, subsidiando la producción agrícola en detrimento de países como Argentina.

El viaje al viejo continente tenía similar propósito al realizado un año antes a Estados Unidos, la búsqueda de capitales, tecnología y mercados de consumo.

En Italia se buscó la consolidación y expansión a otros rubros de la inversión de capitales. En ese entonces la ENI poseía 300 pozos en perforación en la Patagonia, Metalcolor construía una planta siderúrgica en Córdoba, AGIP se ocupaba del refinamiento y distribución del gas líquido, etcétera.

Suiza, dentro de su plan de visita a Europa era un país de paso, pero indispensable por el peso que ésta tenía en las finanzas internacionales. En al Cámara de Comercio Argentina para Suiza resaltó la necesidad de mayor asistencia técnica y comercial.

Posteriormente, la segunda conferencia pronunciada en el Patronato de Francia ante un grupo de empresarios reunidos allí, atacó directamente el proteccionismo agrícola francés aunque sin una respuesta satisfactoria. Sí se logró una declaración conjunta con De Gaulle donde se comprometían al

fortalecimiento de la cooperación entre estas naciones en materia cultural y también económica.

De acuerdo al periodismo de la época, Frondizi ya había logrado un comunicado conjunto en Roma y París y procuraba otro en Bélgica para recomponer, el deterioro que habían causado a la economía argentina las políticas proteccionistas de la Comunidad Económica Europea.

En Bruselas se reunió con el presidente de la Comisión de la Comunidad Económica Europea, el profesor Hallstein, visita que realizó con asesores especializados. Frondizi explicó que las ventas argentinas no podían ser trabadas so pena de desmejorar el nivel de vida de sus connacionales, a lo que Hallstein expresó que, de bajar ese nivel disminuiría la capacidad de compra de maquinarias de los países de la Comunidad, tradicionales exportadores; y le solicitó la remisión de un embajador a la Comunidad, cosa que sólo Brasil había hecho hasta ese momento.

Su estadía en Alemania como en Holanda apuntó hacia la consolidación de la paz, la defensa de los Derechos Humanos y la exaltación de Corte Internacional de Justicia en la resolución de controversias internacionales por un lado, y por el otro, la necesidad de cortar el proteccionismo e incrementar el volumen de comercio, que ya era de gran magnitud, por ser éstos vías de acceso a terceros mercados.

La visita al Reino Unido, dada su gravitación histórica en la política nacional, fue preparada con antelación. Es de destacar que el comercio bilateral había disminuido notablemente desde el Convenio Andes de 1947.

Hacia fines de enero de 1960 el ministro de aviación, Duncan Sandys, visitó Buenos Aires con motivo de la reanudación de vuelos comerciales regulares, y poco después una delegación de petroleros para ofrecer equipos para YPF. En marzo de ese mismo año Argentina pidió formalmente a Gran Bretaña que arbitrase el pleito limítrofe sobre el canal de Beagle. Incluso, como antecedente inmediato de esta visita, el informe del canciller del ducado de Lancaster, al regreso de su gira latinoamericana, comprobaba el intercambio decreciente entre ambos países.

El Ejecutivo de Londres dispuso suministrar equipos y capitales que debían ser pagados después de 1961, cuando se lograra el autoabastecimiento petrolero e invitaba a que no se excediera en los reclamos a Israel por el caso Eichmann, considerando la figura de este último y del voto necesario del primero en las Naciones Unidas. Inglaterra necesitaba diversificar



mercados y encontraba propicio hacerlo a través de Argentina con toda Latinoamérica.

España importaba por la colocación de los excedentes norteamericanos a precio simbólico y con carácter de ayuda, dispuesto por la Ley N° 480, las restricciones que ambos países se habían impuesto.

El gobierno del doctor Frondizi destrabó el acuerdo pendiente con España por la construcción de una flota de cinco cargueros, dos buques mixtos de pasaje y carga, tres fluviales, un ferro barco, máquinas propulsoras y otras unidades a entregar en un plazo de tres años con un pago de dichas compras, una parte imputable a la operación comercial y otra al pago escalonado de la deuda.

La URSS, Israel y el resto del mundo

La preocupación del gobierno respecto de las relaciones con este sector del mundo era no perturbar el equilibrio internacional dentro del bloque occidental y, al mismo tiempo, impulsar el intercambio comercial con áreas no convencionales aplicando la política de mercados sin fronteras.

El proceso de desestalinización implicó una racionalización del modelo, especialmente en lo concerniente a la planificación y gestión comercial a escala regional, tratando de fomentar la cohesión dentro del bloque¹¹.

Los acuerdos comerciales entre Argentina y la URSS fueron posibles debido a dos aspectos relevantes: el deterioro del nivel internacional de los términos de intercambio para las economías primario-exportadoras y el crecimiento en los niveles de consumo de los países del Este.

La necesidad de colocar saldos exportables en los países del Este dio lugar a la Misión Ondarts, subsecretario de comercio. Aunque desde las propias fuentes oficiales se trató de soslayar el significado del viaje, éste tenía objetivos muy claros: la necesidad de abrir mercados para las exportaciones argentinas y de carácter permanente y la posibilidad de que la URSS, Checoslovaquia, Polonia y la República Democrática Alemana proporcionaran materiales y equipos técnicos necesarios, como así también combustibles a YPF.

11. En términos de política exterior, Khrushchev acuñó una expresión utilizada para explicar este período de la Guerra Fría: "coexistencia pacífica"

Producto de dicha misión, en el discurso del 26 de julio de 1958 se anunció el ofrecimiento efectuado por el gobierno soviético de un crédito de 100 millones de dólares para el suministro de equipos, maquinarias y herramientas para la industria petrolera estatal.

El convenio, suscripto el 27 de octubre de dicho año, establecía que la URSS proveería dichos elementos, mediante un crédito de 100 millones de dólares a pagar en 10 años, a un interés del 2,5% anual, con reembolsos a partir del tercer año de efectuadas las primeras entregas.

La misión encabezada por Liceaga concretó compras durante su estadía a cuenta de dicho crédito por 32 millones de dólares que, revisados por YPF, quedaron reducidos a menos de 30 millones. Si las compras no superaron dicha suma fue porque YPF desechó toda posibilidad de ulteriores compras bajo la excusa de que éstos no se adaptaban a las técnicas de YPF.

Si bien el Protocolo Adicional –firmado y ratificado en 1960– a dicho convenio permitía utilizar este mismo crédito para la adquisición de equipos para el desarrollo vial, la minería, etcétera. tampoco se efectivizó completamente, pues pasaron los plazos fijados sin que se utilizaran los saldos disponibles.

En definitiva, Argentina restringió su comercio con el mercado socialista debido a las fuertes presiones movidas por intereses ideológicos y económicos, tanto de carácter nacional como internacional.

Con respecto a Cercano y Lejano Oriente el gobierno desarrollista tuvo clara conciencia del estado de conflicto imperante, pero al mismo tiempo consideraba que los conflictos ideológicos estaban destinados a ceder ante la necesidad de entendimiento de las grandes potencias. Las necesidades económicas se sobrepondrían rápidamente a los antagonismos políticos.

El 26 de noviembre de 1961 inició su viaje a Oriente. El mismo respondía a invitaciones oficiales de Canadá, India, Tailandia y Japón, aunque en el transcurso de la misma se detuvo en Atenas, Hong Kong, Honolulu, San Francisco, Nueva Orleans y Puerto España.

El objetivo del viaje era producto de la realidad internacional; la emergencia de las naciones de Oriente y sus mercados, prácticamente abandonados por el país. La promoción del desarrollo interno y su proyección externa constituyó el elemento más dinámico de su viaje.

Recién al asumir la presidencia Arturo Frondizi, las relaciones con Israel tomaron un rumbo más solícito, se actualizaron los acuerdos en vigor y se



firmaron otros. Así en marzo de 1958 se firmó un nuevo Convenio Comercial y Financiero, que sustituía al de 1957, y establecía entre sus principales medidas: facilidades para el intercambio de mercaderías, respetándose las leyes vigentes a respecto en cada Estado; el transporte de las misma, preferentemente, en buques de bandera nacional, etcétera. Este convenio fue la puerta de entrada para otros subsiguientes como el firmado el 29 de noviembre de 1960.

Por otra parte, con motivo de la celebración del sesquicentenario de la Revolución de Mayo asistieron numerosas delegaciones extranjeras, entre ellas la de Israel. Al regresar a su país y en un avión oficial, se llevaban secuestrado al criminal de guerra nazi Adolf Eichmann, responsable de la aplicación de la “solución final”.

Este episodio marcó en sus inicios un breve distanciamiento en las relaciones bilaterales cuyas proyecciones llegaron al marco de las Naciones Unidas. Se presentó un proyecto de resolución que contenía dos principios básicos: el primero, la afectación de la soberanía de un Estado miembro; el segundo, era que el Consejo de Seguridad debía requerirle a Israel que le otorgara a nuestro país la adecuada reparación que contenía las normas de la Carta. El gobierno de Israel nunca otorgó la reparación mencionada y tiempo después una declaración conjunta finalizó el inconveniente.

Política en el Atlántico Sur

Como ocurrió con regularidad desde que lo hiciera por primera vez Manuel Moreno, el gobierno de Frondizi reiteró al Reino Unido en los años de su gobierno, el reclamo por la devolución de las Islas Malvinas.

La formalidad indispensable para hacer saber nuestros sentimientos e intereses se centró en que el archipiélago de Malvinas es parte integrante de los territorios preantárticos, que el acuerdo se debe buscar por la vía bilateral y se debe armonizar los intereses en el área; sin embargo, fue totalmente inocuo en sus resultados.

Durante los años 1957 y 1958 tuvo lugar el “año Geofísico Internacional” promovido y organizado por las Naciones Unidas y apoyado decisivamente por las superpotencias. Dentro de este contexto, en el cual funcionaba el Comité Especial para las Investigaciones Antárticas, se negociará el Tratado Antártico.

La posición argentina al suscribir el Tratado se sustentó en: respeto de nuestras reivindicaciones territoriales, utilización del área con fines pacíficos y de cooperación científica, prohibición de operaciones militares de cualquier tipo, prohibición de ensayos nucleares y depósito de desechos, congelación de las pretensiones territoriales sobre la zona al 1 de enero de 1957.

El fin de su gestión

Casi ocho meses después de la renuncia de Quadros en Brasil, las fuerzas armadas nacionales depusieron al presidente en ejercicio Arturo Frondizi, quien gobernaba desde 1958.

Su base electoral, al igual que la de Quadros, llegaba más allá del propio partido, básicamente por el apoyo de los peronistas declarados fuera de la ley a partir de 1955. El pacto con Perón le había permitido acceder a dichos sectores; puesto que, elaborado antes de las elecciones, ofrecía un programa de legislación social, nacionalismo y control de la industria pesada por el Estado, pero ya en ejercicio, el presidente electo llevó a la práctica su propia concepción económica y política, y de alguna manera hizo lo opuesto a lo prometido.

Al reclamo de los trabajadores, se le respondió con la intervención del Ejército para sofocar huelgas. La austeridad financiera limitó el consumo, y los empresarios se molestaron por las restricciones crediticias. En su esfuerzo por abrirse camino entre los grupos de interés, se enemistó con la mayoría. Para obtener el apoyo de la Iglesia Católica, colocó las instituciones educativas privadas confesionales a la par de las estatales. Para obtener respaldo, devolvió el control de los sindicatos a los dirigentes peronistas electos y, con esta medida, generó un gran malestar en el ejército.

Respetando la postura que había mantenido de cara a su política exterior, siguió una tendencia similar a la de Quadros, no intervención hemisférica y neutralidad hacia Cuba, lo que generó el recelo de los conservadores anticomunistas e incrementó la disconformidad de las Fuerzas Armadas.

En las elecciones de marzo de 1962, Frondizi permitió que el peronismo se presentase abiertamente, utilizando su sigla partidaria tradicional. Éste ganó con el 35 % de los votos, más que el partido frondizista (28 %) y obtuvo 45 de los 86 diputados en la Cámara y de las 14 provincias. El Ejército obligó a Frondizi a impedir que Framini, dirigente obrero, electo gobernador de la



provincia de Buenos Aires, tomase posesión de su cargo. A su vez, el ejército se dividiría en dos grandes tendencias: la de quienes impulsaban un golpe directo y la de quienes, simplemente, querían que Frondizi respondiese a sus directivas. Al colaborar con el ala militar opuesta, se trató de detener la conspiración creciente de los sectores antiperonistas, y de los jefes militares, especialmente de la Marina. En esta disputa de posiciones, los militares constitucionalistas perdieron.

El 29 de marzo de 1962, Frondizi fue arrestado en la residencia presidencial por funcionarios militares y detenido en la Isla Martín García. La Suprema Corte investió como presidente a José María Guido (presidente del Senado y sucesor constitucional). Los militares justificaron su acción con lo que habría de convertirse en una línea normal de todo el hemisferio: “necesaria para mantener los procedimientos democráticos”¹². El 1 de marzo de 1963 sería trasladado a Bariloche y su liberación final se produciría el 7 de julio de dicho año.

Según Potash (1985: 37), los comandantes militares ya habían preparado los decretos de intervención de las provincias y municipios, la anulación de las elecciones del 18 de marzo y la aplicación de la Ley Marcial. Para evitar la mala imagen de un país gobernado por un presidente no votado, se le pidió al ministro de la Corte, el jurista Julio Oyhanarte, que se ejecutase la Ley de Acefalía N° 252, en cuyo caso le correspondía la presidencia al presidente provisional del Senado.

12. Para ampliar, véase: Potash, Robert (1985) *El ejército y la política argentina*. Buenos Aires, Hispanoamérica; Rouquie, Alain (1981) *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Buenos Aires, Emecé.

CAPÍTULO IX

EL PRIMER LINEAMIENTO AUTOMÁTICO (1962-1963)

Alejandro Simonoff

La detención y encarcelamiento de Arturo Frondizi por parte de las Fuerzas Armadas, determinó la caída de su administración. La falta de acuerdo entre éstas sobre el futuro gobierno, llevó a ciertos titubeos iniciales pero finalmente se optó por mantener la continuidad institucional, permitiendo la asunción de un civil, José María Guido como presidente a fines de marzo de 1962.¹

A pesar que uno de los objetivos del golpe era el combate al comunismo –el otro era la supuesta corrupción administrativa–, le costó varios días de zozobra lograr el reconocimiento de Washington que tuvo efectos en la situación política interna (Cisneros y Escudé: 1999, XIII, 347-354).

Esta falta de reconocimiento, los crecientes rumores de un nuevo golpe y la sensación de vacío político convergieron en un enfrentamiento entre los miembros del Ejército conocido como “azules y colorados”. Los primeros eran profesionalistas y estaban encabezados por Onganía que era el Comandante en Jefe del Ejército, y los segundos representaban al antiperonismo que “se identificaba con la ilusión de un retorno a la situación de 1943”. Pero estas diferencias no implicaron “modificaciones sustantivas” entre ambos, aunque la facción azul:

1. Este era presidente del Senado, segundo en la línea sucesoria, tras la renuncia de Alejandro Gómez a la vicepresidencia en desacuerdo con la política petrolera del desarrollismo.

intuyó que la herencia dejada por el “desarrollismo” era significativa, que la sociedad argentina había cambiado y que las Fuerzas Armadas debían ajustar su comportamiento a esa flamante complejidad. (Portantiero: 1977, 540)

El triunfo de este grupo, significó un alejamiento temporal de las prácticas tutelares que los militares venían ejerciendo sobre la política, cosa que a partir de 1963, ante el cambio de situación, generaron una profundización de esta tendencia (Cavarozzi: 1997, 40-41).

La política exterior en este gobierno estuvo conducida por tres cancilleres: Mariano Drago (hasta 30 de abril de 1962), Bonifacio del Carril (hasta 5 de octubre de 1962) y Carlos Muñiz (hasta la finalización de la gestión).

El lineamiento principal de este gobierno de facto estuvo signado por la búsqueda del alineamiento con Washington que quedó plasmado en la expresión del Ministro de Relaciones Exteriores Bonifacio del Carril en la Asamblea General de Naciones Unidas: “Estamos con Occidente, porque somos Occidente”. (Del Carril, 1996, 173)

La prueba para este lineamiento fue la crisis de los misiles en Cuba. Aquí el gobierno abandonó la política de conciliación y equilibrio impulsada por Frondizi, ya que no dudo en ajustar su agenda a la política de Estados Unidos en nombre de la solidaridad hemisférica.²

Ante este suceso en octubre de 1962, el Canciller Muñiz apoyó la convocatoria de consulta de la OEA para convocar al TIAR y los países latinoamericanos acompañaron totalmente la sanción del bloqueo a Cuba. Este hecho se fundamentaba en que una guerra involucraría a todos los países de la Tierra y no había lugar para la neutralidad. Existía una amenaza soviética, esta posición ponía en peligro la vida democrática y alteraba el equilibrio estratégico (Aja Espil: 1996, 118). Por ello además se enviaron dos destructores de la marina argentina, el Rosales y el Espora, para contribuir con el bloqueo. Este fue uno de los puntos más álgidos de la guerra fría:

El apoyo latinoamericano fue decisivo para la batalla diplomática y la Argentina actuó antes que ningún país para ponerse del lado de los Estados Unidos, por primera vez

2. La crisis de los misiles es uno de los puntos más álgidos de enfrentamiento entre las superpotencias y que tuvo que ver con la instalación de rampas para cohetes militares soviéticos en Cuba, que en la percepción norteamericana puso en peligro su seguridad.



desde 1945, con el apoyo de dos unidades de su Marina de guerra. El reconocimiento de Kennedy por el apoyo recibido de la Argentina fue enorme. (Puig, 1983: II, 96)

Este acto fue trascendente, ya que cambió una posición histórica de la Argentina, la neutralidad. El apoyo dado por el país en ese conflicto marcó el primer alineamiento automático en nuestra relación con Estados Unidos.

Desde el gobierno de Arturo Frondizi se habían tomado las primeras medidas para jerarquizar y profesionalizar el servicio exterior, “bajo un sistema de mérito” para ocupar “los puestos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas exteriores” (Milenky, 1978, 81). Aunque finalmente, en el gobierno de Guido se fundó el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN) bajo el auspicio del entonces Canciller Carlos Muñiz, por medio del Decreto-Ley N° 2707 y del Decreto N° 2708 que reglamentó su funcionamiento. Los dos motivos más relevantes para su creación fueron:

- La necesidad de profesionalizar nuestro servicio exterior mediante exámenes de admisión rigurosos.
- Capacitación académica y técnica para el desempeño de las funciones diplomáticas y consulares. (Aja Espil: 1996, 185)

El ISEN fue desde entonces un organismo que dependiente del ministerio de Relaciones Exteriores, cuyo fin ha sido la selección, formación y capacitación de los miembros del Servicio Exterior de la Nación.

Este gobierno de facto se planteó como una transición, aunque intentó prolongarse propiciando una fórmula política entre Zavala Ortiz y Onganía, como una salida electoral del régimen propuesta que fracasó.³ Tras esto, Guido llamó inmediatamente a elecciones, sin solucionar el alejamiento del peronismo del juego político.

Dentro del radicalismo se formalizó la candidatura a presidente de Arturo Illia, quien representaba al sabatinismo, frente a la decisión del balbinismo, que declinó llevar nuevamente a su líder a una elección presidencial.

3. Luego, Zavala Ortiz intentó primero ser vicepresidente de Illia y después ministro de Economía, pero finalmente fue designado Canciller de ese gobierno.

CAPÍTULO X

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ARTURO ILLIA: EL KRAUSISMO RENOVADO¹ (1963-1966)

Alejandro Simonoff

El gobierno de Arturo Illia fue un gobierno débil e inestable², con evidentes conflictos internos y externos para definir y ubicar a la Argentina en la Guerra Fría. En ella encontramos: por un lado, desarrollos de los planteos elaborados por el radicalismo durante sus primeras presidencias –donde aparece una forma de autonomismo difuso–, y sus adaptaciones de entreguerras y la última posguerra (estrategia multipolar y de no alineamiento para poder construir una estrategia autonómica); y también, alguna flexibilización del principio de no intervención –piedra angular de la relación política con Washington–, la problemática norte-sur, etcétera. Sus características más sobresalientes fueron la búsqueda del principio de seguridad económica, la integración con los vecinos, la negociación con Inglaterra por Malvinas, el tratamiento del principio de no intervención y su carácter asimétrico en la relación con los Estados Unidos.

Para ello analizaremos las creencias de los gobernantes, el sistema de toma de decisiones y la utilización y creación de recursos nacionales para

1. Para la confección de este apartado hemos utilizado Simonoff (2003 y 2007).

2. Arturo Illia asumió la Presidencia de la Nación el 12 de octubre de 1963 tras una elección en donde las tres fuerzas políticas con mayor caudal electoral obtuvieron los siguientes resultados: la UCRP un 25%, la UCRI un 16% y UDELPA algo más que un 7%; los votos en blanco totalizaron un 20% –por la proscripción del peronismo– pero obtuvo con una definición contundente en el Colegio Electoral de 270 contra 194 votos de otros candidatos.

que nos ayuden a comprender la política exterior argentina del gobierno de 1963 a 1966.

Creencias de los gobernantes

Discursivamente observamos que los principios sobre los que Illia sustentó su política exterior estuvieron vinculados al idealismo, planteados en la plataforma de la UCRP. En ella notamos dos ideas fuerza que están presentes: una, el sentido “americanista” de la política exterior; y la otra, la tarea “de construir un mundo libre y democrático” (Álvarez Guerrero, 1990: 145). La primera de ellas fue de larga data en las plataformas y los gobiernos de la UCR, es decir una amplia apertura, fundamentalmente, hacia los países de América Latina. Con respecto a la segunda, si bien reconoce una tradición profunda en la UCR —e incluso de marcada por la influencia krausista³— debe ser interpretada también en el marco de la Guerra Fría como una adhesión a los valores de Occidente.

El sentido americanista y la tarea de construir un mundo libre y democrático deben ser leídos en los parámetros no sólo políticos sino también económicos dentro de los cuales el Presidente diseñó su política exterior. Para él, la paz

ya no consiste sólo en el equilibrio de poder de las grandes potencias, sino también en dar a las naciones sin desarrollo las oportunidades y los medios para hacer desaparecer la tremenda humillación de su desigualdad y de la miseria en que viven sus habitantes. (Illia, 1963: 72)

Pero también existieron elementos que hicieron del discurso de Illia innovador en cuanto a la problemática Norte-Sur, sustentado en la expansión del comercio internacional y en la integración económica regional. Y precisamente esta definición del problema principal de la política exterior argentina llevó a crear desavenencias con quiénes priorizaban la puja estratégico-militar, Este-Oeste. La lectura idealista se aproximó a la autonomía como lo muestran los “lineamientos” (vigencia de los derechos humanos, institucionalización de la democracia y la redistribución del ingreso mundial como fuentes para la consolidación de la paz) y las “convicciones básicas”

3. Un dato significativo fue que Zavala Ortiz en sus escritos no hizo ninguna referencia a esta influencia.



(igualdad de los estados como el verdadero conocimiento y fuente de criterios de justicia) de la administración radical como lo sostiene Baquero Lezcano (1983: 1-7).

Estos elementos fueron de un claro fundamento principista que estructuraron la política de Illia sobre parámetros como el multipolarismo político y económico que “representaron un idealismo mucho más cercano a la realidad de lo que sucedía en el mundo que a la superación de los condicionantes que soportaba como poder doméstico” (Miranda, 1994: 2-3).

Desde la campaña electoral los temas económicos como los contratos petroleros de Frondizi, los relacionados con el alejamiento de las políticas impuestas por organismos financieros internacionales, marcaron el tono nacionalista de su campaña. Illia era coherente con su orientación partidaria, el sabattinismo, de tradición yrigoyenista. Estos elementos, junto con los esbozados en la plataforma, fueron los que dieron consistencia a la política exterior de ese gobierno. La designación de Miguel Ángel Zavala Ortiz –un unionista– como canciller, hizo sospechar que su relación con el mundo no iba a seguir el rumbo de la campaña.⁴

Con respecto al tercer aspecto, el radicalismo siempre se definió como un partido de políticas principistas y racionales, generalmente categorizada como idealista.⁵ Tareas como el mantenimiento de la paz, el desarme, la vigencia de los Derechos Humanos, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la igualdad jurídica de los Estados, el derecho al desarrollo tuvieron un lugar importante en la agenda.⁶

4. La puja entre alvearistas o unionistas y sabattinistas se remontaba a la década del treinta. En el caso de la política exterior estos movimientos expresaban lineamientos opuestos, mientras los primeros tuvieron criterios pragmáticos en política exterior, en cambio los segundos eran idealistas. En la Segunda Guerra Mundial los unionistas estaban a favor de la intervención, los sabattinistas no, siguiendo las ideas neutralistas del yrigoyenismo. E incluso durante la Guerra Fría estas controversias se extendieron a un sinnúmero de situaciones como la aprobación parlamentaria de las Actas de Chapultepec (1946), el Tratado Interamericano de Asistencias Recíproca (1950) o la cuestión cubana (1961-2). Estas tensiones se reflejaron en varias discusiones que ocurrieron durante la gestión entre el Presidente y su Canciller aunque también coincidían en la política americanista. Para más información al respecto véase Simonoff (1996 y 2007).

5. La influencia idealista fue muy fuerte en el radicalismo, sobre todo por el pensamiento krausista. Véase a Álvarez Guerrero (1983) y Simonoff, A. (1996).

6. Cabe señalar que en este trabajo nos referimos centralmente al concepto de no intervención, ya que su violación afecta a otros principios. Varios gobiernos radicales, como el de Yrigoyen e Illia enfrentaron intervenciones norteamericanas en la República Domini-

Illia, fiel al idealismo, rescató a la paz como principal valor en las relaciones entre los pueblos, pero ésta tiene un valor político y económico a la vez. A diferencia de Yrigoyen para quien la paz era un valor fundamentalmente político, producto de sus lecturas krausistas, en Illia encontramos una profundización del planteo al incorporarle un lado económico, sin el cual la armonía universal resultaba incompleta. Por el lado político, el equilibrio entre las Grandes Potencias fue una preocupación permanente en la Guerra Fría, pero además era necesario un equilibrio económico entre los países pobres y ricos –planteo novedoso en el discurso radical–. En este punto se delineó el interés nacional basado en un desarrollo económico sustentable.

El sistema de toma de decisión

De acuerdo a Milenky, en el modelo decisorio argentino de los cincuenta hasta los setenta, existían tres esferas concéntricas que estructuraron la acción de los gobiernos. En una primera esfera, o círculo interno, este autor ubicó al “Presidente, sus consejeros personales, el Canciller, el ministro de Economía, y los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas”; en una segunda esfera, o círculo de influencia, situó a la burocracia del ministerio de Relaciones Exteriores, los tecnócratas del ministerio de Economía asignados a la política económica exterior, y los representantes de aquellos grupos económicos favorecidos por la acción de gobierno que fueron política e ideológicamente compatibles con el equipo gobernante; y finalmente, el círculo periférico, en el que relegó a “los grupos de interés desfavorecidos, los medios de comunicación, el Congreso, y los partidos políticos” (Milenky, 1978: 51-2). Dado el sistema de creencias en el cual Illia estuvo inmerso –el liberal, en un sentido amplio del término–, debemos realizar algunos ajustes a este modelo: las Fuerzas Armadas pasaron del círculo interno al de influencia⁷ y las Corporaciones (tanto empresariales como sindicales)

cana (1922 y 1965), o Alfonsín en el caso de Nicaragua (1981-1989) e hicieron valer este principio aunque no de la misma forma.

7. El triunfo de la UCRP, más cercana a los colorados, hizo pensar en un relevo de los altos mandos, vinculados con los azules, pero finalmente la decisión de no producir cambios, por un respeto institucional, llevó a que las relaciones del gobierno con las Fuerzas Armadas, si bien no eran “cordiales al extremo”, tampoco presentaron en un principio, “animosidad



se colocaron en la última esfera, ya que, como señala Halperín Donghi, el gobierno estaba tan alejado de las corporaciones como de las asociaciones sindicales (Halperín Donghi, 1983: 141).

Los recursos nacionales o instrumentos de la política exterior

La construcción de los instrumentos tuvo dos aspectos que no podemos dejar de lado, el conflicto interno y las relaciones con Estados Unidos marcan la relación de Argentina con el mundo en esa instancia. El conflicto interno llevó a variaciones en la percepción de la relación exterior del país y de la autonomía a la inserción, a medida que los ciclos políticos y económicos lo permitían. A esto hay que sumarle una presión cada vez más obsesiva de Estados Unidos por la alineación regional y su intervención en los asuntos internos que complicó al primer término.

Para disminuir la relación asimétrica con Estados Unidos, la política exterior de Illia articuló varios ejes geográficos: las búsquedas de estrategias compensadoras con Europa Occidental y el Bloque Socialista; y estrategias horizontales con aquellos países con iguales capacidades y potencialidades, como los de la Región y del Tercer Mundo; promover el derecho al desarrollo y la política territorial.⁸

La política americanista

Toda política autonomista plantea que América Latina debe ser su prioridad en una política exterior⁹, la política exterior de Illia, no fue la excepción. Aunque aquí se observó una tensión, como lo apunta García del Solar entre la concepción Norte-Sur y la bipolaridad estratégico-militar (García del Solar, 1996: 196). Este punto de tensión se reflejó en la visión

pero una parte de ellos empezaron a preocuparse por la eficacia de la administración, aunque esta preocupación no se relacionaba de manera estricta con los asuntos militares” (Potash, 2001, I, 184-5).

8. Estas categorías de los tres ejes (asimétrico, compensador y horizontal), las tomamos de Roberto Russell (2001, 122).

9. Cabe aclarar que desde épocas muy tempranas el radicalismo puso a América en un alto perfil en su agenda exterior, diferenciándose de los grupos conservadores que privilegiaba *exclusivamente* a Europa. Yrigoyen pensaba que nuestros países “no deben permanecer aislados unos de otros [...] sino congregarse a efectos de uniformar opiniones y coordinar en lo posible el pensamiento común en la situación por la que atraviesa el mundo” (Yrigoyen, 1951, II: 91-2).

idealista y autonomista del Presidente y la más occidentalista del Canciller. Existieron temas en donde ambos confrontaron, como la anulación de los contratos petroleros, la acción norteamericana en Santo Domingo, o la visita del Canciller a Vietnam¹⁰, etcétera. Estas actitudes pueden llevarnos a pensar que la diplomacia radical era vacilante producto de “tensiones partidarias insuperables”. (Rouquie, 1982: 227-8)

Esta vacilación puede ser analizada estructuralmente, como lo hizo Puig, quien señaló que ese gobierno osciló entre la dependencia nacional, con el apoyo a la intervención estadounidense en la República Dominicana, y la autonomía heterodoxa con la anulación de los contratos petroleros (Puig, 1988: 35).

El privilegio regional ocupó un lugar singular dentro de una estrategia de comercio exterior y desarrollo. Esta tuvo dos caminos: uno bilateral con acuerdos de complementación económica, como los seguidos con Bolivia, Paraguay, Brasil y Chile; el otro multilateral en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.

En el caso del país del altiplano giraron en torno a dos cuestiones: 1. a las políticas hacia los inmigrantes de ese país en el nuestro; y, 2. la firma de las Actas de la Paz en donde se le concedía a Bolivia un puerto franco en Barranqueras, la salida al mar por los ríos Paraná y de la Plata, la asistencia argentina para la navegación fluvial y lacustre, y la explotación conjunta de las minas de Mutún. Para profundizar la integración física se inauguró en

10. Luego de la asistencia del Canciller Zavala Ortiz a la reunión del ESCAFE (Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente) realizada en Japón en 1966, que tenía como objetivo “proseguir las relaciones y lograr que este gran mundo asiático lleno de habitantes, de culturas milenarias, de riquezas inmensas se vincule más y más a nuestra América Latina” (Zavala Ortiz, 1967, 51). Este viaje continuó con una escala en Vietnam del Sur, que estaba en pleno conflicto con el Norte con presencia militar norteamericana. Esta visita de Zavala Ortiz fue tomada como un gesto “de adhesión a la política norteamericana en esa región que contrastó con la visión “pacifista” de Illia, quien criticaba la guerra de Vietnam”. (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 386-7).

Aunque para Zavala Ortiz: “La decisión de Argentina está hace tiempo tomada en Naciones Unidas, en el Consejo de Seguridad. Ha sido expuesta con claridad nuestra preocupación por la guerra revolucionaria y que lo que ocurre en Vietnam no es un problema interno, sino un proceso internacional llevado a cabo por la agresión subversiva” (Zavala Ortiz, 1967, 245).

En este caso, como en los vistos en América latina para el Canciller, en los conflictos internos donde la Guerra Fría se hizo presente, era necesario tener un posicionamiento abiertamente pro-occidental y pro-norteamericano.



1965 el servicio ferroviario entre Buenos Aires y Santa Cruz de la Sierra y la carretera Tarija-Bermejo.

En el caso de Paraguay, la relación giró en torno a la instrumentación de un acuerdo económico. Por ese motivo se suscribió el acta de Buenos Aires donde se otorgó la libre navegación de los ríos Paraná y de la Plata para los buques paraguayos, además de la proyección de obras de infraestructura que vinculasen más a los países.¹¹

Las relaciones con Brasil fueron cordiales, pero menos importantes que durante la época de Frondizi, aunque el Canciller señaló:

mantuvimos una interrumpida corriente de consultar sobre los más importantes problemas americanos y, en cada reunión, procuramos ponernos de acuerdo. Aunque ello no ocurrió siempre. (Zavala Ortiz, 1967, 31)

Ejemplo de los acuerdos son la acción de Brasil frente al operativo retorno de Perón o en el tratamiento del tema nuclear en México y las divergencias estuvieron, por ejemplo en el caso dominicano.

A pesar de los inconvenientes fronterizos con Chile, existió una excelente relación personal entre los presidentes, lo que permitió llegar a plantear la posibilidad de avanzar en la construcción de un proceso comunitario a través de la Comisión Especial de Coordinación que debía “estudiar el comercio, la complementación industrial y la integración económica” (Zavala Ortiz, 1967: 33).

Como los gobiernos civiles anteriores, el de Perón y el de Frondizi, Illia buscó un socio privilegiado. A diferencia de ellos, que habían optado por Brasil, la administración radical eligió a Chile, lo que permitió además mejorar el posicionamiento regional, sobre todo frente a Brasil. Esto originó un interesante equilibrio en la región, lo que muestra, una vez más, un pragmatismo muy acertado (Simonoff, 2007: 109-110).

La proyección multilateral tuvo dos aspectos uno económico y otro político, en dónde se buscó aumentar los márgenes de autonomía. Para el gobierno de Illia, el ámbito multilateral económico era una acción privilegiada. La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) era un instrumento importante de esta política. Por eso esta organización, para el Canciller, no debía ser:

11. Como en el caso boliviano se buscó crear los mecanismos que contribuyeran a terminar con su mediterraneidad.

un mero instrumento de negociación comercial, sino que tendrían que ser un mecanismo de complementación y desarrollo industrial, con vistas a formar industrias con niveles de eficiencia y de costos competitivos en el orden internacional. (Zavala Ortiz, 1967, 15)

Por eso esta Organización debía ser el origen de un proceso comunitario en donde:

la integración es la solución de nuestras nacionalidades comprimidas por el subdesarrollo y por las estructuras actuales del comercio mundial en el cual los ingresos se distribuyen sin equidad, sus grandes mercados funcionan con discriminaciones y los términos del intercambio siempre tienden a desfavorecer los precios de los productos primarios. (Zavala Ortiz, 1967: 17)

Para el logro de estos objetivos el gobierno propuso crear organismos permanentes como un Consejo de ministros de Relaciones Exteriores, además de un foro con representación de empresarios y sindicalistas, e instituir la colaboración de los parlamentos para estudiar y considerar los temas de la ALALC para avanzar hacia un proceso de integración.

Pero además, para reforzar esta acción multilateral, se tomaron medidas que distinguían en el comercio exterior a los miembros de la ALALC del resto del mundo (Cisneros y Escudé, 1999, XI: 134).

Estas acciones marcaron cómo el proceso de integración regional era relevante para el gobierno de Illia en la construcción de una salida económica para el país, aspecto en el que se diferencia de Frondizi.

Desde lo político se bregó por hacer de América Latina una

fuerza internacional de cada uno de nuestros países y el ámbito natural para el desarrollo de nuestras economías sin buscar hegemonías y ofreciéndose a “contribuir a la solución de los problemas de nuestros hermanos” (Illia, 1964, 12)

En 1964 se trabajó en la necesidad de reformar la OEA sobre tres lineamientos básicos: 1. demostrar el rol imprescindible de la organización para la vigencia de la democracia, la seguridad, la paz y la integración;¹² 2. mejorar sus mecanismos institucionales y 3. ampliar sus objetivos en relación con el orden económico y social, la solución pacífica de controversias y la protección de los derechos humanos. De ahí la propuesta realizada en

12. Un ejemplo de ello fue la propuesta del Canciller de la revisión del principio de no intervención en el caso venezolano, donde estos elementos aparecen como la antítesis de la exportación revolucionaria realizada por Castro.



la Reunión de Río de 1966 ya que para el gobierno radical las tensiones en la región eran el producto de su atraso económico.

La idea era que esta organización se convirtiera en un mecanismo útil a la región, para que sea un “instrumento regional indispensable” y contribuya “al mejoramiento de sus mecanismos con iniciativas recomendadas por la experiencia”(Illia, 1964: 10).

Dentro de este marco multilateral, pero fuera de la OEA, se impulsaron los Acuerdos de la Cuenca del Plata (1966), motivo por el cual se invitó a Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay con el objetivo de alcanzar la complementación económica y la solución de los problemas de límites por medios pacíficos, como así también utilizar el ámbito multilateral para mejorar la capacidad negociadora de Argentina con Brasil (Lanús, 1984, II: 20). Para el Canciller, la realización de esta propuesta “sería un grato acontecimiento para la amistad e integración americana el poder mostrar a nuestros hermanos continentales el empeño que anima a los países de la Cuenca” (Zavala Ortiz, 1967, 186).

La relación con Estados Unidos

La relación con Estados Unidos debemos evaluarla en los aspectos económicos y políticos. Existe un esquema de relación asimétrico similar al expresado por los teóricos del autonomismo de los ochenta y noventa. Mientras en el plano político prevalecen las ideas de cooperación y acercamiento, en lo económico son de confrontación.

Si bien el carácter asimétrico de la estrategia de relación con Estados Unidos no fue novedoso, ya que tanto Perón como Frondizi lo habían intentado. Sí lo fue en los términos en que fue encarado, ya que existiría cierta flexibilización de las posturas políticas, como el caso dominicano generando un fuerte debate dentro y fuera del gobierno.

Un ejemplo de lo primero se evidencia en la reforma propuesta en la Carta de la OEA por el problema de Venezuela¹³ y la actitud adoptada frente

13. En 1963 el gobierno venezolano detectó en sus costas armas de procedencia soviética y checoslovaca cuyo destino, se especuló, eran las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de ese país. Esto motivó la denuncia del presidente Betancourt ante la OEA y el TIAR, que envió una comisión investigadora que confirmó que esas armas provenían de Cuba y que tenían como fin proveer a la FALN. La aparición de este arsenal deterioró las relaciones cubano-venezolanas que habían sido solidarias tras la revolución castrista.

a la intervención en Santo Domingo, donde el gobierno tuvo gestos hacia la administración norteamericana. Aunque, como veremos, esta posición no contentó a los sectores más definidos con el alineamiento como los militares. Estos adoptaron la Doctrina de la Seguridad Nacional como una forma de aproximarse a las posiciones del país del norte.¹⁴

La anulación de los contratos petroleros

Desde el punto de vista económico una medida que generó rispideces con Estados Unidos fue la anulación de los contratos petroleros firmados por Frondizi. La orientación ideológica de Illia y los contenidos de la plataforma de 1963, que en su punto tercero indicaba que uno de los objetivos del radicalismo del pueblo era “recuperar los resortes fundamentales de la economía, comprometidos por la actual política petrolera, eléctrica

En la reunión de Cancilleres convocada para tal fin, varios países de América rompieron relaciones diplomáticas con Cuba, ya que aquella acción fue tomada como una violación al principio de no intervención. Si bien la Argentina se abstuvo de adherir a las sanciones, Zavala Ortiz consideró que “exportar la revolución y mantenerla viva era un acto de intervención y beligerancia” (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 406). Esta posición implicó una resignificación del principio de no intervención que llevó al gobierno radical a declarar que seguía “fiel al principio tradicional de no intervención [y que] ha condenado la intervención del gobierno cubano en Venezuela y ha excluido toda posibilidad de su intervención en los asuntos de Cuba” (Zavala Ortiz, 1967: 199).

Pero además Argentina propuso que era necesario “advertir al gobierno de Castro que, en lo sucesivo, la agresión subversiva, que llevase a cabo sería considerada como ataque armado, dejando abierto el derecho de legítima defensa individual o colectiva” (Zavala Ortiz, 1967: 23).

En este conflicto se ve claramente la posición pro-occidentalista del Canciller, ya que a partir de ese momento cualquier acción cubana de apoyo a un movimiento subversivo sería tomada como una agresión con la consecuente respuesta bajo el principio de la legítima defensa.

14. El inicio de este posicionamiento castrense estuvo dado por el discurso pronunciado por el general Onganía en 1964 en la Academia Militar de Westpoint, que fue tomado como la adhesión del Ejército a esta doctrina, que se sustentó en que la Revolución Cubana modificaba el escenario internacional y en él “las Fuerzas Armadas argentinas deberían defender la legalidad hasta cierto límite: ese límite estaba fijado en el momento en el que el libre juego de las instituciones constitucionales amenazara las instituciones fundamentales de la Nación y su estilo de vida occidental y cristiano”. Esta situación en cuanto a la aceptación de una democracia condicionada provocó el enfrentamiento con las Fuerzas Armadas, el cual se intensificó a raíz del relevo de Onganía por Pistarini ocasionando el deterioro de las relaciones del Gobierno con ellas (De Riz, 2000: 33).



y monetaria.” (Álvarez Guerrero, 1990: 145), anunciaron el fin de esta medida.

Sin embargo, para la toma de decisión en el gobierno se suscitaron varios debates. El primero era sobre la concreción de la anulación: mientras el Presidente estaba de acuerdo con cumplir su promesa electoral, Zavala Ortiz, no; de todos modos, “fue solidario con el presidente [...] no se le escapaba, en el fondo, el efecto negativo sobre el poderoso mundo de los negocios norteamericanos” (García del Solar, 1995: 21). Por ese motivo, para algunos autores, la tarea más importante del Canciller, a pesar de su posición con respecto al proyecto, fue la de trabajar para que la relación con Estados Unidos no quedara circunscripta a este problema (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 403).

En una segunda etapa de la discusión, dentro de la administración existieron varias interpretaciones en torno a cómo instrumentar la promesa electoral. Por un lado se encontraban el Presidente Illia, Facundo Suárez y el futuro ministro de Economía, Juan Carlos Pugliese “este grupo buscaba anular los contratos firmados pero renegociándolos rápidamente” y con poca publicidad sobre el tema para que no impactara negativamente en la agenda exterior. En cambio, otro grupo, integrado por el vicepresidente Carlos Perette, los secretarios de Industria y Comercio, Alfredo Concepción, y de Energía y Combustibles, Antulio Pozzio, el Subsecretario de Energía y Combustibles, Juan Sábado, y el vicepresidente de YPF, Carlos Adrogué, quería otorgarle “una mayor espectacularidad al anuncio de anulación de los contratos petroleros” (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 393-4).¹⁵

Tras la discusión, Illia impuso su visión sobre la anulación de los contratos petroleros frondizistas, aspecto que en sus discursos ocupaba un lugar preponderante. Esta decisión se fundó en el hecho de que los contratos petroleros “eran jurídicamente nulos, moralmente corruptos y económicamente perjudiciales” (Illia, 2001: 79). Las irregularidades detectadas eran: 1. falta de licitación; 2. avance sobre las legislaciones provinciales; 3. tratamiento impositivo excepcional; 4. mientras YPF debía afianzar y garantizar sus inversiones a las empresas contratantes “no se les requirió aval alguno”; 5. YPF tenía que hacerse cargo de los incumplimientos de las obligaciones de

15. Mientras el primer grupo fue más heterogéneo, en cuanto a su composición partidaria, el segundo estaba formado por importantes hombres del balbinismo bonaerense.

las prestatarias; 6. se pactó un arbitraje por fuera de los instrumentos legales vigentes. Los perjuicios económicos estaban dados en la diferencia que existía entre las inversiones comprometidas, que rondaban los mil millones de dólares, las cantidades obligatorias, que no superaban los ochenta millones, y las realmente invertidas, que no pasaron de veinte (Illia, 2001: 81).

El 8 de noviembre de 1963 llegó Averell Harriman, Subsecretario de Estado para Asuntos Políticos norteamericano, quien se reunió con el Canciller para tratar, entre otros temas, la Alianza para el Progreso y la anulación de los contratos petroleros. Para Washington, Illia era preferible a Perón o el peronismo, a pesar de su decisión de cumplir con la promesa electoral de anular los contratos petroleros o de no dar respuesta al enviado de Kennedy, Averell Harriman, frente al problema de las compensaciones.

La administración estadounidense presionó en la cuestión petrolera porque creía “que la debilidad política con que llegaba el gobierno radical le haría fácil persuadirlo de que no la llevara a la práctica” (Rapoport, 2002: 187). Si bien:

El enviado de Kennedy no puso objeción al derecho argentino de anular los contratos, pero propuso un proceso de renegociación capaz de evitar un impacto desfavorable en la opinión pública norteamericana. (Sanchez, 1984, 19-20)

Por ese motivo, cuando se conoció la decisión, oficialmente el gobierno norteamericano no manifestó su rechazo. El presidente Kennedy declaró que los Estados Unidos no podían negar a la Argentina el derecho a nacionalizar su industria petrolera pero apostaron a la construcción de un “modus vivendi” que les permitiese asegurar una adecuada compensación a las compañías de propiedad norteamericana.¹⁶

Por ello, el 19 de noviembre de 1963 cuando Harriman regresó al país, ya efectuada la anulación, y se reunió con el presidente Illia, éste le hizo saber que ese tema sería tratado por la Justicia:

Nuestro presidente le responde que esta es una determinación que atañe a nuestra Soberanía y que es irreversible [...] Así lo comprendió luego el Presidente Kennedy, quien comunica al presidente Illia que aceptaba la determinación y daba por concluido los reclamos (Illia, 2001: 168).

16. *La Nación*, 15 de noviembre de 1963, 1.



A pesar de esta declaración, los medios reprodujeron opiniones de círculos legislativos y económicos claramente contrarios a la medida¹⁷, y trazaron un escenario dramático para las relaciones argentino-norteamericanas, ya que para ellos la anulación “repercutirá no solamente en las relaciones políticas y económicas entre Estados Unidos y la Argentina, sino también en el cuadro de toda la Alianza para el Progreso”.¹⁸ Además señalaban que los Estados Unidos podían aplicar la enmienda Hickenlooper, como también lo señala Sánchez (1984: 19).¹⁹

En la misma línea que el Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados inició una investigación que concluyó en 1964, con un dictamen que determinaba que: 1. los contratos, especialmente los más importantes, fueron gestados en forma irregular, ilegal y clandestina, “en un marco de profunda ilegalidad y corrupción”; 2. las personas que actuaron como intermediarios fueron “verdaderos gestores influyentes”; 3. los convenios son insanablemente nulos “porque fueron concertados en abierta violación de expresas normas constitucionales y legales”; 4. la Nación, y especialmente YPF, sufrió “un grave perjuicio económico y financiero”; y, 5 Arturo Frondizi, Rogelio Frigerio y Arturo Sábato “son los responsables de las transgresiones morales, de las violaciones jurídicas y de los perjuicios económicos ocasionados” (Sanchez, 1984, 65-66).

Con esta acción el gobierno buscó “cómo sustituir momentáneamente el aporte de empresas que ahora sabotean el abastecimiento” (Pla, 1974: 273). Si bien con ellos el país se había acercado al autoabastecimiento, no existía

17. A tal punto, que reprodujo un Editorial del *Washington Post* en el que se señala, entre otros aspectos, que: “Un país con la estatura de la Argentina no necesita reafirmar su soberanía mediante el ejercicio de sus derechos soberanos para anular los contratos.” (*Clarín*, 12 de noviembre de 1963, 12).

18. *Clarín*, 12 de noviembre de 1963, 12.

19. Esta medida del senador republicano por Iowa, vinculado al lobby petrolero, condicionaba la ayuda de su país a aquellos que: 1. hayan nacionalizado, o expropiado, o incautado propiedad bajo control de propiedad de cualquier ciudadano de Estados Unidos o de cualquier corporación, sociedad o asociación cuya propiedad sea de no menos del 50% de ciudadanos de Estados Unidos. 2. hayan adoptado medidas para repudiar o anular contratos existentes, o acuerdos con cualquier sociedad, corporación o asociación cuya propiedad no sea menos del 50% de ciudadanos norteamericanos. 3. hayan fijado impuestos discriminatorios, u otras exacciones, o mantenimiento restrictivo, o condiciones operacionales o ya tomado otras medidas que tengan el efecto de nacionalizar o incautar propiedades o control de propiedad de norteamericanos (*Clarín*, 12 de noviembre de 1963, 12).

una explotación racional del recurso, cosa que sí garantizaba la empresa estatal. Es evidente que para los actores, el fortalecimiento de las pautas autonomistas se sustentaba en la cuestión económica y no en la política.

Pero esta presentaba una dificultad, ya que Estados Unidos no sólo buscaba evitar el comunismo en la región: también los regímenes reformistas populistas aparecían en su lista de enemigos. El desarrollo de este tipo de modelo, al cual se ajusta la administración de Illia, era mal visto por Washington, que pretendía la institución de políticas de libre mercado para promover sus inversiones y exportaciones hacia los países de la periferia. Y como un efecto colateral, la Doctrina Johnson pasó a avalar a regímenes autoritarios que garantizaban más sus intereses que los democráticos, con lo que cerraba el escenario internacional (Carella y Moneta, 1974: 104).

Las perturbaciones: la Cuestión Dominicana

La posición argentina frente a la situación dominicana fue delicada.²⁰ Frente a la intervención unilateral norteamericana, se formó una Comisión Especial en la OEA para analizar la situación de la cual la Argentina fue parte. Esta “obtuvo el cese del fuego en la República Dominicana y la firma del Acta de Santo Domingo estableciendo las bases para una salida institucionalizada de la crisis.” Y también “recomendó la creación de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP) para intervenir y controlar la situación en Santo Domingo” (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 408).

La formación de la FIP causó rechazo tanto dentro como fuera del gobierno que llevó a no integrar esa fuerza multilateral. Esa actitud generó efectos internos y externos. Esta situación marcó una dificultad muy grande en el país que se refleja en la bibliografía. Si bien el gobierno aceptó el planteo de multilateralizar la intervención, no ocurrió lo mismo respecto del envío de tropas, ya que se había generado un debate dentro de él, y la oposición, con las Fuerzas Armadas. Mientras el Canciller y los militares estuvieron a favor, el presidente, los parlamentarios del oficialismo y la oposición rechazaron

20. El desembarco de tropas norteamericanas en Santo Domingo (1965) producto de una guerra civil desatada entre los herederos del dictador Trujillo con el nuevo gobierno surgido del sufragio popular, causó conmoción en el ámbito latinoamericano en general y en la Argentina en particular. El pedido de ayuda de los residentes extranjeros mezcló las viejas políticas intervencionistas de Estados Unidos en la región con las nuevas exigencias de esta etapa de la guerra fría (Cockcroft, 2001: 405-10).



dicho envío. Cisneros y Escudé (1999, XIII: 409), Lanús (1984, II: 206-8), Paradiso (1993: 149) y Miranda (1994: 5) hacen hincapié en que no todos compartieron la idea del Canciller de multilateralizar el conflicto.²¹

Creemos que Figari fue quien mejor planteó los problemas por los que pasó el gobierno de Illia. Ubicó las dificultades que el gobierno abordó frente a su posición reformista frente a los debates entre latinoamericanistas y occidentalistas (Figari, 1993: 195).

Este debate se encontró inmerso en el principal problema de la política exterior argentina de esos años, que era lograr “una conversión total hacia la nueva metrópoli” que consistió en “arrasar con la *singularidad argentina*, con su centenaria tradición del principio de no intervención.” Pero también fue cierto que la actitud argentina no era absolutamente alineada como “se producirá a partir de la gestión de la Revolución Argentina (Figari, 1993: 195-8).

En este marco tan particular, el Presidente Illia en su Mensaje al Congreso de 1965 señaló que:

la intervención que debemos impedir no solo está en los hechos evidentes, sino también en los hechos ocultos o causantes, juzgará nuestro representante ante la Organización de Estados Americanos los dolorosos sucesos en Santo Domingo. Señalará la responsabilidad correspondiente, sea quien fuere, a quien deba atribuirle y hacer todos los esfuerzos para la paz entre los hermanos dominicanos y en defensa de sus derechos a darse instituciones, los sistemas y los gobernantes que libremente elijan. (Illia, 1965, 10-11)

Como ya apuntamos una parte de la bibliografía se inclinó a pensar que fue producto del escaso margen de maniobra interno y externo, aunque también estuvieron quienes sostienen que era producto de un “replanteo de la noción de soberanía como concepto político” (Sotillo, 1993: 54).

Aunque el gobierno cerró filas frente al replanteo del principio de no intervención –es decir su aceptación cuando lo hace un organismo multi-

21. Es muy significativo la entrevista entre el nuevo Embajador soviético, Yri Olski, y el Presidente argentino: éste le señaló “que la Argentina estaba muy interesada en tener relaciones con la URSS” porque “sería más fácil resistir la presión de los EE.UU. y también de Brasil”. Según comunicó el cefrudo del diplomático al Kremlin, el Presidente le había causado “muy buena impresión” (Gilbert, 1994: 220).

lateral—, no estuvo dispuesto al envío de tropas, como ya lo había hecho el gobierno de facto de Guido.²²

En el caso de Santo Domingo el Canciller afirmó el replanteo del principio de no intervención, si bien lo considera como “cierto e ineludible” y “fundamental para la igualdad de los Estados”, aquél “no es un derecho absoluto” ya que “la conciencia de la comunidad universal o de la comunidad regional es la que lleva rápidamente a la humanidad hacia un orden más justo y moral” (Zavala Ortiz, 1967: 141-2).

El replanteo de la noción de soberanía como concepto político, como lo sostuvo el Canciller, creemos ver un quiebre con la tradición yrigoyenista al aceptar una intervención multilateral. Por eso no creemos pertinente la aplicación del lema yrigoyenista “los hombres son sagrados para los hombres como los pueblos para los pueblos”, este autor interpreta que

la igualdad de los pueblos es el principio rector en las relaciones internacionales. Esta igualdad se origina en la soberanía de los pueblos. Esta soberanía se fundamenta en la libertad de las personas. (Baquero Lezcano, 1983: 9)

Existen varias cuestiones que queremos señalar. Primero es la continuidad con el pensamiento yrigoyenista. La concepción de no intervención yrigoyeniana era absoluta fue uno de los motivos por los que rechazó la participación en la Sociedad de las Naciones debido a que su concepto de soberanía también lo era. Lo que no lleva a plasmar una continuidad entre

22. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el paso de la órbita de influencia británica a la norteamericana puso en crisis el tradicional concepto de no intervención que nuestro país había utilizado en un sinnúmero de oportunidades. Bajo la égida inglesa pudo desarrollar de esta posición, sobre la base que esta influencia era sobre todo económica y no política, por lo menos desde fines del siglo XIX. Este accionar, más algunas actitudes propias como la de Yrigoyen, permitieron moldear la personalidad internacional de nuestro país. Aunque estas ideas nunca fueron las únicas, baste recordar la actitud de Alvear en los dos conflictos bélicos mundiales para mostrar que no existía una comprensión hegemónica de este principio, o por lo menos intentaba vérselo desde un punto de vista más pragmático. Pero la influencia norteamericana, como sospechaban radicales y conservadores, no era sólo económica sino también política, y es así que desde el fin de la última conflagración mundial, ellos empezaron a presionar para que la Argentina cambiara de posición. Así fue en ocasión de la Segunda Guerra Mundial, en Corea —donde Perón entregó la firma del TIAR—, el caso guatemalteco o el cubano, donde los norteamericanos presionaron a nuestro país para una conversión de dicho principio o por lo menos una flexibilización del mismo. Estas presiones fueron más evidentes en la cuestión cubana, o en la aceptación por parte de la administración de Guido del envío de naves al bloqueo (Simonoff, 1999).



el pensamiento de Yrigoyen y la acción en Dominicana en 1965 (Simonoff, 1996: 35-36).

Estas desavenencias le no impidieron al presidente Illia sostener en su mensaje al Congreso de 1966 que se había “afirmado y defendido” el principio de no intervención aunque aclaró que

si queremos defenderlo con eficiencia, y sobre todo con sinceridad, debemos tener en cuenta las diversas técnicas que han modificado las formas conocidas de la agresión convencional. (Illia, 1966: 17)

Un dato para nada menor es que dentro de las corrientes idealistas que a principios de siglo xx excluían cualquier forma de intervención, más recientemente la aceptan cuando están en juego los intereses y valores de la comunidad internacional, no los particulares de las potencias. Esta determinación es un punto imprescindible para cualquier política autonomista e idealista (Kober, 1990: 5) y (Puig, 1983: I: 78). La cuestión está en determina qué intereses están en juego para poder ubicar a la acción del gobierno dentro de una política autonomista o no.

Nos parece que estos factores influyen y hay que tenerlas en cuenta en el análisis, no excluyendo a ninguno. Para el Canciller los “Estados Unidos no tenían ningún derecho para una acción unilateral”. Pero, aunque esta actitud norteamericana es considerada como desacertada, se la veía como una respuesta a una agresión comunista que ponía en peligro no solo al Caribe sino a todo el hemisferio.

Todos estos hechos no contentaron ni a los sectores que pretendían continuar con la política más tradicional de no intervención ni a los sectores más definidos con el alineamiento, como los militares. Como indica Rapoport, estas

vacilaciones y ambigüedades del gobierno argentino en este último caso –en el marco del viraje de la política exterior norteamericana con el presidente Johnson– sentaron el precedente inmediato del cambio de actitud estadounidense hacia la situación argentina. (Rapoport, 2002, 192)

Las señales del gobierno eran vistas como ambiguas por Estados Unidos y sus gestos políticos eran poco comprendidos. Incluso, la tan mentada redefinición del concepto de no intervención deberíamos buscarla, más que en

un supuesto origen doctrinal, en un uso pragmático de estos instrumentos, aunque con implicancias ideológicas futuras.²³

Las estrategias compensatorias: Europa occidental y el bloque socialista

La creación de múltiples puntos de apoyo fue una de las prioridades de esta política exterior. Se buscaron tanto interlocutores tradicionales como otros absolutamente nuevos.

Dentro de los tradicionales, se encontraba Europa Occidental, un histórico contrapeso hacia Washington, pero la aparición de las políticas de subsidios en la CEE dificultó esta estrategia, aunque no le impidió al gobierno buscar formas de acercamiento económico.

Europa Occidental fue perdiendo el peso relativo en nuestras exportaciones; en algunos casos, como el Reino Unido y Alemania Federal, no deseaban competir con los Estados Unidos por estos mercados, ni en materia de intercambios ni como destino para sus inversiones, lo que les restaba el sentido compensador que en teoría recibirían. La excepción la podemos hacer con la Francia gaullista, ya que este proyecto político perseguía una política autonomizante, y por lo tanto más interesada en establecer vínculos con los países del área (Simonoff, 2007: 90-94).

La URSS estaba a mitad de camino entre los tradicionales y los nuevos, ya que las constantes interrupciones a las que esta relación estuvo sujeta desde 1930 obligaban a empezar siempre de nuevo. Así ocurrió con Yrigoyen, Perón y Frondizi. Para la administración radical, la URSS apareció como un mercado que podría reemplazar las restricciones que se enfrentaban en la Europa comunitaria, pero también aparecía como una fuente importante para diversificar nuestras fuentes energéticas. Las excelentes relaciones comerciales fueron producto de una política pragmática hacia esa zona del mundo, motivo por el cual las disidencias no fueron un escollo para ellas (Simonoff, 2007: 94-98).

El embajador Lucio García del Solar, cuando se encontraba en funciones en Naciones Unidas, le sugirió a Zavala Ortiz la posibilidad de que la

23. Como sostiene Krasner, existe un uso ambiguo de esos principios: "los gobernantes adhieren a las normas o a las reglas convencionales porque les proporcionara recursos y apoyos (tanto materiales como ideológicos). En ocasiones han violado las normas, y por idénticas razones" (Krasner, 2001: 41).



Argentina cambiara su voto sobre la situación de Pekín ante las Naciones Unidas.²⁴ Si bien el Canciller comprendió la situación, le pidió mantener en secreto la tratativa para el cambio de voto, hubo filtraciones desde la Cancillería hacia las Fuerzas Armadas, más específicamente la Marina, las que se oponían a la propuesta.²⁵

El derecho al desarrollo

La defensa de los intereses económicos argentinos estuvieron presentes en las políticas hacia el Fondo Monetario Internacional, también en la diversificación de la estructura comercial, pero el principio de seguridad económica para el desarrollo de las naciones del Sur, ocupa un lugar muy destacado en la acción en diversos foros internacionales, como en el Acta de Alta Gracia (1964) o la propuesta del Fondo Mundial de Alimentos (1965).

La firma del acta de Alta Gracia en marzo de 1964 fue producto de una reunión preliminar de la conferencia de Comercio y Desarrollo de Ginebra de 1964, donde los países productores de materias primas discutieron y analizaron su situación en el Comercio internacional. En ella los países del Sur pretendían “una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional” y no “una ayuda exterior” (Zavala Ortiz, 1976^a: 22). Obviamente estos cambios propuestos tenían como objeto reforzar las políticas de los países productores de materias primas, como el nuestro, en el escenario internacional. Un dato adicional es que para los EE.UU. estas acciones tendían a “adoptar una política exterior independiente, pero dentro de la comunidad occidental” (Cisneros y Escudé, 1999, XIII: 459).

La situación de la producción alimentaria mundial hizo suponer al gobierno que éste sería un factor decisivo en el futuro inmediato y que incrementaría el poder de Argentina en el globo. Dentro de esta especulación es que la administración radical propuso el reemplazo de Programa Mundial de Alimento por un Fondo Mundial de Alimentos. Éste a diferencia de aquél debería ser multilateral y universal garantizando la integración de todos los países. Es interesante ver como, tras su idealismo, se trasuntan también ideas

24. Entrevista a Lucio García del Solar realizada el 1 de octubre de 2002.

25. Más específicamente, el Director de Organismos Internacionales del Ministerio fue el responsable de la filtración (Entrevista a Lucio García del Solar realizada el 1 de octubre de 2002).

pragmáticas relativas a la necesidad de incrementar las exportaciones para producir el desarrollo del país.

Los problemas del comercio internacional plantearon un serio desafío a la política de desarrollo económico. Existieron serios obstáculos con EE.UU. y con el Mercado Común Europeo por sus políticas de subsidios al agro.²⁶ Ambos merecieron un tratamiento bilateral, pero además la acción multilateral en la Ronda Kennedy del GATT. Para este gobierno, los mercados no reconocen fronteras ideológicas, a pesar de los posicionamientos pro occidentalistas del Canciller. Se avanzó en una diversificación de los mercados, sobre todo por el aumento de la participación de los países socialistas que se los ve como un mercado potencial importantes para nuestras exportaciones.²⁷

La evidente la reducción de los mercados tradicionales, como el norteamericano y el europeo occidental, y el crecimiento de otros, sobre todo en América latina y los países socialistas permiten la construcción de un multilateralismo económico, base material de una política autonomista.

La política territorial

En la política territorial se observó también un lineamiento autonomista por la forma en que fueron tratados los conflictos limítrofes con Chile y Uruguay, y por la soberanía de las Islas Malvinas. A estas acciones habría que sumarle las declaraciones sobre la plataforma continental, epicontinental y territorio antártico.

Dos problemas limítrofes estuvieron presentes en la relación con Chile en estos tiempos: el conflicto por la zona del Río Encuentro y la cuestión de Beagle. Para Zavala Ortiz toda cuestión territorial como cualquier otra que se suscite debe ser resuelta por los canales amistosos que las partes escojan de común acuerdo” (Zavala Ortiz, 1967: 33). La primera cuestión estuvo marcada por los incidentes fronterizos que tuvieron lugar en 1964. Estos generaron un clima hostil entre los sectores chauvinistas de ambos

26. Con Europa Occidental a pesar de los enfrentamientos por temas económicos, existieron en ese período visitas importantes como la de los presidentes de Alemania Federal, Italia y Francia, Lubke, Saragat y De Gaulle.

27. Desde lo político existieron rispideces con la URSS por su política promoción revolucionaria, a través de Cuba, si bien se acompañaron iniciativas de aquel país en Naciones Unidas, como la Resolución 2131 (XX) sobre la no intervención (Zavala Ortiz, 1976b: 11-16).



países pero la buena relación entre Frei e Illia permitió superarlos. La segunda cuestión estuvo relacionada con los Pactos del Sesenta firmados por Frondizi, con los cuales la administración radical no estaba de acuerdo. Por eso, Frei retiró el tratamiento parlamentario el proyecto para luego recurrir unilateralmente a la mediación británica, cosa que Argentina aceptó aunque no se resignó a buscar una solución bilateral.

Otra preocupación del gobierno era la resolución del problema del Río de la Plata y la complementación económica con Uruguay, se avanzó en estos aspectos, como así también en los vínculos políticos, tal es el caso del acuerdo entre Cancilleres por las discriminaciones que sufren nuestras economías en el comercio internacional.

La cuestión Malvinas

Pero la obra más trascendente fue haber abierto el diálogo con el Reino Unido respecto a la soberanía de las Islas Malvinas, producto de ese idealismo con tanto arraigo en la realidad y que fue desaprovechado por el gobierno militar siguiente, tan afecto a la geopolítica y a la doctrina de la seguridad nacional, como lo señala Miranda (1994).

