"Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)"

Alejandro Simonoff
*

Para mis viejos, Luís y Goya por su cariño, afecto y los valores que me enseñaron

Palabras Preliminares

Este texto es la publicación de la Tesis de Doctorado que lleva por título ""**¿Autonomía limitada o los limites de la autonomía? El análisis de la política exterior argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)**", el cual fue transformado por una cuestión editorial por el siguiente, "**Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)**", uno que aporta una mayor precisión al tema investigado.

Quiero aprovecha estas palabras preliminares para hacer los agradecimientos de rigor a quiénes de una u otra manera me han prestado su colaboración en la composición del trabajo. En primer lugar, a mi Director de Tesis, el **Doctor Roberto Miranda** quien desde el inicio de esta investigación me incentivó para seguir adelante, criticando borradores y conversando sobre los diversos aspectos de la misma en un clima inmejorable para la aprender. También al **Doctor Norberto Consani**, Director del Instituto de Relaciones Internacionales de la UNLP quien con su empuje cotidiano me dio el valor necesario para recorrer este camino.

A los doctores **Guillermo Banzato** y **Germán Soprano**, cuya generosidad a la hora de elaborar el proyecto estuvo siempre presente.

No puedo dejar de mencionar al **Profesor Cesar Arrondo**, con quien compartimos la manía por juntar libros y documentos, como una manera de guardar la memoria, y por esa actitud sumada a su desprendimiento personal, me facilitó material prácticamente inhallable, como a las innumerables charlas que tuvimos sobre el tema. A la **Licenciada Silvina Cáceres** y el **Licenciado Jorge Gisondo** quienes me ayudaron a conseguir materiales cerrados bajo siete llaves que fueron fundamentales en la construcción de mi tesis. Y al **Profesor Cristian Vaccarini** por la lectura y corrección del texto final.

A mis discípulos, y sobre todo amigos, del Centro de Reflexión en Política Internacional del IRI que fueron involuntarios oyentes de la tesis en varias oportunidades y con quiénes pude debatir algunas ideas que salieron a la luz aquí.

Obviamente los errores que pudiera poseer este trabajo son sólo míos, y los aciertos en gran medida a las interesantes observaciones de todos los que hicieron posible este desafío.

La Plata, abril de 2007

Profesor Alejandro Simonoff

Doctor en Relaciones Internacionales

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

INTRODUCCIÓN:

LA POLÍTICA EXTERIOR, SUS MÉTODOS Y SU TEORÍA

La caracterización del gobierno de Arturo Illia como autonomista se muestra dificultosa. Esto puede obedecer a dos motivos: o la determinación es producto de la inestabilidad o los modelos utilizados en el análisis de las políticas exteriores son insuficientes para resolver el dilema.

Por ello, nuestra motivación a la hora de analizar la cuestión de la autonomía se relaciona tanto con sus aspectos teóricos como con los prácticos al mismo tiempo. Casi como una advertencia, nuestra interrogación inicial pone de manifiesto cierta ambigüedad del concepto.

En este punto nos parece importante definir el concepto de política exterior.[1] En una primera aproximación, podemos hacerlo como lo hace Fred Halliday al entender que no existe una "*política exterior*" sino tantas políticas exteriores como "*tipos específicos de Estado y Sociedad*". [HALLIDAY, 2002, 220]

El tipo de régimen, autoritario o democrático (o incluso alguna variante dentro de éste último: democracia ampliada o restringida), define no solo al Estado y a la relación con su sociedad, sino también al tipo de vinculación externa. Aunque esta caracterización no sería completa si no hay referencias a la forma del sistema internacional (unipolar, bipolar, multipolar) y al lugar que el Estado analizado ocupa dentro de él (p.e., central o periférico). Así, podemos llegar a una definición más completa, como la que propone Guillermo Figari:

La política exterior es el resultado de la confrontación de las tareas impuestas por el sistema internacional y de cómo fueron utilizados por parte de los dirigentes los recursos nacionales, tanto para neutralizarlos como también para que esas tareas se confundieran con los objetivos nacionales. [FIGARI, 1993, 76]

Esta caracterización nos pone frente no sólo a la voluntad de los gobiernos de llevar a cabo determinada política sino al escenario internacional que limita a la Argentina para conformar dos términos a evaluarse: la autonomía y la inserción.

De la complementación de ambos conceptos emerge una definición de política exterior que para nuestro caso debe entenderse como la acción de un gobierno de un país periférico producto de múltiples aspectos (políticos, económicos y culturales) que limitan y exceden al propio Estado al mismo tiempo, y la estructura internacional que presiona pero también genera oportunidades.

Una vez establecida la definición de la política exterior, creemos necesario seguir con la evolución del concepto de autonomía y analizar como ese devenir impacta tanto en la interpretación general de nuestras relaciones exteriores como en nuestro caso específico. En nuestro primer capítulo desarrollaremos este presupuesto.

La pregunta es si existe una sola situación paradigmática de interpretación o si en realidad hay un desplazamiento hacia formas más recientes, marcadamente distintas como propuestas de análisis. Estas variaciones marcan cierta insatisfacción teórica que se expresa en diferencias notables entre los estudios de los primeros años y los de las décadas más recientes. Evidentemente, la disparidad de caracterizaciones nos pone frente a la necesidad de definir un modelo que nos garantice la objetividad y también la perdurabilidad de la autonomía como concepto teórico.

Pero esta discusión teórica debe ser complementada con un relevamiento de las prácticas, a través de la historia, ya que como señala Holsti, todo estudio de política exterior

[1] Para un recorrido de las principales definiciones de política exterior en nuestro medio (Luis Dallanegra Pedraza, Alfredo Rizzo Romano, Rubén Perina entre otras) remitimos al texto de Bruno Bologna [1991, 9-11].

es "*una empresa un poco ecléctica (...) todo indica que ambas orientaciones* [la teórica y la historia] *son necesarias ya que ninguna es suficiente*." [HOLSTI, 1989, 555]

Pero creemos que existe algo más entre el modelo teórico y la acción de gobierno: están las creencias de los actores. Éstas le dan características propias al primero y guían a las acciones. En este sistema un actor, como señala Alexander George.

(...) está formado particularmente por su orientación hacia otros actores políticos, por eso son más importantes los oponentes, o mejor dicho, la manera en que éstos son percibidos por el actor, ya que éste (el oponente) ejerce una sutil influencia en otras creencias filosóficas e instrumentales de su código operacional. [GEORGE, 1969, 201].

Estos análisis de las percepciones fueron desarrollados bajo la impronta de la teoría de la decisión en los años sesenta y setenta en los Estados Unidos. Estaban más interesados en mostrar la superioridad de la estructura de decisión por sobre la percepción de los actores, y también cómo la burocracia moldea la acción más allá de las ideas, tal vez como una manera de anunciar el fin de las ideologías y ocultar la propia; por último se mostraban interesados en trazar una descripción en la que el hecho de decidir les impone su ritmo a las ideas.

El sistema de creencias[2] nos permitirá desarrollar las ideas que los actores tienen del mundo y cuál es el lugar de la Argentina en él. Como señala Roberto Russell, el actor forma "*las imágenes*" y éstas "*están presentes en el momento de la toma de decisiones.*" [RUSSELL, 1996, 3]

Este tipo de análisis ha encontrado un sinnúmero de detractores, ya que:

El problema (...) es establecer relaciones causales lineales entre creencias y resultados de la política exterior. En otras palabras, identificar en qué medida y en qué circunstancia específica las creencias tienen un efecto independiente sobre algunos aspectos de la política exterior. [Ibidem, 46]

A pesar de estas dificultades, creemos que desarrollar este tipo de trabajo es "*un paso fundamental para acercarse a la comprensión de la política exterior, dado que las ideas son como un mapa de ruta que orienta e, insisto, suele modelar la acción.*" [Ibidem, 5]

Intentaremos dar paso al análisis discursivo, ya que nos basaremos: en el hecho de que el discurso político "*no sólo forma parte de la acción política: también la crea*"; en segundo lugar, la acción política "*será imperfectamente comprendida si no se tienen en cuenta los mecanismos imaginarios y simbólicos asociados a su sentido.*" [PODETTI y OTROS, 1988, 17]

Existen algunos autores, como Powell, Dyson y Purkitt, que desestiman los sistemas de creencias porque:

(...) no ayudan a que entendamos el proceso de decisión real del decisor en situaciones específicas. Nosotros no sabemos, por ejemplo, cómo las creencias combinan con experiencias anteriores u otros aspectos de las cogniciones de una persona. [POWELL, DYSON y PURKITT, 1987, 208]

Pero si tomamos en cuenta la advertencia de Russell con respecto a esta cuestión es necesario "evaluar en cada caso concreto el peso relativo de los distintos factores que influyen en la política exterior." [RUSSELL, 1996, 5] Para salvar este problema combinaremos este método con el de toma de decisiones, que nos ayudará a determinar en cada caso el peso relativo de cada actor en la situación precisa.

Para ello, deberemos determinar e identificar estos sistemas de creencias en los grupos gobernantes, cuál es la conexión con la acción de política exterior y cuáles son sus

[2] Usamos, como lo sugiere Russell, indistintamente como sinónimos del sistema de creencias a los códigos operacionales, imágenes, mapa cognoscitivo o percepciones. [1996, 3]

cambios y permanencias; porque, como señala Russell, existen "*ciertos aspectos concretos de la política exterior* [que] *no se pueden comprender sin recurrir a las creencias.*" [Ibidem, 48]

Las dificultades de este tipo de investigación están en el hecho de que no estamos en la cabeza de los gobernantes, pero ello tampoco es nuestro propósito, ya que hay que señalar que "*no necesariamente lo que los gobernantes creen y ven es lo que dicen creer y ver, y* [se da] *el problema de la interpretación del analista, quien incorpora su propia subjetividad.*" [Ibidem, 6]

Este aspecto señalado por Russell no debe verse sólo en ese sentido, sino que el lenguaje tiene un doble poder el de *descifrar* y de *disfrazar*, y esto no es un juego de palabras, pues de lo que se trata de que este "*no sólo dice y oculta, sino que también traiciona. Esto es, el lenguaje revela lo que no pone de manifiesto, lo que se oculta detrás de lo que se dice y no se dice.*" [DEL AGUILA y MONTORO, 1984, 13]

Pasaremos ahora a un aspecto más práctico que nos ayude a realizar la descripción de este mapa cognitivo. Por eso señalamos que el sistema de creencias está compuesto, según George, por dos tipos de creencias: las filosóficas (o cognitivas, como las llamó más tarde), y las instrumentales.[3]

Ya sea a causa de lo señalado entre otros por Holsti, o por una deformación profesional, hemos incorporado un análisis de las características que más sobresalen en este período. Por ello, nos vimos obligados a incorporar un anexo en que analizamos las políticas exteriores posteriores a la Segunda Guerra Mundial hasta la llegada al poder del radicalismo del pueblo, conjuntamente con un análisis de la evolución del sistema de creencias filosóficas de ese partido, en general, y de las personales de Illia, en particular.[4]

En aquella política exterior encontraremos: por un lado, las tensiones a las que se vieron sujetas nuestras vinculaciones externas ante el cambio de hegemonía mundial; y por otro, los desarrollos de los planteos elaborados por el radicalismo y sus adaptaciones de entreguerra y la última posguerra (estrategia multipolar y de no alineamiento para constituir una estrategia autonómica).

En la segunda parte del trabajo, presentaremos tres capítulos en los que describiremos las características generales de la política exterior de Illia.

En el segundo capítulo expondremos la estructura decisoria. Para ello, en función de nuestra definición de política exterior, no nos limitaremos al análisis burocrático gubernamental sino que trataremos de ver la decisión en el marco de la relación entre gobierno y sociedad de ese entonces.[5] Esta perspectiva ayuda a ver al Estado no como un

---

[3] Roberto Russell, en el artículo citado, incorpora una tercera variante: las "*contextuales*", que son aquellas que "*se tienen por verosímiles o probables en una circunstancia específica.*" [RUSSELL; 1996, 3-4]

[4] Según Alexander George estas son uno de los componentes del sistema de creencias y "*se refieren a suposiciones y premisas que se vinculan con la naturaleza fundamental de la política, la naturaleza del conflicto político, etc.*" [GEORGE, 1969, 199]

[5] La teoría de la decisión se aparta de los análisis de política exterior con respecto al rol asignado al Estado por la teoría del realismo clásico. Los estudios que abrevaron en aquella teoría sirvieron "*para dar un nuevo impulso a la historiografía.*" [STEINERT, 1998, 439] Este aporte impacta en la naturaleza misma de la decisión, que ya no es absolutamente única y racional, como en aquel modelo, sino que es vista, por unos bajo patrones de calidad [DUROSELLE, 1998, 221], y por otros en término de eficiencia. [GEORGE, 1991, 13]

Para ello, describiremos y exploraremos tanto la estructura como el proceso decisorio. La primera está integrada por los actores gubernamentales domésticos, los gobiernos extranjeros y los grupos no gubernamentales que tienen influencia sobre él. Aquí es necesario describir el tamaño de la estructura, su grado de especialización y la diferenciación de tareas existentes. [RUSSELL, 1990, 255] Pero el estudio no deberá descuidar las reacciones internas, las externas y el control burocrático existente. [DUROSELLE, 1998, 218-9] Para analizar la estructura política es prioritario definir "*el problema que un decisor define cuando elige los tipos y secuencia de conductas que caracterizan la composición de la acción y su respuesta, la identidad y alcance de los objetivos que piensa satisfacer con su conducta. Esta conceptualización de la política exterior permite el análisis de la estructura política, es decir, del mosaico estratégico y táctico que surge de las motivaciones que caracterizan la respuesta trazada por un decisor a un problema.*" [WALKER, 1977, 133]

La distinción entre ambas instancias siempre es difícil porque están íntimamente unidas: "*De la decisión global se deriva una pirámide de decisiones subordinadas, ya que los agentes de ejecución son múltiples. Su*

actor único sino como un escenario de una puja de poderes internos que generaron inestabilidad en el modo de relacionamiento externo, lo que produjo una "inserción anémica". [MIRANDA, 2001, 179]

En el siguiente capítulo analizaremos las creencias instrumentales[6] en torno a la concepción de democracia, la planificación económica y la política exterior, que nos permitirá reconocer no sólo qué tipo de sociedad querían los actores sino también sus proyecciones hacia el mundo. Allí veremos sus lineamientos autonomistas, que giraban en torno a la relectura del pensamiento krausista, y la aparición de elementos innovadores en materia de relacionamiento externo, como la aplicación de una óptica Norte-Sur, y sus tensiones con las perspectivas liberales que también se hallan presentes en el radicalismo.

Como dijimos, entre los dos polos, el de la teoría y el de la práctica, debemos construir un puente con los modelos de decisión y los sistemas de creencias pero entendiéndolos como ***herramientas***, como un medio, ya que somos conscientes de que ambos poseen cierta "ingenuidad" al explicar una situación. [HALLIDAY, 2002, 38] Pero además, creemos necesario afirmar lo siguiente: los sistemas de creencias como forma de análisis discursivo serían incompletos si no incorporamos la observación y la descripción de cuáles son la estructura y el proceso de decisión. Como muy bien dice Steinert, existe "*un lazo directo entre imagen, percepción y decisión.*" En la percepción, además de factores cognoscitivos e idiosincrásicos que ya hemos tratado, se encuentra el papel de la estructura de decisión, ya que está condicionada por las relaciones jerárquicas existentes y las informaciones de que cada actor dispone. [STEINERT, 1998, 430-1]

En el trabajo de Powel, Dyson y Purkitt la investigación del proceso cognoscitivo tiene varias presunciones comunes: 1) existe un acuerdo general en que las creencias anteriores de un individuo tienen un papel importante en el proceso decisorio de la política exterior, ya que la percepción lo estructura; 2) los aspectos seleccionados de la cognición juegan un papel central, ya sea sirviendo como parámetros o como filtros relativamente estables en las fases de decisión; 3) las cogniciones y las creencias anteriores se proyectan como un único modelo sobre otras variables que influyen en la decisión de política exterior. [POWEL, DYSON y PURKITT, 1987, 209]

---

diversidad y su complejidad, la eventual necesidad de actuar con extrema urgencia, hacen que sea deseable en todos los casos, y en especial en los que se empleará la violencia, tener preparados planes alternativos." [DUROSELLE, 1998, 218]

También hay que determinar: cuáles son los estímulos y condicionamientos (cómo responden y cómo es la elaboración de la política exterior), el contexto político (características del sistema político, influencia en la estructura y dinámica del proceso), y los rasgos de su política exterior: características decisorias particulares. [RUSSELL, 1990, 256]

Para este análisis debemos emplear "métodos de investigación diferentes para usar materiales que ya están disponibles y, cuando las oportunidades permiten, adquirir nuevos datos más sistemáticamente." [GEORGE, 1969, 221] Otros autores, como Stephen Walter, hacen hincapié en que "*para probar las hipótesis debemos proporcionar una base empírica fuerte para evaluar el modelo de decisión en este papel.*" [WALKER, 1983, 195] Ambos resaltan el valor de la sistematización y ordenamiento de los datos existentes para probar la validez de la estructura.

Para Steinert, a la estructura hay que incorporarle la dimensión temporal para que pueda ser vista como un proceso y no sólo como algo estático. [STEINERT, 1998, 430] En estas dinámicas decisorias, hay que seguir la evolución de la información, la alteración y la adopción de las decisiones. [RUSSELL, 1990, 255-6]

Como resultado del análisis de la discusión existente, creemos prudente dividir en nuestro trabajo, en la medida de lo posible, dos tipos de información: la que poseen los actores y la que obtenemos por nuestra investigación.

Con respecto a los actores, debemos tener en cuenta los límites del llamado Modelo I de Allison [1988, 377]: generalmente la información que posee el actor político sobre una situación dada es incompleta; su conocimiento de las relaciones medios-fines es inadecuado para predecir las consecuencias de escoger una u otra opción; y es a menudo difícil para él formular un solo criterio de acción para escoger qué curso alternativo de acción es el mejor. [GEORGE, 1969, 197-8]

Pero este modelo de análisis tropieza con algunas dificultades, como las apuntadas por Powell, Dyson y Purkitt. Las descripciones no evalúan las estrategias alternativas ya que sus opciones se pensaron como "*disponibles para una única opción, seleccionada por única vez, e ignorando las reacciones del antagonista.*"[POWELL, DYSON y PURKITT, 1987, 215]

[6] Las creencias instrumentales son aquellas que se refieren a la relación entre medios y fines en el contexto de la acción política. [GEORGE, 1969, 199]

En la descripción del modelo decisorio:

(...) es necesario observar la situación desde la perspectiva de aquellos que actúan como agentes del estado-nación, los tomadores de decisiones y los contextos de grupos y de organización burocrática en que aquellos se mueven. [HOLSTI, 1989, 543]

En el capítulo cuarto analizaremos en términos generales la política exterior de Illia, interrogándonos si ésta fue autonomista. Aunque en una primera aproximación podríamos afirmarlo, existen elementos que nos plantean algunas dudas, como los cambios en la interpretación del principio de no intervención y la cuestión dominicana.

Una vez cubiertos esos elementos, en la tercera parte de nuestra tesis profundizaremos el análisis de tres puntos particulares que nos ayudarán a conceptuar mejor esta política exterior. En dicho análisis la consideración del proceso decisorio, nos permita una aproximación más certera.[7]

Ellos son: la cuestión de la intervención norteamericana en República Dominicana, un aspecto claramente estratégico-militar y por lo tanto muy relevante para la potencia hegemónica; el segundo, la anulación de los contratos petroleros claramente económica e inserta en su propio modelo de desarrollo; y, el tercero, las gestiones en Naciones Unidas por Malvinas, que son un aspecto territorial que posee características de coherencia, estabilidad y capacidad de iniciativa.[8] Los dos últimos aspectos son los más relevantes para la Argentina.

Las respuestas que obtendremos de estos puntos resaltados nos indicarán si hay una afirmación de la proyección de la idea de interés nacional en sus aspectos políticos, económicos y de defensa territorial. Además, si los elementos idealistas que tenía ese discurso se compatibilizaban con una clara disposición de recursos internacionales del país para construir una alternativa autonómica. Es evidente que los dos primeros puntos marcan una forma de relación con los Estados Unidos que generaron un fuerte debate dentro y fuera del gobierno.

Tal vez sea el último punto el mayor logro, al 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 posteriormente fuera desaprovechado por otros gobiernos.

---

[7] Para ello deberemos establecer los parámetros del proceso de toma de decisión sobre el esquema propuesto por Alexander George, quien determina como necesario para los actores:

1. *Asegurar la obtención de suficiente información sobre la situación y analizarla adecuadamente para que ésta proporcione un diagnóstico válido sobre el problema.*
2. *Facilitar la consideración de todos los valores e intereses afectados por el problema.*
3. *Asegurar la búsqueda de una amplia gama de opciones con una evaluación completa de las consecuencias esperadas por cada una.*
4. *Proporcionar una prudente consideración de los problemas que pueden causar las opciones consideradas; debe tenerse en cuenta en tales evaluaciones el atractivo de las opciones.* [GEORGE, 1991, 24]

Además de las limitaciones ya señaladas, para el caso de la decisión presidencial es necesario tener en cuenta otros tres factores: 1) el modelo cognoscitivo presidencial, es decir, la manera en que define sus necesidades informativas con el propósito de tomar las decisiones y cómo prefirió adquirir y usar esa información; 2) cómo su sentido de eficacia se relaciona con la dirección y la decisión; y 3) su orientación personal de negociación política y su habilidad para tolerar los conflictos entre sus consejeros. [Ibidem, 147]

Por todo ello, se deben tomar tres recaudos significativos para analizar y estructurar una situación de conflicto:

1. *Porque el mundo real es más complejo que cualquier modelo que pudiera representar la vida totalmente, el proceso modelado siempre supone una simplificación. Estructurar una situación de conflicto podría ayudar a un decisor a forzar una identificación de los aspectos pertinentes de la situación.*
2. *Si el decisor es ajeno a la información importante, el requisito del modelo de integridad parecería necesariamente forzar la valoración circunstancial o el reconocimiento que la acción debe tomarse sin ella.*
3. *Existen situaciones, que más allá de lo simple y obvio, son casi imposibles de pensar compresivamente para cualquier ser humano.* [POWELL, DYSON y PURKITT, 1987, 218]

[8] Esas características, según Miranda, forman una política activa [MIRANDA, 2003, 6]

Finalmente con todos los elementos disponibles, tanto teóricos como prácticos, intentaremos sortear las desavenencias existentes en la evaluación teórica del concepto de autonomía, que nos podría permitir una concordancia entre las decisiones y su conceptualización.

Para ello tendremos en cuenta que fue un gobierno débil y por lo tanto inestable, con evidentes conflictos internos y externos para definir y ubicar a la Argentina en la guerra fría. Para ordenar los elementos disponibles adaptaremos la propuesta de Steinert, que nos dará una mejor perspectiva del problema. [9]

*

[9] Para el Estudio del comportamiento del Estado en el escenario internacional hay que tener en cuenta: a) tipo de sistema (unipolar, bipolar, multipolar); b) el lugar que ocupa en el sistema (superpotencia, gran potencia, mediana, o pequeña); c) pertenencia al bloque; d) problema específico a resolver. [STEINERT, 1998, 432-33].

PRIMERA PARTE:

LA TEORÍA

CAPÍTULO 1:

TEORÍA AUTONOMICA, INTERPRETACIÓN HISTÓRICA Y EL GOBIERNO DE ARTURO ILLIA

El concepto de autonomía como categoría de análisis tuvo, y tiene, una fuerte vinculación con el análisis de la política exterior argentina. Por ese motivo desarrollaremos las transformaciones del concepto y su impacto en las interpretaciones históricas en general y del accionar del gobierno de Illia en particular.

Estos análisis tuvieron originalmente en nuestro país un largo camino en la historia diplomática y la geopolítica. De estas dos tradiciones académicas, la primera fue interpretada exclusivamente en sus aspectos jurídicos y no como relaciones de poder.[10] Más próximos a esta instancia encontramos los trabajos del propio Canciller Zavala Ortiz [1976] o el del internacionalista Baquero Lescano [1983] y de Lucio García del Solar [1995a, 1995b y 1996]. También la geopolítica fue otra de las perspectivas que abordó el tratamiento de la relación de la Argentina con el mundo, influido por la presencia militar en los asuntos políticos en general y en este campo en particular.

Estos análisis eran sumamente descriptivos y el proceso general era visto como algo contradictorio, incoherente y sumamente fragmentado. Recién en las últimas cuatro décadas ha desarrollado sus propias categorías e instrumentos de análisis. Su discurso se volvió "*competente*", respondiendo a la lógica de especialización del capitalismo. Es un discurso que a la vez valora y reprime el saber, restringiéndose al "*discurso instituido*", que es "*aquel en el cual el lenguaje sufre una restricción que podría ser resumida así: no cualquiera puede decir cualquier cosa, en cualquier lugar y en cualquier circunstancia.*" [CHAUI, 1989, 12-13]

1. En un principio la CEPAL y la Teoría de la Dependencia

El origen de la teoría autonomista puigiana estuvo inmersa en el pensamiento estructuralista latinoamericano.[11] Este último apareció como una respuesta por parte de los intelectuales de los países de la región, tanto ante la crisis del paradigma realista que se sustentaba en el Estado como actor único y racional en clave diplomático-militar, como alternativa al transnacionalismo, teoría en la cual aparece una pluralidad de actores (organismos internacionales, empresas multinacionales, etc.) y centrada en la problemática económica internacional, pero ambas posturas giraban en torno a los intereses de las superpotencias y los países desarrollados.

En un primer momento, los estudios de nuestras economías y sociedades desde una perspectiva periférica surgen de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL) a fines de los cuarenta e intentaron dar una respuesta a las desigualdades económicas nacionales que se venían acentuando por la práctica del comercio internacional. Allí, Raúl Prebisch, apartándose de la ortodoxia económica que lo había caracterizado en los treinta, puntualizó como elementos constitutivos del subdesarrollo[12]: el deterioro de los términos del intercambio entre materias primas y productos manufacturados y que la relación Centro-Periferia está determinada por la variación de los progresos técnicos y sus ventajas en el capitalismo industrial avanzado, que no llegan a la periferia. [PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2003, 92-97]

La tarea de los cepalinos dio "*un fundamento de análisis económico y un basamento empírico, así como apoyo institucional, a la búsqueda de bases autónomas de desarrollo.*" [DOS SANTOS, 2003, 62] El camino a seguir para salir de este estadio era la industrialización que se lograría a través de tres medios: la superación de la sustitución de

[10] Claramente, una instancia preparadigmática en un sentido khuniano.
[11] Como veremos en este capítulo, Juan Carlos Puig modeló las vinculaciones externas de un país periférico como la Argentina sobre los márgenes de maniobra que los grupos dirigentes disponían.
[12] Para este análisis hemos utilizado tanto los trabajos de Raúl Prebisch [1983, 1986] como la reciente obra de Piñeiro Iñiguez [2003]

importaciones, la integración regional y la defensa de los precios internacionales de las materas primas.

La *sustitución de importaciones* es una primera etapa de este proceso, aunque Prebisch reconoce que no era el modo más apropiado, y que a partir de allí habría que superarla a través de dos formas del proceso de acumulación: con la utilización de las divisas resultantes de comercio exterior y la incorporación de capitales extranjeros en la medida que no afectasen la capacidad decisoria de la nación y con gran control estatal, que permitirían un grado mayor de industrialización hacia la producción de bienes intermedios, de capital y de consumo durable.

El impulso de *la integración regional* se sustenta en favorecer los intercambios recíprocos, a través de la formación de un mercado común latinoamericano que promueva la exportación de manufacturas propias.

La creación de *instrumentos para defender los precios de los productos primarios* se realiza a través de dos vías: la defensa individual de ellos para poner fin a estas distorsiones y la colectiva, impulsando acuerdos de estabilización e impugnación de las teorías neoclásicas que sostienen esta situación de inequidad.

En este marco teórico no hay discusión del paradigma capitalista: la búsqueda de alternativas es al interior de este sistema. Al respecto, Puig puntualiza que este programa no tiene nada "*que signifique el cuestionamiento al propio régimen* [capitalista] *que es el generador de la injusticia.*" [PUIG, 1983, 15]

Pero del mismo modo, este último aspecto fue el que generó críticas dentro de la propia CEPAL, ya que el propio Prebisch reconocía que podían eliminarse las causas del subdesarrollo y sin embargo éste podía persistir. [PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2003, 188] En la crítica de las potencialidades reales de este modelo de desarrollo hacia adentro se encuentran los fundamentos de la teoría de la dependencia, que sostiene que el subdesarrollo es un producto histórico del capitalismo y del establecimiento de la división internacional del trabajo que moldean la economía latinoamericana a las exigencias del mercado mundial.[13]

Los principales aspectos de la Teoría de la Dependencia podemos resumirlos en estos cuatro puntos: 1) El subdesarrollo está conectado de manera estrecha con la expansión de los países industrializados; 2) el desarrollo y el subdesarrollo son aspectos diferentes de un mismo proceso universal; 3) el subdesarrollo no puede ser considerado como primera condición para un proceso evolucionista; y 4) la dependencia no es sólo un fenómeno externo, sino que se manifiesta también bajo diferentes formas en la estructura interna (social, ideológica y política). [DOS SANTOS, 2003, 25]

Existieron diferencias entre sus principales exponentes, y también los más conocidos, que fueron Fernando H. Cardoso, Enzo Faleto, Theotônio Dos Santos, y Gunder Frank, entre otros. Proponían una solución hacia el socialismo anclada en la tradición marxista, mientras que el resto no compartía esa posición.[14]

A pesar de lo acertado de su análisis, la propuesta de una salida por fuera del capitalismo se convertía en una opción descorazonadora y nihilista, como lo apuntó Juan Carlos Puig. [1983, 12] Por ello, como apunta Bernal Meza:

(...) Puig supo escapar de un enfoque que por su visión cíclica de la historia que consideraba al conflicto como algo recurrente y suprahistórico, aparecía funcional a los intereses de aquellos Estados en posesión de un potencial de destrucción masiva, que fundamentaba la impermeabilidad intrabloques, para transitar nuevas perspectivas

[13] Además de estas críticas al pensamiento cepalino, algunos autores señalan la existencia de otra fuente más en el origen de la Teoría de la Dependencia, el debate entre el marxismo clásico y el neomarxismo entre Paul Baran y Paul Sweezy [DOS SANTOS, 2003, 25]

[14] Esta es la principal división entre los autores; no la desarrollaremos más porque nos alejaría del objetivo de este trabajo. Para ampliar esta información, recomendamos la lectura de Theotônio Dos Santos. [2003]

teóricas aptas para fundamentar estrategias autonomizantes. [BERNAL MEZA, 1989, 237]

Puig supo tomar de las teorías cepalinas y dependentistas sus fortalezas, y también tomar en cuenta sus debilidades, pero como señala Bologna no podemos dejar de negar que ambas:

(...) fueron un intento válido en medios académicos de buscar respuestas latinoamericanas al problema del subdesarrollo de la región y tratar de encontrar estrategias de superación de acuerdo a los márgenes de permisibilidad de la sociedad internacional, para el logro de desarrollos endógenos. [BOLOGNA, 1987, 25]

2. De la economía periférica al primer realismo periférico

Mientras estos desarrollos teóricos giraban principalmente en torno a la cuestión económica y social, en el ámbito de los estudios de las relaciones internacionales latinoamericanas surgieron visiones tributarias de estas, como la viabilidad de Helio Jaguaribe y la autonomía puigiana.

Para comenzar con un breve análisis de la propuesta de Jaguaribe, nos parece interesante su concepto de construcción de política exterior. Ésta se construye a partir de:

(...) una ecuación de optimización, en el ámbito internacional, de los principales intereses de un país, teniendo en cuenta sus condiciones internas y externas y los medios de acción de que dispone. [JAGUARIBE, 1974, 104]

Para una adecuada ubicación del modelo de inserción internacional es necesaria:

La selección objetiva del modelo más adecuado para un país (...) [que] *requerirá en consecuencia un análisis preliminar histórico-estructural del país en cuestión, a fin de poder determinar objetivamente sus principales rasgos y tendencias estructurales.* [JAGUARIBE, 1973, 85]

Para determinar estos principales rasgos y tendencias estructurales existen dos conceptos básicos en el pensamiento de Jaguaribe: la viabilidad nacional y la permisividad internacional. El primero:

(...) el concepto de viabilidad nacional es esencialmente histórico y relativo. Lo determina fundamentalmente la relación existente entre los recursos humanos y naturales de que dispone una nación en un momento dado y el nivel de la tecnología existente en ese momento. [JAGUARIBE, 1973, 113]

Pero lo original de la propuesta de Jaguaribe está en el grado de cohesión interna, como un elemento básico de la viabilidad, ya que

(...) Esta cohesión tiende a aumentar con el desarrollo global, en la medida en que este hace que aumenten, no solo el ingreso absoluto y per capita, sino también todos los otros indicadores económicos, sociales, culturales y políticos del desarrollo, con el correspondiente aumento de la participación en todos los planos(...) Las relaciones existentes entre las masas y las elites son susceptibles de convertirse en un conflicto que sé autoperpetúa y en una decreciente cooperación. El carácter dual de la sociedad divide en dos a la nación y socava la lealtad subjetiva de los sectores en conflicto hacia la sociedad nacional en conjunto. En esta forma, la vialidad nacional se ve minada por el desmembramiento interno. [Ibidem, 113-114]

El segundo, la permisividad internacional es:

(...) la medida en que, dada la situación geopolítica de un país y sus relaciones internacionales, este país dispone de condiciones para neutralizar el riesgo proveniente de

terceros países dotados de suficiente capacidad para ejercer sobre él formas eficaces de coacción(...)[15]

Pasados por el tamiz de estos dos conceptos, el autor brasileño encuentra tres necesidades básicas para satisfacer a los países latinoamericanos: 1) generar un desarrollo global de las sociedades nacionales; 2) que ese desarrollo vaya acompañado por márgenes de autonomía interna, en cuanto a la capacidad de decisión propia y su mayor control sobre sus propios factores, y externa en cuanto a superar su actual posición de dependencia del mundo desarrollado en general, y de los Estados Unidos en particular; y, 3) tanto el desarrollo como la autonomía deben realizarse "*en las condiciones más favorables para su autorrealización.*"

Estas tres necesidades son iguales a todos los países latinoamericanos pero los países responden de diversas formas de acuerdo al grado de viabilidad nacional y de desarrollo que cada uno posee. [JAGUARIBE, 1974, 106-7] De todos ellos, los que poseen, según este autor, los mayores grados de viabilidad individual relativa y de desarrollo son México, Brasil y la Argentina.[16]

Rescata la variante colectiva e integracionista por crear un segundo mercado interno para las exportaciones, la descarta por "*impracticable*", ya que un proceso de macronegociación como fue la ALALC, y posteriormente la ALADI, mostraron esa característica. Por ello es preferible el establecimiento de un régimen estratégico de desarrollo y autonomización común argentino-brasileño, como "*única alternativa*" para "*librarse de la servidumbre impuesta por el complejo dependencia-tecnología*" y fundamentalmente "*evitar la provocación deliberada de rivalidades regionales.*" [JAGUARIBE, 1974, 116-130]

Jaguaribe anota que la principal permisividad internacional para estos países se da cuando "*sus necesidades de capital chocan con su necesidad de afirmación y consolidación nacional.*" [JAGUARIBE, 1973, 54]

Bologna rescata esa estrategia común pues:

(...) tiende al aumento de la capacidad negociadora del Sur frente al Norte, es superadora del atraso y del estancamiento individual de los países del área y logrará una estructuración de la sociedad internacional donde los paradigmas de la misma, sean la justicia social y la solidaridad entre todos los actores que intervienen en el escenario internacional. [BOLOGNA, 1989, 258]

Por ese motivo, para Puig

Helio Jaguaribe es uno de los teóricos que ha impugnado con tenacidad por demostrar empírica y teoréticamente, global y coyunturalmente, las posibilidades concretas de autonomización para determinados Estados periféricos (...) [PUIG, 1983, 18]

En cambio para los occidentalistas, como Gustavo Ferrari y Alberto Conil Paz, este autor brasileño fue calificado como un "*agudo pensador nacionalista marxista* [sic], *aunque de un marxismo heterodoxo que le ha acarreado las críticas de los comunistas.*" [CONIL PAZ y FERRARI, 1971, 221-222] Esta calificación es por lo menos extraña, ya que no hemos encontrado en los análisis sobre la Teoría de la Dependencia, y como lo ejemplifica muy bien Theotônio Dos Santos, ninguna referencia a Jaguaribe como marxista sino como estructuralista o dependentista reformista no marxista. [DOS SANTOS, 2003, 28]

3. El paradigma autonomista

Desde los años sesenta la disciplina fue determinando un espacio propio, tanto por la construcción de un objeto de estudio como por la elaboración de teorías y metodologías

[15] Conceptos de Jaguaribe extraídos de Bologna [1987, 29]
[16] Estas condiciones les permiten a esos países pensar en una vía propia o en conjunto con la región para satisfacer aquellas necesidades.

propias para su análisis. A ello contribuyeron de manera determinante muchos estudiosos, entre los que se cuentan Juan Carlos Puig y sus discípulos, que aportaron "*una buena dosis de componentes teóricos, un manejo riguroso de las conceptualizaciones y metodologías.*" [COLACRAI, 1992, 33] La principal diferencia con otros autores fue que sus orientaciones teóricas estuvieron marcadas de manera determinante por el concepto de autonomía.[17]

La escuela puigiana es la muestra de la necesidad de crear esquemas propios de interpretación frente a otros creados en los países desarrollados, e incluso de la necesidad de separarse de la Teoría de la Dependencia.[18]

La anarquía y las diferentes funciones del sistema internacional le permiten a Puig dividir a los actores internacionales en tres grupos: los primeros, los *repartidores supremos*, son los gobernantes de las superpotencias mundiales y quienes toman decisiones y supervisan su cumplimiento; los *repartidores inferiores* son los mandatarios de los demás Estados, que ejecutan esas decisiones; y finalmente, el resto de los habitantes del mundo, son los *recipendiarios*, los que obedecen. [PUIG, 1984, I, 49-54]

La anarquía del sistema internacional le otorga a éste cierta flexibilidad, por lo cual aparecen ciertos resquicios para defender los intereses nacionales del país, "*aunque forme parte del bloque.*" [Ibidem, I, 73] Generalmente:

(...) el logro de una mayor autonomía supone un juego estratégico previo de suma cero, en el cual alguien gana lo que otro pierde(...) la maniobra estratégica que éste [el antiguo cliente] *debe poner en movimiento sólo será exitosa en la medida en que el diagnóstico político referido al adversario* [la potencia dominante] *sea correcto y, como consecuencia, movilice recursos de poder que sean suficientes para dominar la voluntad del oponente.* [Ibidem, I, 44]

La autonomía era percibida en términos dialécticos, en la relación con el Bloque. 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 los Estados Unidos. Estas características presentan dificultades para la descripción del relacionamiento externo, como señala Rapoport:

Siendo el único parámetro del grado de autonomía la distancia respecto de la política de Washington, se opaca la concurrencia entre distintas potencias del mercado mundial contemporáneo y en el sistema internacional de relaciones y su incidencia particular en las clases dirigentes argentinas a lo largo del siglo XX. Se paga tributo así (...) a una visión estructuralista extrema del escenario internacional, que absolutiza la existencia de un solo centro y hegemón internacional, siempre relativa y en pugna, y desvanece las rivalidades estratégicas a nivel mundial. [RAPOPORT, 2003, 197]

Sobre esta cuestión nos parece importante señalar que una cosa es poder diferenciar los intereses en juego, si son del Bloque o de la potencia hegemónica, como Puig lo hace para determinar este tipo de política, y otra muy distinta medir la autonomía por el grado de oposición a la potencia.[19] Si bien creemos necesario establecer esta división, la cuestión principal está en determinar si se siguen los propios intereses o no.

---

[17] Existía otro grupo, formado entre otros por Gustavo Ferrari [1981] y Alberto Conil Paz [1971] que propiciaba un alineamiento con Estados Unidos. Esta posición determinó que en sus análisis la relación con Gran Bretaña no fuera vista como una tendencia sino como algo "*natural*". Pero estos autores comparten con Puig otros elementos, como la debilidad territorial. El aporte de este grupo no fue significativo desde el punto de vista teórico, muchos de sus trabajos terminaron siendo "*tendenciosos*" y su juicio crítico no se fundamentó "*en fuentes primarias o secundarias relevantes.*" [RAPOPORT, 1990, 556]

[18] Además de las objeciones ya señaladas, los autonomistas sostienen que la relación asimétrica puede cambiar, porque parten de entender y analizar el sistema internacional otorgándoles características similares al sistema doméstico.

[19] Aunque teóricamente muy claro, en los textos de Puig uno puede observar cierto acercamiento a la autonomía secesionista, al priorizar en esta división la confrontación.

Aunque la descripción hecha por Puig es algo esquemática y no permite conocer el proceso con la claridad y la profundidad requeridas, no invalida su pretensión de observarlo desde un punto de vista estructural.

Para Puig, el régimen internacional durante la Guerra Fría se sustentaba en los siguientes criterios: posesión de armas de destrucción masiva, impermeabilidad interbloque, autonomización intrabloque, ruptura estratégica, permeabilidad extrabloque [PUIG, 1983, 39] El primero de ellos es "*un criterio supremo de reparto de carácter dinámico*", ya que le garantizaba, al promover tratados de desnuclearización, una "*forma de gobierno*" (en sentido lato) del mundo de carácter dual. [Ibidem, 40-41] El segundo de los criterios se sustenta en el acuerdo de Yalta:

(...) cada una de las potencias comandaría un bloque, y que los bloques serían impermeables (...), no estarían sometidos a la posibilidad de injerencias externas, tanto del otro bloque cuanto del organismo mundial de seguridad(...) [Ibidem, 57]

Las potencias harían lo que fuera necesario para sustentar este carácter, por caso una acción contra el otro bloque en defensa del principio de no intervención. Pero este criterio no impidió la asistencia a sus Estados alineados, lo que llevó a una automonización progresiva (el tercero de los criterios mencionados), o a la ruptura estratégica (el cuarto de ellos)[20]:

Los supremos repartidores nacionales deberían ajustarse en sus decisiones internacionales a este espacio; en tal caso, su margen actual de decisión autónoma coincidiría con el potencial. Pueden muy bien quedarse rezagados con respecto a la real capacidad autonómica (y es lo que ocurre en la mayoría de las situaciones) por error de apreciación o, lo que es peor, por intereses creados. [Ibidem, 62]

El quinto criterio, de permeabilidad extrabloque, está reservado, en la visión de Puig, a los nuevos estados de África y Asia, aunque la disputa de las superpotencias por el dominio de esos espacios puede desestabilizar el régimen político. El último criterio obedece a la aplicación de la prohibición del uso de la fuerza para los Estados medianos y pequeños con algunas excepciones, aprovechando los resquicios abiertos por la contradicción entre las normas pragmáticas y operativas y la inexactitud normativa y el derecho revolucionario internacional. [Ibidem, 39-117]

La autonomía puigiana permitió no sólo establecer enunciados generales de política exterior para esos años sino además visualizar regularidades específicas, en los que se determina una racionalidad estructural con cierta incongruencia superficial.

Juan Carlos Puig observó que eran necesarios análisis que apuntaran a comprender "*estructuralmente mediante la selección de variables relevantes y significativas*" y que permitan "*por lo menos delinear las tendencias relevantes profundas y apreciar los errores y aciertos en función del logro de una mayor autonomía para el país.*" [PUIG, 1984, I, 91][21] Como sostiene Mario Rapoport, la preocupación de Puig era analizar "*los grupos de presión*" y buscar "*el significado de las fuerzas profundas*" [RAPOPORT, 1990, 565]

La aparición de enunciados generales y regularidades especificas le permitieron a Puig desarrollar modelos de política exterior que no eran lineales sino cíclicos.[22] Estos

[20] Esta alternativa puede ser producida porque: la elite autonomista si bien revisa su actitud puede disminuir su margen potencial de decisión, o la elite es desplazada por una contra elite dependentista; o que esa elite se encuentre acorralada y cambia a un nuevo bloque; y finalmente que la potencia dominante decida intervenir militarmente. [PUIG, 1983, 62-63]

[21] Esta idea de fuerza profunda, o tendencia, como la llama Puig, fue tomada tanto por éste como por Jaguaribe de las obras de Renouvin y Duroselle, quienes plantean: "l*as iniciativas de los estadistas quedan determinadas en gran medida por ´fuerzas produnda´, es decir, la influencia de las masas.*" Así, este accionar de los gobiernos se explica tanto por las condiciones económicas como de los sentimientos y pasiones colectivas. [DUROSELLE, 1991, 128]

[22] Estamos frente a una situación paradigmática en el sentido kuhniano de constitución de un discurso científico.

diversos modelos (Dependencia Para-Colonial[23], Dependencia Nacional[24], Autonomía Heterodoxa y Autonomía Secesionista[25]) no son evolutivos sino que se puede pasar de uno a otro, retroceder y pujar en un mismo momento histórico.

Para nuestro trabajo, el modelo a analizar es el de la **Autonomía Heterodoxa**, en el que si bien se acepta la conducción estratégica del bloque, existen tres aspectos que lo diferencian del anterior: a) el modelo de desarrollo interno puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli; b) en que las relaciones internacionales del país periférico no sean globalmente estratégicas; y, c) separa el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. [PUIG, 1983, 68]

Tras la Segunda Guerra Mundial, la aparición de este modelo autonomista no tuvo la exclusividad, y constituye una lógica "*cíclica que no se desarrolla por etapas*" [Ibidem, 63], ya que existió una puja con los esquemas de inserción hacia los Estados Unidos hasta 1983.[26] Esta situación generó dos características para este período, señaladas por Rapoport: la relación con Washington –cercana o distante- y la inestabilidad interna. [RAPOPORT, 1988, 22]

Si bien estas ideas autonomistas tuvieron una fuerza significativa en el período, unieron *"a sectores ideológicamente diversos y en muchos casos hasta opuestos."* [RUSSELL y TOKLATIÁN, 2001, 38]

Pero esta forma *"clásica"* de autonomía no se relacionaba con un determinado tipo de régimen político interno (gobierno civil o militar) y lleva a confundir "*políticas tan diversas como las de Perón e Illia, por un lado, con las de Lanusse, Videla o Viola por el otro.*" [RAPOPORT y SPIGUEL, 2003, 197]

---

[23] La **Dependencia Para-Colonial** es aquel modelo en el cual "el Estado posee formalmente un gobierno soberano y no es una colonia, pero en realidad los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional no constituyen otra cosa que un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura del poder real de otro Estado." [PUIG, 1984, I, 74]

[24] El segundo modelo es el de **Dependencia Nacional,** en la cual "*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.*" [PUIG, 1984, I, 74- 75] La existencia de un proyecto nacional marca la diferencia con la anterior etapa, ya que "*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.*" Como ejemplo de ello, Puig destaca las doctrinas Calvo, Tejedor y Drago, mediante las cuales el país enfrentó la pretensión de las potencias europeas de imponer principios como el de extraterritorialidad o el cobro compulsivo de deudas. [Ibidem, I, 77] Esta etapa tiene su apogeo durante el siglo XIX y constituye una serie de *tendencias profundas* en nuestra política exterior: 1) afiliación a la esfera de influencia británica: es 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; y, 4) debilidad territorial: existe poca o ninguna preocupación por esta cuestión, como si realmente al país no le importase perder territorios que estuvieran fuera del proyecto agroexportador [PUIG, 1975, 7-27]. En Puig, estas *tendencias profundas* son rasgos reconocibles para el siglo XIX y algunas permanecen en el siglo XX.

Para el autor, este modelo posee una debilidad: su incapacidad para transformarse en autonomista heterodoxo. [Ibidem, 17] Este último dato no tiene en cuenta el quiebre institucional de 1930 que hubiese permitido al radicalismo transformar el modelo dependiente en otro autónomo. [SIMONOFF, 1999, 30-36] En el caso argentino, existe un hiato entre este modelo de dependencia nacional y la llegada del autonomismo heterodoxo, en el que se mantiene una situación de dependencia estructural aunque aparecen "*injertos autonomistas*" (1914-1945). Y así, el radicalismo "*incrementó la decisión autónoma en algunos aspectos, pero el esquema básico se mantuvo.*" [PUIG, 1984, 125] Los efectos de la crisis de 1929 encontraron "*a la Argentina desguarnecida, el esquema tendió a profundizarse.*" [PUIG; 1988, 25] Tras ello se incrementaron el antagonismo con Estados Unidos, el inicio de una tímida apertura hacia América Latina y una revalorización de los asuntos territoriales.

Tardíamente, Gustavo Ferrari, a la zaga de esta interpretación, avanzó en buscar "*una línea de conducta, o en todo caso algunas líneas, en nuestra conducción exterior.*" Sin jerarquías ni conexiones entre ellos ubica seis lineamientos: pacifismo, aislacionismo, evasión por medio del derecho, moralismo, enfrentamiento con Estados Unidos y europeísmo y desmembración territorial. [FERRARI, 1981, 1-6]

[25] La **Autonomía Secesionista** "*significa el desafío global. El país periférico corta el cordón umbilical que lo unía a la metrópoli.*" Esta etapa no es recomendable, para el autor, ya que agota los recursos nacionales y puede derivar en una situación absolutamente contraria a la deseada. [PUIG, 1984, I, 79]

[26] Con motivo de la Guerra Fría existió una reconversión de los grupos vinculados a la preeminencia británica, que empezaron a impulsar un alineamiento con Estados Unidos.

La falta de estabilidad institucional reflejó cambios constantes en esta área, como en otras, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles, más próximos al autonomismo, y de facto, más cercanos a los designios de Washington.[27]

Además, hay dos observaciones a esta caracterización hecha por Puig. El período que abarca de 1946 y 1955 es para el autor de "*autonomía heterodoxa*", pero no se perciben los cambios producidos al inicio de la década de 1950. La otra es la referencia a la última dictadura militar, caracterizada por una "*persistencia de autonomía heterodoxa en un contexto político disfuncional y económico dependentista.*" Allí Puig le asigna un carácter autonomista a esa política exterior que ha sido puesto en duda por varios autores [PEREZ LLANA, 1984, 170-175 y RAPOPORT, 1990, 165]

A pesar de estas prevenciones, podríamos decir que el concepto de autonomía heterodoxa está más próximo al modelo secesionista. Años después, un discípulo de Puig, Guillermo Figari, delinea aspectos concretos de la política exterior autonomista. Allí, los sistemas de alianzas con los países del Occidente desarrollado no son deseables porque no son "*aliados naturales de Argentina*", aunque por razones pragmáticas no debe descartárselas. [FIGARI, 1985, 24-32] Las alianzas para los postulados autonómicos deben realizarse con aquellos países de similares "*capacidades o potenciales*", e incluso "*será necesario que los aliados quieran ver promovidos los mismos valores.*" [Ibidem, 28-9] Y estas alianzas "*deberán tener distintas modalidades o características* [para negociar, para cooperar y desarrollarse, y las que impulsen reivindicaciones] *de acuerdo a las circunstancias, necesidades y propósitos de cada una.*" [Ibidem, 37]

Con la aparición de estos enunciados generales, la determinación de regularidades específicas y las herramientas conceptuales (modelos), la política exterior se conformó como un campo disciplinar que avanzó hacia una desideologización de sus contenidos. Pero la nueva llegada de los militares en los setenta significó que los estudios volvieran sobre sus aspectos más tradicionales: la diplomacia y la geopolítica. En este marco, los sectores académicos derivaron hacia los análisis de aspectos burocráticos, un uso sistemático de archivos y el abandono de las generalizaciones. [RAPOPORT, 1990, 564] Este tipo de enfoques profundizó la "*profesionalización*", lo que provocó que la descripción perdiera su carácter global, a favor de análisis más específicos, circunscriptos y puntuales. Ya no se trataba de distinguirse de otras disciplinas sino que se fueron creando divisiones dentro de ella misma, lo que inició una crisis en el primer paradigma.[28]

Por fuera de este paradigma encontramos el texto de Santiago Hechen [1969], que es realmente muy agudo al describir el gobierno radical, al señalar dos ejes sobre los cuales se articula: la política tradicional y el desarrollo del mercado externo. Con respecto al primero sí bien señala que la política internacional de Illia:

(...) se basa firmemente en los principios tradicionales de libre determinación de los pueblos, la no intervención, la igualdad de los estados, y la defensa de soberanía que siguen siendo los postulados básicos. [HECHEN, 1969, 318]

Acota que estos son adaptados, ya que existen diversas interpretaciones de los mismos, como por ejemplo el de no intervención. [Ibidem]

Otro texto relevante es el de Archibaldo Lanús, pero que se halla sujeto a una perspectiva de la teoría de la decisión, por ejemplo, señala en el caso de la intervención en Dominicana la escasa capacidad de movimiento y la multilateralización de la intervención como valores positivos. [LANUS, 1984, I, 208]

Este texto muestra de un modo poco menos lineal la problemática ante la que se encontraba la política exterior de ese momento y las perplejidades que dicha situación presentaba.

---

[27] Aunque queremos hacer notar que en algunos casos existen cambios de tendencias dentro de un mismo gobierno.

[28] En este sentido, nuestra disciplina ha seguido un camino similar al resto de las ciencias sociales, el de la pérdida de sus Grandes Relatos.

4. El debate sobre nuestra política exterior reciente y su impacto teórico

La llegada de la democracia en 1983 significó para el país y su política exterior un cambio trascendente. La relativa estabilidad institucional de la que goza la Argentina le ha otorgado continuidad, y es decir que ha desaparecido uno de los factores que ajustaba estructuralmente su política exterior.

Esta restauración no se comprende sin la guerra de Malvinas, que 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. Pero esta realidad también había cambiado: ya no sería el mundo de los ideales de la descolonización sino que contenía elementos nuevos generados tras la crisis mundial de 1973.

El paradigma autonomista no puede escindirse de esas transformaciones ocurridas en el Sistema Internacional, y por las cuales el Estado vio afectadas sus capacidades. Si bien el Estado-Nación sigue siendo el actor principal, ya no es el único: las compañías transnacionales, el capital financiero internacional, los organismos internacionales, entre otros socavan las reglas del juego del sistema de poder estatal. [FAZIO BENGOA, 1999, 48.]

Conjuntamente con estos cambios externos, se dio un nuevo impulso a la disciplina, que desarrolló elementos que:

(...) reflejan el significativo avance que se ha hecho en los últimos tiempos(...) vinculado al crecimiento teórico que ha experimentado la disciplina de las relaciones internacionales a nivel internacional. [COLACRAI, 1992, 38]

El dato más significativo del nuevo impulso está en los análisis de variables internas y en la inserción, lo que produce un desacuerdo con la agenda anterior, ya que se desplaza la interrogación en torno a la autonomía hacia temas instrumentales, salvo muy contadas excepciones.

En los inicios de esta crisis paradigmática pueden percibirse dos direcciones: las variantes introducidas por Moneta al modelo de tendencias que apuntan a mejorarlo; y la lectura de Escudé sobre algunos aspectos señalados por el autonomismo, como la debilidad territorial o incluso la redefinición del concepto de autonomía, con lo que inició un proceso de impugnación de esa corriente.

En el primer caso, Juan Carlos Moneta le incorpora algunas tendencias al paradigma puiguiano: 1) la triangulación comercial que apareció a fines del siglo XIX y estableció una estructuración de Inglaterra, y luego Europa Occidental, como fuente para las exportaciones y con Estados Unidos como importador, que crece en la medida que el Viejo Continente pierde relevancia internacional; 2) el equilibrio regional que es la existencia de una preocupación que proviene desde la independencia por mantener una distribución de poder favorable –o al menos equilibrada- con Brasil y Chile; y, 3) la diversificación de mercados que aparece desde mediados del S. XX y se relaciona con el surgimiento del modelo autonómico. [MONETA, 1988, 52]

En un texto de mediados de los ochenta, Escudé rechazó la interpretación en torno a la debilidad territorial, y sustituyó la idea de fragilidad por la de expansión acorde con los nuevos aportes historiográficos en torno a la concepción de Nación, y con la impugnación del *uti possidetis iuris.* [ESCUDÉ, 1988, 241-262]

Además de ello, la disciplina acompañó los cambios que se dieron en la política exterior con la transformación de sus paradigmas vigentes hasta entonces.[29] Se había

[29] Nos referimos a la puja entre latinoamericanistas y occidentalistas que predominó en nuestra política exterior desde el fin de la Segunda Guerra Mundial. No obstante, esto no impidió su persistencia en debates más específicos, como el acaecido ante la aparición del libro de Carlos Escudé *La declinación argentina* [1983] entre éste y Mario RAPOPORT en la revista "Desarrollo Económico" [1984], que giró en torno a los orígenes de la desinserción producida por esa conflagración. Sin embargo, también se observa en el debate cierta referencia

iniciado una flexibilización de lo que debía ser la proyección política del país con una autonomía menos rígida, con ciertos rasgos de continuidad que están en la elección de los actores (Estados Unidos América Latina y Europa Occidental) que se dieron con matices propios en cada gestión. [FIGARI, 1997, 130]

Aunque las gestiones siguen presentando algunos contrastes, ya que la relación con Washington se basa en la "*reactualización del principio de no intervención a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos.*" [FIGARI, 1993, 220] De acuerdo a cómo se interprete la relación, positiva o negativamente, se da la línea de corte entre los análisis. Las políticas hacia ese país no fueron iguales y tampoco lo son las interpretaciones sobre ellas. La proliferación de los debates no puede escindirse de la forma que adquirió en los inicios de la restauración democrática su crecimiento

Por un lado encontramos aquellos como Escudé que marcan un quiebre en 1989, con la llegada de Menem al poder. Para este autor la política de Menem "*representa un giro brusco respecto de la política del gobierno de Alfonsín y un viraje de 180 grados de la política altamente confrontacionistas de la dictadura militar.*" Las diferencias que encuentra residen en que las políticas de Alfonsín y su equipo "*condujeron siempre a la confrontación con los poderosos*" lo que habría generado costos. Las de Menem, Cavallo y Di Tella parten "*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]

Este corte de 1989, es visto por otros en un sentido exactamente contrario. Interpretan que Alfonsín llevó 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.*" Y que, en cambio Menem, "*no sólo aceptó la dependencia de hecho, sino que también reflotó la persistente mentalidad dependiente, con una alineamiento a ultranza con respecto a Estados Unidos.*"

La diferencia entre las políticas exteriores está, 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.*" Para este autor, el dilema de nuestro rol en el mundo sigue siendo la construcción de autonomía para reducir la dependencia. El autor coloca la disyuntiva en la que se encuentra nuestra política exterior en un debate de fondo y no de forma, ya que, desde la teoría y la práctica los analistas y hacedores de la política exterior derivaron hacia lo instrumental y abandonaron la discusión principal. [FIGARI, 1997, 19 y 130-135]

Como vemos, los herederos del autonomismo, como Figari, y de la tradición occidentalista, como Escudé, coinciden en la caracterización aunque las valoraciones sobre los hechos son diametralmente opuestas.

Existen por lo menos dos interpretaciones *grosso modo* de qué es el realismo periférico: una, la acuñada por Russell (formada por autores como Puig, Jaguaribe, etc.), y otra, la señalada por Carlos Escudé. Russell lo define:

(...) a partir de supuestos básicos de la teoría realista; que la anarquía es el criterio ordenador de la estructura internacional, que en este ambiente anárquico los Estados deben basar su comportamiento en la autoayuda, que las ideologías son fundamentalmente un ropaje que vela tal lucha por el poder, o que el aumento de recursos nacionales de poder es la única vía que posibilita el ejercicio de una política exterior más autónoma. [RUSSELL 1992, 10]

Para Escudé, en cambio:

---

implícita a la producida tras la Guerra de Malvinas y a los modos en los que el país debería insertarse en el escenario internacional.

(...) es un esfuerzo de construcción de teoría sobre las estrategias de política exterior de Estados periféricos, dependientes, vulnerables y esencialmente poco relevantes para los intereses vitales de las grandes potencias. [ESCUDÉ, 1992, 18]

En primer lugar, ambas definiciones se parecen en que están dirigidas a establecer estrategias de política exterior para estados periféricos. Pero en contraste, una señala explícitamente a la anarquía como "el criterio ordenador de la estructura internacional" y permite a estos estados márgenes de maniobra para el "aumento de recursos nacionales de poder". La otra no se refiere a la estructura internacional sino sólo a las grandes potencias; esto se debe a que el autor posee una idea de un sistema internacional estructurado jerárquicamente y no anárquicamente, lo que genera un alejamiento de un presupuesto realista básico, sistema en el cual los países periféricos tienen escasas posibilidades de maniobrar, salvo en función de los intereses de la gran potencia.

4.1. La herencia puigiana

La aparición de *Debates y Trayectorias de la Política Exterior Argentina* de José Paradiso [1993] y de *Pasado, Presente y Futuro de la Política Exterior Argentina* de Guillermo Figari [1993] en la primera parte de los noventa fueron un signo auspicioso de renovación de las tendencias autonomistas en los análisis de nuestras vinculaciones externas.

El primero de ellos está construido sobre una "*perspectiva estructural y de largo plazo que excede otras circunstancias en las que los argentinos discutían el modo de ubicarse en el mundo.*" [PARADISO, 1993, 15] Paradiso ubica la acción del gobierno radical en los sucesos dominicanos en una "*posición de gobierno* (que) *era muy poco confortable y su capacidad de maniobra en extremo reducida.*" [Ibidem, 149]

La actualización del principio de no intervención, con respecto a la acción de grupos insurgentes, y el interés por mostrar una política autonomista, distanciándose de Washington, aparecen como hechos dignos de mención para este autor.

El libro de Figari está construido a partir de la observación de los cambios en el sistema internacional y las reacciones de los diferentes grupos dirigentes del país ante ellos.