La sanción de las Resoluciones 1514/60 y 1654/61 fijaron el problema de la descolonización en el ámbito de las Naciones Unidas y lo regularon bajo dos principios: autodeterminación e integridad territorial. Por ese motivo, el gobierno de Illia, previendo la posibilidad de que los isleños proclamaran su independencia de Gran Bretaña y la disputa territorial quedase reducida a una cuestión abstracta, se fijó tres objetivos: 1. restablecer la unidad territorial Argentina afirmando nuestros derechos soberanos sobre las islas; 2. rechazar todo intento de autodeterminación de los isleños por no ser población nativa; 3. lograr una definición del Comité de Descolonización tendiente a lograr el primer objetivo el gobierno impulsó la sanción de la Resolución N° 2065 en la cual nuestro país logró el reconocimiento del conflicto con Gran Bretaña por las islas (Lanús, 1984, II: 181).

Estos motivos fueron expuestos por el Canciller en la XX° Asamblea General de Naciones Unidas. Allí analizó los motivos por los cuales a los isleños se les desconoce el derecho a la autodeterminación, conforme a los principios establecidos en las resoluciones de Naciones Unidas

si concebimos la autodeterminación como un ejercicio de la soberanía ya existente, no podría reconocérselo en este caso, en donde no hay un estado soberano sino una colonia. Tampoco podría reconocerse ese derecho a los colonos, porque ellos son parte integrante del mecanismo colonizador. La autodeterminación sirve a una soberanía existente o a una independencia por nacer, pero no a la continuación del colonialismo. Y sirve siempre y cuando no se trate de un territorio disputado. (Zavala Ortiz, 1967: 172)

A partir de estos objetivos se trabajó en función de ellos y se logró la sanción por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución N° 2065 en donde se reconocía la cuestión como una situación colonial e invitaba a los gobiernos de la Argentina y el Reino Unido a proseguir negociaciones a fin de hallar una solución pacífica al diferendo (Paradiso, 1993: 151).

La sanción de esta norma fue un acto de perspicacia política al tener una correcta lectura de la realidad internacional y un sentido de la oportunidad que dan muestra de un pragmatismo muy significativo. Esta situación fue desaprovechada durante la Revolución Argentina al no responder a tiempo los papeles de trabajo elaborados por la comisión conjunta en donde Gran Bretaña hizo el reconocimiento más importante de nuestra soberanía.

En síntesis, los puntos resaltados en esa gestión nos indican una afirmación de la proyección de la idea de interés nacional en sus aspectos económicos, políticos y de defensa territorial. Estos detalles nos permiten entrever los elementos idealistas que tuvo ese discurso que compatibilizaba una concesión fuertemente universalista, pero que tenía clara la disposición de recursos internacionales del país para construir una alternativa autonómica aunque con algunas perturbaciones.

Los lineamientos autonomistas están presentes en el ámbito de las creencias que giran en torno a la relectura del pensamiento krausista. Esto sienta las bases para la aparición de elementos innovadores en materia de relacionamiento externo aplicación de una óptica Norte-Sur.

Su idea de interés nacional se funda no sólo en un concepto político sino también económico en la protección de la producción local, incremento y diversificación de nuestras exportaciones.

Existieron ciertas complicaciones relativas a la Guerra Fría que alteraron la posición autonómica y que desembocaron en una redefinición del concepto de autonomía.



Pero a pesar de estos logros importantes, en el ámbito externo las soluciones adoptadas incomodaron a muchos grupos de poder. Y fueron éstos los que conspiraron contra el gobierno de Illia para concretar el golpe de junio de 1966 para instalar una opción dependentista, produciendo un nuevo retroceso en nuestra inserción internacional.

CAPÍTULO XI

LA REVOLUCIÓN ARGENTINA (1966-1973)

Victoria Zapata

Como consecuencia del derrocamiento del gobierno radical de Arturo Illia, se instauró en la Argentina nuevamente un gobierno de facto que lideraría, hasta el retorno del peronismo en 1973, la vida política del país. Signado el esquema partidario por la proscripción del peronismo, la debilidad institucional y el auge de las facciones sindicales, el grupo de los azules liderado por Onganía, depone a un presidente que consideraban había llegado al poder con una “legalidad disfrazada”, generando lo que se denominaba la “división de los argentinos”. La alianza de poderes sindical y militar que habían sostenido a Perón, no podía ser sustentada en manos de un gobierno que carecía de legitimidad de origen.

Así, el 28 de junio de 1966, se instauró la Revolución Argentina, que abarcaría los gobiernos militares al mando de Juan Carlos Onganía (1966-1970), Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

Onganía había tenido una fuerte historia en la vida castrense argentina, siendo líder de las filas del ala azul. Había participado en los movimientos producidos por la Revolución Libertadora en 1955, pero si ella tenía una falla, era no poder instaurar un gobierno de libertad y democracia que no implicara la presencia de Perón. Y esto se sintió durante la década del sesenta.

Producto de dicha participación, el general Onganía, considerado como uno de los fecundos seguidores del profesionalismo militar, se sumaba al debate de la politicidad o apoliticidad de las filas. Su misión al conseguir

la conducción política, sería no combinar el poder militar y el poder civil, sino poner el primero al mando de éste (Romero, 2007:283-287).

Sin embargo, el Estatuto de la Revolución Argentina traería consigo una serie de medidas que poco revitalizarían la vida político civil del país. Entre sus disposiciones se encontraban la destitución del Presidente, la disolución del Congreso Nacional y el cambio de la Corte Suprema. Se suprimieron las actividades políticas en el país disolviendo los partidos políticos y privándolos de sus bienes. Por esto, se hizo difícil considerar al gobierno como provisional, ya que en términos generales, se extendió más de lo previsto. La idea que se barajaba, era que si el peronismo no tenía solución, la Revolución duraría hasta la muerte de su líder.

Pero los planes fueron otros, y el gobierno concentró sus esfuerzos en un plan distinto, con una lógica que manejaría los sectores con claras tendencias conservadoras, tecnocráticas y católicas. Para muchos, una semejanza con el modelo político y económico que lideraba la revolución instaurada en Brasil en 1964 (Rapoport, 2000: 164-206).

Si ese era el proyecto político, debía combinarse con el económico. La figura del ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena, fue la encargada de hacer cumplir los objetivos que en materia de política económica, buscaba la revolución: eliminar las causas profundas y estructurales que llevaron al país a su estancamiento actual; establecer las bases y condiciones para el logro de una expansión económica con un desarrollo autosostenido mediante la utilización plena de los recursos humanos y naturales con los que cuenta el país; y mayor disponibilidad de bienes para aquellos que estén comprometidos para realizar un esfuerzo en obtenerlos a fin de procurar “la mayor libertad, prosperidad y seguridad compatibles con el orden, la disciplina social y las posibilidades reales del país”.

La traducción de dichos objetivos sería la aplicabilidad de políticas tendientes a reducir la inflación mediante la devaluación, la congelación de salarios, una drástica reducción del déficit fiscal, y elementos novedosos como: retención a las exportaciones –afectando el sector agroexportador en detrimento de la explotación industrial–, y un ambicioso plan de infraestructura y obras públicas, tendiente a disminuir los niveles de desocupación.

Esta combinación de políticas se sumaría a nivel interno con dos sucesos que venían desarrollándose en el plano social. En principio la división sindical de la CGT en 1968, donde se distinguiría un sector más combativo



constituyendo una entidad opositora conocida como la CGT de los argentinos y la CGT colaboracionista, con un amplio apoyo al gobierno.

A las huelgas y presiones de dichos movimientos sindicales, se unieron los reclamos estudiantiles de variada fisonomía. Y las guerras de guerrillas se constituyeron tanto a nivel rural como urbano. De los más variados tintes políticos, de derecha a izquierda, estos grupos produjeron ciertos actos como el copamiento del destacamento naval de Tigre y de pueblos como La Calera (Córdoba) y Garín (Buenos Aires). Sin embargo, el más importante de los acontecimientos tuvo que ver con la toma y luego asesinato del general Pedro E. Aramburu, por el momento gestor de una aproximación entre peronistas, antiperonistas y militares (Romero, 2007: 287-290).

Corolario social de este escenario fueron los acontecimientos a cargo de sectores obrero-estudiantiles durante los meses de mayo y septiembre 1969 conocidos como el “Cordobazo” y el “Rosariazo”. No es casual que dichos sucesos se produjeran en el contexto internacional conocido como “La Primavera de los Pueblos”, caracterizado por el descontento global hacia las diferentes formas de opresión y dominación de los pueblos.

Lógicamente, para muchos, esto marcó el principio del fin del régimen y en la práctica la inevitable división del Ejército (Rapoport y Spiguel, 2003: 191-198). Onganía interpretaría estos acontecimientos como producto ideológico del comunismo, por lo que su actuar correspondería con un aumento indiscriminado de la represión y la solución por la vía de la violencia militar. Por su parte, el entonces Jefe del Ejército, general Lanusse, adhirió a la postura de considerar que la Revolución no era la madre de la represión sino un camino para el desarrollo lógico de la vida institucional del país y la encargada de regresar a éste a los gobiernos democráticos.

Contexto internacional

En un escenario donde la Guerra Fría era una motivación constante para el ejercicio del poder mundial, las áreas de influencia tanto capitalista como comunista, revestían más allá de sus propias diferencias de origen una característica común: esta era el hecho de que los enfrentamientos entre Estados Unidos y la Unión Soviética utilizaban como territorio de acción, el tercer mundo, la periferia. Si bien es conocido que durante esta puja bilateral no hubo enfrentamientos directos entre las potencias, el campo de operaciones

se gestaba en otro lado, más allá de sus fronteras territoriales; pero dentro de sus fronteras ideológicas.

Dentro de este período en general, se debe hacer la distinción en cuanto que no se caracterizó por ser una etapa homogénea, lineal y constante, sino que se pueden observar dentro de ella, diferentes ciclos, o sub-etapas. Siguiendo una división que fuera elaborada por Halliday, veremos por lo tanto cuatro fases: 1. la Primera Guerra Fría, 1946-1953 en la cual no existió en definitiva un predominio de alguno de los adversarios, si no más bien una paridad de fuerzas entre ambos; 2. el período de antagonismo oscilatorio, 1953-1969, el cual responde a ciertos acercamientos diplomáticos entre los líderes de ambos bloques produciendo un cierto diálogo, pero con disputas territoriales en otras áreas; 3. la distensión, 1969-1979, conocida como la fase de mayor proximidad, donde se haría notable la disminución de la carrera armamentística y una visión del “otro” que permitía una mayor tolerancia en el orden social; y 4. la Segunda Guerra Fría, desde 1979 en adelante, etapa en la cual se recrudece la puja este-oeste ya no en términos pragmáticos sino ideológicos y las posibilidades de diálogo o entendimiento se encuentran totalmente trucas.

Naturalmente el período aquí analizado, tuvo vigencia dentro de la segunda y tercera de las fases, encontrando su lógica dentro del área occidentalista. El reconocimiento de un espacio hemisférico y su líder indiscutido, permitían una identificación externa que involucraría a la Revolución Argentina de una manera tal que ella misma se consideró valuarte de los valores occidentalistas, cristianos y anti comunistas.

Sin embargo, las propias potencias no configuraban en el orden internacional dos bloques monolíticos donde ejercían su poder de manera homogénea. El pacto de Varsovia, el Plan Marshall, el Comecon y la OTAN servían para mantener el orden dentro del escenario tercermundista que se configuraba como el actor virtual de este contexto (principalmente entendiendo el aumento de las posturas anticolonialistas y antiimperialistas que serían la base para la conformación del Movimiento de No Alineados).

Pero era evidente que había otro tipo de problemas: el poder de presión en Europa que ejercía la campaña de De Gaulle contra el “auto adjudicado” liderazgo norteamericano en el continente, sumado al desequilibrio sufrido por la Unión Soviética, luego de que China contrariara su jefatura en el Partido Comunista y el reconocido debilitamiento de Estados Unidos



durante de la Guerra de Vietnam, que era claramente una derrota política más que económica o militar.

En este escenario, si bien se mantuvo un acercamiento hacia la potencia dominante en el hemisferio durante todo el período de la Revolución Argentina, es necesario distinguir que dentro de ella también existen diferencias en cuanto al ímpetu o profundidad de dicha relación. Es por ello, que durante el período de Onganía se puede hablar de un *alineamiento automático* con Estados Unidos con la identificación de la existencia de las “fronteras ideológicas”; pero es con Levingston y Lanusse que esta manera de relacionamiento se torna más cercana a una del tipo del *nacionalismo heterodoxo*, entendido en los términos de Escudé y Cisneros¹, o mejor aún, una suerte de *nacionalismo desarrollista*. Asimismo, la postura adoptada respondía a la de una aceptación de la existencia de un cierto “pluralismo ideológico”. El primero de los esquemas responde por lo tanto a un estilo bipolar, siendo la segunda un esquema de tipo multilateral.

Luego de esta distinción, se podrá analizar el período teniendo en cuenta en principio las relaciones con el escenario regional y las relaciones con los países vecinos, para luego hacer específica referencia a las relaciones con Estados Unidos. Las vinculaciones con el resto del mundo tendrán un apartado distinto. El marco económico, que reviste especial relevancia, estará entrelazado con las cuestiones analizadas, ya que se considera que tanto el modo de vinculación política como económica responde a una interacción constante e inescindible entre los márgenes de maniobra de un Estado y el grado de relacionamiento externo del mismo. Podremos ver por el momento que la etapa de la Revolución Argentina en términos económicos intentaría conciliar las posturas que pretendían un proyecto desarrollista autosostenido, con posturas de mayor apertura al comercio internacional buscando un esquema triangular básico conformado por Estados Unidos, Europa y América Latina, en ese orden².

1. Véase Cisneros y Escudé, *Historia de las Relaciones Internacionales*. Ver página web del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: <www.cari1.org.ar>.

2. Es interesante para la descripción de estas relaciones, los conceptos de *ejes asimétricos, compensatorios y horizontales* elaborados por Roberto Russell en *Política Internacional [1945-1983]*, (2001: p.121-141).

Los dilemas de la proximidad

Las formas de establecimiento de una política exterior que tuviera una fuerte impronta en la región responderían a las visiones imperantes en el ámbito militar, de acuerdo a una postura geopolítica de la misma. Por contrapartida, el espectro diplomático concebiría las relaciones con los vecinos de una manera más armoniosa y equilibrada. El predominio de la primera de las posturas, implicaba necesariamente un enfrentamiento político hemisférico con el país que podía y –se entendía, quería– disputarle el lugar a la Argentina. Este país sería Brasil, considerado como un Estado avasallador de fuertes intenciones imperialistas en la zona. Lógicamente la acumulación de tensiones en el frente este, debía equilibrar y contrapesar las vinculaciones en el oeste. Debido a esto, las posturas ante Chile fueron de matices más conciliadores y tendientes al diálogo. Esta tendencia se verá invertida años más tarde durante el período del Proceso Militar.

Si bien la política de la Revolución Argentina se inició en cuanto al ámbito regional con una postura de cautela y moderación, se convirtió en la gestión de Lanusse principalmente como el motor, el fundamento y el punto de partida para la experiencia argentina en el contexto internacional; los límites ideológicos se fueron borrando en pos de considerar que de esta manera sólo se produciría un aislamiento insoslayable e indeseable para el plan económico y político argentino. Se inscribía oportunamente en el ascenso de la corriente militar liberal.

Brasil

El eje de conflicto con Brasil giró durante esta etapa en torno a la cuestión de la Cuenca del Plata. Habiendo comenzado las obras de la represa Itaipú, Brasil era acusado en cierta medida por Argentina, de no haber respetado bajo derecho una cláusula imperante respecto al tratamiento de recursos hídricos compartidos, que estaba vigente entre ambos países. Dicha cláusula obligaba a los Estados a comunicar y acordar las condiciones para la construcción de este tipo de obras, respetando los derechos de los países de “aguas abajo”, quienes debían aceptar otorgando un permiso para la continuación de las mismas. Brasil vería esta actitud como impedimento y recelos argentinos para que no se avanzara en un proyecto desarrollista que tendía al aprovechamiento energético de la zona. El punto más allá de la represa en cuestión



aludía a la poca tolerancia de parte de algunos sectores militares argentinos de tendencias geopolíticas, de aceptar el ya evidente “milagro brasileño”, sumado a las teorías dependentistas que advertían del subimperialismo brasileño en la Cuenca del Plata (Paradiso, 1993: 162-164).

Si bien este proyecto había sido tratado durante la administración de Illia entre Brasil, Argentina y Paraguay, las mencionadas posturas que veían a nuestro vecino como un escondido imperialista, torcerían el curso de dicho proyecto. Durante todo este conflicto, nuestro país intentaría cercar jurídicamente al Brasil demostrando una superioridad en el ámbito multilateral internacional. Prueba de ello son por ejemplo: la Declaración de Asunción de 1971, respecto del aprovechamiento conjunto de cursos de agua compartidos, el Acuerdo de Nueva York de 1972 y su complemento, la Resolución 2995 de la Asamblea General de la ONU. En Nueva York, se pudo lograr el reconocimiento de un principio tratado con anterioridad en la Conferencia de Estocolmo, sobre “consulta previa”. Si bien Brasil aceptó la calificación de dicho concepto, las obras en cuestión habían concluido.

Sin embargo, no fue este ámbito el único en el cual Argentina y Brasil no pudieron unificar sus posturas. Lo mismo ocurriría respecto de la Fuerza Interamericana de Paz (FIP); el límite de proyección marítima de la soberanía continental respecto del cual Brasil no apoyaba la extensión a 200 millas³; la postura a adoptar respecto de los regímenes de centroizquierda o de izquierda en la región como el caso de Chile y Perú; la duodécima reunión de consulta de la OEA en 1967, durante la cual el canciller argentino Costa Méndez sostuvo la invasión armada a Cuba, mientras que Brasil respaldó la posición no intervencionista de Chile; por último, la cuestión sobre la región antártica, donde Brasil adoptó una postura distinta: no renunciaría a las expediciones en el continente blanco, pero éstas no debían sobrepasar los límites donde Argentina tenía instaladas las bases científicas y militares, a fin de evitar roces con las autoridades de Buenos Aires.

Las coincidencias entre ambos gobiernos serían en comparación, débiles y poco numerosas: en cuanto a la concepción de las fronteras ideológicas y el convencimiento de entender a la conformación de la ALALC como un

3. Hubo sí un acuerdo con el gobierno argentino para conseguir un límite de 6 millas contadas a partir de las líneas de base que sirven para calcular la anchura del respectivo mar territorial.

esquema de integración flexible y no desde el punto de vista supranacional. Si bien no se pudo obtener un claro avance en las relaciones bilaterales, es importante destacar que durante el gobierno del general Lanusse en marzo de 1972, se firma –con su par brasileño, Garastazú Médici– en Brasilia, una declaración conjunta que estipulaba ciertos criterios básicos de común acuerdo, los cuales estaban referidos a: 1. el no establecimiento de divisiones mundiales en esfera de influencia y su rechazo a esta categorización; 2. común sujeción a los principios tales como la democracia representativa como forma de gobierno, la aceptación de las normas de derecho marítimo estipuladas en Montevideo y Lima y el rechazo a cualquier utilización de las modalidades de violencia; 3. cooperación mutua en cuanto a recursos naturales se refiere como así también en todos los campos posibles, intensificando la labor conjunta del programa de la Cuenca del Plata.

En otros aspectos, sobre todo respondiendo a la intromisión norteamericana en los asuntos del hemisferio, muchos autores aceptan la tesis del establecimiento de comparaciones entre los gobiernos militares argentino y brasileño. Así, Mario Rapoport por ejemplo, elabora un análisis de los golpes militares de la década del sesenta en ambos países aceptando una cierta proximidad de hechos respecto de los derrocamientos tanto de Joao Goulart en 1964 como de Arturo Illia en 1966. La proximidad e identificación de patrones similares en ambos golpes, responden para el autor a una generalizada adopción de las tendencias proclives a la solución de los conflictos de manera represiva o militar, centradas en lo que se identificaba como el “enemigo interno” (Rapoport, 2000).

No es raro esperar que más allá de la pronta aceptación y reconocimiento por parte de los Estados Unidos de ambos gobiernos militares, no existiera entre ellos una puja latente por el predominio de una de las relaciones en detrimento de la otra. Quien fuera el socio privilegiado de la potencia del norte en la región, se configuraría como Estado pivó logrando una supremacía indiscutida.

Chile

Como contrapartida a las vinculaciones con Brasil, las relaciones con el vecino chileno intentaron seguir los canales del diálogo y la solución pacífica de los diferendos territoriales en cuanto a la delimitación de las



fronteras. Por este motivo, el principal eje a tratar era el sometimiento de la disputa por el Beagle.

Pero en el comienzo de la Revolución Argentina, el gobierno chileno tuvo una actitud más cauta para el reconocimiento del nuevo régimen. Las buenas relaciones logradas en la gestión de Illia temían perderse por una rivalidad sin sentido y por la posibilidad de refuerzo del eje Brasilia-Buenos Aires lo cual dejaba a Chile en una clara posición de desventaja.

El gobierno decidió adoptar la postura de su Cancillería aplicando para el caso argentino, la denominada Doctrina Estrada, que mantendría buenas relaciones en tanto y cuanto el gobierno militar de Onganía se comprometiera y demostrara un manejo de la política interna que pudiera resolver la situación imperante, y que respetara en base al Derecho Internacional, las normas estipuladas en los tratados que regían las relaciones bilaterales.

Aprovechando el tono amistoso de reconocimiento chileno, Onganía mantuvo un intercambio epistolar con el mandatario trasandino, Eduardo Frei, en el cual quedaba estipulado el trato leal de las cuestiones territoriales, de manera franca para que no se produjera un rompimiento de los canales naturales de solución pacífica. Este acercamiento entre ambos gobiernos fue bien recibido por la prensa y la opinión pública chilena; pero no así, luego de dos situaciones que pusieron en tensión esta frágil relación.

El primero de ellos, tuvo como motivación los resultados del fallo británico en la cuestión del Río Encuentro, ya que favorecía ampliamente la posición argentina colocando el 71% del área en disputa bajo la autoridad de nuestro país.

Otro de los inconvenientes se gestaría en la zona del Canal del Beagle, en dos oportunidades: una expulsión por parte del gobierno chileno de la goleta argentina *Cruz del Sur* en 1967 (que estaba realizando tareas de pesca en el centro del canal) y la incursión en aguas de jurisdicción argentina en la zona de Ushuaia por parte de la cañonera chilena *Quidora*. La respuesta del gobierno de Onganía no sería en dicha ocasión muy amistosa, sino que fue considerada por el embajador chileno Hernán Videla Lira, como de hostigamiento ya que el aviso *Yrigoyen* mantenía un “fuego intimidatorio”.

Si bien el cambio de notas entre los respectivos cancilleres evitó el escalonamiento de enfrentamientos más directos, estos sucesos no respondieron a una posibilidad clara de entendimiento entre ambas administraciones.

Una muestra de ello fue que en 1967 y de manera unilateral, el gobierno chileno (avalado por el Congreso dos años más tarde) decide someter la cuestión territorial del área del Beagle al arbitraje de su majestad británica. Lógicamente, por parte del onganíato, la respuesta aludía a fallas tanto de sustancia como de forma. En principio, se había intentando bajo todos los medios desde 1964, que dicha disputa se resolviera o bien directamente por medio de negociaciones, o a través de la competencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya. Además, el gobierno argentino reclamaría la falta de objetividad del árbitro británico en cuanto compartía junto a Chile y Argentina una disputa por la zona antártica, lo cual inhabilitaba su accionar en el presente altercado.

Sin embargo, cuestiones tanto de política interna como externa de ambos gobiernos, giraron la situación a favor del acercamiento. Producto de la visita de Onganía a Chile en 1970, las conversaciones dieron como corolario una declaración conjunta que intentaba alejar toda sospecha de filtraciones bilaterales. Nada se mencionó prácticamente de la cuestión limítrofe, siendo provechoso para el mandatario chileno resolverlo luego de las elecciones.

Pero otro incidente fronterizo entre gendarmes argentinos y arrieros chilenos en la zona de Paso Valdez, que dejó como saldo la muerte de uno de estos últimos, se consideró inaceptable por parte del gobierno de Frei. Evidentemente la fragilidad de las vinculaciones, sumadas a las sospechas de una carrera de rearme argentino y la desconfianza por el grado de aceptación de las tesis norteamericanas de áreas de influencia en la zona por parte del gobierno chileno, no lograban fortalecer una estrategia más consistente.

Finalmente la fórmula adoptada para la solución del diferendo del Beagle, combinó parte de las dos posturas. Se conformó una Corte Arbitral donde la elección de los jueces se dio como producto de negociaciones conjuntas. Luego de ello, el fallo de dicha Corte sería elevado a la Corona Británica para su aceptación o rechazo (no se tiene en cuenta la modificación) y su ulterior comunicación. La consideración final de la Corte fue la pertenencia de las Islas Picton, Lenox y Nueva al gobierno chileno. El rédito que otorgó la solución fronteriza no sería para la administración del onganíato, sino para el gobierno de Lanusse producto tanto de la firma del Compromiso sobre Arbitraje en Londres y la Declaración conjunta de los presidentes en Salta, en 1971, las cuales sirvieron de núcleo a la firma por parte de los



cancilleres de ambos países del Tratado General sobre Solución Judicial de Controversias en 1972.

Las orientaciones de una política exterior de carácter multilateral y más conciliatoria por parte del gobierno de Lanusse hacia la gestión de Allende, se entienden como producto de su visión más de tipo pluralista en lo ideológico en contrapartida a las ya mencionadas “barreras” o “fronteras” en épocas de Onganía.

Uruguay

Uruguay era un país vecino que no se debía desatender, sobre todo por la clara posibilidad de influencia brasileña en dicho territorio. Pero la administración de Montevideo tardó en reconocer al gobierno militar surgido del golpe de estado que depusiera a Illia, teniendo en cuenta las buenas relaciones mantenidas con éste durante su gestión. Pero finalmente se decidió continuar con las relaciones.

Dos temas cruzaron las relaciones bilaterales argentino uruguayas durante este período: las cuestiones relativas a la coordinación de las obras en Salto Grande y las referidas a las divisiones del Río de La Plata. El primero de los asuntos fue tratado durante el viaje que realizara Costa Méndez a Uruguay en 1968, oportunidad en la que se logra la creación de un grupo conjunto de trabajo para el estudio de las obras. El segundo de los ítems generó algunos problemas, ya que las negociaciones giraron en torno al debate de dos tesis: la argentina, referida a la división del río en base a la línea de cause profundo o *Thalweg* y la uruguaya que aludía a la tradicional línea media del río para dividir jurisdicciones. Si se seguía la segunda opción, Argentina perdía la isla Martín García y el canal de acceso al puerto de Buenos Aires. Se concluyó con una postura intermedia que intentara mantener el statu quo respecto de dicho tema.⁴

A nivel presidencial, las relaciones se fortalecieron luego del encuentro entre Onganía y Jorge Pacheco Areco en 1968 donde se convino el mantenimiento de reuniones entre los mandatarios periódicamente para generar un refuerzo de las relaciones bilaterales; la renovación y ratificación de las Actas de Buenos Aires para que Salto Grande comenzara la producción

4. Se basaron en el viejo Protocolo Ramírez-Sáenz Peña de enero de 1910 (Lanús, 1984).

de energía eléctrica. En dicha ocasión, los cancilleres de los respectivos países, firmaron cuatro convenios que mostraron en grado de interacción y relacionamiento pretendido por ambos gobiernos.

Sin embargo, dos inconvenientes suscitaron graves distorsiones en el diálogo bilateral. Una respecto a que se produce una varadura de la chata argentina en aguas del Río de La Plata, para lo cual se colocó una boya de destello para mantener la seguridad de la navegación. El gobierno uruguayo interpretó dicha acción como una supuesta violación de la soberanía jurisdiccional en aguas orientales. El otro suceso fue el llamado unilateral de las autoridades uruguayas a licitación para la exploración y explotación de las aguas del río habida cuenta de la posible existencia de hidrocarburos en la plataforma continental. El gobierno argentino acusó esta acción como violatoria de la jurisdicción compartida hasta tanto no se delimitara correctamente la correspondencia de cada uno sobre el río. Para ello, existía el trabajo de la Comisión Mixta.

La disputa por el islote Punta Bauzá (Timoteo Domínguez para los uruguayos) terminó por cortar las conversaciones en enero de 1969. Sólo cuando Onganía ordenó la evacuación del mismo, las tareas de la Comisión volvieron a su curso normal.

Para 1970 en base a las repetidas reuniones conjuntas entre los mandatarios se firmó entre Onganía y Pacheco Areco, la Declaración del Río Uruguay. Las disposiciones versaron sobre: 1. delimitación definitiva del Río de La Plata y garantías para las actividades pesqueras en el área tanto para pesqueros argentinos como para uruguayos; 2. posibilidad de explotación pesquera conjunta; 3. aceleramiento de la interconexión eléctrica de la Cuenca del Plata para complementar el Acta de Santa Cruz de la Sierra; y 4. negociaciones para la firma definitiva de un acuerdo de uso pacífico de la energía nuclear.

Un año después durante el gobierno de Levingston se firmaría en Uruguay la Declaración de San Juan, reafirmando dichos puntos y fortaleciendo la postura de apoyo de la gestión argentina hacia el gobierno de Pacheco Areco en vísperas de las elecciones presidenciales en ese país.

Finalmente, los últimos sucesos dentro del período de la Revolución Argentina se producen durante el gobierno de Lanusse. En dicha oportunidad. El mandatario uruguayo viajó a la Argentina consiguiendo la firma de cuatro acuerdos por parte de los cancilleres de los respectivos países (Luis



María de Pablo Pardo y José A. Mora Otero): una declaración conjunta sobre el recurso del agua, otro sobre el derecho del mar, un tercero sobre energía hidroeléctrica y por último, uno de cooperación económica e intercambio comercial (Cisneros y Escudé, 1998).

El resto de la región

Manteniendo la diferenciación dentro del período de la Revolución Argentina entre el onganiano y los gobiernos de Levingston y Lanusse, los tintes en las vinculaciones regionales se dieron de acuerdo a la especulación ideológica tanto de regímenes de derecha como más adeptos a los conceptos izquierdistas.

Las relaciones con Bolivia se centraron en aspectos geopolíticos tendientes a lograr su introducción dentro de la esfera de influencia o la órbita argentina.

Si bien esto es así, la principal preocupación estaba determinada por la venta de petróleo y gas bolivianos a la Argentina, que tendría su punto de partida en 1966 durante los gobiernos de Onganía y René Barrientos en cuanto a la posibilidad de aprovechamiento del yacimiento boliviano en El Mutún. Las respectivas empresas estatales YPF e YPFB, realizarían operaciones conjuntas. Durante el gobierno de Lanusse, este propósito intentaría cobrar practicidad, pero se generaron nuevamente una serie de acontecimientos que truncaron la posibilidad de cooperación.

En principio, el cambio producido dentro del poder político en Bolivia que condujo al gobierno de general Alfredo Ovando, perteneciente al ala más nacionalista del ejército y fuerte opositor de las negociaciones de venta de gas a la Argentina. Más allá de la presión político-económica que intentó Onganía para frenar la revolución en Bolivia, la nacionalización de los bienes de la Gulf Oil se hizo inminente.⁵

Del mismo modo, los intentos en 1970 de generar lazos con el alto mando boliviano por parte de Lanusse, mostraron que la estrategia para instaurar un régimen adepto al onganiano había fracasado. Muestra de ello fue que durante la disputa entre los generales Juan José Torres y Rogelio Miranda,

5. Gulf Oil era la compañía norteamericana encargada de exportar gas de Bolivia a la Argentina.

este último considerado fiel seguidor del régimen argentino y con un perfil nacionalista derechista, obtiene el triunfo el primero de ellos.

Los pasos de acercamiento con dicho régimen vendrían de mano del gobierno de Levingston en el cual se produce un acuerdo en materia de cooperación en el campo de los usos pacíficos de la energía nuclear, en 1971. Complemento de estas actividades fueron los acuerdos y documentos firmados por Lanusse respecto a la integración y desarrollo continental, aceleramiento de estudios para el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Pilcomayo, venta de gas y petróleo bolivianos a Argentina, entre otros.

Sin embargo, la radicalización del gobierno de Torres produjo una nueva interrupción institucional colocando al mando del gobierno al coronel derechista Hugo Banzer. Desde la política de *pluralismo ideológico* de Lanusse debía haber una estrategia de acercamiento bilateral para no producir un aislamiento argentino y dejar en manos de Brasilia la influencia regional. Pero del mismo modo, estrechar lazos con un gobierno derechista militar lo alejaba de sus planes de diferenciación con el onganiato y el logro de obtener apoyo en su gestión. Finalmente prefirió no perder la aceptación de su gobierno.

En el caso de Colombia, las vinculaciones fueron menos traumáticas, siendo la cooperación y el reconocimiento de principios conjuntos, un puente de apoyo por el respaldo colombiano a la posición argentina en Malvinas.

Para ello en 1967 el canciller argentino Costa Méndez visita Bogotá logrando la firma de tres convenios relativos a: la eliminación de la doble tributación de empresas aéreas y marítimas de ambos países, la utilización de recursos nucleares con fines pacíficos y una declaración conjunta donde se estipulaba el fortalecimiento de los lazos comerciales y culturales y la reivindicación de los principios de no intervención y apoyo a la ALALC.

Dicho acercamiento fue profundizado durante la etapa de Lanusse quien visitó Colombia en 1972. La coincidencia entre éste y Miguel Pastrana Borrero, estuvo centrada en principios como el no uso de la fuerza, solución de controversias por medios pacíficos, no intervención, igualdad soberana, libre determinación de los pueblos y pluralismo ideológico, y la integración económica latinoamericana como puntapié para el desarrollo nacional y regional. Pero no recibió en esta oportunidad, respaldo para la postura argentina respecto del ancho del mar territorial de 200 millas.



Con motivo de la revolución militar que en 1968 estalló en Lima y depuso al presidente Fernando Belaúnde Terry, Perú comenzó un período de claro tinte antiimperialista en manos del general Juan Velasco Alvarado. Con esta gestión Onganía no tendría una clara identificación pero no rehusó mantener vigentes las relaciones con dicho régimen. La visita del ministro de Relaciones Exteriores peruano, en 1969 posibilitó la firma con su par argentino de una declaración conjunta dejando en claro los puntos de acuerdo en cuanto a política exterior entre ambos: principio de no intervención, soberanía nacional sobre recursos naturales, no utilización de medidas coercitivas económicas o políticas que afecten la soberanía de los Estados, entre otros.

Dichos principios fueron nuevamente expresados en oportunidad del viaje en 1971 que el general Lanusse hiciera a su par Velasco Alvarado. La Declaración de Lima fue el corolario de la reunión conjunta.

Para el régimen castrista no hubo una contemplación ni una política de acercamiento. Principalmente entendida bajo la postura anticomunista que pregona Onganía, no era extraña la negativa de reconocer dicho régimen. Además, el estilo de involucramiento que Castro mostraba en la región hacía suponer un ‘derrame’ de los movimientos izquierdistas que era necesario contener.

Por el lado cubano, las reiteradas aclaraciones de su embajador en Naciones Unidas, Ricardo Alarcón Quesada con tono amenazante hacia su par Costa Méndez, sumado a la negativa de apoyo a la extensión del mar territorial, aumentaron el nivel de las confrontaciones. El cambio de Costa Méndez por Benedicto Martín no hizo prósperas las relaciones. Todo lo contrario, adjudicó al régimen castrista la preparación y logística de movimientos como “el cordobazo”, muestra de la exportación cubana de las ideas marxistas en la Argentina.

Nuevamente un tímido acercamiento se produce durante el gobierno de Lanusse quien instruyó a su canciller Luis María de Pablo Pardo en 1973 para que reestableciera relaciones con el gobierno cubano. La interrupción de su gobierno dejó la concreción de las relaciones diplomáticas en manos de la gestión de Héctor J. Cámpora.

Respecto de la cuestión cubana hay que remarcar que en varias ocasiones (léase la VII, VIII y IX Reuniones de Comandantes de Ejércitos Americanos –1966, 1968 y 1969 respectivamente–) la postura argentina

de rechazo al régimen castrista fue demasiado lejos. En esas ocasiones, se intentó considerar que el estímulo al desarrollo sería la mejor manera de combatir la subversión y no la posibilidad de una Fuerza Interamericana de Paz (FIP), como proponía Estados Unidos. Se tenía en cuenta que dicha fuerza tendría carácter supranacional, lo que daría un mayor impulso a la hegemonía norteamericana en la región.

En oportunidad de la primera de dichas reuniones las posturas argentina y brasileña fueron de la mano, propiciando por la revitalización del Comité Consultivo de Defensa y el otorgamiento de legitimidad a la Junta Interamericana de Defensa, dentro de los márgenes de la OEA, como intento de diluir la influencia de EEUU en los asuntos hemisféricos.

La política vacilante y pendular del gobierno paraguayo en manos del general Alfredo Stroessner, hizo que las relaciones bilaterales se centraran en una disputa entre Buenos Aires y Brasilia por el comercio y navegación bilaterales. Los temas de los ríos Paraná, Paraguay y Uruguay, habían mantenido en vilo las gestiones de ambos países en virtud de una posible salida paraguaya al mar por el lado brasileño. Para impedir este tipo de viraje hacia la esfera de influencia brasileña, la Cancillería argentina firma con las autoridades de Asunción en 1967, el tratado de Libre Navegación, creando una comisión mixta encargada de la fiscalización aduanera.

Los gobiernos se fortalecieron y vincularon nuevamente a través de la visita que realizara Onganía dos años más tarde a Paraguay con motivo de ahondar en temas relativos al turismo bilateral e inversiones para el relacionamiento de los sectores empresarios. No se ahondó en temas como la integración regional, el aprovechamiento de los ríos de la Cuenca del Plata y el suministro de energía eléctrica de la usina paraguaya del Acaray ya que los mismos no generaron puntos de encuentro entre ambos mandatarios.

El apoyo de la gestión de Onganía por parte de Stroessner, se hacía evidente. Sobre todo luego del incidente generado por el secuestro del cónsul paraguayo Waldemar Sánchez por parte del Frente Argentino de Liberación (FAL) para generar una especie de trueque entre el diplomático y dos miembros de dicho frente. En esta oportunidad, el general paraguayo convino en viajar a Argentina en 1970 como muestra del respaldo y amistad que lo unía con las autoridades argentinas. Finalmente el incidente tuvo una solución acorde a los reclamos paraguayos: el cónsul fue liberado sin intercambio posible para las facciones de la FAL.



Para el año 1973, la situación de la cuenta del Plata volvió a ser en punto central de las disputas ya que en el mes de marzo de ese año, el canciller argentino en Asunción entregó una nota a las autoridades paraguayas donde se dejaba claro que Argentina presentaba una reserva al proyecto hidroeléctrico paraguayo-brasileño por considerar que el mismo afectaría el caudal del río aguas abajo y disminuiría el potencial hidroeléctrico. Como era de esperarse, los reclamos no fueron aceptados por la chancillería paraguaya, como tampoco por la brasileña, acusando a Argentina de impedir las obras conjuntas.

Las cuestiones hemisféricas

Además del nombrado rechazo al gobierno castrista por parte de la región, las cuestiones que dieron paso al golpe de estado en Argentina, suscitaron iguales controversias. Como se mencionara antes, tanto el gobierno de Uruguay como el de Chile si bien tardaron en reconocer a la nueva administración, finalmente adoptaron una postura conciliatoria en pos de la aplicación de la Doctrina Estrada.

No surtió en mismo efecto en países como Costa Rica y Venezuela⁶, que se encargaron de negociar el traslado de la sede de la Tercera Conferencia Extraordinaria Interamericana que debía celebrarse en Buenos Aires en 1966. La labor del canciller mexicano Rafael de la Colina logró aunar las opiniones a favor del aplazamiento de la reunión alegando que el rechazo al régimen argentino podría no sólo quebrar el equilibrio del sistema interamericano, sino que ponía en peligro la reunión por un posible boicot.

Pero en febrero de 1967, finalmente se dio en Buenos Aires la conferencia que si bien no tendría al sistema de seguridad hemisférico como uno de los pilares del encuentro, sí las negociaciones para la reforma de la Carta de la OEA.

6. Una postura más radical, que complicó las relaciones y generó repudio fue la adoptada por el gobierno venezolano de Raúl Leoni, quien aplicando la Doctrina Betancourt, sancionó el golpe de estado argentino y declaró la ruptura de relaciones diplomáticas con Buenos Aires. Las vinculaciones se retomarían recién en 1969, ocasión en la que el gobierno de Rafael Caldera abandonara la postura de la mencionada doctrina, obteniendo un cierto grado de acuerdo con la gestión de Lanusse respecto al tema Cuba, ALALC y las 200 millas marítimas.

En esta ocasión el canciller argentino Costa Méndez intentó llevar conjuntamente con la delegación brasileña un proyecto que modificara los artículos 44 a 47 de la Carta permitiendo la anulación de la Junta Interamericana de Defensa, otorgándole el carácter de permanente al Consejo Consultivo de Defensa⁷. Sobre un total de 20, el proyecto argentino fracasó por 11 votos en contra –entre los que se cuentan Uruguay, Chile, Colombia, Perú, Venezuela y México– y 3 abstenciones.

Las políticas y proyectos militares a nivel hemisférico elaborados por Argentina continuaron intentando una especie de reconocimiento regional, algunas veces a favor y otras abiertamente en contra de las posturas norteamericanas. Reflejo de esto, es también la propuesta elaborada para la Reunión de Jefes de Estados Americanos en Punta del Este en el mes de abril de 1967. La idea de Onganía era poder limitar las compras y equipamientos armamentísticos a las reales necesidades de seguridad de cada nación, de acuerdo a criterios de proporcionalidad entre medios y fines. Pero esta propuesta, carecía de márgenes específicos, ya que era un concepto bastante laxo de definir el de las “necesidades” de cada país.

El resultado de la reunión tuvo más que ver con establecer márgenes de integración claros que propiciaran el desarrollo nacional. Las cuestiones de seguridad serían el resultado de dicho desarrollo. De esta manera se concluyó la conferencia con la declaración de los Presidentes de América y su Programa de Acción, que respaldaba la creación de un Mercado Común Latinoamericano hacia el año 1985, que uniera en su seno tanto a la ALALC como al Mercado Común Centroamericano (MCCA).

Finalmente se debe hacer referencia a las Reuniones de Consulta de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, de los años 1967 y 1971, que fueron el resultado de las anteriores conferencias.

En la primera de las ocasiones, producto de un pedido venezolano para tratar el desequilibrio hemisférico que podría acarrear el régimen cubano, el canciller argentino, declaró abiertamente el rechazo por parte de la gestión de Onganía, optando por una postura radicalmente opuesta a las que estaban

7. Considerada como una postura intermedia entre el proyecto de Brasil, en razón de una especie de ejército supranacional latinoamericano y el de Chile, tendiente a enarbolar el principio de no intervención en contra de cualquier tipo de cooperación que generara mecanismos de coordinación anti subversivos.



en juego: la intervención armada, si fuese necesario, para cortar los canales comunistas en la región.

Pero las arduas oposiciones de Chile, Venezuela, México y Colombia, estancaron el transcurso de la reunión, optando por la iniciativa de tratar el tema en el seno de las Naciones Unidas.

El resultado de la Reunión de Consulta estipuló cerca de 14 puntos entre los cuales se destacan: la condena del gobierno de Cuba y su intervenciones, el pedido a los miembros fuera de la OEA de disminuir y/o evitar las relaciones comerciales y financieras reduciendo también las cuestiones aéreas y marítimas con dicho país, entre otros. El hemisferio mostró que le daría la espalda a cualquier intento de imponer ideologías marxistas en la región.

En la segunda oportunidad, las presiones de la delegación argentina estaban más relacionadas con una situación de puja interna entre nacionalistas ortodoxos, desarrollistas y liberales, que vivía la gestión de Levingston respecto de la postura a adoptar frente a la ola de terrorismo. Acompañada por la delegación de Brasil, Ecuador, Haití, Guatemala y Paraguay, Argentina se ausentó voluntariamente.

El principal actor occidental: las relaciones con EEUU

Las políticas norteamericanas de la Guerra Fría estaban determinadas por el funcionamiento de dos ejes que las estructuraban: por un lado los lineamientos de la denominada Doctrina de Seguridad Nacional, y por el otro, las adjudicadas fronteras ideológicas. Es de esperar que el diferenciamiento con el bloque soviético pusiera a tono su área de influencia coronándolo como la potencia capaz de guardar los intereses del hemisferio y particularmente, de la democracia.

Sumida en una guerra que luego se consagraría como su derrota política en Vietnam, habiendo intervenido en la región en dos oportunidades (Cuba y Santo Domingo), Estados Unidos se consagraba para muchos como el gendarme occidental y para otros como el gran intromisor de los asuntos internos de los Estados.

Las políticas estadounidenses se verían fuertemente reforzadas tanto en el gobierno de Johnson como en el de Nixon, pero sobre todo durante el segundo de ellos, luego del nombramiento de Henry Kissinger como Asesor para Asuntos de Seguridad Nacional, como una especie de mezcla entre la rigidez ideológica y el pragmatismo político.

Como se mencionara anteriormente, el ferviente anticomunismo del Onganiato le generaba una suerte de alucinación y deslumbramiento por el modelo norteamericano, pero llevado a extremos de considerar a la Argentina más “occidental que occidente”.

Para poder comprender el estilo y el grado de relacionamiento que se ha de desarrollar durante este periodo se debe tener en cuenta una particularidad: la disputa entre liberales y nacionalistas que tuviera su correlato en cuestiones internas, modelaban las decisiones e iniciativas en el contexto externo. Habida cuenta de la influencia de las ideas frigeristas hasta ese momento en las políticas argentinas, sumada a la idea de las teorías dependentistas, hizo generar en el ala liberal representada por Krieger Vasena, una política exterior centrada en la vinculación con Estados Unidos como la que marcaría la clave para poder acceder a los créditos que eran necesarios para realizar una modernización de la economía.

El modelo de país agro exportador dependentista, debía dejar espacio a uno de estilo industrial e independiente, ya que el mundo respondía, para esta corriente, a una división de tipo economicista entre los países considerados desarrollados y los subdesarrollados.

La esperada “buena amistad” del gobierno estadounidense se haría esperar al menos las primeras semanas luego de sucedido el golpe de estado. Ya que enfurecía a las filas liberales del Congreso de Estados Unidos, como a los nacionalistas dentro de la política interna argentina. Más allá de apaciguar los ánimos de ambos bandos, Costa Méndez dejó a criterio del país del norte el reconocimiento del nuevo régimen, amenazante de cortar cualquier tipo de ayuda económica para el plan de re acondicionamiento argentino.

Discursivamente y en la práctica, el gobierno de Onganía impidió que estas actitudes llegaran más lejos. Habiendo enarbolado las banderas de la democracia representativa que sería el fin de su gestión, convenció al gobierno de Johnson de que se podría seguir por un camino de entendimiento. En los hechos, Álvaro Alzogaray sería enviado a los Estados Unidos como muestra de los objetivos de la Revolución y con ánimos de mostrar una buena imagen de las sólidas vinculaciones económicas con medios financieros y organismos internacionales. Pero tanto en los grupos gremiales como en la propia conducción argentina, sus declaraciones en cuanto a cuestiones económicas no tuvieron respaldo y fueron entendidas como una especie de



jugada encubierta del ex ministro para conseguir desacreditar las políticas de Salimei.

Sumada a esta situación particular las expectativas del ongiato por generar una fuerte vinculación con Estados Unidos, finalmente queda descartada por ciertos sucesos que complican su gestión y endurecen las posturas internas confrontacionistas. El primero de ellos tuvo que ver con la visita del comandante de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos, el general Robert Porter a Argentina en 1968, ocasión en la cual se intentó que nuestro país concediera la licitación para la venta de tanques a empresas norteamericanas (situación que había sido cancelada por el propio Estados Unidos en 1966).

Pero la decisión argentina fue mantener dicha licitación en manos de empresas galas. El segundo, fue la concesión a una corporación italiana de un contrato para la realización de comunicaciones vía satélite en 1967; en 1968, la firma con la empresa alemana Siemens para que se construyera una planta atómica en Atucha; y finalmente la negativa por parte de la Dirección General de Fabricaciones Militares de continuar con las labores conjuntas de la US Steel y ACINDAR Sociedad Argentina, de expansión del complejo siderúrgico en Villa Constitución.

Queda en evidencia la falta e imposibilidad de correlato entre la necesidad de mantener una actitud pro-norteamericana en lo ideológico –que fuera funcional a la estrategia discursiva de las fronteras ideológicas– con el fuerte posicionamiento de los sectores económicos en lo pragmático. Y a nivel regional, la oposición de las tesis integracionistas era clara: Estados Unidos veía el proceso como parte de un impulso de demandas latinoamericanas en bloque, mientras que Argentina consideraba las discusiones desde un plano individual de igualdad, mantenida en base al rechazo de estructuras supranacionales que coartaran las autonomías nacionales.

Estas diferencias serían notorias en cuanto al posicionamiento que cada uno realice de los asuntos hemisféricos.

Las relaciones con la Unión Soviética

Aludiendo a las tesis occidentalistas, era de esperarse que existieran roces en las relaciones bilaterales. Pero más allá de los asuntos que mantuvieron en tensión estas vinculaciones, se debe tener en cuenta que la intención

argentina era el fortalecimiento de las cuestiones económico comerciales con todos los países del mundo donde existieran posibilidades mutuamente convenientes. Esto incluía a la propia Unión Soviética, con quien se mantendrían algunas situaciones conflictivas, aunque bajo un aspecto más bien pragmático de política exterior.

De hecho como lo remarca José Paradiso, las dificultades propias dentro de los bloques bipolares ya no eran tan rígidas. El mundo se volvía interdependiente y transnacionalizado, haciendo de las cuestiones económicas una necesidad, más que una estrategia de política exterior (Paradiso, 1993:152-166).

Las temáticas que condicionaron las relaciones bilaterales en principio eran de carácter contingente, aunque no escaparon a las posiciones más enfrentadas dentro de la gestión del onganato. Así, la actitud del gobierno soviético de pescar en aguas argentinas del Atlántico sur, producía a inicios de la gestión la necesidad de adoptar la tesis de extensión del mar territorial hasta las 200 millas, margen que dejaría en claro aun más la intromisión extranjera. Las cuestiones económicas de preservación de especies que podrían llegar a ser amenazadas por el uso de explosivos por parte de la flota soviética, dieron una resolución diplomática al asunto.

Un año más tarde, en julio de 1967, un buque soviético pretendía descargar en la aduana argentina, una serie de bultos impidiendo el control de los oficiales a cargo. Aludiendo que se trataba de parte de un envío diplomático se extendió el canje de notas por un lapso de varios días, luego de los cuales, las autoridades de Moscú dejaron de insistir en su introducción a nuestro territorio.

Pero si estas situaciones mantenían tajantes las relaciones, un episodio las congelaría definitivamente: la invasión soviética a Checoslovaquia en agosto de 1968. El repudio en la sociedad argentina que acarreó dicho suceso, provocó varias movilizaciones y activó ciertos grupos y movimientos de extrema derecha que comenzaron una especie de persecución de los “afectos al régimen del Soviet”⁸.

8. Entre ellos se puede nombrar al Movimiento Nacional Argentino Organizado (MANO) compuesta por policías que actuaban fuera de su horario oficial realizando presiones mediante secuestros.



Dicha intervención permitió al canciller Costa Méndez adoptar y reafirmar una posición favorable en cuanto al principio de no intervención aludiendo que se trataba de un principio esencial para la salvaguarda de las soberanías individuales y que se había sostenido históricamente por la Argentina como no intervención en los países, y no dentro de los bloques, por lo tanto ni la URSS ni Estados Unidos tenían la prerrogativa de invadir dicho territorio.⁹

Pero el exacerbado anticomunismo argentino fue dejado de lado en varias ocasiones en pos de privilegiar como se mencionara con anterioridad, los aspectos económicos. Es por ello que durante la administración de Onganía se encargó al ministerio de Economía que elaborara un plan para la organización y estructuración de posibles exportaciones argentinas hacia la URSS como estrategia de estímulo comercial. Sin embargo, esta propuesta no logra ser completada en esta ocasión siendo complementada en el gobierno de Levingston en el cual se envían dos misiones comerciales en el año 1970.

Finalmente se concretan en el periodo a cargo de Lanusse en el cual se firma un convenio comercial ente ambos países en 1971, incluyendo la cláusula de nación más favorecida a la URSS mediante la cual Argentina lograba quedar exenta en la relación bilateral, del pago de divisas.

El Tratado de Tlatelolco de 1967 y el de No Proliferación Nuclear de 1968

Las cuestiones de armamentos como las referidas a temas nucleares y de desarme, tuvieron gran resonancia durante este periodo ya que el pedido de disminución armamentística por parte de los Estados Unidos, no sólo giraba la atención argentina a los países europeos como Francia o la República Federal de Alemania, sino que impedía en cierta medida el control ejercido por el país del norte en la venta exclusiva a Buenos Aires¹⁰.

Sin embargo hay que destacar que en dichas cuestiones es donde se ha evidenciado una continuidad de la política exterior, en base a la cual, la actitud argentina ha sido crítica en cuanto al carácter discriminatorio de las medidas de desarme, no proliferación y uso nuclear con fines pacíficos.

9. Entrevista realizada por el diario *La Nación* al canciller: "Refiriéndose Costa Méndez a la intervención soviética", el 13 de octubre de 1968, p.2.

10. La gira en 1969 de Costa Méndez es fiel reflejo de esta especie de "carta europea" en varios aspectos. En dicha ocasión el canciller argentino visitó: Italia, Francia, España, Rumania y la República Federal de Alemania.

Las negociaciones previas a la firma del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tlatelolco), se dieron en México en 1967 en ocasión de la Cuarta Sesión de la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL). En esta oportunidad la delegación argentina sostuvo algunos puntos clave: la desnuclearización era el paso previo al desarme nuclear total y completo, y no un objetivo en sí mismo; las potencias nucleares debían realizar acciones de desarme previas a cualquier disposición o normativa internacional a fin de no generar diferencias de base con el resto de los países y; el derecho argentino de poder realizar sus propias explosiones con fines pacíficos –punto rechazado de plano por México, Estados Unidos, Gran Bretaña, Chile y Uruguay–.

Si bien estas negociaciones dieron como corolario la firma del Tratado de Tlatelolco en el cual se proscriben las armas nucleares pero no los usos pacíficos de la energía nuclear, el Congreso argentino años más tarde, no concluyó el proceso con la ratificación. Se entendía que los mecanismos de contralor estipulados por el tratado en dicha oportunidad y que daban centralidad a la Organización Internacional de Energía Atómica (OIEA), coartaban el derecho al secreto científico industrial de los países menos desarrollados.

Un año más tarde se produciría en el seno de la ONU la discusión por el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP). Argentina mantuvo a través de su delegación una fuerte oposición, alegando que no se tenían en cuenta las necesidades tecnológicas de los países en desarrollo y discriminaba a los que estaban fuera del Club Nuclear. Al ser exportadores de uranio, se debía mantener una clara estrategia en pos de aumentar los beneficios que producía la energía nuclear para el desarrollo.

La Resolución N° 2373 que aprobara dicho tratado tuvo la abstención de nuestro país, actitud adoptada por la no inclusión de Argentina dentro del Comité de Desarme, verdadero órgano donde se produjeron los trabajos y negociaciones previas.

La actitud de la Cancillería argentina mantuvo dichos reclamos afirmando que con este tipo de tratados se lograba impedir el avance energético nuclear de los países, se acrecentaba la división internacional existente y se profundizaba el desarme de los desarmados situación que nada atendía a los fines de paz y seguridad internacional que enarbolaba el TNP.



La cuestión territorial: Malvinas

Las administraciones que se sucedieron durante el período analizado dieron claras muestras de mantener el tema territorial, específicamente el relativo a la soberanía de las Islas, dentro de los considerados como centrales y a los que debía darse un especial tratamiento. Sin embargo, los fracasos diplomáticos impidieron que dicha importancia tuviese su correlato práctico.

Si bien en el contexto global, las ganancias generadas luego de la gestión del presidente Arturo Illia, en manos de su canciller Zavala Ortiz, eran difíciles de superar, fue a partir de la Resolución 2065/65 que se logra mantener un período importante de negociaciones que según remarca A. Lanús comenzará entre los días 11 y 14 de enero de 1966 con la firma del comunicado conjunto “Zavala Ortiz-Stewart” (Lanús, 1984: 473).

Las intenciones del gobierno de la Revolución Argentina fueron en un principio, concordantes con el estilo que se venía otorgando al tema. Las relaciones y negociaciones bilaterales con Inglaterra eran gestionadas y celosamente custodiadas por el entonces embajador argentino, Eduardo Mc Loughlin. La contraparte británica, respondería principalmente a través de la figura del secretario de Relaciones Exteriores, George Brown. El objetivo argentino era que mediante este tipo de reuniones con un estilo marcadamente confidencial, el gobierno inglés diera un claro paso hacia el reconocimiento de soberanía argentina en las Islas. La necesidad de impulsar las comunicaciones con las mismas, y asegurar mediante algún tipo de garantía los intereses de los isleños, respondía a los objetivos británicos.

En el mes de agosto de 1968, ambas posturas lograron aunarse con la firma de un memorándum que, en base y de conformidad con la Resolución N° 2065, dejaba constancia del “entendimiento de la posición alcanzada en las negociaciones”. Las claves del memorándum serían: buscar una solución pacífica al diferendo sobre soberanía, favoreciendo además las comunicaciones y movimientos en ambas direcciones con las islas, a fin de favorecer los lazos culturales, económicos, etcétera.

Lo más destacado del escrito se encuentra en estas palabras: “el gobierno del Reino Unido, como parte de la esa solución final, *reconocerá la*

*soberanía de la República Argentina sobre las Islas*¹¹ a partir de una fecha a ser convenida”.

Como se puede observar, se lograba el primer paso –y único en su tipo hasta el día de hoy– para el reconocimiento de soberanía argentina por parte del Reino Unido. Si bien estaba acordado que fuera en base a la garantía de salvaguarda de los intereses de los isleños por parte del gobierno argentino, las negociaciones debían continuar en Londres a la brevedad.

Las complicaciones que se sucedieron con posterioridad estuvieron dadas en principio porque el memorándum no fue firmado por las partes sino considerado válido políticamente, sumado al hecho que desde agosto de 1968 en adelante, el gobierno argentino no emitía opinión sobre el documento. Luego de la reunión del canciller Nicanor Costa Méndez con el secretario de Relaciones Exteriores inglés Michel Stewart en octubre de ese mismo año, la sola aprobación y conocimiento público, otorgarían validez al documento.

Recién en el mes de diciembre, Eduardo Mc Loughlin como embajador en Londres fue a dar respuesta ante Stewart y hacer oficial el memorándum. La dilatación en el tiempo, perjudicó los avances logrados hasta ese momento, ya que Stewart reconoció que se había decidido retirar la propuesta y era imposible aceptar el documento.

Los fracasos de este entendimiento fueron claros, y las acciones diplomáticas argentinas, perjudicaron lo que pudo haber sido un avance crucial respecto de la cuestión territorial.

Como fuera remarcado en otros aspectos en el presente texto, las diferencias entre las gestiones de Onganía y Levingston-Lanusse, también se hicieron presentes en este asunto. El 1 de julio de 1971, luego de reanudar las negociaciones bilaterales, se logró la firma del Acuerdo sobre las Comunicaciones¹² que se mantendría activo durante diez años. Entre sus principales aspectos se remarca la creación de una Comisión Consultiva Especial con representantes británicos en Buenos Aires para garantizar las cuestiones relativas a las comunicaciones con los isleños; el otorgamiento por parte del gobierno argentino de un documento a los isleños si referencia

11. La cursiva es propia.

12. Aprobado por el gobierno argentino en agosto de 1971, siendo comunicado por el ministro de Relaciones Internacionales y Culto, Luis María de Pablo Pardo. Esta declaración conjunta sería posteriormente aprobada por Ley N° 19.529 del 20 de marzo de 1972 bajo la gestión de Lanusse.



a la nacionalidad; la exención del pago de derechos e impuestos resultantes de actividades en las islas; y el favorecimiento del tránsito de personas desde y hacia las Islas.

Los nuevos objetivos de mantener latente el tema de soberanía pero favoreciendo las comunicaciones y las vinculaciones con el territorio malvinense, estaban cubiertas. De esta manera se lograba también beneficiar las posteriores negociaciones políticas entre los gobiernos argentino y británico.

CAPÍTULO XII

EL RETORNO DEL PERONISMO AL PODER (1973-1976)

Agustina González Ceuninck

Luego de un periodo de 18 años de proscripción política, durante el cual se prohibió al peronismo presentarse en las sucesivas contiendas electorales, el justicialismo triunfó en las elecciones del 25 de mayo de 1973 con la fórmula Héctor José Cámpora-Francisco Solano Lima por el Frente Justicialista de Liberación Nacional. De esta manera, durante el periodo en cuestión, analizaremos la sucesión de cuatro gobiernos peronistas, los cuales se desarrollaron entre el 25 de mayo de 1973 y el 24 de marzo de 1976, finalizando con el derrocamiento del gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón (en adelante M.E.M. de Perón).

Abordaremos en este caso un periodo corto pero muy convulsionado. Ciertos especialistas han decidido desarrollarlo en coincidencia con los cambios de ministros a cargo de la cartera de Relaciones Exteriores del gobierno argentino, sin embargo hemos creído conveniente para este análisis dividir el período en cuestión según las presidencias que se sucedieron desde el 25 de mayo de 1973, fecha en la que el peronismo retorna al poder, hasta el 24 de marzo de 1976, cuando el gobierno de M.E.M. de Perón fuera derrocado por un golpe militar.

Serán tomados como temas transversales de las sucesivas etapas presidenciales dos cuestiones fundamentales, estas son: las relaciones con los Estados Unidos y las tensiones domésticas que sacudieron profundamente el clima político interno. En este último aspecto, haremos hincapié sobre

asuntos tales como las luchas de poder de las diversas facciones dentro del propio movimiento peronista, la cuestión de la Tercera Posición y la actuación de José Ber Gelbard, quien fuera ministro de Economía de la Nación durante gran parte del período a tratar.

Vale aclarar que durante el suceso de estos cuatro gobiernos, la política exterior argentina protagonizará un fenómeno muy particular, teniendo en cuenta que se partió de una política exterior antiimperialista¹, para finalizar en una signada por el alineamiento con los Estados Unidos, pasando entre medio de ambos extremos por una etapa de relacionamiento de corte pragmático con la Casa Blanca. Tal como abordaremos más adelante, este fenómeno estuvo de algún modo ligado a la cabida que se le dio desde el gobierno nacional en determinados momentos al factor ideológico; cuestión determinante para la política exterior de Argentina durante este período.

25 de mayo de 1973 al 13 de julio de 1973: presidencia de Héctor José Cámpora

En este caso daremos cuenta de la efectiva injerencia del factor ideológico sobre el diseño de la política exterior argentina. Sin duda, posiblemente, los tiempos que corrieron durante la breve gestión de Héctor José Cámpora fueron aquellos durante los cuales la cuestión ideológica se hizo más patente en el diseño de la política de vinculación internacional de Argentina.

Tanto Cámpora como su canciller, Juan Carlos Puig, provenían de las filas de la izquierda peronista y pregonaban la independencia de la política exterior de nuestro país respecto a los postulados de Washington. Esta postura, en muchas ocasiones, fue percibida como confrontativa en el ámbito internacional:

Pidió (Cámpora) la participación de Cuba dentro del sistema americano, criticó la política estadounidense con respecto a Latinoamérica y llamó a la unidad de las naciones del subcontinente para luchar contra la dominación externa. Esta postura internacional provocó ciertas prevenciones en el exterior, irritación en los Estados Unidos y desasosiego en el *establishment* local. (Rapoport, 2006: 560)

A los efectos de comprender esta postura, sería importante destacar que los sectores de la izquierda peronista, representados principalmente por la

1. Antiimperialista en el significado antinorteamericanista del concepto.



Juventud Peronista (JP) y el movimiento Montoneros, habían desarrollado durante los años de exilio político de su líder, Juan Domingo Perón, una fuerte identidad tercermundista. Proponían la defensa de los derechos de los pueblos del Tercer Mundo a partir de una visión desafiante contra la dominación externa en países latinoamericanos y criticaban abiertamente las opresiones e intervenciones externas sufridas en diversos países de Latinoamérica y en otras regiones, sobre lo que acusaban abiertamente al gobierno norteamericano y a sus socios en el mundo.

Sin dudas que, los jóvenes de la izquierda peronista ciertamente condenaban la política externa norteamericana y pretendían que el accionar exterior de nuestro país actuase en conformidad con este principio. Esta postura fuertemente arraigada dentro de este sector del movimiento peronista se manifestó claramente a partir de hechos como los secuestros llevados adelante por determinados miembros del Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP) contra los directivos de las empresas Ford y Firestone Tire & Rubber Company durante el transcurso de estos años.

No obstante, este sector del peronismo no representaba a la totalidad del movimiento, en este entonces fragmentado principalmente entre la izquierda y la derecha peronista. Por este motivo, la política exterior impulsada por Cárpora y su canciller, respecto por un lado a su inclinación ideológica y por el otro, al grado de confrontación que planteó hacia Estados Unidos, en muchos aspectos, no fue compartida por la mayoría del movimiento justicialista.

Estas cuestiones entre otras, nos permite dar cuenta que cuando Cárpora asume su mandato presidencial, Argentina atravesaba por un momento de gran agitación socio-política, lo cual dificultaba enormemente la tarea de pensar en términos de política exterior y de trazar líneas concretas y coherentes en este sentido. Claramente, Corigliano nos expone cómo, tanto Cárpora como Puig, debieron tolerar toda clase de presiones provenientes de distintos los sectores:

[...] b) el jefe de la logia P-2², Lucio Gelli, avalado por Perón pero no por Puig, un personaje que tuvo una progresiva injerencia en nombramientos de embajadores y que fue condecorado como embajador *de facto*; c) las presiones provenientes de

2. P-2: en italiano "Propaganda Due", logia masónica italiana que mantuvo actividades en Argentina, debido a sus fuertes vínculos con el ministro José López Rega y otros funcionarios públicos de alto rango.

las distintas agrupaciones de la izquierda peronista para que las medidas de política exterior estuvieran impregnadas de un perfil militarmente antiimperialista[...]; d) las presiones provenientes de la derecha reacia a los gestos y medidas adoptados por la gestión de Cámpora. (Corigliano, 2005: 855)

Ahora bien, como se ha dicho, la gestión Cámpora y tal como hemos señalado, proveniente de la izquierda peronista, en materia de política exterior el Presidente pretendió plasmar en los hechos, las ideas y principios que su ideología le marcaba. En este sentido, impulsó un marcado giro antiimperialista, que muchos especialistas señalarán luego como el retorno de la Tercera Posición de los primeros gobiernos de Perón.