El sistema lockeano, en el que prima lo económico, tiene lugar durante el siglo XIX y la primera parte del XX[30], cede su lugar a otro hobbesiano, que tiene lugar durante la guerra fría, más político, y en los ochenta se abriría un camino hacia un posible retorno al sistema lockeano.[31]

---

[30] Para este autor, en el sistema decimonónico las clases dirigentes elaboran una primera forma de inserción en la cual se desarrolló una mentalidad dependiente y ciertas tendencias profundas en torno al ideal alberdiano. Esta estructura "*nace en la primera mitad del Siglo XIX*" aunque "*esa estructura es herencia de la época colonial.*" [FIGARI, 1993, 85] El autor divide las variables en una principal y otras secundarias. La primera es "l*a focalización excesiva en la metrópoli.*" Para Figari, la Constitución Nacional es la expresión doctrinaria; ésta es "*una respuesta política y económica de la reformulación del Pacto Colonial con Gran Bretaña.*" [Ibidem, 101] Como variables secundarias encuentra: la aparición del principio de no intervención como respuesta a "*cuestiones cotidiana que se presentan en la relación con la metrópoli*", el aislamiento mundial y regional, y la política territorial de *status quo* que oscila entre el expansionismo y la autorrenuncia. [Ibidem, 115-129]

En la transición de un orden al otro, los cambios internos y externos produjeron modificaciones y la mentalidad dependiente se transforma o bien en un principismo de grandeza dependiente o bien en la no intervención que evoluciona hacia la neutralidad. [Ibidem, 131-166] Aquí el autor da cuenta de las contradicciones internas y externas que dificultan la salida de la tendencia principal y testimonia los intentos de cambio. Para Figari, la grandeza dependiente es "*la frustración de no conseguir un grado de autonomía que pueda considerarse como óptima en relación con el grado de desarrollo que se creía había alcanzado el país.*" Esa frustración se traslada hacia una "*ideologización*" proyectada sobre la "*grandeza de la Nación*" y sobre "*una ubicación de privilegio en la comunidad internacional.*" [Ibidem, 143]

[31] Con la llegada de la democracia y el fin de la guerra fría aparecen en el diseño de nuestra vinculación internacional ciertas *coincidencias programáticas* basadas en: la reactualización del principio de no intervención -a través de negociaciones maduras y moderadas con Estados Unidos-, la creación de un núcleo de poder cooperativo con América latina -tomando como eje central Brasil-Argentina-, la defensa de la soberanía territorial de Malvinas, la solución pacífica de los problemas limítrofes, la comercialización con Europa occidental y oriental y la participación en el movimiento de no alineados. Este periodo es dividido en dos etapas: la autonomía ingenua y la posautonomista, que no se corresponden necesariamente con los cambios de gobierno de Alfonsín y Menem.

En el Sistema hobbessiano, el país busca formas autonomistas pero se enfrenta con la nueva hegemonía norteamericana, que se expresa en la puja entre el alineamiento y el autonomismo. El debate se encontraba inmerso en el problema principal de la política exterior argentina de esos años, cuando Washington y los occidentalistas buscaban 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 es cierto que la actitud argentina no fue absolutamente alineada, como "*se producirá a partir de la gestión de la Revolución Argentina.*" [FIGARI, 1993, 195-8]

De los trabajos relevados, solo el de Miranda [1994] puede ser inscripto en este período de cambio del primer realismo periférico. Además, posee la particularidad de tratar de salir de la trampa "idealismo = ingenuidad" al considerar al primero con mucho arraigo en la realidad.

Pero a pesar de estos avances, en el resto de la década se observan ciertos indicios contradictorios con respecto a los análisis globales, incluso para los períodos recientes.[32]

4.2. La autonomía redefinida

Los indicios contradictorios permitieron que el saber académico fuera ocupado por los impulsores de un discurso único, muy en consonancia con los años de esplendor del menemismo. Por ello, esta lucha por la interpretación no se detuvo en la política exterior reciente sino que hubo una fuga hacia el pasado. Los cambios externos e internos de los últimos veinte años afectaron al modelo de Puig. Este ya no explica y muchos abren el paso a nuevas formas de autonomías.[33] El fenómeno de redefinición de la teoría autonomista no fue exclusivo de la Argentina. América Latina abandonó esta política en los noventa porque estas políticas marcan la renuncia voluntaria de la política exterior latinoamericana de los sesenta y setenta, con sus contenidos ideológicos, al perder importancia estratégica el subcontinente con el fin de la Guerra Fría. [DREKONJA-KORNAT, 1993, 19-21]

2.2.1. El Realismo Periférico de Carlos Escudé

Escudé propone recrear un realismo desde los márgenes, distinto del de las naciones centrales pero en consonancia con sus intereses; es más: algunos autores como Russell y Toklatián hablan de "utilitarismo de la periferia" [RUSSELL y TOKATLIÁN, 2001, 83]. Fundado en ello, Escudé señala:

(...) el realismo es un enfoque del estudio de la política internacional y de la formulación de la política exterior que puede aplicarse por igual a Estados centrales y periféricos. Sin embargo, debido a que el realismo político focaliza su atención en el poder, y debido a que el mundo tiene un aspecto muy distinto cuando se lo mira desde la

---

Para él, lo que fija el cambio de una etapa a otra es la transformación de los puntos referidos a Estados Unidos, Malvinas y el Movimiento de No Alineados. [FIGARI, 1993, 220-227]

[32] Un caso sintomático es la importantísima colección del CERIR sobre la política exterior desde inicios de los noventa, en cuyos primeros volúmenes [1994 y 1998] existía una presentación de la obra que articulaba todos los discursos de los especialistas en diversas áreas, y en el último [2001] Aquélla sólo se reduce a una presentación casi formal. Pero también es cierto que existen trabajos como los de Roberto Miranda [2001] y el de Andrés Cisneros [2002] que poseen perspectivas globales aunque con enfoques diversos. En el primero, se analiza la inserción de la Argentina frente a los cambios del contexto externo y el impacto de tres estilos de vinculación: el excluyente (cuando la agenda se acomoda a los intereses y estrategias del país preferido), el anémico (cuando es débil por la fragilidad del sistema político interno) y el súbito (cuando se apoya en sensaciones). En el segundo, la construcción de continuidades se realiza a través de aspectos instrumentales como el ABC de Perón y el MERCOSUR, que evitan la discusión central del análisis del proceso histórico que va desde la "*Tercera Posición*" a las "*Relaciones Carnales*".

[33] Como por ejemplo Juan Gabriel Tokatlián, quien ve un cambio de la autonomía heterodoxa a otra ambigua. [TOKATLIÁN, 1996, 22-40] Lo extraño es que casi todos los análisis ven este pasaje como una continuidad y no como una ruptura entre ambos conceptos. Sólo recientemente este autor percibe el quiebre al denominar esta etapa como de adquiescencia pragmática, cuyas características son: 1) plegamiento a los intereses de los Estados Unidos; 2) definición del interés nacional, sólo en términos económicos; 3) posicionamiento internacional en sintonía con los países desarrollados; 4) la integración regional en un marco de apertura económica; 5) estrategias de desarrollo de acuerdo a los postulados del Consenso de Washington; 6) creencia en que las fuerzas del mercado ordenarán el rol internacional del país; y 7) aceptación del orden económico y financiero actual. [TOKATLIÁN, 2003, 46-47].

perspectiva de los poderosos que cuando se lo vislumbra desde la relativa ausencia de poder, un realismo central diferiría sustancialmente de uno periférico. [ESCUDÉ, 1995, 60]

Fundado en que en el sistema internacional a los Estados se les imponen reglas desiguales: las grandes potencias y sus aliados estratégicos poseen un estándar distinto al resto. Mientras las grandes potencias las establecen, en la periferia quienes imponen las reglas tienen un uso selectivo de ellas, que el autor denomina eufemísticamente "*categorización de los estándares múltiples*", ya que hay países comprendidos en un segundo grupo de normas que sufren las imposiciones, y en un tercer grupo se encuentran quienes las rechazan. [ESCUDÉ, 1999ª, 9-10 y 1999b, 181]

En los libros anteriores al *Estado del mundo* [1999ª] el autor presenta una estructura internacional jerarquizada y estática donde ningún cambio es posible[34]; tras la aparición de ese estudio, vislumbra la existencia de dos sistemas: uno jerárquico generado por los nuevos poderes mundiales y otro anárquico generado por los Estados Rebeldes. En realidad, no son dos sistemas distintos en coexistencia sino uno solo del cual emergen los problemas y sus respuestas. [ESCUDÉ, 1999b, 149-151]

A diferencia de los autores anteriores, Escudé primero definió el rol de la Argentina en el mundo, y luego el funcionamiento de éste. Lo extraño del método seguido por este autor es que el Interés Nacional, aspecto central de la teoría realista, desaparece frente a las exigencias de la potencia hegemónica. En *El Realismo Periférico* [1992] no es bien definido y recién lo hará en el texto de 1995, en torno a la idea del Estado Mercantil de Rosecrance.[35] Por eso, las premisas con las cuales Escudé sostiene que su realismo periférico es contractualista, liberal-demócrata y mercantilista:

1. El desarrollo económico es la mismísima definición del interés nacional.
2. La principal función de la política exterior es la de facilitar ese desarrollo, y
3. Los Estados Unidos son simplemente el condicionante externo individual más importante de la política exterior (al menos en la región latinoamericana). [ESCUDÉ, 1995, 231]

El primer punto es una de las bases sobre la cual se asienta el realismo para definir su política. Para Escudé:

Un gobierno periférico tiene una mayor obligación de ajustarse a una lógica ciudadano-céntrica que un gobierno central. Tiene una mayor obligación de asegurarse que sus políticas exteriores sean funcionales al desarrollo económico. [Ibidem, 153]

Este obliga al realismo periférico a ser una combinación entre el realismo clásico y la interdependencia compleja, ya que a diferencia de los otros modelos teóricos:

(...) sí existe una clara jerarquía de asuntos, en la que el poder económico reemplaza a la fuerza militar como la última ratio de la política interestatal de un Estado periférico. [Ibidem, 181]

Esta proposición, llevada al extremo, como lo hace Escudé, llega a anular la política en la relación entre el país y el mundo. Y creemos que este esquema lleva a confundir el Interés Nacional de la potencia hegemónica con los nuestros. Este planteo lleva a rechazar la autonomía, ya que:

Cuando más obsesionada con la autonomía está una cultura, más probable será que el Estado al que represente se involucre en políticas costosas o riesgosas de consumo de autonomía, y por lo tanto será más probable que se generen obstáculos al desarrollo del país que en el largo plazo tenderán a reducir la autonomía del Estado. [Ibidem, 212-213]

---

[34] Atilio Borón señaló oportunamente que estos marcos definidos por Carlos Escudé nunca son tan absolutos como los presenta el autor. [BORON, 1991, 433-439]

[35] Para este autor norteamericano existen dos formas de mejorar la posición internacional de un país: por la guerra o por la economía. No duda en ubicar a esta última como la más positiva y permanente. [ROSECRANCE, 1987, 175 y ss.]

Escudé no repara en el hecho de que, en las relaciones internacionales, los Estados siguen siendo los actores privilegiados, a pesar de la aparición de otros actores. Esta especificación lo lleva a denunciar el hecho de que:

... en el Tercer Mundo la teoría de las relaciones internacionales frecuentemente ha sido más una ideología usada para justificar políticas exteriores que servían a estrechos intereses sectoriales, que una búsqueda empírica honesta para comprender el funcionamiento del sistema interestatal y, a partir de allí, intentar llegar a algunos corolarios normativos sólidos respecto del diseño de una política exterior concebida para servir a los intereses de los ciudadanos. [Ibidem, 18]

Otra vez aparece el extremismo escudeano, autor de cuya honestidad intelectual no dudamos, aunque sí de su intencionalidad política.

Según esta teoría, la seguridad político-militar de un Estado es un lujo para los periféricos; Escudé aquí se aleja del realismo, que posee un lenguaje y conceptos en términos militares. Y llega hasta determinar explícitamente que:

(...) la falaz premisa realista que supone que el objetivo principal del Estado genérico en el sistema interestatal es la búsqueda de poder (y/o seguridad) es más grave para los Estados de la periferia que para las grandes potencias, ya que sus consecuencias normativas son más graves en la periferia. [Ibidem, 24]

¿Un Estado sin política? El autor nos habla de los costos de la política pero nada de los que implica este abandono.

En cuanto al último punto, Escudé plantea que los países de escasa relevancia, como la Argentina:

(...) se convierten en blanco ideal de las políticas norteamericanas de objetivo moralizante o simbólico así como en el mito ideal de la competencia burocrática, debido precisamente al bajo costo de equivocarse o de sacrificar el pragmatismo. [ESCUDÉ, 1992, 265]

¿Es tan irrelevante la Argentina actual? Es cierto que las metas estratégicas globales de EE.UU. indican una caída de la importancia en términos relativos de la Argentina y no sólo de este país sino de toda la región-. Incluso si aceptamos esto que nos dice Escudé, la segunda parte de la proposición es aún más riesgosa: se nos dice que la potencia hegemónica es *irracional* (quiso simularlo en el concepto "*irrelevancia-de-lo-racional*") cuando en realidad debería decirse que es contradictoria.

EE.UU. es importante para nuestro caso pero no es tan determinante, como lo demuestran las principales inversiones externas, o nuestros principales compradores, que pertenecen a otras áreas, como el MERCOSUR o Europa Occidental. Esto nos lleva a suponer que los móviles económicos del Estado mercantilista escudeano son, por lo menos, algo extraños a los principios básicos que dice sustentar.

La mayor relevancia que el autor le otorga a la inserción provoca un efecto, la redefinición del concepto de autonomía en dos tipos: 1) los usos orientados hacia la exhibición de la autonomía, que llama consumo de autonomía; y 2) los usos orientados hacia la generación de más desarrollo o poder, que denomina inversión de autonomía [ESCUDÉ, 1995, 221]

Si bien el planteo de dividir la autonomía parece razonable, como una forma de economizar recursos nacionales, abusa de su inversión en contra del consumo, llevándola a casi su desaparición total.[36] Incluso, no tiene en cuenta la fungibilidad del poder. De lo que se trata es de construir poder sin poder, no de eliminarlo.

[36] Para Russell, la lectura escudeana lleva a la Argentina a tener una actitud pasiva en el escenario internacional: sólo se acompañan los deseos de la potencia hegemónica y el Estado no tiene voluntad propia. [RUSSELL, 1991, 440-445]

Incluso para algunos autores, esta posición representa una postura "*prudente*", tal ver demasiado prudente que afecta "*tanto el alcance y el sentido como el contenido y la práctica de la autonomía.*" [RUSSELL y TOKATLIAN, 2001, 84]

Escudé posee una visión de la estructura internacional jerarquizada y estática, en la cual ningún cambio es posible.[37] El autor vislumbra la relación Centro-Periferia como estática e inmodificable. También es significativo su rechazo a quienes pretenden analizarla fuera de sus propios términos de la realidad internacional. Por supuestos, su tratamiento de los sucesos obedece a una polarización extrema. Nuestro autor cae en lo señalado por Rapoport en la polémica anteriormente citada: reducir todo "*a una disputa esquemática*". [RAPOPORT, 1984, 620]

La competición está reservada al aspecto económico y no a los políticos y militares, como si se pudiesen separar unos de otros. Con respecto al carácter periférico del realismo escudeano, observamos que con la división de la autonomía y su redefinición, el autor se separa del paradigma instaurado por Puig, al afirmar la inserción por sobre la autonomía. Además, algo preocupante es que no ve ambos conceptos como complementarios a la manera puigiana, sino como excluyentes, según la cual relega las potencialidades de la Nación en función de los intereses del Estado hegemónico. Otro problema de la teoría de Escudé es que las ganancias son siempre eventuales. Por último, posterga la confrontación indefinidamente, lo que lleva a eternizar la alineación.

El concepto de autonomía debe ser redefinido porque el mundo cambió, pero una cosa es redefinirlo y otra hacerlo desaparecer. Y este impacto no sólo tiñe el debate actual sino también los análisis retrospectivos, aunque esta discusión de fondo no es del todo percibida.[38]

2.2.1. Una historia general escudeana

Aunque Escudé sí es consciente de ello, la muestra es su monumental obra, realizada en conjunto con Andrés Cisneros y un grupo de colaboradores titulada *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina* [1998], con una extensión de catorce tomos, en la que conceptualiza cuatro etapas:[39] la Argentina embrionaria (1806-1881)[40], la Argentina consolidada (1881-1942)[41], la Argentina subordinada (1942-1989), y

---

[37] Uno de los principales problemas que encontramos es que este desarrollo teórico desatiende los sucesos, los reduce a una elección arbitraria para justificar tal o cual lineamiento. Debemos evitar caer en una de las características del realismo: el uso, y abuso, determinista de la historia por parte de la teoría. [DEL ARENAL, 1984, 87] Para evitar esto creemos oportuno hacer una referencia al historiador inglés Edward Thompson, quien en su polémica con Perry Anderson le señalaba que los modelos funcionan como una metáfora de la realidad y quien los mira funcionar debe ser capaz de poner un delicado equilibrio entre ambos - el modelo y la realidad-, que permita a través de esta dialéctica el crecimiento intelectual. [THOMPSON, 1978, 77 y ss.]

[38] Como ejemplo, citamos nuestra experiencia personal en los dos últimos eventos académicos a los que asistimos [las Sextas Jornadas de Historia de las Relaciones Internacionales en Santiago de Chile del 3 al 6 de octubre de 2001 y el Primer Congreso de Relaciones Internacionales del Instituto de Relaciones Internacionales en La Plata del 14 al 15 de noviembre de 2002]. Fue evidente que muchos especialistas toman acríticamente el discurso escudeano, y no notan que es sustancialmente distinto del de Puig, e incluso, cuando son interpelados los motivos de su adhesión, se contradicen o no pueden justificar esta cuestión de fondo.

[39] Es notable la coincidencia en la periodización con el trabajo de Felipe De la Balze [1997], quien, más cauteloso, establece una etapa defensiva en vez de una embrionaria en la primera mitad del siglo XIX y luego la constitución de tres tiempos para nuestra política exterior: la de la organización nacional (1852-68/1930-41), la del aislamiento (1941-3/1983-5) y la de reincorporación al Primer Mundo o nueva política exterior (desde 1983-5 en adelante). Esta coincidencia se debe a que ambos fijan como parámetro exclusivo la relación con la potencia principal, ya sea Gran Bretaña o los Estados Unidos.

[40] La **Argentina embrionaria** (1806-1881) está enmarcada en el proceso de gestación de los Estados del Cono Sur. Esta posición se sustenta en el hecho por el cual, a pesar de la independencia formal, "*aún nos encontramos con Estados embrionarios*" y los autores señalan que la incomprensión de este fenómeno lleva a muchos trabajos a adolecer "*de grandes defectos*". Para los autores, esta falta de comprensión "*ha sido en muchas ocasiones el producto de las mitologías historiográficas*". [CISNEROS y ESCUDÉ, 1998, I, 16]

Esta etapa está subdividida en varios períodos: el primero va desde 1806 hasta 1825, con el reconocimiento formal británico. En él los autores encuentran dos falencias en la historiografía: una es la idea de que el Estado-Nación se formó en 1810 y la otra es la simplificación de la puja patriotas-criollos contra realistas-españoles [Ibidem, II, 251-253]. El siguiente período lo denominan de Mini-Estados (1825-1852), cuando si bien no se llegó a un ordenamiento institucional, el período rosista generó uno en el cual los dirigentes "tenían más que perder con la guerra y más que ganar con la paz." [CISNEROS; 1998, 40]. Entre 1852-1860 ubican el período de puja entre el

la Argentina posmoderna (1989-1999).[42] Aunque, a diferencia de Puig, conceptualiza en forma de proceso histórico.

Estado de Buenos Aires y la Confederación Argentina, caracterizado por la inexistencia de un único Estado y en la lucha por el reconocimiento el que entre ellos significaba la anulación del otro. [CISNEROS y ESCUDÉ, 1998, V, 208-9] El último (1862-1881) está marcado por "*la construcción de un Estado y un mercado nacional influido por la ascendente demanda externa*." [Ibidem, VI, 360] Para Cisneros, este proceso fue reforzado por la guerra de la Triple Alianza, porque 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]

En esta etapa es muy evidente la presencia de una lectura del fenómeno de la Nación como construcción, y no como un objeto dado. Ésta interpretación tiene su origen en el marxismo culturalista británico que renovó los estudios sobre el Estado-Nación en las últimas décadas. [FERNANDEZ BRAVO, 1995] Pero lo adecuado del método no garantiza los resultados obtenidos, ya que muchos aspectos planteados por esos autores no están suficientemente ponderados. [SIMONOFF, 1993, 8-11]

[41] La **Argentina consolidada** (1881-1942): sus inicios están delimitados por la afirmación y adquisición de "*algún grado de estabilidad territorial y política*". En la integración al mercado mundial el país se vincula con las economías centrales. Escudé y Cisneros lo interpretan sobre la base de la teoría de la dependencia, aunque en un marco de mayor paridad que la actual. [CISNEROS y ESCUDÉ, 1998, I, 16-17] Detectan un corte en 1930: "*No puede dejar de reconocerse que una economía periférica, exportadora y abierta como la de la Argentina en el siglo XIX fue particularmente vulnerable a las oscilaciones del mercado internacional. Es lo que demuestran las recurrentes crisis de 1876, 1890 y 1930. Pero las cifras demuestran que desde el punto de vista comercial, la relación económica entre la Argentina e Inglaterra no fue tan unilateral como sostienen los postulantes de la dependencia.*" [Ibidem, X, 308-9] Para los autores, el modelo primario exportador se sustentaba en una economía agroexportadora diversificada, exitosa pero vulnerable desde el punto de vista de las inversiones extranjeras, que demostró ser exitoso hasta 1929. [Ibidem, X, 316]

A pesar de esta crítica, referida exclusivamente al aspecto comercial y no a otros, Escudé y Cisneros optan estructuralmente por la teoría de la dependencia, en lugar del autonomismo. Esta elección no es casual, ya que este análisis entiende las relaciones Centro-Periferia como inmodificables. Es evidente, el intento pedagógico de la descripción de esta etapa: se la muestra de una manera casi idílica. En general, no explican la división existente entre los intereses de los grupos dominantes y los de la potencia hegemónica, y cuando lo hacen, lo es en referencia a cuestiones económicas y no políticas. [CISNEROS, 1998, 53]

La emergencia de la crisis de 1929 no es registrada en la *Historia General* pero sí en el artículo de Cisneros. Allí se señalan las consecuencias económicas que llevaron a deteriorar nuestro comercio exterior y el sistema político. [Ibidem, 56] Estos aspectos tuvieron evidentes implicancias en el diseño de nuestra política exterior, ya que tuvieron como efecto derivar "*hacia el aislamiento y la retórica principista, en relación asimétricamente inversa a nuestro abandono de los mercados y posiciones internacionales bien ganadas con anterioridad*." [Ibidem, 52]

La nueva situación intencional llevó a los grupos conservadores, para detentar sus intereses, al impulso del Pacto Roca-Runciman, que el autor evalúa del siguiente modo: "*Lo malo no fue el acuerdo. Lo malo fue que no entendimos que el mundo estaba cambiando, que el Pacto Roca-Runciman funcionaba como un parche para ganar tiempo y que debíamos aprovechar los pocos años de relativa bonanza que con él nos garantizábamos para transformar nuestra economía. No lo hicimos, y así nos fue.*" [Ibidem, 57]

Estos intentos por mantener la economía argentina en el área de la libra recibieron un golpe final al concluir la conflagración contra el Eje. En ese momento, la transferencia de poder mundial hacia los Estados Unidos concluyó. Lo notable es que esto "*resultaba previsible desde mucho antes de finalizar la Segunda Guerra.*" Por consiguiente, esta mala evaluación y las políticas de neutralidad, calificadas como "*errores*", nos "*condujeron a la marginación internacional y a una profunda incertidumbre respecto de su rumbo económico*." [CISNEROS, 1998, 59]

Es curioso que en la *Historia General* la fecha de culminación de esta etapa sea 1942, y no 1945, como lo señala Cisneros. En la monumental obra se nota la preeminencia de los postulados escudeanos más proclives a analizar el proceso desde una visión unidimensional. En esa obra no se toma registro de la polémica entre el propio Escudé y Rapoport relativa a la permanencia de los intereses británicos y las políticas de neutralidad, que hubiesen derivado lógicamente en fijar como fecha 1945, 1946 ó 1949 pero nunca una tan temprana como 1942, establecida por el cambio de actitud norteamericano ante su decisión de intervenir en la Segunda Guerra Mundial, tras el ataque japonés en la base naval asentada en las islas de Hawai. El otro dato es la homogenización de innumerables variantes de las posiciones neutralistas y rupturistas en ese conflicto. [SIMONOFF, 1998, 124-134]

[42] La **Argentina posmoderna** (1989-1999): El fin de la guerra fría y la consolidación de los regímenes democráticos son "*un cambio cualitativo*" en la política exterior, fundados en *la aceptación de las reglas de juego* y *la "renuncia a las confrontaciones del pasado*". Estas políticas tienen como objetivo, según los autores, el desarrollo económico y el bienestar de la gente. [CISNEROS y ESCUDÉ, 1999, I, 18-19] Si bien esta etapa no se encuentra en la *Historia General,* existen un sinnúmero de obras y trabajos de Cisneros y Escudé sobre ella a los que hemos hecho referencia.

La caracterización de este período se sustenta en: "*Una Argentina abierta y dispuesta a competir es una Argentina dispuesta a eliminar las confrontaciones que la alejaban innecesariamente de Occidente...*" [CISNEROS, 1998, 72] Además, se rescata una serie de decisiones de gran impacto interno como la creación del MERCOSUR y el fin de las diferencias limítrofes con Chile (promovidas durante el gobierno de Alfonsín), la reanudación de las relaciones con Gran Bretaña bajo la fórmula del "*paraguas*" y la adhesión a la alianza occidental. [Ibidem, 73-6]

La **Argentina subordinada** (1942-1989) es la etapa en la que se encuentra el gobierno de Illia y está marcada por la confrontación; aquí los desafíos al poder hegemónico estuvieron marcados por una asimetría cada vez mayor entre las grandes potencias y la periferia. La oposición aunque exitosa, "resultaba con frecuencia en victorias pírricas" cuyos costos eran muy superiores a los que debía pagar Estados Unidos por ese mismo fracaso. La Argentina subordinada posee las misma dificultades señaladas por Puig, Figari, Paradiso y Miranda, aunque con una interpretación diferente. Los desafíos a la potencia, al ser un sistema asimétrico, tienen un costo diferente para una y otra nación. [CISNEROS y ESCUDÉ, 1998, I, 17] Además:

(...) la política exterior del país fluctuaba dramáticamente entre el tercermundismo anti-occidental de algunos gobiernos de la democracia restringida, posteriores al derrocamiento de Perón, y los alineamientos internacionales con espíritu de cruzada, auspiciados por las fuerzas más reaccionarias durante los gobiernos militares de las autodenominadas "Revolución Argentina" y "Proceso de Reconstrucción [sic] *Nacional.* [CISNEROS, 1998, 61]

Estos autores, como no podría ser de otro modo dado el carácter de su propuesta teórica, rescatan la actitud pragmática en materia comercial. Pero en materia estratégico-militar consideran que las señales del gobierno con respecto a la situación dominicana, como el apoyo a la formación de la FIP pero no envío de tropas, eran tomadas como ambiguas por Estados Unidos y fueron uno de los caldos de cultivo para el apoyo norteamericano al golpe de 1966. [CISNEROS y ESCUDÉ, 1998, XII, 463-466]

El inicio de esta oscilación, producto de la inestabilidad política interna, es anterior a esta etapa, como el propio Cisneros lo marca. Por otra parte, esta inestabilidad se convierte en el factor determinante para las estrategias utilizadas, lo que aumenta el grado de aislamiento, hasta llegar a su punto culminante la guerra de Malvinas [CISNEROS, 1998, 63]

5. La nueva autonomía

Los finales de la década de los noventa marcaron cierto fin de la hegemonía teórica escudeana. Esto lo observamos en los años recientes, cuando aparecieron críticas tanto al autonomismo clásico como al realismo periférico.

Por eso, la aparición de los trabajos de Roberto Russell y de José Gabriel Tokatlián [2003], y el de éste último [TOKATLIAN, 2004], presentaron una nueva concepción de autonomía, denominada relacional. En ella existen elementos que ya hemos presentado, como si el grado de oposición a Estados Unidos o el tipo de régimen son determinantes en la formulación autonómica.

Entre otros elementos encontramos:

1. *El primer círculo de autonomía relacional está formado por América del Sur, igual que en la autonomía clásica, pero en un sentido cualitativamente distinto. Más allá deben tenerse en cuenta dos factores: a) cultura predominante del sistema internacional (hobbesiano, lockeano o kantiano); y b) la actitud de Estados Unidos hacia América Latina.*
2. *El credo y la práctica unilateral estadounidenses sólo pueden contrarrestarse y restringirse en forma eficaz mediante un nuevo tipo de multilateralismo, cuya laboriosa construcción dependerá de nuestra capacidad para fortalecer la*

Esta etapa es descripta por Escudé como una época refundacional, por lo que no se encuentran variantes con respecto al anterior gobierno: además es analizada como si fuera un espejo de la iniciada en 1880 y en algún sentido sus análisis sobre ella adolecen las mismas perplejidades de aquel análisis. Como oportunamente señaló José Paradiso, cuando analizaba el discurso escudeano contrario a la política autonomista de Alfonsín, allí el pasado es un ejemplo a imitar: "*Si por entonces* [a fines del siglo XIX y principios del XX] *al país le había ido bien acoplándose a la potencia hegemónica* [Gran Bretaña], *lo aceptable era repetir la fórmula* [ahora con Estados Unidos]." [PARADISO, 1993, 195]

democracia interna, desarrollar identidades colectivas y participar en la creación de reglas e instituciones que sirvan a nuestros intereses.

3. *La autonomía se procura mediante una estrategia de internacionalización o regionalización más que de nacionalización, como en el modelo clásico.*
4. *La integración es más económica bajo las reformas estructurales y la apertura pero fue más concreta en cuanto a interdependencia intraregional, de integración física y energética, y de convergencia política. No implica la renuncia a la utilización de la estrategia para favorecer el poder regional frente a Estados Unidos.*
5. *Fuerte acento en la democracia como régimen político.*
6. *Si la autonomía es un mayor grado de libertad, es poco significativo que esta práctica coincida o no con los intereses de Estados Unidos: puede haber mucha autonomía con gran nivel de coincidencia con Estados Unidos.* [TOKATLIAN, 2003, 87-88]

Creemos que muchos de elementos son muy relevantes, como por ejemplo la correspondencia entre el régimen democrático y la práctica autonómica, cosa que desarrollaremos a lo largo de nuestro trabajo. Existe en este planteamiento cierto desplazamiento del concepto de autonomía, ya que queda subordinado "al grado de instrumentalización que logren los países periféricos" [MIRANDA, 2005, 55]

Es importante para nuestro análisis, un trabajo como el de Roberto Miranda [2001], que busca analizar las dificultades de la inserción que la Argentina enfrenta con los cambios del contexto externo y el impacto de tres estilos de vinculación: el excluyente (cuando la agenda se acomoda a los intereses y estrategias del país preferido), el anémico (cuando es débil por la fragilidad del sistema político interno) y el súbito (cuando se apoya en sensaciones). En los análisis más recientes se tiende a ver al Estado no como un actor único sino como un escenario de una puja de poderes internos que generaron inestabilidad en el modo de relacionamiento externo, lo que produjo una "*inserción anémica*". [MIRANDA, 2001, 179]

Para este autor, el gobierno de Illia se ajusta al modelo de vinculación anémica porque "*la inestabilidad general fluctuaciones de la política exterior y al mismo tiempo genera las condiciones necesaria para el desarrollo de una diplomacia díscola. Una y otra derivación afectan directamente a la inserción externa.*" [MIRANDA, 2001, 179]

La administración de Illia, junto al gobierno de Arturo Frondiz "*no tuvieron espacios internacionales tan restrictivos como los había tenido Perón. En sentido inverso, el gobierno justicialista dispuso de una mayor cuota de recursos políticos de la que tuvieron tanto el gobierno desarrollista como el gobierno radical.*" [Ibidem, 183]

A pesar de la búsqueda del multipolarismo que se vio en las aproximaciones del gobierno hacia el sur (No Alineados, Declaración de Alta Gracia, los intentos de arreglos de las disputas territoriales con Chile y Uruguay, la creación de la Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata), esta política sufrió "*el choque entre la ampliación de las conductas automizantes a través de la intensificación de las vinculaciones con el Sur, por un lado y la presión para adscribir incondicionalmente al país a la relación con el Oeste.*" [Ibidem, 185]

*

SEGUNDA PARTE:

GENERALIDADES DE LAS POLÍTICA EXTERIOR DE ILLIA

*

CAPÍTULO 2:
LA ESTRUCTURA DECISORIA DE LA ADMINISTRACIÓN RADICAL

Para comprender mejor la estructura decisoria, creemos necesario señalar algunos aspectos económico-sociales y políticos que influyen en los actores que forman parte de ella.

El aspecto económico-social repercute en la estructura política. Y en el caso de la Argentina de entonces, el modelo de industrialización:

(...) plasmó una nueva matriz social que dio lugar a dos bloques sociales que se enfrentaron a lo largo de la segunda etapa de sustitución de importaciones que se despliega entre 1958 y 1975. El primero de ellos conformado por la clase trabajadora cuyo núcleo estaba conformado por los asalariados industriales y un sector del empresariado nacional asentado principalmente en la producción de bienes intermedios y bienes deseados por los sectores asalariados. El otro, conducido por el capital extranjero industrial y era funcional a la oligarquía pampeana que había formado parte del proyecto agro exportador anterior. [BASUALDO, 2004, 5]

El enfrentamiento entre los bloques, como lo señala Portantiero, se encontraba frente a una situación de "*empate hegemónico*"[43], que hacía que en esta situación:

(...) El "empate" político entre los distintos grupos se articularía, así, con una modalidad especifica de acumulación de capital en la Argentina basada, a su vez, en una situación de poder económico compartido que alternativamente se desplaza a la burguesía agraria pampeana (proveedora de divisas y por lo tanto dueña de la situación en momentos de crisis externa) y a la burguesía industrial, volcada totalmente hacia el mercado interior. [PORTANTIERO, 1977,534]

La división en dos bloques y la falta de primacía de uno de ellos convirtieron al Estado en el escenario de una puja distributiva que afectó a la política. Ésta última estuvo atravesada por dos lógicas: una principal y otra subsidiaria. La primera, la oposición peronismo-antiperonismo, cubre todo el espectro y, mostrando cierta autonomía con respecto a la determinación socioeconómica, no necesariamente esta lógica se expresa mecánicamente entre peronismo e industrialización y antiperonismo y primarización. En el primer caso es claro, pero no así en el segundo. Pero además la lógica subsidiaria consiste en generar un juego en el cual la facción que está en la oposición buscó obstaculizar y derrocar al gobierno por fuera de los marcos legales, aspecto que, según Rouquié, ya se manifestaba desde el derrocamiento de Yrigoyen:

(...) después de la restauración conservadora de 1930, 1955 señalaba el retorno de los partidos democráticos víctimas del peronismo; 1962, la revancha de los radicales derrotados en las elecciones de 1958 por Frondizi y, en justa compensación, 1966 mostraba a los frondizistas complotando para derrocar el gobierno de la UCRP. [ROUQUIE, 1982, II. 341]

Esta inestabilidad política es la emergencia de la falta de un proyecto de nación común, en el cual esta carencia debía ser el debate principal, y no las lógicas expuestas aquí. Pero además existe un sinnúmero de enfrentamientos entre los actores que hacen que el análisis de la situación resulte mucho más complicado de que lo que parece a simple vista. Esos cruces afectaron la viabilidad nacional, usando la terminología jaguaribiana.

La Estructura decisoria

Para este análisis hemos tomado como referencia el modelo presentado por Edward Milenky [1978]. En él existen tres esferas concéntricas que estructuran la acción de los gobiernos argentinos hasta los setenta. En una primera esfera, o circulo interno, este autor ubica al "*Presidente, sus consejeros personales, el Canciller, el Ministro de Economía, y los tres Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas*"; en una segunda

[43] Nos referimos a la incapacidad de uno de los dos bloques de poder para volverse "*predominante en la economía*" y "*proyectar sobre la sociedad un Orden Político que lo exprese legítimamente y lo reproduzca.*" [PORTANTIERO, 1977, 533]

esfera, o círculo de influencia, ubica 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 son política e ideológicamente compatibles con el equipo gobernante; y finalmente, el círculo periférico, en el que relega allí 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 estaba inmerso –el liberal, en un sentido amplio del término-, nos parece pertinente realizar algunos ajustes a este modelo: las Fuerzas Armadas pasan del círculo interno al de influencia y las Corporaciones (tanto empresariales como sindicales) se ubican en la última esfera, ya que, como señala Halperín Donghi, el gobierno estaba tan alejado de las corporaciones como de las asociaciones sindicales. [HALPERIN DONGHI, 1983, 141]

Si bien la estructura decisoria está marcada por una fuerte concentración del poder en manos del presidente, también existe paralelamente un proceso de fragmentación, producida por aquellas cuestiones económicas de la política exterior que son tratadas desde Economía. [RUSSELL, 1990, 258]

1. El círculo interno

Este círculo interno está conformado por el presidente Illia, sus consejeros personales, el Canciller Zavala Ortiz y el Ministro de Economía, primero Eugenio Blanco y, tras su muerte, su sucesor, Juan Carlos Pugliese.

El presidente Illia señaló su orientación política con la articulación de intereses a los que respondió con el diseño del su gabinete. La escasa representatividad de la nueva administración radical hizo pensar que formaría un gobierno de coalición. Por el apoyo recibido en el Colegio Electoral por otros partidos, y por la necesidad de tener una favorable respuesta del Congreso todo hacía suponer que aquella se llevaría a cabo. Pero Illia priorizó los equilibrios internos partidarios, fundamentándose en diversos motivos históricos, ideológicos y pragmáticos. Cuatro de sus ministros provenían del unionismo: Miguel Ángel Zavala Ortiz (Relaciones Exteriores), Arturo Oñativia (Salud Pública), Miguel Ferrando (Obras Públicas) y Leopoldo Suárez (Defensa); otros tres eran del grupo balbinista: Eugenio Blanco (Economía, luego reemplazado por Juan Carlos Pugliese del mismo sector), Carlos Alconada Aramburú (Educación) y Fernando Solá (Trabajo y Seguridad Social); y uno era sabattinista, el cordobés Juan Palmero (Interior). Aunque se trataba de un gabinete homogéneamente radical, cada una de las facciones partidarias tenía desacuerdos importantes en varios puntos de la agenda del nuevo gobierno.

1.1. El Presidente

El estilo de dirección y las preferencias personales del presidente afectan "*al proceso de decisión y al contenido de la política exterior*" [MILENKY, 1978, 53]

La presencia de elementos idealistas como la filosofía krausista y la tradición liberal, socialcristiana y socialdemócrata moldean el marco autonomista con matices propios. También lo ubican en un plano ligado a los aspectos tradicionales de nuestra política exterior, aunque como sostiene Hechen, también "*centró sus actividades en torno a las necesidades domésticas y a esforzarse por satisfacerlas.*" [HECHEN, 1969, 334]

Este fenómeno no es exclusivo de este gobierno, ya que como señala Milenky:

(...) Todos los recientes presidentes han considerado o se vieron obligados a considerar las cuestiones internacionales como accesorias de política doméstica, particularmente respecto a las diferencias ideológicas. [MILENKY, 1978, 63]

Como ya lo señalamos, las políticas idealistas y autonomistas buscan la generación de márgenes de maniobra que permitieran la independencia de la Nación y, obviamente haber abierto un diálogo con Inglaterra con respecto a la soberanía de las islas Malvinas, o la búsqueda de soluciones a los problemas territoriales pendientes son un índice de la

defensa del interés nacional. En la idea de superar la puja distributiva que perjudicaba a las mayorías, las prioridades políticas de algunos actores (partidos políticos, sindicatos, las Fuerzas Armadas, las corporaciones, etc.) fueron generando inestabilidad. Los planteos en torno a la subsistencia económica los encontramos en la búsqueda del principio de seguridad económica que se plasmaron en la Carta de Alta Gracia, que será guía para los gobiernos democráticos siguientes; la integración con los países vecinos, tanto en el marco bilateral como multilateral, para aumentar los márgenes de autonomía, como lo señala Puig[44]; y en la conversión los saldos de la balanza comercial en positivos por la diversificación de los destinos, incremento de las exportaciones industriales, etc. Estas políticas "*se encontraron con bastante flexibilidad para lograr sus objetivos sino contradice al mayor miembro del sistema regional.*" [ASTIZ, 1969, 294]

1.2. Los consejeros presidenciales

El equipo de consejeros del radicalismo del pueblo se denominó grupo Alem y estaba formado por Bernardo Grinspum, Germán López, Roque Carranza, Alfredo Concepción, Roberto Pena y Félix Elizalde quienes desde hacía años trabajaban en el ámbito académico con el Ministro de Economía, Eugenio Blanco, y desde su revista *Definiciones* difundían sus ideas.[45] Si bien tenían cierta independencia, eran "*controlados indirectamente por el Comité Nacional que respondía a Balbín*", y para disminuir su influencia Illia incorporó a algunos hombres del sabattinismo como Hugo Tolosa, Edelmiro Solari Yrigoyen, Horacio Vivo y Marcos Zimmerman, entre otros. [ACUÑA, 1984, 146-7]

A diferencia de otros presidentes que optaban por "*viejos socios políticos, líderes informales, e intermediarios del poder*" [MILENKY, 1978, 63], Illia eligió a personas que tuvieran tanto características técnicas como militancia política partidaria.

1.3. El Ministro de Relaciones Exteriores

En el plano de la política exterior, inmediatamente después del Presidente, el canciller ocupa el papel más relevante institucionalmente. Un dato significativo es que Zavala Ortiz fue hasta el fin de su gestión el Ministro de Relaciones Exteriores más estable desde 1955. Incluso, a diferencia de sus predecesores, tuvo un peso político propio (al ser el principal referente del unionismo), que le permitió ser casi una especie de primer ministro, más que un fusible como lo habían sido los anteriores cancilleres.

La elección de Zavala Ortiz, un hombre no vinculado al ámbito "*profesional*" de la Cancillería, podría hacer suponer que su relación con la burocracia diplomática no iba a ser buena; pero, como señala Lucio García del Solar, al Ministro:

(...) se lo respetó por su inteligencia, por su imaginativo liderazgo, por su trato considerado y afectuoso con el personal, calidad humana que distingue a los hombres de bien. Se lo recuerda además por recurrir naturalmente al consejo de los profesionales(...) [GARCIA DEL SOLAR, 1995, 18]

Creemos que esta afinidad entre el Canciller y los diplomáticos se sostiene en la similitud de perspectivas sobre las cuales Zavala Ortiz fundaba su política internacional:

La doctrina política internacional de Miguel Ángel Zavala Ortiz constituyó la proyección de la doctrina del canciller argentino José Maria Drago, de Hipólito Irigoyen una época dura para América [sic]*, de las Conferencias de Montevideo de 1933 y de Buenos Aires de 1935, de Chapultepec en 1944, y de Bogotá en 1948.* [SOTILLO, 1993, 54]

Estas referencias marcan cierta empatía entre el enfoque liberal del Ministro con la perspectiva juridicista que existía en el plantel burocrático del Palacio San Martín.

---

[44]. Cabe aclarar que para Puig existía una diferencia marcada entre el discurso y la acción del gobierno en este plano [PUIG, 1988, 34/5]

[45] De hecho, muchos de ellos formarán parte del equipo económico de ese gobierno.

Su poder no sólo residió en el gabinete sino también en el interior de la Cancillería.[46] Porque:

El presidente Illia concedió al Canciller amplias facultades para la formulación y ejecución de la política exterior, pero requería de detallada información, por lo que ambos mantenían largas conversaciones. [GARCIA DEL SOLAR, 1996, 194][47]

Esto es reafirmado por Santiago Hechen, quien sostiene que:

(...) la planificación de la política internacional de la Argentina estuvo sujeta sistemáticamente a los principios doctrinales orgánicos expuestos por el Ministro de Relaciones Exteriores. [HECHEN, 1969, 334]

Su mayor dificultad residía en las conexiones con las Fuerzas Armadas que, como en los otros aspectos políticos de la vida institucional de ese entonces, eran importantes [MILENKY, 1978, 67], ya que las vinculaciones del Zavala con los oficiales colorados eran un foco de tensión con la cúpula azul del Ejército. [POSTASH, 1994, I, 175]

1.4. Ministros de Economía

El primer Ministro de Economía fue Eugenio Blanco, quien ya lo había sido durante la Revolución Libertadora. Era un prestigioso académico, profesor de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA, y un firme impulsor de las ideas de la CEPAL. Su sucesor, tras su fallecimiento, Juan Carlos Pugliese, continuó con los lineamientos trazados por aquél.

Aunque los Ministros de Economía habían funcionado como verdaderos jefes de gabinete, junto con los miembros de su equipo económico, en las Secretarías de Estado de Coordinación y Programación, Finanzas, Industria, Agricultura y Ganadería, Relaciones Económicas Internacionales, Energía, Recursos Naturales y Medio Ambiente, Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas, y Comercio, en este último caso esta función estaba compartida con el Canciller.

Esta tendencia del creciente poder de los Ministros de Economía sobre la política exterior fue "*una tendencia firme*" que producía choques "*con el Canciller sobre la responsabilidad en las negociaciones económicas exteriores y la política económica exterior.*" [MILENKY, 1978, 71] Hasta tal punto ambas funciones estaban interrelacionadas que cuando la delegación argentina decidió el apoyo a la fuerza multilateral de la OEA, los negociadores argentinos de la deuda externa suspiraron "*con alivio.*"[48]

Obviamente esto es producto del proceso de fragmentación de la estructura decisoria, es la que Economía avanzaba sobre atribuciones que antes eran de la Cancillería, lo que lleva a la necesidad de articular las tres dimensiones de la política exterior (político-diplomática, estratégico-militar y económica) por las diferentes percepciones y prioridades que cada actor poseía sobre ellas.

2. El círculo influyente

Rodeando a este núcleo existe un segundo grupo de actores, o círculo influyente, que implementa la política exterior y representa intereses particulares burocráticos. Aquí encontramos la burocracia del Ministerio de Relaciones Exteriores, las Fuerzas Armadas, los tecnócratas del Ministerio de Economía asignados a la política económica exterior.

2.1. El Servicio Exterior de la Nación y el Ministerio de Relaciones Exteriores

---

[46] El Canciller dependió, como en la mayoría de los casos, del margen de acción que le otorgara el Presidente. [RUSSELL, 1990, 263]

[47] En un mismo sentido apuntó Ricardo Illia en la entrevista realizada.

[48] Primera Plana, Nª 131, Buenos Aires, 11 de Mayo de 1965, 7.

Durante el gobierno de Arturo Frondizi se dieron los primeros pasos 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] En ese gobierno, desde la Dirección de Coordinación y Enlace se constituyó un centro de Informaciones para "*que sirviera como curso para la futura creación de una escuela diplomática.*" También se reglamentaron severamente las franquicias diplomáticas, es decir "*la supresión de privilegios que no contribuían a mejorar el nivel técnico del servicio*" y para la promoción de diplomáticos se puso en funcionamiento por primera vez la Junta de Calificaciones. [FLORIT, 1996, 160-1]

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 2707 y del decreto 2708 que reglamentó su funcionamiento. Los dos motivos más relevantes para su creación fueron:

1. *La necesidad de profesionalizar nuestro servicio exterior mediante exámenes de admisión rigurosos.*
2. *Capacitación académica y técnica para el desempeño de las funciones diplomáticas y consulares.* [AJA ESPIL, 1996, 185]

El ISEN es un organismo que depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, cuyo fin es la selección, formación y capacitación de los miembros del Servicio Exterior de la Nación:

Desde el momento de su creación ha desarrollado una labor continua e intensa, posibilitando la formación y consolidación de un cuerpo de profesionales diplomáticos altamente calificados, de reconocido prestigio internacional por su nivel de capacitación y excelencia. [www.mrecic.gov.ar]

Si bien la profesionalización tiene sus ventajas en cuanto a "*incrementar los elementos racionales y reducir los caprichos del comportamiento burocrático*", no es menos cierto que "*todas (o la mayoría) de las organizaciones complejas generan graves `patología de información`*". [HOLSTI, 1989, 543]

Además, existieron "*numerosas excepciones al principio del mérito.*" [MILENKY, 1978, 81] La más general es que durante la proscripción, los peronistas estuvieron castigados o excluidos de puestos importantes [Ibidem, 67] Pero además, como nos señaló Lucio García del Solar en la entrevista que le realizáramos, los radicales inventaron los diplomáticos políticos.[49]

Para reducir los efectos de la descentralización, existía una división de tareas, por la cual el Ministerio de Relaciones Exteriores fijaba la política exterior, mientras que los acuerdos económicos eran concluidos por Economía. [Ibidem, 82]

2.2. Las Fuerzas Armadas

Fueron un grupo de veto, factor de poder y representantes de un interés institucional propio para los asuntos externos. Más específicamente, las Fuerzas Armadas "*intentaron influir en cualquier decisión de política exterior relacionada con su misión primordial: la defensa nacional y la seguridad interior.*" [Ibidem, 73] Generalmente, intervenían en cuestiones como los problemas fronterizos, ante los que predominaban las visiones geopolíticas, y en los temas relacionados con la seguridad interior, desde una perspectiva realista morghentiana muy particular, aspectos todos a los que eran sumamente sensibles. [Ibidem, 75]

De todos modos sus posiciones no eran unívocas ya que para la gestión de Illia encontramos divisiones dentro de las Fuerzas Armadas tanto de orden político como

[49] Éste es el nombre con el que se conoce a los funcionarios nombrados por el gobierno y que provienen de sus filas partidarias. El gobierno de Illia nombró como funcionarios a prominentes correligionarios, como Listre o Sábato, pero luego dio vuelta atrás con ese tipo de medidas. [Entrevista del autor a Lucio García del Solar, realizada en Buenos Aires el 1º de octubre de 2002]

económico. La primera se expresaba en los bandos Azul y Colorado. Estos últimos representaban al "*antiperonismo* (que) *se identificaba con la ilusión de un retorno a la situación de 1943.*" [PORTANTIERO, 1977, 540] En cambio, los primeros, no implicaban "*modificaciones sustantivas*", pero:

(...) es evidente también que ese grupo –que eligió al general Onganía como su primer líder- 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. [Ibidem, 540]

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 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.*" [POSTASH, 1994, I, 184-5]

La adscripción por parte del Ejército a la Doctrina de la Seguridad Nacional es un elemento de peso.[50] Esta adhesión estuvo marcada por el discurso pronunciado por el general Onganía en 1964 en la Academia Militar de West Point y 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. [DE RIZ, 2000, 33]

La aceptación de una democracia limitada y condicionada provocó el enfrentamiento entre el Gobierno y las Fuerzas Armadas, el cual se intensificó a raíz del relevo de Onganía por Pistarini, lo que ocasionó un mayor deterioro.

Las divisiones en torno a las cuestiones económicas giraban en torno:

(...) a preguntas más amplias que involucran el debate del nacionalismo-estatista contra el liberalismo clásico en la política exterior. Los desarrollistas, un grupo que se originó en 1964 en los cursos para coroneles de la Escuela Superior de Guerra, enfatizaron la relación mutua de factores económicos y militares en la seguridad nacional, específicamente en la necesidad de crear una base material para la libre determinación. [MILENKY, 1978, 76]

Si bien estas últimas divisiones existían, todas ellas no les impidieron a las Fuerzas Armadas ir articulando una estrategia de oposición al gobierno para derrocarlo.

2.3. Otros ministerios y agencias

Como ya indicamos, el incremento del poder del Ministerio de Economía en temas de política exterior llevó a que sus funcionarios realizaran tareas de apoyo a los lineamientos de la Cancillería. [Ibidem, 83] Esto se vio claramente cuando, producto de las maniobras especulativas por parte de los exportadores de granos, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaría de Comercio Exterior salieron a ubicar el excedente en mercados no tradicionales. [ILLIA, 2001, 148] También se observa la participación de otras dependencias, como el Ministerio de Defensa, en los temas de seguridad, incluso oficiando como portavoces de las inquietudes militares.

3. El círculo periférico

[50] Se trató claramente, de la búsqueda de un *linkage* con la agenda norteamericana de combatir al comunismo, ya que las relaciones entre el Ejército y los Estados Unidos, históricamente, no habían sido buenas.

En el tercer nivel, el círculo periférico, los actores intervinientes generaron apoyos políticos; demandaban por un interés especial y movilizaban a la opinión pública en determinadas cuestiones económicas. En este nivel, el debate entre liberalismo y estatismo adviene la forma de la defensa de intereses económicos definidos, salvo cuando se involucran actores con un contexto más ideológico.

Las corporaciones nacionales y extranjeras, como las sindicales, los partidos políticos y el Congreso, los medios de comunicación y la opinión pública forman esta periferia, aunque son elementos significativos en la comunidad de la política exterior. Sin embargo, tuvieron en muchos casos una actitud prescindente, producto de la existencia, en términos generales, de una cultura política sobre política exterior que podemos definir como acrítica o parroquial. [RUSSELL, 1990, 268][51]

3.1. Las corporaciones empresarias

Existían dos tipos de corporaciones empresarias: una, representante de los pequeños y medianos empresarios vinculados a la burguesía local, la Confederación General Económica[52]; y las otras, ligadas a actividades productivas que "se caracterizan por un tipo de capital intensivo en lo industrial y extensivo en lo agropecuario." [ACUÑA, 1995, 275]

La GCE representaba ideológicamente los siguientes lineamientos:

(...) a) una fuerte presencia del Estado como guía y ordenador de la economía, b) concertar las estrategias socioeconómicas con el Estado y los sectores sindicales; y c) reducir la presencia del capital multinacional en áreas consideradas estratégicas. [Ibidem, 235]

Por su parte, la Sociedad Rural, la Unión Industrial, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio, entre otras, son asociaciones corporativistas, y ofician como portavoces oficiales de sus respectivos sectores:

(...) los grupos de interés económico han ejercido poca influencia en la política económica exterior. La importancia de cualquier organización depende de su compatibilidad con el equipo político o con su habilidad para influir en la composición del equipo. Pueden presentarse las demandas directamente al Ejecutivo sin la mediación de un partido político(...) [MILENKY, 1978, 86-7][53]

Las escasas vinculaciones con el gobierno de Illia se ven profundizadas por las divergencias en el plano de la política económica, y por ende en la forma de inserción internacional para el país. Mientras el gobierno impulsó una orientación económica nacionalista y mercadointernista, estas corporaciones empresariales representaban la tendencia opuesta. Esto se ve claramente en el Memorial de la Asociación Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres (ACIEL) [54] de 1965, que criticaba la política económica del gobierno en cuatro puntos:

1) Falta de profundidad al atacar las causas y no los efectos; 2) Proliferación de procedimientos distorsionadores del mercado; 3) Acentuación de medidas inflacionarias; y, 4) Falta de estímulo a la colaboración del capital nacional y extranjero. [ALTAMIRANO, 2001, 373]

---

[51] La cultura política es un fenómeno social que abarca todo el espectro de una comunidad; por ese motivo, esta calificación se puede extender a los otros actores.

[52] Esta corporación nació en 1952, fue disuelta por la Revolución Libertadora en 1955 y reabierta en 1958 durante el gobierno de Frondizi.

[53] Esto es señalado también por otros autores, como Roberto Russell [1990, 268]

[54] Asociación que nucleaba tanto a los miembros de la Sociedad Rural como a los de la Unión Industrial Argentina.

En un mismo sentido aporta datos la encuesta realizada y analizada por Cook y Petras en la primera mitad de 1971.[55] En ella se vislumbran las actitudes de los ejecutivos con respecto a la inversión económica extranjera y las políticas de Estados Unidos hacia la Argentina. Allí, en las conclusiones del trabajo, los autores determinan que los ejecutivos de la industria "*tienden a favorecer la participación extranjera en la economía"* y que "*tenderían a favorecer las políticas de Estados Unidos y del gobierno argentino que faciliten la penetración extranjera en la economía.*" [PETRAS y COOK, 1974, 26]

No obstante, existen dos matices en esta posición:

(...) a) el ejecutivo de enclave colonialista, que está totalmente identificado con la comunidad del inversor extranjero; b) el integracionista-desarrollista que quiere regular la conducción de la inversión exterior a fin de integrarla al desarrollo nacional. Ambos tipos de conducta colaboracionista comienzan con la común aceptación de la dependencia exterior, pero difieren cuando hay que definir los términos de dependencia y la implementación de políticas especificas. [Ibidem, 13]

Las organizaciones empresariales, junto a la tecnoburocracia, eran:

(...) los exponentes más nítidos de las respectivas "lógicas" de la clase dominante y no siempre exitosas, sin embargo, en hallar las vías para vehiculizar coaliciones estables con otros factores de poder. [PORTANTIERO, 1977, 535]

Los tecnócratas están:

(...) directamente ligados con los nuevos procesos de acumulación capitalistas en todas sus esferas(...) Representan directa o indirectamente a ese sector económico que apostaba a la consolidación de su hegemonía sobre la sociedad, esta capa tecnocrática comenzará ya en época de Guido a proyectarse hacia la función pública, desplazando a los viejos políticos y abogados ligados con otras formas de acumulación (y representación) que pasaban a ser subordinadas. [Ibidem, 539]

En este marco se inscribe la creación de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL) en enero de 1965 por la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Sociedad Rural Argentina, la Unión Industrial Argentina y la Cámara Argentina de Comercio, como una forma de "*aumentar su influencia sobre las concepciones políticas y económicas vigentes en la sociedad.*" [SIDICARO, 1993, 512-3]

Es interesante la actitud que toman frente a la posibilidad de la firma de un Acuerdo General con la URSS para exportar a ese país:

(...) Mientras la Unión Industrial Argentina, representante de los intereses más tradicionales, no encontró ningún eco, y por el contrario cierto rechazo, las cosas ocurrieron de manera diferente en la Confederación General Económica, en donde la recepción a la nueva apertura comercial resultó entusiasta... [RAPOPORT, 1997, 371]

Es decir, que las corporaciones de los pequeños y medianos empresarios estaban más en sintonía con las propuestas del gobierno que las otras.

3.2. Las corporaciones multinacionales

Las inversiones asentadas en los años de Frondizi maduraron y conformaron un nuevo actor en el juego, el capital extranjero:

(...) quien logrará reestructurar a su favor las relaciones de predominio tanto en el interior del sector cuanto en la economía en su conjunto: la burguesía industrial local deberá, en medio de serios conflictos, amoldarse a sus decisiones y la tradicionalmente poderosa burguesía pampeana será desplazada de su posición de liderazgo, aunque sin perder su capacidad de presión, poderosa sobre todo en los momentos de crisis. [PORTANTIERO, 1977,2, 536]

[55] Si bien fue realizada posteriormente al período que abarca nuestro trabajo, nos pareció significativa su inclusión para comprender el comportamiento del actor.

Los capitales extranjeros presionaron a través de sus gobiernos, como ocurrió con la decisión de anular los contratos petroleros frondizistas, y convirtieron a la Casa de Gobierno en un ámbito de "*disputas usuales*" con el poder político argentino. [MILENKY, 1978, 90]

3.3. Los sindicatos

Tanto por su estructura como por su potencial los sindicatos eran un:

(...) factor de poder como en pocos países de Occidente (y como ninguno en América Latina), expresivos de la clase trabajadora pero capacitados, a la vez, por su convincente antisocialismo, para dialogar con otros sectores internos al sistema y para ser, según el momento del ciclo, ejes sociales de una coalición con la burguesía industrial preocupada por el desarrollo del mercado interno. [PORTANTIERO, 1977,535]

La proscripción del peronismo aceleró su rol político, ya que se convirtieron en un instrumento de esa lucha política más que en un instrumento sindical. Esto se agravó cuando en 1961 la CGT fue restituida al peronismo por Frondizi; además existía:

(...) en el interior del sindicalismo peronista la corriente llamada "vandorista", crecientemente dispuesta a autonomizarse de las indicaciones tácticas que Perón disponía desde su exilio y a construir un embrión de proyecto político-gremial de estilo "laborista", capacitado directamente con los otros factores de poder. [Ibidem, 540]

Durante el gobierno de Illia, la CGT decidió un ambicioso plan de lucha y mantuvo estrechas relaciones con los militares golpistas [MONTEVERDE, 1984, II, 598] En los sucesos dominicanos, jugaron un rol importante en la movilización en contra de la invasión norteamericana[56].

3.4. Los partidos políticos

En nuestro país, la falta de institucionalidad afectó el rol de los partidos políticos, reduciéndolos a un papel muy marginal o casi nulo en la decisión de política exterior. [RUSSELL, 1990, 268] Otros se lo explican por el fuerte presidencialismo limitándolos a:

(...) servir como presión ideológica y grupos de veto. La dominación presidencial y la debilidad del gobierno constitucional privan a los partidos con una base eficaz en el Congreso. Aunque padecen de poca cohesión interior y mínima estima pública. [MILENKY, 1978, 90]

En nuestro caso no podríamos afirmarlo tajantemente. Creemos que la debilidad de origen del gobierno y el hecho de que en la constitución del gabinete se priorizaran las cuestiones internas, le otorgaron a los partidos, sobre todo al oficial, un rol más activo para definir las luchas dentro del Ejecutivo. Dentro de este, el balbinismo oficiaba de reservorio ideológico partidario: poseía un importante poder relativo (varios ministros, muchos senadores y diputados nacionales, personal diplomático) frente a los unionistas, que si bien poseían menos poder, estaban ubicados en puestos clave, como la Cancillería y el Ministerio de Defensa.

3.3.5. El Congreso

Del mismo modo que los partidos, en términos generales, la participación del Congreso "en los procesos decisorios en política exterior ha distado legalmente de las experiencias norteamericana y europea." [RUSSELL, 1990, 267][57] Incluso algunos plantean que la política exterior "*parece quedar fuera del control democrático, dejándola casi exclusivamente en manos de los gobiernos y de sus burocracias.*" [LASAGNA, 1995,

[56] La Nación, 9 de mayo de 1965, 1.

[57] En los sistemas parlamentarios, el Congreso tiene un rol significativo en la decisión, ya que posee tres tipos de responsabilidades: por un lado representa una parte del poder; ,por otro, posee un conocimiento basado en la experiencia –por medio del cual algunos de sus miembros ingresan al grupo pequeño de expertos ("expertos elegidos") y otros como "expertos accesibles"; y por último, la de que sus integrantes son miembros de partidos políticos (grupos de presión privilegiados. [DUROSELLE; 1998, 216-7]

390] Lejos de esta situación, por su debilidad de origen y la falta de control político del Ejecutivo sobre el Congreso, este último se convirtió en un factor que incrementó su influencia, o por lo menos ayudó a contrabalancear con otros actores en el proceso decisorio.

Su composición era la siguiente: el radicalismo del Pueblo tuvo el control del Senado de la Nación pero no el de la Cámara de Diputados. Aquí, por la composición resultante de la elección de 1963 tenían la primera minoría, setenta y un diputados, seguido por la UCRI con cuarenta y seis, los restantes sesenta y siete se dividían entre UDELPA, la Democracia Progresista, la Democracia Cristiana, los socialismos auténtico y democrático, los partidos de centro y los provinciales. En la elección de renovación parlamentaria de 1965, con el triunfo de Unidad Popular, nombre que adoptó el peronismo, el Congreso quedó compuesto del siguiente modo: setenta diputados del radicalismo del pueblo, cincuenta y dos del peronismo, quince del frondizismo, doce de la Federación de Centro, diez ucristas, nueve demócratas progresistas, seis de UDELPA, con cuatro los demócratas cristianos, los socialistas argentinos y los partidos provinciales, mientras que los socialistas democráticos sumaron dos diputados.