También, por último, debemos tener en cuenta en el análisis de este período la profundización y el impulso que tuvieron las relaciones entre Argentina y la Unión Soviética. En este sentido, sucedió lo contrario que con los Estados Unidos. Teniendo en cuenta el esquema bipolar en el que se dividía el mundo de esta época, existieron durante el gobierno de Cámpora fuertes gestos de acercamiento hacia los países del Bloque del Este o Bloque Socialista, lo que se evidenció por ejemplo en el establecimiento de relaciones con Vietnam, con la República Democrática Alemana y con Corea del Norte. Específicamente, respecto a la Unión Soviética, se asistió durante esta etapa presidencial a una fuerte vinculación principalmente orientada a la cooperación comercial y tecnológica, lo cual quedó plasmado en un número importante de acuerdos de colaboración bilateral. Este vuelco hacia el Bloque del Este fue impulsado por quien fuera el ministro de Economía de la Nación, José Ber Gelbard. Sobre este aspecto, nos recuerda Mario Rapoport:

El ministro de Economía frecuentaba al embajador de Moscú en la Argentina y gozaba de la confianza de los soviéticos. Debido a su iniciativa, se concretaron convenios económicos con Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, Alemania Oriental, Bulgaria y Yugoslavia. Pero el hecho de mayor significación fue la delegación económica que, encabezada por el propio Gelbard, viajó a Moscú en mayo de 1974. (Rapoport, 2006: 564)

A pesar de estos progresos, la presidencia de Cámpora no llegó a durar dos meses. Su renuncia implicó que su canciller Juan Carlos Puig fuera sucedido en el cargo por Alberto Juan Vignes, quien a diferencia de su antecesor, pertenecía a la derecha del movimiento peronista. Este desenlace fugaz se



debió principalmente, como señalamos con anterioridad, a la inestabilidad por la que atravesaba la política interna de Argentina.

13 de julio de 1973 al 12 de octubre de 1973: presidencia de Raúl Lastiri

Desde el momento en que Raúl Lastiri asumió la presidencia de Argentina y cambió al canciller, la política exterior de la Nación dio un giro conservador, el cual más adelante sería profundizado durante las sucesivas presidencias peronistas del periodo.

A diferencia de Cámpora, Lastiri era un hombre de la derecha del peronismo, más aún también, era pariente cercano del personaje más emblemático del ala derecha peronista, era el yerno del ministro de Bienestar Social de la Nación, José López Rega.

Respecto a su política exterior, el giro conservador al cual nos hemos referido, pudo evidenciarse por ejemplo, en el establecimiento de relaciones con el gobierno de facto de Pinochet en Chile.

No obstante, este vuelco de la política exterior, coexistió con determinados signos de continuidad, principalmente en lo concerniente a la profundización de las relaciones bilaterales entre Argentina y Cuba y a la decisión de participar del Movimiento de Países no Alineados.

Respecto al agitado clima interno que Lastiri heredó de su antecesor, tampoco él lo pudo resolver, lo que posteriormente devino en un nuevo cambio de la figura presidencial. En consecuencia, Lastiri debió ser reemplazado, ni más ni menos, que por Juan Domingo Perón, quien naturalmente, por su avanzada edad, no pretendia asumir este compromiso, no obstante en el sentir del grueso del movimiento justicialista sólo Perón podra resolver la inestabilidad política que atravesaba el país, a partir de lograr la unidad del Partido Peronista.

Con la renuncia de Lastiri a la presidencia de la Nación, es impuesta la fórmula Perón-Perón, aunque el nuevo presidente tampoco estaba de acuerdo con que su mujer, M.E.M. de Perón, asuma el rol de vicepresidente de la Nación, comenzando de esta manera una nueva etapa presidencial dentro del periodo en análisis.

12 de octubre de 1973 al 1 de julio de 1974: presidencia de Juan Domingo Perón

Perón debe retornar al poder por el intenso clima interno que hasta el momento no habían podido ser resuelto en Argentina. Las diversas facciones que coexistían dentro del peronismo, de cierta forma se originan en el hecho de que Perón fue un hombre absolutamente pragmático en cuanto a sus ideas, lo cual, de algún modo permitió que dentro del mismo peronismo coexistan sectores de derecha y de izquierda. En ese entonces, las facciones de la izquierda, representadas principalmente por los sectores más juveniles del partido, exigían mayores márgenes de participación dentro del movimiento. No obstante esto, el presidente decidió rodearse de los representantes del ala derecha del mismo.

Sin duda que a Perón no le fue fácil interpretar a esta nueva generación, la cual se había gestado durante los 18 años de su exilio político en Madrid; luego de varios intentos de diálogo, quedó claro la imposibilidad de un acercamiento entre ambos. Esta ruptura entre la juventud del peronismo y su líder se exteriorizó durante el acto de conmemoración del Día del Trabajador del primero de mayo de 1974, cuando Perón, desde el balcón de la Casa de Gobierno, insultó públicamente a las organizaciones juveniles y a los sectores de izquierda congregados en el acto, consecuencia de lo cual se produjo la retirada de estos grupos de la Plaza de Mayo. Este punto de inflexión, explica en parte lo que luego sucederá en el transcurso de la historia argentina.

En este aspecto, la inestabilidad doméstica fue una de las cuestiones principales que Perón intentó revertir una vez en el poder. Entendió a estos conflictos como el escollo principal que atravesaba Argentina y en tal sentido, la primera gestión que realizó al asumir su presidencia fue el lanzamiento del “Pacto Social” a través del cual pretendió armonizar las distintas facciones que se disputaban el poder político. Para esto, promovió un consenso entre el gobierno, la CGT (Confederación General del Trabajo) y el sector empresarial, representado por la CGE (Confederación General Económica), de donde había surgido la figura de José Ber Gelbard, quien presidió dicha confederación (CGE) y en ese momento se encontraba a la cabeza del ministerio de Economía nacional. Esta visión de consenso es explicada por Perón a través de su biógrafo Pavón Pereyra:



Tener un representante del empresariado nacional dentro del gobierno, en el ministerio que maneja las finanzas; y tener un representante de los trabajadores en las mismas condiciones si bien no garantiza el final feliz de ningún acuerdo, por lo menos serena a la opinión pública porque le brinda la confianza necesaria para saber que se está haciendo lo más prudente para lograr un objetivo de paz social duradero y fructífero. (Pavón Pereyra, 1993: 414)

Respecto a la vinculación externa de nuestro país, sería importante recordar que Argentina se encontraba frente a un contexto internacional signado por la bipolaridad propia de la Guerra Fría, donde si bien coexistían dos grandes bloques, se evidenciaba nuevos espacios extra bloque, tal como nos señala Simonoff:

existían tres signos de multipolaridad con la aparición de una relativa autonomía de ciertos subsistemas (la rivalidad chino-soviética, el conflicto árabe-israelí e indio-pakistani) y la multiplicidad de planos en que se desarrollan las relaciones entre los Estados. (Simonoff, 2007: 188)

Perón se encontraba convencido de que el resultado del enfrentamiento entre estas grandes potencias³ resultaría sólo en beneficio para una de ellas, la cual podría imponer su poder por sobre el poder de la otra, pero de ninguna manera el desenlace del conflicto devendría en beneficio para los intereses de los países del Tercer Mundo. Por ende, Perón creía que Argentina debía desarrollar una política exterior independiente.

Esta política exterior independiente implicó para nuestro país dos cambios sustanciales: por un lado, se debió pensar en una apertura hacia nuevos mercados para la colocación de productos de fabricación nacional, es decir, avanzar hacia la diversificación de la oferta de mercados receptores de producción argentina; y por otro lado, implicó impulsar desde el gobierno la unión latinoamericana, para luego, como bloque, conquistar el Mercado Común Europeo, el cual era visto como prioritario por Perón. Esto le permitiría a Argentina en particular y a América Latina en general independizarse del mercado norteamericano, sustituyendo al mismo por el europeo.

La producción nacional no contaba ni con la fuerza ni con el volumen necesario para conquistar el Mercado Común Europeo, con lo cual unir la producción de América Latina e impulsarla como bloque permitiría alcanzar el objetivo deseado.

3. Estados Unidos y la Unión Soviética.

Según el presidente, este proyecto de unión latinoamericana debería comenzar, en principio, por una política de acercamiento de la República Argentina hacia los países vecinos de América del Sur.

De esta manera podremos dar cuenta de que lo que buscaba Argentina con esta estrategia internacional era dinamizar drásticamente la esfera de relaciones externas que mantenía nuestro país, multiplicando el grado de vinculación con países que hasta el momento no habían sido prioritarios para la política exterior nacional. Entendía Perón que la alianza estratégica de Argentina con el resto de los países de Latinoamérica y de estos, como bloque, con Europa, configuraría un esquema poligonal que le permitiría a la Argentina alejarse del modelo de dependencia impulsado por Estados Unidos en algunos de los países de la región, reduciendo sensiblemente el grado de influencia norteamericana y logrando de esta manera mayores márgenes de autonomía al diversificar las relaciones existentes.

Con las miras puestas en este objetivo, el presidente Perón en persona realizó, junto a su canciller Vignes y su ministro de Economía Gelbard, una serie de viajes a diversos países de Latinoamérica, como fueron los casos de Cuba y Perú, durante los cuales la República Argentina suscribió un número importante de convenios de cooperación que permitieron darle a este ambicioso proyecto un marco institucional:

el ministro de Economía visitaba Cuba, a la que comprometía con la compra de automotores; Honduras, en donde ofreció un crédito por veinte millones de dólares en términos similares a los del convenio cubano; debían comprar productos argentinos que serían financiados por nosotros. También en el Perú, cerramos acuerdos de intercambio comercial para exportar tecnología y bienes de capital argentinos [...]. En fin, todo es más difícil que pedir prestado dinero directamente a los Estados Unidos, pero es preferible así. (Pavón Pereyra, 1993: 438)

Antes de continuar con el análisis, en este punto, es preciso destacar un quiebre en cuanto a la política exterior de la presidencia de Perón respecto del resto de las presidencias del periodo abordado. Este quiebre estuvo dado por el hecho de que esta estrategia de unión latinoamericana hizo que el gobierno nacional dejase a un lado las fronteras ideológicas⁴ a la hora de

4. Sentido simbólico de la frontera, este concepto refiere a una frontera imaginaria en un sentido mucho más amplio que el meramente geopolítico del límite territorial. Ver: Haubert, Máxime. "Jesuitas, indios y fronteras coloniales en los Siglos XVII y XVIII", en *Sociedad y Religión*, N° 9, 1992, 73-79



trazar las líneas de relacionamiento que marcaron su política internacional. En este sentido, Perón no dudó a la hora de fortalecer las relaciones de nuestro país con Chile, a pesar de que atravesaba un gobierno de facto, como tampoco lo hizo al relacionarse con Cuba, aunque sus ideas no eran afines a las de Fidel Castro. En el sentir de Perón, esto significó ponerse a tono con el momento en el que le tocaba vivir y gobernar:

Por eso el camino que seguirá el gobierno argentino en el terreno de las relaciones exteriores, está señalado por los países del Tercer Mundo que luchan por su liberación, cualquiera sea su signo ideológico. (Pavón Pereyra, 1993: 439)

Haciendo hincapié en la vinculación con el Cono Sur, debemos destacar dos casos particulares de significativa importancia que se sucedieron durante este periodo: los casos de las relaciones argentinas con Brasil y con Uruguay. Ambos nos permiten dar cuenta de la política de distensión y consenso impulsada por el gobierno nacional hacia América Latina.

Con respecto a Brasil, el proyecto de Perón de Unión Latinoamericana lo obligó a distender las relaciones con el vecino país. Argentina venía arrastrando con la República Federativa del Brasil un conflicto signado por el uso de aguas compartidas. Durante la presidencia de Perón se adquirió una actitud proactiva respecto a este conflicto, por lo cual se decidió que Argentina, al igual que Brasil, también construiría obras con el objetivo de contrarrestar a este país en la Cuenca del Plata, además se presentó el proyecto de Corpus Itaipú y Paraná Medio y se impulsaron definitivamente las obras de Yaciretá y Salto Grande.

Respecto al conflicto que existía con Uruguay, este también tuvo que ver, como en el caso de Brasil, con el uso de aguas, pero en este caso se trató del dominio del ámbito fluvial. Para solucionar esta problemática, los gobiernos de ambos países suscribieron tres acuerdos, estos fueron: dos tratados del Río de La Plata, que se suscribieron durante la presidencia de Perón y un tratado del Río Uruguay que fue suscripto posteriormente, durante la presidencia de M.E.M. de Perón.

Ahora bien, retomando la cuestión del relacionamiento de Argentina con las dos superpotencias dominantes, si bien hubo mayores gestos de acercamiento hacia la Unión Soviética, como vimos anteriormente, se desmoronó la política exterior confrontativa hacia Estados Unidos presente durante la gestión de Cámpora, es por esto que muchos especialistas afirman que

durante la presidencia de Perón se profundizó el giro conservador iniciado por Lastiri, como así también, existen otros autores, como el caso de Figari (Figari, 1993), que afirman que la Tercera Posición de esta última presidencia de Perón fue una Tercera Posición aggiornada, es decir más negociadora y actualizada en relación al contexto internacional. No obstante, como ya lo hemos planteado, Perón pregonó una política exterior independiente de ambas potencias, lo cual pudo evidenciarse, entre otras cuestiones, en el ingreso de Argentina al Movimiento no Alineados.

En este aspecto, vale la pena recordar que Argentina ya había participado como observador en la Tercera Conferencia de No Alineados, la cual tuvo lugar en Lusaka en el mes de septiembre de 1970, durante el gobierno de Levingston. Perón no se encontraba del todo convencido respecto a la conveniencia de ingresar a dicho movimiento, no obstante decidió que la Argentina participe de la cuarta conferencia, entre otras cuestiones, que veremos más adelante, debido a que el compromiso ya había sido asumido con anterioridad. Con este objetivo, envió a su Canciller Vignes, quien fue acompañado por el ministro de Bienestar Social de la Nación, López Rega, este último encargado de llevar un mensaje personal del presidente.

Algunos países miembros de No Alineados se sintieron decepcionados con el hecho de que Perón no haya asistido a la cuarta conferencia, ya que muchos veían en él y en los ideales que defendió durante sus primeros mandatos, a un precursor de las ideas del no alineamiento. Creador de la Tercera Posición, entendían que en muchos sentidos ésta guardaba ciertas similitudes con los principios del no alineamiento. No obstante, ambas corrientes mantenían diferencias significativas y de ninguna manera eran lo mismo. Observemos, por ejemplo, la diferencia que destaca Simonoff respecto al origen de ambas posturas:

La Tercera Posición y el no alineamiento poseen similitudes con el neutralismo pero reconocen un origen distinto, ya que la primera fue pensada como una solución para la Argentina, mientras que la segunda lo fue desde un conjunto de países periféricos influidos por la descolonización. (Simonoff, 2007: 201)

Sin embargo, y a pesar de este grupo de países que veían en Perón un impulsor de su pensamiento, no todos los países pertenecientes al Movimiento no Alineados estaban de acuerdo con el ingreso de Argentina al mismo, debido a que algunos consideraban que nuestro país guardaba vinculaciones



con ciertos países contrarios a los intereses del bloque. No obstante esto, Argentina ingresa al Movimiento y participa de la Cuarta Conferencia.

Con el ingreso a No Alineados, Perón no pretendía unir a la Argentina a un bloque antiimperialista, sino que perseguía tres objetivos concretos: 1. acercarse a los países árabes del bloque, ya que, como lo veremos más adelante, en este momento Argentina se encontraba negociando con dichos países la compra de petróleo; 2. obtener el apoyo del bloque en lo referente al principio de consulta previa para la utilización de recursos compartidos, debido al conflicto que mantenía la Argentina con Brasil por el uso de ríos comunes; y por último, 3. obtener respaldo en la cuestión Malvinas.

Perón consigue con el ingreso de Argentina al Movimiento no Alineados la consecución de estos tres objetivos que se había planteado.

Si abordamos la relación de la Argentina con los países árabes, cuestión a la que hemos hecho referencia en el párrafo anterior, debemos destacar que, durante esta presidencia, el mundo atravesaba una crisis internacional signada principalmente por la crisis del petróleo. En este contexto, el ministro de Bienestar Social de la Nación realizó una gira oficial por los países árabes, la cual incluyó la denominada “Operación Libia”, en el marco de la cual a principios de 1974, López Rega se entrevistó con el jefe del Estado de Libia, general Muammar Khadafi, a fin de suscribir con este país un convenio comercial que devino en unos de los peores negociados protagonizados por la historia argentina.

Este convenio, establecía el intercambio de petróleo libio por productos agropecuarios argentinos. Más adelante, ante el fallecimiento de Perón, durante la presidencia de M.E.M. de Perón, López Rega revalidó este convenio, suscribiendo para Argentina un nuevo intercambio petrolero. El inconveniente principal de estos acuerdos estuvo dado por el altísimo precio que se estableció para el pago del crudo libio, es decir, el precio del petróleo que Argentina pagaba a Libia era muy superior al precio del mercado, con lo cual se llegaron a pagar precios exorbitantes. Esto hizo que tanto la oposición como los sectores de la izquierda peronista criticaran duramente la aplicación del convenio comercial.

Sin duda que, dejando a un lado la conveniencia o no de estos convenios, tanto la relación con los países árabes como el ingreso al Movimiento no Alineados, fueron signos concretos de que la estrategia internacional del gobierno fue diversificar el abanico de relaciones externas que mantenía

Argentina a los efectos de diferenciar su política exterior del alineamiento con los Estados Unidos.

En este sentido, el caso de la relación con Cuba también formó parte de esta tendencia. Este caso en particular dejó entrever la buena lectura del momento internacional que tuvo Perón, pues evidenció el momento de distensión por el que atravesaba la Guerra Fría, lo cual le daba a la política exterior argentina determinados márgenes de actuación que supo aprovechar, al menos, en este caso particular. Tal fue así, que el gobierno de Perón decidió darle un préstamo a Cuba, el préstamo más grande que había efectuado Argentina hasta el momento, mediante el cual obligaba a Cuba a comprar automóviles fabricados en Argentina. El problema con este crédito se dio cuando la central de los Estados Unidos les negó a las filiales de sus multinacionales de automóviles radicadas en nuestro país la posibilidad de exportar su producción a Cuba. En respuesta, Perón notificó a las empresas que, en este caso, el Estado argentino compraría su producción y la exportaría al país cubano. Finalmente, las filiales resolvieron exportar los automóviles.

Sin embargo, los gestos de independencia política como este, debieron coexistir con ciertas señales de acercamiento hacia Estados Unidos, debido principalmente a que Argentina tuvo que adaptarse a un escenario internacional que no le dejó grandes márgenes respecto al país del norte y que tuvo que ver con los casos de intervención directa que Washington venía aplicando sobre ciertos países de la región, como en el hecho concreto del derrocamiento del gobierno socialista de Salvador Allende en Chile. Cuestiones como esta, hicieron dar cuenta al gobierno que a Argentina no le convenía mantener una política exterior confrontativa con Estados Unidos.

Nuevamente Perón debe alejarse del factor ideológico para pensar en la política exterior desde un pragmatismo superior al que se venía aplicando. Respecto a esto nos ilustra Corigliano:

Como sostuviera el Programa de Política Exterior Justicialista [...] los nuevos códigos de la conducta diplomática debían adaptarse a la realidad internacional, abandonando el ideologismo para guiarse según los cánones de realismo político: había que tener una relación enérgica pero flexible con Washington, una que sin renunciar a la necesaria vinculación financiera y sin desconocer la presencia ostensible de los Estados Unidos



en varios países de nuestro continente, procurara a la vez poder actuar en el sistema interamericano en función de su destino americanista. (Corigliano, 2005: 860)

También, por último, vale la pena analizar como se desarrolló la cuestión Malvinas durante la presidencia de Perón. Como hecho significativo, encontramos que a mediados de 1974, el gobierno británico realizó una oferta al gobierno nacional mediante la cual proponía, a los efectos de solucionar el conflicto sobre la soberanía de las islas, un sistema basado en otorgar a sus habitantes, los kelpers, la doble ciudadanía argentina y británica. Esta propuesta tuvo como ejes fundamentales la doble nacionalidad de los isleños, una reforma jurídico-administrativa de las islas acorde a la nueva situación y un sistema alternativo —entre la corona inglesa y el gobierno argentino— de elección del gobernador de las islas. Perón estuvo de acuerdo con la propuesta y rápidamente ordenó a su canciller disponer de los medios necesarios para avanzar sobre la misma.

De igual modo, el entonces gobernador de las Islas Malvinas había sido informado de la intención y también había prestado su conformidad. Sin embargo, tal como nos comenta Ortiz de Rozas, el destino se interpuso y el presidente Perón falleció antes de poder concretar esta intención: dos semanas más tarde fallecía el general Perón, y su viuda no creyó tener el poder suficiente para convencer a la opinión pública de que debería aceptar la propuesta. Ante esa circunstancia, el gobierno británico decidió retirarla (Ortiz de Rosas, 2002: 142).

De esta manera y a pesar de no haberse podido concretar, esta propuesta fue el avance más significativo respecto a la Cuestión Malvinas durante las cuatro presidencias peronistas del periodo.

Más aún, adentrándonos en el tiempo a los efectos de concluir con el análisis de la Cuestión Malvinas, hubo otro hecho significativo que se sucedió durante el gobierno de M.E.M de Perón, cuando la relación entre Gran Bretaña y la Argentina alcanzaría el pico de tensión más alto de todo el periodo abordado. Este hecho estuvo dado por el incidente entre el destructor argentino ARA *Almirante Storni* y el buque británico RRS *Shackleton*, cuyo objetivo principal era detectar zonas de potencial actividad petrolífera:

ARA Almirante Storni se dispuso a detener al buque británico RRS *Shackleton* que navegaba a 78 millas al sur de Puerto Stanley [...] El motivo esgrimido fue que los británicos se hallaban dentro del límite de la jurisdicción argentina de las 200 millas alrededor de las Islas. El capitán del buque británico, actuando bajo órdenes radiales del gobernador

de las Malvinas, Neville French no detuvo la marcha [...] El destructor entonces hizo varios disparos sobre la proa del *Shackleton*. (Cisneros y Escudé, 1999)

Consecuencia directa de este hecho, se procedió al retiro de embajadores y las negociaciones entre ambos países respecto a la soberanía de las Islas quedaron interrumpidas.

1 de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976: presidencia de María Estela Martínez de Perón

Juan Domingo Perón falleció el 1° de julio de 1974 en pleno ejercicio de su poder y lo sucedió en el cargo quien fuera hasta el momento vicepresidente de la Nación, M.E.M. de Perón.

Durante su gobierno, se terminó de consolidar el giro conservador del que hemos hecho referencia en páginas anteriores:

Se profundizó el acercamiento con los EE.UU., sufrieron un progresivo deterioro los vínculos político-diplomáticos con los países de la región críticos a la política de Washington (Cuba, México, Venezuela y Perú) [...] (y se afianzaron) los lazos de cooperación en materia de lucha antiterrorista entre agentes de seguridad oficiales y no oficiales de la Argentina con sus vecinos del Cono Sur (Corigliano, 2005: 862)

Puntualmente, respecto a las relaciones bilaterales de la República Argentina con las dos superpotencias dominantes, durante esta presidencia existió un quiebre originado fundamentalmente en el alejamiento de José Ber Gelbard del ministerio de Economía de la Nación, lo cual se materializó el día 21 de octubre de 1974. Entre otras cuestiones, su separación del gabinete nacional se debió a la pésima relación que mantenía Gelbard con los ministros de Bienestar Social y de Relaciones Exteriores. Como ya se ha abordado, Gelbard fue el principal impulsor de la profundización de relaciones entre la Argentina y el Bloque del Este, por lo tanto, su alejamiento incidió fuertemente en la distensión de las políticas de acercamiento hacia los países socialistas y especialmente hacia la Unión Soviética, con quien prácticamente no se ratificaron los convenios que habían sido anteriormente suscriptos. En este aspecto, también influyó no sólo el hecho de que el ministro de Relaciones Exteriores de la Nación no estaba de acuerdo en continuar con la política de acercamiento a los países del Este; sino que también M.E.M. de Perón compartía las ideas de su Canciller:



Isabel Martínez trató de desembarazarse de los elementos que consideraba infiltrados izquierdistas en el peronismo, y, apoyándose en el ala ortodoxa de éste, obligó a renunciar al ministro Gelbard. Como corolario, se negó a ratificar los convenios firmados con la Unión Soviética, salvo los referidos a la provisión de turbinas y un estudio técnico de proyectos hidroeléctricos en el tramo argentino del Río Paraná. (Rapoport, 2006: 564)

Por el contrario, si hacemos referencia a la vinculación que mantuvo Argentina con los Estados Unidos, durante esta última presidencia peronista del periodo, podremos evidenciar la aparición de una política exterior signada por el alineamiento con la gran potencia. Sobre esta decisión política, influyeron una serie de factores que es importante destacar a los efectos de entender mejor la postura Argentina respecto a Washington: 1. ya se podía descubrir el fracaso del modelo planteado por Perón que pretendía impulsar, a partir de la Unión Latinoamericana, la conquista del Mercado Común Europeo como un sustituto al norteamericano. El fracaso de este proyecto estuvo principalmente dado por la política proteccionista que venían aplicando los países europeos debido a la crisis internacional que se evidenció en la década de los setenta. Es decir, durante estos años la Comunidad Económica Europea protegió sus mercados con políticas proteccionistas que impedían la entrada de productos fabricados en otros mercados distintos al Mercado Común Europeo, con lo cual se tronó imprescindible para colocar la producción nacional, mirar hacia otros destinos alternativos; 2. la necesidad de acceder a créditos internacionales debido al insólito crecimiento de la deuda externa y al control que ejercían los Estados Unidos sobre los organismos internacionales de crédito. Este factor obligó al gobierno argentino a mantener una relación amigable con el país del Norte, o al menos no confrontativa; 3. y por último, la razón ideológica de este comportamiento, dada por la postura anticomunista que mantenían muchos de los personajes de la derecha peronista cercanos al presidente. Este factor, no sólo incidió en la relación que mantuvo Argentina con Estados Unidos, sino también, lo hizo sobre la relación que mantuvo la Argentina con el resto de los países de América Latina, ya que durante la presidencia de M.E.M de Perón, las relaciones con el resto de los países de Latinoamérica giraron principalmente en torno a aquellos regimenes derechistas de la región comprometidos en la lucha anticomunista, como fueron los casos de Chile y Bolivia, con los

cuales se desarrolló una cooperación internacional sur-sur que apuntaba principalmente a la lucha antisubversiva.

Este giro de la política exterior argentina hacia el alineamiento con los Estados Unidos llegó, incluso, a alcanzar percepciones ingenuas por parte del gobierno, de la realidad internacional, por ejemplo, ante la creencia de los responsables de diagramar la política exterior de nuestro país en el “nuevo diálogo” impulsado por Kissinger para las relaciones de los Estados Unidos con la región, pero sobre el cual Washington perdió el interés rápidamente. No obstante esto, nuestro país pretendió convertirse en el vocero entre Estados Unidos y los países de la región, aunque, claramente, Brasil se impuso sobre Argentina, ya que se trataba del socio estratégico de Washington en América del Sur.

Por último, no podemos dejar de señalar que la situación interna continuaba sacudiendo profundamente a la Argentina, sumergida en inagotables disputas por espacios de poder e irreconciliables diferencias entre las ficciones internas del movimiento justicialista, contexto al que debemos sumar las especulaciones sobre un inminente golpe militar. La conjunción de estos factores, incidió drásticamente en la política exterior del país e impidió dotarla de cierta coherencia durante el transcurso de estos años.

Finalmente, el debilitamiento del gobierno de M.E.M de Perón devino en el golpe militar del 24 de marzo de 1976, orquestado por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jorge Rafael Videla, el cual derrocó al último gobierno constitucional de estas cuatro gestiones peronistas.



CAPÍTULO XIII

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL “PROCESO DE REORGANIZACIÓN NACIONAL” (1976-1983)

Federico Gómez
Cristen Berj

La desorientación irracional paradigmática fundamentada en el autismo militar

El golpe militar iniciado el 24 de marzo de 1976, presidido por el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, Jorge Rafael Videla y secundado por el Almirante Emilio Eduardo Massera y el Comodoro Orlando Ramón Agosti derrocó al gobierno constitucional de María Estela Martínez de Perón, cuya administración venía mostrando claros signos de debilitamiento y fisuras institucionales.

La Junta Militar llevaría adelante un programa de gobierno el cual fue auto-denominado como “Proceso de Reorganización Nacional”. Este programa estuvo caracterizado por la implementación de políticas económicas de corte monetarista, lo que llevaría a una drástica modificación de la estructura social argentina en detrimento de las clases menos favorecidas y las capas medias de la sociedad, beneficiando, por otro lado al capital financiero internacional y las corporaciones transnacionales. Los lazos con estos grupos económicos se estrecharon y se dejó a un lado un proyecto que tenía como base a sectores empresarios nacionales, grupos medios y la clase obrera organizada (Russell, 1990: 99). El sostenimiento del modelo fue inviable desde el principio, ya que no sólo el número de sus beneficiarios

era muy pequeño, sino también por lo inestable de la alianza sobre la que se fundamentaba: Fuerzas Armadas/nueva coalición hegemónica (Russell, 1990: 101).

Para poder sostener dicho modelo se recurrió a una represión feroz: la “subversión” fue declarada el enemigo público número uno del régimen y aquellos que participaban de ésta desde cualquier movimiento social, agrupación o grupo guerrillero fueron, la gran mayoría de ellos, asesinados y/o desaparecidos. De esta manera, el terrorismo de Estado se convirtió en el medio por el cual se mantuvo el “orden”, requisito que se consideraba como fundamental desde los altos mandos de las Fuerzas Armadas para lograr el desarrollo nacional.

Los Derechos Humanos

A la violación sistemática de los derechos de miles de argentinos que fueron secuestrados, torturados y asesinados en centros clandestinos de detención a lo largo de todo el país, se les sumó el secuestro de aquellos niños nacidos en cautiverio, que fueron entregados o vendidos a familias que no eran la propia. La desaparición de personas fue una de las acciones que más se repitió y aún se reclama por su aparición. Jorge Rafael Videla en declaraciones realizadas sobre la cuestión, especificando que

Frente al desaparecido, en tanto esté como tal, es una incógnita el desaparecido. Si el hombre apareciera, bueno, tendrá un tratamiento x, y si la desaparición se convirtiera en certeza de su fallecimiento tiene un tratamiento z, pero mientras sea desaparecido no puede tener ningún tratamiento especial, es una incógnita, es un desaparecido, no tiene entidad, no está ni muerto ni vivo, está desaparecido¹.

No sólo se vieron involucrados en estas acciones los cuadros del ejército, sino también cuadros de las dos Fuerzas Armadas restantes, la Armada y la Fuerza Aérea, además de las fuerzas de seguridad y diferentes grupos parapoliciales. Los estudiantes, los profesionales y los obreros fueron los grupos más golpeados por la represión. De todas maneras, no debemos olvidar que la resistencia jugó un papel preponderante en el debilitamiento de los regímenes militares que gobernarían el país a partir de 1976 hasta 1983.

1. Discurso del ese entonces presidente de facto Jorge Rafael Videla, por el cual la figura del “desaparecido” toma una primera entidad ante la sociedad. *Clarín*, 14 de diciembre de 1979.



En el caso de los obreros, a pesar de que muchas veces la dirigencia sindical dejó de lado la lucha y buscó alianzas con el gobierno, las bases no dejaron de expresar su descontento, a pesar de los muchos problemas que esto acarrearía. Según Pozzi ya a partir de 1979 se nota una aceleración en el proceso de acumulación de fuerzas del movimiento obrero (Pozzi, 1988: 90). Es en 1977 cuando se da el primer pico de protestas, otorgando al movimiento obrero un nuevo impulso, a partir del cual acumularía fuerzas. Pero de 1979 en adelante el conflicto irá *in crescendo* para llegar incluso a la toma de fábricas al año siguiente. No debe dejar de observarse que no hubo uniformidad en las propuestas de lucha, sino que a cada problema se lo enfrentaba como podía. La mayoría de las reivindicaciones se referían a los bajos salarios y la elevada recesión general.

La política económica del Proceso y la relación con los Estados Unidos

La economía dio un giro rotundo: se disminuyeron los aranceles para la exportación y se abrió el mercado de nuestro país a todos aquellos capitales extranjeros dispuestos a invertir en condiciones que los favorecían ampliamente, debido no solamente a un dólar alto, sino también a leyes que buscaban la instalación de grupos financieros del exterior en Argentina.

Pero el ejercicio de aquel terrorismo de Estado implicaría un entorno en el ámbito internacional muy complicado para nuestro país. Se mantuvo la autonomía en muchos aspectos en los cuales se hubiera preferido no hacerlo y la relación con EEUU fue escabrosa, a pesar de que se hubiera preferido el alineamiento político con dicho país. Con la administración de Carter sobre todo se pusieron en peligro los objetivos básicos del gobierno militar, ya que aquella condenaba las violaciones a los Derechos Humanos que se estaban llevando a cabo en nuestro país.

Además de esto, debemos tener en cuenta otras cuestiones que generaron asperezas entre estos dos países, como serían la transferencia de armamentos, muy ligada a la violación de los Derechos Humanos, y la política nuclear autónoma del gobierno de Videla. Argentina llegó incluso a apoyar, en 1980 el golpe de Estado del general Luis García Meza en Bolivia, gobierno que estaría marcado con sangre debido a la alta cantidad de violaciones a los Derechos Humanos y civiles que llevaría a cabo dicha dictadura. Este fue otro de los hechos que llevó a nuestro país a enfrentarse con la potencia norteamericana.

En 1978 el Congreso de Estado Unidos aprobó la enmienda Humphrey-Kennedy, que negaba el apoyo militar norteamericano a nuestro país, entre otros como por ejemplo, Chile. Ese apoyo militar no se refería únicamente a la venta de armas, sino también a la ayuda y los préstamos otorgados a Argentina o el entrenamiento estadounidense de sus efectivos, por las, reconocidas internacionalmente, violaciones a los Derechos Humanos.

A pesar de ello se puede decir que a partir de ese mismo año la relación entre ambos países se apaciguó bastante, no sólo por la flexibilización de la política de Derechos Humanos por parte de Carter, sino también por un supuesto mejoramiento de la situación política en nuestro país, reconocida por el Departamento de Estado de Estados Unidos. Además, a nivel global, Estados Unidos debía encargarse de varios conflictos que estaban sucediendo y que poseían mayor importancia, como por ejemplo en Nicaragua o Afganistán. Incluso llegaron a reunirse el vicepresidente de Estados Unidos con el presidente de la Junta Militar y acordaron un intercambio: el primero daría autorización para la compra de nuestro país de turbinas para la central hidroeléctrica de Yaciretá y desde aquí se accedió a una inspección por parte de una comitiva de la OEA para la verificación del cumplimiento de la no violación de los Derechos Humanos en Argentina.

El mundial de 1978: la Argentina ante el mundo

También en 1978 se llevó a cabo en Argentina el mundial de fútbol. Ya en 1966, en una reunión de la FIFA en Londres, se le había asignado a nuestro país la responsabilidad de auspiciar semejante evento. Se reconoce aún hoy que dicho acontecimiento intentó y logró con moderado éxito la distracción de una gran masa de personas, mientras la persecución, el asesinato y la desaparición de personas continuaba con total fuerza e impunidad, al menos en la mayor parte de los ámbitos sociales.

Para la organización del Mundial se chocaron dos imaginarios sobre cómo este debía realizarse. Omar Actis, designado por la Junta Militar para dirigir el Ente Autárquico Mundial '78 (EAM) junto al almirante Carlos Alberto Lacoste, fue convenientemente asesinado el 19 de agosto de 1976, cuando se preparaba para dar su primera conferencia como el gran hombre del Mundial. Y es que mientras Actis quería un mundial austero, Lacoste quería que fuera impresionante. A pesar de que tras el fallecimiento de Actis, el puesto quedó en manos del general Antonio Merlo, la moneda ya había



caído del lado de Lacoste, el hombre que estuvo detrás de cada detalle para el gran festejo que tenía en mente desde un principio.

Un total de 700 millones de dólares se invirtieron para remodelar los estadios de los clubes River Plate, Vélez Sársfield y Rosario Central, además de construirse tres nuevos estadios y de que se mejoraron aeropuertos, sistemas de comunicación e infraestructura hotelera. Incluso se mejoró el sistema de televisión para poder transmitir el torneo entero y llegar a todo el país, a través de la televisión pública.

La política exterior hacia la Unión Soviética: sobre el doble discurso y la doble acción

Con la Unión Soviética el conflicto se fundamentaba claramente en lo político, pero la importante ligazón a nivel económico, mantenía lazos imposibles de ocultar. A pesar de que el régimen se declaró en pie de lucha contra el comunismo y en clara oposición a los países que abogaran por tal sistema, el gobierno de los militares se vio ligado al gran país del este, debido no sólo a las altas tasas arancelarias de Europa Occidental, sino también a que éste era el único que se mantenía por fuera de las discusiones sobre la violación a los Derechos Humanos en nuestro país. Se convirtió de esta manera en receptor de las exportaciones argentinas.

El aislamiento político y económico internacional generó la vulnerabilidad de nuestro país, produciéndose una fuerte dependencia de la Unión Soviética. Esto implicó que Argentina rechazara el embargo cerealero que Estados Unidos quiso imponerle a dicho país en 1979 cuando invadió Afganistán. De todas maneras, se debe observar que no había nada más en esta relación que estuviera más allá del mero intercambio comercial, las divergencias a nivel ideológico eran dejadas de lado en pos de equilibrar la balanza comercial de nuestro país. Desde Moscú, por otra parte, no se criticó el régimen militar argentino, por lo menos no al nivel al que sí se criticó a Pinochet. Incluso debe recordarse que la Unión Soviética se opuso a la investigación de Argentina por parte de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

De hecho uno de los justificativos que esgrimirían aquellos que no querían que Argentina participara de No Alineados era que esta organización comprendía a países que se encontraban dentro del bloque soviético. Sólo la necesidad de contar con el apoyo de este bloque durante la Guerra de

Malvinas, pudo hacer cambiar de opinión a los militares, quienes finalmente abandonaron la idea de que Argentina se retirara. Incluso Reynaldo Bignone, último presidente del proceso, asistió en 1983 a una de las cumbres de los No Alineados, en Nueva Delhi, donde abogo por la cuestión Malvinas, una vez producida la derrota el 14 de junio de 1982.

La región latinoamericana y las relaciones argentinas

Con respecto a la región varios puntos deben ser destacados. Teniendo en cuenta las relaciones multilaterales es notorio el estancamiento que se produjo a nivel de la política exterior de nuestro país. En las reuniones del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, donde Argentina participaba ya desde antes, no realizó ningún aporte de valor.

Las represas hidroeléctricas de la Cuenca del Plata fueron un factor de conflicto en la región. Las divergencias se referían al aprovechamiento de los ríos de curso compartidos: mientras Argentina estaba decidida a comenzar las obras para la explotación energética de los cauces, Paraguay tenía proyectos a largo plazo. De hecho, sólo en 1979 se logró llegar a un acuerdo con respecto a los cursos de agua de la Cuenca del Plata, con Brasil y Paraguay y esto debido a que la situación general de las relaciones con la región no permitía mayores tensiones.

Y es que el régimen militar no estaba interesado en la integración de nuestro país a la región, de la cual se apartaron y con la que llegaron incluso a enfrentarse, en pos de la alineación y occidentalización de nuestro país.

El conflicto con Chile, por ejemplo, pudo haberse convertido en una guerra, si no hubiera sido por la intervención papal y las presiones internacionales, que estaban en contra de que se generara un enfrentamiento bélico.

Las islas Pícton, Lenox y Nueva, ubicadas al sur del canal de Beagle y sus espacios marítimos circundantes habían sido un problema entre Argentina y Chile desde 1888, después de la firma del Tratado de Límites, su importancia radica en el emplazamiento estratégico de las mismas, entre los Océanos Atlántico y Pacífico. En 1971 se acordó someter el conflicto a la decisión de un Tribunal Arbitral, que dictó su sentencia en 1977, conocida justamente como Laudo Arbitral de 1977. Este fue el comienzo del problema que estuvo muy cerca de llevarnos a un conflicto bélico con Chile, ya que el gobierno militar rechazó el fallo, tildándolo de “*insubsanalemente nulo*”.



La Junta Militar llegó a organizar una operación militar para la ocupación de las islas, denominado “Operación Soberanía”. Pero antes de que esto se llevara a cabo, intervino la Santa Sede, por medio de su mediador el Cardenal Antonio Samoré desde donde se asumió la responsabilidad de mediar el conflicto. Es de hacer notar que no era mínima la autoridad moral que tenía el Papa sobre ambos países católicos; esta fue una de las principales razones por las cuales se apaciguó el clima reinante, a pesar de que llegar a un acuerdo no fue posible. Juan Pablo II emitió su decisión en diciembre de 1980; a los pocos días Chile declaró estar de acuerdo con la propuesta del Sumo Pontífice, pero la aceptación por parte de la Argentina nunca llegó. De hecho, ninguno de los gobiernos pertenecientes al Proceso de Reorganización Nacional logró un acuerdo acerca del Canal de Beagle.

El cambio de gobierno. Asunción de Roberto Eduardo Viola. Las limitaciones internas, reflejadas en la política exterior.

En 1981, al cumplirse el período de presidencia de cinco años establecido por la Junta Militar, Jorge Rafael Videla sería reemplazado por Roberto Eduardo Viola. Este último ejercería la presidencia de la Nación argentina entre el 29 de marzo de 1981 y el 11 de diciembre del mismo año.

El mandato sería un desafío para este nuevo presidente, ya que los problemas en torno a las oposiciones internas en el seno de las Fuerzas Armadas, contra las cuales tuvo que gobernar no eran mínimas; se referían a los disímiles proyectos que se disputaban, unos más cerca de una “línea dura” y otros, como Viola, asociados a una “línea blanda”, que de todas maneras, no dejaba de lado el uso de la fuerza como medio para el disciplinamiento de la población. El General Leopoldo Fortunato Galtieri, Comandante en Jefe, quien había tenido intenciones de ocupar el lugar de Videla al final de su mandato, fue uno de los mayores opositores, sumándose actores tan importantes como el ex Comandante en Jefe de la marina Emilio Eduardo Massera y el Jefe de Estado Mayor de la Armada, Jorge Isaac Anaya.

El almirante Armando Lambruschini, Comandante en jefe de la Marina a partir de 1978 fue uno de los pocos que estaba en contra de Massera, lo cual jugó a favor de Viola, pero no por mucho tiempo; en octubre de 1981, Lambruschini fue reemplazado por Anaya, perdiendo así el presidente un aliado y ganando claramente un enemigo. Ésta, de por sí limitada gestión, vio reducido aún más su margen de maniobra por la oposición no sólo de

sindicatos y partidos políticos, sino también por amplios sectores empresarios, quienes percibieron en el giro de la economía un mal augurio. Estas fueron las relaciones de fuerza que delimitaron las posibilidades de acción del régimen.

La gestación de cambios importantes en esta etapa, como serían por ejemplo

la formación de la Multipartidaria, que de hecho concluyó la veda política; la normalización de las relaciones con Washington y el hecho que el personal de Cancillería dirigiera la política exterior, con la designación de Oscar Camilión. (Simonoff, 1999: 73)

Se buscó, además mejorar las relaciones con Europa, incrementar la presencia en América Latina, permanecer en No Alineados, todo esto manteniendo el pragmatismo económico. En palabras de Oscar Camilión, “nuestra única política en materia comercial es la de vender al mejor postor”.

El ministro de Economía asignado para intentar remontar una situación que iba en pique sería Lorenzo Sigaut quien, pocos días antes de realizar una devaluación de la moneda nacional de un 30%, afirmaría que “el que apuesta al dólar, pierde”; la inflación alcanzó ese año el 131% y es que durante la presidencia de Videla, su ministro de Economía, Martínez de Hoz, se había encargado de devaluar gradualmente el peso argentino, llevando a que incluso los pequeños ahorristas prefirieran mantener su dinero en divisas extranjeras.

Nuevamente debemos considerar al sector obrero y la resistencia que se ejerció desde este sector social. Para 1981 la agitación era tal y mantenía su fuerza tan viva que se transformó en el eje de preocupación por parte del régimen, inclusive, según Pozzi, por encima del problema económico. El 7 de noviembre de ese mismo año se produjo la marcha por “Paz, Pan y Trabajo” a San Cayetano, que fue organizada por la CGT pero contó con el apoyo de varios partidos políticos y llegó a convocar a más de 50.000 personas, llegando incluso a producirse manifestaciones similares en varios puntos del país. Fue un golpe sorpresa a la dictadura y lo innovador fueron las consignas que reclamaban por los desaparecidos, como otras que clamaban “asesinos, asesinos” o “*el pueblo unido jamás será vencido*” (Pozzi, 1988: 97-98). La situación iba, de a poco, escapándosele de las manos al régimen militar.



La apertura al diálogo con los partidos se dio desde el principio, como parte de un proyecto político de participación civil en el gobierno, extendiéndose, de esta manera, las limitadas fronteras del disenso. Se intentó, de esta manera, poner en discusión las bases políticas, sobre todo teniendo en cuenta la normativa relacionada con la acción partidaria. Todo esto, con la intención más profunda de alcanzar un arreglo con los partidos en torno a un eventual programa transicional y no sólo agotar el debate en asuntos asociados a la legislación electoral.

La multipartidaria se conforma con la Unión Cívica Radical (Contín, Tróccoli, Pugliese, Alfonsín), el Partido Justicialista (Bittel y Lorenzo Miguel), el Partido Intransigente (Alende) y el Movimiento de Integración y Desarrollo (Frondizi, Frigerio), formación que no excluía la negociación por detrás y por debajo de los canales oficiales, entre funcionarios del régimen y dirigentes partidarios, que mantenían cierta comunicación acerca del paradero de personas que eran consideradas claves para el gobierno en la “lucha contra la subversión”, supuesta guerra desde la cual se siguieron justificando el asesinato, secuestro y tortura de miles de argentinos. La paulatina institucionalización planteada como horizonte no se lograría, debido a fuertes desacuerdos en el seno de la Junta Militar.

Las relaciones con los Estados Unidos. El cambio de ángulo de observación que deformó la visión del gobierno militar

En lo que se refiere a las relaciones con los Estados Unidos es importante remarcar el cambio de rumbo que se efectuó en ese país a partir de la asunción del presidente Reagan, en 1981, sobre todo en lo que se refiere a la política de Derechos Humanos. La gestión del sucesor de Carter no estaría focalizada en el respeto por los Derechos Humanos, sino más bien en una lucha contra la subversión izquierdista del mundo en general, focalizando la atención tanto en Latinoamérica y en Medio Oriente, con el aprovisionamiento de armas a diferentes grupos que, supuestamente, respondían a los intereses de esta gran potencia. Se revitalizó de esta manera “la aspiración original de articular un vínculo incondicional con la superpotencia” (Paradiso, 1993), modificando la anterior imagen hacia nuestro país, producto de las reiteradas y profundas violaciones de los Derechos Humanos, denunciadas por el anterior gobierno de Jimmy Carter.

Además, no debe olvidarse la aprobación que consiguió nuestro país por parte de la gran potencia americana, a partir de la colaboración de nuestro país en lo que fueron las intervenciones en América Central mediante grupos armados conocidos como “*los contras*”, que se dedicaron a eliminar los grupos guerrilleros armados de izquierda. El gobierno de Reagan llevó a cabo políticas de corte ilegal para enfrentarse a una izquierda que se había fortalecido. Fue en Nicaragua donde la intervención de Estados Unidos se hizo sentir con más fuerza y fue importante la colaboración de nuestro país en este sentido, enviando armas a los grupos armados que el gobierno de Estados Unidos colocó en Centro América.

Las relaciones con Moscú. La economía antes que la ideología

Las relaciones comerciales con Moscú continuaron profundizándose, respondiendo de manera clara a la decisión de apegarse al pragmatismo económico. Era evidente que las relaciones comerciales con la URSS eran beneficiosas para nuestro país; Oscar Camilión llegó a afirmar que

la aproximación comercial de la Argentina con la URSS tenía características “estructurales”, y era consecuencia directa de la pérdida de clientes en el mundo capitalista europeo y de la necesidad de los países del ámbito socialista de los productos agropecuarios argentinos. Asimismo, Camilión señaló como “correcta” la decisión de Videla de no adherir al embargo cerealero contra la URSS propuesto por Carter. (Escudé, 1998)

La renuncia y alejamiento de Viola. Asunción y gobierno de Leopoldo Fortunato Galtieri

El alejamiento final del poder del Presidente Viola, debido a problemas de salud que no le permitían continuar en el cargo según se informó en forma oficial, permitió el acceso al poder del General Leopoldo Fortunato Galtieri, el 1 de diciembre de diciembre de 1981. La consecución de la presidencia por parte del Ejército, es posible por el acuerdo entre esta fuerza y la Armada, mediante su cabeza, el Almirante Anaya. El acuerdo, producto de varias negociaciones, tendía hacia el logro de dos objetivos puntuales para ambas fuerzas; para el ejército, la posibilidad de posicionarse como la máxima instancia del gobierno militar a Galtieri, y para la Armada, la de recomponer su imagen pública mediante el despliegue de planes estratégicos



previamente elaborados, mediante los cuales se desarrollase la recuperación de las Islas Malvinas.

Al momento de designarse quién sería el ministro de Relaciones Exteriores, se optó por líneas de continuidad con el pasado, por lo cual fue escogido para ese cargo, quien fuese Canciller durante el gobierno militar de Onganía (1966-1968), el Dr. Nicanor Costa Méndez. El mismo fue uno de los grandes exponentes de la ideología nacionalista, católica conservadora, muy amplia en grandes sectores de las Fuerzas Armadas. Dicho pensamiento, estructurado ideológicamente en la Doctrina de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, tuvo influencia en la formulación modélica del andamiaje relacional del gobierno del general Galtieri con los Estados Unidos, mediante la mejora y profundización de las relaciones con dicho país, y colaborando expresamente en las acciones del mismo en América Central, en la lucha con los insurgentes, mediante el envío de asesores militares y capacitación *in situ*.

Asimismo, este renovado vínculo con los Estados Unidos, producto también de la victoria presidencial del presidente Ronald Reagan, estructuraría un vínculo muy diferente entre ambos, revitalizando “la aspiración original de articular un vínculo incondicional con la superpotencia” (Paradiso, 1993), modificando la anterior imagen hacia nuestro país, producto de las reiteradas y profundas violaciones de los derechos humanos, denunciadas por el anterior gobierno de Jimmy Carter,

en conocimiento de la sistemática violación de los derechos humanos deterioró las relaciones [...]. En el marco del enfrentamiento con la Unión Soviética, el mismo estaba empeñado en una clara política de defensa de las garantías y derechos individuales. (Rapoport, 1997: 392)

El diseño y armado del aparato ejecutor diplomático, de las decisiones tomadas por la Junta de Gobierno, encabezada por Galtieri, y secundado por el Almirante Anaya (Armada) y el Brigadier Lami Dozo (Fuerza Aérea), recaería sobre el mismo Canciller Costa Méndez, pero con previa aprobación de la Junta. Las designaciones del Embajador Eduardo Roca, como representante argentino en la sede de las Naciones Unidas, de Enrique Ros como Vicecanciller, de Esteban Takacs como embajador en Washington y de Raúl Quijano, como representante diplomático ante la Organización de Estados Americanos, completarían el cuadro diplomático macro, los cuales tendrían

una gran exposición pública por los acontecimientos que sobrevendrían en nuestra historia nacional próxima.

La estructuración de la política exterior de nuestro país fue realizada hacia el sistema internacional, pero direccionada hacia el mundo occidental, alineada a los movimientos y accionar norteamericanos, por la cual tendería especialmente su visión en la región de América Central, en función de la lucha contra la subversión, pero a su vez prestando atención a los países vecinos, por los diversos diferendos limítrofes y bélicos.

Al momento de asumir el General Galtieri la presidencia de nuestro país, en una instancia de su discurso, expresa y describe cual sería la posición de Argentina en el sistema internacional

La situación argentina en el mundo no es compatible con posiciones equívocas o grises, susceptibles de debilitar nuestra raíz occidental ni con devaneos o coqueteos ideológicos que desnaturalicen los intereses permanentes de la Nación².

En esta definición se enmarca la creación de una comisión ad hoc, la cual sería responsable de analizar y llevar adelante el eventual desplazamiento y retiro de nuestro país del Movimiento de Países No Alineados. Finalmente, como aconsejó el asesor militar, el General Mallería Gil: “iniciar un desplazamiento hacia la periferia a fin de despegarse y quedar solamente como observador de dicha organización”³.

El nuevo Canciller, el Dr. Costa Mendez, en declaraciones realizadas en los días finales de 1981, expresaría con claridad cuál sería su accionar frente a la cartera a su cargo: “El tiempo de las palabras y de las promesas se ha agotado. Las palabras han perdido su fuerza y su poder de convocatoria. Es el tiempo de la fuerza y de la acción”⁴. Estas declaraciones fueron formuladas en función de las preguntas sobre cuál sería el desarrollo de la nueva gestión en temas puntuales, como el diferendo por el Canal del Beagle y la cuestión de la soberanía sobre las Islas Malvinas, Georgias y Sándwich del Sur.

A su vez, debe analizarse la cuestión económica y el relacionamiento externo nacional; en función de esta temática, los vínculos con Moscú atra-

2. Discurso de asunción del General Galtieri, en diario *Convicción*, 14 de enero de 1982, pág. 1.

3. Informe Mallería Gil, citado por *La Nueva Provincia*, Bahía Blanca, 23 de junio de 1982, pág. 4 y en *Historia General de las Relaciones Exteriores*.

4. Discurso pronunciado al momento de realizar las designaciones en su cartera. Medios de diciembre de 1982.



vesaron por un período de tensión. La fama de “pronorteamericano” del reemplazante de Viola estuvo evidenciada por su posición respecto de la crisis centroamericana, una posición convergente con la norteamericana: la de respaldar militarmente a los grupos de contrainsurgencia. Esta situación, provocaría una disminución importante en vínculos económicos entre la Unión Soviética y la República Argentina.

*La guerra de Malvinas. Análisis modélico-temporal del conflicto del Atlántico Sur*⁵

El proceso por el cual se configuró el inicio del único conflicto bélico que enfrentó nuestro país durante el siglo xx, tiene su origen en los planes diseñados por un grupo especial de la Armada que en los setentas desarrolló diversas maneras para recuperar la soberanía argentina sobre las Islas del Atlántico Sur. Pero es en el mes de diciembre de 1981, cuando los planes para la recuperación de las Islas Malvinas y los mecanismos de ejecución de dichos planes, fueron puestos en marcha. Esto fue así por las sucesivas reuniones entre Anaya, y sus subordinados, en vista de sus propias ambiciones e intereses políticos y de reconocimiento de sus pares, al momento de la asunción del nuevo presidente y cabeza de la Junta Militar de Gobierno, el General Galtieri.

La posibilidad de realizar un análisis mediante la implementación de marcos teóricos y temporales, nos permitirán en el transcurso del presen-

5. Por la extensión misma del presente, remitimos a obras especializadas sobre la cuestión: Balza. *Malvinas. Gesta e Incompetencia*. Atlántida, 2001; Kirschbaum, Cardozo y Van Der Koy. *Malvinas, la trama secreta*. Clarín. 2007; Lorenz, Federico. *Las guerras por Malvinas*. Edhasa, 2006; Portantiero, Juan Carlos y J. Nun. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Bs As., Punto Sur, 1987; Guber, Rosana. *De chicos a veteranos. Memorias argentinas de la guerra de Malvinas*. Antropofagia. 2004 y *¿Por qué Malvinas? De la causa nacional a la guerra absurda*. Buenos Aires. FCE. 2001; Russell, Roberto. *América Latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos*. Belgrano, 1984; Costa Mendez, Nicanor. *Malvinas*. Sudamericana, 1984; Bologna, Alfredo Bruno. *El conflicto de las islas Malvinas*. Ediciones Facultad. Rosario. 1992; Bosoer, Fabián. *Generales y Embajadores Una Historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Vergara. Buenos Aires. 2005 y *Malvinas. Capítulo Final. Guerra y Diplomacia en Argentina (1942-1982)*. Tomo I y tomo II. Capital Intelectual. Buenos Aires. 2007; Freedman, Lawrence y Gamba-Stonehouse, Virginia. *Señales de Guerra. El Conflicto de las Islas Malvinas de 1982*. Vergara. Buenos Aires. 1992; Moro, Rubén Oscar. *La trampa de Malvinas*. Edivern 2005; Verbitsky, Horacio. *Malvinas, la última batalla de la Tercera Guerra Mundial*. Sudamericana. 2002.

te, interpretar mediante las diversas instancias de toma de decisión en los diferentes momentos de mediación diplomática, generadas no sólo por la intervención del representante norteamericano, Alexander Haig, sino también por la mediación de la máxima autoridad de la Organización de Estados Americanos y del Presidente de la República del Perú.

La visita del Papa como augurio del final del conflicto, en el cual como veremos en el desarrollo del presente, denotó la falta de preparación de los altos mandos decisorios, tanto militares como diplomáticos de la República Argentina; en la opinión del Dr. García del Solar:

como hito, pienso que es deshonroso, por la imagen que proyectamos al exterior, por el decoro de nuestras fuerzas armadas y de nuestro cuerpo diplomático y sobre todo por el sacrificio a que fueron llevados cientos de argentinos de buena fe en defensa de una causa noble manoseada por un gobierno ilegítimo⁶.

En todas las democracias del mundo a lo largo de la historia, el proceso de toma de decisiones referido a situaciones de compromiso extremo en temas de política exterior de un Estado, se ha originado en base a la negociación interna, especialmente entre la administración vigente en ese momento histórico, y la oposición a la misma; entendiendo la oposición como un conjunto de organizaciones que son identificadas como actores internos en dicho gobierno, pudiendo ser de diferentes orígenes (sociales, culturales, económicas, militares, sindicales, religiosas, profesionales y especialmente políticas), y las cuales utilizan su poder para negociar, generalmente, de igual a igual con el gobierno, originando la mayoría de las veces el consenso, que dará como resultado la obtención de la base necesaria para implementar la política exterior nacional.

En un gobierno dictatorial, como fue el Proceso de Reorganización Nacional, el proceso de negociación interno se da en grupos cerrados, generalmente de muy pocas personas, al contrario de los gobiernos democráticos, los cuales se caracterizan por tender a hacer más amplio el núcleo decisorio inicial. Esos ámbitos cerrados de negociación, suscitan que la política exterior surja en base a la decisión de muy pocas personas, las

6. Entrevista realizada por el autor del presente al Embajador Dr. Lucio García del Solar y publicada en la *Revista de Relaciones Internacionales*. IRI. UNLP. Sección Diálogos Año 16. N° 32, diciembre 2006/marzo 2007, 35.



cuales tienen una misma raíz ideológica, como a su vez la misma formación profesional e intelectual.

Este tipo de negociaciones se producen en base a los intereses y pensamientos de los propios actores (ascensos, promociones, y su futuro político mismo) y no en base a intereses nacionales; esta misma negociación, al extenderse temporalmente y modificarse la situación tanto interna como externa, origina el enfrentamiento entre estos mismos intereses y deseos (palabras muy relacionadas con la Cuestión Malvinas), de los propios militares, en el caso nacional, lo que produce la confrontación dentro de la misma base de la negociación interna.

La guerra de Malvinas, desde su inicio, en las últimas horas del día 1 de abril de 1982, plantea uno de los puntos más emblemáticos de nuestra historia nacional más cercana. El proceso de toma de decisiones en el conflicto de Malvinas puede definirse hoy día, como una diplomacia de doble nivel. No solo un nivel donde la Junta Militar que se encontraba en el poder, negociaba con el Reino Unido a través del mediador en cierta instancia del conflicto, sino que en realidad negociaba con cada una de las tres Fuerzas que componían el gobierno y además, con cada uno de sus propios integrantes. Luego de esta negociación en primer nivel, se produciría la misma en un segundo nivel, a través de las diversas mediaciones durante el conflicto, a través de las cuales se buscaba solucionar pacíficamente el mismo.

En el presente, realizaremos un recorrido por los acontecimientos más importantes en el desarrollo del conflicto, tanto a nivel diplomático, político como militar. La decisión final de poner en funcionamiento el mecanismo para ejecutar la “Operación Rosario”, mediante la cual se recuperaría el ejercicio efectivo de la soberanía sobre los archipiélagos del Atlántico Sur, fue tomada como consecuencia del incidente en las Islas Georgias del Sur, en las cuales el desembarco de civiles, los cuales desarrollarían un trabajo de desmantelamiento de una factoría ballenera, contratados por el empresario Davidoff, fue utilizado como justificativo por el gobierno británico en las Islas Malvinas, para el envío de una nave, el HMS Endurance, para desalojarlos. Este accionar tuvo como respuesta por parte del gobierno argentino el envío de tropas especiales de la armada, los buzos tácticos, al mando del Capitán Astíz, los cuales se hicieron con el control del personal británico y de los materiales en aquellas inhóspitas islas.

De esta manera, el inicio del conflicto del Atlántico Sur estaba en marcha, como así también los mecanismos por los cuales la diplomacia argentina encontraría obstáculos que imposibilitarían su accionar y desarrollo pleno. Las *diplomacias paralelas* y la *implosión de las mismas* en las diversas instancias de negociación y mediación durante el conflicto serían las predominantes, ya que la diplomacia militar predominaría sobre la diplomacia de carrera o burocrática, la cual sería relegada y subordinada a las órdenes de la primera en la mayoría de las etapas en el conflicto del Atlántico Sur, especialmente durante la mediación de Alexander Haig.

En puntos e instancias muy concretas del conflicto, como bien identifica Fabián Bosoer, la *“implosión de las diplomacias paralelas”*, las cuales surgieron al mismo momento, pero siendo ambas totalmente diferentes entre sí, una *“diplomacia de carrera”*, desde la cual debían ser asesorados los generadores de decisiones y una *“diplomacia subterránea”*, la cual era la que originaba nuevas fuentes de información, generando erróneas percepciones sobre la realidad internacional y regional, las cuales corrían en direcciones diferentes y con velocidades distintas.

La creación de un Comité Militar (COMIL), el cual no sólo asesoraría a las máximas autoridades en instancias de tomas de decisión, sino que además sería fuente misma de consulta directa sobre su posición en las diversas instancias de mediación norteamericana, peruana y de la OEA. Esto crearía una incoherencia interna, ante la superposición de funciones y toma de decisiones, ante lo cual los representantes y negociadores externos se encontraría aturdidos y dislocados ante quienes negociaban.

Dentro del gobierno militar, su atomización, generaba la existencia constante de vetos y objeciones, que surgían de los miembros de la Junta o de los miembros pertenecientes a las Fuerzas Armadas que componían el COMIL, a las diferentes posibilidades y ofrecimientos para encontrar una solución a la disputa. En instancias de la gestión de mediación del señor Alexander Haig, la cual es quizás la más importante de los setenta y cuatro días que duró el conflicto de 1982, el poder de veto no provenía de la orden del “Presidente-Comandante”, sino de sus pares en la Junta (por lo general del Almirante Anaya), o de los mismos integrantes del COMIL, ya sean las “Tres Marías” (Miret, Moya e Iglesias) o miembros de las fuerzas armadas de menor jerarquía o reconocimiento público, pero que eran componentes activos del COMIL.



El proceso por el cual se desarrolló la mediación del enviado norteamericano, consecuente su inicio con la Resolución N° 502 del Consejo de Seguridad, finalmente fracasó, permitiendo a la Task Force, poder arribar al Atlántico Sur, en un lapsus de 25 días y poder prepararse para poder llevar adelante los combates, dentro del enfrentamiento bélico que se iniciaría con los bombardeos del 1 de mayo de 1982, sobre el aeropuerto de la capital de las Islas Malvinas, Puerto Argentino.

El 7 de abril, el Gral. Mario Benjamín Menéndez, asume la gobernación de las islas, ante la presencia de alrededor de cuarenta dirigentes políticos, sindicales y empresariales.

El día 10 se produce la llegada de la comitiva norteamericana, con la cual se inicia el proceso de mediación. El evidente fracaso de las gestiones norteamericanas, generaron instancias por las cuales Argentina convocó a una reunión de urgencia a los cancilleres americanos, para lograr la aplicación en el marco del conflicto del TIAR. Se da un amplio apoyo de los estados americanos, con dos claras excepciones: la de Estados Unidos y la de Chile, en complicidad, en función de sus propios intereses y por su relación con el Reino Unido. La finalización de la mediación norteamericana marcaría el inicio de una nueva etapa, en el desarrollo del conflicto, se inician los bombardeos sobre el archipiélago con objetivos puntuales sobre Puerto Argentino. Para ese entonces, las tropas argentinas en las islas, ascendían a 12.000 hombres, de los cuales 7.000 se concentraban en la capital de las islas y sus alrededores. El día 22 de mayo, el presidente-comandante, realiza la única visita a las islas, en la cual define su posición y por lo tanto de todas las Fuerzas Armadas, exhortando a las tropas a “defender hasta la última gota de sangre”⁷⁷ el territorio de las islas.

El 25 de abril, las fuerzas británicas retoman las islas Georgias, capturando 200 prisioneros, entre ellos al Capitán Alfredo Astiz, quien sería enviado al Reino Unido. Durante su detención, sería solicitada su extradición por las denuncias de los Derechos Humanos, por varios gobiernos europeos. El día 2 de mayo, el ataque del submarino nuclear Conqueror al buque insignia de la Armada argentina, el Crucero General Belgrano, se transforma en una embestida que produce el retiro del conflicto de la flota de mar de la armada.