3.6. Los medios de comunicación

La decisión de Illia de que "*el gobierno no tenía que hacer propaganda y que la gente tenía que darse cuenta por sí misma*" de la acción de gobierno fue un gesto de exacerbado republicanismo. [DI MASI, 2001, 136][58] Si a la falta de difusión oficial, le sumamos la libertad de prensa existente y la actitud claramente opositora de algunos medios, concluimos que éstos tuvieron una influencia significativa con respecto a otras épocas.[59]

Al inicio de la gestión de Illia, *La Nación*[60] "*recordaba las potencialidades argentinas y su posible movilización con una adecuada gestión gubernamental respetuosa de los intereses de los principales sectores propietarios.*" No es una novedad que este diario coincidiera con los intereses representados por la Sociedad Rural Argentina; tampoco que la política económica llevada a cabo por el gobierno, de corte proteccionista y mercadointernista, generara "*sistemáticamente criticas por el matutino.*" [SIDICARO, 1993, 306-7]

Si bien esto es cierto, observamos que en algunos puntos, como la cuestión de la anulación de los contratos petroleros, el diario no tiene una posición abiertamente frontal:

El procedimiento que se ha adoptado no está mal en tanto y en cuanto no lo es la intervención quirúrgica de un paciente en caso extremo(...) por lo que se sabe, no se ensayó ningún otro tipo de solución. Nada hubiese impedido que se aprobasen contactos con representantes de las empresas para someterles propuestas que mejoraran sustancialmente la situación frente a la que se encontraba YPF(...) La vía de la anulación, entonces, no quedaba vedada, pero se hallaba al final de un proceso en lugar de estar, como ahora, en el punto de partida, con todo lo que esto significa de incertidumbre para el país.[61]

En el ámbito de la política exterior, el diario alabó las posiciones de Zavala Ortiz en materia de seguridad hemisférica, como la famosa redefinición del principio de no intervención, que fue recibida "*con elogios*" [SIDICARO, 1993, 316]

Otro de los medios nacionales es *Clarín*, aunque en ese momento, a pesar de ser el más vendido, no tenía la influencia posterior. En esos años, Roberto Noble, su dueño y fundador en 1945, pretendía "*hacer un diario orgánico*" que sostuviera "*la línea de*

---

[58] Casi en los mismos términos el secretario privado del Presidente, Ricardo Illia, se refirió a esa situación. [Entrevista a Ricardo Illia realizada el 1º de octubre de 2002]

[59] En términos generales "*la libertad de la prensa fue una cosa momentánea en Argentina e hizo que los medios de comunicación no hayan jugado un papel consistente influyendo en la política exterior.*" [MILENKY, 1978, 91]

[60] El mismo derrotero podríamos sostener para el otro diario conservador, *La Prensa*.

[61] La Nación, 18 de noviembre de 1963, 8.

pensamiento del desarrollo industrial." [CAMILION, 1999, 136] La muestra más clara de esto fue la posición frente a la anulación de los contratos frondizistas, cuyo logro había apoyado abiertamente, y por ese motivo, no dudaron en criticar directamente al gobierno por esa acción.

La posición más frontal la observamos cuando este diario reprodujo un editorial del *Washington Post* que señalaba:

Si el presidente Illia anula los contratos con las compañías, como se propone hacer, podría poner en ejecución la enmienda Hickenlooper al proyecto de ayuda exterior, que amenaza con dejar de lado a los países que adopten tales acciones(...) Un país con la estatura de la Argentina no necesita reafirmar su soberanía mediante el ejercicio de sus derechos soberanos para anular los contratos.[62]

Con respecto a la situación nacional:

(...) Clarín representaba una opinión distinta de la que había en un mundo de prensa dominado por las radios en manos del Estado y la de los diarios del establishment. [CAMILION, 1999, 133]

Primera Plana era un semanario fundado por Jacobo Timerman inspirado en publicaciones norteamericanas como *Newsweek*. Se distinguía por una presentación moderna, con un discurso modernizador pero también autoritario. Era la expresión del grupo militar azul:

Su posición editorial fue adaptándose a los intereses de sus lectores hasta constituirse en portavoz de quienes apostaban a un nuevo país, que reemplazara el vetusto de los partidos y el amiguismo. [AAVV, 2005, II, 615-18]

Las vinculaciones externas hechas por el gobierno eran rechazadas constantemente:

En el plano exclusivamente diplomático, los expertos le marcan graves concesiones y falta de firmeza en la disputa con Chile, el Acta de Montevideo -que reconoce al Uruguay el condominio del estuario, derecho exclusivo de la Argentina- y la de Buenos Aires que facilita el libre navegar de barcos y baqueanos paraguayos por el Paraná y restringe, de tal modo el trabajo de los marinos argentinos. [63]

Desde su columna, Mariano Grondona no dudaba en presentar a Juan Carlos Onganía como versión argentina del General Charles De Gaulle. La situación dominicana fue fustigada duramente:

(...) La Argentina tiene que estar presente en los conflictos de alcance continental. El aislacionismo es cosa del pasado. Y el "antiimperialismo" es una manera de no hacer nada y echar la culpa a los que, salvándonos, nos humillan. El problema no es Estados Unidos. El problema somos nosotros.[64]

Timerman también fundó en mayo de 1965 la revista *Confirmado*. Esta era afín al nacionalismo católico, aquí Onganía era visto en una visión menos liberal, era la emulación del caudillo español Francisco Franco. Señala Mario Monteverde que esta revista "*no dejó en momento alguno de jugar al golpismo*" [MONTEVERDE, 1983, II, 597]

Estas revistas cumplieron un importante rol en la campaña de desgaste realizada hacia el gobierno "*aunque no hay que pasar por alto los ácidos editoriales de La Nación y La Prensa*." [AAVV, 2005, II, 615]

3.7. La opinión pública

[62] Clarín, 12 de noviembre de 1963, 12.
[63] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 11-2.
[64] GRONDONA, Mariano. "Argentina y Estados Unidos" [En: Primera Plana, N° 134, Buenos Aires, 1 de junio de 1965], 7

Se encontraba muy determinada por los medios de comunicación, por otra parte, había demostrado desinterés o indiferencia en los temas de política exterior, motivo por el cual su influencia fue muy baja. Aunque en algunos momentos, como en la visita del presidente francés Charles De Gaulle o la crisis dominicana, su movilización fue importante.

CAPÍTULO 3:

LAS CREENCIAS INSTRUMENTALES PARA EL PLANTEAMIENTO DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

Para entrar en esta sección, creemos necesario mostrar las ideas generales en temas como la democracia y la planificación, y luego analizar las ideas que dan origen a la política exterior de Illia.

1. Ideas generales sobre la democracia y la planificación

Estas ideas son un marco irreductible para comprender el mapa cognoscitivo de Arturo Illia. También nos plantean qué tipo de modelo interno pretendían, y si él coincidía o no con las expectativas de la metrópoli.[65]

1.1. La democracia como invención de un nuevo tipo de sociedad

Desde las primeras presidencias radicales, estas no limitaban la democracia a la "*libertad política*" solamente sino que ella "*entrañaba a la vez, la posibilidad para todos para poder alcanzar un minimun de felicidad siquiera.*" [DEL MAZO, 1984, 110] Siguiendo estos lineamientos sobre los contenidos de la democracia, en una comida organizada para celebrar su próxima asunción como Presidente en Cruz de Eje, Illia sentenció:

(...) aplicaremos desde el gobierno la verdadera forma de la democracia que es la participación, y su sentido orgánico, progresista, y la seguridad de la igualdad para todos los sectores(...) [PIESKE, 1992, 50]

Pero además la democracia es un concepto que necesita ser renovado constantemente. El *punctum* lo encontramos en el primer mensaje de Illia al Parlamento cuando define que "*La democracia necesita perfeccionamiento; pero, que quede bien establecido, perfeccionamiento no es sustitución totalitaria.*" [ILIIA, 1963, 66]

La irreductibilidad de estos términos (democracia y totalitarismo) es la expresión de sus lecturas existencialistas y neokantianas. Y la explicación, en su perspectiva, de los por qué, el totalitarismo no es sólo una expresión europea sino también argentina.

Para Illia, tanto el contenido como la forma eran determinantes de la democracia, pues están dialécticamente entrelazados; por eso, el establecimiento del Estado de derecho "*no es solamente formal sino sustancial*" [Ibidem, 67] Pero a pesar de tener una formación clásica, la democracia no es un punto de llegada, como haría creer este tipo de visiones, sino un camino por recorrer:

Nuestra democracia como forma de vida, no podrá lograrse a no ser que estemos resueltos a aceptar modificaciones sustanciales en las actuales estructuras económico-sociales de nuestro país, que devuelven al pueblo la fe en sus instituciones y gobernantes. [Ibidem, 66]

Esta expresión ubica la tensión de la democracia, como ya lo indicamos, en una tensión entre la libertad y la propiedad, cuando la democratización impone una frágil solución política entre la conservación de los privilegios de las clases propietarias y las exigencias de la democratización de la mayoría de la población. [HALPERIN DONGHI, 1987, 163]

Illia creía que el Estado democrático debía exceder los límites tradicionalmente asignados al Estado de derecho. Aquel tipo de Estado es el teatro de una contestación, en el que el objetivo no se reduce a la conservación de un pacto tácitamente establecido sino que se extiende constantemente hacia los reclamos de la sociedad; el Estado democrático pretende definirse como una historia siempre abierta.

---

[65] Este es uno de los elementos que, según Puig, es importante para determinar la autonomía. [PUIG, 1983, 69]

Este concepto de *invención democrática*[66] tiene necesariamente una estrecha vinculación, aunque no tengan un mismo origen, con el término *reparación* -palabra utilizada con frecuencia en el léxico radical y del cual Illia no es la excepción-. Illia era consciente de esto cuando indicó que "*el concepto social de la democracia no es nuevo, ni es sólo nuestro, se nutre en la filosofía social contemporánea.*" [ILLIA; 1963, 67]

Por eso definió su gestión "*como auténtica expresión del realismo, que la República recupere su propia conducción.*" [ILLIA, 1966, 18-9] La base del desarrollo de toda política, según esta concepción, se sustenta en su propia legitimidad, aspecto que tiene larga data en el discurso radical pero que además evoluciona hacia otros que lo alejan del idealismo de principios de siglo veinte.

Para Illia en la democracia "*el fortalecimiento de los partidos políticos es requisito indispensable para la integración de la democracia.*" [ILLIA, 1965, 8] Como señala Álvarez Guerrero, la idea de que el rol de los partidos políticos en la democracia es trascendental fue planteada por el krausista español Azcárate, para quien son "*organismos naturales de una sociedad.*" [ALVAREZ GUERRERO, 1983, nota 85] Obviamente, es un concepto preñado durante el siglo XIX y adoptado por el liberalismo político.[67]

Esta adhesión al concepto clásico produce un efecto en la relación con las corporaciones: como sentencia Halperín Donghi, "*el partido del gobierno era así tan ajeno a las organizaciones trabajadoras como a las empresarias.*" [HALPERIN DONGHI, 1983, 141] Por esto, no es extraño, por un lado, el enfrentamiento con la CGT –que operaba como brazo político del peronismo proscrito, a pesar de existir fuerzas en ese entonces denominadas *neoperonistas*- y por otro, con las entidades empresarias, que se enfrentaron con el gobierno ante medidas como el salario mínimo vital y móvil o la ley de medicamentos. [SANCHEZ, 1983, 41].

1.2. La planificación como nudo de la transformación

La política económica estuvo marcada por los lineamientos de la CEPAL. Se puede caracterizar como un populismo reformista en el que conviven elementos keynesianos -un Estado activo en el control y la planificación económica-, una política de distribución y la protección del capitalismo nacional. A pesar de que, como señala Rouquié, esta reforma "*no sólo tenía objetivos tácticos, sino que contribuía a dar origen a una nueva legitimidad.*" [ROUQUIE, 1982, II, 245]

Un elemento novedoso es el impulso del Plan Nacional del Desarrollo (PND), con una innegable raigambre krausista, ya que como Illia afirma:

El plan de gobierno está fundado en la idea consciente de que el país es indivisible y que no es posible continuar hablando solamente de industrialización o recuperación agraria. Debemos esforzarnos en lograr un desarrollo armónico, en el cual los diversos sectores de producción se apoyen unos a otros y todos concurran al objetivo de lograr un mayor bienestar y seguridad económica. [ILLIA, 1965, 27]

La elaboración del PND lleva en sí a la resolución, según Acuña, de una tensión manifiesta entre dos líneas dentro del radicalismo histórico (la de la ética y la de la eficiencia), tensión en la cual:

(...) la presidencia de Illia constituyó un importante intento de buscar la concreción de los objetivos éticos-políticos por los caminos de la planificación y la eficiencia. [ACUÑA, 1984, 254-55]

A partir de considerar al Estado como garante de la "*armonía*" en la sociedad, el radicalismo yrigoyenista lo constituye en un "*Estado Promotor*" [BIAGINI, 1989] noción que fue recogida en las plataformas de 1946, 1952, 1958 y 1963, y en la *Declaración de Avellaneda* (1946). Podríamos decir que el Estado asume el rol intervencionista (de allí la explicación de un enfrentamiento con los liberales autóctonos) y de alguna manera parecida a la socialdemocracia europea. Este aspecto tiene influencia krausista y aún más, kantiana:

---

[66] Hemos tomado este concepto de Claude Lefort [1981].

[67] Como se pudo observar en el capítulo referido a la estructura decisoria.

El Estado Krausista, como se ve, se asimila más a la idea que de él tiene Kant, es democrático, liberal, pero impulsor y armonizador de todos los intereses particulares y se distancia de la concepción hegeliana (...) [ALVAREZ GUERRERO, 1983, 38]

Como se observa, en todos estos conceptos generales, como la democracia y la planificación, encontramos las huellas de las lecturas formativas y de las prácticas políticas en las que Illia se nutrió.

Pero además queremos señalar que este modelo de desarrollo, visto desde Washington como un nacionalismo económico, era percibido como un peligro para sus intereses.

2.Ideas de Política Exterior

Discursivamente, notamos que los principios sobre los que Illia sustentó su política exterior están vinculados al idealismo, planteado en la Plataforma electoral de la UCRP:

Inspirar una política internacional con sentido americanista que permita la participación fraternal del país en la tarea de construir un mundo libre democrático, exento del temor, de la ignorancia y de la necesidad. [ALVAREZ GUERRERO; 1990, 145]

Dos son las 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*". La primera de ellas tiene una larga tradición en las plataformas y los gobiernos de la UCR, entendida como una amplia apertura hacia los países de América Latina fundamentalmente.

Con respecto a la segunda, si bien reconoce una tradición profunda en la UCR -e incluso marcada por la influencia krausista-, debe ser interpretada también en el marco de la Guerra Fría como una adhesión a los valores de Occidente.

Los textos de Baquero Lezcano [1983][68], Cisneros y Escudé [1998], García del Solar [1995 y 1996], Miranda [1994], y Paradiso [1993] coinciden en una caracterización dominante de esta política como inmersa en la tradición yrigoyenista del radicalismo por sus elementos krausistas.[69]

Esta relación, a simple vista no merece mayor cuestionamiento, pero existen algunos elementos nuevos. Por ejemplo, la vinculación con las ideas expresadas durante el gobierno de Arturo Frondizi, son resaltadas tanto por Paradiso [1993, 148] como Escudé y Cisneros [1999, XIII, 387] lo resaltan. Si bien pasaron por problemas similares, sus respuestas no fueron iguales. Éstas fueron producto de concepciones distintas del mundo. Existen elementos que hacen del discurso de Illia un discurso innovador en cuanto a la problemática Norte-Sur, sustentado en la expansión del comercio internacional y en la integración económica regional, aspecto este último fuertemente rechazado por el frondizismo. [FRIGERIO, 1984, 71-83]

Illia, fiel al idealismo, rescata la paz como principal valor en las relaciones entre los pueblos, pero ésta tiene un valor político y económico a la vez. Por el lado político, el equilibrio entre las Grandes Potencias es una preocupación permanente en la Guerra Fría, pero además es necesario un equilibrio económico entre los países pobres y ricos. En este punto se delinea el interés nacional, basado en la necesidad de un desarrollo económico para las naciones del sur:

Debemos tener en cuenta que 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

[68] Debemos hacer una salvedad con el trabajo de Baquero Lezcano: éste vincula las ideas que impulsan a la política exterior de Illia con la tradición filosófica de la escuela teológica española. Este aspecto no fue sopesado en nuestros trabajos anteriores, ya que en ello hicimos un mayor hincapié en los elementos socialdemócratas que también presenta. [SIMONOFF, 1996]

[69] Un dato significativo es que Zavala Ortiz en sus escritos no hizo ninguna referencia a esta influencia. Creemos que se debe a que no son las suyas, ya que él representó la versión liberal de la política exterior radical.

desigualdad y de la miseria en que viven sus habitantes. Para universalizar la paz hay que universalizar el progreso y el bienestar. [ILLIA, 1963,72]

En esta dirección, establece que la relación política de la Argentina con el resto del mundo sigue este lineamiento:

No habrá para nosotros, países grandes que debamos seguir ni países chicos que debamos dirigir. Habrá solamente pueblos y seres humanos igualmente respetables, a cada uno de los cuales ofrecemos una amistad sin prevenciones. [Ibidem, 72]

En su primer mensaje, definió que su acción en política exterior "*no está sometida a ningún calculo, sino que está decidida exclusivamente por una convivencia universal donde nadie puede pasar inadvertido.*" [ILLIA, 1964,11]

En un mismo sentido, el Canciller Zavala Ortiz declaró, en la asunción de Ramón Vázquez en la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, que la política exterior:

(...) debe tener un sentido moral. Debe querer afuera solo lo que quiere adentro, y no debe quiere afuera lo que no está dispuesta a permitir adentro. Debe ser permanente, integral, previsora. [70]

Y más adelante agregó:

(...) Nuestra política debe ser amistosa. Cuando no pueda ser amistosa, porque se nos ha impuesto otra situación, deberá ser al menos respetuosa. A todos los pueblos queremos ofrecer idéntico tratamiento. El mundo no está hecho por nosotros ni para nosotros. Debemos reconocer que en él se formulan concepciones distintas. Nosotros nos debemos acomodar a esa realidad(...) Debemos ir saliendo de la política de poder para marchar hacia la política de justicia. Estamos seguros que cada día la justicia será el poder más fuerte de la humanidad(...)[71]

En estas afirmaciones aparece claramente un rechazo a la política de inspiración realista, ya que se rechazan las políticas de poder, la especulación y se prioriza la convivencia universal, que es un principio idealista.

Pero como bien señala Roberto Miranda, aquí la perspectiva idealista no es sinónimo de evasión de la realidad, sino un acercamiento a ella, ya que permitió el desarrollo de un multipolarismo político y económico que estaba más cerca de "*lo que sucedía en el mundo.*" [MIRANDA, 1994, 2]

Volviendo a lo señalado con respecto a la acción general del gobierno, para nuestro caso específico sigue en esa misma dirección:

(...) con un sentido realista de las circunstancias y previsor de las perspectivas. Sin descuidar lo regional ni lo tradicional, no ha dejado de ubicarse en el vasto mundo contemporáneo sin incurrir en ninguna exclusión, pero cuidando las afinidades. [ILLIA, 1966,16-7]

Es decir, ser realista para Illia era evaluar el marco internacional circundante para poder determinar políticas en la coyuntura y en el largo plazo, sin dejar a un lado "*lo tradicional*", es decir algunas de las tendencias profundas de nuestra política exterior[72], aunque priorizando la región. En una primera instancia no se hacen exclusiones: suponemos que Illia se refiere a las fronteras ideológicas pero aclara "*cuidando las afinidades*", lo que puede tener por lo menos dos lecturas. Una es la afinidad regional, que es de la que se viene hablando, pero tampoco se nos escapa una segunda, de fuerte contenido político, sobre todo por la presión norteamericana.

Illia considera que su política exterior fue:

(...) una manifestación permanente e integral de la Nación misma. Hemos cuidado de no manejarla con un pensamiento de partido(...) Y hemos llamado para construir y

[70] Clarín, 22 de octubre de 1963, 7
[71] Clarín, 22 de octubre de 1963, 7
[72]. Como lo señalan ZAVALA ORTIZ [1976] y SOTILLO [1993, 54].

conducir la política exterior -nacional, única y permanente- a distintas corrientes del pensamiento ciudadano. [ILLIA, 1964, 11]

Esta definición está plagada de una reminiscencia krauso-yrigoyeniana.

En 1964 se sostiene que los marcos políticos y económicos de la gestión para la construcción de un mundo libre y democrático son:

Mejorarlo procurando la paz entre las naciones, la igualdad entre los pueblos, el respeto de sus soberanías, el reconocimiento de los derechos humanos, la institucionalización universal de la libertad, la plena vigencia de los derechos sociales y la mejor distribución de los ingresos internacionales. [Ibidem, 12]

La búsqueda de la paz es sentenciada contundentemente por Illia cuando dice "*Estamos dispuestos a contribuir para la eliminación de todo tipo de guerra atómica convencional o revolucionaria.*" [ILLIA, 1965, 11] Muestra de ello es la importante participación en los distintos foros multilaterales sobre este tipo de cuestiones.

Pero a pesar de lo adecuado de los temas, esta política se encontró condicionada por:

(...) la extrema complejidad de algunas de las situaciones a que debió hacer frente en un contexto regional cada vez menos propicio en razón de la intensificación de las turbulencias revolucionaria y el progresivo endurecimiento de las posturas estadounidenses(...) [PARADISO, 1993, 148]

Sus presupuestos estuvieron presentes a la hora de definir un rol económico a la Cancillería, ya que esta pondrá "*las estructuras de nuestra representación exterior al servicio de la ampliación constante de nuestros mercados.*" Y no excluirán a "*ningún país que ofrezca condiciones ventajosas de intercambio, sin perjuicio del esfuerzo que debe dedicarse a nuestros mercados tradicionales.*" [ILLIA, 1963, 70]. Lo resaltado aquí son los ejes de la política de desarrollo, sin lugar a dudas un presupuesto realista, por la cual la Argentina debe aprovechar los mercados ya existentes y la ampliación hacia otros.

Las políticas hacia EE.UU. mantuvieron un doble plano asimétrico. Mientras en el plano político prevalecen las ideas de cooperación y acercamiento, en lo económico son de confrontación.

Un ejemplo de lo primero se evidencia en la reforma propuesta en la Carta de la OEA por el problema de Venezuela y la actitud adoptada frente a la intervención en Santo Domingo, donde el gobierno tuvo gestos hacia la administración norteamericana. Estados Unidos ejerció una presión cada vez más obsesiva para definir la alineación regional absoluta y su intervención en los asuntos internos complicó la situación interna de inestabilidad.

Sin embargo, como veremos, esta posición no contentó a los sectores más definidos con el alineamiento como los militares que adoptaron explícitamente la Doctrina de la Seguridad Nacional como una forma de aproximarse a las posiciones del país del norte.[73]

Desde lo económico, la prioridad asignada a la región fue definida por el Presidente Illia cuando señaló:

(...) impulsaremos decididamente la integración del mercado latinoamericano, para lo cual es fundamental propender a un mayor grado de complementación regional a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. [Ibidem, 70]

El ámbito regional es el lugar privilegiado de su política exterior, y sirve de base para una proyección multilateral que tienda a aumentar los márgenes de autonomía.

[73] Las relaciones entre los militares argentinos y los norteamericanos "*no eran particularmente calurosas*", ya que sólo a fines de los cuarenta se produjo un acercamiento entre ellos [DE RIZ, 2000, nota 20, 33-4].

El uso de este instrumento marca también otra diferencia con el gobierno frondizista. Además del hecho de la "*aparición de importantes mercados potenciales en el mundo afroasiático que han de ser debidamente consideradas en el futuro.*" [Ibidem, 70]

La política hacia América Latina está signada también por una prioridad política:

América no puede ser únicamente una nomenclatura geográfica, sino que tiene que ser una unidad activa orientada y orientadora, complementaria de un orden universal(...) Pero frente al problema de América Latina como existencia y crecimiento la Organización [la OEA] *sufre la heterogeneidad de su composición. En efecto, en ella se han reunido dos mundos(...) Un mundo tiene la lógica preocupación de su defensa; el otro tiene la perentoria necesidad de su crecimiento.* [Ibidem, 72]

La prioridad de esta política era el subcontinente latinoamericano: así lo señala toda la bibliografía. Pero aquí se observa una tensión, como apunta García del Solar, entre la concepción Norte-Sur y la bipolaridad estratégico-militar, ya que las actividades guerrilleras eran "*abiertamente impulsadas desde La Habana.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1996, 196] Este punto de tensión se reflejó entre la visión idealista y autonomista del Presidente y la más occidentalista del Canciller. Hubo temas en los que ambos confrontaron, como la anulación de los contratos petroleros, la acción norteamericana en Santo Domingo o la visita del Canciller a Vietnam. Estas actitudes pueden llevarnos a pensar que la diplomacia radical era vacilante, producto de "*tensiones partidarias insuperables.*" [ROUQUIE, 1982, 227-8]

La importancia económica y política de la región marca la prioridad dada a la misma. Este rasgo potencia el objetivo fijado por Illia en su definición del interés nacional. Esta política fue ratificada con el apoyo a la Alianza para el Progreso por creer "*con profunda fe*" en sus fines. [ILLIA, 1963,72]

El punto de vista económico de la paz, es decir el principio de seguridad económica para desarrollar a las naciones del Sur, ocupa un lugar muy destacado en la acción en diversos foros internacionales, como en el Acta de Alta Gracia o la propuesta del Fondo Mundial de Alimentos.

Los problemas del comercio internacional plantean un serio desafío a la política de desarrollo económico. Existen serios obstáculos con EE.UU. y con el Mercado Común Europeo por sus políticas de subsidios al agro. Ambos merecen un tratamiento bilateral, y además, la acción multilateral en la Ronda Kennedy del GATT.

Los mercados no reconocen fronteras ideológicas, a pesar de los posicionamientos prooccidentalistas del Canciller. Un dato evidente es el crecimiento del comercio con los países socialistas.

Dentro de la estrategia de comercio exterior y desarrollo, la región ocupa un lugar privilegiado. Esta estrategia sigue dos caminos: uno, bilateral, con acuerdos de complementación económica, como los desarrollados con Chile, Brasil y Bolivia; el otro, multilateral, en el marco de la ALALC.

La descripción de la acción y la percepción nos abre la puerta para el otro tema relevante: la política americanista de este gobierno.

Se continúa bregando para hacer de América Latina una "*fuerza internacional de cada uno de nuestros países y el ámbito natural para el desarrollo de nuestras economías*", aunque Illia aclara que su política no busca hegemonías ya que "*ha terminado la época de la competencia interamericana*", y ofrece a nuestro país para "*contribuir a la solución de los problemas de nuestros hermanos, se ha puesto a disposición de ellos.*" [ILLIA, 1964, 12]

En 1964 se trabajó en la necesidad de ampliar la OEA a los países no latinoamericanos del continente y de reformarla para que se convirtiera en un mecanismo útil a la región, ya que es un "instrumento regional indispensable; contribuiremos al

mejoramiento de sus mecanismos con iniciativas recomendadas por la experiencia". [ILLIA, 1964, 10]

Dentro de este marco multilateral, pero fuera de la OEA, en 1966 se impulsaron los Acuerdos de la Cuenca del Plata, 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. Esto en cierta manera forma parte también del tercer nudo temático de la gestión de Illia, el de la política territorial.

La política territorial ocupa un lugar importante ya que entre otras consideraciones dice que:

Pacífica, pero incansablemente, seguiremos procurando la integración del territorio patrio. Queremos que la geografía nacional sea efectiva en Malvinas y en la Antártida Argentina. La soberanía nacional tiene que quedar afirmada como un imperativo irrenunciable. [ILLIA, 1963,72]

A la cuestión de las Islas Malvinas habría que sumarle las declaraciones sobre el mar territorial, la plataforma continental y epicontinental. En el primer caso, el gobierno aprovechó el proceso de descolonización e impulsó la sanción de la Resolución 2065, por la cual nuestro país logró el reconocimiento del conflicto con Gran Bretaña por las islas.

CAPÍTULO 4

LINEAMIENTOS GENERALES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ILLIA (1963-1966) [74]

Con todos los elementos relevados en el capítulo anterior podemos articular la política exterior de Illia en varios ejes geográficos: la relación asimétrica con Estados Unidos por ser la principal cuestión de toda la política exterior; 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; la diversificación del comercio exterior para el desarrollo y la política territorial.[75]

1. La relación con Estados Unidos

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la relación con Estados Unidos fue la principal variable de la política exterior argentina. Washington incrementó su influencia tanto en lo económico como en lo político. Por eso, debemos evaluar en su carácter asimétrico que no fue novedosa, ya que tanto Perón como Frondizi habían intentado reducir esas asimetrías. Pero sí lo fue en los términos en que fue encarada, ya que mientras en lo político prevalecen las ideas de cooperación y acercamiento, en lo económico son de confrontación.

La victoria de Arturo Illia "*generó esperanzas en la Embajada de Estados Unidos*", fundadas en que "*el radicalismo argentino iniciara una nueva etapa en las relaciones bilaterales.*"[76] Esto llevó a muchos analistas, como Mario Rapoport, a señalar que los Estados Unidos tuvieron una "*actitud contemporizadora*", aunque ella "*no implicaba el abandono de políticas de presiones y advertencias más o menos veladas para incidir en la situación interna de la Argentina.*" [RAPOPORT, 2002, 185]

Muchas de las políticas seguidas por el gobierno pondrán a prueba esta actitud contemporizadora, haciéndola virar hacia un apoyo a las Fuerzas Armadas que manifestaban un compromiso más claro con los lineamientos norteamericanos en materia de su lucha contra el comunismo y el nacionalismo económico. Es un dato evidente que la relación se manifiesta en dos planos, el económico y el político; de allí que analizaremos ambos. [77]

El plano político estuvo constituido por aspectos vinculados a la seguridad hemisférica. En él encontramos varios puntos relevantes: los Acuerdos de Ayuda Militar (MAP), el discurso de Onganìa en la Academia militar de West Point, los sucesos dominicanos[78] y el viaje del Canciller Zavala Ortiz a Vietnam.

2.1. Los Acuerdos de Ayuda Militar

La aprobación del Acuerdo de Ayuda Militar (en sus siglas en inglés, MAP) se fundamentó en que los militares necesitaban nuevos equipamientos y "*el Presidente Illia mostró sensibilidad por su procuración.*" Por eso, "*aprobó la firma de un acuerdo de ayuda militar con el gobierno de Estados Unidos.*" Los gobiernos anteriores no habían aceptado entrar en este programa por "*las condiciones y limitaciones*" impuestas por la legislación norteamericanas. [POTASH, 1994, I, 187-8]

---

[74] Este capítulo tiene como objeto señalar solamente los rasgos más significativos: en la tercera parte desarrollaremos los temas más importantes.

[75] Estas categorías de los tres ejes, asimétrico, compensador y horizontal, las tomamos de Roberto Russell. [2001, 122]

[76] Telegrama del Embajador en Buenos Aires al Departamento de Estado N° 198, FRUS, Sección Repúblicas Americanas, 1961-1963, Vol. XII.

[77] El plano económico de la agenda con los Estados Unidos, como las políticas comerciales y la relación con los Organismos multilaterales de crédito los desarrollaremos en el apartado referido a la estrategia de diversificación de mercados, mientras que la cuestión petrolera será tratada en el capítulo sexto de este trabajo.

[78] Este tema será desarrollado en el capítulo quinto de este trabajo.

Los objetivos generales del MAP fueron establecidos por el Presidente Johnson en el Memorandum de Seguridad Nacional Nº 297 del 22 de abril de 1964. Allí se establece que:

> *1. Los gastos militares del país receptor deben ser consistentes y proporcionales a los gastos para el desarrollo social y económico.*
> *2. Mantener un acuerdo militar con el país organizador debe ser realista con respecto a nuestra estimación de sus misiones potenciales.*
> *3. Establecer unidades de elite, cuidando que su capacitación pueda ser utilizada en Misiones de Paz de Naciones Unidas.*
> *4. Poner énfasis en las acciones civiles y las misiones de seguridad interna, debiendo esto último ser definido con realismo.*
> *5. Distinguir claramente entre las misiones militares de seguridad interior, las funciones de policía y un modelo racional propiciado por Estados Unidos.*
> *6. Acentuar el entrenamiento, por otros medios, del papel del ejército en una sociedad democrática moderna.*
> 7. *Suspender la entrega de equipo sofisticado en nuestra concesión, o de programas de venta, exceptuando los casos específicamente justificados.*[79]

Es evidente que los objetivos del MAP estuvieron orientados hacia la seguridad interior; por ese motivo, como ya vimos, el nivel de ayuda militar se mantuvo alto. Este tipo de programa era un instrumento fundamental en la estrategia norteamericana y poseía dos fines básicos: 1) Influir en las decisiones de los gobiernos (lo que, como veremos, no tuvo efecto en esta administración); y, 2) "*como instrumento de penetración política e ideológica en los estamentos militares.*" [RAPOPORT, 2002; 189 y 180]

1.2. El discurso de West Point

Este gesto hacia la administración norteamericana y las Fuerzas Armadas no impidió que estas últimas vieran al gobierno con desconfianza, sobre todo cuando adoptaron la Doctrina de la Seguridad Nacional como una forma de aproximarse a las posiciones del país del norte.

El inicio de este posicionamiento castrense estuvo dado por el discurso pronunciado por el general Onganía en 1964 en la Academia Militar de West Point, que fue tomado como la adhesión del Ejército a dicha doctrina:

La dimensión continental de las políticas norteamericanas hacia los países del Cono Sur se tradujo en la generalizada adopción por sus Fuerzas Armadas de la doctrina militar propugnada desde el National War College, centrada en el combate al "enemigo interno". [Ibidem, 167]

Esta Doctrina se sustentó en que el triunfo de 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. [DE RIZ, 2000, 33]

En palabras del propio General Onganía, "*la subordinación es debida a la autoridad del gobierno en cuanto esta emana de la soberanía popular.*" [CAVAROZZI, 1997, 214] Pero:

(...) tal deber de obediencia habrá dejado de tener vigencia absoluta, si se produce al amparo de ideologías exóticas, un desborde de autoridad que signifique la conculcación

[79] NSAM 297 de Ayuda Militar Latinoamericana, 22 de abril de 1964.

de los principios básicos del sistema republicano de gobierno, o un violento trastrocamiento en el equilibrio e independencia de los poderes, o un ejercicio de la potestad constitucional que presuponga la cancelación de las libertades y derechos de los ciudadanos.

En emergencia de esa índole, las instituciones armadas, al servicio de la Constitución, no podrían, ciertamente, mantenerse impasibles, so color de una ciega sumisión al poder establecido, que las convertiría en instrumentos de una autoridad no legítima, ya que es de toda evidencia el hecho de que contra el sistema de la democracia representativa, puede atentarse con menor efectividad desde el llano que desde el gobierno. [el subrayado es nuestro. Ibidem, 215]

Para el frondizismo, la difusión periodística que tuvieron estas ideas constituía parte de una guerra psicológica contra las Fuerzas Armadas, motivada en fines "*inconfesables*" y era llevada a cabo por "*sectores tenebrosos de la política nacional y continental.*"[80]

Para Sabsay, esta declaración del Comandante en Jefe del Ejército marcó un cambio de actitud de las Fuerzas Armadas, las que habían dejado de tener un rol pasivo, pasando "*a una activa participación intelectual –como indudable factor de poder- en el lugar de los poderes constituidos.*" [SABSAY, 2000, 199] En cambio para Potash, el discurso de West Point contiene un "*raro argumento*", por el cual el Ejército defiende la Constitución pero como expresión del pueblo "*tenía derecho a derrocar a un gobierno*". [POTASH, 1994, I, 186-7]

La posición adoptada por el gobierno en el marco del sistema interamericano por la situación venezolana fue una pauta de acercamiento hacia Washington, pero luego llegó la intervención en Republica Dominicana y la estrategia argentina de cooperación se encontró con un fuerte condicionamiento.[81]

Esta situación, la de 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, lo que provocó el deterioro de las relaciones del Gobierno con ellas.

1.3. El viaje a Lejano Oriente

Este tópico fue incorporado, por los debates que surgieron tras la visita que Zavala Ortiz realizó al sudeste asiático. Allí asistió a la reunión en Tokio del ESCAFE (Comisión Económica para Asia y Lejano Oriente) 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] Obviamente que existieron, y aún persisten, problemas en la relación económica de Argentina con esa región del mundo:

(...) Nuestro comercio es así inexplicablemente nulo, más aún frente a nuestra creciente e imperiosa necesidad de incrementarlo, para hacer de él la primera y más auténtica fuente de nuestro propio desarrollo económico y social.[82]

Aunque este aspecto no fue el punto crítico de la gira, sino su escala en Vietnam del Sur, que estaba en pleno conflicto con Hanoi con una fuerte presencia militar norteamericana, como producto de la transformación del programa de ayuda militar de Kennedy a "una campaña de duración indefinida" de Johnson. [POWASKI, 2000, 195] Muchas presentaciones en la Cámara de Diputados no dudaban en calificar esta acción

[80] H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de Sesiones. Reunión 79°, 1 de diciembre de 1965, 5827.
[81] Este tema lo desarrollaremos en el capítulo quinto de este trabajo.
[82] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Discurso del Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Dr. Zavala Ortiz, en la Conferencia Anual de ECAFE en Marzo de 1965" [FAI, Documento N° 22], 189.

como una muestra más del "*satelismo*" de esta política exterior.[83] Desde las perspectivas más occidentalistas, 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.*" [ESCUDE y CISNEROS, 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 Viet Nam no es un problema interno, sino un proceso internacional llevado a cabo por la agresión subversiva.[84]

En este caso, como en los latinoamericanos, para el Canciller, en los conflictos internos en los que la guerra fría se hizo presente, era necesario presentar un posicionamiento abiertamente prooccidental y pronorteamericano.

2. Estrategias compensadoras hacia Europa Occidental y el Bloque Socialista

La mayor influencia norteamericana hizo necesaria que los gobiernos buscaran, dentro de una estrategia autonomista, otros puntos de apoyo, como en Europa Occidental y el bloque oriental –principalmente con la URSS-.

2. 1. Europa Occidental

Para amortiguar la presencia norteamericana, la Argentina buscó reforzar la relación triangular, primero con Gran Bretaña, y luego con Europa Occidental, que le permitiese ganar márgenes de maniobra.

Pero esta estrategia chocó con la reciente creación de la Comunidad Económica Europea que afectó la relación de la Argentina como tradicional proveedor de cereales y carnes. [DEVOTO, 1993, 11][85]

Desde este punto de vista, la principal preocupación del gobierno de Illia fue lograr acuerdos que permitiesen el ingreso de dichos productos; así lo muestran tanto las negociaciones con países del ámbito comunitario Gran Bretaña e Italia, como con aquellos que estaban fuera de él, por ejemplo España. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 431 y 437]

Pero esta compleja relación comercial podría haber sido salvada, gracias a las "*fluidas comunicaciones*" entre el radicalismo y los países de Europa Occidental, que permitieron:

(...) que se entablaran serias gestiones ante los países de la Comunidad para lograr un tratamiento preferencial en la colocación de nuestros productos, negociaciones muy adelantadas que se frustraron por la caída del gobierno. [GARCIA DEL SOLAR, 1996, 199]

2.1.1. El Reino Unido

Desde el punto de vista comercial, las relaciones con el Reino Unido presentaron dificultades debido a que implementó un programa de subsidios para la producción de carne "*y el aumento de las importaciones de otras regiones*" que perjudicaron el acceso de nuestros productos a ese mercado. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 433] Sin embargo,

---

[83] El Diputado opositor Héctor García Solá la definía así por "*subordinar el interés propio al de un centro de poder determinado, y eso sin ninguna ponderación de la oportunidad o de la viabilidad del paso ensayado*." [H. CÀMARA DE DIPUTADOS. Diario de Sesiones. Reunión 108°, 20 de abril de 1966, 7533] En el mismo sentido véase el proyecto de informes de los diputados Cornejo Linares y Simini [H. CÀMARA DE DIPUTADOS. Diario de Sesiones. Reunión 79°, 1º de diciembre de 1965, 5834-5]

[84] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Disertación del Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, Dr. Miguel Ángel Zavala Ortiz por el Canal 7 de Televisión y la Cadena Nacional de Radio Difusión el 10 de abril de 1966, Lo que hicimos en Asia" [FAI, Documento N° 28], 245.

[85] Para ver esta situación con mayor detalle, véase el punto 5.2.2. del presente capítulo.

ésta aún se mantenía permeable a otras exportaciones, gracias a que en ese entonces los subsidios se concentraban principalmente en torno al trigo, pero no aún en el sorgo y el maíz, "*los cuales se destinaban a la alimentación animal*". [DEVOTO, 1993, 13]

Además de estos problemas comerciales, en el ámbito económico existían otros temas específicos en la relación, como la anulación de los contratos petroleros y la deuda argentina con ese país. La primera cuestión afectaba a la empresa angloholandesa Shell, y, según Cisneros y Escudé, fue "*un problema clave*" para la relación bilateral, que afectó a otras áreas.

El tema de la consolidación de deuda encontró a ambos países en posiciones disímiles. Mientras el gobierno argentino buscó "*convertir el endeudamiento de corto plazo en endeudamiento de largo plazo*", los británicos eran remisos a "*no negociar ningún refinanciamiento hasta tanto la Argentina comenzara negociaciones con el Fondo Monetario Internacional.*" [CISNEROS y ESCUDE, XIII, 429-433]

Si bien uno podría conectar directamente ambas situaciones, de un análisis más detallado surge que las motivaciones en cada caso son distintas, y obedecen a otros factores, o en todo caso podrían responder a un prejuicio ideológico con respecto a la política económica del gobierno radical.

2.1.2. República Federal Alemana

El 4 de mayo de 1964 llegó el presidente de la República Federal de Alemania, Enrique Luebke, quien suscribió, junto al presidente Illia, una declaración "*en la que expresan los planes de cooperación de ambos gobiernos en cuanto a la actividad económica, relaciones culturales, asesoramiento técnico y social como todo emprendimiento de interés recíproco.*" [ILLIA, 2001, 169] Más allá de este gesto general, la requisitoria del gobierno argentino giraba en torno a solicitar una mayor presencia de los capitales alemanes, a lo que Luebke contestó:

(...) que Alemania solo podía aspirar a ser un complemento de la ayuda norteamericana, pero no podía reemplazarla. Asimismo, el mandatario alemán advirtió a Illia que el gobierno alemán no podría determinar las decisiones de los inversores respecto de dirigir o no sus capitales al mercado argentino. Además, las inversiones se manejarían en función de dos variables clave de la política económica que, por cierto, constituyeron dos asignaturas pendientes del gobierno de Illia: el control de cambios y las garantías a los inversores extranjeros. [CISNEROS, y ESCUDE, 1999, XIII, 440]

Es evidente que Alemania Federal no buscaba competir con Estados Unidos en un área donde su influencia era notoria, sobre todo porque aún dependía de Washington en materia de seguridad.

2.1.3. Italia

El 15 de septiembre de 1965 arribó el presidente italiano Saragat. En su visita se trataron "*temas inherentes a la cooperación científica, cultural, social, económica, técnica y financiera.*" [ILLIA, 2001, 173] En un comunicado conjunto, los presidentes "*reafirmaban una serie de principios que hacían a la ´tradición cultural común´ de la Argentina e Italia, tales como la democracia, la libertad, el desarrollo económico y social, la convivencia pacifica y el respecto mutuo de las naciones.*" [CISNEROS, y ESCUDE, 1999, XIII, 438] En este caso, a diferencia de los anteriores, se aparece un registro mucho más protocolar, aunque también existieron anteriormente algunos acuerdos comerciales.

2.1.4. Francia

La llegada del Presidente de Francia, General Charles De Gaulle, el 3 de octubre de 1964, puso de manifiesto las divisiones existentes en la sociedad argentina. Mientras los sectores democráticos no peronistas veían a De Gaulle como "*a un defensor de la libertad; los justicialistas asociaban al visitante con las ideas de Perón*". La visita dio lugar a los

sectores conspiradores, que "*llegaron a equiparar al General Onganía con el líder de la V República*". [AAVV, 2005, II, 598-9]

Para los analistas próximos al gobierno, como Lucio García del Solar, De Gaulle "*no dejó de subrayar lo sensible que era el sentimiento pro francés de los hombres del radicalismo en la guerra y la paz.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995b, 22] Esto se ve claramente en el discurso del presidente galo ante la Asamblea Legislativa: "*me veo igualmente confirmado en la impresión de una suerte de paréntesis intelectual, doctrina y, digámonos, político entre vuestro país y el mío.*" [86]

Desde el peronismo, esta visita fue relacionada con la espera del retorno de su líder proscripto:

... Perón mandó instrucciones a sus partidarios de que lo acogieran como recibirían a su conductor. Fue una jugada oportuna que tuvo gran éxito. Los peronistas brindaron una cálida recepción a De Gaulle y lo vivaron con gritos que unían su nombre al del líder en el exilio. [PAGE, 1984, II, 158]

Al grito de "*Perón, De Gaulle, Tercera Posición*" o "*Perón, De Gaulle, un solo corazón*", los manifestantes peronistas querían establecer cierta vinculación entre las ideas de su conductor y el general francés, lo que éste último siempre negó. [PAGE, 1984, II, 324, Nota 32]

Durante esta visita, los militantes peronistas trataron de "*interferir o provocar desórdenes para evitar que los representantes del gobierno pudieran hablar en el acto de* [bienvenida de] *Plaza Francia.*" [SANCHEZ, 1984, 60]

Los golpistas también quisieron aprovechar la visita: desde su columna de *Primera Plana* "*Mariano Grondona imaginaba la creación de una nueva república con un líder a semejanza del General Charles De Gaulle.*" [AAVV, 2005, II, 618]

Si bien esta visita puso de manifiesto la delicada situación interna, fue importante desde el plano externo, ya que para De Gaulle, Argentina y Francia debían "*estrechar sus relaciones prácticas y* (esto) *que será precisamente en el campo técnico, científico y cultural.*" [87] Y en ese acercamiento, ambos países impulsarían su desarrollo, pero su fracaso los llevaría a quedar "*desprovistos de proyecciones mundiales.*" Para dicho desarrollo, deberían aprovecharse las virtudes del viejo y el nuevo mundo:

(...) mientras el viejo mundo repuesto de sus desgarramientos, va a aparecer de nuevo como la gran fuente de razón humana y de la civilización, nos encontraremos al mismo tiempo en el siglo en que la América Latina, en su marcha hacia la prosperidad, la potencia y la influencia, verá aparecer su día tal lo anunciara Bolívar...[88]

Concretamente, se firmaron acuerdos de cooperación nuclear por los cuales "*un equipo de técnicos argentinos podrían ir a especializarse a Francia*", para especializarse en la construcción de la usina térmica de Atucha. Además se firmó un convenio de cooperación cultural, científico y técnico, y otro de emigración. [ILLIA, 2001, 169]

2.1.5. El Vaticano

El Acuerdo con la Santa Sede estuvo destinado a poner fin al régimen del Patronato. Las negociaciones fueron llevadas a cabo por el propio Canciller, Miguel Ángel Zavala Ortiz, y el nuncio apostólico, Humberto Mozzoni, quienes tras arduas e intensas negociaciones lograron un acuerdo. Para el Canciller, en la propia Constitución Nacional está definida la relación con la Iglesia, por la cual:

(...) los poderes políticos (Ejecutivo y Legislativo) determinen la conveniencia y oportunidad en que la normación unilateral (Patronal) sea sustituida por un arreglo común (Concordato) (...) [ZAVALA ORTIZ, 1976b, 7]

---

[86] La Nación, 4 de octubre de 1964, 12.
[87] La Nación, 4 de octubre de 1964, 12.
[88] La Nación, 4 de octubre de 1964, 12.

Siguiendo con su argumentación, la aceptación o rechazo de la institución del Patronato no restringe la soberanía nacional, sino que "*puede en cambio, resentir la competencia esencial y plenaria reconocida a la Santa Sede*." [Ibidem, 10] La diferencia entre éste y el Concordato está en que el primero, por su sistema "*de ternas y presentaciones de arzobispos y obispos*", fue:

(...) artificioso, nominal y mortificante, se sustituye por el moderno procedimiento de la prenotificación por parte de la Santa Sede, dando así oportunidad el gobierno para efectuar las objeciones de carácter político general. [Ibidem, 9]

Además que:

(...) el Estado reconoce y garantiza a la Iglesia Apostólica Romana el libre y pleno ejercicio de su poder espiritual, el ejercicio de su culto, y su jurisdicción en el ámbito de su competencia específica. [Ibidem, 8]

La firma de este Acuerdo estaba fijada para el 30 de junio, pero el golpe de Onganía lo postergó hasta agosto de 1966.

2.2. Europa Oriental

La relación con Europa Oriental estuvo dirigida principalmente hacia la URSS. A pesar del enfrentamiento bipolar, la política universalista seguida por el gobierno radical reestablecía las relaciones con ese mundo, como lo señaló Zavala Ortiz:

(...) No obstante que encontramos a la Nación comprometida decididamente en la guerra fría, mantuvimos e intensificamos con los países socialistas, especialmente con la Unión Soviética (...) [ZAVALA ORTIZ, 1976ª, 5]

Aquí nuevamente existieron para analizar dos planos determinantes: el político y el económico.

2.2.1. Cuestiones Políticas

En el primero de estos planos, el cumplimiento de la promesa electoral de anular los contratos petroleros causó simpatías entre los comunistas Esta empatía se reforzaba en el hecho, como lo señaló el Presidente Illia en una entrevista ante el cambio de Embajador en la Unión Soviética, de "*que la Argentina estaba muy interesada en tener relaciones con la URSS*" porque así "*sería más fácil resistir la presión de los EE.UU. y también de Brasil*". [GILBERT, 1994, 214 y 220]

Hasta tal punto, esta era la creencia del gobierno, que en ocasión de la primera visita del consejero político de Kennedy, Harriman, con motivo del conflicto petrolero, hizo conocer nuevamente una carta, en la que Jruschov felicitaba al nuevo gobierno en su asunción.[89]

Del mismo modo que con los Estados Unidos, el principio de no intervención, apareció como un punto a la vez de convergencia y divergencia con la URSS. La posición del gobierno frente a los sucesos en Venezuela y Dominicana era un punto de discordia. Es sintomática la expresión de Lucio García del Solar, último embajador en la URSS durante esa gestión, quien había recibido:

(...) instrucciones precisas de Zavala Ortiz de expresarle al Canciller Gromiko que la Argentina veía con profunda preocupación el apoyo que la Unión Soviética otorgaba a los movimientos subversivos en América Latina y que esperaba que ello cesase. [GARCIA DEL SOLAR, 1995b, 22]

En cumplimiento de las mismas, como se lo relató a Isidoro Gilbert:

---

[89] *La Prensa*, 9 de noviembre de 1963.
Véase además la reacción en la Cámara de Diputados, en la que se presentaron dos proyectos rechazando esta acción: CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 2ª, 11 de diciembre de 1963, 722-3; 725-6.

Cuando entrevisté a Gromiko tuve una interesante conversación. Después de los respectivos elogios, por instrucciones de la Cancillería le expresé la preocupación que teníamos por la intervención soviética en los asuntos internos de América latina a través del aliento a la subversión y de su financiamiento (...) Le decíamos que era contradictorio que ellos, que estaban presentando en la ONU un proyecto que se convirtiera en resolución contra la intervención en asuntos internos de otros países, promovieran, por medio de terceros, la subversión en América latina. [GILBERT, 1994, 216]

El Canciller soviético negó que la URSS interviniese en los problemas internos de los Estados "*sino que, si había una situación que permitía avanzar al socialismo, ellos iban a apoyar.*" [Ibidem, 216-7]

Esta divergencia no le impidió a la Argentina acompañar, con el Grupo Latinoamericano, la iniciativa de la Unión Soviética en la XXª Asamblea General de las Naciones Unidas sobre inadmisibilidad de la injerencia en los asuntos de otros Estados y la protección de la independencia y la soberanía.

En la aprobación de esta resolución, la 2131/XX, "*los latinoamericanos demostraron su gran habilidad negociadora y dieron pruebas al mismo tiempo de sus excelentes antecedentes jurídicos.*" [PRAT GAY, 1967, 78] Trabajando conjuntamente con el Grupo Afroasiático,

(...) los latinoamericanos convirtieron un proyecto de la Unión Soviética, que estaba destinado a sancionar una resolución limitada contraria a la interferencia en los asuntos internos de los Estados, en una recomendación que contenía una condena total de todo tipo de intervención, inclusive la subversión y el terrorismo al estilo comunista, así como los desembarcos de los infantes de marina al estilo yanqui. [Ibidem, 79]

Zavala Ortiz reafirmó su tesitura en una nota dirigida al Embajador Soviético en la Argentina, Nikolai Alexeev:

Ni el idealismo ni el alcance que se asigne a las propias convicciones, disminuyen el carácter intervencionista de toda actitud que tienda a inmiscuirse directamente en la política interna de un país. Ese es el criterio que guió a mi Gobierno al patrocinar la Resolución 2131 (XX) de la Asamblea General de la Naciones Unidas –votada favorablemente por la Unión Soviética- en uno de cuyos párrafos se establece que "todos los Estados deberán también abstenerse de organizar, apoyar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado, y de intervenir en una guerra civil de otro Estado. [ZAVALA ORTIZ, 1976b, 15]

Obviamente, la resolución es un toque de atención para los Estados Unidos pero también para la URSS. Aunque, como veremos, su efectividad fue escasa, sí muestra la fuerte influencia del institucionalismo liberal en la acción de la política exterior radical.

Para el gobierno radical, la intervención no se debía reducir solo a su aspecto político, el más evidente; por eso, con motivo de la aprobación de dicha resolución, Zavala Ortiz señaló:

(...) el Gobierno constitucional defendió el principio de no intervención, tanto en su normatividad general como en los casos concretos de Cuba y Santo Domingo. Cabe señalar, todavía, que nuestra defensa no solo se refirió a los aspectos políticos o militares o ideológicos de la intervención, sino que también señaló en distintas oportunidades, la necesidad de impedir la intervención económica, que tanto ha afectado y afecta a los países en desarrollo, expuestos a las imposiciones de Estados o grupos económicos extranjeros o a medidas como las Enmiendas Hickenlooper y González, créditos atados, etc. [ZAVALA ORTIZ, 1976b, 15]

2. 2.2. Cuestiones Económicas

Desde el punto de vista económico, la política hacia la URSS se concentró

(...) en dos elementos muy concretos, exentos de toda carga ideológica: la importancia del know-how soviético –por ejemplo para la construcción de obras hidroeléctricas como la del Paraná Medio- y la relevancia de la URSS como mercado comprador de granos argentinos. [CISNEROS, y ESCUDE, 1999, XIII, 428]

A tal punto estas relaciones eran desideologizadas, que se continuó con la designación de diplomáticos profesionales, como "*Alejandro Lastra (1964-1966), y más tarde con Lucio García del Solar, quien apenas alcanzó a estar unos pocos meses, porque se produjo el golpe de Onganía.*" [GILBERT, 1994, 421]

Entre fines de 1964 y abril de 1965 se firmaron dos acuerdos parciales con los soviéticos. El primero consistía en "*un tratado relativo al cambio de 400.000 m^3 de nafta soviética por productos argentinos, tales como lana, cueros, aceite de semilla y de lino y tung.*" Y el segundo se concretó bajo el "*régimen de trueque, de un millón de toneladas de trigo argentino por 750.000 toneladas de gas oil soviético.*" [RAPOPORT, 1997, 368-370][90] Este último acuerdo reunió críticas en la Cámara de Diputados por la calidad del combustible que se recibía, por si la cantidad redefinía las cuotas de refinación de YPF y por si los transportes se realizarían por naves nacionales o extranjeras.[91]

Como resultado de este último acuerdo, el Presidente de YPF, Facundo Suárez, realizó un viaje por la URSS y otros países socialistas, cuyos resultados:

(...) fueron aparentemente positivos pues (...) en la Unión Soviética se habrían adquirido elementos para la explotación petrolífera y repuestos para los equipos de ese origen existente en el país, por un monto de 2,5 millones de dólares, utilizando un crédito abierto para YPF que oscilaba entre 15 y 20 millones de dólares. Asimismo se confirmaba que la Unión Soviética había ofrecido y estaba en trámite, otro crédito del orden de los 100 millones de dólares, de tipo general, de competencia de la Secretaría de Comercio. [RAPOPORT, 1997, 370]

En este período, el comercio con la URSS se sextuplicó, pasando las exportaciones de 15 millones de dólares en 1963 a 92 en 1966. Una de las dificultades que enfrentó este intercambio fue el problema de abastecimiento de repuestos y petróleo. [GILBERT, 1994, 230 y 215]

Las discrepancias políticas no interfirieron en las relaciones comerciales:

El respaldo soviético a la estrategia de "exportación revolucionaria" no constituyó, sin embargo, para el gobierno de Illia un factor lo suficientemente poderoso como para impedir un acercamiento pragmático hacia la Unión Soviética en términos comerciales. Esta actitud obedeció a la necesidad de los productores agropecuarios argentinos de encontrar mercados de colocación alternativos a los de Europa Occidental. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 427]

La posibilidad de la firma de un acuerdo general con la URSS motivó el viaje del Embajador García del Solar a Buenos Aires, a fin de contactar con empresarios para exportar a ese país:

(...) Mientras la Unión Industrial Argentina, representante de los intereses más tradicionales, no encontró ningún eco, y por el contrario cierto rechazo, las cosas ocurrieron de manera diferente en la Confederación General Económica, en donde la recepción a la nueva apertura comercial resultó entusiasta (...) [RAPOPORT, 1997, 371]

La oposición de la UIA a esta política de "*pragmatismo y acercamiento comercial*" con la URSS impulsada por la gestión de Illia estuvo motivada en que sus empresas "*no tenían nada que venderle al mercado soviético.*" [CISNEROS, y ESCUDE, 1999, XIII, 429]

---

[90] Como señala Rapoport, este convenio fue importante porque "*los soviéticos estaban dispuestos por primera vez a comprar trigo argentino a cambio de combustibles.*" [RAPOPORT, 1997, 369]

[91] CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 70ª, 20 de octubre de 1965, 4527-8.

En cambio, la Confederación General Económica, encabezada por José B. Gelbard, vio la oportunidad, pero la aprobación del convenio estaba a la firma "*en la fecha en que se produjo el golpe de estado*" y no se concretó por la política de barreras ideológicas del régimen de Onganía; ese dirigente empresarial lo logró recién como ministro de Economía en 1973. [ILLIA, 2001, 148]

3. Las estrategias horizontales

Denominamos así a aquellas políticas tendientes a establecer relaciones con las naciones que son percibidas con iguales capacidades y potencialidades. En este grupo en primer lugar ubicamos la Latinoamérica y luego el Tercer Mundo.

3.1. La política americanista

La aspiración autonomista del gobierno se observa en el lugar privilegiado que la región tuvo en la agenda externa.[92] Una muestra de ello fue la creación de la Subsecretaría de Asuntos Latinoamericanos.[93] Esta prioridad tiene raíces profundas en el pensamiento radical[94]; por eso en su mensaje inaugural, el Presidente definió esta política:

América no puede ser únicamente una nomenclatura geográfica, sino que tiene que ser una unidad activa orientada y orientadora, complementaria de un orden universal (...) Pero frente al problema de América Latina como existencia y crecimiento la Organización [la OEA] *sufre la heterogeneidad de su composición. En efecto, en ella se han reunido dos mundos (...) Un mundo tiene la lógica preocupación de su defensa; el otro tiene la perentoria necesidad de su crecimiento.* [ILLIA, 1963,72]

La importancia económica y política de la región marcó un rasgo realista, ya que potenció los objetivos nacionales de incrementar los márgenes de maniobra. Esta política se ratificó con el apoyo a la Alianza para el Progreso y con la creencia, "*con profunda fe*" en sus fines. [Ibidem, 72]

También se observa el lugar privilegiado de la región en la estrategia de comercio exterior y desarrollo. Esta presentó dos caminos: uno multilateral en el marco de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio y la Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata y otro bilateral con acuerdos de complementación económica, como los mantenidos con Bolivia, Chile y Paraguay.

Desde la política, también se centró la multilateralización en el ámbito de la OEA, como asimismo en el desarrollo de algunos otros temas, como la desnuclearización.

Pero esta política no estuvo exenta de tensiones. Como lo apunta García del Solar, hubo una tensión entre una concepción Norte-Sur y otra bipolaridad de naturaleza estratégico-militar [GARCIA DEL SOLAR, 1996, 196] Esta tensión se reflejó en varios temas en los cuales la perspectiva del Presidente, más cercana al problema Norte-Sur, y la del Canciller, más cercana al conflicto Este-Oeste, confrontaron. Situaciones como esta pueden llevarnos a pensar que la diplomacia radical era vacilante, producto de "*tensiones partidarias insuperables.*" [ROUQUIE, 1982, 227-8]

Para la derecha, el rol de la región en nuestro relacionamiento externo, no era para incrementar nuestro poder sino para que el país resultara funcional a los intereses norteamericanos; esto queda muy claro en la siguiente expresión de Mariano Grondona:

(...) la Argentina tiene el deber histórico de constituir a América Latina como región... no como un utópico súper estado, sino como un conjunto de naciones que asuma

---

[92] Esta prioridad es señalada por toda la bibliografía.
[93] La Nación, 24 de octubre de 1963, 6.
[94] Cabe aclarar que desde épocas muy tempranas el radicalismo colocó a América con un alto perfil en su agenda exterior, diferenciándose de los grupos conservadores que privilegiaban 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].

su carácter y su responsabilidad en el mundo de hoy con su propio perfil y con su propia voz.[95]

Las tensiones pueden ser analizadas desde varias perspectivas. Una más estructural, como la de Puig, señala que ese gobierno oscila 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]

Sin dejar de reconocer cierto sesgo de verdad en la expresión anterior, creemos necesario ver más detalladamente el desarrollo de esta política, tanto en su faz multilateral como es la bilateral para poder extraer nuestras conclusiones al respecto.

3.1.1. El plano multilateral

Se continúa bregando para hacer de América latina una "*fuerza internacional de cada uno de nuestros países y el ámbito natural para el desarrollo de nuestras economías.*" Sin embargo, el Presidente aclara que su política no busca hegemonías ya que "*ha terminado la época de la competencia interamericana*"; y ofrece nuestro país "*contribuir a la solución de los problemas de nuestros hermanos*" para lo cual "*se ha puesto a disposición*" [ILLIA, 1964, 12]

3.1.1.1. En la Organización de Estados Americanos

El gobierno de Illia desarrolló su política multilateral para América en el ámbito de la OEA. Hacia esta se tuvieron tres lineamientos básicos: 1) demostrar el rol imprescindible de la organización para la vigencia de la democracia, la seguridad, la paz y la integración. Un ejemplo de ello fue la propuesta hecha por el Canciller de la revisión del principio de no intervención en el caso venezolano, propuesta en la cual estos elementos aparecen como la antítesis de la exportación revolucionaria realizada por Castro; 2) mejorar sus mecanismos institucionales, y 3) ampliar sus objetivos en relación con el orden económico y social, la solución pacifica de controversias y la protección de los derechos humanos.