7. Discurso emitido en las Islas Malvinas, por el propio Galtieri, en su primera y única visita a las islas durante el desarrollo del conflicto de 1982.

Se retira, de esta manera, a la zona de exclusión, debido al alto costo que el mismo produjo, 323 tripulantes y soldados fallecidos.

Este ataque también boicotea, según varios analistas, las demás instancias de mediación que se sucederían durante el transcurrir del conflicto, entre ellas la del presidente peruano, Belaunde Terry. Durante el mes de mayo, la continuación de los combates tanto aéreos, como terrestres, repercuten claramente en la diplomacia argentina, en el evidente vuelco de Estados Unidos hacia el Reino Unido, todo lo cual impactaría también claramente en el giro pragmático de nuestro país y su diplomacia, hacia el apoyo tercermundista.

A finales del mes de mayo, el desembarco y consolidación de la cabeza de playa por parte de las fuerzas británicas, marca el inicio del fin del conflicto. El día 26 de mayo el Consejo de Seguridad aprobaría una nueva etapa de mediación, encabezada por el Secretario General de la OEA, Javier Pérez del Cuellar. El fracaso de esta última, determinó en parte, el viaje del Canciller Costa Méndez a la Habana, en la búsqueda de nuevos apoyos y votos a favor en el Consejo de Seguridad. En Cuba, Costa Méndez sería recibido como huésped de honor por Fidel Castro. El apoyo latinoamericano hacia nuestro país sería contrapuesto, con el apoyo norteamericano hacia el Reino Unido.

El 11 de junio de 1982, la llegada del Papa Juan Pablo II a nuestro país era preludio del final del conflicto, ya que durante la visita del Sumo Pontífice se dan los combates finales en las afueras de Puerto Argentino, sobre las diversas elevaciones que rodean la capital de las islas, el Cerro Destartalado, Monte Kent, Monte Longdon, etcétera, habiendo sido presididos por los combates en Puerto Darwin, y Ganso Verde. El 14 de junio, el gobernador militar de las Islas Malvinas, el General Mario Benjamín Menéndez, firmó la rendición frente al comandante de las tropas británicas Jeremy Moore.

El proceso decisorio durante el conflicto de Malvinas fue muchísimo más complejo de lo que se creyó. La Junta Militar, siendo la cabeza de gobierno en ese momento y siendo la que tomó la decisión y negoció entre sí el Operativo Malvinas, una vez iniciado el conflicto y la mediación, la cantidad de actores que generaban y tomaban decisiones dentro de ese mecanismo eran muchos más. Así pudimos observar la aparición del COMIL o GTM (Grupo de Trabajo Malvinas), que estaba compuesto no sólo por los tres miembros de la Junta sino a su vez por los Jefes de Estado



Mayor Conjunto, miembros de las Fuerzas Armadas y profesionales de la Cancillería, además de la existencia del trío o mini-senado que acompañaba al grupo argentino de negociadores a lo largo de la mediación en las etapas sucesivas posteriores a la mediación norteamericana, especialmente en el viaje a Cuba por la reunión de No Alineados.

El viaje a Cuba por la reunión de No Alineados demarca, justamente, una notable falta de coherencia en relación al sistema internacional, la cual generó que sobre la marcha y casi como la última opción, la Junta ordenara un redireccionamiento de la política exterior. De esta manera, en pleno proceso de mediación y conflicto con la tercer potencia militar del planeta, redimensionó totalmente la política exterior nacional, en una dirección que tan solo 3 meses antes nunca se hubiese diseñado; dirigir la necesidad de apoyo y acompañamiento hacia nuestro país por parte de los países del Tercer Mundo y los No Alineados, se expresa en el abrazo entre el Canciller Costa Mendez y Fidel Castro.

Es por ello que la diplomacia profesional o de carrera se caracterizó por quedar al margen del proceso originador de propuestas y de toma de decisiones, siendo principalmente trasladada hacia la ejecución de un papel de interlocutor y mensajero entre los que serían el grupo de mediadores norteamericanos, y quienes eran en realidad los que negociaban, contra negociaban y originarían posteriormente las propuestas y respuestas argentinas, frenando cualquier indicio de posible acuerdo por más cercano o alejado que éste estuviese de las “exigencias argentinas” o de los “deseos británicos”.

La ausencia de autonomía del personal profesional para tales circunstancias, en las cuales se debió haber contado con profesionales en la Cancillería, fue notorio, los cuales no sólo debieran haber aconsejado y asesorado en forma correcta a los decisores finales, sino que además deberían haber estado a la altura de las circunstancias de manera de poder hacer frente a una de las situaciones de mayor complejidad en nuestra historia, momentos para los cuales se los preparara y capacita. Como hace referencia el informe de la Comisión de Análisis y Evaluación de las Responsabilidades en el Conflicto del Atlántico Sur, el Informe Rattembach hace una clara y precisa distinción entre que responsabilidades les caben a cada uno de los actores en el conflicto, a nivel político y militar.

El final de la guerra produciría, el retiro en los días sucesivos, durante el mes de junio de 1982, del tercer gobierno militar del auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional. Durante la transición a un nuevo gobierno militar, tanto la Fuerza Aérea como la Armada deciden retirarse del gobierno, dejando todo en manos del ejército. Los cálculos finales sobre el aumento de la deuda externa a 40 mil millones de dólares se debió, según el ex ministro de economía argentino, Martínez de Hoz, a que “gracias a ese endeudamiento pudimos lanzarnos a la reconquista de las Malvinas” (García Lupo, 1984: 131).

Política exterior de R. B. Bignone.

La rendición final en Puerto Argentino, acaecida el día 14 de junio de 1982, produjo el final del gobierno del General Galtieri. Durante el tiempo transcurrido desde la renuncia al cargo de Presidente y Jefe de la Junta de gobierno, por parte de Galtieri, una nueva instancia de negociación se abriría en nuestro país. En el transcurrir de la misma, las negociaciones sobre quién asumiría el mando de la Junta de Gobierno y quién sería el responsable de conducir a la República Argentina hacia un marco de transición política que depositase al país en la democracia, estuvieron enmarcadas en el retiro del gobierno y por lo tanto también de la toma de decisiones, de los altos mandos de la Marina como también de la Fuerza Aérea, retornando a un esquema de gobierno similar a anteriores gobiernos militares, dirigidos y encabezados enteramente por el ejército.

La asunción del General Bignone al cargo de presidente, estaría condicionada claramente por la coyuntura interna, enmarcada en las tiranteces producidas dentro del mismo ejército, en el cual los diferentes nombres que circulaban en el ambiente gubernamental, posicionaban a la República en el camino a la democracia o en la continuación de la más feroz de las dictaduras latinoamericanas sustentadas en la violación sistemática de los Derechos Humanos, políticas económicas de corte liberal y monetarias extremadamente furtivas y perjudiciales para el desarrollo industrial y en el mayor aislamiento y segregación internacional sufrido por nuestro país.

El día 22 de junio de 1982 el Ejército decidió asumir la “*responsabilidad de la conducción política*”, designando para el cargo de presidente al General (RE) Reynaldo Bignone. De esta manera, el último gobierno del



auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional, iniciaba su gestión; en la misma se tendría como objetivo primordial reposicionar al país en el concierto internacional, demostrando las intenciones de este nuevo gobierno, de motorizar la consecución en el corto plazo, la apertura política y de procesos democráticos.

El transcurso del gobierno de Bignone tendría como objetivo interno principal recorrer el camino de la institucionalización política y democrática de nuestro país. Surgido, dicho gobierno, como el cuarto del auto-denominado Proceso de Reorganización Nacional, y también como consecuencia del fracaso de una irresponsable aventura militar, la gestión de Bignone tuvo, desde sus inicios un margen de maniobra sumamente reducido, debido primordialmente a que este surge como una de las secuelas que la guerra de Malvinas dejó tanto en la sociedad civil, como en el ámbito militar. Con la designación final como Canciller del Dr. Juan Aguirre Lanari, se prosiguió con el camino iniciado por su antecesor, el Canciller Costa Méndez, durante el conflicto de Malvinas; el acercamiento hacia Latinoamérica y hacia No Alineados se vería expresado en el primer mensaje al momento de la asunción del nuevo presidente: el impulso dado sería

al máximo con los países hermanos de Iberoamérica, a quienes tendremos siempre en nuestros corazones por su amistad y solidaridad en los difíciles momentos que hemos vivido recientemente⁸.

El desarrollo de una política exterior nacional, en una instancia de posguerra, sería el condicionante esencial que enfrentaría la diplomacia argentina, la cual tendría como objetivo central para este gobierno, el reinsertar la cuestión de la soberanía de las Islas Malvinas e Islas del Atlántico Sur, en el seno de las Naciones Unidas. Esta situación obligaría al Canciller, a adoptar posiciones anticolonialistas, produciendo una continuación de las posiciones adoptadas por el ex Canciller Costa Méndez, en las postrimerías de la guerra. Atendiendo a esta necesidad, el discurso del Canciller, tuvo que construir un andamiaje teórico-político que le permitiese sustentar esta nueva posición internacional, en el marco de ser un estado posicionado en

8. Mensaje de asunción del presidente Bignone. 1 de julio de 1982. En diario *Convicción*, 2 de julio de 1982, 12 y en "Aguirre Lanari y América Latina", *Convicción*, 1 de julio de 1982, 14.

“occidente”, pero en la posguerra de Malvinas, la cual puede comprenderse mediante la siguiente afirmación:

Occidente es un concepto cultural y es una filosofía desde el punto de vista de nuestra conformación política. Yo pienso que Occidente significa democracia. Significa una manera de vida que respeta al ser humano y su personalidad. Desde ese punto de vista somos occidentales y estamos trabajando para restablecer la plenitud democrática en nuestro país. Pero ser occidental no significa estar subordinado a ninguna superpotencia, sino practicar determinados valores de acuerdo a nuestro propio imperativo, y tener una buena política independiente manteniendo relaciones con todas las naciones del mundo.

Destacando que:

la Argentina es y será un país occidental, pero es también un país soberano vocacionalmente independiente celoso custodio de su propia capacidad de autodeterminación y respetuoso de la ajena⁹.

La defensa de la posición de no abandonar la instancia de diálogo y participación en el ámbito de No Alineados, fue defendida por el Canciller, quién sostuvo:

hay quienes sostienen que la Argentina no debería integrar el movimiento de No Alineados. A ellos les respondo que de ninguna manera yo tomaría una decisión en ese sentido, porque interpreto que a los intereses de la Argentina, les conviene que estemos en ese movimiento. Y les interrogo, ¿de dónde obtuvimos apoyo que no nos dieron algunos otros sectores del mundo? Yo no voy a tomar jamás una decisión en el sentido de alejarnos de No Alineados porque en primer lugar ellos nos apoyaron y además no significa acordar ideológicamente con algunos de sus miembros¹⁰.

Esta redefinición y giro latinoamericanista, no debe ser interpretado como un alineamiento exclusivo hacia el sur, abandonando el norte; la necesidad de restablecer las relaciones, tanto con las potencias europeas como con la norteamericana, discontinuadas desde la finalización de la mediación de Alexander Haig; el viaje realizado por el Dr. Lucio García del Solar, a Estados Unidos, tuvo dos objetivos claros, según sus declaraciones:

por un lado transmitir a los americanos la intención del gobierno de transición de Bignone de llamar a elecciones; por otro lado la de restañar las heridas provocadas

9. Canciller Juan Ramón Aguirre Lanari. “No hemos declarado la paz”, Revista *Somos*, N° 304, 16 de julio de 1982, 52.

10. Entrevista al Canciller Aguirre Lanari, Diario *Convicción*. 25 de julio de 1982, 24.



por la ayuda norteamericana a los ingleses, que había creado una relación incómoda entre ambos países¹¹.

El viaje del Presidente Bignone a la reunión en Nueva Delhi, en el ámbito de la reunión de No Alineados, en marzo de 1983, buscó profundizar la Cuestión Malvinas, en la agenda internacional del tercer mundo. En declaraciones del Canciller Aguirre Lanari, se “entendió que pese a los costos de política interna que podía tener era un deber patriótico venir a consolidar la posición argentina sobre Malvinas en No Alineados”¹²

En declaraciones formuladas en función de esa coyuntura por representantes del gobierno nacional, estos expresaban la nueva instancia de posicionamiento de nuestro país, en el concierto internacional:

el conflicto reciente demostró de un modo significativo la solidaridad con la Argentina de las hermanas repúblicas latinoamericanas y del Movimiento de Países No Alineados.

Las relaciones con la URSS debieron reiniciarse en función del conflicto, ya que hubo una interrupción en las transacciones comerciales durante el desarrollo del mismo. Las máximas autoridades soviéticas reanudaron las importaciones en el mes de julio; esta acción valió el reconocimiento del Canciller, en la exposición de su discurso, efectuado en la Escuela de Defensa Nacional, “los países socialistas han acompañado a Argentina en la cuestión de los Derechos Humanos”. Esto demuestra que el acercamiento no sólo era económico sino también político. Muestra de este acercamiento, fueron la profundización de los vínculos militares. En noviembre de 1983, un alto oficial del ejército soviético fue condecorado en el Comando en Jefe del Ejército argentino.

En función de la retirada de las Fuerzas Armadas, del gobierno nacional, en el marco del proceso de transición hacia la democracia, un nuevo gobierno había sido elegido, la Unión Cívica Radical, encabezado por el Dr. Raúl Alfonsín abriría una nueva instancia donde el diálogo, la búsqueda de la verdad y justicia, serían objetivos primordiales para la consolidación de la

11. Declaraciones formuladas por el Embajador, al momento de asumir su cargo como representante argentino en los Estados Unidos a mediados del año 1982.

12. Entrevista al Canciller Aguirre Lanari, citada en “*La Argentina gana terreno entre la moderación y el pago de ‘deudas justas’*”. Carlos Fernández, Diario *Convicción*. 8 de marzo de 1983, 3.

democracia, en un marco económico que acompañaría dicho proceso, con una deuda externa galopante, una estructura industrial nacional totalmente desarticulada y desmantelada por políticas de corte monetarista, y de posicionamiento externo serviles, una guerra la cual demostró la ineptitud y la falta de preparación por parte de las autoridades militares, tanto en la decisión como en la ejecución, y con una atroz y sistemática violación a los derechos humanos, la cual sería reconocida en todo el sistema internacional.

En síntesis, la estructuración, diseño y fundamentación de la política exterior del auto-determinado Proceso de Reorganización Nacional, debe ser claramente interpretada y evaluada en consonancia a la política interna desarrollada por dicho gobierno, el cual era enmarcada dentro del proceso de la Guerra Fría. Debemos interpretar las diversas instancias de elaboración y estructuración de la política exterior, identificando las diversas etapas que comprenden al auto-determinado Proceso de Reorganización Nacional, o sea las cuatro presidencias, con sus pequeños interregnos e interinatos, los cuales articulan como bisagras entre las principales.

La arquitectura de la diplomacia militar argentina, llevada adelante por el proceso mismo, fue fundamentada en la concepción de la Doctrina de Seguridad Nacional, originada y diseñada en los Estados Unidos. De esta manera, el relacionamiento con los actores latinoamericanos, en especial con los de América del Sur, fue basamentada en ésta doctrina, lo cual condujo a la Junta de Gobierno a relacionarse con sus vecinos en forma amenazadora y en conflicto constante.

Asimismo la política económica, fue desarrollada en función de una concepción liberal de la misma, mediante un programa caracterizado en la implementación de políticas de corte monetarista en detrimento de las clases menos favorecidas y de las capas medias de la sociedad. Las mismas conllevarían al claro beneficio del capital financiero internacional y las corporaciones transnacionales. La desaparición de la industria nacional fue el claro ejemplo de las consecuencias de estas políticas. El aumento, por otra parte, del índice de deuda externa de nuestro país, fue de manera exponencial, teniendo claros efectos negativos en el desarrollo mismo del programa económico, además de la intervención de los organismos de crédito internacional en el mismo diseño de la política económica nacional.

La consecución de políticas de represión interna a los opositores, fue consecuente con la Doctrina de Seguridad Nacional, en tiempos en los cuales

la imagen internacional de nuestro país era puesta en la mesa de discusión por las reiteradas denuncias de abuso y violación de los derechos humanos ante las organizaciones internacionales.

Las hipótesis de conflictos, ya sean políticos, económicos o territoriales, a lo largo de la frontera con nuestros vecinos, nos condujeron a los aprestos preparatorios para desatar una guerra con Chile a fines de 1978, por las islas Pícton, Lenox y Nueva. La medicación Papal, fue la que finalmente se impuso y trajo paz al sur del continente.

El desarrollo de políticas intervencionistas en los países vecinos como Bolivia y en países de Centroamérica, con la vista permisiva de los Estados Unidos, sumado a esto un sistema de creencia y valores, generó en el imaginario militar la imagen de ser interpretes de los deseos norteamericanos y de ser los privilegiados en el relacionamiento internacional con la potencia occidental. Esto mismo indujo a los militares en 1982, a embarcarse en una guerra contra la segunda potencia militar de la OTAN, Reino Unido, por la soberanía de las Islas Malvinas, en función de la posibilidad de perpetuarse en el poder, ante la inestabilidad social, clara consecuencia de las políticas represivas y económicas que afectaban a la mayoría de la sociedad argentina. El resultado final de la guerra, condujo a la anarquía institucional militar, lo cual derivó en una progresiva transición a la democracia, no consecuente a los deseos e intereses de los militares en el poder.

El papel de paria internacional, que nuestro país sufriría, como describe Escudé en su obra (Escudé, 1984), condujo al gobierno democrático del Dr. Raúl Alfonsín a generar una reformulación total del sistema relacional de nuestro país, fundamentado en el respeto a los Derechos Humanos, la Democracia, la institucionalidad y fortaleza del gobierno y a la depuración y ordenamiento de la economía interna. Además el restablecimiento de las relaciones con los estados europeos y con Estados Unidos, serían el claro objetivo del nuevo gobierno democrático, como así también el cambio de paradigma relacional con los países latinoamericanos, en busca de la paz, se sembró el camino de la integración regional.

Estas fueron las consecuencias de una política irracional de relacionamiento internacional, basada en los intereses espurios de un gobierno dictatorial, caracterizado por una visión autista de las relaciones internacionales de nuestro país con el mundo.

PARTE 3

**UN MODELO RECIENTE DE POLÍTICA EXTERIOR:
¿EL FIN DE LA TENSIÓN ENTRE LA INSERCIÓN Y LA
AUTONOMÍA? (1983-2010)**

Desde la restauración democrática de 1983, y los cambios acaecidos desde fines de los ochenta en el escenario internacional, las estrategias de las políticas exteriores tuvieron como marco la estabilidad de un régimen, en donde se produce una conjunción de las pretensiones de autonomía e inserción que estaría caracterizando a *un modelo reciente (1983- 2010)*.

Las políticas exteriores desde 1983 se construyeron con un interesante juego de equilibrios entre las tendencias autonomistas que privilegiaron a la región, como escenario principal de su agenda, y los de inserción restringida con la potencia hegemónica. Las diferencias entre estas tendencias estuvieron en la elección de su alianza principal. Mientras los primeros apuntaron a generar márgenes de maniobras en el sistema internacional sobre las alianzas con países con similares recursos y valores, los dependentistas continuaron por una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Obviar algunos de estos lados, nos puede llevar tanto a un aislamiento como hacia una inserción excluyente.

Estos elementos nos permitieron delinear una presencia de cierta estructura triangular, donde el impacto de las tendencias autonomistas buscan centrar su prioridad en Brasil, y las otras, las dependentistas en Estados Unidos. De acuerdo a qué lado del triángulo se apoyó la estrategia principal de vinculación de Argentina con el mundo, fue el resultado obtenido. Existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autonómico. La primera opción también tuvo sus dificultades, ya sea por las transformaciones del sistema internacional, o los de algún actor relevante para ella, como Brasil, y que nos pudo llevar hacia una “doble dependencia”.¹

El debate se concentró en la forma de encarar una relación con Washington, menos confrontativa y más cooperativa que en la etapa anterior. Mientras para los herederos del autonomismo, como Figari, existieron desde 1983 una continuidad en la elección temática², la relación con Washington

1. Utilizamos esta expresión en el sentido otorgado por Guillermo Figari (1997, 195-6).

2. La diferencia entre las políticas exteriores estuvo para Figari en “la cuestión de la elección de las prioridades, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cual constituye la alianza principal” (Figari: 1997, 135).

se basó en la “reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos” (Figari, 1993: 220) que le permitieron a Alfonsín llevar a cabo “una política de autonomía ingenua” aunque esta actitud “no constituyó ningún inconveniente para que reconociera una realidad insoslayable no comprendida en el pasado: con los Estados Unidos debían existir relaciones maduras”. (Figari, 1997: 130)

Para los continuadores de la tradición occidentalista, como Escudé, el corte no se produjo en 1983 sino con la política de Menem que representó “un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionista de la dictadura militar”. Las diferencias que encontró estuvieron en las políticas de Alfonsín y su equipo que “condujeron siempre a la confrontación con los poderosos” y que habría generado costos. Las de Menem, Cavallo y Di Tella partieron “de la aceptación realista del liderazgo de los Estados Unidos” y por lo tanto “no tienen costos y pueden eventualmente, generar beneficios significativos” (Escudé, 1992: 36-38).³

Russell fue más allá en esta cuestión, y afirmó que desde los noventa, ya no importa quien gobierne, el camino a seguir con respecto a Estados Unidos será el mismo (Russell, 1994).⁴

La otra variable, la relación con Brasil, debemos verla en el marco de un proceso de integración selectiva que reconoció un mismo origen con el giro realista de 1985, el fracaso del Consenso de Cartagena para el tratamiento de la deuda externa. El aislamiento con la región se rompió definitivamente tras la Guerra de Malvinas. La integración con Brasil reconoce su origen en los tratados firmados por Sarney y Alfonsín⁵; y finalmente se avanzó hacia otros países del área con la formación del MERCOSUR. La firma de

3. Nótese que para Russell y Tokatlián situaron el mismo corte que Escudé en el pasaje del paradigma globalista a la estrategia de aquiescencia pragmática.

4. Aunque recientemente este autor, junto con Juan Gabriel Tokatlián, sostiene la posibilidad de reemplazar el modelo de los noventa de aquiescencia pragmática, por otro de autonomía relacional (Russell y Tokatlián: 2003).

5. Este acercamiento fue posible gracias a que ambos gobiernos interpretaron que las disputas provocadas por el liderazgo regional a lo largo de la Guerra Fría habían sido fomentado por Washington. De este modo los estadounidenses lograron para sí márgenes de acción en sus políticas sudamericanas. La decisión alfonsinista de asociarse estratégicamente con Brasil tenía como objeto amortiguar la influencia norteamericana en nuestro diseño externo.



estos acuerdos de integración, unión aduanera y mercado común marcaron el definitivo alejamiento de aislamiento regional. Esta última estrategia de integración, cuyos motivos fueron una estrategia para enfrentar la globalización, no estuvo exenta de tensiones entre sus miembros por la falta de adecuación de políticas comunes, y por la prioridad otorgada a la relación con Estados Unidos.

En este diseño, la vinculación con Washington, buscaba resolver la puja por el liderazgo sudamericano con Brasil a favor de Argentina. Un momento interesante fue la fuerte apuesta, a través de este alineamiento y la participación en las fuerzas de paz de Naciones Unidas para potenciar a Argentina como referente regional, cosa que la propuesta de incorporar al país como aliado extra OTAN lograría. Pero este esquema se confrontó con otras iniciativas como las diversas propuestas de reforma al Consejo de Seguridad, donde Brasil buscó ocupar un sillón permanente en dicho organismo, generando tensiones con nuestro país.

El Mercosur fue ganando importancia como instrumento para la negociación con otros espacios regionales como el Área de Libre Comercio de las Américas –bajo la fórmula “cuatro más uno”–, o el acercamiento con la Unión Europea en la Primera Cumbre Europea Latinoamericana de junio de 1999 –donde se afirmó la voluntad de ambos mercados de crear una asociación interregional–, o con posterioridad a la crisis de 2001 cuando se institucionalizaron misiones conjuntas con el sello comunitario.

El fin del modelo de relación privilegiada con Estados Unidos fue objeto de debate por parte de los autores. Para Mario Rapoport, la dupla convertibilidad y alineamiento con Estados Unidos iban de la mano, sumada a una política atenta e importante hacia Brasil aunque subordinada a la primera. (Rapoport, 2003: 222)⁶ Mientras para Russell y Tokatlián quienes han sustentado en el fin del modelo de aquiescencia pragmática (Russell y Tokatlián, 2002: 414-419). Incluso Carlos Escudé también observó que con la crisis de 2001 se instauró una estrategia de política exterior estado parasitario (Escudé, 2005: 117 y ss.).

A diferencia de ellos, nos parece que existen algunos ejes que unificaron a las políticas exteriores posmenemistas. Ellas fueron las tensiones en la

6. Este último aspecto fue intentado por el gobierno de la Alianza aunque sin éxito, por su resistencia a salir de la convertibilidad entre otros aspectos.

relación triangular entre Buenos Aires, Brasilia –que estuvo redefiniendo su rol en el mundo– y Washington –por su agenda de seguridad y el impacto de las negociaciones con los Organismos Financieros Internacionales–, y la cuestión de soberanía por las Islas Malvinas.⁷

7. Para no desviarnos del análisis principal, con respecto al tema Malvinas diremos que aparece destacado por todas las gestiones, pero en estas últimas (De la Rúa, Duhalde, Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner) existió cierta continuidad marcada por el abandono de la política de seducción de Menem y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales con sus matices particulares.



CAPÍTULO XIV

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ALFONSÍN (1983-1989)

María Delicia Zurita

Hacia el año 1983 se produjeron importantes cambios tanto en Argentina como en el resto del mundo. En el plano nacional, nuestro país comenzó una nueva etapa signada por la transición hacia la democracia luego de seis cruentos años de gobierno militar. El radical Raúl Alfonsín asumió la presidencia el 10 de diciembre y comenzó con una política cuyo primer objetivo era, tanto a nivel interno como en materia de política exterior, cambiar la política en Derechos Humanos conforme a las normas internacionales. En el plano externo, el conflicto bipolar que venía dominando la escena mundial desde hacía ya tres décadas estaba entrando en lo que Fred Halliday llama “la Segunda Guerra Fría”. Luego de una etapa de distensión, Estados Unidos y la Unión Soviética habían vuelto a la carga con todas las herramientas que estuvieran a su alcance para tratar de derrotar al enemigo.

En el escenario bipolar, Argentina como país del Tercer Mundo debía redefinir cuáles iban a ser sus prioridades para llevar adelante las relaciones exteriores. Como parte de Latinoamérica, región estratégica por la gran diversidad de recursos naturales que las grandes potencias buscaban conseguir, tenía la difícil tarea de diferenciarse de otros países del Cono Sur que seguían siendo gobernados por regímenes dictatoriales como era el caso de Chile, Brasil y Uruguay ¹.

1. En Chile desde 1973 había un gobierno de facto presidido por el General Augusto Pinochet. Brasil desde 1964 estaba gobernado por militares. Para la época en que Alfonsín asumió la presidencia en Argentina (1983), en Brasil estaba a cargo del gobierno –desde 1979– João Baptista de Oliveira Figueiredo.

Esta misión tuvo fecha de vencimiento cuando los países anteriormente nombrados siguieron los pasos de nuestro país y volvieron a la democracia. Varios fueron los condicionantes externos para llevar a cabo este proceso. La situación económica internacional, que para el caso latinoamericano, se tradujo en la crisis de la deuda externa, la revolución iraní, la transición a la democracia en España y Portugal y la revolución nicaragüense, entre otros sucesos hicieron de detonantes para que los países latinoamericanos vuelvan a vivir en democracia (Pucciarelli, 2006: 25-26).

Los procesos de transición tuvieron las especificidades propias y coyunturales de cada país de la región.

En el caso de Argentina, la gestión de Alfonsín, en materia de política exterior, siguió los lineamientos planteados por Yrigoyen durante sus mandatos en relación a una política exterior que fomentase la paz y armonía entre los pueblos basada en principios morales que eran fieles a las ideas del krausismo.

En el contexto histórico en el que se enmarcó su presidencia, lograr la estabilidad democrática, en el plano interno y modificar la “imagen” de Argentina, en el plano externo, fueron dos objetivos que iban de la mano. En palabras de Paradiso, estas premisas se cristalizaron en un eje de carácter “defensivo”, cuyo fin era proteger el orden institucional y en un eje “ofensivo”, que buscaba la presencia activa del país en la comunidad internacional (Paradiso, 1993: 186).

En el presente trabajo la propuesta es realizar un análisis de la presidencia de Raúl Alfonsín enmarcándola en los últimos años del mundo bipolar. Para lograr este objetivo se dividirá la investigación en varios apartados. En el primero se realizará un recorrido por la coyuntura internacional fuertemente marcada por la Guerra Fría. Luego se analizarán las distintas prioridades que tuvo en su agenda la Cancillería argentina al mando de Dante Caputo como por ejemplo: el restablecimiento de las relaciones con Europa Occidental, las relaciones con Estados Unidos y la Unión Soviética y su posicionamiento en América Latina.

En Uruguay desde 1973 el gobierno estuvo a cargo de las Fuerzas Armadas hasta 1985, ya que desde 1981 era presidente de facto el general Gregorio Álvarez.



La coyuntura externa: la “Segunda Guerra Fría”

A finales de los años setenta comenzó lo que el especialista en Relaciones Internacionales Fred Halliday denominó la “Segunda Guerra Fría” correspondiente, según su clasificación, a la cuarta fase en la que él divide las cuatro décadas de la contienda bipolar. Así la “fase 1, la Primera Guerra Fría, 1946- 1953; fase 2, el periodo de antagonismo oscilatorio, 1953- 1969; fase 3, distensión, 1969- 1979; fase 4, la Segunda Guerra Fría, desde 1979 en adelante (Halliday, 1989: 23).

Durante esta última fase se acrecentó la carrera armamentística y se volvieron a usar herramientas utilizadas durante la Primera Guerra Fría al poner más el acento en las diferencias ideológicas entre ambos sistemas, capitalista versus comunista. De esta manera la retórica del “otro”, del enemigo cobró tanta fuerza como en la década del cincuenta. Las acusaciones de uno y otro bando estaban a la orden del día. Así Estados Unidos basó su intensa actividad propagandística en contra de los rusos en la frágil economía soviética, la presencia de un gran número de disidentes al régimen, y el gran gasto que la Unión Soviética destinaba para adquirir armamentos. Al decir de Halliday “con la llegada de la Administración Reagan, la URSS fue acusada repetidamente de respaldar el ‘terrorismo internacional’, e incluso intentar asesinar al Papa” (Halliday, 1989: 23).

Como lo indica Halliday, durante la década de los ochenta las relaciones Este-Oeste eran cada vez menos frecuentes, si bien el teléfono rojo seguía funcionando y ambas potencias se reunieron en Ginebra en 1982 y más tarde en Madrid, puede decirse que los negocios no eran tan fluidos como en las décadas de distensión. Es interesante observar como se alertaba a la opinión pública en Estados Unidos ante el peligro comunista recurriendo a un mecanismo utilizado en las viejas épocas del macartismo propio de la “Primera Guerra Fría”.

La política de la “Segunda Guerra Fría” llevada adelante por la administración Reagan respondía a una ola de gobiernos neoconservadores que caracterizaron la década del ochenta como por ejemplo el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña. Estos gobiernos eran defensores de las ideas neoliberales que pregonaban el achicamiento del Estado y realizaban la defensa de la libertad de mercado.

Mientras tanto en la Unión Soviética a fines de 1982 murió Leónidas Brezhnev quien había gobernado durante toda la década anterior y tras los breves gobiernos de Andropov y Chernenko, en 1985 asumió Mijail Gorbachov quien impuso una política reformista que planteó la transición en lo político, la Glasnot y en lo económico, la Perestroika.

Desde el punto de vista ideológico, desde el Este se acrecentó la intimidación a los disidentes del sistema socialista y hacia 1983 se cortaron las comunicaciones telefónicas directas con Occidente. Además se educó a los jóvenes con un fuerte sentimiento de patriotismo y disciplinamiento militar. Puede decirse que la represión contra la oposición fue más dura que en décadas anteriores.

En lo económico, la Segunda Guerra Fría se desataba luego de una profunda crisis del sistema capitalista que se produjo en 1973, a esto hay que agregarle que la Unión Soviética estaba más fortalecida militar y económicamente a finales de los setenta y que nadie predecía su abrupto final tan sólo una década después. Esto también explica la campaña anticomunista propugnada desde Estados Unidos.

El lugar estratégico donde realmente se llevó a cabo el conflicto durante la Guerra Fría fue en el Tercer Mundo que abarca un gran número de países con características heterogéneas. Como lo indica Halliday:

Los conflictos de los E.E.U.U y Gran Bretaña con Vietnam o Cuba difieren profundamente de los existentes con Arabia Saudita o Argentina. Los primeros pretenden retar al sistema capitalista como tal. Los segundos, negociar una nueva posición dentro del mismo. (Halliday, 1989: 49)

Estados Unidos y un intento de relación bilateral madura

Alfonsín aplicó en política exterior un modelo idealista basado en fomentar la paz y la igualdad jurídica entre los Estados. Es por eso que estos principios se vieron reflejados en las medidas que tomó la Cancillería argentina privilegiando “acciones multilaterales, diversificadoras e integracionistas” (Miranda, 2003: 105).

Los cambios que llevó a cabo Alfonsín en cuanto al relacionamiento externo respondieron, en gran medida, a la percepción que el primer mandatario tenía del mundo en ese momento.



Roberto Russell indica que uno de los cambios más notorios tuvieron que ver, en parte, a la “adscripción cultural” de Alfonsín a Occidente. Esta postura fue notoriamente contraria a la llevada a cabo por los militares quienes siguieron “al pie de la letra” el eje de las coordenadas del conflicto bipolar por conveniencia propia. Les resultaba útil para legitimar la represión interna y para la imposición del modelo político, económico y social que benefició al capital transnacional (Russell, 1988: 152).

Alejándose de este modelo, Alfonsín dejó obsoleto al que hasta ese entonces había sido el criterio ordenador de la política exterior (una diplomacia basada completamente en el factor ideológico que correspondía al enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética), adscribiéndose a Occidente, para otorgar credibilidad a su gobierno tanto desde el punto de vista interno como el externo.

Sin embargo, la adscripción a Occidente no significó, para el gobierno, la adhesión total a la política estadounidense. En el próximo apartado se analizará cómo fue la relación entre Argentina y Estados Unidos, a partir de este nuevo posicionamiento hacia el Oeste.

Una cuestión en la que se manifestó la “occidentalidad” cultural de Argentina fue en lo relacionado a la negativa de Alfonsín de adscribirse a alianzas militares en el eje Este-Oeste al percibir al Movimiento de No Alineados (NOAL) como resultado de ver al conflicto bipolar desde el punto de vista del realismo, es decir como una confrontación entre grandes superpotencias.

En este caso también se marcó una ruptura con las políticas del gobierno anterior que permaneció en el NOAL para no profundizar el aislamiento internacional en el que se encontraba, ni el repudio de la comunidad internacional por las violaciones a los Derechos Humanos.

La decisión de la administración de Alfonsín respondió, según Russell, a tratar de aumentar los márgenes de autonomía en relación a las superpotencias. Esta decisión indudablemente también incrementaba los disensos metodológicos con Estados Unidos y lejos de traicionar la occidentalidad demostró la intencionalidad de Alfonsín de:

ampliar los espacios de negociación internacional sobre la base de un proyecto moderado e incrementalista [] el No Alineamiento de carácter ético y no ideológico propugnado por el gobierno democrático apunta, tal como lo expresara el propio Alfonsín,

a fomentar el proceso de distensión, sustraer a América Latina del conflicto entre las dos superpotencias por el predominio mundial. (Russell, 1988: 158)

Las principales prioridades de su gobierno en palabras del Canciller Dante Caputo fueron: “el vínculo exterior como creador de la transformación, la independencia como condición para el vínculo y el vínculo como protector de la democracia” (Caputo, 1989: 260). De esta manera, la administración de Alfonsín quería fomentar el desarrollo de la democracia y la defensa de los derechos humanos en repudio al gobierno que lo precedió. Esto fue una carta a favor ya que fue bien recibido en el exterior y lo que le permitió recomponer la desgastada relación con Estados Unidos.

Como indica Miranda, ante esta coyuntura, había que demostrar que Argentina podía ser nuevamente un país confiable y para eso había que distanciarse lo más posible del, al decir de Miranda, “realismo ingenuo” que no supo capitalizar el contexto que brindaba la bipolaridad, cometiendo errores de percepción como considerar que el gobierno de Reagan iba a apoyar la decisión argentina de recuperar las Islas Malvinas a través de medios bélicos (Miranda, 2003: 120).

Cuando asumió Alfonsín uno de los principales objetivos a nivel externo era reformular la naturaleza que las relaciones de Argentina con Estados Unidos habían tenido antaño, virando del acercamiento a la hostilidad. La Cancillería argentina se propuso entonces forjar como lo denomina Russell una “relación madura” basada en la confianza.

La primera visita de la gestión alfonsinista a Washington fue en abril de 1984. Allí el canciller argentino Dante Caputo manifestó lo que consideraba dos disensos fundamentales respecto de los intereses que Argentina y Estados Unidos tenían en ese momento. Básicamente las diferencias se centraban en cuestiones clave como democracia, desarrollo y seguridad. Russell las sintetiza en su artículo “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate”:

A este fin, la administración radical diferenció dos “disensos metodológicos”. En el primero se situaron –siempre de acuerdo con la opinión del gobierno radical– los aspectos que conforman la base de sustentación permanente del vínculo bilateral la necesidad de asegurar una conjunción de principios y valores compartidos: la democracia, el pluralismo [...] los derechos humanos [...] El segundo nivel se reservó a las



apreciaciones y posiciones distintas sobre los principios más adecuados para realizar o mantener en el mundo en desarrollo. (Russell, 1995: 4)

Sin embargo, el autor señala que hacia fines de 1984, nuestro país debió dar un *giro realista*² obligado por determinados acontecimientos como el pago de la deuda externa, por el que recompuso las relaciones desde el punto de vista económico a través del desarrollo y activación del Plan Austral en 1985.

Si bien hubo entendimiento desde el punto de vista económico, Argentina demostró su madurez no alineándose con Estados Unidos y mostrando disidencia frente a cuestiones capitales como su oposición a la política norteamericana de Reagan en Centroamérica o el voto en contra al intento estadounidense de condenar la situación de Cuba en la Comisión de Derechos Humanos en la ONU en 1987.

Al respecto De La Balze acuerda con Russell, en considerar el acercamiento del gobierno de Alfonsín a los Estados Unidos como algo positivo dejando atrás recientes puntos de discusión como la Guerra de Malvinas e intentando renegociar la deuda externa. Sin embargo, difiere al considerar que el desacuerdo en temas como el apoyo de Estados Unidos a regímenes dictatoriales en América Central, fue algo con lo que nuestro país no obtenía ningún beneficio.

Así y todo considera que, con sus vaivenes, se logró una visión realista del lugar que Argentina ocupaba en el mundo de ese entonces lo que llevó al país a estructurar lo que De La Balze llama una “nueva política exterior” basada en principios como la democracia, la defensa de los Derechos Humanos, la promoción del desarme y la inserción económica internacional. Etapa que para el autor comenzó a bosquejarse en el gobierno alfonsinista (De la Balze, 1997: 85-86).

2. Término que utilizó la Cancillería argentina a cargo de Dante Caputo cuando a fines de 1984, en pleno proceso de negociación de la deuda externa, entiende que las diferencias con Estados Unidos correspondían a distintas interpretaciones sobre las problemáticas mundiales pero que las mismas no eran un impedimento para la existencia de relación bilateral madura, en donde Argentina, como país latinoamericano del tercer mundo, reconociera el poderío estadounidense que adscribía a Occidente pero que se consideraba autónomo en el proceso de toma de decisiones. En este contexto nuestro país intenta un acercamiento hacia Estados Unidos. Muestra de ello es el viaje que Alfonsín hizo a Norteamérica en el mes de septiembre de ese año.

Hacia fines de su mandato en julio de 1989 el Canciller Dante Caputo realizó varias declaraciones en una interesante entrevista para publicación de “América Latina/Internacional”. En la misma hizo referencia en varias oportunidades a la relación que nuestro país mantuvo con Estados Unidos. En primer lugar, calificó como pésimas a las relaciones argentino-norteamericanas previas a su gestión. Aseguró que los vínculos bilaterales fueron creciendo con el paso del tiempo al decir que:

El diálogo con Shultz es un diálogo que va aumentando y mejorando en calidad. La interlocución llega a ser excepcional, francamente amistosa. Nuestro vínculo con el Departamento de Estado era permanente, muy franco pero con discusiones muy fuertes. Logramos hacernos creer, logramos ser respetados en la convicción de que estábamos en el mismo barco. (Caputo, 1989: 266)

De esta manera Argentina se posicionó como un país de Occidente, pero marcando ciertas diferencias con Estados Unidos, en este sentido puede decirse que quería establecer relaciones maduras de entendimiento, pero no de alineamiento absoluto con el país del norte. Mantuvo en varias circunstancias su opinión de manera independiente demostrando decisión propia ante los planteos norteamericanos lo que le otorgó a nuestro país un cierto margen de autonomía en comparación con épocas pasadas.

La Unión Soviética y las relaciones comerciales

Desde el punto de vista económico, el contexto de los años ochenta no era muy propicio, ya que la crisis de la deuda externa golpeaba al país como al resto de los países deudores de Latinoamérica. A través de sucesivos planes de ajuste en relación al exterior se materializó en impulsar las exportaciones. De ellas dependía que nuestro país se comprometiese a pagar la deuda. Así lo declaró el por entonces “reciente” presidente en su primer discurso en el Congreso de la Nación: “se abonará (la deuda) en la medida en que las exportaciones puedan expandirse en el futuro”. (Puig, 1988: 43).

Las prioridades de Argentina para estrechar vínculos comerciales eran los países de Europa Occidental, Estados Unidos y Japón. La Unión Soviética ocupaba un segundo plano. Luego, por cuestiones que más adelante se nombrarán, pasó a ser la principal carta con la que contó durante algunos años el gobierno de Alfonsín para la colocación de los granos argentinos en el exterior.



Para marcar la notable diferencia en las relaciones bilaterales establecidas con los soviéticos es necesario hacer un poco de historia. En los años del último gobierno militar que se extendió desde 1976 hasta 1983 las relaciones comerciales entre nuestro país y la Unión Soviética habían disminuido notablemente. Por eso la prensa soviética había recibido con beneplácito la asunción de Alfonsín a quien consideraban como un hombre “progresista y renovador”. Desde Argentina, el canciller Caputo definió antes de asumir a su cargo que no habría “ningún tipo de discriminación ideológica en las relaciones comerciales con los países del Este” (Rapoport, 1988: 1869).

Desde la llegada de Alfonsín al gobierno, el acercamiento entre Argentina y la Unión Soviética se fue incrementando, hasta que llegó a su punto máximo en los años 1984 y 1985.

Con respecto a la Unión Soviética, el gobierno de Alfonsín mantuvo estrechas relaciones desde el punto de vista comercial. Para concretarlas se realizaron una serie de viajes diplomáticos entre ambas partes en 1984 y 1985. Como lo indica Hugo Perosa:

La adopción de estas vías de diplomacia directa por parte de los gobiernos involucrados permitió un salto cualitativo en las relaciones mutuas y una excelente demostración de las posibilidades de vinculación y aún de cooperación entre estados con diferente grado de desarrollo y regidos por diferente sistema político, económico y social. Para los soviéticos estos viajes formaban parte de una estrategia de apertura a los amplios contactos con representantes de otros países que permitiría a los representantes del mundo exterior [...] algo así como un nuevo descubrimiento de la URSS. (Perosa, 1989: 207)

La política soviética hacia Argentina estaba enmarcada en una relación más flexible y atinada con América Latina (Perosa, 1990: 250).

Luego de analizar los objetivos de ambos gobiernos se puede afirmar que coincidían en el plano de la coexistencia pacífica entre estados y el desarme nuclear. También cabe destacar que la prensa soviética acompañó en lo discursivo con beneplácito los primeros meses del gobierno de Alfonsín.

En 1985 se cumplió el centenario de las relaciones bilaterales y el festejo reforzó aún más el vínculo. Como parte de la celebración ambos países prepararon un volumen conjunto de documentos diplomáticos sobre la historia de esas relaciones. Este año coincide con el comienzo de las medidas de apertura política y económica que fueron implementadas durante el gobierno de Gorbachov. La Unión Soviética promovía, a partir

de entonces la coexistencia pacífica y el desarme con el fin de crear un clima de paz y cooperación. Lo mismo buscaba Argentina. Es probable que las coincidencias en los objetivos entre ambos países hicieran de puente para fomentar las relaciones comerciales bilaterales.

Según Mario Rapoport, el énfasis en recordar la antigüedad de la bilateralidad entre ambos países respondía a mostrar que la Rusia zarista estaba de acuerdo con los derechos argentinos en las Islas Malvinas (Rapoport, 1988: 191).

Desde el punto de vista comercial, nuestro país miró a la Unión Soviética cuando descartó su primer objetivo que era lograr una mayor relación con Europa Occidental. Como lo indica Rapoport, el cambio de objetivo tuvo que ver con la imposibilidad de nuestro país para ubicar sus productos en otras regiones del mundo (Rapoport, 2006: 206). Puig, al igual que Rapoport, opina que la Unión Soviética se transformó en el principal comprador de cereales a la Argentina, debido a las medidas proteccionistas que, a mediados de los ochenta, tomaron el resto de los países occidentales. Pero agrega que el gobierno de nuestro país no le dio más importancia que la comercial y que esto fue un error desde el punto de vista estratégico, “el gobierno constitucional no se ha planteado seriamente las relaciones con los países socialistas”, en los años del mundo bipolar (Puig, 1988: 44). Así en 1986 se firmó un acuerdo comercial:

por el que la Argentina le vendía a la URSS alrededor de 4, 5 millones de toneladas de granos a la URSS. Como contrapartida nuestro país se comprometía a comprar 500 millones de dólares en equipos industriales y manufacturas duplicándose el monto de compras acordado en el convenio anterior. (Bravi y Zurita, 2006: 13)

En el marco de su visita a Moscú para la firma de dicho acuerdo el canciller Caputo se entrevistó con algunos de los más importantes funcionarios soviéticos, como el canciller Shevardnadze y el presidente del Soviet Supremo, Andrei Gromyko. Esta era la primera vez que un canciller argentino visitaba la Unión Soviética. Entre los temas que se trataron en los encuentros pueden nombrarse las propuestas de desarme de Mijail Gorbachov y Raúl Alfonsín, la deuda externa latinoamericana y la situación de Centroamérica.

A mediados de ese mismo año, Argentina firmó convenios pesqueros con la Unión Soviética y con Bulgaria para la explotación ictícola en el Atlántico Sur. Esta medida no fue del agrado de Gran Bretaña quien marcó a la zona



como de su exclusividad. Estos hechos también marcaron el apoyo que la Unión Soviética le daba a nuestro país en lo referido a la cuestión Malvinas (Rapoport, 1988: 192).

Sin embargo, desde 1986 la compra de productos argentinos por parte de los soviéticos comenzó a mermar. Muchas razones se esgrimieron para explicar la reducción del flujo comercial entre Argentina y la Unión Soviética. Algunos explicaron lo sucedido aludiendo a un supuesto reclamo de los soviéticos para que Argentina cumpla su promesa de comprar productos soviéticos, ya que la balanza comercial hasta ese entonces era favorable a Argentina. El gobierno argentino tuvo una gran preocupación ante esta situación y recibió de los soviéticos una promesa de reanudar las importaciones de granos. Sin embargo la misma quedó inconclusa cuando el presidente Gromyko le dijo a Alfonsín que la URSS iba camino al autoabastecimiento en lo referido al comercio de granos (Rapoport, 1988: 194).

A pesar de la reducción del comercio bilateral, Alfonsín destacó diferentes puntos de cooperación entre ambos países: el equipamiento industrial soviético a empresas argentinas o mixtas, el equipamiento argentino a los soviéticos en materia agro-industrial y proyectos conjuntos para la exportación a terceros países (Rapoport, 1988: 194).

Alfonsín y Gorbachov se encontraron en la cumbre mundial de Reykiavik y como resultado de ese encuentro se emitió un comunicado conjunto en el que ambos gobiernos mostraron coincidencias en: su desacuerdo en la intervención centroamericana, el reclamo argentino a Gran Bretaña por las Islas Malvinas, pedido de soluciones pacíficas para conflictos regionales, como el caso de Medio Oriente.

En opinión de Rapoport, los soviéticos hicieron un balance muy positivo de la visita de Alfonsín ya que se afirmaron los puntos en común que tenían las políticas exteriores de Argentina y la Unión Soviética. Para nuestro país, no fueron claros los resultados ya que no fue bien visto por Gran Bretaña el acercamiento argentino hacia los soviéticos, poniendo especial énfasis en criticar los acuerdos pesqueros.

Luego del viaje de Alfonsín, el canciller soviético Shevardnadze visitó nuestro país. El balance de su visita fue positivo en el ámbito de lo político y cultural: el funcionario soviético destacó la posición de la Argentina en el mundo, su papel dinámico en el Movimiento de los No Alineados, su papel en el Grupo de los Seis y en el Grupo de Apoyo a Contadora. En lo

económico, se profundizaron los criterios que se habían establecido en el último viaje de Alfonsín a Moscú en relación a la organización de empresas mixtas, en los rubros de construcción de maquinarias, energía y minería, y el comercio de productos agropecuarios. También el viaje fue propicio para la consolidación de proyectos de intercambio cultural y deportivo.

A modo de balance se puede decir que se hicieron muchos avances durante el gobierno de Alfonsín en la profundización de las relaciones bilaterales. Estas fueron in crescendo desde 1983 y se frenaron hacia finales del gobierno radical con la estrepitosa caída de la Unión Soviética.

En búsqueda de la integración latinoamericana

Otro de los principales ejes en los que se centró la política exterior alfonsinista fue fomentar la integración latinoamericana. Esto también marcó un cambio respecto a la política exterior de los gobiernos militares, a través de la búsqueda de la cooperación y la unión de los países de la región con los países desarrollados a fin de lograr una política autonomista. En palabras de Russell:

En este marco, América Latina en general y los países vecinos en particular fueron el escenario donde se pusieron en práctica, iniciativas y políticas de cooperación, integración y concertación intra-Sur. La región en su conjunto fue vista con un pie en el umbral de una nueva fase histórica caracterizada por dos desafíos claves, que constituían el anverso y reverso de una misma moneda: la consolidación de la democracia y la realización de la integración. (Russell, 1995: 6)

Esta política se basó en tener como prioridad el establecimiento de acuerdos profundos que se den desde lo político para luego extenderse hacia lo económico y comercial. También tuvo como correlato la tendencia que se estaba dando a nivel global en los años ochenta, la formación de bloques económicos en los que varios países de un continente se unían por regiones. Si Latinoamérica no empezaba a actuar a nivel “grupala” iba a quedar aislada.

El canciller Dante Caputo, al final de su gestión, remarcó la importancia de la concertación latinoamericana en la coyuntura internacional de los ochenta. Primero porque había varios problemas que eran comunes a todos los países de la región y por lo tanto había que aunar criterios para buscar una solución en conjunto; segundo para poner en prácticas políticas



autonómicas; y tercero para seguir lo que estaba pasando en el mundo que comenzaba a dividirse en hiperregiones (Caputo, 1989: 265).

Para Roberto Miranda “las acciones del radicalismo en materia de política exterior también se han caracterizado por ser integracionistas”. (Miranda, 2003: 105) Esto estuvo presente en la presidencia de Illia y también en la de Alfonsín, cuando nuestro país participó en el Consenso de Cartagena (1984) por el cual los Estados deudores de la región se unieron para consensuar políticas a seguir. En 1985 se firmó la “Declaración de Iguazú” con Brasil, considerado un gran avance para la cooperación entre ambos países. Este fue el puntapié inicial para una seguidilla de acuerdos en los años sucesivos, que se analizarán más adelante, como: la “Declaración Conjunta sobre Política Nuclear” (1985), el Programa de Integración y Cooperación Económica (1986), el Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño y los doce Protocolos bilaterales (1986) (Miranda, 2003: 105).

Sin embargo, no todos los países adhirieron al Consenso de Cartagena, como por ejemplo México, que negoció su deuda por separado. Esto demostraba que el contexto internacional no era tan propicio para la práctica de políticas multilaterales a nivel regional.

Andrés Cisneros coincide en remarcar:

el acercamiento a nuestros grandes vecinos, Chile y Brasil. Con Chile, el Tratado de Paz y Amistad ratificado en 1985 inició el camino hacia la solución definitiva de todos los problemas de delimitación y demarcación territorial entre ambos Estados. Con Brasil, el Proyecto de Integración inaugurado en 1985 fue el punto de partida de lo que, ya en el gobierno de Menem, se plasmaría en el Mercosur. (Cisneros, 1998: 64)

En relación a Brasil, el acercamiento con Argentina se produjo hacia mediados de la década de los ochenta y este constituyó un gran avance en este sentido. Eran muchas las cuestiones que acercaban a ambos países. Tanto Argentina como Brasil estaban volviendo a la democracia luego de varios años de gobiernos de facto, este punto en común y las preocupaciones en torno al pago de la deuda externa llevaron a ambos países a comenzar un proceso de cooperación e integración regional. Si bien este acercamiento fue criticado por algunos, también fue aplaudido por muchos empresarios.

Los acuerdos en cooperación nuclear, técnica e industrial demuestran la cercanía que existía entre ambos países y la excelente relación bilateral de ese momento. Estos hechos comenzaron a desandar un camino que dejaba

atrás los desacuerdos y la competencia del pasado en búsqueda de un objetivo común (Russell, 1988: 169).

Al asumir Alfonsín creó en el ministerio de Relaciones Exteriores una Dirección de Asuntos Nucleares y Desarme asumiendo un papel que durante el gobierno de facto tenían los militares.

Las intenciones del gobierno argentino respecto de los Tratados internacionales en materia nuclear, preexistentes a la gestión de Alfonsín, pueden conocerse a través de una carta que el canciller argentino Caputo le envió al senador norteamericano Charles Percy a principios de 1984, donde indicaba que la Argentina pretendía clarificar la cuestión de los acuerdos de salvaguardias con el OIEA³, los cuales deberían clarificar las particularidades de Tlatelolco⁴ con relación al TNP⁵. Además debía tenerse en cuenta que el Tratado de Tlatelolco no tenía que tomarse como una versión regional del TNP y que Argentina tenía la intención de verificar que no hubieran existido violaciones del Protocolo II del Tratado durante la guerra de Malvinas. De cumplirse estas condiciones, nuestro país podía ratificar Tlatelolco (Calviño, 1988: 233)

Alfonsín y Sarney coincidían en que varios temas debían ser parte de la agenda bilateral, a fin de trabajar en conjunto. Además del ya nombrado problema de la deuda externa, había que solucionar otras cuestiones como el aumento del proteccionismo en el comercio internacional y la cantidad de divisas que desde la región se iban hacia los países desarrollados. También

3. OIEA (Organismo Internacional de Energía Atómica) Es el principal foro intergubernamental para la cooperación científica y técnica en materia de utilización de la energía nuclear con fines pacíficos. Más información en: <<http://www.cinu.org.mx/onu/estructura/organismos/oiea.htm>>

4. Tlatelolco. El Tratado de Tlatelolco fue firmado el 14 de febrero de 1967 y entró en vigor el 25 de abril de 1969. Fue creado para asegurar la ausencia de armas nucleares en la Zona de aplicación definida en el Tratado; para contribuir a la no proliferación de armas nucleares; para promover el desarme general y completo; para utilizar exclusivamente con fines pacíficos el material y las instalaciones nucleares sometidas a la jurisdicción de las Partes. Más información en: <<http://www.opanal.org/opanal/about/about-e.htm>>

5. TNP (Tratado de no proliferación de las armas nucleares) es un tratado internacional que se firmó en 1968 y entró en vigencia en 1970. Su finalidad es evitar la proliferación de las armas nucleares y la tecnología armamentística, fomentar la cooperación en el uso pacífico de la energía nuclear y promover el desarme en general. Este acuerdo representa el único compromiso vinculante en un tratado multilateral para alcanzar la meta del desarme por parte de los Estados que poseen armas nucleares. Más información en: <<http://www.un.org/spanish/Depts/dda/treatyindex.html>>



consideraban primordial que Latinoamérica debía reforzar su poder de negociación con el resto del mundo y buscar nuevos modos de inserción ante los vertiginosos vaivenes de la economía internacional (Paradiso, 1993: 193).

La política nuclear bilateral tiene notoria importancia desde el punto de vista político-estratégico. Por ejemplo, así puede evidenciarse a partir de 1958 cuando los dos países comenzaron a privilegiar sus inversiones para el sector desarrollando una especie de competencia regional.

En 1985, como lo indica Calviño, hubo un cambio de percepción y comenzaron a trabajar en políticas conjuntas que se reflejaron en: la visita conjunta de Sarney, presidente de Brasil, y Alfonsín a la planta nuclear de Pilcaniyeu; y el encuentro de ambos en la ciudad fronteriza de Foz de Iguazú, que dio pie a la firma de la Declaración con el mismo nombre en diciembre de ese año y al Acta de Integración y Cooperación Argentino-Brasileña, firmada en julio de 1986 junto con doce protocolos. Uno de los cuales establecía un sistema de información inmediata y asistencia recíproca en caso de accidentes nucleares. También pensaron en la posibilidad de establecer controles mutuos, lo que permitiría un sistema de salvaguardia que tendría un importante efecto a nivel internacional, ya que ninguno de los dos países era miembro del Tratado de No Proliferación y no se regían por el Tratado de Tlatelolco (Calviño, 1988: 235).

También nuestro país firmó con Cuba un convenio de cooperación científica y técnica en materia de energía atómica en noviembre de 1986 (Calviño, 1988: 235).

La crisis económica que iba en aumento hizo que para 1987 se paralicen las obras del programa nuclear entrando en un período de desaceleración del desarrollo. Sin embargo, se considera importante destacar el accionar de la gestión radical en reactivar el sector y en materia de política exterior para adquirir un mayor compromiso con el desarme, con su participación en el Grupo de los Seis y en la promoción de la energía nuclear para fines pacíficos (Calviño, 1988: 236-7).

En lo que respecta a Chile, un mérito de la Cancillería argentina fue darle fin al conflicto por el Beagle que era otro tema pendiente heredado del gobierno de facto. Alfonsín aceptó la propuesta de paz del laudo papal y trabajó para ello. Dante Caputo lo expresa cuando dice que: “Nuestra prioridad era la paz, convertirnos en un país que utilizara sus recursos para desarrollarse y vivir civilizadamente, no para hacer la guerra” (Caputo,

1989: 262). A esta opinión se agrega la de Alfonsín, quien años después recordando el proceso de negociación con Chile declaró:

Como argentino y como latinoamericano quiero renovar mi reconocimiento al Papa Wojtyla, que al comienzo de su pontificado no vaciló y brindó así un adelanto de lo que sería su larga y fecunda misión al servicio de la paz al impedir lo que hubiera sido un absurdo y dramático conflicto entre países hermanos. (*Clarín*, 2008, sección digital)

Antes de firmar el Tratado de Paz con el país vecino, el presidente argentino llamó a una consulta popular que se realizó a fines de noviembre de 1984 y en la que el 82% de la población apoyó la propuesta de paz. Así finalizó el conflicto con la firma, a fines de noviembre en Roma, de los ministros de Relaciones Exteriores de Chile y Argentina.

De esta manera, el gobierno de Alfonsín se propuso lo que quería. Por un lado apagar un futuro incendio a nivel interno, ya que el conflicto con el país vecino podía ser utilizado por los militares para desestabilizar a su gobierno; y por otro, a nivel externo ponía en práctica su idea de solución de conflictos por la vía pacífica y la búsqueda del consenso, que podía ser considerada como un antecedente para solucionar otros problemas heredados del gobierno anterior, como la cuestión de Malvinas que se analizará en el siguiente apartado.

Otro avance en vistas de la integración regional fue la preparación con gran impulso por parte del por entonces canciller Dante Caputo del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, llamado Grupo de Río, que comenzó a funcionar el 18 de diciembre de 1986.

Raúl Alconada Sempé, en su trabajo “Democracia y política exterior 1983-1989”, pone de manifiesto esta intencionalidad de integración cuando dice que:

Los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela afirmaron que a partir de la experiencia de varios años derivada de nuestra acción conjunta de los Grupos de Contadora y de Apoyo,⁶ hemos decidido fortalecer y sistematizar la concertación política de nuestros gobiernos,

6. El gobierno de Alfonsín impulsó una acción multilateral conjunta de algunos países latinoamericanos para garantizar la paz y la democracia en la región. Así el gobierno argentino impulsó el apoyo al Grupo Contadora, que había tenido los mismos fines y que estaba integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela en enero de 1983. El 29 de julio de 1985 en el marco del encuentro de presidentes para asistir a la asunción del presidente peruano Alan García, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, crearon el Grupo de Apoyo a Contadora o Grupo de Lima. Ambos grupos de países se lo conoce como el Grupo



mediante la realización de un proceso de consultas regulares sobre temas internacionales que afectan o interesan a nuestros países en el contexto de una creciente unidad latinoamericana. (Alconada Sempé, 1995: 351)

La creación y participación de nuestro país del Grupo de Apoyo a Contadora en respuesta a la crisis centroamericana mostró una de las aristas más visibles del gobierno de Alfonsín, la relacionada con su sensibilidad para tratar de solucionar cuestiones internas y/o regionales.

A los tratados de integración que Argentina firmó con Brasil luego también se unió Uruguay, lo que puede ser considerado como el principio de la integración.

Como síntesis, cabe destacar el trabajo que el gobierno de Alfonsín hizo por propiciar la integración latinoamericana, tanto por factores externos, como la formación de grandes bloques económicos en todo el mundo, como por factores internos que respondían a una necesidad de Latinoamérica que provenía de antaño, la de profundizar vínculos para fortalecer a la región para así conformar una base sólida que le permitiese estar mejor parada ante las grandes potencias.

Malvinas: un intento de solución pacífica de las diferencias

Un tema central de la agenda de política exterior argentina entre 1983 y 1989 fueron las conversaciones mantenidas con Gran Bretaña con respecto a las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur.

El gobierno radical se hizo cargo de la presidencia de nuestro país a sólo seis meses de haber finalizado un conflicto armado, que como lo indica Alejandro Simonoff “no sólo terminó con el poder militar en la política argentina sino que también ubicó a nuestro país en su realidad latinoamericana y del Tercer Mundo” (Simonoff, 2007: 39).

El presidente Raúl Alfonsín en su primer discurso ante el Congreso de la Nación dio su opinión sobre el tema diciendo que:

de los Ocho. Ambos grupos de países juntos fueron conocidos como el Grupo de los Ocho y tuvieron un papel trascendental en el apoyo al conflicto en América Central.

nuestro objetivo indeclinable es y será siempre su recuperación y la definitiva afirmación del derecho de nuestra Nación a su integridad territorial soberana [] La soberanía es un dato previo a la negociación. (Puig, 1988: 44)

Por lo tanto, su intención era continuar con el reclamo de la soberanía instalando la cuestión en todos los ámbitos multilaterales posibles, siendo fiel a los principios morales del krausismo, a través del intento de solución pacífica de los conflictos y de la búsqueda de la armonía entre los pueblos.

Esta concepción de Alfonsín fue transmitida a su equipo de trabajo, entre ellos al Ministro de Relaciones Exteriores Dante Caputo, quien en una entrevista para la revista “América Latina/ Internacional” al final de su mandato, recordó el parte de situación que analizó la gestión radical en relación a “Malvinas”:

Nos encontrábamos frente a una situación de guerra perdida en torno a un tema de la mayor relevancia para la política interior británica, para la política interior del Partido Conservador y para el liderazgo de la Primer Ministro Británica. En contrapartida, Argentina tenía una mínima capacidad de presión internacional. Estos son los tres datos fundamentales del problema. (Caputo, 1989: 262)

Desde el punto de vista británico, es interesante destacar las diferencias que existían en torno a la Cuestión Malvinas dentro del seno de la Cámara de los Comunes inglesa entre el Partido Conservador y el Partido Laborista. Mientras que el primero se mostraba más reacio a dialogar sobre la soberanía, el segundo, en cambio, era más flexible y no mostraba reticencia a incluirlo como tema de conversaciones futuras. Así lo demuestran las declaraciones de Donald Anderson, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de los Comunes, al diario Clarín en el mes de septiembre de 1984 en el marco de los encuentros que tuvieron los legisladores argentinos y británicos por la 72° Conferencia Interparlamentaria Mundial realizada en Ginebra. Allí el representante británico destacó que:

los laboristas nos diferenciamos de los conservadores en que buscamos un retorno a la situación (existente) con anterioridad al conflicto [...] cuando comiencen las negociaciones todas las opciones, sin exclusión, deben estar abiertas. Esto incluye una discusión sobre soberanía. (Russell, 1988: 147)

El encuentro sirvió para dar comienzo a las conversaciones bilaterales que se encontraban estancadas desde el final del conflicto armado con excepción de la reunión que tuvieron en Berna (Suiza) el 18 julio de ese año. Al no llegar a un acuerdo, Estados Unidos se ofreció de mediador



entre las partes pero a pesar de sus intentos de negociación no se llegó a un resultado conciliatorio.

En opinión de Caputo, en los años inmediatos a la finalización del conflicto armado Estados Unidos tenía la percepción de que los argentinos eran “los locos”. Tiempo después, gracias a los encuentros multilaterales, eso cambió.

Tras la reunión de Berna, Argentina cambia su estrategia diplomática al intentar instalar el tema “Malvinas” en todos los ámbitos multilaterales posibles (Figari, 1997: 151). La gira realizada por Alfonsín en 1984 por España, Francia e Italia, y al año siguiente a Alemania, constituye un claro ejemplo acerca de dónde se trató la cuestión.

La Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) fue uno de esos ámbitos multilaterales en donde nuestro país unificó esfuerzos a fin de “quebrar” el voto en Naciones Unidas respecto a Malvinas. Argentina logró volcar a su favor las intenciones del frente de la Comunidad Económica Europea y de la Commonwealth. Para el Canciller Dante Caputo esto sentó un precedente para las negociaciones futuras (Caputo, 1989: 263).

El año 1985 fue clave ya que marcó un antes y un después en las votaciones de la ONU en relación a Malvinas. Mientras que en 1984 se obtuvieron 89 votos a favor del reinicio de las negociaciones bilaterales entre Argentina y Gran Bretaña, 54 abstenciones y 9 votos en contra, en 1985 los votos a favor aumentaron a 107 y en 1986 a 116⁷. Este notorio incremento mostraba el constante trabajo de la Cancillería argentina por instalar el tema y reactivar el diálogo, que queda demostrado en declaraciones de Dante Caputo cuando dice que:

había que regenerar permanentemente situaciones que pusieran el “reflector” aunque fuera esporádicamente, sobre la cuestión Malvinas. De lo contrario, corríamos el riesgo de que se formaba un callo en la percepción de los medios internacionales y Malvinas entrara en el archivo de los temas rutinarios. Si ustedes analizan la historia de la disputa durante nuestro gobierno, verán como permanentemente hay temas que relanzan la cuestión Malvinas en el plano internacional. (Caputo, 1989: 263)

Como se indicó con anterioridad, la intención de Argentina de instar al diálogo en los distintos ámbitos multilaterales y la negativa británica demostró

7. Los datos pertenecen a <http://imalvinas.tripod.com/onu.htm>

que quienes bloquearon las negociaciones bilaterales fueron los ingleses [] Si ellos aceptan esa situación es porque les interesa y les conviene [] El tema Malvinas preocupa a Estados Unidos en tanto pueda desembocar en una situación bélica. (Caputo, 1989: 263)

Otro ámbito multilateral en donde también pudo tratarse el reclamo argentino fue el Movimiento de No Alineados, al que Argentina pertenecía. Pero debe marcarse una diferencia en cuanto la mirada internacional. Al finalizar la guerra, la participación de nuestro país en dicho foro careció de credibilidad interna, ya que los militares antes del conflicto habían ignorado prácticamente estas y otras instancias de discusión, y de credibilidad externa ante la mirada sospechosa de la comunidad internacional. El gobierno de Alfonsín, en cambio, por su carácter democrático y por su accionar demostró “resignificar la occidentalidad” y corresponder a sus firmes convicciones de país no alineado (Russell, 1988: 153).

Estados Unidos quería mantener el diálogo entre ambas partes, ya que la guerra de Malvinas hizo tambalearse el esquema de seguridad sudamericana, cosa que no se correspondía con sus intereses estratégicos en la región. En un primer momento no estaba de acuerdo con el reclamo de Argentina, aunque se mostró predispuesto a ofrecer de mediador luego de julio de 1984, cuando se celebró un encuentro argentino-británico sin éxito en Suiza. Con el paso del tiempo, y ante la negativa de Gran Bretaña para tratar el reclamo de nuestro país, los norteamericanos se dieron cuenta que quienes bloqueaban las negociaciones eran los ingleses.

La estrategia de la Cancillería argentina fue, en palabras de Caputo

tensor afuera, distender adentro [...] Dentro del país el tema tenía un altísimo valor político, un valor psicológico sobre la opinión pública y, por lo tanto, si se descontrolaba el debate interior, se convertía en un tema altamente peligroso para la estabilidad del sistema. Por lo tanto, las políticas para actuar afuera requerían racionalidad de la opinión pública interior. (Caputo, 1989: 263)

Por un lado, nuestro país reclamaba la soberanía de las islas, por otro intentaba abrir canales de diálogo con Gran Bretaña al tomar la decisión de levantar las restricciones que tenían las empresas británicas establecidas en nuestro país. Esta medida puede ser interpretada como un intento de poner paños fríos al conflicto teniendo en cuenta otra cuestión no menor para la diplomacia de nuestro país en el marco de la renegociación de la deuda externa ante el Club de París (Russell, 1988: 148).



Estos intentos de acercamiento no impedían que continúe la confrontación. Un ámbito donde se manifestaron diferencias fue ante la creación, por parte de Gran Bretaña, de una zona de administración y conservación pesquera de 150 millas a principios de 1987, como respuesta a los acuerdos firmados por Argentina con Bulgaria y la Unión Soviética (Figari, 1997: 151). Por los mismos se le hacían concesiones pesqueras a buques rusos y búlgaros para presionar a los británicos a negociar sobre las Malvinas (De la Balze, 1997: 57).

Para Dante Caputo, ante la derrota creciente que tuvo Gran Bretaña en las Naciones Unidas, que se dio año a año con el aumento de los votos a favor de la vuelta al diálogo bilateral, hubo un giro en la diplomacia británica. Buscó en la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación) una salida. Este organismo planteaba la internacionalización de las aguas, lo que significaba la renuncia a la soberanía argentina, que la Cancillería de nuestro país logró bloquear (Caputo, 1989: 264).

Nuestro país recibió el apoyo de los países latinoamericanos, sin embargo debió recorrer un camino más tortuoso para conseguir el apoyo de los países europeos, quienes eran más precavidos al tomar una decisión por pertenecer al igual que Gran Bretaña a la Comunidad Económica Europea, en un contexto en que la Argentina estaba intentando también renegociar su deuda externa con el Club de París.

En síntesis, durante la gestión de Raúl Alfonsín el reclamo de soberanía de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, constituyó uno de los principales temas de la agenda en materia de política exterior. Una muestra de ello fue su claro esfuerzo por instalar el tema en todos los encuentros multilaterales a los que asistió nuestro país (viajes, foros, asambleas de la ONU). No fue una tarea fácil, sin embargo puede considerarse que se realizaron importantes avances al instalar el tema en los principales ámbitos de participación internacional, y para el pesar británico, el gobierno radical no permitió que la “Cuestión Malvinas” quede estancada como tantos otros temas de discusión internacional.

Europa Occidental y el intento por recuperar la confianza

Europa Occidental recibió con aprobación la vuelta a la democracia con la llegada de Alfonsín. Desde su punto de vista, esto permitiría la posibilidad

de mejorar las relaciones bilaterales que habían tenido bastantes obstáculos durante el período anterior. Sin embargo, no le brindó apoyo económico a pesar de los numerosos intentos de acercamiento realizados por el gobierno argentino.

Durante el primer año de su mandato Alfonsín trató de establecer numerosos contactos con algunos países de Europa occidental con la finalidad de extender alianzas para no tener que depender de Estados Unidos.

Como primera estrategia el presidente argentino buscó ganar la confianza de los países europeos tratando de recomponer los vínculos bilaterales. Esto no fue tarea difícil, ya que los mandatarios europeos compartían criterios con Alfonsín en temáticas como la problemática centroamericana o la cuestión de la deuda externa. Una vez recuperada la confianza pidió apoyo económico a países como Alemania, España, Francia e Italia, en el marco de una gira que realizó el presidente argentino en los años 1984 y 1985.

Con respecto al viaje del presidente a España, ambos gobiernos firmaron la “Declaración de Madrid” en la que aunaron criterios sobre algunos puntos de incumbencia internacional como el repudio a la violencia, el autoritarismo y la intolerancia, la defensa a los derechos humanos y a la democracia, el rechazo al traslado del conflicto Este-Oeste hacia Latinoamérica, el respaldo a las gestiones de paz del Grupo Contadora y las reivindicaciones de soberanía sobre las Islas Malvinas, por parte de Argentina, y de Gibraltar, por parte de España (Russell, 1988: 144-5).

Desde el punto de vista económico, el gobierno español se comprometió a otorgar créditos a nuestro país, sin embargo los sectores privados fueron cautelosos con este tema y se mostraron propicios a esperar si Argentina firmaba un acuerdo con el FMI.

Antes de la llegada de Alfonsín a Roma, el gobierno italiano expresó su voluntad de incrementar la cooperación bilateral, a través de un documento que destacaba la importancia de la firma de un acuerdo entre Argentina y el FMI para renegociar la deuda externa, que de hacerse llevaría a nuestro país a tener un mejor posicionamiento ante el resto del mundo. Esta percepción del gobierno italiano también era compartida por Francia y Alemania Federal.

Ya en Roma, Alfonsín se reunió con su par italiano Sandro Pertini y el jefe de gobierno, Bettino Craxi, con quienes acordó un nuevo ámbito de consulta gubernamental creando la primera Comisión Mixta Italo-Argentina,



la cual se reunió por primera vez en marzo de 1985. También se concretaron proyectos de cooperación técnica, la asistencia italiana en el área de la promoción social, mediante el otorgamiento de préstamos a bajo interés para proyectos de desarrollo regional y de desarrollo de alta tecnología. Y el gobierno italiano concedió un crédito adicional para la realización de la represa de Yaciretá (Russell, 1988: 146-7).

Sin embargo, es no se realizó porque una condición para una posible ayuda era que nuestro país tuviera una estabilidad económica que no pudo conseguir.

En relación con Francia, se destaca la visita del canciller francés, Claude Cheysson, a la Argentina a fines de julio de 1984. Durante la misma se creó la Comisión General Franco-Argentina de Cooperación Comercial, Cultural y Científico-Técnica que le otorgó un marco jurídico-político a las relaciones bilaterales y se firmó un acuerdo en el campo de la investigación espacial. Otro tema de importancia fue el apoyo francés a las negociaciones de nuestro país ante el Club de París por la renegociación de la deuda.

En el mes de octubre, Alfonsín viajó a Francia y se reunió con el presidente Mitterrand. Ambos coincidieron en la naturaleza de la deuda externa de América Latina y en la defensa de los derechos humanos, mientras que las inversiones francesas quedaron a la espera de que nuestro país firmé el acuerdo con el FMI (Russell, 1988: 145-6).

Argentina también mantuvo estrechas relaciones con Alemania Federal. A mediados de 1984 nuestro país recibió la visita del canciller Helmut Kohl, quien mostró su apoyo a la resolución de la renegociación de la deuda, y siguiendo al resto de los países europeos ya nombrados condicionaron la apertura de créditos si se lograba un acuerdo con el Fondo (Russell, 1988: 146).

Como se puede observar hubo un consenso entre los países de Europa Occidental para abrirse al diálogo con el nuevo gobierno, compartiendo los principios democráticos, la defensa a los derechos humanos y el apoyo a Argentina en la renegociación de la deuda con el FMI como condición para el otorgamiento de créditos que podrían ser utilizados para el fomento del desarrollo económico, científico y tecnológico.

En palabras de Miranda:

La aspiración a un mayor margen de maniobrabilidad internacional estuvo ligada a una expectativa muy concreta: que Europa occidental se convirtiera tanto en el motor de

la inversión como en el soporte político de la institucionalidad democrática argentina. (Miranda, 2001: 186)

Russell enmarcaría lo anteriormente expuesto como una primera etapa de las relaciones con Europa, mientras que una segunda etapa la situaría en 1987, en la que el gobierno nacional se concentró en “abrir canales de acceso al capital y a la tecnología europeos [...] en ese marco se sitúan los acuerdos firmados con Italia y España” (Russell, 1995: 8).

Miranda profundiza la afirmación de Russell cuando dice que

El canciller Caputo, desde el comienzo de la administración Alfonsín, creyó que los gobiernos socialdemócratas de Francois Mitterrand, de Francia, y Felipe González, de España, le iban a garantizar inversión y apoyo político a la Argentina para reinsertarse internacionalmente, luego del desprestigio y del aislamiento del país generado por el gobierno militar de 1976. (Miranda, 2003: 108)

Esta jugada de la cancillería argentina salió mal y fue lo que estableció lo que se conoce como *giro realista*, que determinó el acercamiento a Estados Unidos y la negociación de la deuda.

Sin embargo, en una entrevista realizada al final de su mandato, Caputo le quita un poco de importancia a las relaciones con Europa declarando

Yo diría que no hubo una apuesta particularmente intensa en Europa, por lo menos no tan intensa como se le transmitió a la opinión pública desde algunos medios de comunicación. (Caputo, 1989: 266)

En su primer mensaje al Congreso de la Nación Alfonsín también se refirió a los países del continente europeo, quienes practicaban medidas proteccionistas que eran justificadas

como consecuencia de los complejos equilibrios económicos y financieros que los países miembros (de la CEE) han tenido que realizar para compatibilizar sus intereses y situaciones nacionales. (Puig, 1988: 44)

Hacia el final de la presidencia de Alfonsín se firmaron acuerdos de cooperación comercial con España e Italia (1987/88). Dichos convenios se realizaron porque ambos países fueron una posibilidad más viable que el resto de Estados europeos. Primero fue Italia, y ya teniendo este precedente el acuerdo con España se firmó con un plazo de negociación menor que el anterior.

Como síntesis se puede rescatar, teniendo en cuenta a los autores citados, que en mayor o en menor medida, si seguimos la opinión del ex canciller



Caputo, nuestro país intentó acercarse a Europa occidental ni bien asumió en sus funciones. Logró en poco tiempo cambiar la imagen negativa que se tenía del país, coincidiendo en algunos temas internacionales como el repudiar el accionar estadounidense en Centroamérica. Sin embargo, esto no alcanzó para que se cumplimenten al pie de la letra los objetivos del gobierno, ya que la coyuntura económica internacional por la que los países europeos entraron en un fuerte proteccionismo impidió la conformación de una relación comercial que sólo atinó a concretarse con la firma de dos acuerdos, uno con Italia y otro con España.

En síntesis, la llegada de Alfonsín a la presidencia de Argentina generó enormes expectativas en el ámbito externo e interno. Significó la vuelta a la democracia luego de varios años de dictadura.

Como primera medida el presidente se abocó a la defensa de los derechos humanos en repudio a lo ocurrido en los años anteriores en nuestro país. Esto le permitió a nivel interno diferenciarse del gobierno anterior y a nivel externo ir recuperando poco a poco la confianza.

Al decir de Guillermo Figari:

el factor esencial de la política exterior argentina está relacionado con la cuestión de la elección de las prioridades, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cuál constituye la alianza principal. (Figari, 1997: 135)

Esto es lo que hizo Alfonsín en sus seis años de gobierno. Fue utilizando las cartas que la coyuntura internacional le fue repartiendo y dándole prioridad a la que consideraba más pertinente en cada momento.

La primera carta que jugó el presidente fue intentar un mayor acercamiento con Europa occidental, para luego tratar de conseguir acuerdos comerciales y ayuda económica. Sin embargo, esto no resultó tan sencillo en un contexto en el que Europa se había abocado al proteccionismo.

Eso llevó a que en 1985 haya un cambio de planes conocido como el *giro realista* que propició un acercamiento a Estados Unidos a través de una relación madura, es decir, estableciendo acuerdos pero también diferencias cuando fue necesario.

Durante ese mismo año comenzaron las vinculaciones comerciales con la Unión Soviética, que se convirtió hasta 1986 en el principal comprador de granos argentinos. Esa coyuntura no duró mucho debido a la profunda crisis que estaba llevando al socialismo real al colapso final en 1989.

Conjuntamente se apostó fuerte a la integración latinoamericana con la firma de convenios con Chile y Brasil que fueron el prelude de la integración, que se completó años después con la conformación del MERCOSUR.

En relación a los conflictos heredados del gobierno de facto: se llegó a un acuerdo con Chile ante la tensión bilateral por el canal de Beagle que se concretó a través de la firma del Tratado de Paz y Amistad en 1984; pero no tuvo el mismo resultado el reclamo de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas. Sin embargo, el respeto que nuestro país recuperó en los distintos ámbitos de discusión multilateral puede considerarse como un importante logro, como el hecho de haber mantenido vigente la Cuestión “Malvinas” durante los seis años de gobierno.

Así, el gobierno de Alfonsín logró marcar la diferencia respecto de gobiernos anteriores restableciendo las relaciones diplomáticas en todas las regiones del mundo, realizando importantes acuerdos comerciales en un contexto internacional por demás complicado por la presión del pago de la deuda externa, y por haber tenido que gobernar durante los últimos años de un conflicto internacional sin igual, la Guerra Fría.



CAPÍTULO XV

EL NEOLIBERALISMO Y EL REALISMO PERIFÉRICO (1989-1999)

**María Florencia Soibelzon
Guido Crilchuk**

El presente capítulo tiene por objeto el análisis de los 10 años de gobierno del presidente Dr. Carlos Saúl Menem.

Se podría comenzar diciendo que, producto de las transformaciones que se estaban produciendo en el mundo, al igual que en la región, en el cambio de la estructura del sistema internacional bipolar a uno unipolar, se plantea como una necesidad realizar una modificación a la política exterior del anterior gobierno del Dr. Raúl Alfonsín. En este sentido cabe destacar: que el orden mundial emergente se caracterizará por la interdependencia y la cooperación entre los países, junto con la implementación de una política democrático-liberal, en donde la paz se apoya en la seguridad colectiva y la globalización económica resulta incompatible con la implementación de una política proteccionista como es la de sustitución de importaciones, que dejó a la República Argentina en una posición secundaria en el orden internacional, lo que la obliga a buscar alianzas estratégicas en pos de revitalizar dicho estado (Russell, 1994: 9).

De esta forma, en materia de política exterior, es decir:

aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, en particular otros Estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional (Lasagna, 1995: 389)

Se analizarán las relaciones bilaterales con Estados Unidos, designando dicha vinculación tan estrecha como “relaciones carnales”. Además, se investigarán las relaciones con Europa, las cuestiones de límites y la relación con los países de América Latina.

En este sentido resulta interesante establecer como marco teórico además del establecido por Marcelo Lasagna en la descripción de la configuración de la política exterior de un país, lo desarrollado por Raúl Bernal Meza, al decir del gobierno del Dr. Menem lo siguiente: “la Argentina abandonó el paradigma de relaciones internacionales del Estado-desarrollista, adoptando el paradigma neoliberal¹, cuyas reformas implícitas fueron rápidas y radicales” (Bernal Meza, 2000; Cerro, 2000).

Bajo esa formulación de política exterior, se adoptó la interpretación según la cual los problemas argentinos eran de naturaleza puramente económica, a partir del fin de la guerra fría signada por la impronta de la globalización en la adopción de las pocas opciones y alternativas que la misma plantea y que resultan afines a la visión ideológica imperante (Bernal Meza, 2000).

De hecho, se considera que el *régimen político* forma parte del sistema político siendo que el mismo “se establece como ese poder político que es realmente usado” (Lasagna, 1995: 398). Dado que el funcionamiento del mismo requiere de la determinación de reglas de juego ad-hoc:

Un régimen puede considerarse cambiado cuando hay un cambio relevante en su orientación general y sus patrones de autoridad política han sido alterados, lo que a su vez modifica la estructura política. (Lasagna, 1995: 399)

Así, la *intensidad en que se produce el cambio de régimen* es lo central dentro de su tipología para considerar el mismo como cambio de régimen formal; cambio de régimen gradual y cambio de régimen radical. Entendiendo que en la asunción del Dr. Menem se produce un cambio de régi-

1. Por Neoliberalismo entendemos a la política económica que pone énfasis en la tecnocracia y la macroeconomía y que considera contraproducente el excesivo intervencionismo estatal en materia social o en la economía y defiende el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de las denominadas fallas de mercado.



men caracterizado como gradual en un comienzo y paulatinamente radical moderado puesto que se produce un reemplazo del grupo gobernante por otro de orientación distinta y posteriormente un quiebre total y absoluto con el régimen saliente, con las estructuras de autoridad y con las reglas de juego no involucrando el uso de medios violentos.

Otra variable importante que se desarrollará en este análisis es el *sistema de percepciones y tradiciones* propias de la cultura política del gobierno en estudio, dado que es la forma en la cual el mismo percibe la realidad y es aquella que guía su accionar junto con sus preconcepciones en forma de valores, conocimientos, ideas y prejuicios (Martínez, 2003: 3).

Teniendo en cuenta esto, la política exterior del presente capítulo se estructura a partir de los siguientes ejes: del abandono de las posiciones de confrontación política con los países desarrollados; una política exterior “normal”, “realista” y “pragmática” que define el interés nacional en términos económicos; el bajo perfil político en las cuestiones que ocasionan confrontaciones con los países desarrollados, sin afectar por ello los intereses económicos de nuestro país; reconociendo la debilidad relativa de la Argentina y guiado por su sistema de percepciones no pretende un alto perfil o una posición de protagonismo internacional; finalmente, el apoyo al funcionamiento efectivo del sistema establecido en la carta de la ONU para garantizar la paz y la seguridad internacionales (Russell, 1994: 9-12).

Relaciones con Estados Unidos

La relación bilateral con Estados Unidos involucra²: el alineamiento automático, relaciones carnales³ en el desarrollo del realismo periférico⁴, con

2. Los temas incluidos se basaron en *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* de Andrés Cisneros y Carlos Escudé, así como en *Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas* de Alejandro Simonoff.

3. Término utilizado por el Canciller Guido Di Tella para denominar la relación establecida con Estados Unidos durante el período en el que el mismo desempeñó funciones.

4. El “realismo periférico” contiene los siguientes principios básicos: 1. un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de los Estados Unidos, como la Argentina, debe eliminar sus confrontaciones políticas con las grandes potencias, reduciendo el ámbito de sus confrontaciones externas a aquellos asuntos materiales vinculados en forma directa a su bienestar y base de poder; 2. la política exterior debe calibrarse no sólo en términos de un riguroso cálculo de costos y beneficios mate-

dicha superpotencia resultante del fin de la guerra fría ejerciendo influencia en los planos político-diplomático, militar-estratégico, tecnológico y financiero y que se materializó en nuestro país a partir de la intervención argentina en el Golfo Pérsico y en Haití; el retiro del movimiento de los No Alineados; condena al gobierno de Cuba por no respetar los Derechos Humanos, renuncia al Proyecto Cóndor; la firma del Acuerdo de Salvaguardas con Brasil; ratificaciones del Tlatelolco y el Tratado de no Proliferación Nuclear; bajo el establecimiento del “nuevo orden” expresado a partir de la adscripción a la política de seguridad llamada “seguridad cooperativa” asociado a la prevención de los conflictos a través de medidas de incremento de la confianza y disminución de la capacidad y el potencial de agresión de cada Estado y al alineamiento a los regímenes internacionales establecidos; el fortalecimiento de lo transnacional a partir de un acercamiento con el flujo de capitales del mercado internacional con la adopción del Plan de Convertibilidad y la aplicación de los preceptos el Consenso de Washington⁵.

Según lo describe el ministro de Relaciones Exteriores y Culto de nuestro país durante el período 8 de julio de 1989 y 31 de Enero de 1991, Domingo Felipe Cavallo, se generó un excelente diálogo con el gobierno norteamericano que se tradujo en la firma de convenios sobre facilitación del turismo, combate del tráfico ilícito de estupefacientes y asistencia mutua en temas aduaneros y penales, permitiendo que las diferencias en la imposición de derechos compensatorios al ingreso de ciertos productos argentinos (aceros, textiles, cueros, etcétera) y las restricciones de tipo no arancelario (cupos y normas de origen) fuesen negociadas en un marco de mutuo respeto y comprensión (Cavallo: 367-368).

Luego, con Guido Di Tella como canciller, como mencionamos, el alineamiento estratégico con Estados Unidos se dimensiona a partir de la

riales, sino también en función de los riesgos de costos eventuales. Los desafíos políticos a las grandes potencias pueden no acarrear costos inmediatos, pero casi siempre llevan implícito el riesgo de costos eventuales; y 3. la necesidad de reconceptualizar la autonomía no como libertad de acción sino en términos de los costos relativos de hacer uso de esa libertad de acción frente a una problemática determinada (Escudé, 1992).

5. Por Consenso de Washington entendemos aquel listado de diez políticas descriptas en el paper “Lo que Washington entiende por Reforma Política” desarrolladas por John Williamson en el año 1989 con motivo de la Conferencia titulada “Ajuste en América Latina: ¿Cuánto ha pasado?”. La implementación de estas políticas en América Latina era considerada “necesaria” tanto por Washington y más específicamente dentro de la OECD.



noción de relaciones carnales, involucrando la negociación en los ámbitos de subsidios, patentes medicinales, política misilística y nuclear. La intervención argentina en el Golfo Pérsico y en Haití es un reflejo de esta relación especial (Simonoff, 1999: 87).

La economía de los noventa

Al asumir el Dr. Menem, se pusieron en marcha las leyes de Reforma del Estado N° 23.696 y de Emergencia Económica N° 23.697 que establecieron la privatización de empresas públicas; la venta de inmuebles del Estado; y liberalización del ingreso de inversiones extranjeras. Asume como Ministro de Economía Antonio Erman González quien dispuso un plan basado en flotación del tipo de cambio y reducción de retenciones a las exportaciones agropecuarias. Sin embargo, dicho plan no fue exitoso dado que las tasas de inflación crecieron y se deterioraron las cuentas públicas, en forma paralela, atacando el déficit fiscal, se aplicaron medidas regresivas, de inequidad social, no atendiendo al ahorro e inversión, y de descontento popular como fue el aumento del impuesto al valor agregado (IVA) y del Impuesto a las Ganancias. Frente a ello, en el mes de Enero del año 1990, el Ministro propuso un canje de depósitos a plazo fijo del sistema financiero por Bonex, bonos de deuda pública en dólares (Sevares, 2002: 53). Con los fondos obtenidos de la implementación del plan, se redujo la deuda de corto plazo y se pudo hacer frente a los pagos de los encajes bancarios.

Con ello se restringió al máximo los pagos del Estado y la circulación monetaria, lo que redujo la inflación, pero a costa de una fuerte recesión que, al cabo de un año, había vuelto a deprimir enérgicamente los ingresos fiscales.

En el mes de marzo del año 1990, se estableció un nuevo programa reforzando la liberalización económica, liberalizando el tipo de cambio, privatizando empresas, se redujeron gastos y se eliminaron reparticiones del sector público, se pretendía una baja en las remuneraciones a partir del estancamiento en los salarios y la no fijación del precio⁶. Sin embargo, la no

6. Todas estas medidas responden a la implementación de las diez políticas enunciadas en el Consenso de Washington, es decir: disciplina fiscal (atendiendo a los déficits de balanza de pagos y altas tasas inflacionarias); reordenar las prioridades de gasto público; reforma impositiva (combinando una base impositiva amplia con tasas impositivas marginales moderadas); liberalizar las tasas de interés (acompañando la liberalización

contemplación de las expectativas de los agentes económicos derivó en un pico hiperinflacionario en el mes de enero del año 1991, por lo cual renunció Erman González, quien fue reemplazado por el ministro de Relaciones Exteriores, Domingo Cavallo.

Con respecto a la privatización de las empresas del Estado argentino, siguiendo a Sevares, se puede hacer una distinción en las realizadas en un comienzo carentes de todo tipo de control o reaseguro por parte del gobierno y las que luego se realizaron con mayor minuciosidad, aunque no por ello menos criticable. En este sentido, se comenzó con ENTEL, la empresa de teléfonos y Aerolíneas Argentinas, la red vial, los canales de televisión, gran parte de los ferrocarriles y de las áreas petroleras bajo el mando de Erman González y luego con la asunción de Domingo Felipe Cavallo, las privatizaciones de las empresas de electricidad, gas y agua incluyeron garantías de competencia, mecanismos de control y hasta venta de acciones a particulares; incluso se previó la participación de los sindicatos en algunas de las nuevas empresas, con lo que se ganó la buena voluntad de los gremialistas. YPF, la más emblemática de las empresas estatales, fue privatizada, pero el Estado conservó una cantidad importante de acciones, y los ingresos obtenidos se destinaron a saldar las deudas con los jubilados, lo que atenuó posibles resistencias. De esta forma, analizando el origen de los capitales extranjeros, entre los años 1990 y 1995, Igoa enumera en primer lugar las de origen de Estados Unidos, en el 32,8% de los casos, el 35,7% son de origen de la Unión Europea, detallando: España 7%; Países Bajos 6,8%; Francia 6,4 %; Alemania 5,4% ; Italia 5,2%; Reino Unido 4,9% (Igoa, 2007).

En el mes de enero del año 1991, como mencionamos anteriormente, asumió en el ministerio de Economía Domingo Felipe Cavallo quien gestionó la aprobación en el mes de abril de la Ley N° 23.928 conocida como Ley de Convertibilidad. Se fijó un dólar cada 10.000 australes, permitiendo la libre convertibilidad de australes a dólares de acuerdo a la cotización establecida

financiera con una supervisión prudente); tipo de cambio competitivo (ni sobrevaluado ni subvaluado); liberalización comercial; liberalización interna de la Inversión Extranjera Directa (no incluyendo liberalización de la cuenta capital en su totalidad); privatización (de hacerse adecuadamente, esto es, no corruptamente, traería beneficios en la mejora de la cobertura de servicios, de venderse en un mercado competitivo o bien si es propiamente regulada); desregulación (reduciendo las barreras a la entrada y a la salida); derechos de propiedad (proveer al sector informal con la capacidad de adquirir derechos de propiedad a costos aceptables) (Williamson, 2004: 3-4).



y se prohibía al Poder Ejecutivo no sólo modificarla sino emitir moneda por encima de las reservas, de modo de garantizar esa paridad, en donde el Banco Central de la República Argentina debía guardar reservas de libre disponibilidad, a saber: oro valuado a precio corriente, las divisas, los títulos de otros países y los títulos nacionales emitidos en moneda extranjera. Además se modificó el Código Civil autorizando contratos en moneda extranjera. De esta manera, a partir del 1 de Enero del año 1992, el austral se reemplazó por el peso convertible en un dólar (Sevares, 2002: 57-58).

Desde el punto de vista teórico, la convertibilidad se enmarca en la *supply side economics*, o teoría de la oferta, nacida en los EEUU a principios de la década del setenta y que también había inspirado el plan de Martínez de Hoz. Dicha teoría postula como idea central la inutilidad de las devaluaciones de la moneda, ya que toda devaluación es seguida de un inmediato brote inflacionario que anula sus efectos, lo cual significa plantear que la causa directa de la inflación es la devaluación (Rapoport, 2000: 17).

Resulta interesante distinguir la finalidad del plan de convertibilidad de las reformas estructurales siendo que el plan es una política destinada a estabilizar el nivel de precios –detener el proceso inflacionario– mediante la recuperación del papel de la moneda local. En cambio, la desregulación de la economía local y, especialmente, la reforma del Estado responden, fundamentalmente, a la intención de satisfacer los diferentes intereses de las distintas fracciones que integran los sectores dominantes (Basualdo, 2003: 3).

En este sentido, no se concebía posibilidad alguna de detener la crisis económica y social sin respetar el conjunto de las políticas que conforman el Plan de Convertibilidad. Tanto es así que la política antiinflacionaria sólo cobra forma una vez que se ponen en marcha las políticas reestructuradoras de largo plazo y, en ese contexto, se comienza la negociación del Plan Brady que dará lugar a un nuevo ciclo de endeudamiento externo y fuga de capitales locales al exterior, indiscriminado e inédito (Basualdo, 2003).

Sin embargo estas políticas llevaron a que el producto se reconcentre y la brecha entre ricos y pobres se amplíe más, aunque entre 1991 y 1992 haya disminuido el nivel de pobreza, esto no implicó que la desigualdad no sólo crezca sino que se profundice, y es así que decimos que no se produjo desarrollo económico dado que no se logró realizar el pasaje de una situación de pobreza y estancamiento.

En este sentido, como indicador del crecimiento económico nos valemos del PBI per cápita, que tuvo un aumento en la presente década de 6.973 millones de dólares para el año 1993 a 7.789 millones de dólares para el año 1999⁷, alcanzando un pico de 8.303 millones de dólares en el año 1998. La inversión interna bruta fija, tomada como porcentaje del PBI fue de 19,1% en el año 1993 alcanzando el 21,1% en el año 1998 para retomar al valor del año 1993 al término del año 1999, relacionada a esta variable se encuentra la tasa de desempleo creciendo de 9,3% en el año 1993 a 13,8% en el año 1999.

Para salir de ese círculo de estancamiento, atraso y pobreza, Rostow (1956) sostuvo en su teoría del despegue que para que un país pueda desarrollarse es necesario lograr un empuje considerable. Para ello lo que interesa es la tasa de crecimiento del ingreso, siendo el despegue el intervalo durante el cual la tasa de inversión crece de tal manera que el producto real *per cápita* aumenta y ese aumento inicial conlleva cambios radicales en las técnicas de producción y en el direccionamiento de los flujos de ingresos, que perpetúan la nueva escala de inversión y por consiguiente la tendencia creciente en el producto *per cápita*.

Por su parte, el balance fiscal, tomado asimismo como porcentaje del PBI, muestra un superávit de 1,2 en el año 1993, volviéndose deficitario para el período 1995-1999; las reservas internacionales mostraron un aumento de 15.463 millones de dólares para el año 1993 a 27.831 en el año 1999. El saldo comercial fue negativo para la mayor del período analizado excepto para los años 1995 y 1996 que fue positivo. Finalmente, la deuda externa total creció de 72.425 millones de dólares en el año 1993 a 145.289 millones para el año 1999. En este sentido, cabe destacar que nuestro país sufrió los efectos adversos de la crisis económica originada en México en el año 1994 por la falta de reservas internacionales que causaron la devaluación del peso durante la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León y que se conoció como Efecto Tequila.

Con respecto a la deuda externa, considerado como problema estructural presente en las economías latinoamericanas, en el año 1989 el Secretario del

7. Los datos económicos fueron extraídos del Centro de Economía Internacional (CEI) perteneciente al ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina, en base al Banco Central de la República Argentina, ministerio de Economía e INDEC.



Tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady lanzó una iniciativa que incluía las siguientes alternativas: recompra de deuda por parte de los deudores; utilizando fondos propios o aportes de organismos internacionales; canje de deuda con reducción de intereses o de capital; canje de deuda por activos, esto es, utilización de títulos de deuda para realizar inversiones directas en el país deudor.

De esta manera, en el año 1992 la República Argentina acordó con el FMI y un comité de bancos acreedores la conversión de la deuda. De acuerdo al Plan Brady, los acreedores podían elegir entre la conversión de sus créditos en bonos que tenían una quita de capital o bonos que mantenían el capital pero reducían los intereses. En el mes de abril de 1993, se concretó un acuerdo para el canje de deuda que incluyó parte del capital y los intereses atrasados (Sevares, 2002: 73-74).

Con el Plan Brady se logró reducir tanto el monto de la deuda pública externa como los intereses pagados, generando confianza en los inversores, sin embargo, la deuda volvió a aumentar por los préstamos tomados en años posteriores para financiar el incremento en el déficit público y por el aumento de la deuda externa privada.

El aumento del PBI en dólares estuvo técnicamente inflado por la sobrevaluación cambiaria; hubo mayor desempleo, reducción en el salario real y aumento en la inequidad distributiva; los picos de inversión externa directa se produjeron por la aplicación de capitales en empresas privatizadas; hubo un aumento del componente importado en la Inversión Bruta Interna y descenso de la actividad industrial en el conjunto productivo (Broder, 2005: 55-57).

Intervención Argentina en el Golfo Pérsico y en Haití

La intervención en el Golfo Pérsico marcó un cambio a nivel de política exterior argentina apareciendo la misma como paradigma de ese alineamiento y como resultado del primer compromiso carnal con los intereses de Estados Unidos en la finalización de la Guerra Fría. Es así como en el año 1990, durante el gobierno de George Bush, el gobierno argentino decidió el envío de naves al Golfo. Según Curia, esta acción se realizó en el marco de la alianza internacional encabezada por Washington, que derrotó militarmente a Irak y expulsó sus tropas de Kuwait, país fronterizo que los iraquíes habían invadido (Curia, 1998).

Según Curia:

aquella expedición argentina –las naves actuaron como apoyo y no tuvieron intervención en el conflicto bélico– fue una de las hipótesis que aparecerían, en 1992 y 1994, entre los motivos de los atentados contra la Embajada de Israel y la AMIA. La relación, con todo, nunca ha sido probada. (Curia, 1998)

Por su parte, se observa que la Cancillería sí presenta como correlato de la participación argentina en el Golfo algunas concesiones estadounidenses en materia militar y de política exterior. En este sentido, a fines del mes de Enero del año 1998, en el marco de su actividad paralela al Foro Económico Mundial de Davos, donde participó de la sesión plenaria, Menem recibió al enviado especial del presidente Bill Clinton, Thomas Mc Larty. Este le notificó que Argentina había sido incorporada oficialmente como aliada militar extra OTAN de los Estados Unidos (Curia, 1998).

Siguiendo a Álvarez, en el caso de Haití, ante el denominado “Nuevo Orden Mundial”, la caída del gobierno constitucional de Jean Bertrand Aristide, el 29 de septiembre de 1991, por obra de un golpe de estado, es considerada por Estados Unidos como una amenaza a la seguridad política internacional. A partir de entonces, la Organización de Estados Americanos y las Naciones Unidas intentarán buscar los medios a través de los cuales presionar al gobierno de facto para dejar el poder.

Finalmente, el 31 de julio de 1994, el Consejo de Seguridad de la ONU aprueba la Resolución N° 940 que autoriza a una “fuerza internacional” a emplear todos los medios necesarios para restaurar a las autoridades legítimas en Haití. Pocos días antes, el depuesto presidente Aristide solicita una “acción rápida y definitiva para terminar con el gobierno golpista”. En este sentido, se considera que la decisión de cómo y cuándo intervenir queda así en manos de Estados Unidos y el día 15 de septiembre, anuncia la intervención. Sin embargo, la mediación del ex presidente Carter transforma la invasión, ya en marcha, en una ocupación pactada con los militares haitianos (Álvarez, 2003).

En palabras de Álvarez:

en 1991, la amenaza proviene de las propias instituciones haitianas porque la seguridad del continente americano depende, entre otros factores, de la existencia de gobiernos democráticos garantes del orden y la estabilidad necesarios para llevar adelante políticas



que permitan el funcionamiento de una economía mundial basada en la transnacionalización, la interdependencia y la integración.

De ahí que la soberanía y autodeterminación de los pueblos encuentren sus límites en el derecho de intervención, pues éste ha de salvaguardar la democracia y los derechos humanos. En este sentido, Argentina apoya permanentemente las gestiones realizadas por Estados Unidos en pos de una solución a la crisis, trabaja activamente desde el seno de los organismos de la OEA y la ONU y llega a proponer el uso de la fuerza cuando considera que la tarea de los organismos internacionales, a pesar de sus esfuerzos diplomáticos, no obtiene los resultados esperados (Álvarez, 2003).

En ambos casos observamos un abandono del principio de no intervención, que se complementa con los beneficios otorgados por el modelo de inserción propuesto con Estados Unidos. La participación en estos conflictos se relaciona también con el incremento de las tropas argentinas en misiones de paz de la ONU (Simonoff, 1999: 88).

El retiro de Argentina del Movimiento de los No Alineados (MNoAL)

En la primera conferencia cumbre a la que debió concurrir Carlos Menem realizada en Belgrado en 1989, nuestro país asumía su responsabilidad por el atraso y el subdesarrollo con lo cual se observa el giro que daría su administración respecto del MNOAL, frente a la prédica de tantos años a favor de un nuevo orden económico internacional más justo. Así entonces, Argentina escribía un nuevo capítulo en su historia con las intenciones de ingresar al Primer Mundo (Santori, 2006: 5-6).

Siguiendo a Cisneros y Escudé, la última participación de Argentina como miembro del Foro de Países no Alineados se realizó entre los días 2 y 7 de septiembre en Accra (Ghana). En este sentido, el informe de opinión del Consejo Superior de Embajadores relata que nuestro país presentó varias propuestas referidas al defensa del pluralismo político, los derechos humanos y la libertad de prensa con el objetivo de aggiornar el Movimiento al contexto de la posguerra fría. Con ello, se pensaba cambiar la concepción de “autosuficiente y aislado” por la de Movimiento “interrelacionado con los Estados desarrollados”, lo que se enfrentó al rechazo de los demás miembros, propiciando el abandono del MNOAL por parte de Argentina (Cisneros y Escudé, 1998).

El día 19 de septiembre de 1991, el presidente Menem y el Canciller Guido Di Tella comunicaban oficialmente el retiro de Argentina en el MNOAL. De esta forma y sumado a lo descrito en el párrafo anterior, se consideraba que el MNOAL dejaba de ser un instrumento idóneo en el nuevo contexto internacional en su resistencia al cambio y dado que Argentina tenía una visión distinta de dicho movimiento en la posición de las Naciones Unidas en la Guerra del Golfo. Se objetaba asimismo el hecho de que el MNOAL sugería subordinar la vigencia del respeto por los derechos humanos a creencias religiosas y sistemas de valores de cada país, lo cual era inaceptable para Argentina, como así tampoco el hecho de que la estabilidad política perdure en condiciones de privación económica de la población (Santori, 2006: 5- 6).

Las resoluciones respecto de la situación de los derechos humanos en Cuba

Referido a este tema, según Cisneros y Escudé hubo una total coincidencia entre las votaciones argentinas y norteamericanas en la Asamblea General, destacando que en los años 1998 y 1999 no se trató la cuestión en el ámbito de la Asamblea General (aunque sí en el de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU) (Cisneros y Escudé, 1998).

Sin embargo, en la cuestión del embargo económico a Cuba, Argentina no se alineó con las votaciones de Estados Unidos, destacándose no el alineamiento automático sino una actitud incongruente del gobierno argentino hacia Cuba, apoyando a Estados Unidos en la condena a los Derechos Humanos pero no en el tema económico (Cisneros y Escudé, 1998).

Desactivación del misil Cóndor II

Se puede decir que durante la gestión de Menem, el proceso de desactivación del proyecto Cóndor atravesó tres etapas diferenciadas, registrándose un progresivo incremento de las presiones de Washington. De esta forma, la etapa inicial involucra una demora en la decisión de dismantelar el misil, que se extendió entre julio de 1989 y abril de 1990; la etapa intermedia, de conflictos interministeriales respecto de la suerte del proyecto y de resistencia de la Fuerza Aérea Argentina a las presiones norteamericanas, que se inició con el anuncio de paralización del proyecto por parte del ministro de Defensa



Humero en abril de 1990 y culminó con el decreto presidencial 995 del 28 de mayo de 1991, que decidió el fin del misil; y la última etapa, en donde se implementó la decisión adoptada por el Decreto N° 995, que se extendió desde mayo de 1991 hasta septiembre de 1993, fecha en la que los últimos restos del Cóndor II arribaron a España (Cisneros y Escudé, 1998).

En este sentido, el proyecto “Cóndor II” (de construcción de un misil balístico de alcance intermedio), tuvo inicio bajo el gobierno de Alfonsín, y fue abandonado y desmantelado por completo por la administración menemista porque el gobierno norteamericano se negó a salvar los recursos invertidos en dicho proyecto a través de la utilización la tecnología misilística para el lanzamiento de satélites (Escudé, 1995). En otras palabras, el abandono del Cóndor II respondió al intento menemista de preservar buenas relaciones y construir vínculos especiales con los Estados Unidos. Para mejorar la relación con este país, se marchó decididamente hacia un cambio fundamental de la política misilística: el Cóndor II fue abandonado y se ingresó como miembro pleno al Régimen del Control de Tecnología Misilísticas (MTCR):

cuya finalidad es limitar los riesgos de la proliferación de armas de destrucción masiva mediante el control de las transferencias –de equipo y tecnología– que puedan contribuir a la instalación de sistemas portadores de este tipo de armas. (Russell; 1996: 27)

Acuerdo de Salvaguardas con Brasil, Ratificaciones del Tlatelolco⁸ y Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares (TNP)

Con la pretensión de actualizar y hacer efectivo para toda la región el Tratado del Tlatelolco, Argentina, Brasil y Chile, sumándose México, iniciaron una serie de enmiendas al mismo, aprobándose y firmándose las mismas en el mes de agosto del año 1992 por todos los Estados de México durante la VIII Sesión Extraordinaria de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de Armas nucleares en América Latina (OPANAL). En las mismas se prevé que la información que den los miembros del Tratado para

8. El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (más conocido como Tratado de Tlatelolco) es un tratado internacional que establece la desnuclearización del territorio de América Latina y el Caribe de los países signatarios. Fue propuesto por el presidente de México Adolfo López Mateos, e impulsado por el diplomático mexicano Alfonso García Robles como respuesta al temor generado por la crisis de los misiles cubana.

demostrar el uso pacífico de la energía nuclear “no podrá ser divulgada o comunicada a terceros, total o parcialmente” y la necesidad de evitar eventuales filtraciones a través de inspecciones. De esta forma, quedaba establecido que sólo el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) tendría la facultad de efectuar inspecciones especiales a pedido consensuado de los signatarios. De esta forma la aprobación de las enmiendas y por tanto la ratificación del tratado en dichos países fue realizada en México, por los Estados-parte del Tratado el día 26 de agosto de 1992, durante la IV Reunión de Signatarios del Tratado de Tlatelolco; en Argentina, el Congreso argentino ratificó el tratado mediante Ley N° 24.272, promulgada el 7 de diciembre de 1993; y finalmente, en diciembre de 1994, Argentina, Brasil y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, alcanzando plena efectividad en el conjunto de la región un año después (Colacrai, 2004: 8).

Se destaca que en lo que respecta al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) se evidencia el cambio de posición y la adhesión de Argentina y Brasil, en 1994, al aprobado en junio de 1968, no firmado por estos países, entendiéndose que el mismo profundizaba las diferencias y reafirmaba el statu quo de las potencias nucleares. Argentina también fue invitada formalmente, a ser parte del MTCR (Régimen de Control sobre Tecnologías de Misiles), reconociendo las acciones de Argentina en el campo de la no proliferación de armas de destrucción masiva (Colacrai, 2004: 8).

Según Guido Di Tella, en el orden de las políticas militares:

hemos tenido una intervención mayor de lo que se hubiera previsto y hemos hecho de la eliminación de las armas de destrucción masiva uno de los ejes centrales de la política exterior. (Di Tella, 1995: 383)

Por otra parte, el acuerdo nuclear de Salvaguardias con Brasil, establece una concepción supranacional de la soberanía al ser los temas nucleares salvaguardados e inspeccionados mutuamente, consiguiendo asimismo la aprobación de la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) con respecto a las mismas no contempladas en el Tratado de Tlatelolco (Di Tella, 1995: 383).

De esta manera, siguiendo a Ledesma:

la opción de poner bajo salvaguardias internacionales a todas las instalaciones argentinas mediante un acuerdo con Brasil, y luego también sumar al OIEA antes de firmar el TNP, fue receptado positivamente por la administración de Menem que además de la acercamiento ante los Estados Unidos, perseguía por esos entonces con Brasil, a



comienzo de los noventas, un proceso de integración de mercado. (Ledesma, 2007: 104)

Con la firma del Acuerdo de Guadalajara para el Uso Exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear en el año 1991 entre Brasil y Argentina, se estableció la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC) como un organismo binacional, responsable de verificar el uso pacífico de los materiales nucleares que podrían emplearse, directa o indirectamente, en la fabricación de armas de destrucción masiva (Ledesma, 2007: 104).

En el año 1994 se firmó el Acuerdo Cuatripartito que involucró a Brasil, Argentina, la ABACC y el OIEA de salvaguardias nucleares similar al que el este último tiene sobre los países de la Unión Europea (INFCIRC/193) (Ledesma, 2007: 104).

Finalmente, resulta interesante como evaluación de las relaciones carnales, las leyes sancionadas por el Congreso de la Nación de Patentes Medicinales y de Confidencialidad, adecuadas a las normas establecidas por la Organización Mundial de Comercio (OMC), más que a los intereses norteamericanos por lo que éstos sancionaron a nuestro productos y a nuestro país en materia de derechos de descuentos aduaneros (Simonoff, 1999: 90).

Relación con los países de América Latina

La política hacia América Latina, al igual que en la gestión anterior, se divide en dos categorías: la primera “menos intensa materialmente pero muy importante como grupo de referencia político, que es el Grupo de Río”; y la segunda “es el grupo de países vecinos, países del Mercosur, Bolivia y Chile” (Di Tella, 1992: 266).

El Grupo Río es una clara continuación de la política de la gestión anterior pero con características distintas, ya que en los ochenta los gobiernos que la componían tenían cierta orientación socialdemócrata y en los noventa son neoliberales (Simonoff, 1999: 91).

La postura de Brasil que pretendía para sí un puesto permanente, sin derecho a veto, en el Consejo de Seguridad de la ONU chocó con la posición argentina, que propuso que este puesto sea rotativo supeditado al consenso latinoamericano. En la reunión del Grupo Río realizada en Asunción en

agosto de 1997, pareció llegarse a un acuerdo: se reclamarían dos lugares permanentes para América Latina consensuados por toda la región. Pero al mes siguiente, en el debate en Naciones Unidas cada país volvió a su postura original esperando el apoyo norteamericano. Sin embargo, Clinton sólo expresó el derecho de la región a decidir por consenso cómo cubrir su representación en el Consejo.

Finalmente, en el Grupo Río triunfó la posibilidad de una fórmula rotativa de la banca del Consejo de Seguridad.

La alianza extra-OTAN ofrecida por los Estados Unidos a Argentina fue otra de las fuentes de conflicto, ya que fue rechazada por los países vecinos. Estas diversas propuestas norteamericanas, conjuntamente con el ofrecimiento a Chile para ingresar al NAFTA, fue para algunos, como el ex canciller Caputo, un intento para debilitar al MERCOSUR (Caputo, 1997: 14-15).

Otra función importante desempeñada por el Grupo Río fue la defensa de la democracia. Un claro ejemplo de esto fue el caso de Venezuela en 1992 cuando se produjeron dos intentos de golpe de Estado. Allí “la solidaridad del Grupo de Río ha demostrado que los países que se embarcan en ensayos autoritarios se condenan al aislamiento” (Di Tella, 1995: 387).

La política de integración fue una continuación de la iniciada por la gestión anterior, aunque en este caso se abandona la estrategia gradual que se había adoptado en los acuerdos de 1985. El hecho más importante dentro de esto fue la aprobación del Tratado de Asunción en 1991, mediante el cual se crea el Mercosur.

La política del Mercosur tuvo dos niveles: el político, en el cual se atravesaron momentos complejos debido al alineamiento automático de Argentina con Estados Unidos y a la falta de consulta entre los gobiernos; y el económico, donde se sostenía que la “nueva conformación mundial signada por la existencia de megamercados nos lleva inevitablemente a definir una estrategia a nivel regional” (Marinucci, 1994: 147).

En 1994, con la firma del Protocolo de Ouro Preto, adicional al Tratado de Asunción, se puso fin al periodo de transición y se adoptaron los instrumentos fundamentales de política comercial común que caracterizan hoy al Mercosur. Allí se establece la estructura institucional de la zona de integración y se la dota de personalidad jurídica internacional.



En 1996, se aprueba el ingreso de Chile al mercado regional con la fórmula cuatro más uno. A finales del mismo año, en la XI Reunión de Cumbre del Mercosur en Fortaleza, Bolivia formalizó su adhesión mediante la suscripción del Acuerdo de Complementación Económica Mercosur-Bolivia, de la misma forma en que lo había hecho Chile en la reunión anterior. Ambos pasaron a ser Estados asociados al Mercosur, conformando la fórmula cuatro más dos.

Entre los instrumentos, hubo debates respecto al control conjunto de la evasión y el lavado de dinero y se firmó un acuerdo de seguridad fronterizo con Paraguay y Brasil. Además, con la visita del presidente Fernando Cardozo se firma un tratado sobre la eliminación de las zonas de privilegio fiscal.

En 1997 se profundizaron las discusiones en torno al intercambio con Brasil por diversos subsidios y la imposición de barreras aduaneras a productos de ambos países, por ejemplo los casos de los automóviles argentinos y el azúcar, debido a la ausencia de un mecanismo de resolución de las disputas comerciales.

La protección de la democracia también fue expresada dentro del marco del Mercosur. El 24 de julio de 1998 los cuatro Estados parte del Mercosur junto con Bolivia y Chile firmaron el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR institucionalizando la cláusula democrática, y estableciendo en su artículo N° 1: “la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para el desarrollo de los procesos de integración entre los Estados Partes del presente Protocolo.”

También allí, se firmó la Declaración Política del Mercosur, Bolivia y Chile como zona de paz. La misma busca fortalecer los mecanismos de consulta y cooperación sobre temas de seguridad y defensa entre los miembros.

Como se ha visto, las relaciones con los países vecinos fueron muy importantes, más que con el resto de América Latina, y el canciller Di Tella lo expresó así:

No nos interesa toda la región por igual. Nos interesan enormemente nuestros países vecinos [...] Cuanto más lejos están de nuestra frontera nos interesan menos porque tenemos menos relaciones. (Citado en Russell, 1998: 12)

Es por esto que con Brasil se tuvo una buena relación y fue el destino más visitado por el presidente Menem. Sin embargo, como señalan Russell

y Tokatlian, esta alianza estuvo subordinada a la relación “especial” con Estados Unidos y se mantuvo en un plano preferentemente económico-comercial (Russell y Tokatlián, 2002: 408). Pero también surgió otra visión, sustentada por Carlos Escudé, que le dio valor político a la relación con Brasil al considerarla importante para el desarrollo nacional y para contrabalancear el alineamiento con Washington (Escudé, 1997: 21)

Con los otros países vecinos se produjeron avances en la integración física y fronteriza, y en el intercambio comercial, intensificándose la cooperación con ellos. El ejemplo más claro de esto es Chile, con el cual luego de solucionarse las cuestiones limítrofes (tema que será abordado en el cuarto apartado), se comenzó un proceso de integración que, como señala Rapoport, se desarrolló alrededor de tres ejes: la cooperación y complementación económica, la integración física y la complementación energética (Rapoport, 2006: 781). Dentro de estos encontramos, entre otros, el Acuerdo sobre Promoción y Protección Recíprocas de Inversiones, el Plan Maestro General de Pasos Fronterizos, el proyecto de un gasoducto y propanoducto, y una conexión binacional para la transmisión de energía eléctrica. También hubieron acuerdos en otros ámbitos: contra el narcotráfico, telecomunicaciones, etcétera.

Varias de las diferencias que se produjeron con otros países de la región fueron causadas principalmente por el alineamiento automático de la Argentina con los Estados Unidos. Siguiendo a Rapoport, podemos enumerar, entre otras, la incorporación al bloqueo del Golfo Pérsico sin avisar y sorprendiendo al gobierno brasileño, que se encontraba negociando la liberación de compatriotas residentes en Irak; la manifestación hecha por Menem sobre la posibilidad de que Chile y Argentina se incorporen al NAFTA, lo que fue interpretada en círculos políticos y económicos brasileños como un anticipo de renuncia al Mercosur; el respaldo a Washington en la intervención en Haití, resistida por varios países de la región, entre ellos Brasil. A esto puede agregarse que “algunos relacionamientos personales de Menem con figuras del escenario político latinoamericano carecieron de tono diplomático” (Rapoport: 2006, 780), por ejemplo: recibió en Olivos al golpista general paraguayo Lino Oviedo y al ex-presidente Abdala Bucaram, tras su destitución por el Congreso ecuatoriano; felicitó a Pinochet cuando perdió el plebiscito que inició la transición en Chile; o mostró simpatía por Hugo Chávez, luego del intento de golpe en Venezuela.



Por último, un tema de alto perfil en los asuntos latinoamericanos fue el escándalo por la venta de armas a Ecuador. Perú y Ecuador se encontraban en conflicto, y la venta de armas modificó la posición histórica de Argentina con el pueblo peruano, pero además, el hecho de que estuviesen en estado defectuoso generó reclamos. Lo más grave de esta situación es el hecho de que la Argentina es uno de los firmantes de los protocolos de Río de Janeiro de 1942 que garantizan la paz entre ambos países. Este escándalo diplomático terminó con el reemplazo del Ministro de Defensa, Oscar Camilión, en julio de 1996 (Simonoff, 1999: 92).

Las cuestiones de límites

La situación de Malvinas y las cuestiones de demarcación pendientes con Chile fueron los dos temas limítrofes durante esta gestión.

Comenzando con Malvinas, hay que señalar que se produjo un gran giro respecto a las gestiones anteriores en lo que se refiere a la forma de tratar el tema. La Cancillería fijó una política cuyo objetivo era volver a la situación anterior a la guerra de 1982. Por este motivo, se decidió privilegiar la negociación bilateral en lugar de la multilateral, que había sido utilizada por la gestión anterior y se encontraba en un punto muerto. Dentro de esto, se congeló el debate en la Asamblea General de las Naciones Unidas, pero se lo continuó en el Comité de Descolonización de las Naciones Unidas y en la Asamblea General de la OEA.

Los acuerdos de Madrid de octubre de 1989 permitieron una gran mejora en las relaciones bilaterales a través de la fórmula del paraguas de soberanía. Esta consistía en proteger:

la posición de cada parte en lo relativo a sus derechos sobre los archipiélagos y espacios marítimos circundantes; el compromiso de no recurrir al uso de la fuerza; y la reanudación de las relaciones consulares, y la normalización de las relaciones económicas y los vínculos de transporte. (Cavallo, 1995: 362)

Según Cavallo, el entonces ministro de Relaciones Exteriores y Culto, “esto significó un paso muy importante”, ya que “por primera vez desde 1982, el Reino Unido aceptó explícitamente la existencia de una disputa jurídica por la posesión soberana de esos territorios” (Cavallo, 1995: 362).

En la segunda reunión de Madrid, en febrero de 1990, se dio a conocer una declaración conjunta en la cual se lograron ciertos avances:

El gobierno británico anunció el levantamiento de la zona de exclusión militar; ambos gobiernos acordaron restablecer relaciones diplomáticas; la instauración de un “Grupo de Trabajo Argentino-Británico sobre Asuntos del Atlántico Sur”. (Cavallo, 1995: 363)

No obstante, el embargo para la venta de armas a Argentina fue mantenido por los británicos, que incluso presionaron a otros Estados para que hicieran lo mismo.

Uno de los beneficios obtenidos gracias a la reanudación de las relaciones fue el haber destrabado la relación con la Comunidad Económica Europea permitiendo el acuerdo marco.

Las negociaciones económicas con Gran Bretaña fueron conflictivas principalmente en dos ámbitos: el de los hidrocarburos y el de los productos pesqueros, ambos temas prioritarios en la agenda inglesa.

La cuestión pesquera venía siendo conflictiva desde 1986, cuando los británicos establecieron la zona de administración y conservación pesquera y el gobierno isleño comenzó a otorgar licencias de pesca, lo cual dinamizó la economía de la región.

Con respecto a los hidrocarburos, las complicaciones comenzaron con la decisión del gobierno británico en 1991 autorizando al gobierno de las Malvinas a conceder licencias a empresas privadas para realizar relevamientos sísmicos. A esto, se le añade la ratificación hecha por los británicos de la declaración de octubre de 1986, por la cual anunciaban su interés en el establecimiento de una zona económica exclusiva de doscientas millas alrededor de las islas.

La relación bilateral se tensó y Argentina se negó a aceptar la jurisdicción que se atribuyeron los británicos sobre la plataforma. Las negociaciones prosiguieron durante varios años, hasta que en 1995 se firmó una Declaración conjunta sobre explotación de petróleo en Malvinas.

Se generó un gran debate sobre los beneficios de dicho instrumento, ya que se reconoce el pago de un canon para Argentina, pero se incluyen en la zona de explotación áreas que no estaban en litigio. La oposición política interna cuestionó la facultad del Poder Ejecutivo para hipotecar recursos del mar adyacente sin consultar al Congreso. También criticó la interpretación hecha por el gobierno respecto a la facultad de Argentina para percibir regalías por la explotación petrolífera, ya que en el texto no había alusión alguna a la participación económica del país.



Con motivo de los acuerdos por hidrocarburos y pesca, hubo fuertes y frecuentes desencuentros con los británicos. En esas negociaciones se observa la debilidad de la posición argentina frente a sus derechos.

A partir de 1996 los kelpers licitaron áreas de explotación petrolera en su plataforma, en las cuales la sociedad donde participaba YPF. quedó afuera. Además, las empresas beneficiadas comenzaron sus operaciones, manifestando los directivos de varias de ellas que no pagarían regalías los argentinos. Las regalías del “Área de Cooperación Especial”, como la denominaba la declaración, para la cual se llamaría a licitación internacional, eran las únicas que podría compartir Argentina.

Desde el punto de vista político, el gobierno menemista adoptó una nueva estrategia hacia los kelpers, denominada estrategia de seducción (Di Tella, 1995). Se manifestó que se tendrían en cuenta los “deseos” de los isleños en lugar de los “intereses”, con lo cual se cambiaba la postura tradicional de nuestro país. El gobierno buscó persuadir a los kelpers para que aceptaran la soberanía argentina, a través de prestaciones y muestras de amabilidad.

Según Di Tella, las Naciones Unidas no son el escenario donde puede ocurrir una resolución del tema, y sí lo son el Parlamento Británico y el Congreso Argentino. Por eso justifica su política expresando que:

hay que entender qué es lo que piensa el prójimo y no estar enojándose [...] En el pasado hemos tratado de hablar de puros territorios y no de personas, pero nosotros debemos comprender que los británicos no piensan en esos términos. (Di Tella, 1995: 385-6)

Esta estrategia empezó a evidenciar sus limitaciones en 1996 cuando el gobierno decide volver a los foros internacionales a discutir la cuestión de las islas, así como también con los incidentes acontecidos en aguas adyacentes a las islas Georgias. La principal preocupación era el grado de protagonismo que iban adquiriendo los kelpers y su avance en el manejo de algunas cuestiones relativas a las islas.

En febrero de 1998, en el documento *South Atlantic Occasional Papers*, los isleños se pronunciaron a favor de la soberanía británica y ratificaron sus vínculos culturales con el Reino Unido, al mismo tiempo que enunciaron graves críticas al sistema político argentino. Esto confirmó la preocupación que existía respecto a la estrategia adoptada.

Además de esto, como ya se ha visto, la fórmula del “paraguas” no frenó que los británicos explotaran unilateralmente los recursos naturales de las Islas.

Como señala Rapoport, hubieron varias propuestas oficiales para solucionar el tema de la soberanía: el recurso al arbitraje (en 1991), la idea de un Condominio (en 1993 y 1995), la aplicación de la figura de Estado Libre Asociado (1993), la indemnización compensatoria a los isleños para que abandonen las Islas (1994 y 1995) y la independencia del territorio en cuestión. Esta última fue planteada por Carlos Escudé sobre la base del criterio de contemplar los deseos de los isleños, y se relacionaba con el cambio de estrategia. Pero las críticas hicieron que la Cancillería le dé poca importancia a la propuesta (Rapoport, 2006: 783-784). A fines de 1996, el presidente Menem propuso un sistema de “soberanía compartida” para las islas que Londres rechazó inmediatamente. Finalmente, en julio de 1997 el Canciller Di Tella se reunió con su par británico, Robin Crack y en dicha reunión se concluyó que sobre el tema Malvinas “no habrá cambio sustancial sin el visto bueno de los malvinenses” (Iglesias, 1997: 7).

Todo esto muestra el zigzagueo de la política gubernamental, y respecto a esto es interesante leer la postura de Escudé, mentor de dicha política, en 1996 cuando sostiene que:

es que tanto si se supone que las Malvinas son recuperables (y hay que evitar su independencia), como si se supone que no son recuperables, la medida aconsejable es la misma: rechazar con firmeza el principio de autodeterminación de los isleños. (Escudé, 1996: 14)

Los críticos de esta política, principalmente de la oposición, sostenían que con ella el gobierno estaba delegando la soberanía en las islas (Becerra, 1996. 16). Pero también hubo críticas dentro del mismo gobierno, como el Ministro de Defensa Oscar Camilión, quien opinaba que la política “tiene el claro mérito de haber hecho fluído el diálogo” con los ingleses pero “Londres no ha mostrado signo alguno de flexibilidad en la cuestión central” en obvia alusión al tema de Malvinas (Camilión, 1997: 17).

Entre los aspectos positivos de esta gestión, podemos mencionar que en la reforma constitucional realizada en 1994 se hizo, por primera vez, una referencia a la soberanía en las islas. La primera disposición transitoria de nuestra Constitución Nacional estableció que:



La Nación Argentina ratifica su legítima e imprescriptible soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos e insulares correspondientes, por se parte integrante del territorio nacional.

La recuperación de dichos territorios y el ejercicio pleno de la soberanía, respetando el modo de vida de sus habitantes, y conforme a los principios del derecho internacional constituyen un objetivo permanente e irrenunciable del pueblo argentino.

También se aprobó una declaración de respaldo a los derechos legítimos de Argentina sobre las islas en el marco del Mercosur.

Por último, con la visita del presidente Menem a Londres en 1998, quedó afianzada la reconciliación, pero ambos países mantuvieron su postura respecto a las islas. Fue al año siguiente que se firmó un acuerdo donde se volvía en ciertos aspectos a la situación anterior a la guerra. Como lo expresa Rapoport, este entendimiento fue logrado gracias a la decisión chilena, en marzo de 1999 tras la detención de Pinochet en Londres, de prohibir los vuelos desde Punta Arenas a Puerto Argentino a menos que hicieran escala en el territorio argentino, lo cual dejaba aislados a los isleños.

Este acuerdo permitió que los ciudadanos argentinos con pasaporte accedieran libremente a las islas en el vuelo de Lan Chile que haría una escala mensual en Río Gallegos, y se construiría un cenotafio en el cementerio de Darwin en homenaje a los argentinos caídos en la guerra. Además, se incluyó un compromiso para aumentar la cooperación bilateral en la conservación de los recursos pesqueros. Aunque la oposición, la alianza, apoyó el acuerdo, criticó el hecho de que los visitantes argentinos tuvieran que presentar su pasaporte, ya que se trataba del ingreso a una parte del territorio nacional (Rapoport, 2006: 785).

Respecto a los problemas de demarcación con Chile, en agosto de 1991 se firma un tratado para solucionar los veinticuatro puntos en disputa. Esto incluyó el acuerdo que finalizaba veintidós de las disputas limítrofes. Los dos puntos restantes eran Laguna del Desierto y los Hielos Continentales. Respecto a la zona de Laguna del Desierto se decidió recurrir a un arbitraje para resolver la delimitación y para la región de Hielos Continentales se firmó un tratado bilateral.

Este acuerdo sienta sus bases en el Tratado de Paz y Amistad de 1984, ya que:

implicaba terminar la demarcación. El tema del acuerdo sobre hielos continentales y el acuerdo sobre arbitraje en el caso del Lago del Desierto ponen un punto final a cien años de desentendimientos. Dos países, donde lo natural es colaborar y cooperar, hemos estado al borde de la guerra. (Di Tella, 1992: 269)

El arbitraje internacional sobre la delimitación de Laguna del Desierto favoreció a Argentina. Luego de desechar dos apelaciones del gobierno chileno, en octubre de 1995, el tribunal arbitral falló por unanimidad, confirmando el laudo de 1994 a favor de las pretensiones argentinas.