En 1964, el Presidente indicó la necesidad de mejorar la OEA, no sólo como mecanismo político regional sino como un instrumento que ayude a la integración:

(...) proyectando la realización de asambleas anuales(...) Propusimos la creación de la Oficina Americana de Trabajo que (...) aproxime a nuestros pueblos americanos a través de sus trabajadores y empresarios, uniforme la legislación laboral y facilite la complementación económica a cargo de la ALALC. [ILLIA, 1964, 12]

Al año siguiente, continuó en esta línea, señalando que este organismo era un "*instrumento regional indispensable; contribuiremos al mejoramiento de sus mecanismos con iniciativas recomendadas por la experiencia.*" [ILLIA, 1965, 10]

En su último mensaje al Parlamento, sostuvo que a pesar de las críticas que se le podían realizar, era necesario reformar el Organismo para que se convirtiera en un mecanismo útil para la región.

De ahí la propuesta realizada en la Reunión de Río de 1966, pues para el gobierno radical las tensiones en la región eran el producto de su atraso económico. Es evidente que estos tres lineamientos están en relación directa con las pautas fijadas por el gobierno para su política exterior en general.

Pero estos lineamientos se encuentran con una dura realidad, ya que el gobierno:

(...) no ha querido que la Organización Regional pudiese convertirse en un vehículo de la guerra fría, sino que ha procurado que sea, tal como lo esperaron sus creadores, un instrumento para afirmar la democracia, la seguridad, el desarrollo, y el bienestar de cada uno de nuestros países. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 9-10]

La guerra fría fue un obstáculo insalvable por diversos motivos, ya que la Revolución Cubana cambió el escenario latinoamericano, pues no solo la exportación de la

[95] GRONDONA, Mariano. "La misión argentina" [En: Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de Mayo de 1965], 7

revolución desestabilizó a la región sino que también contribuyó a una obsesiva presencia norteamericana en ella. La denuncia de Venezuela contra Cuba[96], la situación planteada en Panamá y la intervención en República Dominicana son buenos ejemplos de ello.

En 1963 el gobierno venezolano detectó en sus costas armas de origen soviético y checoeslovaco cuyo destino, se especuló, eran las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional de aquél país (FALN). Esto motivó la denuncia del presidente Betancourt ante la OEA y el TIAR. La primera 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 entre ambos países tras la revolución castrista.

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. Este principio siempre había sido esgrimido contra los Estados Unidos, y era la primera vez que se aplicaba a otro país latinoamericano. A pesar de este cambio abrupto, hay autores que señalan que nuestro país ocupó un rol de "*mediador entre los duros y contemporizadores*". [LANUS, 1984, I, 266] Para algunos, esta adaptación es producto de la intención de no "*contradecir al mayor miembro del sistema regional*" para que no abordar otros temas de la agenda que estaban en juego. [ASTIZ; 1969, 295] Si bien la Argentina se abstuvo de adherir a las sanciones, Zavala Ortiz consideraba que "*exportar la revolución y mantenerla viva era un acto de intervención y beligerancia.*" [CISNEROS y ESCUDE, 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.*"[97]

Pero además la 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 legitima defensa individual o colectiva. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 23]

En este conflicto se ve claramente la posición prooccidentalista del Canciller, ya que a partir de ese momento cualquier acción cubana de apoyo a un movimiento insurreccional sería tomada como una agresión, con la consecuente respuesta bajo el principio de la legítima defensa.

La cuestión entre Panamá y Estados Unidos por la zona del Canal se remonta a los orígenes mismos de la secesión de este país del territorio colombiano a principios del siglo XX. El apoyo norteamericano a su independencia, o su impulso, tuvo como precio la cesión a ese país de la administración del Canal, dada su importancia estratégica. La crisis desatada en 1964 tiene su origen en la protesta panameña por el canon anual que aquel país abonaba. Pero el hecho desencadenante fue izar en la Zona del Canal bandera panameña sin autorización. Esta actitud buscó "*establecer simbólicamente*" la soberanía panameña, que no era ajena al espíritu antiimperialista que imperó en esos años:

(...) Pero los enfrentamientos armados que siguieron a los primeros incidentes en el colegio norteamericano desembocaron en la ruptura de relaciones diplomáticas entre ambos países y la acusación del gobierno panameño a Estados Unidos por agresión ante el Consejo de Seguridad de la ONU y la OEA. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 404]

---

[96] Con este país nos unía un vínculo especial, ya que cuando se produjo el golpe contra Frondizi, Cuba no reconoció al gobierno de Guido y retiró a su Embajador, haciendo gala de su tradición democrática y lo restituyó cuando asumió el gobierno del radicalismo del pueblo en 1963.

[97] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Mensaje pronunciado por radio y televisión por el Ministro de Relaciones Exteriores y Culto, el 13 de Octubre de 1964. Un año de política internacional" (FAI, Documento N° 23), 199.

En este enfrentamiento[98], la Argentina "*hizo llegar de inmediato a Panamá la solidaridad con el reclamo que formulaba de plena soberanía en la zona del Canal*" fijado para este caso no como una aspiración particular sino como una aspiración regional, ya que se debía:

(...) no solamente a que la sociedad americana esté compuesta por pueblos libres sino que, también, anhelamos que se consagre esa libertad en todo el universo sin perjuicio del proceso de integración y seguridad colectiva, que ha de realizarse dentro de la igualdad de los Estados, la integridad territorial de las naciones y la autodeterminación de los pueblos. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 25]

La ratificación del principio de integridad territorial como parte del fenómeno de descolonización es un argumento que el gobierno utilizó también en el caso Malvinas, con lo cual se muestra la coherencia de los argumentos y su acción en ese plano.

El otro tema que debió encararse en esos años fue un debate sobre el ingreso de los nuevos países descolonizados en la organización regional, ya que no eran de origen ibérico, como sí lo eran los firmantes de la Carta de Bogotá (salvo Estados Unidos). El Canciller afirmó que la OEA debía abrir "*las puertas a los otros orígenes raciales y culturales.*" [Ibidem, 13] Puesto que la comunidad hemisférica se vería beneficiada:

El común medio geográfico, la vinculación de las economías y las coincidencias políticas daban la seguridad de que el organismo regional se enriquecería con el aporte de nuevos Estados miembros, portadores de sus peculiaridades humanas, sociales, religiosas y raciales. [Ibidem, 13]

El único requisito exigible para los nuevos miembros era la "*condición indispensable para el ingreso a la Organización: que exista independencia del estado.*"[99]

En este sentido el gobierno no sólo marca su compromiso con el proceso de descolonización sino también con el fortalecimiento de la organización regional, e incluso el gesto sirvió para que Jamaica y Trinidad y Tobago acompañaran a nuestro país, junto al grupo latinoamericano, en su reclamo por las islas Malvinas. [DE PRAT GAY, 1967, 51]

3.1.1.2. En la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio

Para el gobierno de Illia, el ámbito multilateral económico era una acción privilegiada y la ALALC era un instrumento importante de esta política, que debía estar:

(...) abierto al ingreso de otros países de América Latina [con los cuales] *se puede lograr un sistema económico regional de trascendentes beneficios para nuestras economías y un fuerte poder de negociación económica en el orden internacional.* [ILLIA, 1965, 25]

Por eso, esta organización no debía ser:

(...) 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 ello, esta Organización debía ser el origen de un proceso comunitario, en el cual:

(...) 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. [Ibidem, 17]

---

[98] La administración de Johnson pensó que este incidente era producto de la agitación castrista. [POWASKI, 2000, 192]

[99] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Discurso pronunciado en Washington, el día 18 de diciembre de 1964 por el Canciller en la Sesión de Clausura, de la Conferencia de Cancilleres de la Organización de los Estados Americanos en su carácter de presidente de la misma." (FAI, Documento N° 4), 97.

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, con el fin de avanzar hacia un proceso de integración.

Esta lectura no es compartida por Guillermo Figari quien analiza los escritos de Zavala Ortiz [1976a y 1976b], y concluye que para "*los radicales la cuestión no reposaba en la integración*" sino que pretendían "*una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional*" [FIGARI, 1991, 76-7]

Y en un texto más reciente:

(...) El problema del subdesarrollo argentino debe ser observado desde un "todo" integral. Necesita tanto de la industria nacional, como de premisas de comercio no discriminatorio. [FIGARI, 2004, 110]

Para reforzar esta acción multilateral, se tomaron medidas como las primeras listas nacionales y las que distinguían en el comercio exterior a los miembros de la ALALC del resto del mundo, aspecto no exento de dificultades, que llevaron con el tiempo a la parálisis de esta iniciativa. [FIGARI, 1991, 75]

Estas acciones marcan 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. Como muestra de ello, nos parece significativo un pedido de solicitud de informes presentado por la bancada frondizista:

(...) nuestra Cancillería se ha dejado ganar a la causa de la llamada "complementación económica regional", una política aparentemente loable, que consiste en subordinar los intereses y metas del desarrollo nacional de cada una de nuestras naciones latinoamericanas a un pretendido esquema de división internacional del trabajo en el plano hemisférico.[100].

3.1.1.3. La creación de los Acuerdos de la Cuenca del Plata

Dentro de este marco multilateral, pero fuera de la OEA, en 1966 se impulsó la posibilidad de generar un ámbito que nucleara a los países que formaban parte de la Cuenca del Plata para que se discutieran temas comunes. Por este motivo se cursaron invitaciones a Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay:

(...)para estudiar el aprovechamiento de los recursos naturales y la posibilidad de obras que puedan asegurar la navegación, liberar a los pueblos de las inundaciones y recuperar el aprovechamiento de miles de hectáreas actualmente inmovilizadas. [ILLIA, 1966, 17]

Esta iniciativa del gobierno radical además de estos objetivos, se propuso otros: recopilar y analizar los estudios ya realizados en ese tema; intercambiar permanentemente la información útil; y analizar un programa de desarrollo integral comunitario, sobre todo en los sectores agrícolas, industrial, energético, hidráulico y de navegación. Este proyecto buscaba claramente:

(...) "multilateralizar" el diálogo entre la Argentina y Brasil, que desde el derrocamiento de Frondizi se encontraba obstaculizado por las diferencias existentes entre ambos países respecto de la cuestión del aprovechamiento de los ríos de la Cuenca en proyectos energéticos. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 462-3]

La idea es una buena ejemplificación de la relación con los vecinos, que tenía como objetivo principal la complementación e integración económica –de una forma selectiva y la solución de problemas limítrofes por medios pacíficos, como también utilizar

[100] H. CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 79ª, 1º de diciembre de 1965, 5824.

el ámbito multilateral para mejorar la capacidad negociadora de la Argentina con Brasil. Para el Canciller, "*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.*"[101]

Cabe señalar que estos objetivos fueron desvirtuados por Onganía, ya que utilizó este foro como un ámbito para el enfrentamiento con Brasil, en el marco de una ilusoria pelea por la hegemonía regional, producto de su percepción geopolítica, y no dirigida hacia la integración.

3.1.1.4. La desnuclearización de la región

En los años de la distensión se empieza a generalizar la idea de desnuclearizar a la región. Primero por iniciativa brasileña, luego por la mexicana se llegó al año 1967, cuando se estableció el Tratado de No Proliferación Nuclear para América Latina, más conocido como Tratado de Tlatelolco.

Durante las diferentes reuniones realizadas por los países de la región nuestro país "*había apoyado calurosamente todas las iniciativas tendientes al tema, pero las intervenciones de nuestros delegados estuvieron siempre signadas por la prudencia.*" [LANUS, 1984, II, 127] El dato significativo fue que durante la gestión de Illia se fijaron las pautas que serían una constante en esa materia en nuestra política exterior hasta entrados los noventa. [CARASALES, 1997, 48-50]

Cuatro puntos son los que se establecieron: 1) rechazar el oligopolio nuclear "*porque eso eterniza la desigualdad defensiva y ofensiva*"; 2) que todos los países suscriban el tratado antes de entrar en vigencia "*para que no se establezca un desequilibrio peligroso*"; 3) no crear armas nucleares "*pero hay que tener especial cuidado que la prohibición que nos impongamos no alcance a los artefactos nucleares que no son armas nucleares*"; 4) que los países con tecnología nuclear acepten el territorio para garantizar que el área sea desnuclearizada y además "*pueda ser efectiva*". [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 45]

La gestión protegió el desarrollo nuclear con fines pacíficos y permitió con estos postulados una evolución autónoma de dicha tecnología, protegiéndola con las restricciones que emanan de este instrumento internacional.

3.2. El plano bilateral

Desde el punto de vista bilateral, Chile es el país que ocupa un lugar relevante entre los vecinos en el discurso del presidente. Aunque persistan los problemas limítrofes, fue el socio elegido para una integración, luego le siguen Uruguay, Paraguay y Bolivia, el Brasil fue mencionado en los mensajes presidenciales sólo en 1966 en ocasión de la creación de la Conferencia de Cancilleres de la Cuenca del Plata.

3.2.1. Bolivia

Existen dos aspectos relevantes: a) las políticas de integración de los inmigrantes de ese país en el nuestro, para el caso, el gobierno radical "*mostrando su sensibilidad social y su amistad por los países de procedencia, les dio una prolongada oportunidad para identificarse y obtener los documentos necesarios*" [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 29]; y b) la firma de las Actas de la Paz, por las que 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. También hay que señalar que en esta gestión se inauguraron en 1965 el servicio ferroviario entre Buenos Aires y Santa Cruz de la Sierra y la carretera Tarija-Bermejo. Todos estas acciones tendieron a buscar los marcos necesarios para la integración y la cooperación.

---

[101] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Nota enviada a los embajadores de Brasil, Bolivia, Chile y Paraguay" (FAI, Documento N° 21), 186.

3.2.2. Brasil

Las relaciones con Brasil fueron cordiales, aunque menos importantes que durante la época de Frondizi. El Canciller señala que "*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]

Para Illia, el régimen militar brasileño, junto con Estados Unidos, era un factor de presión que reducía los márgenes de maniobra del país. [GILBERT, 1994, 220]

Un buen ejemplo de los puntos de acuerdo es la acción de Brasil frente al Operativo Retorno de Perón, las divergencias se dieron en el caso dominicano.

Tras años de exilio en la España de Franco, Juan Domingo Perón declaró el 21 de agosto de 1964 en un comunicado "*su decisión irrevocable de regresar a la patria en el corriente año.*" [LOPEZ OLACIREGUI, 1999, 107] A partir de allí se tejieron muchas especulaciones sobre cuándo sería la fecha de ese retorno: al decir de Joseph Page, fue una "*guerra psicológica*" manejada con maestría por Perón y su entorno. [PAGE, 1984, II, 151]

El gobierno manifestó, que no tenía inconvenientes en aceptar el torno y que garantizaba la seguridad de Perón pero que su libertad estaba condicionada por el accionar de la justicia. [ILLIA, 2001, 153][102]

Los países de la región rechazaron la posibilidad de recibirlo, en una escala previa a su vuelta a Buenos Aires. En el caso brasileño:

(...) Un funcionario del flamante gobierno militar de Castelo Branco proclamó: "La permanencia consentida de Juan Perón en cualquier punto de nuestro territorio sería un hecho hostil a la Argentina, país con el que el gobierno brasileño mantiene las mejores relaciones" Y como para que la cosa no se quedara sólo en palabras, el último día de noviembre el Brasil declaraba a Perón "persona no grata". [LOPEZ OLACIREGUI, 1999, 112]

Finalmente, a principios de diciembre y en un vuelo de Iberia con destino a Santiago de Chile y escalas en Río de Janeiro, Montevideo y Buenos Aires, partió con su comitiva el ex presidente Perón. A su llegada al aeropuerto del Galeao, un vocero de Itamaraty le comunicó que no podría continuar el viaje hacia la Argentina, al final de ese día, el avión retornaba a Madrid. Como señala Potash, no estaba claro, en las motivaciones brasileñas, si lo habían hecho por pedido del "*Ministerio de Relaciones Exteriores o por la propia cúpula del Ejército.*" [POTASH, 1994, 207]

Joseph Page en su biografía sobre Perón, señala que el presidente Illia dejó que sus ministros tomaran "*una resolución y él aceptó la total responsabilidad por lo resuelto.*" [PAGE, 1984, II, 324] Y que las Fuerzas Armadas "*decidieron tomar el asunto por su cuenta y exigieron que Perón fuera detenido en Brasil.*" [PAGE, 1984, II, 160][103] Por su parte para su hermano Ricardo, Illia "*no tuvo nada que ver con ese confuso episodio.*" [ILLIA, 2001, 153]

En cierto punto existen muchas fuentes que ponen su acento en el rol del Canciller. Por un lado, Oscar Camilión sostiene que fue "*una gestión que se encargó de hacer el doctor Zavala Ortiz.*" [CAMILION, 1999, 128] También en un mismo sentido, desde el ámbito parlamentario, diversas presentaciones realizadas por los legisladores peronistas no dudaban en señalar al Canciller como el responsable del fracaso del retorno.[104] Pero hay

---

[102] En un mismo sentido apunta Page [1984, II, 157]

[103] En su autobiografía, Camilión va más allá: dice que el Ejército, ante el retorno de Perón,"*lo aprehendería y fusilaría.*" [CAMILION, 1999, 128]

[104] Véase los siguientes expedientes que tomaron estado parlamentario:
H. CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 103, 3 de diciembre de 1964, 6853.
H. CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 117, 2 de febrero de 1965, 8357.

quienes indican que esta situación tuvo como efecto aumentar la sensación de debilidad del gobierno, ya que "*necesitó apelar al país vecino para detener al caudillo.*" [SABSAY, 2000, 209]

3.2.3. Chile

A pesar de los inconvenientes fronterizos con Chile por la zona del Río Encuentro y por el Canal de Beagle, existió una excelente relación personal entre los presidentes, lo que permitió que a fines de octubre de 1965 en el marco de la ALALC, se firmaran unos acuerdos para una "*integración más rápida de la economía de ambos países*" [FIGARI, 1991, 54], a través de la construcción de un proceso comunitario por medio de la Comisión Especial de Coordinación, que debía "*estudiar el comercio, la complementación industrial y la integración económica.*" [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 33] En esa reunión conjunta, ambos presidentes acordaron:

(...) una declaración conjunta en la que expresan "que están íntimamente convencidos de que la integración latinoamericana es fundamental para lograr el desarrollo económico de los países del continente" y piden "que cooperen en ella las juventudes y los trabajadores, las universidades y las empresas y todas las fuerzas espirituales y morales que constituyen nuestras naciones." [ILLIA, 2001, 174]

Este acercamiento se debía a que el presidente Frei tenía como objetivo la integración argentino-chileno-uruguaya "*como contrapeso a Brasil*", ya que:

(...) tenía una curiosa desconfianza por Brasil, lo consideraba un país ajeno, distinto, y entendía, por el contrario que la verdadera afinidad estaba en el paralelo que unía Santiago de Chile con Buenos Aires y Montevideo. [CAMILION, 1999, 140]

Las relaciones eran tan buenas que Chile "*le ofreció a la Argentina incorporarse al Pacto Andino, cuya respuesta positiva o negativa se frustró con el golpe militar.*" [FIGARI, 1991, 54]

3.2.4. Paraguay

La relación con este país giró en torno de la instrumentación de un acuerdo económico. Por ese motivo se suscribió el Acta de Buenos Aires, en la cual:

(...) habiendo proclamado la República Argentina el principio de libre navegación de los ríos Paraguay, Paraná y de la Plata; habiendo proclamado la República del Paraguay el mismo principio respectivo de los ríos Paraguay y Paraná, ambas Partes Contratantes confirman esas declaraciones, comprometiéndose a aplicarlas en sus respectivas jurisdicciones; seguros de cumplir con los altos fines de conceder recíprocamente todas las oportunidades que fuesen necesarias al desarrollo y bienestar de los pueblos. [ZAVALA ORTIZ, 1976ª, 6]

Aunque este instrumento se suspendió, nuestro país continuó buscando alternativas, además de la proyección de obras de infraestructura que vincularan más a ambas naciones. Como en el caso boliviano, se ofreció "*facilitar la navegación de nuestros ríos con salida al mar*" para crear los mecanismos que contribuyeran a terminar con la condición de mediterraneidad de Paraguay. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 35][105]

H. CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 85, 23 de diciembre de 1965, 6248-9.

[105] Esta acción mereció la critica de sectores vinculados a las Fuerzas Armadas, ya que, según su interpretación, el Acta de Buenos Aires "*facilita el libre navegar de barcos y baqueanos paraguayos por el Paraná y restringe, de tal modo el trabajo de los marinos argentinos.*" [Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 12]

3.2.5. Uruguay

La principal preocupación del gobierno era la resolución del problema de división del Río de la Plata[106] pero, como todos los intentos anteriores, éste también fracasó "*porque los negociadores argentinos y uruguayos siempre intentaban aplicar al Río de la Plata las soluciones que ofrecían las doctrinas jurídicas clásicas.*" [LANUS, II, 169]

La complementación económica era otro punto importante, por lo que se acordó establecer vínculos entre las empresas petroleras estatales de ambos países, la creación de infraestructura, tanto en el orden energético (Salto Grande) como para la mejora de las comunicaciones entre ambas naciones (Puente Fray Bentos- Puerto Unzué), o el acuerdo entre los cancilleres por las discriminaciones que sufrían nuestras economías en el comercio internacional. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 37-8]

4. El Tercer Mundo y otros polos

La búsqueda de otros polos tenía también como objetivo generar múltiples puntos de apoyo: por eso se impulsó el acercamiento al movimiento de No Alineados y a China Popular.

4.1. Los No Alineados

Nuestro país asistió como observador a la II Conferencia Cumbre realizada en octubre de 1964 en la ciudad de El Cairo.

Para ese momento, el Movimiento de No Alineados estaba sufriendo una transformación importante, ya que estaba abandonando el principio de neutralidad en el enfrentamiento bipolar. Tres motivos: heterogeneidad de estrategias entre sus miembros frente a la confrontación Este-Oeste (algunos pretendían un discurso más antiimperialista, como Cuba, frente a una posición mediadora de India, por ejemplo); la creciente participación de los nuevos países de África, que provocaron un vuelco en cuanto a la comprensión del problema del subdesarrollo centrado en el neocolonialismo; y el abandono de los principios de paz y cooperación entre sus miembros cuando aparecieron dificultades entre ellos. [AROSTEGUI y OTROS, 2001, 470]

La reunión de El Cairo fue importante para el movimiento no alineado porque definieron su "*perfil político-ideológico*" sobre las siguientes bases:

> *1. Desarrollar una política independiente basada en el respeto hacia otros Estados con sistemas políticos y sociales diferente y en el no alineamiento.*
> *2. Apoyar en forma activa a los movimientos nacionales de liberación.*
> *3. No participar de alianzas militares constituidas en el marco de la confrontación entre las grandes potencias.*
> *4. No concretar acuerdos bilaterales con alguna de las superpotencias ni adherir a pactos regionales de defensa cuando ellos estuvieran inscriptos dentro el contexto de la guerra fría; y,*
> 5. *No conceder bases militares a potencias extranjeras que pudiesen ser utilizadas dentro del conflicto subsistente entre las grandes potencias.* [SAAVEDRA, 2004, 23]

Con su adhesión a la Resolución Final, el país "*manifestaba solidaridad con las causas del tercer mundo que nos involucraban pero no nos comprometíamos en posiciones de guerra fría ajenas a nuestra vocación occidental.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995b, 23]

Esta participación llevó a nuestro país a tener una actitud más activa en temas que eran importantes para el Movimiento, como la situación Palestina y el *apartheid* sudafricano.

---

[106] El Acta de Montevideo recibió críticas desde *Primera Plana* que consideraba al estuario como dominio exclusivo argentino, que no debía ser compartido. [Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 11]

Ante la resolución de partición de Palestina en 1948, Argentina se había abstenido por entender que debía "*propiciar cualquier resolución sobre la que árabes y judíos estuvieran de acuerdo, y en todo caso las soluciones que buscaran la conciliación entre las partes.*" [LANUS, 1984, II, 79] En una misma dirección, el Canciller Zavala Ortiz señaló que:

(...) Nuestra posición fue muy clara: en términos sumamente enérgicos nos opusimos a todo antisemitismo; desde luego a todo antisionismo. Y proclamamos fervorosamente el derecho a la sobrevivencia nacional, tanto del Estado de Israel como de los Estados Árabes. Apoyamos en la ONU las medidas de protección de ubicación del pueblo palestino en el éxodo. [ZAVALA ORTIZ, 1976a, 21]

Ante la repercusión internacional de las políticas de segregación racial aplicadas en la Unión Sudafricana en los cincuenta, nuestro país, en las Naciones Unidas:

(...) consideró que no se podía pasar por encima del apartado 7 del Artículo 2 de la Carta –relativo a la no intervención en los asuntos internos-, como no fuera para "recomendar" sanciones, evitando de esta forma inmiscuirse en la jurisdicción interna de otro Estado Miembro. [LANUS, 1984, II, 111]

Durante la administración radical se dio un cambio de tono:

Nos opusimos a la política de "apartheid", defendimos calurosamente el derecho de la raza negra a darse su propio destino y a ser respetada como auténtica mayoría en los países dominados por minorías blancas. [ZAVALA ORTIZ, 1976ª, 21]

La política del gobierno con respecto a la situación del *apartheid* en Sudáfrica está claramente indicada en la respuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores a una solicitud de informes presentada en el Congreso. Allí, el Canciller Zavala Ortiz señaló que nuestro país había votado en general la aprobación de una resolución de censura presentada por el Comité Político Especial de Naciones Unidas, por la que se solicitaba "*la imposición de sanciones contra Sud África*". Pero:

(...) se abstuvo de votar algunos párrafos por considerar que el texto excedía la censura a Sud África. Posiciones similares habrían sido adoptadas por países europeos y algunos latinoamericanos (Brasil, México, Colombia y Venezuela).

Para el Canciller, los motivos del voto, por sugerencia del Departamento de Organismos Internacionales de Cancillería, eran que "*la Argentina no podía dejar de votar con el grupo afroasiático, teniendo en cuenta el apoyo del mismo en nuestras reclamaciones por Malvinas.*"[107]

4.2. La República Popular China

El embajador Lucio García del Solar, cuando se encontraba en funciones en Naciones Unidas, le sugirió al Canciller la posibilidad de que la Argentina cambiara su voto sobre la situación de Pekín ante las Naciones Unidas.[108] Según García del Solar, Zavala Ortiz "*entendió que la Argentina, como ya lo habían hecho el Reino Unido y Francia, entre otros, debía reconocer, en actitud independiente, esa realidad.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995b, 22]

Si bien el Canciller le pide 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[109]:

La intención de votar con visión de futuro en el caso de China continental se frustró porque el plan, que era reservado, a raíz de la filtración de un funcionario de la Cancillería llegó a conocimiento de la Marina como de las Fuerzas Armadas, que al igual

[107] CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 95ª, 16 de marzo de 1966, 6860.
[108] Entrevista a Lucio García del Solar realizada el 1º de octubre de 2002.
[109] 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]

que en los tiempos de Frondizi, seguía ejerciendo presiones sobre el poder civil y estaban obsesionadas por el tema del "comunismo internacional", hubo un planteo que canceló el proyecto (...) [GARCIA DEL SOLAR, 1996, 200]

Desde el punto de vista económico, el intercambio comercial con China fue favorable, ya que había crecido considerablemente. Por ese motivo, desde la Cámara de Diputados el legislador Fernando Piragine Niembro señaló que era necesario:

(...) que nuestro gobierno incremente las relaciones comerciales y culturales con China y realice las gestiones conducentes al establecimiento de relaciones diplomáticas normales con el gobierno de Pekín y su eventual reconocimiento por los órganos de Naciones Unidos, incluso los necesarios sondeos y consultas con las cancillerías de las naciones hermanas del hemisferio.[110]

Este pedido coincidió con el Ejecutivo y otros sectores.

5. Políticas de desarrollo y seguridad económica

La defensa de los intereses económicos argentinos ocupa un lugar muy destacado en la acción del gobierno de Illia. Dicha defensa se evidenció, en primer lugar, al enarbolar el principio de seguridad económica para desarrollar a las naciones del Sur. Aunque podríamos considerar diversos temas, nos limitaremos a puntualizar, las relaciones con el Fondo Monetario Internacional, la diversificación de mercados, la firma del Acta de Alta Gracia y la propuesta del Fondo Mundial de Alimentos.

5.1. Fondo Monetario Internacional

Las relaciones con el Fondo, como con los otros organismos financieros internacionales, estuvo marcada por la confrontación entre las políticas de corte cepalino que impulsaba el gobierno radical y las ópticas neoliberales que aquellos promovían.

Si bien la situación parecía complicada para los años 1964 y 1965, porque el país debía enfrentar pagos por más de mil millones de dólares [FERRER, 1998b, 249], el crecimiento de las exportaciones y un heterodoxo sistema de control de cambios (llamado luego *crawling peg* o cambio reptante) permitieron evitar que el país cayera en cesación de pagos. [GERCHUNOFF y LACH, 1998, 297-8]

Los problemas del endeudamiento eran de dos órdenes: la acumulación de vencimientos en un breve período y las diferencias en cuanto a las medidas a aplicar para garantizar los pagos.

La acumulación de pagos se debía, en la interpretación de gobierno, a:

(...) la inadecuada estructura de nuestra deuda externa [que] *determina que en el año en curso* [1965] *se produzca una concentración de pagos por obligaciones oficiales, privadas y por créditos de estabilización, lo que constituye un serio obstáculo para contraer y servir las nuevas obligaciones que el país requiere.*[111]

Para la continuidad del convenio *stand-by* con el Fondo, éste exigió tres cosas: liberalizar el sistema cambiario; devaluar la moneda en un cuarenta y tres por ciento, y reducir la expansión monetaria. [UCR, 1983?, 21-22] Estas medidas de neto corte recesivo contrariaban la dirección expansiva que el gobierno le había dado a la economía, como señaló el Ministro de Relaciones Exteriores:

Nuestra política no debe manejarse como depositaria de un dogma económico, sino como defensora de un interés nacional. Ningún país puede pensar en el desarrollo sobre bases coloniales, tampoco es posible realizar el desarrollo sobre la base del sacrificio de la población trabajadora (...) El gobierno de Illia no quiere afirmar el desarrollo en el endeudamiento externo, ni en las concesiones inconvenientes para nuestra economía. [SANCHEZ, 1983, 86]

[110] CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Reunión 19°, 18 de marzo de 1964, 2230.
[111] De la exposición del Secretario de Hacienda en: CÀMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Reunión 81ª, 9 y 10 de diciembre de 1965, 5900,

Las diferencias fueron grandes y llevaron a poner término a las negociaciones y al acuerdo.[112] Esta suspensión no implicó que el país quedase al margen de la comunidad internacional, como argumentaron los impulsores del golpe de Onganía [CAMPANARIO, 2001, 5], sino que ante el fracaso de las negociaciones, las mismas autoridades del FMI recomendaron "*a los países acreedores de la Argentina que aceptaran la refinanciación de las deudas sobre la base del programa elaborado por el propio gobierno.*" [UCR, 1983?, 22]

El gobierno no permitió la injerencia del organismo financiero en la política económica del país. En palabras de Aldo Ferrer, a Illia se lo recordará por recuperar "un cierto sentido de autonomía en el trato con los centros financieros y organismos internacionales". [FERRER, 1998, 251]

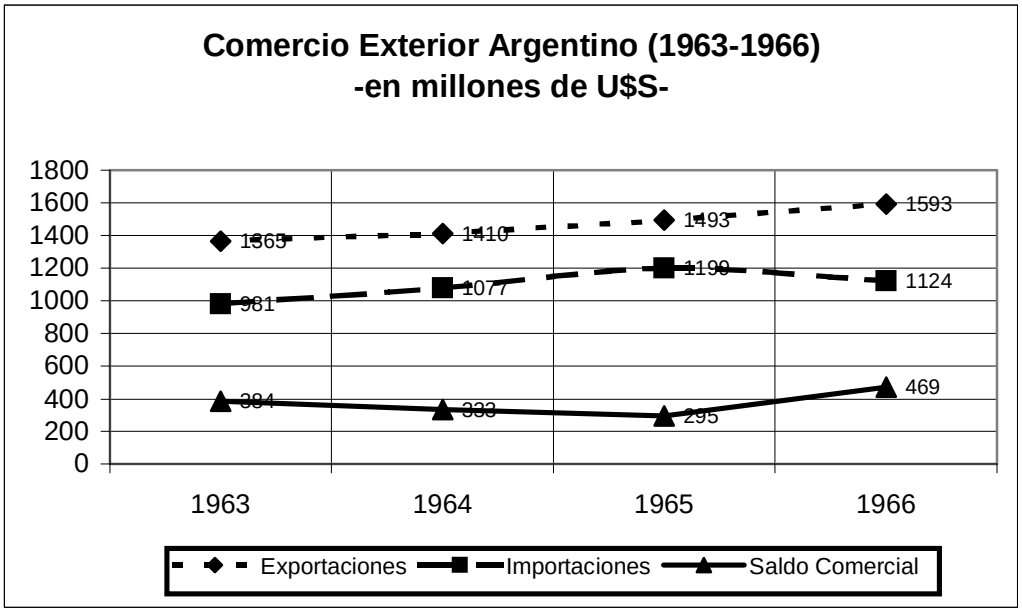
5.2. Diversificación de mercados para el desarrollo

Antes de referirnos a la diversificación propiamente dicha, nos parece importante apuntar dos aspectos íntimamente relacionados con ella: la adecuación del Ministerio de Relaciones Exteriores hacia el comercio externo y el crecimiento de las exportaciones.