La solución de la cuestión de los hielos continentales fue más difícil. El tratado bilateral buscó una solución política mediante la demarcación de una poligonal que fijaba una línea equidistante entre las pretensiones de ambos países. El principal interés por la región residía en su potencial turístico, lo que ayudaría al desarrollo económico, y en ser una importante reserva de agua dulce.

Los parlamentos de ambos países no ratificaron el tratado, razón por la cual, en diciembre de 1996, ambos presidentes firmaron un Protocolo Adicional que permitía salvar los obstáculos que impedían su aprobación. A su vez, en la visita al Vaticano de octubre de 1996, el presidente Menem había solicitado al Papa que envíe una carta firmada por él dirigida a los parlamentos de ambos países para presionar el tratamiento y aprobación del acuerdo.

Finalmente, lo que permitió solucionar el problema fue el reconocimiento del gobierno argentino de haberse equivocado al dividir la zona mediante una poligonal cuestionada por expertos y sin apoyo en el Congreso. A partir de ese momento, los parlamentos de ambos países comenzaron a participar en la búsqueda de una solución, lo que posibilitó la ratificación del acuerdo en junio de 1999.

Relaciones con Europa

Con respecto a las relaciones con Europa, dada la ausencia de relaciones con el Reino Unido, tras la Guerra de Malvinas, estábamos imposibilitados de firmar hasta ese momento, un acuerdo de Cooperación con la Comunidad Económica Europea (CEE) del tipo que habíamos firmado con Brasil (Cavallo: 369).



En este sentido, lo que se buscaba era ser un destino confiable para los inversores europeos, y así en abril de 1990 se firma un Acuerdo Marco de Cooperación Comercial y Económica con la CEE.

Se trata de un convenio muy ventajoso para nuestro país. Sus principales disposiciones prevén una cláusula democrática, que implica la condición de mantener la democracia como forma de gobierno; una cláusula evolutiva, que permite que este tratado se mantenga activo a lo largo del tiempo, mediante la instrumentación de acuerdos específicos (Cavallo: 369).

Esta vinculación abrió paso a la relación con Italia de tipo asociativa y con España de amistad, a partir de los tratados que entraron en vigor en 1989.

Con el Reino Unido, en este sentido, se efectuó la suscripción del Convenio para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones.

La relación con Alemania se concretó a partir de la caída del Muro de Berlín como símbolo de libertad; exaltación de los Derechos Humanos y valores de civilización, y con ello el apoyo prestado por el gobierno nacional en el proceso de unificación hacia octubre de 1990. Asimismo, en 1990 se renegoció la deuda pública externa y la reapertura de la garantía de crédito Hermes (Cavallo: 370).

La relación con Francia en clave económica se mantuvo en un buen nivel, y como resultado de ello, se firmó en París el acuerdo de Consolidación de deuda externa. Sin embargo, en clave política y de Derechos Humanos, no existió tal nivel, producto del fallo sin precedentes, el 16 de marzo de 1990 del Tribunal de lo Criminal de París que condenó a cadena perpetua al capitán de corbeta argentino Alfredo Astiz por el secuestro y tortura en Buenos Aires de dos monjas francesas, Alice Domon y Léonie Duquet, en diciembre de 1977.

Astiz había sido absuelto por la Corte Suprema de Justicia argentina en marzo de 1988. El gobierno argentino rechazó el primer pedido de extradición francés el 20 de septiembre de 1990, argumentando el principio de territorialidad, y la improcedencia del pedido de detención en virtud de que los hechos juzgados habían ocurrido con anterioridad a la Convención contra la Tortura y Otras Penas o Tratamiento Crueles, Inhumanos o Degradantes, adoptada en diciembre de 1984 en Nueva York, y por ende anterior a la entrada en vigor del Código Procesal francés (Cisneros y Escudé, 1998). En 1996 se le suman a Francia, los casos de España e Italia quienes están

iniciando procesos judiciales a militares responsables de la desaparición de ciudadanos de esos países (Simonoff, 1999: 93).

Con el Reino de Bélgica, el 28 de Junio de 1990 fue suscripto un acuerdo de promoción y garantía de inversiones; con Europa Central y Oriental se trató de interpretar los procesos de incorporación de esos países a la nueva realidad política y económica y en relación con la Unión Soviética se procuró avanzar en el plano de la cooperación y el intercambio entre ambos países. De esta forma, en marzo de 1990, se prorrogó por un año el acuerdo de cooperación pesquera suscripto en 1989, y durante el viaje realizado por el Dr. Menem entre los días 24 y 26 de octubre de 1990, se suscribió una declaración de principios de colaboración entre la República Argentina y la ex Unión Soviética, formalizándose además varios acuerdos de cooperación (Cavallo: 370).

En otro orden de ideas, fuerzas argentinas participaron en operaciones de paz en la ex Yugoslavia y en la isla de Chipre, dado que por resolución del ministerio de Defensa del 27 de junio de 1995, se creó el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), el que se ha convertido en un instrumento para la preparación de contingentes argentinos o de cualquier país que lo solicite con orientación en el desarrollo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU. En febrero de 1998 la Argentina se integró a la *Rapid Deployment Brigade* de 5.000 efectivos (una versión de las llamadas *Stand by Forces*), integrada por tropas de Dinamarca, Austria, Canadá, Noruega, los Países Bajos y Suecia (Cisneros y Escudé, 1998).

Como conclusión del capítulo se puede decir que producto de los acontecimientos a nivel global con el Fin de la Guerra Fría y el surgimiento de Estados Unidos como única superpotencia, se establece la aplicación del orden neoliberal, plasmado a nivel político y estratégico en el esquema de relaciones carnales con Estados Unidos y a nivel económico en el Consenso de Washington; junto con la interdependencia y la cooperación entre los países se consolida el MERCOSUR, se llega a un entendimiento en las cuestiones de límites a partir de la aplicación del realismo periférico; se elimina toda hipótesis de tensión o conflicto a partir de la desactivación del misil Cándor II, ratificación del Tlatelolco y del Tratado de no Proliferación Nuclear y retiro del Movimiento de



No alineados. Sin embargo, a nivel interno la desigualdad económica se acentuó, generando asimismo la pauperización cultural y social de la ciudadanía.

CAPÍTULO XVI

LAS RELACIONES EXTERIORES DEL GOBIERNO DE “LA ALIANZA” (1999-2001)

Pilar Rafanelli

En este capítulo analizaremos el devenir que siguió la política exterior argentina durante la gestión de Fernando De la Rúa, quien asume la presidencia de nuestro país en diciembre de 1999 para abandonarla abruptamente dos años después, en medio de una profunda crisis económica, política y social que puso en jaque la misma institucionalidad del país.

Esta gestión, así como la de sus sucesores, se desarrolló en el marco de dos elementos generales que actuaron a modo de escenario: uno interno, las características generales que la política exterior asume en este periodo y otro dado por los cambios operados en el sistema internacional.

Con respecto al primer punto, es dable destacar que los gobiernos posmenemistas asumieron como rasgo común, la imperiosa necesidad de diferenciarse de la gestión de Menem, mucho más que entre ellos. Esto implicaba replantearse los términos en los que había operado hasta entonces el eje de la política de los noventa, la relación con Estados Unidos, de modo que el tema dominante fue las tensiones que generen las relaciones con Washington y Brasilia, asumiendo en cada período características particulares.

A nivel internacional, la llegada de Bush a la Casa Blanca y sobre todo los atentados del 11 de septiembre le imprimieron a la agenda norteamericana un sesgo orientado hacia la seguridad, en cuya defensa se asume una posición claramente unilateral en detrimento de la estrategia multilateral que había operado hasta entonces, aunque con matices.

Siguiendo a Richard Hass, Estados Unidos se alejó de los Organismos que suponen trabas burocráticas y pasó a actuar como “gendarme planetario”, reuniendo a los estados que voluntariamente le ayuden a restablecer su orden y una vez finalizada la acción se disuelve ese acercamiento, lo que puso fuera de juego a las grandes potencias.

El gobierno de la Alianza inicialmente se estructuró a partir de la conquista de dos objetivos fundamentales.

Por un lado, la crítica a la forma de relacionamiento que imperó en la etapa menemista, basada en lo que se conoció como “relaciones carnales”. Esto quedó plasmado en la “Carta a los Argentinos” que fue un compromiso electoral presentado como un contrato con los votantes, donde se señala que la “Argentina no puede atarse al dictado unívoco de un miembro de la comunidad internacional”, para dejar luego sentado lo que representa el segundo objetivo, que la “prioridad estratégica está en el Mercosur” (Simonoff, 2003: 75).

Este punto permite vislumbrar que el móvil político que orientó en un principio la gestión fue el “desafío de construir un modelo alternativo de política exterior”, ya que “era evidente que las relaciones carnales habían generado focos de tensión con Brasil y llevaron a tener un bajo perfil en las cuestiones latinoamericanas” (Simonoff, 2003: 74-5).

De esta manera, el diseño de la política exterior intentó basarse en el fortalecimiento de las relaciones con los vecinos vía Mercosur, principalmente con Brasil, nuestro socio comercial más significativo, lo que marca cierta continuidad con el plexo axiológico propio de los gobiernos radicales.

Sin embargo, los hechos desvirtuaron estas intenciones iniciales y marcaron un nuevo rumbo a la política exterior, donde se observa la importancia creciente que asume la relación con Estados Unidos producto, entre otras cosas, del deterioro de la situación económica doméstica, ya que el país del norte era nuestro principal soporte financiero.

Pero además, como señala Miranda, los hechos que complicaron una adecuada inserción internacional y sobre todo el cumplimiento de las promesas electorales, fueron, por un lado, una lectura equivocada de la realidad, ya que se creía que Argentina estaba cerca de formar parte del llamado “Primer Mundo” y por el otro la falta de adaptación ante los cambios.

Incluso en la plataforma que aparece días después de la Carta a los argentinos, ya no se menciona la necesidad de replantearse la relación



bilateral con Estados Unidos, aunque se mantiene la importancia del Mercosur en la estrategia internacional del país.

Por otro lado, en la plataforma se observa cómo se atenúan los planteos políticos y se priorizan los temas económicos, en la idea de multilateralizar la agenda.

En virtud de lo dicho hasta ahora, es posible afirmar que la gestión aliancista “no modificó en lo sustancial la política exterior de su antecesor”, ya que:

aunque se orientó en forma más definida a Brasil y llegó a proponer el relanzamiento del Mercosur, la relación con Estados Unidos siguió siendo la directriz principal en la estrategia internacional del país. (Rapoport, 2005: 903).

Sin embargo, se intentó imprimirle a esa relación un sesgo que detente menos seguidismo, por ello lo que se produjo fue un “cambio de estilo” (Busso, 2000: 115), lo cual se reflejó, entre otras cosas, en la elección de Rodríguez Giavarinni como Canciller, ya que si bien era economista como sus antecesores, Di Tella y Cavallo, tenía cierta convivencia ideológica con el presidente y su visión del mundo poseía un fuerte sesgo juricista.

Por otro lado, la denominación que el propio Canciller utilizó para referirse a las relaciones bilaterales, al llamarlas “intensas o maduras”, en detrimento de las “carnales” del menemismo, también da prueba de ese nuevo estilo que el gobierno de la Alianza quiso imprimirle a su relación con Estados Unidos.

ALCA vs. MERCOSUR. Tensiones en la relación triangular

El devenir de la política exterior argentina, de lo discursivo a la realidad de los hechos, generó tensiones y contradicciones en el relacionamiento con Washington y Brasilia, que quedaron de manifiesto en la política seguida con relación al Mercosur y al Alca.

En general, la forma de encarar estos temas dejó al desnudo la falta de mecanismos claros para coordinar el diálogo sur-sur con el diálogo nortesur.

En ese sentido, como plantea Simonoff, la estrategia de priorizar el Mercosur:

se vio inmersa en una puja entre dos polos en los que la política exterior oscilaba, no como producto de una política pendular para el logro de autonomía, sino como resultado de una navegación sin rumbo fijo. (Simonoff, 2003)

De modo que, el dilema central que enfrentó esta administración fue cómo resolver la necesidad de priorizar la alianza estratégica con Brasil, sin dejar de reconocer la conducción estratégica de Estados Unidos, dilema que fue producto de la confusión e incoherencia que imperó en el diseño de la política exterior.

Con respecto al tema ALCA-Mercosur, la cuestión de fondo era cómo se resolvería el ingreso al primero, lo cual influía claramente en las relaciones con los vecinos. Las posibilidades eran, ingresar solos, solución que era afín a los intereses estadounidenses puesto que reforzaba las condiciones para su preeminencia económica en la región y restaba capacidad decisoria a nuestro país, o como parte de un bloque regional, con la fórmula 4+1, lo que significaba que deberían contemplarse los intereses de cada uno de los miembros y aumentaba la capacidad decisoria de todos.

La posición del gobierno no fue homogénea al respecto, y esto generó crisis al interior del gabinete.

Inicialmente imperó la idea de utilizar al Mercosur como instrumento para negociar el ALCA, lo que fue planteado por los presidentes De la Rúa y Cardoso en la III Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en abril de 2001, donde ambos presidentes acordaron (como prueba de la intención de profundizar el Mercosur) insertar en la carta orgánica del bloque una disposición que prohibía a sus miembros realizar acuerdos bilaterales.

Las posiciones que querían negociar un ingreso directo al bloque fueron ganado terreno conforme la situación económica argentina empeoraba, puesto que Estados Unidos utilizaba su intermediación en los organismos financieros internacionales o el envío de fondos propios para presionar a nuestro país, ya que Bush estaba decidido a construir el área de libre comercio.

Pero además se observa que la posibilidad del acuerdo bilateral funcionaba como instrumento de presión frente a Brasil, para destrabar conflictos sobre temas comerciales.

En ese sentido, durante el primer año, van a surgir problemas, cuya resolución estará en manos de las altas cúpulas de la administración de cada país, lo que dejaba en claro la necesidad de estructuras supranacionales, como Tribunales Arbitrales, resistidos sobre todo por Brasil, ya que en los



hechos dado sus mayores dimensiones y potencial económico, era capaz de imponer sus decisiones al resto de los socios. Incluso no existe en Brasil una cláusula constitucional de supranacionalidad como en nuestro país.

Para tratar de morigerar la importancia de Brasil en las negociaciones, Argentina planteó la incorporación plena de Chile (además porque se garantizaría salida al Pacífico) pero este intento se frustra cuando Chile decide incorporarse al NAFTA.

La voluntad de consolidar al bloque permitió superar a través del diálogo algunas de estas diferencias. Así, los ministros y cancilleres del bloque se reunieron en abril de 2000 en Buenos Aires con la intención de “relanzar el Mercosur”. En ese encuentro como plantea Rapoport, se analizó la intensificación de la cooperación en distintos ámbitos, así como también el funcionamiento de un órgano de coordinación del Mercosur que permitiera dinamizar las negociaciones con el resto de los bloques económicos.

Se acordó entonces un proceso de convergencia de las políticas económicas de ambos países a partir de la fijación de metas macroeconómicas comunes, lo que debía comenzar en marzo de 2001 e incluía, entre otras, el compromiso de disminuir los déficit fiscales (no podía ser superior al 3%), el nivel de endeudamiento (hasta el 40% del PBI), la inflación en 5%, para avanzar en el establecimiento de una moneda común, pero no se lograron fijar aranceles externos comunes. Esto último era consecuencia de las asimetrías que existían entre ambos países generadas sobre todo por el mantenimiento de la paridad cambiaria, que trajo aparejado pérdida de competitividad y una caída constante de PBI que intensificaba la necesidad de financiamiento.

En este punto se da el primer acercamiento a Estados Unidos y paralelamente se congeló el relanzamiento del Mercosur, cuando el ministerio de Economía para destrabar las discusiones planteó la posibilidad de que Argentina se incorpore directamente al ALCA, lo que fue rechazado por Cancillería, donde se mantuvo firme la política del 4+1.

La lectura que puede hacerse de este hecho es que por un lado, el gabinete comienza a entrar en crisis, lo que se profundiza con la salida del vicepresidente Carlos Álvarez y por otro, que los vínculos entre Argentina y Brasil volvieron a resquebrajarse, lo que se agrava cuando ocuparon la cartera de economía Ricardo López Murphy y luego Domingo Cavallo, ya que para ambos la propuesta de integración económica de la Argentina no

pasaba por el Mercosur sino por Estados Unidos, es decir, siempre vieron la mejor alternativa en el ALCA antes que la opción de profundización del Mercosur.

Esto queda de manifiesto en las propias palabras de Cavallo, cuando señaló que Argentina debía recuperar “la libertad para eliminar aranceles de importación a los bienes de capital y todo tipo de trabas a la inversión modernizadora de nuestra economía”, restringida por el mercado regional, y por otro lado:

si el ALCA se paraliza nuestro país debía estar dispuesto a iniciar conversaciones para incorporarse al NAFTA, siguiendo el modelo de negociación que lleva adelante Chile. (Simonoff, 2003: 78)

Estas declaraciones generaron tensiones en la relación con Brasil, a lo que se sumó una resolución de su autoría que permitía a nuestro país importar automóviles, equipos informáticos y de telecomunicaciones desde fuera del bloque comercial, pagando menores impuestos. El gobierno brasileño exigió de inmediato la revisión de la medida que consideró como una muestra de hostilidad, al limitar la competitividad de sus productos.

Las discrepancias al interior del gobierno continuaban, porque Cancillería siempre mantuvo su posición respecto al Mercosur y al ALCA, pero en definitiva éstas crisis, como sostiene Simonoff “terminaron por producir la transformación del proyecto inicial por el particular estilo del presidente”, donde “sus nuevos postulados son absolutamente funcionales a los intereses de Estados Unidos” (Simonoff, 2007: 79).

En virtud de estas “idas y venidas” de la política exterior, es posible afirmar que los aspectos más relevantes que asume la misma durante este período, es al decir de Miranda, “la escasa capacidad de iniciativa, su discontinuidad y la confusión” que generaba (Miranda, 2003: 5). La Argentina no tuvo la capacidad de definir claramente el rumbo que quería imprimirle a su inserción internacional, lo que se vincula con la carencia de un marco teórico desde el cual abordar y planear la inserción, para que esta tenga previsibilidad y sentido, y sobre todo, pueda mantenerse en el tiempo. De modo que, las decisiones “estuvieron más vinculadas a golpes de opinión, preferencias y creencias circunstanciales más que a fundamentos en perspectiva histórica y teórica” (Miranda, 2003: 7).



Agenda política: “usos” del principio de no intervención. Atentados del 11 de septiembre de 2001

Los temas políticos más relevantes de la agenda no escaparon a este condicionamiento. Prueba de esto último es la novedosa reinterpretación de unos de los principios cuya defensa fue siempre bandera de los gobiernos radicales, como es el principio de no intervención.

Su aplicación se guió por razonamientos de tipo pragmático, lo que “flexibiliza” sus usos y explica la divergente posición argentina en el caso de Cuba y el Plan Colombia.

Con respecto al primer punto, el gobierno decidió plegarse a la moción de condena a Cuba que se votó en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, adoptando la posición de Estados Unidos, la Unión Europea y Uruguay, mientras Brasil se abstuvo. Así se alejó de la tradición absentista radical lo que fue interpretado como un ejemplo de continuidad respecto de la política de los noventa.

La justificación que el Canciller dio ante tal postura, diciendo que era una manera de reforzar la alianza con el Mercosur, al seguir el voto chileno, no puede considerarse válida, puesto que como dijimos, el socio más importante, Brasil, se abstuvo.

Esto deterioró las relaciones argentino-cubanas, lo que era contrario a la defensa de intereses nacionales concretos ya que impedía la resolución de problemas bilaterales como la deuda que Cuba mantenía con Argentina de alrededor de 1.500 millones de dólares.

Ante tal decisión, Cuba retiró a su embajador, aunque los vínculos se restablecieron siete meses después, para volver a la ruptura a fines de febrero de 2001. El corolario de este episodio fue el insulto que Fidel Castro propició al presidente De la Rúa, llamándolo “lamebotas yanqui”, con el claro objetivo de frustrar la reunión de la comisión mixta argentino-cubana que trataría el tema de la deuda. Ante esto, Argentina retiró a su embajador quedando los vínculos diplomáticos al borde de la ruptura.

En el segundo año se repitió la misma fórmula pero ocultando la decisión hasta último momento dado que los partidos oficialistas –FREPASO y U.C.R.– no avalan tal decisión (Simonoff, 2007: 79)

El fundamento del abandono de la posición típicamente radical puede encontrarse en la interpretación que le presidente realizó del principio de no intervención, con la fórmula “no intervención, no indiferencia” (Simonoff,

2007: 80), que hacía alusión a que el gobierno argentino no podía ser indiferente a temas básicos, como la defensa de los derechos humanos y de las instituciones democráticas. En los hechos esto implicaba una morigeración o relativización del principio de no intervención.

Pero la objeción que puede hacerse es que otros estados acusados de aberraciones contra los derechos humanos, como China, no eran condenados por la Comisión de Ginebra.

En el caso del Plan Colombia¹, el gobierno argentino negará su apoyo lo que pone de relieve estos distintos “usos” de la novedosa interpretación del principio de no intervención.

Aquí el presidente De la Rúa se encolumna tras la posición brasileña (que temía que las fuerzas irregulares se trasladasen a su territorio), al expresar su adhesión al régimen constitucional colombiano y su repudio a todo tipo de injerencia en territorio de ese país.

Lo que señala Simonoff, y da prueba de estas idas y venidas de la política exterior, es que a pesar del rechazo al pedido colombiano se realizaron ejercicios conjuntos con las Fuerzas Armadas de Estados Unidos y de otros países al norte del territorio argentino.

Los atentados del 11 de septiembre en Washington y New York aceleraron el proceso de cambio de la política internacional norteamericana hacia la unilateralidad, quedando desfasada en ese marco la vocación argentina de multilateralizar las decisiones sobre los temas internacionales más relevantes.

Nuestro país adoptará cuatro posiciones al respecto.

Cuando ocurren los atentados, Rodríguez Giavarinni transmitió el absoluto apoyo y colaboración del gobierno argentino ante la solución que estimen necesaria.

Pero dos días después, en función de la movilización interna que esa definición acarreo, el gobierno establece dos condicionantes, uno externo, ligando la colaboración a la solución a la que se arribe en los organismos multilaterales, especialmente los regionales, y otro de índole interna,

1. El Plan Colombia es un programa auspiciado por Estados Unidos para brindar apoyo económico y técnico a Colombia a los fines de aunar esfuerzos en la lucha contra el narcotráfico, principal fuente de financiamiento de las FARC.



estableciendo que la medida de envío de tropas debía ser aprobada por el Congreso.

La explicación de tal actitud radica en el disenso que imperaba a nivel político: algunos como los partidos que integraban la Alianza y también Duhalde desde la oposición se oponen al envío de tropas, mientras el menemismo exige un apoyo incondicional a Estados Unidos.

Producto de estas posiciones encontradas Argentina cambia su postura, y el 16 de septiembre De la Rúa confirma su decisión de no enviar tropas. El Canciller señaló que somos solidarios pero con cautela y prudencia, definiciones que dejaban traslucir la debilidad del propio presidente.

Lo que hace el gobierno, que le vale cierto reconocimiento en el ámbito externo, es facilitar la convocatoria del TIAR, convenciendo a Brasil de sacar una resolución de apoyo a Estados Unidos. Por eso Condolezza Rice (Consejera de Seguridad Nacional) dirá que el Canciller argentino es “constructor de consenso continental”.

Es claro que Argentina no tenía una posición clara al respecto, aún así lo que se destaca es que no hubo sobreactuación de su parte, sino que realmente trató de esperar el pedido norteamericano y sobre todo lograr la cooperación a nivel regional.

Finalmente, se decidió que la colaboración no sería directamente el envío de tropas, sino que podría canalizarse a través de la militarización de la Triple Frontera, estableciendo mecanismos de control más estrictos, lo cual es relevante dado que esta zona comienza a ser una preocupación estratégica para Estados Unidos ya que estaba sospechada de albergar terroristas.

Por otro lado, se ofreció ayuda humanitaria y 600 efectivos de infantería para intervenir en Afganistán, aunque esta operación quedó trunca con la caída del gobierno de De la Rúa.

Relaciones por fuera del Triángulo

En lo que hace a las relaciones con el Europa y Asia, en primer lugar cabe destacar que los vínculos económicos con los países europeos, no pudieron contrarrestar la avanzada norteamericana, dado las fuertes asimetrías que existían en esa relación, tanto desde lo comercial como desde las inversiones, que alcanzaba valores muy importantes, producto, entre otras cosas, de la política de privatización de los noventa.

Las relaciones económicas, como expresa Rapoport, se desarrollaron preferentemente de bloque a bloque (Mercosur-Unión Europea), aunque hubo puntos de conflictos sobre todo en el aspecto comercial. Aquí encontramos por un lado las consecuencias de la política de subsidios, que es derivado a la OMC donde Argentina tuvo un rol muy activo en el grupo CAIRS. Otro tema recurrente fue la aftosa, que se había frenado, pero el tráfico de ganado con Paraguay volvió a contaminarla trabando las exportaciones hacia Europa, a lo que se sumaba la prohibición de la Unión Europea de comerciar transgénicos, que nos afectaba sobremanera.

Por otro lado, se produce una apertura a mercados no tradicionales que da a nuestro comercio un diseño más equilibrado. Tal es el caso de los acuerdos comerciales con China para intercambiar productos agropecuarios del orden de los 500 millones de dólares. Este acuerdo es importante porque permite diversificar la agenda comercial y bajar así el nivel de dependencia hacia el Mercosur, que durante los noventa concentraba la mayor cantidad de exportaciones.

En el plano político existía un tema conflictivo: los procesos judiciales entablados en Francia, Italia, España entre otros, por las violaciones a los derechos humanos cometidos durante la última dictadura. Aquí el gobierno de De la Rúa continuó con la política inaugurada por Menem de no aceptar el principio de extraterritorialidad en esta materia (Simonoff, 2007: 82).

Cuestión Malvinas

La recuperación de las islas significaba uno de los objetivos primordiales en el diseño de la política exterior de la gestión. En efecto, el propio canciller Rodríguez Giavarini lo reafirmaba al poco tiempo de asumir su cargo, considerando que la soberanía se debería lograr aunque a través de medios pacíficos.

La gestión delarruista privilegió tanto el plano bilateral como el multilateral para el tratamiento del conflicto.

Respecto a las negociaciones multilaterales, las mismas fueron reimpulsadas a partir de la Resolución N° 2065/64 de la Asamblea General de la ONU, la cual instaba a las partes en disputa a buscar una solución pronta a la cuestión. La posición sostenida por nuestro país ante este organismo consiguió



importantes apoyos tales como los de la OEA, la Cumbre Iberoamericana, la Cumbre de Brasilia, la Cumbre Centroamericana y el Grupo Río.

En el ámbito bilateral se siguió con el camino iniciado con los Acuerdos de Madrid de la gestión menemista, aunque no se mantuvo la política de seducción hacia los isleños, comenzándose a respetar el modo de vida de aquellos. Entre los gobiernos en cuestión, se trataron a partir de reuniones conjuntas, de consultas y canje de notas cuestiones de inversa índole tales como el desminado de las islas, de la pesca y de los viajes que llevaban hacia el lugar. En este marco de acercamiento, se logró un importante acuerdo que posibilitó los vuelos de aeronaves civiles privadas y la navegación de embarcaciones particulares.

En síntesis, es acertada la visión de Miranda cuando plantea que existieron dos elementos que condicionaron el diseño de una política exterior racional: la inestabilidad institucional del país y sus problemas de adaptación ante los cambios en el escenario internacional.

Fue una política exterior de idas y venidas, que más allá de las intenciones no pudo generar políticas inspiradas en un marco autonomizante, ya que le faltó la racionalidad necesaria para elaborar una estrategia coherente, estable y sobre todo, que detente capacidad de iniciativa (Miranda, 2003: 6).

De este modo, Miranda sostiene que fue una política de tipo “reactiva” antes que racional, donde se reacciona una vez que los cambios se producen en la realidad, lo cual le resta capacidad de maniobra y supone que las decisiones sean precipitadas y por ello improvisadas.

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 Súa, 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 re inserción 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.¹

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 FMI² 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 recíprocos³, 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 desplegado 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.



CAPÍTULO XVIII

REGULARIDADES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)

Alejandro Simonoff

El análisis de nuestras relaciones con el mundo durante la gestión de Néstor Kirchner ha sido presentado por muchos como un fenómeno fragmentado y contradictorio.¹ Creemos para una mejor comprensión es entender su propia lógica primero, para luego observar sus fortalezas y debilidades.

Para realizar nuestra tarea debemos primero rastrear su sistema de creencias y luego la acción de gobierno.

Las ideas de política exterior kirchnerista

El primero de los presupuestos de esta política exterior fue el alejamiento del modelo neoconservador de los noventa, expresado en el realismo periférico escudeano. Por ello, en la plataforma de Kirchner de 2003 observamos cierto acercamiento hacia el autonomismo puiguiano, al señalar que su inserción con el mundo buscó por un lado, separarse de:

una supuesta autarquía o aislamiento, lo que significa que la Nación debe recuperar la capacidad de decisión y de discernimiento acerca del modo en que nuestro país debe insertarse en el mundo globalizado, discriminando entre sus elementos positivos, a

1. Por ejemplo, véase el trabajo de Francisco Corigliano (2008:8-10) que la presenta desde cuatro perspectivas teóricas distintas (dos formas de realismo y otras dos de idealismo).

los que nos sumaremos, y neutralizando el impacto de sus aspectos negativos. (FPV, 2003)

La capacidad de discernir entre efectos positivos y negativos de la globalización nos recordó las expresiones de Juan Carlos Puig, cuando indicaba que el sistema internacional posea cierta flexibilidad, por lo cual aparecerían ciertos resquicios para defender los intereses nacionales del país, “aunque forme parte del bloque” (Puig, 1984, I: 73).

Esta decisión demostró el corte autonomista que fue reforzado por la elección de la alianza con Brasil en términos estratégicos, además de:

la profundización del MERCOSUR y la relación con los países asociados, Chile y Bolivia, deben ser nuestras prioridades, sobre la base de relaciones equilibradas e igualitarias entre los países. (FPV, 2003)

Como lo ha señalado Guillermo Figari en la elección de prioridades está la diferencia entre las políticas exteriores, “*la cuestión de la elección de las prioridades*, referidas a con quién me debo relacionar más y con quién me tengo que relacionar menos. Y dentro de esas relaciones cual constituye la *alianza principal*”. Para este autor, el dilema de nuestro rol en el mundo sigue siendo la construcción de autonomía para reducir la dependencia (Figari, 1997: 19 y 130-5)

Mientras los primeros autonomistas apuntan a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de las alianzas con países con similares recursos y valores, los occidentalistas sólo priorizan una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Como describe muy bien Figari:

la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autónoma, sino de dependencia. (Figari, 1985: 25)

Nótese que la prioridad regional fue un elemento también resaltado por Helio Jaguaribe:

la alianza estratégica argentino-brasileña –a la cual debería agregarse tan pronto como posible Venezuela– constituye una primera condición sine qua non para la preservación de sus respectivas identidades nacionales. (Jaguaribe, 2006: 208)

Por todo lo expuesto, la opción regional fue uno de los contrapuntos con el discurso de los noventa que sobrestimaba a los Estados Unidos como eje de nuestro relacionamiento externo.



Este retorno al pensamiento de Puig, pero sobre todo por la propia historia personal del Presidente, vinculó al mandatario con el ideario político revolucionario de los años setenta, el “setentismo”. Al respecto, ya que si bien algunos lo ubicaron ideológicamente allí, por sus lecturas juveniles de John William Cooke, Ernesto Jaureche y Juan José Hernández Arregui (Wornat, 2005: 135), otros lo vincularon con un pensamiento reformista, ya que ellas estaban en torno al pensamiento del peronismo y el keynesianismo (Amato y Boyanovsky, 2008: 100-1). En realidad la permanencia del setentismo estuvo en la estructuración de una organización jerárquica y cerrada que impactó en la estructura decisoria y marcó su estilo de conducción posterior², este es el elemento más presente que la propia cuestión ideológica (Simonoff, 2008).

La imagen del setentismo de la gestión kirchnerista fue reforzada por cierto paralelo entre las visitas recibidas en la asunción de Cámpora en 1973, a la que concurren entre otros, Eduardo Dorticós de Cuba y Salvador Allende de Chile, y la de 2003 con la presencia de Fidel Castro, Inácio Lula Da Silva y Hugo Chávez.

Estas imágenes reforzaron el juego discursivo del gobierno sobre ruptura con el pasado. Cuestión que apareció compartida tanto por el oficialismo (Bielsa, 2005: 41-56), como por algunos de sus críticos (Cardenas, 2004: 10-14), creemos que en realidad la cuestión fue matizada como lo sostienen tanto Anabella Busso (2006, I: 11-127), como Andrés Cisneros (2006: 59-71).

La analista del CERIR sostuvo que la política exterior no significó un corte abrupto con el pasado, como el discurso oficial se mostró, sino que fue un ajuste de la administración de Duhalde (Busso, 2006, I: 12). En el caso del segundo, en una polémica con el primer Canciller, Rafael Bielsa, le señaló muchos puntos de continuidad con aquella política rechazada globalmente (Cisneros, 2006: 59-71).

2. Aunque nos parece una exageración la afirmación de Amato y Boyanovsky que la organización del Estado kirchnerista “esté montada sobre el centralismo democrático” del modelo decisorio montonero. (Amato y Boyanovsky, 2008: 372), ya que como hemos demostrado en el trabajo presentado en el curso sobre Política Exterior Argentina del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP (Simonoff, 2005), existen muchos elementos de la propia tradición presidencialista que no diferencian a esta gestión de sus predecesoras.

En su mensaje inaugural al Parlamento, el presidente Kirchner fijó las pautas generales de su política exterior. Estas poseían un cariz geográfico, ubicado como prioridad regional y otro conceptual, sustentado en la presencia de postulados institucionalistas (“fortalecimiento del Derecho Internacional”) como fuertes aseveraciones en torno al respeto de las “prioridades nacionales”, llegando a decir que su acción iba a estar guiada por pensar “el mundo en argentino, desde un modelo propio” (Kirchner, 2003)³.

Qué significa para el presidente Kirchner un modelo propio. Es un modelo de industrialización, con fuerte tradición en el primer peronismo⁴ y también en el desarrollismo frondizista. La actual presidente, entonces senadora, y esposa del Primer Mandatario, Cristina Fernández lo definió como un “modelo de perfil industrialista, pero con matriz de acumulación diversificada” que:

es el modelo económico de claro perfil industrialista sobre esto creo que tenemos algunas precisiones porque también durante muchísimo tiempo [...] hubo una aparente contradicción entre la economía agrícola-ganadera o economía industrial, entre mercado interno o exportación. Hemos roto los tabúes, hemos demostrado que podemos tener una economía con una muy buena, casi record, producción agrícola, un proceso de reindustrialización, que ha permitido que descienda el índice de desocupación y aumenten las exportaciones y, al mismo tiempo, los argentinos han mejorado su calidad de vida. (Fernández de Kirchner, 2007: 21-22)

Aunque en realidad deberíamos ubicarlo dentro de las cuatro visiones sobre la forma del crecimiento argentino (la autárquica, dos neodesarrollistas, una de base industrial y otra agrícola, y la neoliberal) determinadas por Porta y Bianco, el Presidente aprovechó el efecto de la crisis de 2001 que dividió este escenario económico en dos, entre los que impulsaban la producción contra los que preferían la especulación financiera.

Este hecho le permitió discursivamente construir una imagen contrapuesta entre su modelo (neodesarrollista de base industrial) y la inserción internacional, con acento nacionalista (con un sesgo aislacionista y autárquico),

3. Esta forma de vinculación con el mundo mereció por parte de los analistas críticos de la gestión, la denominación de “minimalista” para nuestra política exterior (Cardenas, 2004: 11)

4. Esta concepción industrialista se fundamenta no solo por motivaciones económicas sino también políticas, dada la larga y perdurable relación entre el movimiento obrero de origen industrial y el peronismo.



subordinando también a la variante agrícola, frente al sustentado en los noventa que poseía un corte neoliberal e internacionalista.

Los principales rasgos diferenciales entre estas dos visiones son: el primero se sustenta en el estímulo y el consumo en un mercado interno ampliado hacia el MERCOSUR, con intervención del Estado a través de política activa de promoción de competencia e ingreso. El segundo, en cambio en la apertura al mercado mundial de modo de incrementar exportaciones y recibir nuevos flujos de inversión externa directa, con el mercado como proceso de estímulo (Porta y Bianco, 2004: 30).

La existencia de varios modelos de crecimiento, indican la falta de “consenso” sobre el destino del país. Esta carencia afectó directamente a las propuestas para el relacionamiento externo de la Argentina.⁵

Pero no fueron los únicos elementos que encontramos en el discurso kirchnerista, como el propio Presidente lo señaló en marzo de 2007 en su mensaje al parlamento, al definir su política exterior, como la que:

ha mantenido firme y sostenidamente la ineludible defensa del interés nacional, la protección de la soberanía nacional, la defensa de la democracia, el respeto a los derechos humanos fundamentales, una vocación genuina por el desarme y la no proliferación y la condena a la amenaza de terrorismo. (Kirchner, 2007)

Por esta forma de plantear nuestra relación externa con un fuerte sesgo nacionalista, muchos autores señalaron la inexistencia de una política hacia los Estados Unidos (Cárdenas, 2004), aunque en realidad esta apareció multilateralizada, tanto desde el punto de vista político como económico.

La política exterior kirchnerista

Los efectos de la crisis del 2001 estuvieron presentes en su planteo electoral al definir como objetivo “reinstalar a la Argentina en el mundo” y “devolver a la Argentina el ejercicio pleno de su soberanía” (FPV, 2003). Además, como ya lo señalamos, el Presidente fijó las pautas autonomistas, institucionalistas y neodesarrollistas (Kirchner, 2003).

5. Nótese, como lo señala Tokatlian, la carencia de este elemento lleva a la imposibilidad de trazar una nueva política exterior, ya que el consenso es necesario para sus otros tres elementos constitutivos (confianza interna, compromiso y capacidad de acción) (Tokatlián, 2003: 16-17).

Siguiendo el discurso del presidente hemos constituido cinco ejes para desarrollar nuestro trabajo: la política multilateral de seguridad, la política regional y el MERCOSUR, la estrategia de apertura y diversificación de mercados, las negociaciones en torno a la salida del default, y la política por la soberanía de las Islas Malvinas.

La política de Seguridad Multilateral

En esta materia trataremos tres aspectos: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), la lucha contra el terrorismo internacional y el respeto y la promoción de los Derechos Humanos.

De la participación en misiones de paz de Naciones Unidas podemos observar que a diferencia de los anteriores períodos –el de Fernando De la Rúa y Eduardo Duhalde–⁶, existió un incremento significativo del número de hombres en estas misiones pasando de unos 560 hombres al asumir Kirchner a 1028 tras el envío de soldados a Haití.⁷ En cuanto al número de misiones se revirtió la tendencia inaugurada por Duhalde que no las renovaba, pareciéndose más a los gobiernos de Fernando De la Rúa y Menem que ante el fin de algunas de ellas las reemplazaban por otras nuevas. A esta situación se refirió el Presidente Kirchner en su mensaje a la Asamblea General del año 2004:

Durante este año hemos duplicado el personal militar y policial acreditado en misiones de mantenimiento de la paz, contando en la actualidad con efectivos argentinos en ocho de las dieciséis operaciones existentes. (Kirchner, 2004)

Esta política de seguridad internacional del gobierno kirchnerista se sustentó en tres elementos: defensa de la democracia y los derechos humanos; respeto a la soberanía y a la autodeterminación; y el multilateralismo.⁸ Cuando se definió el rol de las OMP en el documento titulado *La Defensa Nacional en la Agenda Democrática* (2003), encontramos lo siguiente:

6. Desde el fin de la administración menemista, cuando la participación era generalizada e indiscriminada, se pasó, con los gobiernos posteriores, a reducir el envío de tropas, pasando hacia unas de carácter más selectivo.

7. <www.un.org/spahish/peace/dpko/index.asp> En línea.

8. Estos elementos fueron establecidos, tanto por el Canciller Bielsa, como por el ministro de Defensa Pampuro en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de la OEA realizada en octubre de 2003.



la actuación argentina tendrá lugar a través de y procurando incidir en los organismos multilaterales como la ONU y la OEA [...] un aspecto significativo del rol argentino en materia de contribución a la paz internacional es la participación en operaciones de paz en el marco de Naciones Unidas o en aquellas coaliciones que no se opongan a los principios establecidos en la Carta de dicho organismo, referidos en sus artículos (sic) seis y siete [...] Argentina debe contribuir también a elaborar, promover y sostener un Sistema Internacional basado en reglas claras que reflejen los valores que como sociedad sustentamos⁹.

Fue evidente que existieron diferencias entre ambas definiciones. Pero queremos resaltar tres aspectos del último texto: primero, la asignación de la OEA de facultades intrusivas, algo reclamado por la administración menemista en los noventa; en segundo lugar, se habló de “coalición”, esta definición siguió dejando librada la posibilidad de actuar por fuera de Naciones Unidas; y, finalmente, se hizo mención a los capítulos VI y VII de la Carta, es decir tanto para las tareas de mantenimiento como de imposición de paz.¹⁰

En términos generales podemos decir que la mayor participación regional representó un costo mínimo para las administraciones conosureñas que participar en el continente asiático y por otra parte, liberó a Estados Unidos del uso de tropas en Haití que las utilizó en sus intervenciones más relevantes en Afganistán e Irak. Esta fue una forma de apoyo indirecto.

Tanto Brasil como Chile, tienen distintas motivaciones para participar de esta misión. No es un dato menor que ambos estuvieron como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad cuando se trató el tema. Si bien, como lo hizo el gobierno argentino, sustentaron su decisión en el carácter multilateral y regional de la iniciativa, fue evidente que existen otras más.¹¹

Aquí, nuestro país junto con Brasil, Chile y Uruguay aumentó su participación ajuntándose al escenario general, de mayor presencia regional, y

9. <www.mindef.gov.ar/secciones/documentos/Proyecto%20La%20Defensa%20Nacional%20en%20la%20Agenda%20Democr%20E1tica.doc> En línea.

10. Fue evidente que el texto contiene un error al mencionar “artículos” en vez de “capítulos”.

11. Muy significativos de esta situación son los reportajes a José Veiga Filho, Ministro de Defensa de Brasil (*Clarín*, 19 de mayo de 2004) y al Embajador Juan Gabriel Valdez, diplomático chileno que es el Jefe de la Misión de Paz de la ONU en Haití (*Clarín*, 19 de agosto de 2004). E incluso el artículo del Presidente del país trasandino Ricardo Lagos aparecido en *Clarín* (Lagos, 2004: 19).

expresando un comportamiento común, sobre todo teniendo en cuenta que Santiago y Brasilia “usualmente” fueron “remisos a enviar efectivos más allá del radio doméstico” (Rodríguez Giavarini, 2004: 27).

Pero cada uno de los participantes tuvieron móviles propios. En el caso de Brasil se inscribió en su participación selectiva que lo caracterizó desde fines de la Guerra Fría. Pero fue indudable que también se relacionó con su pretensión de tener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Chile, por su parte, ya estaba allí –porque formó parte de la Fuerza Multinacional Provisoria–, y lo tomó como una oportunidad para mejorar su relación con Estados Unidos, por su posición en el Consejo de Seguridad en la cuestión de Irak.

En el caso argentino creemos que discursivamente se inscribió en el marco de una participación regional y de una política autonomista, o tal vez debiéramos decir pos autonomista, al buscar establecer una política cooperativa que le permitió compensar la negativa al envío de tropas en Irak y la necesidad de apoyo en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito determinaron esta opción.¹²

La lucha contra el terrorismo¹³ estuvo posicionada en la agenda desde un principio, como se observó en el discurso de Nueva York, en septiembre de 2004 ante la Asamblea General de Naciones Unidas, cuando señaló que:

no existe alternativa aceptable a la acción multilateral. Sólo el debate colectivo y el consenso de una mayoría de países puede asegurar una acción genuina. La única legitimidad para el uso de la fuerza debe provenir de las decisiones del Consejo de Seguridad. (Kirchner, 2004)

En consonancia con ello, cuando Washington consultó a Buenos Aires por el envío de tropas a Irak, la respuesta argentina fue en un mismo sentido: lo

12. Este punto no fue muy entendido por los críticos del autonomismo (Corigliano, 2008: 9), ya que no disciernen entre la autonomía heterodoxa y la secesionista, que para Puig tienen un carácter marcadamente diferente por representar ésta última una ruptura con la metrópoli, cosa que este autor nunca propuso (Puig, 1984, I: 79).

13. Fue extraño que el Presidente no hiciera ninguna mención explícita en su discurso al Parlamento de 2007 al otro aspecto considerado como relevante en su mensaje de asunción: la lucha contra el terrorismo. Tal vez se debió a la distancia existente con la orientación dada por Washington a ese problema, aunque en su asunción al cargo manifestó estar “dispuesto y atento” en el objetivo de “lograr desterrarlo”, ya que identificó al país como una víctima de esas acciones (Kirchner, 2003).



haría cuando la fuerza de intervención fuese multilateral y bajo el comando de Naciones Unidas.¹⁴

Kirchner insistió ante la Asamblea General de Naciones Unidas en 2007 en los elementos institucionalistas que formaron parte de su administración, en el convencimiento de que su concurrencia a dicho foro internacional permitió:

revitalizar este ámbito de representación global en la convicción de que ello aportará a la vigencia del Derecho Internacional como instrumento capaz de dirimir conflictos y así poder enfrentar con éxito las amenazas a la paz. (Kirchner, 2007b)

A diferencia de su discurso de marzo de 2007 ante el Parlamento argentino con respecto al atentado contra el edificio de la Asociación Mutual Israelita Argentina, donde señaló que “se ejecutaron acciones tendientes a garantizar la investigación del atentado y su encubrimiento y obtener la sanción de responsabilidades” (Kirchner, 2007a)¹⁵, en Naciones Unidas, ese mismo año, el presidente hizo una mención explícita dentro de este rubro.

La administración de Kirchner, tras ciertas idas y vueltas iniciales, apoyó la línea que involucra a Irán en estos sucesos y por ello pidió:

que la República Islámica de Irán, en el marco del Derecho Internacional aplicable, acepte y respete la jurisdicción de la justicia argentina, y colabore eficazmente con los jueces argentinos para lograr el sometimiento a juicio de las personas imputadas en aquellos hechos. (Kirchner, 2007b)

Además de denunciar que “la República Islámica de Irán no ha brindado toda la colaboración requerida por la Justicia argentina para el esclarecimiento de los hechos”. El presidente se acercó nuevamente a la agenda de seguridad de Estados Unidos al señalar que: “no puede tolerarse la acción de los responsables del terrorismo ni de quienes los auspicien, financien o protejan, sean estas personas o países” (Kirchner, 2007b).¹⁶

14. Algunos analistas han señalado cierta contradicción entre la política multilateral de seguridad y el rechazo de participación argentina en el Líbano tras la intervención israelí en 2006, rescatando el “liderazgo latinoamericano” de nuestro país en los noventa (Morales Solá, 2006: 1) y no percibiendo el cambio de una caracterizada por una intervención generalizada y sin consulta con los vecinos, a otra más selectiva y en concordancia con estos últimos.

15. Desde que se produjeron esas acciones, los distintos gobiernos fueron incapaces de obtener algún resultado positivo en la investigación del asunto.

16. Cabe aclarar que en este tema el gobierno argentino modificó la ley sobre lavado de dinero de acuerdo a las expectativas de Washington que afectó tanto a esas actividades,

Pero esta acción, de ir disminuyendo y presionando las relaciones con el país persa, fue una jugada múltiple, ya que tiene impacto en otras partes de la agenda argentina, como fijar indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez.

En lo que respecta a la promoción y protección de los Derechos Humanos, en consonancia con su agenda interna en la materia, promovió la firma de instrumentos internacionales: uno de carácter universal, como fue la rubrica de la “Convención Internacional de la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada”, en donde nuestro país y Francia tuvieron un rol muy notable, y se resaltó que “es el primer instrumento jurídico vinculante de carácter universal que reconoce ese delito como un crimen de lesa humanidad”; la otra de carácter regional, fue la aprobación en el marco del sistema interamericano de “Protección y Promoción de los Derechos Humanos al Derecho a la Verdad” (Kirchner, 2007b)¹⁷

La Política Regional

En cuanto a la política regional, ésta fue claramente el área prioritaria de nuestro relacionamiento externo, delimitada al plano sudamericano más que latinoamericano, tal vez con la excepción de Cuba¹⁸ y México. De allí que tuvo dos puntos relevantes: la sociedad estratégica con Brasil y la integración regional.

De la prioridad otorgada a Brasil en el diseño inicial de nuestras vinculaciones externas, al finalizar sólo fue indicado su fortalecimiento.¹⁹ La relación con Brasilia ha tenido altibajos pero sin duda fue una relación que se consolidó día a día. Ella fue la más importante para el país, ya que hubo

como al narcotráfico, aspectos centrales de la agenda de la administración estadounidense con respecto a la región.

17. Desde cierta crítica se vincula esta temática con el setentismo de la administración pero creemos que la prédica por la vigencia y práctica de los derechos humanos ganó visibilidad por su violación, durante la dictadura militar, y no como un antecedente.

18. La Argentina optó por abstenerse en su voto contra la propuesta de resolución de la Comisión de Derechos Humanos, como ya lo había hecho Duhalde en su último año de gestión, en un claro signo de distancia con respecto a Washington y la política de Menem y De la Rúa. Además se encaró el tema de la deuda que ese país tiene con Argentina, donde se aceptó la propuesta de reducción en un 75% de la misma. El único punto oscuro fue la tensión que emergió por la situación de la médica cubana Hilda Molina.

19. Resultó evidente la diferencia existente entre privilegiar y fortalecer, y allí, precisamente, emergen la percepción del cambio.



actos recíprocos significativos como por ejemplo el apoyo explícito que el presidente argentino le dio a Lula Da Silva en su reelección presidencial y, por su parte, el hecho que Lula manifestó que la relación con Argentina es la más importante de la región, etcétera.

Si bien el camino de Brasilia fue un instrumento eficaz para la inserción económica internacional de Argentina, la aparición de tensiones en diversos planos, como por ejemplo, la reforma del Consejo de Seguridad, la formación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, las diversas estrategias para enfrentar los problemas del endeudamiento, etc. alejaron las posiciones iniciales de acercamiento de cada uno de los gobiernos.²⁰

La disputa en torno al asiento permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas fue el tema donde Argentina y Brasil no ocultaron sus diferencias. Si bien en un principio se compartieron los asientos semi permanentes en 2004 y 2005, luego esta instancia cooperativa se fue diluyendo por la presión ejercida por varios sectores de la política exterior vinculada a los años noventa. De hecho el ex Vicecanciller del gobierno de Carlos Menem, Andrés Cisneros, señaló en *La Nación*:

A algo más de un año (2003) de la presente administración, tras las discusiones en Guadalajara y la preocupante tibieza del Palacio San Martín ante el respaldo que Alemania y, posiblemente, Ecuador han insinuado respecto de la candidatura de Brasil, urge que la opinión pública conozca la posición de los actuales gobernantes. Es preciso que los ciudadanos sepan qué se está haciendo, concretamente, para preservar, en este asunto, el interés nacional argentino. (Cisneros, 2004: 15)

Esta expresión, junto a otras que aparecieron en el mismo medio, merecieron la respuesta del representante permanente del gobierno argentino ante las Naciones Unidas, César Mayoral quien no solo indicó:

La posición tradicional argentina es y ha sido que no se incremente el número de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, dado que ello no haría más que consolidar privilegios. Nuestra opinión es que se aumente la cantidad de miembros

20. El problema aquí es de la relevancia de cada uno de los socios, mientras para la Argentina es prioritaria la alianza estratégica con Brasil y el sostenimiento del MERCOSUR para garantizar márgenes de maniobra internacionales, el caso brasileño fue distinto, ya que su relación con Buenos Aires fue una entre varias como lo son Sudáfrica, la India y la República Popular China, y en su inserción internacional la región cuenta a partir de la Comunidad Sudamericana de Naciones, y no de aquél, mientras Argentina siguió con el MERCOSUR como principal estrategia.

no permanentes, y que se permita la reelección de éstos (no como ahora que está prohibida).

E incluso interpretó la motivación de quienes critican al gobierno argentino:

El clamoroso “antibrasileñismo” que parecen sostener algunos especialistas en el tema resulta ser funcional “casualmente” a los intereses de quienes actualmente detentan el poder dentro del Consejo de Seguridad (y fuera de él). (Mayoral, 2004: 15)

En realidad esta polémica fue para impugnar la decisión de buscar una alianza con Brasil por parte del gobierno argentino, en vez de Washington.

La llegada al Consejo de Seguridad fue una vieja aspiración de la diplomacia brasileña, y tiene a Celso Amorin como su principal impulsor. Sus fundamentos estaban en que esta candidatura “se explicaba por la capacidad del país de participar y ejercer influencia sobre el proceso de toma de decisiones en cuestiones de política internacional” (Saraiva y Tedesco, 2003: 500).

Desde el punto de vista objetivo y real, uno puede observar que Brasil dio pasos en ese sentido, buscó apoyos de los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia)²¹, como los de sus socios del G 4 (Alemania, Japón e India) quienes también pretenden ingresar.²² En mayo de 2005 propusieron ampliar el Consejo a once miembros permanentes e incorporar a cuatro no permanentes.²³

En este tema nuestro país se puso en una posición claramente diferenciada, formando con otros países el *Coffee Club*²⁴, o como se llamó posteriormente “*Uniendo para el Consenso*” que impulsó cinco puntos: mantener la discusión sobre el futuro de la reforma; apoyar un criterio democrático;

21. La administración de Bush ha declarado que no se opone a la ampliación de miembros permanentes del Consejo de Seguridad pero rechaza otorgarles poder de veto, salvo a Japón. (*La Nación*) 18 de mayo de 2005: 4), y los otros miembros permanentes ya le dieron su apoyo a Brasil (*Clarín*, 23 de septiembre de 2004: 4).

22. Además de estos cuatro países, existen tres Estados africanos que pretenden ingresar en esa categoría (Egipto, Nigeria y Sudáfrica).

23. *La Nación*, 18 de mayo de 2005, 4.

24. Este grupo lo forman Argentina, Argelia, Canadá, Corea del Sur, España, Italia, México, Pakistán entre otros.



apoyar el regionalismo; propiciar que la reforma sea por consenso y no por imposición de las potencias; elaborar un documento conjunto.²⁵

Argentina, junto con México, fueron activos miembros de este grupo, y como en 1997, sostuvieron sobre todo los aspectos referidos a la democratización y el regionalismo que le garantizaría la imposición de su propuesta, la de una banca rotativa regional por cuatro años.²⁶

Bielsa en el marco de una reunión entre la Unión Europea y el MERCOSUR a fines de mayo de 2005 consideró la pretensión brasileña como “elitista y poco democrática” y reafirmó que las modificaciones “no deben hacerse sobre la base de nuevos miembros permanentes sino de bancas rotativas.”²⁷

Otro foco de conflicto estuvo en la Tercera Reunión de Presidentes de Sudamérica, donde se firmó la declaración del Cuzco que formalizó el Acta fundacional de la Unión o Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN).²⁸ Este agrupamiento sumó a los cuatro países del MERCOSUR, los de la Comunidad Andina de Naciones (Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia y Ecuador) y Chile, Guayana y Surinam. Kirchner no fue argumentando motivos de salud, aunque en un principio se indicó que era porque el Secretario Permanente del MERCOSUR, el ex Presidente argentino, Eduardo Duhalde, había sido un entusiasta impulsor del evento. Pero no fue esta variable interna que pudo tener una incidencia marginal, sino una variable externa: la falta

25. *Página/12*, 6 de octubre de 2004, 11.

26. Ya en la Reunión del Grupo Río de agosto de 1997 este tema fue discutido a partir de la propuesta norteamericana de aceptar un lugar en el Consejo de Seguridad de la ONU para la región, mientras Brasil ya lo pretendía para sí, la Argentina propuso que sea rotativo. En ese entonces, como lo sostuvo el ex embajador Carlos Ortiz de Rosas “el país no objeta específicamente la candidatura de Brasil, pero debe seguir oponiéndose a la concesión del veto a los permanentes” (Ortiz de Rosas, 1997: 8). Finalmente al concluir el cónclave triunfó la posibilidad –impulsada por nuestro país y México– de la fórmula rotativa en esa banca.

27. *Clarín*, 28 de mayo de 2005, 11

28. Desde el año 2000, el Brasil vino impulsando las reuniones de estos dos conjuntos regionales para la constitución de una Comunidad Sudamericana de Naciones. Fue interesante que mientras Brasilia concentró sus esfuerzos regionales en ese conjunto regional, Buenos Aires continuó pensando en el MERCOSUR como base de su política hacia América del Sur. Actualmente se denomina Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR).

de profundidad de sus contenidos de la propuesta y la necesidad de superar los problemas institucionales del MERCOSUR primero.²⁹

Para *La Nación* la CSN tuvo lugar gracias al congelamiento del ALCA, la falta de convergencia entre el MERCOSUR y la Unión Europea y a la futura adhesión de Colombia, Perú y Ecuador a tratados de libre comercio con Estados Unidos.³⁰

Según Morales Solá, los motivos de Kirchner para rechazarla fueron que ésta “podría limitar al MERCOSUR y resulta perfecto para la estrategia brasileña de crear una América Latina sin México” (Morales Solá, 2005: 1).

Aunque no explícitamente, el Canciller Bielsa abonó la tesis de que este instrumento, más allá de la coincidencia con los ideales de unidad sudamericana, no se podría realizar sin voluntad política previa de las partes, como señalando la falta de consulta al gobierno por parte de Brasil en este tema:

Como prueba la historia, y con frecuencia algunos olvidan, todo andamiaje de prosperidad multinacional es tributario de la voluntad política y, sin esta, queda esclavizado por la búsqueda de lucro de unos pocos, otro lujo que América del Sur no puede volver a darse. La alianza estratégica entre Brasil y Argentina, netamente política en su origen de 1983, es una prueba de esto: fue esa alianza la que hizo posible el MERCOSUR y no al revés. (Bielsa, 2004: 32)

Como vemos, este tema, junto con el debate por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, marca claramente el cambio de estrategia brasileña desde “un esquema de cooperación por consenso hacia otro de cooperación con hegemonía”, o con liderazgo (Miranda, 2004: 87).

En el caso de las políticas frente al endeudamiento y los organismos multilaterales de crédito, y a pesar del acta de Copacabana, firmada en 2004, ni Argentina ni Brasil han tenido una estrategia común frente al endeudamiento. Es más, podría decirse que fue antagónica, mientras la primera exploró una variante heterodoxa de negociación, el segundo lo hizo de acuerdo a las más ortodoxas normas de los organismos financieros internacionales.³¹

29. Tanto Aldo Ferrer (2005: 5) como Helio Jaguaribe (2005: 38) reafirman esta posición.

30. *Suplemento de Comercio Exterior de La Nación*, 30 de noviembre de 2004, 1.

31. Un hecho adicional es el retorno de Washington de la estrategia del pivote. En las visitas recíprocas de Lula Da Silva y George Bush, en el segundo semestre de 2006, fue una muestra clara del abandono por parte del segundo de la estrategia del *sheriff* por otra más clásica de elegir un estado pivote. En el marco de la estrategia de alianzas flexibles



Todas estas complicaciones llevaron a analistas como Andrés Cisneros a firmar que los aportes de la gestión de Kirchner a la vinculación con Brasil “no exhiben una envergadura ni de lejos comparable a los de las décadas del ochenta y noventa” (Cisneros, 2006: 65).

La integración regional fue considerada prioritaria en un principio y, según los dichos del presidente actualmente es “indisoluble de nuestra política exterior” para el logro de objetivos como son la reducción de la desigualdad, la lucha contra el hambre y la pobreza. Nos parece significativo que los ejemplos de esta construcción que dio el Presidente en su último mensaje al Congreso, estuvieron más vinculados con Venezuela que con Brasil.³²

El cambio estuvo en la definición de la relación con Brasil como estratégica. Las desavenencias con la administración de Lula llevaron a un deslizamiento hacia Caracas, frente a otras opciones como lo podrían ser Chile o México.³³ Lo que ha llevado a cierta preocupación en Washington con respecto de la relación de nuestro país con Venezuela, producto de las marcadas discrepancias entre Chávez y Bush.

Este primer deslizamiento hacia Caracas³⁴, y ante cierta insuficiencia de ésta opción, se complementó con otro más pronunciado, hacia México.³⁵

que Washington impulsó a la llegada de los republicanos, permitieron a Brasil y a Argentina operar como estabilizadores en varias situaciones de crisis, como en Ecuador y Bolivia. Los recientes sucesos marcaron un cambio donde Argentina no tendría lugar.

32. Se hizo alusión a la compra de bonos argentinos por parte de Venezuela y los emprendimientos conjuntos de ENARSA con las empresas petroleras de origen ecuatoriano, boliviano y venezolano.

33. Estas dos opciones se perciben como más próximas hacia Washington por sus modelos de inserción económica, percibida como neoliberales y contradictorias con el desarrollado por el gobierno argentino, lo cual los convirtió, en opciones poco deseables. Además, en el caso del país trasandino los recurrentes conflictos por la provisión de gas y el caso del espionaje en el Consulado argentino en Punta Arenas, complicaron aún más esa alternativa. En el caso de México, su estrategia de sumar miembros al ALCA, como ocurrió en la Cumbre de Mar del Plata de 2005, también lo vuelven poco viable.

34. El rol de Chávez fue creciente como se observó en la compra de bonos argentinos que no solo financian los gastos del gobierno sino también permitió la liquidación de la deuda con el FMI, la contratación de empresas estatales como Astilleros Río Santiago e INVAP, entre otros

35. En este caso, desde el punto de vista comercial, el intercambio ha crecido de forma significativa, la cuestión política no la ha acompañado, ya que durante la presidencia de Vicente Fox, estas fueron tensas, como ya lo señalamos, pero con el recambio de gobierno y la asunción de Calderón se han intentado acercamientos, como lo mostraron las visitas de

Este fue el dato más relevante de lo ocurrido desde 2006. La pregunta es si estos acercamientos son para producir, o un reemplazo de socio principal, como lo fue originariamente Brasil, o una adecuación en la política exterior brasileña que permita retomar los acuerdos iniciales.³⁶

El MERCOSUR

El MERCOSUR apareció como un eje que articuló las negociaciones con otras áreas comerciales y la OMC. Esta estrategia no fue novedosa, ya que desde las conversaciones entre los socios regionales con los Estados Unidos para discutir las condiciones de ingreso al ALCA se remontan a mediados de la década de los noventa.

Pero aunque se señaló la necesidad de profundizarlo y ampliarlo al resto de los países latinoamericanos, como hemos visto, este punto mostró complicaciones.

Como ya dijimos, el plano regional aparece como prioritario en el discurso del gobierno y en donde el proyecto de unificación sudamericana avanza a través de la propuesta de asociación ente el MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones, no sin desconfianza argentina frente a los móviles brasileños que impulsan la medida.

Si bien el acercamiento político entre los presidentes Lula y Kirchner fue una señal alentadora que funcionó para estabilizar varias situaciones políticas en el Cono Sur (por ejemplo, Bolivia y Ecuador), no garantizó el alejamiento de las tensiones, tanto en el ámbito intraregional como en cuestiones de agenda global de ambos países. Por ejemplo en el MERCOSUR continuaron las discusiones en torno a las asimetrías entre los socios que tiene dos planos: uno, entre Brasil y Argentina, y otro de éstos con Paraguay y Uruguay, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al espacio regional plantea desafíos y redefiniciones que no se perciben con claridad.

la senadora, y entonces candidata oficial, Cristina Kirchner y del propio presidente, donde se anunció el deseo argentino de la integración plena al MERCOSUR de ese país.

36. Para el primero de los casos, con las reevaluaciones hechas por el gobierno argentino de los atentados de la década de los noventa, se están fijando indirectamente los límites de la sociedad con la Venezuela de Chávez. El segundo presenta por lo menos dos riesgos: es un acercamiento indirecto a los Estados Unidos y su proyecto de área de libre comercio hemisférico –lo que imprimiría un fuerte giro de nuestra política exterior–, y una profundización de las divergencias con Brasil –ya que su planteo regional excluye al país azteca–.



Frente al primer plano asimétrico, entre Argentina y Brasil, se instrumentó el Mecanismo de Adaptación Competitiva (MAC) que permitió el establecimiento de medidas arancelarias al interior del MERCOSUR frente a los daños que el intercambio comercial puede producir.³⁷

En la Cumbre del MERCOSUR en Río de Janeiro (enero de 2007) se instrumentó una solución para las diferencias de desarrollo entre los socios con la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM). Éste tiene por objeto compensar multilateralmente las asimetrías en el bloque regional. Está conformado por un 70%, un 25% por la Argentina y el resto por Paraguay y Uruguay³⁸. Estos dos últimos países recibieron ocho de los once proyectos que suman unos setenta millones de dólares para infraestructura y caminos.

El propio impulso brasileño para cambiar su status de potencia regional a global, podría generar repercusiones, no sólo en la estructura regional, sino también en la articulación de las estrategias hacia los organismos multilaterales, otros espacios regionales o países donde el MERCOSUR es el eje central, y con resultados bastante exitosos hasta ahora.³⁹

A pesar de ser considerado el Mercado Común como “el eje central de la proyecciones de nuestras acciones” hacia la región y el mundo y el marcado optimismo presidencial en cuanto a sus logros, fue preocupante la escasa voluntad de los socios en establecer más y mejores mecanismos de institucionalización y de coordinación política.

Néstor Kirchner rescató la incorporación de Venezuela como nuevo socio mercosuriano, aunque se plantearon dudas con Bolivia.⁴⁰ Ambos países son

37. Este problema tomó relevancia pública cuando el comercio argentino-brasileño tomó un signo negativo para nuestro país a partir de la devaluación carioca de 1999 y la crisis económica argentina de 2001 aunque los orígenes de la asimetría hay que buscarlas en los fundamentos del Acta de Asunción.

38. No es un dato menor la ingerencia que pretende los Estados Unidos al proponer la firma de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversiones con Uruguay.

39. Nos referimos al reemplazo como principal grupo de negociación en el marco de la OMC, del CAIRNS que quedó en un segundo plano, por el G 20.

40. La incorporación de Bolivia apareció como más complejo en el plano interno del Bloque más que externo, ya que pretendía ingresar sin renunciar a la Comunidad Andina de Naciones (el mismo camino pediría eventualmente Ecuador). La Argentina pidió preservar el arancel común y la negociación conjunta de cualquier acuerdo comercial por ese motivo se instituyó una comisión para estudiar el tema, además sostuvo esta posición –no tanto por la incorporación de este país–, sino, porque podría ser utilizada por otros socios, por

dos socios importantes para Argentina en la región, no solo para establecer contrapesos con Brasil en el marco del MERCOSUR, lo son también por su potencialidad energética (gas y petróleo) que podrían complementar tanto las necesidades de Argentina como Brasil en este terreno.

Pero la política internacional brasileña, la poco clara posición argentina y la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela pueden convertir a este instrumento valiosísimo de nuestra inserción internacional en uno de los tantos intentos fallidos de integración y coordinación política regional.

Un lugar privilegiado ocupó la disputa con Uruguay por el tema de la instalación de la pastera finlandesa, aunque no es un problema estructural de la vinculación de Argentina con el mundo. La posición argentina en la presentación ante los Tribunales de La Haya giró en torno al incumplimiento por parte de Uruguay del Tratado del Río Uruguay de 1975 y aunque se reclamó el llamado al diálogo, al que ambas partes deberían contribuir e inexplicablemente no lo hacen, para evitar una escalada de los acontecimiento que ponga a la cuestión en un punto de no retorno.⁴¹

Este conflicto se convirtió en una de las situaciones más complejas para resolver, no tanto por su magnitud, sino porque las negociaciones entre ambos países quedaron en una situación virtual suma cero. Tanto Argentina como Uruguay encallaron en una situación a la que no deberían haber llegado.

La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior

El tercer punto que escogimos en nuestro análisis de la agenda fue el referido a la apertura y diversificación de nuestro comercio exterior. Aquí el gobierno pudo exhibir uno de sus mayores logros. Este plano fue complementado con una estrategia de apertura comercial que buscó incrementar “sustancialmente nuestro intercambio con el resto del mundo”, diversificando y desconcentrando nuestro comercio exterior, generando negociaciones simultáneas y permanentes “en todos los foros de negociación que involucren a nuestro país” (FPV, 2003).

ejemplo Paraguay y Uruguay, para negociar con otros bloques comerciales, o países, en forma separada del MERCOSUR.

41. Un ejemplo de la forma de tratamiento fueron los resultados de la Cumbre de Santiago de Chile (2007) y el poder de veto de los asambleístas de Gualeguaychú en la cuestión (Escudé, 2006: 6-7).



En la cuestión económica, el caso de Washington se destacó por los siguientes temas: mientras en el cierre del canje de la deuda jugó un rol principal, no así lo fue en las negociaciones en el ámbito de la OMC ni en las negociaciones respecto al ALCA, e incluso, llegó a votar en contra de créditos para el país en el Banco Interamericano de Desarrollo.⁴²

A pesar de la continuidad de la estrategia de multilateralización de la agenda con Estados Unidos, existieron discusiones por los contenidos del documento final de la Cumbre de las Américas de Mar del Plata. Aquí los países del MERCOSUR se opusieron a la pretensión de Washington de fijar plazos para la concreción del área de libre comercio.⁴³

En Naciones Unidas en 2007, el presidente destacó con respecto a su política comercial internacional:

las negociaciones multilaterales en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio adquiere particular significación ya que de ellas depende la liberalización de los mercados agrícolas, sector en el cual nuestro país tiene claras ventajas competitivas, y a obtención de una adecuada flexibilidad para ejecutar nuestras políticas industriales. (Kirchner, 2007b)

Esta estrategia es una rareza de la política exterior argentina, ya que la lucha contra los subsidios agrícolas se ha convertido en una verdadera Política de Estado, más allá de las particularidades de cada gestión.

42. Este ajuste se debió a que Washington consideró que los esfuerzos de la administración kirchnerista no fueron de suficiente acompañamiento a su agenda, aunque estuvo interesado en mantener "en apariencia una buena relación" (*Clarín*, Buenos Aires, 14 de enero de 2006: 8).

43. Si bien, como señala Francisco Corigliano, existieron tres posiciones frente al ALCA, y no dos, en esa Cumbre: una de adhesión propugnada, además de Estados Unidos, por México, Canadá, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Ecuador y El Salvador; otra de rechazo frontal por Cuba y Venezuela; y una tercera representada por los países del MERCOSUR, intermedia aunque distó de ser "homogénea", por un lado Uruguay y Paraguay, más cercanos al acuerdo, Brasil con su propuesta de ALCA "light" (acuerdo con bases mínimas sobre el comercio de manufacturas y bienes industrializados), y la Argentina (que condiciona el ingreso a la eliminación de los subsidios agrícolas) (Corigliano, 2005: 1-3).

La lucha contra los subsidios fue otro punto claramente positivo. Argentina se benefició por el cambio del Grupo Cairns⁴⁴ al G 20⁴⁵ en la Conferencia de la OMC en Cancún que Brasil impulsó, al sumar a India China y Sudáfrica, que tenía el objetivo generar un grupo de presión hacia el G 8 junto con estos países.

La estrategia del grupo Cairns era mucho más moderada, ya que se reducía a sostener el tema de los subsidios agrícolas y por el perfil de sus miembros, según Carina Miller, esto le daba seriedad al planteo (Miller, 2000: 207-212)

En cambio, el G22 pudo frenar el acuerdo cerrado sobre los subsidios que tenían Estados Unidos y la Unión Europea para la reunión de Cancún. Esta obstrucción obligó a una revisión de la estrategia de los países desarrollados que siempre lograban postergar el debate. Este nuevo agrupamiento con una actitud más cooperativa logró convertirse en un actor principal para una negociación equilibrada “del impasse agrícola” (Amorin, 2004: 36).

La devaluación del dólar estimuló la recuperación económica desde principios de 2002, gracias a la existencia de capacidad ociosa industrial (sector que aumentó sus exportaciones en un 129% entre 2002 y 2007) y ventajas comparativas en materia agrícola (creció un 137% en el mismo periodo).

En términos generales, el volumen de nuestras exportaciones creció casi un 100% desde el 2002 al año 2007, pasando de 25.650 millones de dólares en esa fecha a casi 50.000 en la última. La balanza comercial siguió siendo positiva, no sólo por la salida de la convertibilidad, sino además por el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, aunque las importaciones registraron un aumento mayor en el último tiempo.⁴⁶

44. Este grupo está formado por Australia, Argentina, Brasil, Bolivia, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay. Era una especie de agrupación de clase media, media-alta de naciones del planeta.

45. Salvo a las ex colonias británicas exportadoras de materias primas de clima templado que eran el núcleo duro del Cairns, el G 22 incorporó a China, Egipto, Ecuador, India, México, Nigeria, Pakistán, Perú y Venezuela. Las sumas y restas entre los dos grupos redundaron en el volumen de este último, ya que concentra el 22 % de la producción agrícola mundial y el 70 % de los trabajadores rurales. Estos fueron los factores que hicieron “la diferencia”, según el Canciller Amorin (Amorin, 2004: 36).

46. En 2007 crecieron cerca de un 19%, frente a un 15% de las exportaciones.



Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, –las principales áreas de comercialización: MERCOSUR, el Sudeste Asiático, el Nafta y la Unión Europea, rondan entre un 12 y un 24%–, nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 37 %, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino.

Esta apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el definido “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria en la percepción oficial, generaron un “círculo virtuoso” que permitió lograr:

el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo. (Fernández de Kirchner; 2008)

Esta estrategia para nuestro comercio exterior permitió asentar la base material de una política exterior autonomista. Aunque también notamos signos de asimetrías en lo que respecta a los productos intercambiados que podrían anunciar un sentido contrario. Para explicar mejor esta situación tomemos dos ejemplos: uno de un mercado tradicional y otro no tradicional.

En el primero de los casos, Europa Occidental fue perdiendo el lugar privilegiado tanto como destino de nuestras exportaciones a lo largo de la segunda mitad del siglo xx, como por su rol de contrapeso frente a Washington. Prueba de ello es que desde los tiempos de Alfonsín, con el fracaso de la famosa “Carta Europea”, podemos observar la fragilidad de esta estrategia. Ella se reflejó cuando los gobiernos europeos, principalmente España⁴⁷, Francia⁴⁸ e Italia, se convirtieron en nuestros principales inversores, y sus ciudadanos en tenedores de bonos de nuestra deuda, aspectos que los

47. Desde la llegada de Rodríguez Zapatero la relación con España ha mejorado, no hay que olvidar que es el principal inversor en el país, aunque los diversos problemas con algunas de ellas, como el caso de Aerolíneas Argentinas, las han tensado intermitentemente.

48. Los franceses, a diferencia de los españoles, optaron por disminuir su presencia en Argentina desde la llegada de Néstor Kirchner al poder, siendo el caso de mayor tensión el ocurrido ante la rescisión del contrato con Suez como administrador de la empresa Aguas Argentinas.

llevan a presionar en los organismos multilaterales de crédito para satisfacer sus intereses, profundizando la asimetría existente.

El caso del crecimiento de los mercados no tradicionales, como China e India, la realización de misiones conjuntas del MERCOSUR han abierto posibilidades de exportar hacia esos países, que han sido continuadas por misiones bilaterales argentinas⁴⁹ Si bien como sostuvimos más arriba, la diversificación de nuestro comercio exterior es importante, no nos es ajena que en algunos casos como el mercado chino las exportaciones con mayor valor agregado están siendo perjudicadas frente a los *commodities*, llevando a otra asimetría (Sevares, 2006: 8).

La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa

Este aspecto fue otro punto importante. El Presidente mantuvo tanto en sus mensajes al parlamento argentino, como en varios foros internacionales, una voz crítica respecto al rol del FMI y reclamó su reforma estructural. Aquí Estados Unidos tuvo un rol esencial de moderador (donde el ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna y el secretario del Tesoro, Paul O'Neill, construyeron las implicancias técnicas de la salida del default) en las negociaciones con los organismos multilaterales de crédito y su posterior cancelación, lo que le permitió además a la administración de Kirchner salir del default con los tenedores de bonos.⁵⁰

Las propuestas del gobierno estuvieron claramente diferenciadas en dos ámbitos: una hacia los tenedores de bonos y otras hacia los organismos multilaterales de crédito.

En la negociación con tenedores particulares de bonos se impulsó una propuesta de pago sustentable sobre la base de reducir los montos y tasas y a la vez, ampliar plazos y vencimientos que concluyó a fines de 2005, y donde países como Alemania, Japón e Italia presentaron sus reparos en

49. Recuérdese que cuando, el Canciller Jorge Taiana fue designado para reemplazar a Bielsa, se encontraba en la India en una de estas misiones.

50. Existen interpretaciones que no coinciden con lo que estamos expresando y señalan que esa actitud es producto de la reducción de costos de la confrontación con la potencia hegemónica, de allí que en la primera visita de Néstor Kirchner a Washington, George W. Bush lo llamase, "el conquistador del FMI" (Escudé, 2004: 19)



el plano bilateral y en todos los lugares posibles (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, el G-8).⁵¹

La estrategia hacia los organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente con el FMI, giró en torno a la cancelación de esa deuda, sin excluir varios momentos de tensión, donde nuestro país utilizó claramente un mecanismo de negociación de costos recíprocos que permitió avances significativos en la materia (López Cópola, Tosi, Verdi, 2003) Además, el gobierno privilegió en la cancelación de esta deuda, más allá de las discusiones en torno a la oportunidad y la forma en la que se adoptó la misma, fue una acción que buscó ampliar los márgenes de maniobra del país, dicho en palabras del propio Presidente:

Hoy podemos decir que el Estado argentino ha ganado autonomía y administra soberanamente las variables de la macroeconomía en la medida que la actual etapa mundial lo permite, con una política económica sólida, ordenada y previsible en un marco institucional estable y democrático. (Kirchner, 2007b)

Pero como fue evidente, la salida del default incrementó la presión de los países donde residen los bonistas que no ingresaron en la propuesta de refinanciación argentina –un 24 % del total–. Esto se observó en las negociaciones para saldar la deuda con el “Club de París”, donde muchos de sus miembros exigieron un acuerdo previo con el Fondo⁵², cosa que el gobierno rechaza. La forma en la que lo expresó el Presidente Kirchner fue muy clara:

Sobre la deuda del Club de París nos dicen: “tienen que hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional para que puedan pagar la deuda con el Club de París”. Nosotros les dijimos: “señores, nosotros somos soberanos; nosotros queremos pagar la deuda del país pero “de acá” que vamos a volver a hacer un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional; bajo ningún sentido, bajo ningún aspecto. (Kirchner; 2007a)

Las señales de esta falta de acuerdo fueron contradictorias, ya que primero, el gobierno argentino logró un acuerdo parcial con España de parte de

51. El rol de moderador de la administración norteamericana fue producto de la convergencia entre la propuesta de pagar del gobierno argentino y la estrategia de Bush de no aportar más a los organismos financieros multilaterales, allí no solo atemperó estas posiciones, sino también la de los cuadros técnicos de dichas entidades que pretendían profundizar sus recetas económicas.

52. Donde además de las discrepancias existentes en torno a los lineamientos de la política económica de la Argentina, se exigía la solución del problema de los *houldout*, aspecto que el gobierno consideró cerrado desde fines de 2005.

la deuda con ese agrupamiento de países; segundo, el resto de los miembros del Club no acordó con tal posibilidad, en donde además de Alemania, Italia y Japón se sumó Estados Unidos⁵³; y, tercero, un grupo financiero francés aceptó, pese a la falta de acuerdo, invertir en la construcción del tren de alta velocidad entre Buenos Aires y Córdoba.

Uno de los motivos por los cuales el gobierno no aceptó este tutelaje fue porque vincula estas recetas con el proceso económico que culminó con la crisis del 2001, las exigencias de reapertura del canje de deuda, y porque alteraría los principios básicos de su modelo económico de desarrollo.

La Cuestión Malvinas

En la propuesta electoral de Néstor Kirchner, el tema de soberanía por Malvinas apareció destacado; se planteó la necesidad de “volver a multilateralizar y a las políticas de alianzas, así como incrementar nuestra permanencia e ingreso en foros internacionales para conseguir apoyos”, además la califica como una cuestión “includicable” para nuestro país (Kirchner y Di Tella, 2003: 210 y Kirchner, 2003).

El día de su asunción, 25 de mayo del año 2003, el Presidente Néstor Kirchner confirmó estos lineamientos al reclamar la soberanía tanto en el ámbito bilateral, como lo hizo en la XXIII Reunión de la Comisión de pesca del Atlántico Sur (2003), y en el ámbito de foros internacionales, ya sea el caso del Comité de Descolonización de las Naciones Unidas, como en otros, en la OEA, o el MERCOSUR.

Pero el gobierno argentino debió enfrentar varios temas, como la renuencia de los isleños de permitir vuelos de bandera nacional hacia las islas, la explotación indiscriminada a través de las licencias de pesca que llevó a la escasez de esos recursos, y otros temas que han entorpecido la relación entre el gobierno argentino y el gobierno del Reino Unido, como la incorporación de las islas como territorio de ultramar dentro de la Constitución de la Unión Europea.

53. En esta etapa del desendeudamiento, como lo hemos señalado, la Argentina no contó con la mediación norteamericana, según Anabella Busso desde febrero de 2005 (Busso, 2006: 12) aunque se hizo visible a partir del fracaso de la Cumbre de Mar del Plata a fines de ese año, lo que, sin lugar a dudas, afectó estas negociaciones.



La reducción de los vuelos en 2007 centró la discusión en la intención del gobierno argentino de que sea una empresa de bandera nacional la que realice vuelos semanales y charteres hacia las islas, deseo que se enfrentara con la rotunda negativa del comité Kelper.

La construcción y posterior instalación del monumento a los caídos en Malvinas en el cementerio de Darwin, que si bien se finalizó en abril del año 2005, aun espera su inauguración.

El Gobierno argentino comunicó al del Reino Unido su decisión de dar por terminada la Declaración referida a exploración y explotación de hidrocarburos en el área sujeta a la disputa de soberanía, como señaló el Canciller Taiana:

El Reino Unido ya no podrá pretender justificar, desde la letra y espíritu del acuerdo, su ilegítimo accionar unilateral en nuestra plataforma continental que llevara a la parálisis, hace ya siete años, a la comisión bilateral creada por el entendimiento. (Taiana, 2007: 35)

La decisión argentina de ponerle fin se basó en las graves divergencias de interpretación sobre la aplicación de este instrumento, que enfrentaron a las partes desde el momento mismo de su celebración.⁵⁴ Este es un signo novedoso, ya que busca reemplazar los términos en los cuales la relación bilateral se mantuvo desde 1990 y tener efectos sobre la seguridad jurídica a las concesiones unilaterales británicas.

Esta decisión argentina generó una respuesta británica no se hizo esperar, ya que por un lado solicitó a la comisión de límites de la plataforma continental su soberanía marítima al este de las islas en disputa y también sobre el continente antártico. Por ello el presidente Kirchner manifestó:

su enérgico rechazo [...] En particular, rechaza la recientemente difundida intención del Reino Unido [...] relativa al límite exterior de la plataforma continental generada a partir de dichos territorios argentinos. (Kirchner, 2007b)

Más allá de esta singularidad, el tratamiento del tema Malvinas hecho por esta gestión se caracteriza por no ceder “en su legítima aspiración de recuperar el ejercicio de esa soberanía por medios pacíficos como lo dis-

54. El gobierno fue aprobando una serie de medidas tendientes a limitar los efectos de esta divergencia en la interpretación, al sancionar normas que prohíben a buques pesqueros y empresas dedicadas a la explotación en el Mar Argentino a quienes posean licencias kelpers.

pone la Constitución Nacional”. Además el Presidente rescató la voluntad de diálogo de nuestro país y también las presentaciones ante las Naciones Unidas. Dijo que nuestra “acción diplomática fue intensa y las acciones revelan que nuestra voluntad negociadora está imbuida de una gran voluntad pacífica”. (Kirchner, 2007a)

En síntesis, la forma de aproximación por la que hemos elegido nos dio la oportunidad de poder establecer ciertas conclusiones sobre la política exterior de Néstor Kirchner.

En primer lugar encontramos una preeminencia de postulados autonomistas y pos autonomistas que influyen en varios niveles de la estrategia de inserción internacional del santacruceño.

Al margen de este problema, muy real y concreto, no se nos escapa que muchas de esas críticas llevaban implícita el cuestionamiento al alejamiento del paradigma de relación especial con Estados Unidos inaugurado en los noventas y que perduró con ajustes hasta la crisis del 2001.

Esto lo observamos en la utilización de una política multilateral que se hizo evidente en toda la agenda del actual gobierno, y se mostró muy adecuada, tanto con aquellos países o regiones privilegiados en nuestra agenda, como los Estados Unidos o la Unión Europea, como así también con aquellos que no lo son tanto. En el primero de esos casos, ubicar los temas de seguridad internacional en el ámbito de Naciones Unidas, ha permitido disimular cierto rechazo a las políticas unilaterales de la administración de Bush, e incluso facilitó el desendeudamiento seguido por Kirchner.⁵⁵

Aquí los rasgos de continuidad con la política de los noventas lo observamos en las OMP y la discusión con Brasil por el CS.

Si bien la política exterior kirchnerista pretendió crear márgenes de maniobra a partir del eje con Brasilia, el acercamiento hacia Caracas afectó las principales líneas de acción de la política exterior argentina.⁵⁶ Creemos que el linkaje buscado con la agenda de seguridad norteamericana por los

55. El gobierno disminuyó la deuda externa argentina, tanto en el ámbito de los organismos multilaterales de crédito, como los de los tenedores privados de bonos, haciendo hincapié en la ganancia de márgenes de maniobra.

56. Uno de los principales problemas de elegir esta asociación como estratégica fue que ambos países no poseen los mismos problemas inserción internacional al proporcional al mercado mundial producto diferenciados como lo son el petróleo en el caso caraqueño y productos agrícola-ganaderos e industriales en el caso argentino.



atentados a la Embajada de Israel y la AMIA funcionó como un límite a la relación con Chávez.⁵⁷ Esta situación nos llevó a preguntarnos si implica un cambio en el rol de moderador que Argentina, conjuntamente con Brasil, habían llevado con respecto al país caribeño, en sintonía con los deseos de Washington.

Por otra parte, si las tensiones entre Buenos Aires y Brasilia hicieron que el giro de la administración kirchnerista tuviera implícita la búsqueda de un nuevo socio estratégico, o simplemente procurase generar algún condicionamiento para llegar a un mejor acuerdo con Lula, constituyendo un trío como recomienda Jaguaribe. Los acercamientos hacia México indicaron que el gobierno optó por la primera de las opciones y no por la segunda.

En el plano del crecimiento y diversificación del comercio exterior, como en la estrategia de desendeudamiento fue donde el gobierno argentino mostró una mayor diferenciación del paradigma económico neoliberal vigente en los centros de poder mundial, aunque es una prolongación de la estrategia iniciada por Lavagna a mediados de 2002.

A pesar que algún analista sostiene la continuidad de la política hacia Malvinas con los años noventa (Cisneros, 2006: 65), nos parece pertinente señalar que la continuidad no esta con ese tiempo sino con las posteriores a Menem (De la Rúa y Duhalde), ya que existió cierta continuidad marcada por el abandono de la política de seducción y el impulso de las negociaciones bilaterales y multilaterales con sus matices particulares.

El triángulo Buenos Aires-Brasilia-Washington esta pasando por múltiples tensiones, y cualquier alteración necesitará, tarde o temprano, de un ajuste que lo refuerce o no, pero allí están en juego no sólo el grado de sintonía entre los grandes ejes de nuestro relacionamiento externo con el mundo, sino la viabilidad de las políticas implementadas.

57. La relación con Chávez fue mostrada como producto del pragmatismo más que de una opción ideológica, para evitar posibles vinculaciones que vayan mas allá de las cuestiones económicas que unen a los dos países.

CAPÍTULO XIX

LA POLÍTICA EXTERIOR DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2010)

Alejandro Simonoff

La llegada de Cristina Fernández de Kirchner al gobierno en diciembre de 2007 nos puso frente a la siguiente pregunta: cuáles fueron los cambios, ajustes y continuidades que la misma podría poseer frente a la anterior gestión de Néstor Kirchner.¹

A pesar de que esta administración no concluyó, lo que implica una dificultad en el análisis, la compararemos con los cinco ejes que hemos identificado para la política exterior de Néstor Kirchner (la política multilateral, la política regional y el MERCOSUR, la estrategia de apertura y diversificación de mercados, las negociaciones en torno a la salida del default y la política por la soberanía de las Islas Malvinas) (Simonoff, 2006) y poder determinar así sus similitudes y diferencias.

La gestión de la presidente Cristina Fernández de Kirchner

Desde el último año de la gestión de su marido, la entonces Senadora Cristina Fernández de Kirchner visitó varios países (Francia, Ecuador, Venezuela, Estados Unidos, Suiza, España y Brasil), situación que llevó a pensar que se estaba perfilando una “notoria” diferencia de su agenda externa

1. Las definiciones de cambio, ajuste y continuidad las tomamos de la sistematización realizada por Bruno Bologna y Anabella Busso de las lecturas de Roberto Russell y Charles Hermann (Bologna y Busso 1994: 35).

(Colonna, 2007). Pero desde su propia historia, nada indicaba un cambio rotundo, como el que se deseaba y anunciaba (Simonoff, 2008b).

A pesar de estos deseos en un primer momento, los rasgos de continuidad con la política exterior de Néstor Kirchner fue evidente, sólo durante el conflicto con el sector agropecuario (marzo de 2008) comenzaron a aparecer signos de ajuste y paralización, y recientemente (desde agosto/septiembre de 2008), producto de la crisis internacional, la política exterior de Cristina Fernández de Kirchner ha ganado en visibilidad.

Estas diversas fases nos permiten resaltar algunas variaciones, producto de la profundización de las virtudes y defectos que caracterizaron a las relaciones de la Argentina con el mundo.

Primera fase: la continuidad

Desde el punto de vista de la política multilateral fue reafirmada por la Presidente, en su discurso de asunción, donde reclamó la reconstrucción del multilateralismo”, ya que: “Un mundo unilateral es un mundo más inseguro, más injusto”. Estableciendo identificaciones como víctima del terrorismo global:

Hemos vivido los argentinos dos veces, en 1992 y 1994, los ataques del terrorismo global. La lucha en la que estamos comprometidos contra ese terrorismo tampoco nos debe llevar a justificar que por temor al terrorismo global incurramos en la violación global de los derechos humanos. (Fernández de Kirchner: 2007)

Estos dos elementos –la crítica implícita hacia la política de Washington y a la vez acercamiento a su agenda de seguridad–, fueron igual a la utilizada por su marido. Si bien en esta relación fue mejorando, desde el punto de mayor alejamiento –la Cumbre de Mar del Plata de 2005–, el foco de tensión estuvo determinado por el desarrollo de la investigación judicial por espionaje en territorio norteamericano, derivada de la causa de “las valijas” de Antonini Wilson, que marcó el ritmo de las relaciones bilaterales.

El otro punto de la política multilateral estuvo relacionada con los derechos humanos especialmente, por la situación vivida por los rehenes de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al respecto anunció “que colaboraremos en la negociación o en lo que podamos hacer en cuanto a lograr la liberación de la ciudadana franco-colombiana Ingrid Betancourt”. Y se declaró convencida:



que hay un derecho humanitario internacional que amerita que pongamos todo el esfuerzo, toda la voluntad posible para no llegar demasiado tarde. Allí estará la Argentina ayudando en todo lo que sea posible para lograr una solución. (Fernández de Kirchner: 2007)

Inmediatamente se puso en funcionamiento una operación humanitaria para liberar a los secuestrados políticos en poder de la FARC. La acción fue coordinada por Venezuela, y formada además de la Argentina, que envió al ex presidente Kirchner, por varios países de la región además de Francia, España y Suiza. Aunque un confuso episodio frustró esta acción a fines de 2007, la que se reinició en enero de 2008, con la liberación de algunos rehenes, entre ellos Clara Rojas.²

Estas operaciones fueron un intento para neutralizar la posible conversión de este conflicto intraestatal, en otro interestatal, promoviendo primero la liberación de rehenes, para después poder avanzar en un proceso de mediación y promoción de una solución pacífica de esta disputa en el mediano plazo.

Desgraciadamente la continuidad de una lógica militar por parte de Bogotá para la resolución del conflicto, llevó a desestabilizar a Estados vecinos a través de la expulsión de refugiados (existen cientos de miles de desplazados colombianos en Ecuador y Venezuela), el cruce fronterizo de movimientos rebeldes, y ocasionalmente fuerzas regulares –como lo fue el suceso acaecido en el límite colombo-ecuatoriano–, y causando la destrucción de las estructuras económicas y políticas legítimas por el comercio ilícito de búsqueda de recursos y armas.

La participación de instrumentos políticos legitimados, informales, como los que aparecieron en un primer momento, o formales, como la OEA, o el Grupo Río que resultaron ser mecanismos aptos para lograr cierta estabilidad en la región.

La política regional y el MERCOSUR fue definida como la prioritaria, el subcontinente “es nuestra casa” y esta definición, para la Presidente:

no significa que nos neguemos al mundo, el MERCOSUR, nuestro espacio al que esperamos que se incorpore a la brevedad Venezuela para cerrar la ecuación energética

2. Aquí la administración continuó con el rol de moderador en los conflictos regionales, como lo hizo durante el mandato anterior, aquí aparece un dato nuevo, uno de los buscadores de la paz, no esta en el bando de Washington, el régimen de Chávez.

de América latina, porque alimentos y energía serán la clave de un futuro que ya está aquí en la puerta, que no es tan lejano. (Fernández de Kirchner, 2007)

Resultó evidente que el eje Brasilia-Buenos Aires fue fundamental para los asuntos regionales. Y esta agenda apareció cruzada por varias problemáticas, el déficit comercial, la integración, la cuestión energética. Para el primero de ellos se plantea

lograr un equilibrio de balanza comercial razonable a través de mayor integración y de mayor grado de complementariedad entre todas las industrias, fundamentalmente, el sector automotriz es el que explica casi el 50 por ciento del déficit de la balanza comercial. (Fernández de Kirchner, 2008a)

La persistencia de los problemas comerciales no impidió avanzar en la profundización de la integración. Y en ese sentido con la visita del presidente Lula Da Silva a Buenos Aires en febrero de 2008, se firmaron acuerdos de cooperación nuclear, satelital, en nanotecnología, la construcción de una central hidroeléctrica en el río Uruguay y un programa de utilización binacional de energías renovables.

La cuestión energética, como vimos estuvo presente en los acuerdos con Brasil. Y además se hicieron extensivos a Bolivia, y a pesar del rechazo brasileño a compensar los déficit de producción del antiplano que afectó la cuota de gas hacia nuestro país, en la reunión de Olivos se acordó la creación de un grupo coordinador integrado por los máximos responsables del área “no solamente para la administración y el uso racional” sino “porque estamos absolutamente interconectados” (Fernández de Kirchner, 2008a).

Por distintos motivos dos cuestiones que aparecieron como problemáticas fueron las relaciones con Caracas y Montevideo. La primera fue definida en términos pragmáticos:

No es una cuestión de simpatías personales o amiguismos políticos. Es, simplemente, un ejercicio de racionalidad para integrar y cerrar definitivamente la ecuación energética en América Latina. (Fernández de Kirchner, 2008)

En referencia a la cuestión de las pasteras de Fray Bentos, la Presidente buscó cerrar el carácter bifronte de esta problemática, ratificando la vía de la Corte de La Haya para la solución del conflicto, y su compromiso de no generar “un solo gesto que profundice las diferencias que tenemos, pero también con la misma sinceridad quiero decirle que esta situación que hoy atravesamos no nos es imputable” (Fernández de Kirchner, 2007). Y al



mismo tiempo le impuso un límite a los assembleístas de Gualeguaychú, ya que sea cual fuere el resultado, la Argentina acatará el fallo.

La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue uno de los ejes sobre los cuales se articuló el “modelo de acumulación de matriz diversificada con inclusión social” que gracias a la participación del Estado, el campo y la industria generaron un “circulo virtuoso” que permitió lograr:

el superávit comercial producto del sesgo claramente exportador del modelo, lo que constituye uno de los pilares básicos que es el de los superávit gemelos, con un tipo de cambio competitivo que ha permitido, precisamente, reposicionar a la Argentina en el mundo. (Fernández de Kirchner, 2008a)

El volumen de nuestras exportaciones creció en los primeros cinco meses de 2008, con respecto al año anterior en un 37%, pasando de 20.292 millones de dólares en ese año a 27.802 en el último. Las importaciones fueron de 15.767 a 22.955, dejando un saldo de la balanza comercial de casi cinco mil millones.

Si bien la balanza comercial sigue siendo positiva, gracias a la salida de la convertibilidad, el aumento de los precios internacionales y los volúmenes exportados, las importaciones registraron un aumento mayor en este período.³

Fue evidente la profundización y diversificación de destinos de nuestras exportaciones, las principales áreas de comercialización: MERCOSUR (22%), Chile y el resto de la ALADI (14%), el Sudeste Asiático y China (11%), el Nafta (10%) y la Unión Europea (20%), nuestras importaciones están menos equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 36,1%, y un creciente aumento de llegada de productos de origen chino, 11,8%.

La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa fue reivindicada por la mandataria, ya que:

decidimos cancelar nuestras deudas con el Fondo Monetario Internacional, precisamente para tener nuestro modelo de acumulación con autonomía razonable en un mundo globalizado. (Fernández de Kirchner, 2007)

Esta política de desendeudamiento parecía encontrarse en sus últimas fases con el anuncio de la cancelación de la deuda con el Club de Paris. En este proceso encontramos por un lado a Alemania y Japón que concentran el

3. La exportaciones aumentaron un 37% frente a un 46% de las importaciones.

45% del total de la deuda de nuestro país con esa asociación, y debido a que tienen una alta concentración de tenedores de bonos *holdout* exigen el visto bueno del FMI que reclamó entre otras cosas, el arreglo de esta situación.

Si bien el gobierno, a través del entonces ministro de Economía, Martín Lousteau, dijo que no considera que la deuda con el Club de París sea un asunto urgente y descartó la solución de la deuda de Argentina con los particulares,⁴ la posible llegada de los demócratas puede ser la fecha límite de esta negociación, ya que estos pueden reinsertar el tema en la agenda, pues están muy vinculados a la American Task Force Argentina (ATFA).⁵

La Cuestión Malvinas continuó con la sintonía de marcar el abandono de la política de seducción de los noventa e intentar impulsar negociaciones bilaterales y multilaterales. En su asunción señaló el hecho de ser un “reclamo irrenunciable e indeclinable” y la denuncia de la existencia de:

una situación de enclave colonial aquí denunciada ante Naciones Unidas y que es hora de volver a cumplir el mandato de esas mismas Naciones Unidas de las que todos formamos parte. (Fernández de Kirchner, 2007)

En su mensaje del 1 Marzo de 2008, además de ratificar el carácter “permanente” de nuestro reclamo, pidió a Gran Bretaña “un acto humanitario” que:

permita a los deudos, a los familiares de los que murieron y están enterrados en Malvinas, poder ir en avión. Es lo único que estamos pidiéndole todos los argentinos al Reino Unido, que permita el vuelo en avión para la inauguración del monumento que ellos mismos, con ayuda privada, han construido en recuerdo a sus deudos. (Fernández de Kirchner, 2007)

En consonancia con ello, el Canciller Taiana se reunió el día 11 de Marzo con los miembros de la Comisión de Familiares de Caídos en Malvinas e Islas del Atlántico Sur. Donde se comprometió a impulsar nuevas gestiones para concretar la inauguración del monumento en Malvinas “dado el carácter humanitario del evento” (Simonoff y otros, 2007).

4. *Diario Hoy*, La Plata, 31 de diciembre de 2007, 6.

5. Lobby que nuclea a los bonistas que se quedaron afuera del canje de deuda y presiona a sus países para que se hagan eco de sus reclamos.



Segunda fase: paralización y ajuste

La decisión del gobierno nacional de cambiar la base tributaria para la renta agrícola extraordinaria⁶, ante los precios externos excesivamente altos, generó por un lado, el rechazo monolítico del núcleo agrícola, y por otro, fracturó bloque productivo.

La sanción por parte del Poder Ejecutivo de la Resolución N° 125/08 ha tenido efectos sobre la base electoral que el gobierno había heredado desde los tiempos de Eduardo Duhalde, donde existió un frente productivo que aglutinó a varias expresiones de los modelos de crecimiento (desde el autárquico a los neodesarrollistas de base industrial y agrícola). Esta ruptura, por el alejamiento de la variante agrícola, y su reposicionamiento con el de matriz financiera (sacándolo de su virtual aislamiento) a la que se sumaron también algunos representantes del autárquico⁷, disminuyó notablemente la estrategia para la consecución de márgenes de maniobra que el gobierno buscó frente al mercado internacional (Simonoff, 2008b).

La lucha contra esta resolución puso de manifiesto el alto grado de convergencia entre los diferentes actores rurales, los cuales tras los años noventa, disminuyeron sus diferencias que ya no radicarón en la posesión de la propiedad de la tierra (aspecto que históricamente los había dividido), sino por la forma de articulación de su producción.

El realineamiento de estos grupos, llevó a retrotraer la discusión sobre el modelo de país que impuso el gobierno, y por ende su inserción con el mundo. Además, la magnitud del conflicto paralizó la acción del gobierno en muchos planos, entre ellos la política exterior, como lo demostró la suspensión de varios compromisos externos de la Primera Mandataria.

La política multilateral, como modo de no confrontación directa con Washington, estuvo marcada por una constante tensión debida a la evolución de la causa en Miami, como lo demostraron las declaraciones del Fiscal del caso y de un testigo que denunciaron a Chávez y al Gobierno

6. Se pasaría de un gravamen de 35% fijo sobre la cotización internacional de la soja y el girasol a un porcentaje variable, más alto. Uno de los aspectos que nos interesa resaltar es que ya no se cuestiona la legitimidad de la medida, como ocurrió con su reinstalación en 2002.

7. Aunque los motivos de estos eran distintos, sus críticas giraron en torno al grado de concentración que la medida produciría. En ese sentido fue muy elocuente la posición del diputado nacional Claudio Lozano.

argentino por intentar silenciar a Antonini Wilson, aspecto que la defensa no negó. Por ello:

la Cancillería emitió un duro comunicado en el que denunció el “uso indebido de una causa con fines políticos subalternos”; además cuestionó que no se haya extraditado a Antonini. La embajada norteamericana, por su parte, ratificó la “independencia de la justicia norteamericana” respecto de su gobierno y afirmó que en Washington siguen “completamente comprometidos con la relación bilateral exitosa” con la Argentina. No obstante, el gobierno norteamericano reconoció que existían “tensiones” en la relación, así lo aseguró el embajador Wayne, aunque destacó que la relación con el país es “muy importante” y se trabajaba para mejorarla. (Simonoff y otros, 2008)

Otro punto que generó rispideces con Estados Unidos fue la decisión del gobierno de Bush de activar, tras 58 años, la IV Flota del Comando Sur, no tanto por sus objetivos declarados (interactuar y entrenar a otras armadas; y luchar contra tráfico ilícito, colaborar con ayuda humanitaria en casos de desastres naturales y mantener las vías económicas de comunicaciones por mar libres y abiertas), sino por los no declarados (establecer el control sobre los recursos naturales y por el surgimiento de regímenes populistas) (Luzzani, 2008).

Pero en realidad esta decisión marcó el intento de Washington para volver a la región, por eso no fue casualidad que Brasilia y Caracas rechazaran la medida, e incluso también nuestro país, el que “dejó en claro su poca simpatía por el patrullaje militar que ha comenzado a hacer en aguas de América Latina y el Caribe la IV Flota”.⁸

Más allá de estos aspectos, existen otros de gran concordancia, igual que en la gestión anterior, como la lucha contra el terrorismo (fundamentalmente por la investigación judicial en la causa de la Embajada de Israel y la AMIA), la defensa de los derechos humanos y la democracia fueron elementos compartidos por ambos países, por lo que llevó al Departamento de Estado de Estados Unidos a considerar que “Argentina cooperó bien y enfrentó muchas de sus debilidades legales e institucionales”, aunque en ese documento se advirtió la presencia de Hezbollah y Hamas en la Triple Frontera (Simonoff y otros, 2008).

La liberación de Ingrid Betancourt por parte del ejército colombiano, pareció reforzar las políticas militaristas del presidente Uribe. Sin embar-

8. *Clarín*, 9 de septiembre de 2008.



go, la ex rehén de las FARC reivindicó la política llevada adelante por los gobiernos Kirchner, al señalar que:

Usted no se imagina la deuda tan grande que tengo hacia ese país (Argentina). Todo lo que hizo en su momento (Néstor) Kirchner por buscar una solución al problema de nosotros los secuestrados. Escuerzo enorme que fue seguido con creces por la presidenta Cristina que no solo acogió esa bandera sino que la llevó más allá y todo el cariño, respeto y el trato especial que le dio a mi madre (Yolanda Pulecio) en los momentos más oscuros⁹

Estas declaraciones afirmaron el rumbo seguido por los gobiernos argentinos desde 2003, la de buscar una salida política a esa crisis.

La política regional y el MERCOSUR estuvieron dominados por la constitución de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Cumbre de Tucumán del MERCOSUR en julio de 2008

La firma en Brasilia el 23 de mayo de 2008 del tratado constitutivo de la UNASUR planteó para la administración de Cristina Fernández varios desafíos. Esta iniciativa, eminentemente sudamericana, condensó una larga aspiración de Itamaraty que había sido vista con cierto recelo por la administración de Néstor Kirchner—quien no asistió a la reunión de Ayacucho de 2004—, en la actualidad no mereció mayores cuestionamientos.¹⁰ Pero por otro lado la creación de este nuevo marco regional, plantea una dificultad adicional, la necesidad de articular las competencias de esta institución con el MERCOSUR, como lo ha señalado acertadamente Félix Peña (2008).

En la reunión de Tucumán de los tres temas que se trataron (la creación de un Código Aduanero Común, el rechazo a la política inmigratoria europea y la eximición del uso de pasaporte para el traslado de habitantes mercosurianos a Ecuador, Perú y Colombia), el primero de ellos vinculó la situación doméstica con la externa.

La intención del gobierno argentino de incorporar las retenciones en el Código Aduanero Común, fue rechazada veladamente por Brasil y abier-

9. *Clarín*, 1 de diciembre de 2008.

10. Un dato adicional a este fue la creación de la Unión Sudamericana de Defensa. Resultó evidente que la política sudamericana brasileña desplazó su centro de gravedad del MERCOSUR al UNASUR, en donde la Argentina pierde peso relativo.

tamente por Uruguay en la reunión de ministros de economía y cancilleres.¹¹

En el plano bilateral, la relevancia otorgada a la relación con Buenos Aires fue demostrada en la segunda visita a Buenos Aires del mandatario brasileño en agosto de 2008 por su nutrida delegación, con casi la mitad de su gabinete y más de trescientos empresarios. Aunque existieron ciertas tensiones entre la relación bilateral, sobre todo con los mecanismo de negociación del comercio internacional, tanto vía MERCOSUR como en la Ronda de Doha.¹² La llegada del presidente venezolano, al finalizar el encuentro, causó cierto malestar en la delegación brasileña.¹³

La decisión del presidente Hugo Chávez de estatizar la empresa SIDOR (Siderúrgica del Orinoco) en manos de la trasnacional Techint generó tensiones en el empresariado argentino, próximo al gobierno argentino, y Caracas. Este grupo tiene fuertes lazos con la Argentina, lo que motivó manifestaciones de malestar con la medida por parte de la Unión Industrial Argentina y la Asociación de Empresarios Argentinos, e incluso la Unión Obrera Metalúrgica.¹⁴

El gobierno argentino apostó al pago por parte de Chávez de una indemnización por tal acto que finalmente culminó con el abono de mil novecientos millones de dólares principios de mayo de 2009, aunque la debilidad demostrada ante la actitud de Caracas y el desacuerdo con esas políticas de nacionalizaciones fue el inicio de una fractura con las corporaciones industriales.¹⁵

El proceso de apertura y diversificación de nuestro comercio exterior fue puesto en duda, como el caso del ex viceministro de Economía de Eduardo Duhalde, Jorge Todesca, quien señaló que por motivo de la Resolución N° 125 se afectarían los pilares del doble superávit (fiscal y del comercio exterior), los cuales “están severamente amenazados por cambios en las

11. El propio Danilo Astori, ministro de finanzas uruguayo, pidió que las retenciones a exportaciones intra-MERCOSUR fueran “reguladas comunitariamente”, es decir que no se apliquen unilateralmente como lo hizo Argentina (Simonoff y otros, 2008).

12. En materia de negociaciones de OMC desde 2007, Argentina y Brasil vienen en distintas sintonías.

13. *Clarín*, 5 de agosto de 2008.

14. *La Nación*, 12 de abril de 2008.

15. Una de estas corporaciones, la Unión Industrial Argentina, tuvo en el último ministro de Economía de Kirchner un representante importante.



condiciones del mercado internacional, sobre los que Argentina tiene nula capacidad de acción” (Todesca, 2008).

Incluso los sectores vinculados al capital financiero alertaron sobre las consecuencias que podría tener esta medida en nuestra política comercial internacional en contra de los subsidios agrícolas de los países desarrollados al:

condenar al proteccionismo de los importadores y, al mismo tiempo, aplicar retenciones a los exportadores supone una contradicción que al resto del mundo no se le pasará por alto. (Cardenas y Cisneros, 2008: 24)

Un párrafo especial merecen las diferencias existentes con Brasil en las negociaciones de la Ronda Doha, generadas por un lado la flexibilización de la postura brasileña en cuanto a la protección industrial para los países en desarrollo y el endurecimiento de la postura Argentina, en conjunto con India y China, en la materia. Esta falta de acuerdo llevó al fracaso de las negociaciones. El Canciller Amorim recibió numerosas críticas sobre su actuación, a lo que respondió que “sabía que había diferencias, pero pensé que lo que era bueno para Brasil sería bueno para la Argentina”. Luego afirmó que su país “no podía quedar totalmente rehén” de la postura de Buenos Aires, contradiciéndose también cuando comentó que el MERCOSUR tenía que “hablar con una voz común” (Simonoff y otros, 2008).

En lo referido a la estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa, existió un cambio en la función de soporte financiero que Chávez ha cumplido para las administraciones kirchneristas. Su eficacia ha sido puesta en duda, no solo por las elevadas tasas de interés que se cobran, sino sobre todo, por la liquidación rápida de los bonos adquiridos que afectaron su cotización y perjudicaron la nota internacional del país, lo que obligó al gobierno argentino a cambiar los parámetros de la política de desendeudamiento seguida hasta ese momento.¹⁶

Esta alteración incidió de manera decisiva sobre el futuro del modelo de inserción, ya que existe una pérdida de la capacidad de maniobra, de legitimidad y cambios con respecto a cómo enfrentar el endeudamiento, y no precisamente en el mejor momento de la economía global.

16. Los anuncios del gobierno de saldar su deuda con el Club de París y atender la situación de los bonistas *holdout* marcan un cambio sustancial, sobre todo si se tiene en cuenta que para estos últimos las opciones estaban cerradas.

La Cuestión Malvinas sufrió un primer revés en esta etapa con la suspensión de la visita de la Presidente a Londres en el marco de la reunión de gobiernos progresistas, de orientación socialdemócrata, donde tenía por objeto iniciar conversaciones bilaterales.

Dentro de esta temática en esta etapa el gobierno salió al cruce de las críticas que había recibido por la concreción final de los estudios necesarios para presentar ante el organismo técnico internacional correspondiente, creado por la CONVEMAR, para la delimitación definitiva de la plataforma continental argentina y su extensión a 350 millas. En el comunicado de prensa se rechazaron esas opiniones y se confirmó la próxima presentación de dicho informe con la inclusión, en el mismo, del sector Antártico Argentino, como así también al territorio de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur, por ser parte integrante del territorio nacional argentino.¹⁷

Tercera fase: ¿profundización del cambio?

Mientras en la anterior fase analizada, nuestra política exterior estuvo prácticamente paralizada por la puja con el sector agropecuario, aquí la administración de Cristina Fernández ha ganado en visibilidad. Los viajes fueron indicativos de lo que parecía una promesa abandonada por esta gestión, una mayor conexión con el mundo. En ellos se contactó no solo con los socios tradicionales del gobierno en el plano regional (Brasil y Venezuela), existieron otros con la intención de revitalizar las relaciones, como en el caso de Cuba, e incluso a Estados Unidos y el Reino Unido, con motivo de la crisis global a la reunión del G20 financiero, y también existen visitas exploratorias, por sus potencialidades económicas y políticas, como puede interpretarse las visitas a Moscú y al Magreb.

Las relaciones con Estados Unidos se encontraba en un impasse desde la última fase de la administración republicana –por cuestiones como el escándalo de las valijas de Antonini Wilson, los bonistas *houldout* y las demandas de empresas norteamericanas ante el CIADI–, con la llegada del demócrata Barak Obama se podría pensar en un nuevo rumbo. Sobre

17. Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Información para la prensa N° 109/08, Buenos Aires, 15 de abril de 2008.



todo podría permitir una mayor vinculación entre las agendas en el plano multilateral.

Los demócratas han tenido históricamente un planteo más multilateralista, lo que le convendría a Argentina y a toda Latinoamérica.¹⁸ En sintonía con ello, en declaraciones previas a su asunción, Barak Obama señaló que el rol de su país en el hemisferio es “solo un vecino más” y “no debemos dictar política”. Una muestra del nuevo estilo fue la participación en la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago (Obama, 2009).

Esto sonó muy auspicioso, igualmente que el rescate de países como Brasil, México y Chile como interlocutores validos aunque no resultó extraña, ya que por diversos temas (seguridad, migraciones, narcotráfico y libre comercio) ya ocupaban un lugar en su agenda.

Las medidas de flexibilización del bloqueo a Cuba, permitiendo los viajes y el envío de remesas, y el levantamiento de la restricción del ingreso de La Habana en la OEA, fueron el indicio del final de los últimos vestigios de la Guerra Fría en esta parte del mundo.

Con respecto a la crisis financiera, la nueva administración se mostró más predispuesta a resolver la situación trabajando en conjunto con el G20 financiero que unilateralmente como lo era en los tiempos de Bush.

En términos económicos, para nuestro país la agenda puede complicarse, por un aumento del proteccionismo agrícola, lo que tensionará las negociaciones en la OMC, como en términos financieros, ya que los demócratas tienen fuertes vínculos con el lobby de los bonistas *holdout*, aspecto que podría complicar la estrategia de “desendeudamiento” seguida por el gobierno argentino.¹⁹

En la reunión con la Presidente de Chile, Michelle Bachelet, se analizaron la crisis financiera mundial y su impacto en la región, además de la reunión del UNASUR para fin de año. La mandataria chilena admitió la existencia de un competidor para Néstor Kirchner a la Secretaria General de

18. Lo que resultó preocupante es la caracterización del gobierno venezolano como “una fuerza que ha impedido el progreso en la región”, esperemos que no sea el prólogo de un mayor intervencionismo que contraria aquellas ideas señaladas.

19. Al respecto fue muy ilustrativa la posición de la Secretaria de Estado Hillary Clinton quien señaló: “El bienestar de los inversores estadounidenses en Argentina es una prioridad importante para el Departamento de Estado. Continuaremos urgiendo al gobierno de Argentina para [que] cumpla con sus compromisos y normalice sus relaciones con todos los acreedores e inversores”. (*Clarín*, 24 de mayo de 2009: 8)

dicho organismo sudamericano. Existió oposición del gobierno uruguayo y peruano que impidieron la postulación del argentino para el cargo, avalado por Correa de Ecuador y Chávez de Venezuela. En la reunión de Costa do Sauipe en diciembre de 2008, el gobierno uruguayo insistió en su veto a la candidatura de Kirchner para el UNASUR, amenazando con abandonar el bloque, lo que aplazó la elección de dicha candidatura.

Los graves hechos de violencia que tuvieron lugar entre el gobierno y los grupos sesecionistas, la Argentina, juntamente con Brasil, declaró el apoyo a Evo Morales y criticó la injerencia extranjera. Producto de esta crisis, se realizó una reunión extraordinaria de Presidentes de la UNASUR en septiembre de 2009, para tratar la situación del país del altiplano, en donde se declaró que los gobiernos de la región “no reconocerán y rechazarán cualquier situación que implique un intento de golpe civil”.²⁰

La política regional y el MERCOSUR estuvieron signados por la crisis económica internacional. Tanto los países desarrollados como los emergentes sufrieron los embates de la crisis. Claramente, la dinámica entre los países latinoamericanos resultó alterada por esta situación, a tal punto que las discusiones más importantes dentro del MERCOSUR, como en el UNASUR, estuvieron estrechamente relacionadas con la necesidad de coordinación económica. Asimismo, la relación de nuestro país con Brasil se caracterizó por una insistente puja por definir las políticas para proteger a cada país de los embates.²¹

El eje Brasilia-Buenos Aires no venía pasando por su mejor momento, y la crisis impactó en varios niveles, como la decisión de devaluar al real en más de un 30%, la toma de medidas proteccionistas por parte de Buenos Aires, los cambios en las discusiones en torno a la OMC, etcétera. Todos estos problemas pusieron a la relación estratégica muy por debajo de las expectativas iniciales que se pusieron en ella.

La tensión entre Caracas y las corporaciones industriales argentinas se incrementó a raíz de una nueva oleada estatizadota del régimen de Chávez,

20. *Clarín*, 16 de septiembre de 2008, página 27.

21. Fue evidente que el MERCOSUR no pudo unir las posiciones de sus integrantes. Una vez más, las diferencias de políticas, no ya sólo con los socios menores sino entre los mayores no permitieron una acción coordinada ante la crisis. Esto mismo pudo decirse de las posturas asumidas con respecto a las reuniones del G-20 financiero y de la Ronda Doha de la OMC.



quines exigieron al gobierno argentino frenar el ingreso de Venezuela al MERCOSUR.²²

La apertura y diversificación de nuestro comercio exterior también estuvo determinado por la crisis internacional. El gobierno que en un principio subestimó sus efectos, debido al doble superávit existente –presupuestario y del comercio internacional–, como por la escasa influencia de las inversiones extranjeras en el crecimiento argentino. Pero su avance, demostró que ningún sector del planeta, ni ninguna actividad fueran a quedar exentas, aunque sus efectos fueran variables. Si bien es cierto que la disminución de los flujos de inversiones no afectarían inmediatamente a la economía argentina, existen otros puntos del modelo de acumulación diversificado que podrían estar en peligro como los superávit gemelos, tanto por la caída del precio de los *commodities*, que impactaron directamente en las actividades agrícolas, como la baja de la demanda de vehículos exportables, sobre todo desde Brasil, que redujeron tanto a las arcas fiscales como al saldo favorable de la balanza comercial.

No debemos obviar cierto desplazamiento entre la percepción inicial de la crisis, cuando la Mandataria señaló en el mes de septiembre de 2008 en Nueva York “no necesitamos un plan b”, expresando la creencia de cierta inmunidad a los efectos de ella (Fernández de Kirchner, 2008b), a los planteos que encontramos en su mensaje de apertura del Congreso Nacional en 2009, donde éstos ya se apreciaron (Fernández de Kirchner, 2009)²³.

La debacle global dinamizó la política exterior argentina, ya que tanto la Presidente como el Canciller, Jorge Taiana, se mostraron muy activos tanto en las reuniones preparatorias como para la cumbre que reunió a las principales economías desarrolladas y emergentes en Washington en noviembre de 2008.

Con respecto al comercio internacional, si bien en su mensaje de marzo de 2009 la Primera Mandataria utilizó los datos de fin de 2008, donde no se

22. La decisión de expropiar cinco empresas vinculadas a la siderúrgica, tres de ellas de la multinacional Techint (TAVSA, Matesi y Comsigua), ha ocasionado un enfrentamiento con el gobierno argentino, el cual se limitó a reclamar el pago de una indemnización justa, fracturando la alianza existente con los grupos empresariales más importantes del país.

23. En ese discurso la Presidente señaló las medidas adoptadas tendientes a dinamizar el mercado interno a partir de la promoción de ventas de diversos productos y la creación de ciertas medidas proteccionistas. Mientras tanto, el mercado externo se fue complicado por lo ya explicado.

evidenciaba de manera notoria los efectos de la crisis sobre nuestro comercio exterior, estos datos en enero y febrero mostraron fuerte caída por la menor capacidad de compra de importadores de productos argentinos, como el caso de Brasil, y la baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios, alterando el crecimiento espectacular que se venía dando desde 2002.

En su viaje con motivo a Estados Unidos a la Cumbre del G20²⁴, en noviembre, la presidente Cristina Fernández se reunió con la ex Secretaria de Estado Madeleine Albright –representante del presidente electo Barak Obama–, y el Senador demócrata Christopher Dodd para iniciar los contactos con la futura administración demócrata y para que pudieran reimpulsar la relación bilateral. La posición argentina en el conclave giró en torno a las reformas de las instituciones financieras internacionales y que los paquetes de ayuda deben ser utilizados no solo para estabilizar los mercados financieros, sino también para incrementar las inversiones en infraestructuras. Como resultado de la misma, si bien los aspectos referidos a los organismos multilaterales los países emergentes reclamaron una mayor participación, se exigió transparentar el sistema financiero internacional, vigilar a las calificadoras de riesgo, pero también evitar la instrumentación de medidas proteccionistas.²⁵

El volumen de nuestras exportaciones se redujo en los primeros cuatro meses de 2009, con respecto al año anterior en un 22%, pasando de 21.861 millones de dólares en el año anterior a 16.951 en el último. Las importaciones fueron de 17.778 a 11.096, aunque el saldo de la balanza comercial superó los cinco mil ochocientos millones.

Se continuó con la estructura diversificada de nuestras exportaciones, las principales áreas de comercialización: MERCOSUR (22%), Chile y el resto de la ALADI (17%), el Sudeste Asiático y China (16%), el Nafta (9%) y la Unión Europea (18%), nuestras importaciones siguen poco equilibradas, con una preeminencia del MERCOSUR en casi un 34%, y un creciente aumento de llegada de productos asiáticos, 21%.

24. Agrupación formada con motivo de la crisis de 1999 por Estados Unidos, Canadá, Francia, Reino Unido, Alemania, Italia, Japón, España (en representación de la Unión Europea), Federación Rusa, China, Corea del Sur, Indonesia, Australia, Arabia Saudita, India Sudáfrica, Turquía, México, Brasil y la Argentina.

25. *Clarín*, 16 de noviembre de 2008, páginas 22-23.



La estrategia para la salida del default y el pago de la deuda externa sufrió cambios desde el periodo anterior, los altos costos de reposar la financiación en Caracas, ya había obligado al gobierno a lanzar una oferta para el pago de la deuda con el Club de París y a los bonistas *holdout*, aunque por la crisis este proceso se mantuvo en suspenso. Y por ese motivo, no resultó extraño que la administración de Cristina Fernández de Kirchner buscara el retorno al FMI, para tener una opción de último recurso de financiación, aunque pretendió que esta fuese “sin condicionamiento” produciendo un nuevo giro en esta materia.

De la reunión del G20 en Londres de abril de 2009 bajo el lema “Trabajo, Estabilidad y Crecimiento” se tomaron medidas tendientes a modificar el sistema económico global: triplicar el dinero del FMI para ayuda a países en riesgo; establecer mayores controles para los *hegde funds* y normas que impidan la formación de activos tóxicos; se acordaron limitar a los paraísos fiscales; la redacción de las nuevas normas están a cargo de un Consejo de Estabilidad Financiera; y, una mayor supervisión para las agencias de calificadoras de riesgo.²⁶

Uno de los interrogantes de los resultados de esta Cumbre fue la definición de como serán las relaciones con el FMI, ya que no se suspendieron las misiones previas (cosa que el gobierno argentino rechaza); la Argentina no calificaría para la nueva línea de créditos²⁷, y; el dato relativamente positivo fue el aumento de las reservas por la emisión de Descuentos Especiales de Giro (DEG), por unos dos mil quinientos millones de dólares, aunque su venta implica una pérdida del poder relativo de nuestro país en el Organismo.²⁸

En el marco de la Cuestión Malvinas, el Canciller Taiana anunció la decisión de reclamar la extensión a 350 millas de nuestra soberanía marítima en la Comisión de Límites que depende de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y objetara cualquier presentación británica que involucre a las Islas Malvinas y el Sector Antártico Argentino, ante la posibilidad de que Londres analice hacer un reclamo en ese sentido.

26. IECO, Suplemento Económico de *Clarín*, 5 de abril de 2009, página 3.

27. En el caso de México no obtuvo la precalificación de su política económica por parte del Organismo. (IECO, 3 de mayo de 2009: 5)

28. Estos podrían ser comprados por China, tal vez el transfondo del acuerdo de ayuda firmado en marzo de 2009 entre los bancos centrales de ambos países.

En un paso más hacia la autonomía de los isleños, el gobierno de Gordon Brown promovió la sanción de una nueva constitución para los kelpers. Su entrada en vigencia originó una protesta por parte del gobierno argentino, el cual anunció que denunciará ante la comunidad internacional la “flagrante violación de la soberanía argentina y el derecho internacional”.²⁹ Este hecho se suma al fracaso argentino en el Comité de Descolonización de la ONU, cuando nuestro país impulsó que ese organismo desconociera el derecho a la autodeterminación de los habitantes de Malvinas.

En síntesis, de la observación empírica por el relevamiento parcial que hemos realizado, llegamos a las siguientes conclusiones.

Si bien en un principio pudimos observar la existencia cierto ajuste, entendiéndolo como las variaciones de la intensidad del esfuerzo y las adecuaciones de los objetivos de las vinculaciones externas, marcado por la impronta personal y el estado de las fuerzas internacionales. Aunque en la primera fase fue más preciso hablar de la continuidad de determinados criterios básicos para su diseño y ejecución.

La crisis local, generada por el conflicto con el campo, tiene efecto en la sustentabilidad de la política exterior implementada, tanto por la ruptura del frente social que aglutinó el kirchnerismo, como frente a la búsqueda de mayores márgenes de maniobra en el sistema internacional.

En cuanto a la crisis global esta se manifestó en la caída del comercio exterior, aunque todavía presentó un carácter equilibrado. Si bien fue cierta la disminución de los flujos de inversiones que podría no afectar inmediatamente a la economía argentina, ya que el crecimiento se sostuvo casi exclusivamente por recursos internos, la relación con el capital extranjero se torna complicada.³⁰ El punto crítico resultó la relación con los organismos multilaterales de crédito, los cuales han visto reforzada su posición, en un marco de una mayor debilidad de Argentina.

En cuanto a la política multilateral, esencialmente utilizada para mediatizar la relación asimétrica con Washington, se ha mostrado menos eficaz que durante la gestión de Néstor Kirchner, básicamente por la causa de Antonini Wilson, incluso a pesar de la mayor compatibilidad de

29. *Clarín*, 7 de noviembre de 2008, página 12.

30. Como ejemplo, puede mencionarse la preocupación ibérica por la negociación en torno a la reestatizaciones en Aerolíneas Argentinas el sistema privado de Jubilaciones (BBVA y grupo Santander) y el temor por la continuidad de la argentinización de Repsol-YPF.



agendas con la llegada de la administración demócrata. En el plano del desendeudamiento, las señales emitidas desde el Departamento de Estado y el Congreso norteamericano hacen pensar que en ese país no cumpliría las mismas funciones de moderador que tuvo hasta 2005.

En el plano regional la multilateralidad esta marcada por el cambio de centro gravitatorio de Brasil que ha centrado su política regional hacia el UNASUR, donde Argentina posee un menor poder relativo, lo que afectó otros campos como el comercial a nivel global, del MERCOSUR y el bilateral. A esto hubo que sumarle la redefinición del rol de Venezuela esta siendo redefinido, por la insuficiencia como financista y las tensiones generadas con grupos aliados hasta ahora del gobierno, como la UIA, que podrían restar legitimidad a las políticas impulsadas.

La estrategia hacia Malvinas se ha mostrado sin cambios, aunque cabe notar dos cuestiones: una, la mayor autonomía de los kelpers gracias a la nueva constitución, sumado al fracaso argentino en las Naciones Unidas para limitar su autodeterminación, como lado negativo, y las condiciones que emergieron de las presentaciones realizadas en el marco de la Convención de los Derechos del Mar por los límites de nuestra plataforma continental, como positivo.

Aunque no observamos entre ambas administraciones la existencia de un cambio, entendiéndolo como el abandono o reemplazo de uno o más de los criterios ordenadores de la política exterior, lo que resultó evidente que ésta cuenta con menos márgenes externos e internos y que por ello se perciben ajustes que de profundizarse podrían desnaturalizar el lineamiento general proclamado.

EPÍLOGO

Alejandro Simonoff

Al cerrar nuestro libro sobre los doscientos años de relaciones de la Argentina con el mundo hemos sido conscientes de que estas aún continúan, aunque el bicentenario fue un límite poderoso para recorrer y evaluar nuestra política exterior. Ésta es un proceso inacabado y por lo tanto abierto hacia el futuro.

Esta apertura hacia del devenir también promovió nuevas lecturas hacia el pasado, en donde el diálogo entre diversas perspectivas teóricas y los sucesos, le otorgaron nuevas formas de mirarlos y comprenderlos.

Fue por eso que las diversas conceptualizaciones teóricas aportaron, desde la construcción disciplinar en los años sesenta de la mano de Juan Carlos Puig, percepciones que redefinieron a los sucesos constantemente, por eso fue un proceso que no cristalizó. Pero producto de una ambigüedad ineludible para la política exterior: al ser ésta al mismo tiempo el objeto de estudio y el campo disciplinar, lo que nos puso en un territorio cenagoso. Estas dificultades no impidieron buscar una explicación estructural, analizando la política exterior no como una simple sumatoria de particularidades, sino verla como una articulación entre múltiples niveles de acción, en donde se priorizaron aquellas cuestiones relevantes que permitieron describir el más amplio panorama posible.

Pero esta ambigüedad conceptual poseyó un lado negativo, al confundir el objeto con las perspectivas de análisis, más allá de las complicaciones objetivas los distintos modelos interpretativos optaron por señalar la ausencia

de una política exterior, cuando en realidad se trató de una proliferación de modelos de inserción que pujaron entre ellos.

Al primer momento paradigmático, el autonomismo *puigiano* de inspiración nacionalista y reformista, le sucedieron las explicaciones cepalinas de Mario Rapoport, el modelo realista periférico de Carlos Escudé de inspiración neoconservadora, las variantes neo institucionalistas de sesgo neoliberal de Roberto Russell y Juan Gabriel Tokatlián, y las lecturas pos autonomistas de Guillermo Figari y Luis Dallanegra Pedraza.

Esta saludable variedad teórica contribuyeron a afirmar una percepción de la política exterior como un proceso errático y contradictorio, aunque existieron tres núcleos claramente definidos para la historia de nuestra política exterior. La tradicional, denominada también de dependencia racionalizada, o las relaciones exteriores de la Argentina consolidada, o de relación especial con Gran Bretaña cuyo núcleo duro fue la victoria del Estado Nación oligárquico que consolidó el modelo agroexportador y la formación de una alianza económica y política con Inglaterra que estableció determinadas acciones en las relaciones con el mundo.

El segundo momento donde aparecieron nuevos modos de relacionamiento, la etapa de preeminencia de la autonomía heterodoxa, Argentina subordinada, o del modelo globalista, aquí no existió el mismo consenso que en el anterior núcleo, por eso la inestabilidad, producto de la puja política (interna, entre las facciones peronistas y antiperonistas, y otra externa, comunistas y anticomunistas), y económica (entre los sectores agrícolas e industriales), que se vio potenciada por la relación con Washington en el marco de la Guerra Fría (donde el populismo era percibido como una escala previa al dominio soviético).

Y finalmente el núcleo reciente donde la estabilidad política, producto de la restauración democrática tras la guerra de Malvinas, alejó una de las variables del modelo anterior, y tuvo que construir una forma de relación más cooperativa con Estados Unidos y también por el acercamiento a Brasil, fue la Argentina posmoderna, o del modelo de aquiescencia pragmática, o pos autonomista.

Las divergencias estuvieron marcadas por los diversos acentos puestos en los elementos que distinguen a cada uno (la subordinación a la potencia hegemónica, la institucionalización de un sistema universal, la búsqueda



de márgenes de maniobra, o el modelo económico vigente) que llevaron a determinar diversos límites temporales de acuerdo a cada perspectiva.

En esta complejidad fue que pretendimos darles un sentido a los sucesos recabados aquí: el dar cuenta de cómo fue el proceso y las tensiones interpretativas que poseyeron desde la mayor amplitud posible y que pueden ser pensados y escritos de otros modos del que presentamos aquí.

La Argentina enfrentó, enfrenta y enfrentará muchos desafíos a la hora de vincularse con el mundo, y ninguna de las opciones fue, es, ni será sencilla de concretar. Pero con esto no queremos decir que cualquiera de las opciones fuesen neutrales o ingenuas, aunque afirmamos que existen aspectos que fueron ineludibles para pensar la política exterior argentina: su carácter periférico y el hecho de ser una potencia intermedia.

Fue evidente que entre las visiones existió un abismo muy profundo y que, lejos de aclarar, muchos de estos análisis y descripciones entorpecieron. Por ese motivo fue que de todas las opciones posibles nos inclinamos por la búsqueda de márgenes de maniobra, ya que las características señaladas por Puig siguen vigentes (la construcción de un modelo que puede no cumplir con las expectativas metropolitanas, no entorpecer sus lineamientos estratégicos y separar los intereses del bloque de los de la potencia). Pero esta afirmación, no la hicimos como un recuerdo nostálgico de los setenta, sino con los aprendizajes e innovaciones que impactaron en este pensamiento autonomista, o debiéramos decir correctamente, pos autonomista: no caer en la confusión de asimilar a regimenes sustancialmente diferentes bajo un mismo techo, y no llegar a que la determinación de intereses entre la potencia hegemónica y del bloque llevó a priorizar la una confrontación de la nación periférica con la Metrópoli (Rapoport, 1990).

Por otro lado, el paradigma autonomista no pudo evitar los efectos de las transformaciones ocurridas en el Sistema Internacional por la crisis de 1973, y por las cuales el Estado-Nación vio afectadas sus capacidades. Éste no desapareció, sino que siguió siendo el actor principal, aunque ya no fue el único. Las compañías transnacionales, el capital financiero internacional, los organismos internacionales, entre otros socavaron las reglas del juego del sistema westfaliano.

Esta debilidad llevó a algunos a proponer: o el seguidismo a la potencia hegemónica que llevó a confundir nuestros intereses con los de ella; o resignar márgenes de maniobra en función de un modelo consensual global

siempre inestable y asimétrico. Si bien estas percepciones más reciente pusieron al sistema internacional, sobre el interno, no pareció razonable pasar a un segundo plano a la autonomía. Sabemos que ella no podría redefinirse como en los sesenta o setenta porque el mundo cambió, pero una cosa fue redefinirla y otra hacerla desaparecer. Hay que rescatar sus fundamentos originarios, ya que no fueron un absoluto, sino que se definieron por su relación dialéctica con la inserción, lo que lo separó del aislacionismo.¹

Las respuestas a los dilemas de nuestro relacionamiento externo no los encontraremos en la adopción de fórmulas neoconservadores y neoliberales que perpetúan la asimetría, con ilusiones y mitos sobre el sistema internacional, sino en la adopción de conceptos que implicasen la búsqueda de capacidades que mejoren la construcción de una auténtica autonomía, alejada de estas dos versiones, como del aventurerismo aislacionista, que permitirá a la Argentina conseguir una inserción favorable a nuestros intereses y por lo tanto viable a lo largo del tiempo.

1. Estos términos claramente separados en la teoría de Puig (1984, I: 79), no fue comprendida ni por los occidentalistas y se siguen observando en la actualidad (Corigliano, 2008, 9), ya que no discernen entre la autonomía heterodoxa y la secesionista.



GLOSARIO¹

Aquiescencia Pragmática: modelo interpretativo de nuestra política exterior, definido por Russell y Tokatlian, como aquél que se inició en los años noventa del siglo xx hasta diciembre de 2001. La aquiescencia es un tipo de conducta que se caracteriza por la conformidad autoimpuesta por parte del Estado, cuando ante la falta de alternativas realistas se adopta una política exterior subordinada a un actor externo.

En este período el interés nacional fue definido en términos de desarrollo económico y en consecuencia el modelo de inserción seguido por el gobierno de Argentina, tuvo a Brasil y a Estados Unidos como principales protagonistas: Brasil fue visto instrumentalmente como una contraparte funcional en términos económicos y disfuncional en términos políticos dado que el vínculo estaba subordinado a la relación con Washington; mientras que EEUU fue racionalizado como el referente del “alineamiento estratégico”, siendo la piedra angular de la política exterior argentina.

Argentina Consolidada: etapa histórica definida por Cisneros y Escudé en la cual el Estado Nacional finalizó su construcción (1880-1942). Es el punto de inicio de la política exterior tradicional, es decir, política exterior y mercados, iniciándose el proceso de modernización al ingresar a la división internacional del trabajo siendo subsidiarias de materias primas, para pasar luego a las políticas de consolidación territorial y equilibrios de poder.

1. Este apartado fue realizado por Florencia Guerrina y Valeria Lejido, la Licenciada Lucia Munafo y el Licenciado Ezequiel Parma.

Argentina Embrionaria: período histórico definido por Escudé y Cisneros, quienes aluden a los problemas de la construcción del Estado-Nación (1806-1880) que sin haberse conformado del todo y sin legitimidad, en donde las relaciones exteriores se debían principalmente a estímulos exteriores.

Argentina Postmoderna: es la última etapa definida por Cisneros y Escudé en su obra Historia General de las Relaciones Internacionales Argentinas (1989-2001). Es considerada una etapa refundacional de una nueva generación del ochenta, debemos enmarcarla en el fin de la Guerra Fría, donde el Estado, debe renunciar a las confrontaciones del pasado y a el régimen democrático y las políticas de mercado.

Argentina Subordinada: etapa histórica de factura escudeana, marcada por el ascenso de los Estados Unidos al poder mundial. El nuevo esquema de inserción internacional estuvo determinado por la confrontación de nuestro país con Washington y en donde, producto de esto, la Argentina ingresó en un periodo de declinación.

Autonomía Heterodoxa: modelo pugiano en el cual un Estado Periférico acepta la conducción estratégica del bloque, pero existen tres aspectos que lo diferencian de la Dependencia Racionalizada: 1. el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; 2. en que las relaciones internacionales del país periférico no sean globalmente estratégicas; y, 3. separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. Podría decirse que básicamente, este modelo privilegia la autonomía del Estado sobre la inserción aunque ésta se mantiene en una relación dialéctica con la inserción.

Autonomía Relacional: las nuevas circunstancias mundiales (globalización y fin de la guerra Fría) y de Sudamérica (democratización e integración regional o sub-regional), llevaron a Russell y Tokatlián a reevaluar el concepto de autonomía, y favorece el tránsito de una autonomía que se define por contraste (tradicionalmente evaluada por el mayor o menor nivel de oposición a las preferencias dominantes) a una que se construye con otros.

Así, debe entenderse la “autonomía relacional” como la capacidad y disposición de los estados para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para controlar conjuntamente procesos que se producen dentro y más allá de sus fronteras



Autonomía Secesionista: categoría elaborada por Juan Carlos Puig en la cual el país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli. Aquí se observa la pérdida del carácter dialectico de la autonomía, al poner a este objetivo del Estado-Nación, más allá de sus recursos nacionales y aislándose del sistema internacional. Por esos motivos, ésta no era para Puig, una etapa recomendable, ya que puede derivar en una situación absolutamente contraria a la deseada.

Bilateralismo Profundizado: definimos de esta manera al período histórico que comprende los años 1930 a 1946, caracterizado básicamente, por la predilección de Argentina por Gran Bretaña como opción para su inserción internacional y como medio para frenar el avance económico norteamericano en nuestro país, en un contexto signado por la crisis mundial de 1929 y el cambio hegemónico del poder mundial.

La profundización de nuestra relación bilateral con Gran Bretaña tuvo su mayor expresión a través de la firma del Pacto Roca-Runciman el 1° de mayo de 1933, por el cual Argentina abandonaba el libre cambio para pasar a la reciprocidad. Dicho pacto, significó también el rechazo a otras opciones de inserción para nuestro país que planteaban desde la afiliación a la esfera de influencia norteamericana, vínculos con Alemania hasta una postura autónoma pregonada por miembros de FORJA.

Dependencia Para-Colonial: esta categoría fue definida por Puig como la fase en la cual el Estado posee formalmente el gobierno soberano y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernamental y de la estructura del poder real de otro Estado.

Dependencia Racionalizada o Dependencia Nacional: para Puig en este modelo los grupos que detentan el poder real racionalizan la dependencia y, por tanto, se fijan fines propios que pueden llegar a conformar un proyecto nacional compartido globalmente en sus rasgos esenciales por la potencia hegemónica. A diferencia de la dependencia paracoloniales es que existe un proyecto nacional en el que los grupos que detentan el poder “se impusieron algunos límites a la influencia, en principio determinante de la potencia imperial. Cualquier avance sobre dichos límites implica el desafío y la contestación”.

En nuestro país, este modelo tiene su apogeo en el siglo XIX, promoviendo una serie de “tendencias profundas” en la política exterior: 1. *Afiliación a la*

esfera de influencia británica: caracterizada por la optimización de lo económico y el establecimiento de algunas limitaciones políticas; 2. *Oposición a los Estados Unidos*: producto de la escasa importancia económica de la relación, que a veces llegó al enfrentamiento; 3. *Aislamiento de América Latina*: aunque se mantenían a veces relaciones estrechas desde lo diplomático, lo cultural y lo político, existía cierto rechazo a crear asociaciones permanentes; 4. *Debilidad Territorial*: existe poca preocupación por conservar territorios que estuvieran fuera del proyecto agroexportador.

Estado Parasitario: definición de Carlos Escudé a un Estado fallido que carecería de la capacidad para instrumentar estrategias externas y de pensar en función de los intereses de largo plazo. La debilidad del Estado se debe a que éste está sujeto a grupos de presión que priorizan sus intereses en la política interna y en consecuencia la política exterior se convierte en un instrumento de esos imperativos.

Paradigma Globalista: a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, Russell y Tokatlián encuentran una nueva realidad externa e interna signada por las polaridades Este-Oeste, Norte-Sur, y la necesidad del país de poner en marcha una nueva estrategia de desarrollo configuraron un nuevo modelo de inserción internacional.

En el eje Este-Oeste, Argentina se definió como un país occidental. Aunque todos los gobiernos procuraron mantener cierto margen de decisión propia, la creciente dependencia económica del país en referencia a EEUU atenuó en ocasiones este perfil autonomista; mas acosados por la conveniencia que por convicción, los gobiernos argentinos se mostraron menos dispuestos a confrontar con la potencia del norte, a diferencia del período anterior.

En el ámbito sur-sur, Argentina dio prioridad a los vínculos horizontales con sus vecinos, aunque no logró establecer un patrón de relaciones duradero. En una primera fase la visión del Brasil, principal referente de la región estuvo signada más en la competencia que en la cooperación. Sin embargo, llegando al final de este período, la inclusión de la democracia como un aspecto de la política exterior en el gobierno de Alfonsín, permitió abrir un nuevo capítulo de relaciones con la región, y en particular con el Brasil, en donde la visión cooperativa con el país vecino se mostró claramente predominante.



Teoría autonomista: tiene su origen como respuesta por parte de los intelectuales del pensamiento estructuralista latinoamericano tanto al paradigma realista como al transnacionalismo para explicar la política exterior de un Estado Periférico. Russell y Tokatlián dividen a los autores que trataron el tema de la autonomía en América Latina en dos corrientes principales: “realismo de la periferia” y “utilitarismo de la periferia.

En la primera corriente encontramos a Juan Carlos Puig en Argentina y Helio Jaguaribe en Brasil.

El aporte del primero se fue determinando la construcción de un objeto de estudio y la elaboración de teorías y metodologías propias para su análisis, cuyas orientaciones teóricas estuvieron marcadas por el concepto de autonomía. En la concepción de Puig y sus discípulos, ésta era percibida en términos dialécticos, en la relación con el Bloque, y su carácter determinante era la distinción en cada acción de los intereses de la potencia hegemónica y los del Bloque, lo que llevó a concentrarse en el grado de confrontación con Estados Unidos.

Mientras el desarrollo teórico del autor brasileño se orientó hacia la determinación de variables como la permeabilidad internacional y la viabilidad nacional que determinan las formas, y posibilidades de la construcción autónoma para las potencias medianas y periféricas.

Estos autores juzgaron que la concertación política y la integración regional o sub-regional, eran el camino adecuado e inevitable hacia una mayor autonomía.

En los años ochenta, aparecieron las versiones del “utilitarismo de la periferia” que rechaza lo planteado por la corriente anterior; y produciendo con ello un cambio paradigmático. Su principal exponente en Argentina fue Carlos Escudé con su teoría del “realismo periférico”. Este autor propone un replanteamiento del concepto de autonomía al decir que ésta se mide en términos de los costos relativos de hacer uso de la libertad de acción de un Estado, y que se debe distinguir entre el uso y la inversión de autonomía.

Por último, el fin de la Guerra Fría y la globalización llevaron a autores como Russell y Tokatlián a redefinir el concepto de autonomía ya que consideran que las concepciones de las teorías anteriores resultan anacrónicas o limitadas. Estos últimos autores representan a la autonomía relacional

Realismo Periférico: bajo el principio esbozado por Tucídides donde “los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben”, Car-

los Escudé, elaboró la teoría del Realismo Periférico, la cual, un Estado de la periferia como Argentina, debe de aceptar su posición débil y poco relevante de los intereses del estado hegemón. La estrategia de inserción internacional es colocarse bajo el paraguas de las potencias y abstenerse de enfrentamientos inútiles, donde el concepto de interés nacional desaparece al frente las exigencias de la potencia.



ANEXO CANCELERES¹

Listado de Cancilleres¹		
GOBIERNO	CANCELERES	FECHA
Junta de Representantes	-Bernardino Rivadavia -Manuel José García (encargado de RR.EE)	5 de febrero de 1822 14 de mayo de 1824
Bernardino Rivadavia (Pres.)	-Manuel José García -Francisco de la Cruz	8 de febrero de 1826 10 de febrero de 1826
Vicente López y Planes (Pres.)	-Manuel Dorrego	7 de julio de 1827
Manuel Dorrego (Gob.)	-Juan Ramón Balcarce -Tomás Guido	13 de agosto de 1827 8 de febrero de 1828
Juan Lavalle (Gob.)	-José Miguel Díaz Vélez	3 de diciembre de 1828
Juan José Viamonte (Gob.)	-Salvador María del Carril -Tomás Guido	4 de mayo de 1829 7 de agosto de 1829
Juan Manuel de Rosas (Gob.)	-Tomás Guido -Vicente López -Tomás Guido -Felipe Arana	6 de diciembre de 1829 6 de marzo de 1832 6 de noviembre de 1833 30 de abril de 1835
Vicente López y Planes (Gob.)	-Luis José de la Peña	6 de abril de 1852
Valentín Alsina (Gob.)	-Luis José de la Peña (reasume funciones) -Facundo Zuviria	22 de junio de 1852 29 de agosto de 1853
Justo José de Urquiza (Pres.)	-Juan María Gutiérrez -Luis José de la Peña	7 de marzo de 1854 30 de septiembre de 1858
Santiago Derqui (Pres.)	-Emilio de Alvear -Francisco Pico -Eduardo Costa	5 de marzo de 1860 14 de diciembre de 1860 12 de abril de 1862
Bartolomé Mitre (Pres.)	-Rufino de Elizalde	15 de octubre de 1862
Domingo Faustino Sarmiento (Pres.)	-Mariano Varela -Carlos Tejedor	12 de octubre de 1868 17 de agosto de 1870
Nicolás Avellaneda (Pres.)	-Félix Frías -Bernardo de Irigoyen -Rufino de Elizalde -Manuel A. Montes de Oca -Lucas González	12 de octubre de 1874 2 de agosto de 1875 2 de octubre de 1877 8 de mayo de 1878 9 de octubre de 1879

1. Realizado por la profesora Laura Monacci

Julio Argentino Roca (Pres.)	-Bernardo de Irigoyen -Victorino De la Plaza -Francisco J. Ortiz	12 de octubre de 1880 11 de febrero de 1882 25 de octubre de 1883
Miguel Juárez Celman (Pres.)	-Norberto Quirno Costa -Estanislao S. Zeballos -Roque Sáenz Peña	12 de octubre de 1886 10 de septiembre de 1889 30 de junio de 1890
Carlos Pellegrini (Pres.)	-Eduardo Costa -Estanislao S. Zeballos	6 de agosto de 1890 22 de octubre de 1891
Luis Sáenz Peña (Pres.)	-Tomás S. de Anchorena -Miguel Cané -Norberto Quirno Costa -Valentín Virasoro -Eduardo Costa	12 de octubre de 1892 7 de junio de 1893 27 de junio de 1893 5 de julio de 1893 16 de diciembre de 1893
José Evaristo Uriburu (Pres.)	-Amancio Alcorta	10 de enero de 1895
Julio Argentino Roca (Pres.)	-José A. Terry	9 de septiembre de 1903
Manuel Quintana (Pres.)	-Carlos Rodríguez Larreta	12 de octubre de 1904
José Figueroa Alcorta (Pres.)	-Manuel Augusto Montes de Oca -Estanislao Zeballos -Victorino de la Plaza -Carlos Rodríguez Larreta	15 de marzo de 1906 21 de noviembre de 1906 22 de junio de 1908 9 de agosto de 1910
Roque Sáenz Peña (Pres.)	-Ernesto Bosch	17 de diciembre de 1910
Victorino de la Plaza (Pres.)	-José Luis Murature	16 de febrero de 1914
Hipólito Yrigoyen (Pres.)	-Carlos A. Becú -Honorio Pueyrredón	12 de octubre de 1916 13 de septiembre de 1918
Marcelo Torcuato de Alvear (Pres.)	-Ángel Gallardo	27 de diciembre de 1922
Hipólito Yrigoyen (Pres.)	-Horacio B. Oyhanarte	12 de octubre de 1928
José Félix Uriburu (Pres. de facto)	-Ernesto Bosch -Adolfo Bioy	7 de septiembre de 1930 9 de octubre de 1931
Agustín Pedro Justo (Pres.)	-Carlos Saavedra Lamas	20 de febrero de 1932
Roberto Marcelino Ortiz (Pres.)	-José María Cantilo -Julio A. Roca	20 de febrero de 1938 2 de septiembre de 1940
Ramón S. Castillo (Pres.)	-Enrique Ruiz Guiñazú	13 de junio de 1941
Pedro Pablo Ramírez (Pres. de facto)	-Segundo R. Storni -Alberto Gilbert	7 de junio de 1943 22 de octubre de 1943



Edelmiro Julián Farrel (Pres. de facto)	-Orlando L. Peluffo -Juan Isaac Cooke	2 de mayo de 1944 29 de agosto de 1945
Juan Domingo Perón (Pres.)	-Juan Atilio Bramuglia -Hipólito Paz -Jerónimo Remorino	4 de junio de 1946 13 de agosto de 1949 28 de junio de 1951
Juan Domingo Perón (Pres.) (2° Período)	-Jerónimo Remorino -Ildefonso Cavagna Martínez	4 de junio de 1952 25 de agosto de 1955
Eduardo Lonardi (Pres. de facto)	-Mario Amadeo	26 de septiembre de 1955
Pedro Eugenio Aramburu (Pres. de facto)	-Luis A. Podestá Costa -Alfonso de Laferrere -Alejandro Ceballos	14 de noviembre de 1955 30 de enero de 1957 29 de enero de 1958
Arturo Frondizi (Pres.)	-Carlos Alberto Florit -Diógenes Taboada -Adolfo Mujica -Miguel Ángel Cárcano -Roberto Etchepareborda	10 de mayo de 1958 22 de mayo de 1959 28 de abril de 1961 12 de septiembre de 1961 26 de marzo de 1962
José María Guido (Pres. de facto)	-Mariano José Drago -Bonifacio Del Carril -Carlos Manuel Muñiz -Juan Carlos Cordini	5 de abril de 1962 30 de abril de 1962 5 de octubre de 1962 23 de mayo de 1963
Arturo Humberto Illia (Pres.)	-Miguel Ángel Zavala Ortiz	12 de octubre de 1963
Juan Carlos Onganía (Pres. de facto)	-Nicanor Costa Méndez -Juan B. Martín	4 de julio de 1966 16 de junio de 1969
Roberto Marcelo Levingston (Pres. de facto)	-Luis María de Pablo Pardo	18 de junio de 1970
Alejandro Agustín Lanusse (Pres. de facto)	-Luis María de Pablo Pardo -Eduardo Francisco Mac Loughlin	26 de marzo de 1971 22 de junio de 1972
Héctor José Cámpora (Pres.)	-Juan Carlos Puig	25 de mayo de 1973
Raúl Alberto Lastiri (Pres.)	-Alberto Juan Vignes	13 de julio de 1973
Juan Domingo Perón (Pres.)	-Alberto Juan Vignes	12 de octubre de 1973
María Estela Martínez de Perón (Pres.)	-Alberto Juan Vignes -Angel Federico Robledo -Manuel Guillermo Arauz Castex -Raúl Alberto Quijano	1 de julio de 1974 11 de agosto de 1975 2 de octubre de 1975 19 de enero de 1976
Jorge R. Videla (Pres. de facto)	-Antonio Vañek (Delegado de la Junta Militar) -César Augusto Guzzetti -Oscar Antonio Montes -Carlos Washington Pastor	24 de marzo de 1976 30 de marzo de 1976 23 de mayo de 1977 6 de noviembre de 1978

Roberto E. Viola/ Leopoldo F. Galtieri (Pres. de facto)	-Oscar Camilion -Nicanor Costa Méndez	29 de marzo de 1981 22 de diciembre de 1981
Reynaldo Benito Bignone (Pres. de facto)	.Juan Ramón Aguirre Lanari	2 de julio de 1982
Raúl Ricardo Alfonsín (Pres.)	-Dante Caputo -Susana Ruiz Cerutti	10 de diciembre de 1983 26 de mayo de 1989
Carlos Saúl Menem (Pres.) (1°y 2° período)	-Domingo Felipe Cavallo -Guido Di Tella	8 de julio de 1989 31 de enero de 1991
Fernando De La Rúa (Pres.)	-Alberto Rodríguez Giavarini	10 de diciembre de 1999
Adolfo Rodríguez Saá (Pres.)	-José María Vernet	23 de diciembre de 2001
Eduardo Duhalde (Pres.)	-Carlos Federico Ruckauf	3 de enero de 2002
Néstor Kirchner (Pres.)	-Rafael Antonio Bielsa -Jorge Enrique Taiana	25 de mayo de 2003 1 de diciembre de 2005
Cristina Fernández de Kirchner (Pres.)	-Jorge Enrique Taiana	10 de diciembre de 2007

FUENTES:

AAVV. *La argentina en el siglo XX*, Diario La Nación, Argentina.

CENTENO, Francisco (comp.). *Digesto de Relaciones Exteriores 1810-1913*, Est. Gráfico

Centenario, Buenos Aires, 1913.

Página web: <www.cancilleria.gov.ar> en línea.



BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Marcelo L., *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, Vol. 2, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984.
- Aja Espil, Jorge A., “El antagonismo ideológico en América 1962-1963”, en Jalabe, Silvia *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, 75-189.
- Alconada Sempé, Raúl, “Democracia y política exterior”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880- 1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, 345-355.
- Alfonsín, Raúl, *Memoria política. Transición a la democracia y derechos humanos*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Allison, Graham, *La esencia de la decisión*, Buenos Aires, GEL, 1971.
- Alonso, Beatriz, *La presidencia de Alvear*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983.
- Altamirano, Carlos, *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*, Biblioteca del pensamiento argentino, Buenos Aires, Ariel Historia, 2001.
- Álvarez Guerrero, Osvaldo, *El radicalismo y la ética social. Yrigoyen y el krausismo*, Buenos Aires, Leviatán, 1983.
- Álvarez Guerrero, Osvaldo, *Las razones de la Libertad. /Las plataformas de la U.C.R.*, Buenos Aires, Lugar, 1990.
- Amato, Fernando y Boyanovsky Bazán, Cristián, *Setentistas: de La Plata a la Casa Rosada*, Buenos Aires, Sudamericana, 2008.
- Arendt, Hannah, *Los orígenes del totalitarismo 2. El Imperialismo*, Madrid, Alianza, 1982.

- Basulado, Eduardo M., “Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera”, en *Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: el auge y la crisis de la valorización financiera*, Buenos Aires, FLACSO, Sede Argentina, 2003.
- Baquero Lazcano, Pedro, *Arturo Illia: política internacional*, Córdoba, J.P. Molina, 1983.
- Bernal Meza, Raúl, *Sistema Mundial y Mercosur. Globalización, Regionalismo y Políticas Exteriores Comparadas*, Buenos Aires, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Nuevohacer/GEL, 2000.
- Bernal Meza, Raúl, *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las Relaciones internacionales*, Buenos Aires, GEL, 2005.
- Boersener, Demetrio, *Relaciones internacionales de América Latina*, México, Nueva Imagen, 1982.
- Bologna, Alfredo B., *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR-UNR Editora, 1994.
- Bologna, Alfredo B. y Busso, Anabella, “La política exterior argentina a partir del gobierno de Menem: una presentación”, en *La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato*, Rosario, CERIR, 1994, 17-51.
- Bossoer, Fabián, *Generales y Embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*, Buenos Aires, Vergara, 2005.
- Broder, Pablo, *Dos Años en la era K*, Buenos Aires, Grupo Editor Planeta, 2005.
- Bunge, Alejandro, “La Nueva política económica argentina y las relaciones con los demás países”, en De Privitellio, Luciano y Romero, Luis A., *Grandes Discursos de la Historia Argentina*. Buenos Aires, Aguilar, 2000, 526-27.
- Busso, Anabella “La persistencia de Kirchner y los vínculos con Estados Unidos: más ajustes que rupturas”, en Bologna, Alfredo B. y Otros, *La Política Exterior del Gobierno de Kirchner*, Rosario, CERIR-UNR Editora, 2006, I, 11-127.



- Calviño, Luis Fernando, “La Argentina y el régimen internacional de la no proliferación”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el mundo (1973- 1987)*, Buenos Aires, GEL, 1988, 225- 238.
- Cantón, Darío, Moreno, José Luis y Ciria, Alberto, *La democracia constitucional y su crisis*, Buenos Aires, Paidós, 1980.
- Carella, Alfredo y Moneta, Carlos, “Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano”, en Petras, James F. y Otros, *Política de Poder en América Latina*, Buenos Aires, Pleamar, 1974, 85-147.
- Carmaniani, Marcelo, *Estado y Sociedad en América latina*, Barcelona, Crítica-Grijalbo, 1982.
- Cavarozzi, Marcelo, *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1997.
- Cisneros, Andrés, (compilador), *Política Exterior Argentina (1989-1999): historia de un éxito*, Buenos Aires, GEL, 1998.
- Cisneros, Andrés, “Argentina: historia de un éxito”, en Castro, Jorge y Cisneros, Andrés, *Política Exterior Argentina (1989- 1999): historia de un éxito*, Buenos Aires, GEL, 1998, 35- 81.
- Cisneros, Andrés y Escudé, Carlos, (1988), *Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina*, Buenos Aires, GEL, 1999.
- Cisneros, Andrés, y Piñeiro Iñiguez, Carlos, *Del ABC al Mercosur. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*, Buenos Aires, Nuevo Hacer – GEL, 2002.
- Cockcroft, James D., *América latina y Estados Unidos. Historia y política país por país*, México, Siglo XXI, 2001.
- Conil Paz, Arturo y Ferrari, Gustavo, *Política Exterior Argentina 1930-1962*, Buenos Aires, Huemul, 1971.
- De La Balze, Felipe, “La política exterior en tres tiempos. Los fundamentos de la nueva política exterior”, en De La Balze, Felipe y Roca, Eduardo, *Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza*, Buenos Aires, CARI- ABRA, 1997, 11-129.
- De Riz, Liliana, *La política en suspenso (1966-1976)*, Buenos Aires, Paidós, 2000.

- Del Carril, Bonifacio, “Estamos con Occidente porque somos Occidente 1962”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, 165-174.
- Di Tella, Guido, “Palabras de cierre del canciller Guido Di Tella”, en Russell, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, 1992, 261-274.
- Di Tella, Guido, “Política exterior argentina: actualidad y perspectivas”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, 379-391.
- Díaz Alejandro, Carlos F., “La economía argentina durante el período 1880-1913”, en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (compiladores), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, 369-375.
- Escudé, Carlos, “El nacionalismo territorial argentino”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, 1988, 241-262.
- Escudé, Carlos, “Los conflictos territoriales e internacionales en la historiografía argentina” en Comité Internacional de Ciencias Históricas – Comité Argentino, *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*, Buenos Aires, CICH-CA, 1990, 551-562.
- Escudé, Carlos, *Realismo periférico: fundamentos para la nueva política exterior argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1992
- Escudé, Carlos, “La traición de los derechos humanos, 1950-1955”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996.
- Etchepareborda, Roberto, *Historia de las relaciones internacionales argentinas*, Buenos Aires, Pleamar, 1978.
- Fazio Bengoa, Hugo, *El sur en el nuevo sistema mundial*, Bogotá, Universidad de Colombia, 1999.
- Fernández de Kirchner, Cristina E., *Pensando en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2007.
- Ferns, H.S, *Gran Bretaña y Argentina en el Siglo XIX*, Buenos Aires, Solar - Hachette, 1966.



- Ferns H.S., “Las relaciones angloargentinas 1880-1910”, en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (compiladores), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, 41-658.
- Ferrari, Gustavo, *Esquema de política exterior argentina*, Buenos Aires, EUDEBA, 1981.
- Ferrari, Gustavo, “La Argentina y sus vecinos”, en Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (compiladores), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, 671-694.
- Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (compiladores), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980.
- Figari, Guillermo, *Pasado, Presente y Futuro de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 1993.
- Figari, Guillermo, *De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización*, Buenos Aires, Memphis, 1997
- Fraga, Rosendo M., *Roca y Chile*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1996.
- García del Solar, Lucio, *Miguel Ángel Zavala Ortiz*, Buenos Aires, CARI, 1995.
- García del Solar, Lucio, “La política exterior del gobierno de Arturo Illia, 1963-1966”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996, 191-203.
- Gerchunoff, Pablo y Llach, Lucas, (1998), *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
- Gilbert, Isidoro, *El oro de Moscú. Historia secreta de la diplomacia, economía y la inteligencia soviética en la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 1994.
- Guadagni, Alieto Aldo; “*Braden o Perón*”; Editorial Sudamericana; Buenos Aires; 2008.
- Halliday, Fred, *Génesis de la Segunda Guerra Fría*, México, FCE, 1989, 21- 51
- Halperin Donghi, Tulio, *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, Centro Editor Latinoamericano, 1982.
- Halperin Donghi, Tulio, *La democracia de masas*, Buenos Aires, Paidós, 1983.

- Halperín Donghi, Tulio, “La democracia de masas”, en *Historia Argentina* 7, Buenos Aires, Paidós, 2000.
- Halperin Donghi, Tulio, *Historia contemporánea de América Latina*. Buenos Aires, Alianza, 2006.
- Halperin Donghi, Tulio, *Proyecto y Construcción de una Nación (1846 – 1880)*, Buenos Aires, Emecé, 2007.
- Heredia, Eduardo, A., *Relaciones Internacionales Latinoamericanas*, Tomo I, Gestación y nacimiento, Buenos Aires, GEL, 2006.
- Illia, Ricardo, *Arturo Illia: su vida, principios y doctrina*, Buenos Aires, Corregidor, 2001.
- Jaguaribe, Helio, *Desarrollo económico y político*, México D. F., FCE, 1973.
- Jaguaribe, Helio, *Brasil: crisis y alternativas*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974
- Jaguaribe, Helio, “Argentina y Brasil ante el Siglo XXI”, en Nun, José y Grimson, Alejandro, *Convivencia y buen gobierno. Nación, nacionalismo y democracia en América Latina*, Buenos Ares, Edhasa, 2006, 203-210.
- Jalabe, Silvia R., *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, GEL, 1996.
- Kirchner, Néstor y Di Tella, Torcuato, *Después del Derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*, Buenos Aires, Galerna, 2003.
- Konetzke, Richard, *América Latina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.
- Krasner, Stephen D., *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.
- Lacoste, Pablo, *La imagen del otro en las relaciones de Argentina y Chile (1534-2000)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Lanús, Juan A., *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina (1945-1980)*, Buenos Aires, EMECE, 1984.
- Lanús, Juan A., *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina (1945-1980)*, Buenos Aires, Hyspamérica, 1984.
- Lanús, Juan A., *Aquel apogeo. Política internacional argentina. 1910-1939*, Buenos Aires, Emecé, 2001.



- Marinucci, Elsa, “Argentina en el Mercosur: ¿Desarrollo de nuevos mercados o simple compensación de déficit?”, en Bologna, Bruno, *La política exterior del gobierno de Menem*, Rosario, CERIR, 1994, 131-148.
- Mc Gann, Thomas F. “La Argentina y los Estados Unidos. 1880-1914”, en: Ferrari, Gustavo y Gallo, Ezequiel (compiladores), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, 659-669.
- Mignone, Emilio F. *Constitución de la Nación Argentina, 1994, Manual de la Reforma*, Buenos Aires, Ruy Díaz, 1994.
- Miller, Carina J., *Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales*, Buenos Aires, GEL, 2000.
- Moneta, Carlos, “La política exterior del peronismo 1973-1976”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, 1988, 47-97.
- Newton, Ronald C., *El cuarto lado del Triangulo. La amenaza nazi en la Argentina, 1937-1947*, Buenos Aires, Sudamericana, 1995.
- Oszlak, Oscar, *La formación del Estado Argentino. Orden, Progreso y Organización Nacional*, Buenos Aires, Planeta, 1999.
- Page, J.A., Perón, Buenos Aires, Javier Vergara Editor, 1984, T1 y 2.
- Panettieri, José, *La crisis ganadera. Ideas en torno a un cambio en la estructura económica y social del país (1866-1871)*, La Plata, UNLP, 1965.
- Panettieri, José, *Argentina: historia de un país periférico (1860-1914)*, Buenos Aires, CEAL, 1986.
- Paradiso, José, *Debates y Trayectoria de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, GEL, Colección Estudios Internacionales, 1993, 137-166.
- Paradiso, José, “Vicisitudes de una política exterior independiente”, en Torre, Juan C., *Los años peronistas, (1943-1952)*, Buenos Aires, Sudamericana, 2002.
- Paz, Hipólito J., “La tercera posición, 1949-1951”, en Jalabe, Silvia, *La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995*, Buenos Aires, CARI, GEL, 1996.
- Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Perón, Juan D., *Filosofía Peronista*, Buenos Aires, CS Ediciones, 2005.

- Perosa, Hugo, “Los viajes al máximo nivel: la diplomacia directa como factor de consolidación de las relaciones de Argentina y Brasil con la Unión Soviética”, en Russell, Roberto (editor), *Nuevos rumbos en la relación Unión Soviética/ América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1990.
- Perosa, Hugo, *Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1989, T1.
- Pla, Alberto J., “Nuevos Fracasos Radicales: división y presidencias (1955-1966)”, en Romero, Luis y Otros, *El radicalismo*, Buenos Aires, CEPE, 1974, 249-278.
- Potash, Robert, (1971), *El ejército y la política en la Argentina. 1962-1973*, Buenos Aires, Sudamericana, 2001.
- Pucciarelli, Alfredo (coordinador), *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia al poder?*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2006, 25-26.
- Puig, Juan Carlos, *Malvinas y el régimen internacional*, Buenos Aires, Depalma, 1983.
- Puig, Juan Carlos, *América Latina: políticas exteriores comparadas*, Buenos Aires, GEL, 1984.
- Rapoport, Mario, *1940-1945, Gran Bretaña, Estados Unidos y las clases dirigentes argentinas*, Buenos Aires, Belgrano, 3° ed., 1980.
- Rapoport, Mario, “La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el mundo: 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988, 171- 207.
- Rapoport, Mario, “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina”, en Comité Internacional de Ciencias Históricas – Comité Argentino, *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*, Buenos Aires, CICH-CA, 1990, 563-574.
- Rapoport, Mario, “Imágenes de la política exterior argentina. Tres enfoques tradicionales (1930-1945)”, en Jalabe, Silvia, *La política argentina y sus protagonistas, (1880-1995)*, Buenos Aires, GEL, 1996.
- Rapoport, Mario, *Tiempos de crisis, vientos de cambio. Argentina y el poder global*, Buenos Aires, Norma, 2000, 164-210.
- Rapoport, Mario, *Historia económica, política y social de la Argentina*, Buenos Aires, Macchi, 2002; Ariel, 2006; Emecé, 2007.



- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, *Estados Unidos y el peronismo. La política norteamericana en la Argentina 1949-1955*, Buenos Aires, GEL, 1994.
- Rapoport, Mario y Spiguel, Claudio, “Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina”, en Sombra Saraiva, José Flavio (editor), *Foreign Policy and polical regime*, Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales, 2003, 169- 235.
- Rein, Raanan, *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder*, Buenos Aires, Lumière, 2006.
- Rock, David, *Argentina 1516-1987. Desde la colonización hasta Alfonsín*, Buenos Aires, Alianza Singular, 1989.
- Rodríguez Giavarini, Adalberto, “Una nueva agenda hemisférica”, en *Clarín*, 25 de octubre de 2004, 27.
- Romero, José Luis, (1986), *Las ideas políticas en Argentina*, Buenos Aires, FCE, 2007.
- Roth, Roberto, *Los años de Onganía. Relato de un testigo*, Buenos Aires, Ediciones La Campana, 4º edición, 1981.
- Rosa, José María, *Historia Argentina*, Buenos Aires, Oriente, 1981.
- Rouquié, Alain, Poder Militar y sociedad política en la Argentina, Buenos Aires, Emecé, Vol. 2, 1982 o Hyspamerica Ediciones; 1986.
- Ruiz Moreno, Isidoro. *La revolución del 55*, Tomo I, Buenos Aires, Emecé Editores, 1994.
- Russell, Roberto, “Democracia y política exterior”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto *Argentina en el mundo: 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988,151-170.
- Russell, Roberto, *La política exterior argentina en el nuevo orden mundial*, Buenos Aires, GEL, 1992.
- Russell, Roberto. “La Política Internacional (1945-1983)”, en *Nueva Historia de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Academia Nacional de la Historia, T VIII, Planeta, 2001, 121-145.
- Russell, Roberto, “Política Exterior y veinte años de democracia. Un primer balance”, en Novaro, Marcos y Palermo, Vicente, *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires, EDHASA, 2004, 257-269.
- Russell, Roberto, y Tokatlian, Juan Gabriel, *El lugar de Brasil en la política exterior argentina*, Buenos Aires, FCE, 2003.

- Saézn Quesada, María. *La Libertadora (1955-1958). De Perón a Frondizi. Historia Pública y secreta*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2007.
- Sánchez, Pedro, *La presidencia de Illia*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1983
- Saraiva, Miriam y Tedesco, Laura, “Argentina y Brasil: políticas exteriores comparadas tras la guerra fría”, en Palermo, *Vicente, Política Brasileña Contemporánea*, Buenos Aires, Instituto Di Tella -Siglo XXI, 2003 475-512.
- Sartori, Tatiana, “Argentina y el Movimiento No Alineados (MNOAL)”, en *Estudio y Acción 2006: Análisis y perspectiva sobre la realidad argentina*, Rosario, Centro de Estudios Sociales y Acción Comunitaria, 2006.
- Scalabrini Ortiz, Raúl, *Política Británica en el Río de la Plata*, Buenos Aires, Reconquista, 1986.
- Simonoff, Alejandro, “La política exterior argentina reciente, con especial énfasis en la relación con Brasil y Estados Unidos”, en Consani, Norberto, Sepúlveda Almarza, Alberto y Zidane, Zeraoui (compiladores), *Transitando los inicios del siglo XXI. Las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México*, Buenos Aires, GEL, 2007, 69-95.
- Simonoff, Alejandro, *Los dilemas de la autonomía. La política exterior de Arturo Illia, 1963-1966*, Buenos Aires, Nuevo Hacer – GEL, 2007.
- Soler, Ricaurte, *Idea y cuestión nacional latinoamericana. De la independencia a la emergencia del imperialismo*, México, Siglo XXI, 1986.
- Torre, Juan C. y de Riz, Liliana, “Argentina desde 1946”, en: Lynch, Cortés Conde, Gallo, Rock, Torre y de Riz, *Historia de la Argentina*, Buenos Aires, Crítica, 2002.
- Tulchin, Joseph., *La Argentina y Los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, Buenos Aires, Planeta, 1990.
- Villegas, Abelardo, *Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano*, México, Siglo XXI, 1986.
- Wornat, Olga, *Reina Cristina. Vida pública y privada de la mujer más poderosa de la Argentina*, Buenos Aires, Planeta, 2005.
- Yrigoyen, Hipólito, *Pueblo y Gobierno*, Buenos Aires, Raigal, 1951.
- Yrigoyen, Hipólito y de Alvear, Marcelo T., “Correspondencia telegráfica sobre la participación argentina en la Sociedad de las Naciones”, en



De Privitellio, Luciano y Romero, Luis A., *Grandes Discursos de la Historia Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2000, 571-576.

Artículos

- Alem, Leandro, “Declaración de Principios (23 de noviembre de 1891)”, en Giacobone, Carlos y Gallo, Ezequiel (editores), *Radicalismo, un siglo al servicio de la patria*, Buenos Aires, Biblioteca, Archivo y Centro de Documentación Comité de la Provincia de Buenos Aires, 2004, 49-54.
- Alem, Leandro, “Debate sobre la capitalización de Buenos Aires”, en Roulet, Elva *Federalismo y centralización en el discurso de Leandro Alem. La capitalización de Buenos Aires*, La Plata, Imp. Of., 1988, 25-107.
- Albanese, Pascual, Castro, Jorge y Raventos, Jorge, “La Argentina post-Kirchner”, en Suplemento El Observador, *Perfil*, 10 de agosto de 2008, 14-15.
- “Alfonsín y su recuerdo del Beagle”, *Clarín*, 20 de octubre de 2008. Consulta: 20/10/2008.
- Álvarez, Silvia, “Las crisis de Guatemala (1954) y Haití (1991-1994): dos paradigmas de política exterior argentina”, en *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, Bahía Blanca, Universidad Nacional del Sur, Vol. 14, N. 2, julio- diciembre 2003.
- Amorin, Celso, “La nueva multipolaridad triunfa en el comercio internacional”, en *Clarín*, 8 de agosto de 2004, 36.
- Becerra, Carlos, “El gobierno delega la soberanía en Malvinas”, en *Clarín*, Buenos Aires, 6 de enero de 1996, 16.
- Bielsa, Rafael, “Nuestro destino sudamericano”, en *Clarín*, 2 de diciembre de 2004, 32.
- Bielsa Rafael, “La Historia Reciente”, en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, Año 10, N° 37, 2005, 41-56.
- Bravi, Bárbara y Zurita, María Delicia, “Argentina y la Unión Soviética: ¿Socios por necesidad?”, en *III Congreso del IRI*, La Plata, Publicación Digital, 23 y 24 de noviembre de 2006.
- Camilión, Oscar, “Malvinas: soberanía sin paraguas”, en *La Nación*, Buenos Aires, 16 de enero de 1997, 17.

- Caputo, Dante, “Entrevista efectuada por América Latina/Internacional al ex Canciller Dante Caputo”, en *América Latina/ Internacional*, Buenos Aires, N° 21, julio- septiembre 1989, 260-268.
- Caputo, Dante, “EE.UU. intenta debilitar al MERCOSUR”, en *Clarín*, Buenos Aires, 3 de septiembre de 1997, 14-15.
- Cárdenas, Emilio, “Ante algunas definiciones de política exterior”, en *Agenda Internacional, una visión desde el sur*, Buenos Aires, Fundación Visión desde el Sur, Año 1, N° 2, septiembre-noviembre 2004, 10-14.
- Cárdenas, Emilio y Cisneros, Andrés, “La Argentina en el mundo de hoy”, en *Agenda Internacional, una visión desde el Sur*, N° 15 Buenos Aires, Fundación Visión desde el Sur, Año 4, julio 2008, 16-46.
- Cisneros, Andrés, “Urge fijar la posición argentina en la ONU”, en *La Nación*, Buenos Aires, 29 de junio de 2004, 15.
- Cisneros Andrés, “Políticas Exteriores de Estado. Apostillas al artículo de Rafael Bielsa Archivos del Presente número 37”, en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, Año 10, N° 39, 2006, 59-71.
- Cervo, Amado L., “Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina”, en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, Año 43, N° 2, 2000.
- Colacrai, Miriam, *La política exterior argentina hacia los vecinos durante los '90*, Centro de Estudios Internacionales y de Educación para la Globalización (CEIEG), Buenos Aires, Universidad del CEMA, Documento de Trabajo N° 1, 2004.
- Colonna, Lucas, “La agenda internacional empieza a ganar relevancia”, en *La Nación*, 31 de octubre de 2007.
- Corigliano, Francisco, “La posición del gobierno de Kirchner en la Cumbre de las Américas 2005: un balance preliminar”, en Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, *CARI*, Buenos Aires, Año 8, N° 37, diciembre 2005, 1-3.
- Corigliano, Francisco, “Híbridos teóricos y su impacto en la política exterior. El caso de los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner”, en Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, *CARI*, Buenos Aires, Año 10, N° 49, octubre 2008, 8-10.



- Curia, Walter, “El Gobierno afirma que respaldará a EE UU en un eventual ataque a Irak”, en *Clarín*, Buenos Aires, 1 de febrero de 1998.
- Dallanegra Pedraza, Luís, “Visiones del Orden Mundial”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2004, Año 13, N° 26, 69-97.
- Escudé, Carlos, “Réplica al comentario sobre la declinación argentina”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 92, enero-marzo, 1984, 630-636.
- Escudé, Carlos, “Si queremos las islas, tenemos que oponernos”, en *Clarín*, Buenos Aires, 14 de mayo de 1996, 14.
- Escudé, Carlos, “Argentina – EE.UU.: la única política exterior posible”, en *Clarín*, Buenos Aires, 15 de octubre de 1997, 21.
- Escudé, Carlos, “A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global”, en *Agenda Internacional, una visión desde el Sur*, Buenos Aires, Fundación Visión del Sur, Año I, N° 1, junio-agosto 2004, 16-27.
- Escudé, Carlos, “El conflicto de las papeleras y la muerte de la política exterior”, en Boletín del Instituto de Seguridad Internacional y Asuntos Estratégicos, *CARI*, Buenos Aires, Año 9, N° 40, diciembre 2005, 3-4.
- Eisenhower Dwight, “The papers of Dwight David Eisenhower”, (cartas a Juan D.Perón, 22 de junio de 1953), en Galambos, Louis y Van Ee, Daun, Baltimore, The John Hopkins University Press, Doc. n° 259, 1994.
- Ferrer, Aldo, “Argentina y Brasil en el MERCOSUR y el escenario internacional”, en *La Gaceta de Económicas*, Buenos Aires, 26 de Junio de 2005, 4-5.
- Ferrer, Aldo, “Aprender a escuchar”, en *Cash. Suplemento Económico*, *Página 12*, 13 de julio de 2008.
- Figari, Guillermo, “Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista”, en *Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos*, Caracas, Año VII, N° 29-30, julio-diciembre 1985, 19-47.
- Figari, Guillermo, “Los vaivenes de la Política Exterior Argentina: ¿Autonomía o dependencia?”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2004, Año 13, N° 26, 99-117.

- Fodor, Jorge y O' Conell, Arturo, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, 1973, N° 49, 3-65.
- García Costa, Víctor, "Electricidad entre negociados y corrupción", en *Todo es Historia*, Buenos Aires, octubre 2004, N° 447.
- Halperin Donghi, Tulio, "Las raíces históricas del conflicto", en Suplemento Enfoques, *La Nación*, 22 de junio de 2008.
- Iglesias, Graciela, "Di Tella se reunió por primera vez con el Canciller Laborista", en *La Nación*, Buenos Aires, 29 de julio de 1997, 7.
- Igoa, Julia, *Política Exterior Argentina en la década de los '90: del realismo periférico a los condicionantes internos y externos. La privatización petrolera, un espejo de la realidad*, HAOL, N° 13, Invierno, 2007, 128.
- Illia, Arturo, *Pensamiento y Acción*, Córdoba, Justo Páez Molina, S.A.
- Illia, Arturo, "Mensaje", en H. Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Imp. Of., 1963.
- Illia, Arturo, "Mensaje", en H. Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Imp. Of., 1964.
- Illia, Arturo, "Mensaje", en H. Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Imp. Of., 1965.
- Illia, Arturo, "Mensaje", en H. Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Imp. Of., 1966.
- Jaguaribe, Helio, "Brasil, Argentina y una crisis oportuna", en *Clarín*, 8 de mayo de 2005, 38.
- Kober, Stanley, "Idealpolitik", en *Foreign Policy*, Washington, N° 79, verano de 1990, 3-24.
- Lagos, Ricardo, "Urgencia de un proyecto común", en *Clarín*, Buenos Aires, 14 de junio de 2004, 19.
- Lasagna, Marcelo, "Las determinantes internas de la política exterior: Un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Santiago, Año XXVII, N° 111, julio-septiembre, 1995.
- Ledesma, Luciana, "La posición histórica de Argentina frente al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y su cambio en los 90s", trabajo de disertación final, Maestría en Relaciones y Negociaciones Internacionales, ciclo 2004/2005, FLACSO/Argentina - Universidad de San Andrés en cooperación con la Universidad de Barcelona.



- López Coppola, Sebastián, Tosi, María Cecilia y Verdi, Ivana, “La relación Argentina-FMI: El uso de los costos recíprocos”, en *Relaciones Internacionales*, Instituto de Relaciones Internacionales, La Plata, Año 12, N° 24, diciembre-mayo de 2003, 107-126.
- Luzzani, Telma, “La IV Flota de EE.UU. vuelve a patrullar aguas latinoamericanas”, en *Clarín*, 30 de junio de 2008.
- Martínez, Ma. Cecilia, “Una Nueva Política Exterior Argentina y el Marco Subregional como nuevo puente hacia Europa”, en VI Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, *SAAP*, Rosario, 2003.
- Mayo, Carlos y García Molina, Fernando, “Positivismo en la política argentina (1880-1906)”, en *Conflictos y Procesos*, Buenos Aires, N° 19, diciembre de 1988.
- Mayoral, César, “La Argentina y el Consejo de Seguridad de la ONU”, en *La Nación*, Buenos Aires, 19/07/2004, 15.
- Milkeny, Edward S., *Argentina's Foreign Policies*, Boulder, Westview Press, 1978.
- Miranda, Roberto, “Idealismo y paradoja. La política exterior argentina entre 1963 y 1973”, en *Aportes de PIA*, Rosario, Investigación y Docencia, 1994.
- Miranda, Roberto, “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 10, N° 21, junio- noviembre de 2001, 169- 195.
- Miranda, Roberto, “Políticas exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto”, en *Políticos. Estudios políticos e internacionales*, Santa Fe, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, N° 1, diciembre de 2003, 97- 124.
- Miranda, Roberto, “Hegemón y pivot: una combinación de presiones en torno a la agenda externa de la Argentina”, en *Politkós. Estudios políticos e internacionales*, Santa Fe, Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Santa Fe, N° 3, 2004, 77-95.
- Miranda, Roberto, “La transición inconclusa. Un aspecto del análisis de las relaciones externas de la Argentina entre 2003 y 2007”, en *Anuario 2007*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, 2007.

- Morales Solá, Joaquín, “Los desafiantes objetivos de Brasil”, en *La Nación*, 5 de mayo de 2005, 1.
- Morales Solá, Joaquín, “Una decisión que aísla al país”, en *La Nación*, Buenos Aires, 18 de agosto de 2006, 1.
- Moreno, Julio César, “¿Qué lugar en el mundo?”, en *La Nación*, Buenos Aires, 7 de agosto de 2008.
- New York Times, “Peron in 1953 tried to buy the Falklands”, 3 de enero, 1984.
- Ortiz de Rosas, Carlos, “La Argentina y su posición por las candidaturas en el Consejo de Seguridad”, en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de agosto de 1997, 8.
- Perón, Juan D., “Significado de la defensa nacional desde el punto de vista militar”, conferencia presentada en el Colegio Nacional de la Universidad Nacional de La Plata, La Plata, 10 de junio de 1944.
- Perón, Juan D., *Mensaje al Honorable Congreso*, en H. Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de Sesiones*, Buenos Aires, Imp. Of., 1950.
- Perón, Juan D., *Mensaje a la IV Conferencia de Países No Alineados*, Argentina, Septiembre de 1973.
- Pinedo, Federico, “Hablando de Argentina a los norteamericanos”, en *La Nación*, 20 de junio de 1941.
- Porta, Fernando y Bianco, Carlos, “Las visiones sobre el desarrollo argentino. Consensos y disensos”, Documento de Trabajo N° 5 de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación, Ministerio de Educación, *Bases para un Plan Estratégico de mediano plazo en Ciencia, Tecnología e Innovación / 2005 – 2015*, Buenos Aires, 2005, Imp. Of., 9-55.
- Portantiero, Juan Carlos, “Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973”, en *Revista Mexicana de Sociología*, México, 1977, N° 2, 531-565.
- Puig, Juan Carlos, “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Año I, N° 1, enero-abril de 1975, 2-27.
- Puig, Juan Carlos, “Política Internacional Argentina”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el Mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- Rapoport, Mario, “El factor político en las relaciones internacionales: política internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario”,



- en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 92, enero-marzo, 1984, 617-629.
- Rapoport, Mario, “La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino- soviéticas”, en Perina, Rubén y Russell, Roberto, *Argentina en el mundo: 1973-1987*, Buenos Aires, GEL, 1988, 171- 207.
- Rapoport, Mario, “El factor político en las relaciones internacionales: política internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires, N° 92, enero-marzo, 1984, 617-629.
- Rapoport, Mario, “Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina”, en Comité Internacional de Ciencias Históricas – Comité Argentino, *Historiografía Argentina (1958-1988) Un evaluación crítica de la producción histórica argentina*, Buenos Aires, CICH-CA, 1990, 563-574.
- Ross, César A. “Perón: el comienzo del exilio”, en *Todo es Historia.*, enero de 1973, N° 69.
- Rostow Walth W, The take-off into self-sustained growth, en *The Economic Journal*, Londres, Vol. 66, No. 261. (Mar., 1956), pp. 25-48.
- Russell, Roberto, “Los ejes estructurantes de la política exterior argentina”, en *América Latina/Internacional*, Nueva Época, Buenos Aires, Vol. 1 N° 2, 1994.
- Russell, Roberto, *Los ejes estructurantes de la política exterior argentina: apuntes para un debate*, Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación, 1995, N° 158.
- Russell, Roberto, “Las relaciones argentino-norteamericanas: ¿el fin del desencuentro?”, en *Serie Documentos de Trabajo*, Buenos Aires, N° 19, ISEN, 1996.
- Russell, Roberto y Tokatlián, Juan Gabriel, “El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: La visión del otro”, en *Desarrollo Económico*, Revista de Ciencias Sociales, IDES, Buenos Aires, Vol. 42, N° 167, octubre-diciembre 2002, 405-428.
- Sevares, Julio, “Las compras del imperio chino”, en *El Dipló*, Le Monde Diplomatique, Buenos Aires, Año VIII, N° 88, octubre 2006, 8.
- Simonoff, Alejandro, “La UCR y la política exterior: análisis de cien años de discurso radical”, en *Serie Tesis*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, N° 2, 1996.

- Simonoff, Alejandro, “Los actores políticos argentinos frente a la Segunda Guerra Mundial”, en *Centro de Estudios Internacionales para el Desarrollo*, vol. 1, N°2, 1999, 124-134
- Simonoff, Alejandro, “Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas”, en *Serie Libros*, La Plata, Ediciones Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP, N°3, 1999.
- Simonoff, Alejandro, “La autonomía y sus perturbaciones durante la Guerra Fría: el caso de la política exterior del gobierno de Arturo Illia”, en *Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta*, Buenos Aires, FAI-Corregidor, Año 3, N° 6, 2003, 123-134.
- Simonoff, Alejandro, “La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 12, N° 25, junio-noviembre 2003, 129-148.
- Simonoff, Alejandro, “¿Qué hay de nuevo en la estructura decisoria de la política exterior del gobierno de Néstor Kirchner?”, La Plata, *Mimeo*, 2005.
- Simonoff, Alejandro, “Estructura y coyuntura en la Política Exterior de Néstor Kirchner”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 15, N° 31, junio noviembre 2006, 133-145.
- Simonoff, Alejandro, “La Política Exterior de los Gobiernos Kirheneristas y la Tercera Posición”, en *Intellector*, Río de Janeiro, Centro de Estudios em Geopolitica e Relações Internacionais, N° 9, Vol. V, junio-diciembre de 2008, 11-33.
- Simonoff, Alejandro y Otros, “Noveno Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (septiembre 2007-marzo 2008)”, en *Relaciones Internacionales*, (Sección Digital), La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Año 17, N° 34 diciembre de 2007-mayo de 2008.
- Simonoff, Alejandro y Otros, “Décimo Informe Semestral sobre Política Exterior del gobierno argentino (marzo 2008- septiembre 2008)”, en *Relaciones Internacionales*, (Sección Digital), La Plata, Instituto de



Relaciones Internacionales, Año 17, N° 35 junio 2008 - noviembre 2008.

Sotillo, Reina, “Acción del gobierno del doctor Miguel Ángel Zavala Ortiz”, en *Pensamiento político*, Buenos Aires, del autor, 1993, 51-56.

Taiana, Jorge, “Objetivos y desafíos de la política exterior argentina”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*, Brasilia, abril-junio 2006, Proyecto Raúl Prebich, N°4, 5-16.

Tokatlián, Juan Gabriel, “¿Está Kirchner redefiniendo la política exterior?”, en *Debate*, 25 de Julio de 2003, 15-17.

U.S. Department of State, “Consultation among the American Republics with respect to the Argentine situation; Memorandum of the United States Government”, 11 de febrero 1946, *Publicación 2473, Inter-American Series 29*, Washington D.C.: Government Printing Office.

Williamson, John, “A Short History of the Washington Consensus”, en *Fundación CIDOB*, Conferencia “From the Washington Consensus towards a new Global Governance”, Barcelona, septiembre, 2004, 24-25.

Zabala, Juan P., “Relaciones argentino-estadounidenses en la Segunda Guerra Mundial”, en *Relaciones Internacionales*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, N° 29, diciembre 2005.

Zavala Ortiz, Miguel Ángel, “La política Exterior Argentina, 1963-1966 (I)”, en *Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, N° 4, 1976, 5-28.

Zavala Ortiz, Miguel Ángel, “La política Exterior Argentina, 1963-1966 (II)” en *Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, N° 5, 1976, 5-16.

Zavala Ortiz, Miguel Ángel, *El gobierno constitucional y la Unidad Americana*, Buenos Aires, Mimeo, 1967.

Páginas web

Fernández de Kirchner, Cristina E., *Discurso de la Presidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, en el Acto de Asunción del mando en el Congreso de la Nación ante la Asamblea Legislativa (10/12/2007)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.

Fernández de Kirchner, Cristina E., *Mensaje de la Señora Presidenta de la Nación, Doctora Cristina Fernández de Kirchner, ante la Asamblea*

- Legislativa (1/3/2008)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Fernández de Kirchner, Cristina E., *Disertación y respuestas de la Presidenta Cristina Fernández en el Council of Foreign Relations (22/9/2008)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Fernández de Kirchner, Cristina E., *Palabras de la Presidenta de la nación, Cristina Fernández, en el acto de apertura del 127° periodo ordinario de sesiones realizado ante la Asamblea Legislativa en el Honorable Congreso de la Nación (1/3/2009)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Frente para la Victoria, “Plataforma Electoral del Frente para la Victoria”. <www.kirchnerpresidente.com.ar>. 2003. En Línea. Consulta: 01/05/2003.
- Kirchner, Néstor, *Discurso de Asunción de Kirchner en el Congreso (25/5/2003)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Kirchner, Néstor, *Discurso del Presidente Néstor Kirchner en la Asamblea General de Naciones Unidas (21/09/04)*. <<http://www.clarin.com/diario/2004/09/21/um/discurso.doc>>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Kirchner, Néstor, *Discurso ante la Asamblea Legislativa del Presidente Néstor Kirchner (1/3/2007)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Kirchner, Néstor, *Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la 62° Asamblea General de las Naciones Unidas (25/9/2007)*. <www.presidencia.gov.ar>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Peña, Félix, “¿En que se diferenciaría UNASUR de un MERCOSUR ampliado? <www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota_1578&IdSección_7>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.
- Simonoff, Alejandro, “Los cinco grados de separación: los primeros pasos de la Política Exterior Argentina bajo Cristiana Kirchner”, en *Boletín del Centro de Estudios Sudamericanos*, La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, N° 10, enero-febrero 2008: <www.iri.edu.ar/images/CENSUD_10/art_simonoff.pdf>. En Línea. Consulta: 01/05/2009.



CV DE LOS AUTORES

Cristen BJERG

Estudiante avanzada de la carrera de Sociología de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Bárbara BRAVI

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestranda en Relaciones Internacionales de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Norberto CONSANI

Doctor en Derecho Internacional, Universidad de Paris II, Francia
Profesor Titular en Derecho Internacional. Universidad Nacional de La Plata (UNLP)
Director-Fundador del:
-Doctorado y de la Maestría en Relaciones Internacionales UNLP
-Instituto de Relaciones Internacionales. UNLP.
-Profesor Investigador. Categoría 1 del Sistema Nacional de Docentes Investigadores.

Guido CRILCHUK

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP

Maestrando en Relaciones Internacionales de la UNLP. Investigador en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Profesor de Grado en la UCALP.

Lucía ESPOSTO

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestranda en Relaciones Internacionales de la UNLP
Profesora de Grado en la UCALP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Natalia GARCÍA

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Agustina GONZÁLEZ CEUNINCK

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Especialista en Comercio Internacional, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad del Salvador (USAL).
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Asesora de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de la Provincia de Buenos Aires.

Federico Martín GOMEZ

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestrando en Relaciones Internacionales de la UNLP
Profesor de Grado en la UCALP
Investigador en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Investigador del Departamento de Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur. IRI. UNLP.



Florencia GUERRINA

Estudiante avanzada de la carrera en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP

Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Valeria LEJIDO

Estudiante avanzada de la carrera en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP

Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Roberto MIRANDA

Doctor en Relaciones Internacionales de la USAL

Profesor de Grado en la UNR

Profesor de Postgrado en la UNLP, UCSF y la UNR

Investigador del CONICET

Coordinador del CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Laura MONACCI

Profesora en Historia de la UNLP

Maestranda en Historia y Memoria de la UNLP

Investigadora del CERPI del IRI. -UNLP

Profesora de Grado en la UNLP.

Lucía MUNAFÓ

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP

Maestranda en Gestión de la Energía UNLa y CNEA.

Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Ezequiel PARMA

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP

Maestrando en Relaciones Internacionales de la UNLP.

Profesor de Grado en la UCALP
Becario del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del
Gobierno de Japón.
Investigador en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales –
UNLP.

Pilar RAFANELLI

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales –
UNLP
Profesora de Grado en la UCALP.

Gabriela RAMÍREZ

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestranda en Relaciones Internacionales de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales –
UNLP.

Leandro SANCHEZ

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestrando en Metodología de la Investigación en Ciencias Sociales Uni-
versità di Bologna
Becario del CONICET
Investigador en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales –
UNLP.

Alejandro SIMONOFF

Doctor en Relaciones Internacionales de la UNLP
Profesor de Grado en la UNLP y la UCALP
Profesor de Postgrado en la UNLP, UCSF y la UBA
Investigador de la UNLP
Coordinador del CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales –
UNLP.



María Florencia SOIBELZON

Estudiante avanzada de Ciencias Económicas de la UNLP
Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestranda en Relaciones Internacionales de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP.

Juan Pablo ZABALA

Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestrando en Relaciones Internacionales de la UNLP
Investigador en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Profesor de Grado en la UCALP.

Victoria ZAPATA

Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la UCALP
Maestranda en Relaciones Internacionales de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Profesora de Grado en la UCALP.

María Delicia ZURITA

Profesora en Historia de la UNLP
Maestranda en Historia y Memoria de la UNLP
Becaria de la UNLP
Investigadora en el CERPI del Instituto de Relaciones Internacionales – UNLP
Profesora de Grado en la UNLP.

ESTA PUBLICACIÓN SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EN EL MES DE ABRIL DE 2010,
EN LA CIUDAD DE LA PLATA,
BUENOS AIRES,
ARGENTINA.





Este libro es la conclusión del proyecto de investigación impulsado desde el **Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata**.

“La Argentina y el Mundo frente al Bicentenario de la Revolución de Mayo” no pretende ser un relato acontecimental sino un trabajo analítico e interpretativo sobre nuestras formas de inserción en los sucesivos escenarios internacionales, marcadas por una tensión entre los planteos autonomistas y de inserción a las potencias dominantes en los sucesivos escenarios mundiales desde el siglo XIX.

Está dividido en tres núcleos temáticos: 1. Nacimiento, apogeo y final de la política exterior argentina tradicional: la adscripción a la esfera de influencia británica (1810-1946); 2. Las políticas exteriores frente a la inestabilidad y la tensión entre la inserción y la autonomía (1946-1983); 3. Un modelo reciente de política exterior: ¿el fin de la tensión entre la inserción y la autonomía?.



Instituto de
Relaciones
Internacionales



cerpi
CENTRO DE REFLEXIÓN Y POLÍTICA INTERNACIONAL

ISBN 978-950-34-0638-0