El presidente Illia definió claramente un rol económico para la Cancillería, ya que esta pondría "*las estructuras de nuestra representación exterior al servicio de la ampliación constante de nuestros mercados.*" [ILLIA, 1963, 70] Para ello, se otorgó a los agregados comerciales una función de "*tiempo completo, para hacer posible la intensificación del intercambio.*" [ILLIA, 2001, 147]

Los estímulos a las exportaciones y las mejoras tecnológicas practicados desde los cincuenta impactaron en el volumen de las ventas al exterior, que superaron los mil millones de dólares anuales y a ubicaron en unos mil seiscientos millones de dólares. [BETHELL, 2002, XV, 98] Estos niveles de exportaciones marcaron el fin "*del asilamiento económico argentino.*" [GERCHUNOFF y LACH, 1998, 298]

Es evidente, que además del volumen, el aumento del precio de nuestros productos contribuyó a este crecimiento, como se observa a continuación:



Fuente: Elaboración propia sobre datos aportados por GERCHUNOFF y LACH, 1998, 467.

[112] El gobierno sufría múltiples presiones; desde los sectores conservadores, para acordar, desde su propio partido, tanto para desafilarse del organismo, (pedido realizado por los Senadores Acuña y Bassi [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 423], como para declarar una moratoria de pago (sugerencia de los jóvenes radicales de Agitación y Lucha) [GIACOBONE y GALLO, 2004, 319]

El crecimiento de las exportaciones y el mesurado crecimiento de las importaciones evitaban caer en los cíclicos estrangulamientos de nuestra balanza comercial, lo que llevo a obtener excelentes saldos comerciales que contribuyeron a mejorar la situación económica del país. Como sostiene Santiago Hechen:

(...) La solución en la balanza internacional está basada en un triple esfuerzo: la integración latinoamericana, una lucha contra el proteccionismo y la apertura de nuevos mercados [que fueran capaces] *de absorber una producción creciente.* [HECHEN, 1969, 323]

La diversificación de mercados es una de las claves para sostener políticas autonomistas. Reiteradas veces en los discursos se sostendrá que:

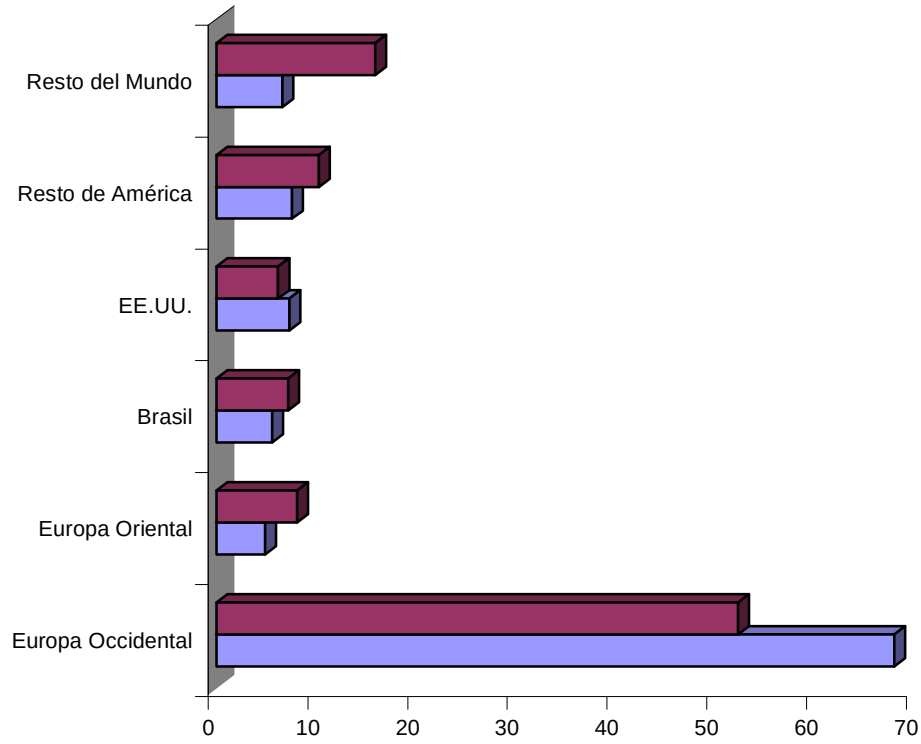
(...) el desarrollo y aun la seguridad económica de nuestros países, requeriría no solo una política bilateral adecuada, sino principalmente, una política multilateral del comercio exterior. Evidentemente, no puede haber desarrollo ni seguridad económica si no hay mercados estables con receptividad creciente que posibilite correlativamente el aumento de nuestra producción. [ILLIA, 1966, 13]

Los problemas del comercio internacional planteaban un serio desafío a la política de desarrollo económico. Este análisis se basa en una estrategia que tiene dos puntos neurálgicos: el primero, "*la necesidad de expandir al máximo las exportaciones argentinas como fuerza dinámica e impulsora para un crecimiento económico sostenido*"; el segundo "*la defensa de los precios de nuestros productos básicos de exportación.*" [ILLIA, 1965, 24]

La diversificación es visualizada como opción, tanto de productos como de mercados, y es señalada constantemente. Desde el punto de vista de los productos "*la Argentina ha iniciado el proceso de incorporar a su comercio de exportación, productos industrializados en proporción cada vez mayor.*" [ILLIA, 1965, 25]

Es evidente que para el gobierno radical las relaciones comerciales no excluirán a "*ningún país que ofrezca condiciones ventajosas de intercambio, sin perjuicio del esfuerzo que debe dedicarse a nuestros mercados tradicionales*". [ILLIA, 1963, 70]

Como resultado de ello podemos observar en el siguiente gráfico las significativas variaciones en nuestro comercio exterior:



	Europa Occidental	Europa Oriental	Brasil	EE.UU.	Resto de América	Resto del Mundo
1965	52,3	8,1	7,2	6,2	10,3	15,9
1962	68	4,9	5,6	7,3	7,6	6,6

Fuente: Elaboración propia, sobre datos aportados por RAPOPORT, 1997, 602.

De la lectura del cuadro extraemos una serie de conclusiones importantes: la más evidente es 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 que permiten la construcción de un multilateralismo económico, base material de una política autonomista.[113] Los porqué de estos cambios debemos buscarlos tanto en estímulos externos como internos.

5.2.1. La prioridad regional

Dentro de esta estrategia de comercio exterior y desarrollo, la región ocupa un lugar privilegiado, como ya vimos, tanto en el plano bilateral como en el multilateral. Para ello era necesario aprovechar "*la diversidad de los recursos, la continuidad geográfica y la histórica amistad de nuestros pueblos, buscamos la integración económica y la complementación industrial.*" [ILIIA, 1965, 25]

Este marco prioritario regional es resaltado por el Presidente:

[113] Este gráfico contradice lo expuesto por Puig, quien señaló que ese gobierno "*no promovió en la práctica la apertura del comercio exterior.*" [PUIG, 1988, 35]

(...) impulsaremos decididamente la integración del mercado latinoamericano, para lo cual es fundamental propender a un mayor grado de complementación regional a través de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. [ILLIA; 1963, 70]

El uso de este instrumento marca también otra diferencia con el gobierno frondizista, pero la integración no es vista como una sustitución del proyecto nacional "*sino que el regionalismo servirá al nacionalismo.*" [HECHEN, 1969, 324]

Por ese motivo había que matizar el énfasis integracionista, como lo señala Figari, ya que el objetivo del gobierno en esta materia estaba en disminuir la distorsión internacional de los precios de las materias primas. [FIGARI, 1991, 76-7]

5.2.2. Los mercados tradicionales

Existieron serios obstáculos con la Comunidad Económica Europea y con los EE.UU. por sus políticas de subsidios al agro. Ambos merecen un tratamiento bilateral, pero además la acción multilateral en la Ronda Kennedy del GATT.

Desde el Tratado de Roma el problema agrícola ocupó un lugar preponderante en la discusión comunitaria, tanto por sus efectos políticos como por los económicos. La instrumentación del Programa Agrícola Común:

(...) trató de regularizar los precios recibidos por los productores rurales -quienes constituían por aquellos años una importante población activa- y trató de garantizar a los consumidores una continuidad y una seguridad en el aprovisionamiento de productos primarios, especialmente, en aquella época: el pan, la carne y la leche. [DEVOTO, 1993, 11]

Las medidas de entonces protegían fundamentalmente al trigo y la carne. El reclamo europeo, y también norteamericano, en las negociaciones del GATT era garantizar "*su derecho a la autosuficiencia y a la seguridad alimentaría, en pan y en carne*", protecciones que "*afectaron a la Argentina.*" [DEVOTO, 1993, 13]

Los problemas en el comercio agrícola con Estados Unidos, iban en la misma dirección. En las negociaciones del GATT dichos problemas fueron destacados:

Un acuerdo internacional de granos, en conjunto con las negociaciones de comercio que debe apuntar a promover un uso más eficaz de los recursos, consistente en una protección razonable de ingresos de las exportaciones agrícolas y de los países importadores. El objetivo central de semejante acuerdo, como el establecido por los Ministros del GATT, es mantener condiciones aceptables de acceso a los mercados mundiales para los cereales que conlleven un desarrollo significativo de la expansión del comercio.[114]

Para los Estados Unidos la posibilidad de una baja de los subsidios estaba vinculada a la posibilidad de encontrar:

(...) compromisos recíprocos con respecto a limitar el precio sostén, mantener el control de la producción, la reducción de subsidios a la exportación y otras políticas domésticas que contribuyan a los objetivos para un acuerdo mundial de cereales.[115]

Los efectos de estas acciones de los países desarrollados sobre un país producto de cereales y carnes están perfectamente registrado en el gráfico que expusimos en paginas anteriores.

5.2.3. El Bloque Socialista y China Popular

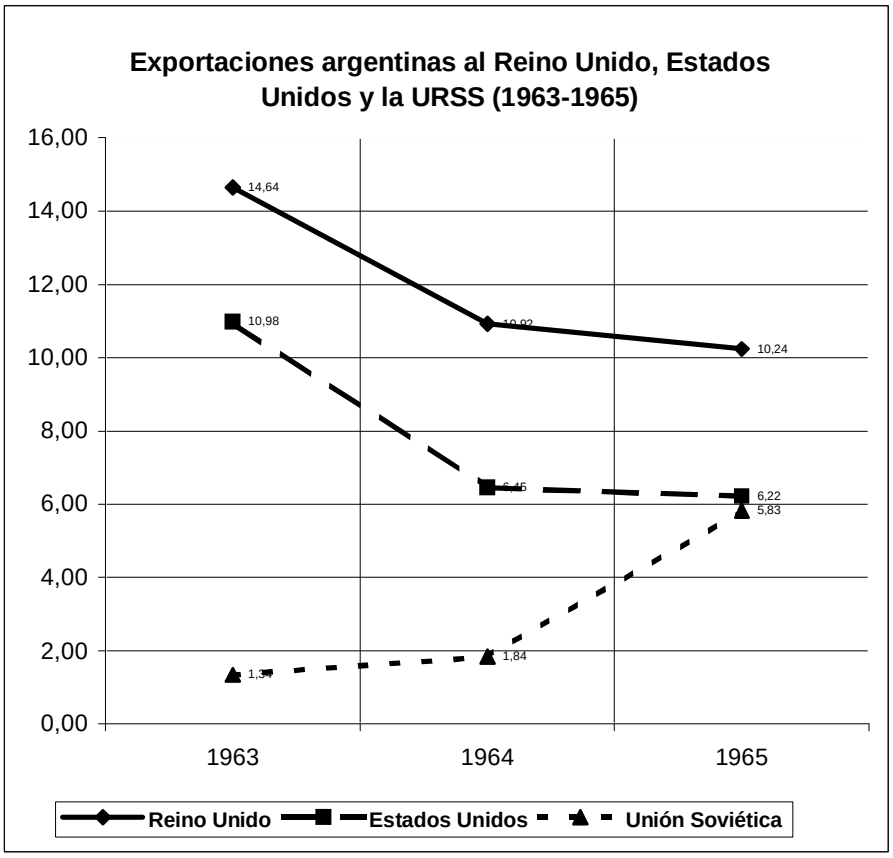
Para el gobierno radical, los mercados no reconocían *"ningún distanciamiento ideológico"* que impidiera *"una buena negociación para el país, pero aclaramos que ni*

[114] El subrayado es nuestro. Telegrama de la Misión en Ginebra al Departamento de Estado N° 204, FRUS, Sección Desarrollo Económico Internacional, 1964-1968, Vol. IX.
[115] Telegrama de la Misión en Ginebra al Departamento de Estado N° 210, FRUS, Sección Desarrollo Económico Internacional, 1964-1968, Vol. IX.

***la mejor negociación apartará al país de su línea política internacional."* [ILLIA, 1965, 24] Su adscripción al Bloque Occidental *"no implica una restricción de las relaciones con las naciones que no pertenecían a él."* [HECHEN, 1969, 321]**

Las excelentes cosechas de los años 1964 y 1965 hacía necesario colocar los excedentes para los que "*se dependía de las grandes firmas exportadoras*" Estas pretendían un aumento en su comisión del 1 al 2 %, no aceptado por los agricultores, que amenazaron con no exportar. Ante esa situación, el gobierno optó por hacerse cargo del asunto y con "*la intervención del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Secretaria de Comercio Exterior se intensifican las gestiones para superar el inesperado contratiempo.*" Se hicieron gestiones con China[116] y la Unión Soviética. Con esta última "estaba a la firma un convenio en la fecha en que se produjo el golpe de Estado" que no se concretó por la política de barreras ideológicas del régimen de Onganía. [ILLIA, 2001, 148]

Para ejemplificar el comportamiento de los mercados tradicionales y los no tradicionales, nos parece importante exponer el siguiente gráfico:



Fuentes: Elaboración propia sobre datos extraídos de CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 436 y GILBERT, 1994, 230.

Obsérvese el significativo crecimiento de la URSS que llegó casi a equiparar nuestras exportaciones a Estados Unidos.

5.2.4. Los mercados afroasiáticos

[116] El comercio con la República Popular China, según Paradiso, creció de 3 millones de dólares a 89 millones entre los años 1963 y 1966. [PARADISO, 1993, 150]

Desde su discurso inaugural, Illia planteó el hecho con la "*aparición de importantes mercados potenciales en el mundo afroasiático que han de ser debidamente consideradas en el futuro.*" [ILLIA, 1963, 70]

Las oportunidades del mercado asiático fueron resaltadas en los mensajes sucesivos, que marcaron la complementariedad entre esa región necesitada de alimentos, y nuestra nación, que "*puede comprometerse a ser fuerte abastecedora en gran medida de las necesidades asiáticas*"; esto sería ampliamente favorable "*si podemos establecer compromisos recíprocos de largo alcance.*" [ILLIA, 1966, 14]

Incluso el Canciller, en su trabajo de 1976, resaltó su viaje a esa zona, donde por primera vez "*se tomaban contactos concretos con poderosos países del Asia.*" [ZAVALA ORTIZ, 1976a, 9] Si bien esto parece presenta un interés exclusivamente económico, también tiene un sentido de justificación del viaje que Zavala Ortiz realizó a la cumbre del ASEAN y a Vietnam del Sur, de fuerte connotación política.

En cuanto a África, el gobierno envió "*una misión político-comercial integrada por elementos muy capaces*" para promover el comercio. [Ibidem, 9]

5.3. El Acta de Alta Gracia

La firma del Acta de Alta Gracia en marzo de 1964 fue producto de una reunión preliminar de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo de Ginebra de 1964 (UNCTAD), en la cual los países productores de materias primas discutieron y analizaron su situación en el comercio internacional.

La creación y diseño de esta conferencia tuvieron a nuestro país como un actor destacado, y:

(...) no lo fue menos con su presencia en el Secretariado a cargo de Raúl Prebisch, mentor y ejecutor de una cooperación internacional que apuntaba a hacer desaparecer la división del mundo en zonas de pobreza y abundancia. [MARTINEZ, 1995, 366]

En el marco de la Comisión Especial de Coordinación de América Latina (CECLA), el gobierno argentino auspició una reunión preparatoria en Alta Gracia donde, junto con los países de la región, se debían "*coordinar las posiciones nacionales, frente al temario y a las propuestas que comenzaban a delinearse en el Comité Preparatorio*" de UNCTAD. Dada la importancia del evento, "*asistieron a dicha reunión observadores de agrupaciones de países africanos y asiáticos que preparaban simultáneamente sus posiciones para la Conferencia.*" [Ibidem, 363]

Como señaló Gastón Prat Gay:

(...) los latinoamericanos actuaron como catalizadores para la formación de un grupo mayor, que se llamó Grupo de los 77 o Grupo de las Naciones en Desarrollo. Fue allí donde se avivó con destacado vigor el fuego de la guerra civil entre norte y sur. [PRAT GAY, 1967, 84]

La firma del Acta de Alta Gracia en marzo de 1964 fue un elemento importante de esta política multilateral del gobierno. Se trató de una exigencia de los países del sur del continente, que pretendían "*una rectificación en el nivel de los países dominantes del comercio internacional*" y no "*una ayuda exterior*". [ZAVALA ORTIZ, 1976, 22]

Para Zavala Ortiz, la distorsión del comercio internacional ocurre:

(...) porque además de las restricciones, los proteccionismos, las discriminaciones y las tarifas, nuestros precios casi siempre están decididos por nuestros compradores, y, en cambio, los precios de nuestras importaciones están determinadas por nuestros proveedores. [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 20]

Esta relación asimétrica entre naciones productoras de materias primas y naciones industrializadas siempre conlleva implícito el deterioro de los términos del intercambio que

se agrava con la fijación de los precios por parte de éstas últimas. Por ello, para Zavala Ortiz, los países subdesarrollados deben exigir un cambio en las relaciones económicas internacionales:

(...) para que se otorgue participación a los países en desarrollo, en la discusión sobre iliquidez mundial y reforma del sistema monetario internacional, ha dado como resultado la creación de un Comité de Expertos que, teniendo presente los problemas señalados, contemplen la necesidad de una mayor movilización de reservas, a favor de los países en desarrollo y en apoyo de un creciente comercio mundial. [Ibidem, 21]

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 ESCUDE, 1999, XIII, 459]

El Acta de Alta Gracia es la expresión de nuestro país, como el de la región, de su "*pensamiento y la acción*". Era la:

(...) singular coincidencia con el resto de América Latina. Esa identidad de principios, que consiguiéramos plasmar en el Acta de Alta Gracia, sirvió de ejemplo en el ulterior proceso de alineamiento de actitudes de lo que fue definido como el mundo en desarrollo, y que con unidad y fuerza surgiera de la conferencia de Ginebra. [ILLIA, 1965, 25]

En todos los mensajes de Illia al parlamento existe una crítica a la política comercial de los países desarrollados en general, que podemos ejemplificar con el siguiente párrafo:

Argentina mantiene y mantendrá (...) una prédica y una acción continuada en contra de las exageradas políticas proteccionistas de los grandes países industrializados en el campo agrícola, que atentan contra nuestro legítimo derecho de participar en condiciones competitivas en los mercados mundiales. [Ibidem, 24]

Este documento fue caracterizado por el mismo Canciller como "l*a obra de más trascendencia en la política internacional económica del gobierno argentino.*"[117]

5.4. Fondo Mundial de Alimentos

La situación de la producción alimentaria mundial hizo suponer al gobierno que la misma sería un factor decisivo en el futuro inmediato y que incrementaría el poder de la Argentina en el globo. A partir de esta especulación, 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. Para Zavala Ortiz:

(...) el objetivo inmediato argentino es concretar la instalación de ese Fondo con el fin de multilateralizar la ayuda en especie que se brinda actualmente por canales bilaterales y suplantar el actual Programa Mundial de Alimentos por otro mecanismo que permita cooperar con países en desarrollo, sean estos consumidores o exportadores de alimentos.[118]

Su principal motivo era proveer "*ayuda alimentaria*", no como una "*mera solución de un problema económico, sino como algo atinente a la justicia y al respeto de la dignidad humana.*" [ZAVALA ORTIZ, 1967?, 47] Para nuestro país, este Fondo "*facilitará*

[117] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Mensaje pronunciado por Radio y Televisión por el Señor Ministro de Relaciones Exteriores y Culto el 13 de octubre de 1964. Un año de política internacional" [FAI, Documento N° 23], 202.

[118] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Disertación del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Dr. Miguel Ángel Zavala Ortiz, pronunciado el día 10 de marzo de 1965, por Radio y Televisión, sobre el tema: Orientaciones y realidades económicas de la política internacional" [FAI, Documento N° 27], 238.

la colocación internacional de los alimentos y la financiación de su adquisición por los pueblos sin recursos."[119]

Es interesante ver cómo, tras el idealismo de la propuesta, se trasuntan también intenciones pragmáticas relativas a la necesidad de incrementar las exportaciones para estimular el desarrollo del país.

6. La política territorial[120]

En la política territorial se observa también un lineamiento autonomista por la forma en que fueron tratados tanto las declaraciones sobre el mar territorial, la plataforma continental y epicontinental, como los conflictos limítrofes con Chile y Uruguay, y la disputa por la soberanía en Malvinas.

La búsqueda de la complementación económica llevó al gobierno radical a promover la solución de los problemas limítrofes pendientes por medios pacíficos, aspectos que forman parte de este último nudo temático del análisis de la política exterior de la gestión de Illia.

6.1. La plataforma continental y epicontinental

Desde fines de la Segunda Guerra Mundial, la Argentina y varios países latinoamericanos:

(...) declararon unilateralmente soberanía o jurisdicción sobre diversos espacios marítimos, por lo general doce millas para el mar territorial, toda la plataforma y doscientas millas en la superficie. [DE LA GUARDIA, 1995, 497]

El gobierno de Illia envió al Parlamento un proyecto de ley para que declarase que: 1) el mar territorial se extiende por doce millas; 2) que la soberanía exclusiva sobre la plataforma continental es hasta 200 metros de profundidad o hasta que la profundidad de las aguas permitiese la exploración de recursos nacionales; y 3) que la soberanía sobre el mar epicontinental no debe afectar la libre navegación. Pero la caída del gobierno y el cierre del Congreso impidieron "*su tratamiento.*" [Ibidem, 504]

6.2. Los problemas de límites con Uruguay: el Río de la Plata

La resolución de la delimitación del Río de la Plata era un tema relevante. Para el Canciller Zavala Ortiz, el Plata era:

(...) Un río donde no hay ni habrá otras jurisdicciones que las que Uruguay y Argentina, respectivamente han ejercido y ejercen. Desde luego no nos conformamos con que el río sea un espejo donde sólo se mire nuestro orgullo, sino que se pretende condicionarlo para que tengan vigencia plena las magníficas posibilidades de navegación, actualmente reducida por los sedimentos que a través de los años han venido acumulándose en su fondo y por la ignorancia de datos esenciales. [ZAVALA ORTIZ, 1976a, 6]

Estas ideas se vieron plasmadas en el Acta de Montevideo, que establecía para el estuario un dominio compartido, aspecto con el que no coincidían los sectores golpistas.[121]

Pero como todos los intentos anteriores, éste también fracasó "*porque los negociadores argentinos y uruguayos siempre intentaban aplicar al Río de la Plata las soluciones que ofrecían las doctrinas jurídicas clásicas.*" [LANUS, II, 169]

6.3. Los problemas de límites con Chile: la zona del Río Encuentro y el canal de Beagle

---

[119] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, Dr. Miguel Ángel Zavala Ortiz pronunciado en la Quinta Sesión Plenaria de la OEA celebrada el 5 de marzo de 1964" [FAI, Documento N° 5], 104.

[120] Dada su relevancia, el tema de las islas Malvinas será tratado a parte en el capítulo séptimo de este trabajo.

[121] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 11.

Dos problemas limítrofes estuvieron presentes en la relación con Chile en estos tiempos: el conflicto por la zona del Río Encuentro y la cuestión del 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 se produjeron en 1964.

(...) La gendarmería nacional repelió un ataque en jurisdicción de la provincia de Santa Cruz y un oficial chileno de carabineros resultó muerto.

La gravedad de los hechos fue admitida por ambos países y el gobierno argentino, para aliviar la tensión, ofreció a Chile los restos del oficial abatido, al herido y a los prisioneros tomados en el incidente, al tiempo que detenía el desplazamiento de refuerzos hacia la zona de conflicto. [SANCHEZ, 1983, 121]

Estos sucesos generaron un clima hostil entre los sectores chauvinistas de ambos países, como lo manifestó el mismo Canciller Zavala Ortiz:

(...) Dentro de ese clima de afirmar nuestra política amistosa y pacífica, como era nuestra voluntad y disposición, hubo necesidad de grandes esfuerzos, de suprema paciencia, tanto más cuando que los provocadores tenían mejor receptividad en la opinión pública que la que teníamos los pacificadores. [ZAVALA ORTIZ, 1976ª, 5]

Estas tendencias extremistas reconocen su origen en la formación de mitos territoriales, reforzados por la educación, tanto en Argentina como en Chile, producto de la pretorización del Estado.[122]

De allí que, en nuestro país, la utilización de estos mecanismos llevó a los voceros habituales de las Fuerzas Armadas a señalar que en ellos existían "*graves concesiones y falta de firmeza*" ante los reclamos chilenos. [123] A pesar de este clima adverso, la buena relación entre Frei e Illia permitió superar la situación, mediante la elección como árbitro de su Majestad Británica.[124]

A su vez, la cuestión del canal de Beagle está relacionada con los Pactos del Sesenta firmados por Frondizi, con los cuales ni la administración democratacristiana chilena ni la radical argentina estaban de acuerdo.

Con respecto a esta situación, Chile había empezado a plantear el tema de la costa seca para el litoral fueguino lindante con el canal. Por este tema se consultó a prestigiosos abogados especializados en derecho internacional para que analizaran la viabilidad jurídica de nuestros reclamos: "*Su dictamen fue optimista en lo que respecta a la parte interna del canal, pero no en cuanto a las islas e islotes de la desembocadura.*" [LANUS, 1984, II, 228]

Por eso Zavala Ortiz declaró en su texto de 1976:

(...) llegamos excepcionalmente a que se hiciese a un lado el Tratado de Arbitraje, que nos sometía al juicio de la Corte de Inglaterra, que nosotros teníamos y tenemos motivo para desconfiar, y fuésemos a la Corte Internacional de Justicia. Ello sin perjuicio de una solución directa que buscamos hasta último momento. [ZAVALA ORTIZ, 1976ª, 5]

Aunque el presidente chileno Frei retiró del tratamiento parlamentario el acuerdo, luego decidió recurrir unilateralmente a la mediación británica, lo que la Argentina aceptó. Sin embargo, no se resignó a buscar una solución bilateral.

---

[122] Para una mayor explicación sobre este fenómeno en este período, véase [LACOSTE, 2003, 355-380].
[123] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 11.
[124] Un análisis detallado de estos incidentes puede verse en el libro de Clifton Goldmen [1964].

TERCERA PARTE:

PARTICULARIDADES: SEGURIDAD, ECONOMÍA Y TERRITORIO

*

CAPÍTULO 5:

LA CUESTIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA

El desembarco de tropas norteamericanas en Santo Domingo (1965), producto de la guerra civil desatada en ese país, causó conmoción en el ámbito latinoamericano en general y en la Argentina en particular.

El coronel golpista Benoit comunicó al gobierno norteamericano que no podía asegurar el orden, ni la vida, ni los bienes de las personas nacionales y extranjeras. Esto fue tomado por Estados Unidos como un pedido de ayuda humanitaria; en realidad, con esta excusa enmascaró una mezcla de las viejas políticas intervencionistas en la región con las nuevas exigencias de esta etapa de la Guerra Fría.

1. ¿El retorno del *Big Stick*?

Dilucidar este aspecto es central. Es decir, se trata de discernir si lo que estaba en juego eran los intereses del bloque, ante la expansión del comunismo, o los de la propia superpotencia que intervenía una vez más en el Caribe. Un aspecto que nos llamó poderosamente la atención es que mientras algunos de los actores intervinientes no dudaron en señalar que lo que estaba en juego era el primer aspecto[125], la bibliografía sobre el tema se muestra más ambivalente. Zorgbibe apunta a que más que "*big stick, la sombra de un mundo bipolar se perfila en el Caribe.*" [ZORGBIBE, 1997, 432] Otros, como Slater, son más cautelosos: "*la evidencia de influencia comunista en el movimiento constitucional era insuficiente para justificar los predecibles costos políticos y humanos de la intervención.*" [SLATER, 1969, 202] En la misma dirección, Alberto Plá directamente señala que:

(...) el gobierno norteamericano ha vuelto a la política del garrote. Johnson lo hizo en 1965 cuando invadió la República Dominicana. Desde 1934 no había existido una intervención militar directa en un país latinoamericano (...) [PLA, 1971, 18]

Para empezar a aclarar esta cuestión, es necesario observar que los dos principios básicos de las relaciones interamericanas, la seguridad hemisférica y la no intervención, "*fueron ignorados*" [SLATER, 1969, 75] Ambos habían sido objeto de reparos por la región pues se los consideraba como parte de la estrategia estadounidense para establecer su hegemonía.

1.1. Los dilemas de la seguridad hemisférica

La Convocatoria a la Conferencia de Río de Janeiro de 1947 había tenido como objeto sancionar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el primero de una serie de acuerdos regionales defensivo-ofensivos que buscaron crear un cerco de seguridad en torno al bloque socialista. Por ello, los Estados Unidos, con la Guerra Fría como excusa, impusieron a América Latina el principio de seguridad hemisférica.

Para algunos analistas, en esa reunión, a cambio de aceptar este principio que había sido rechazado en un sinnúmero de oportunidades por la región, "*los Estados Unidos prometieron frenar toda acción militar unilateral a excepción de los casos más urgentes de autodefensa, los otros conflictos hemisféricos serían manejados por medios multilaterales*". [Ibidem, 75]

Las medidas multilaterales se sustentaron en principios muchas veces contradictorios entre las normas programáticas y las operativas, que volvían el cumplimiento de los primeros una ficción inaplicable: inexactas a las superpotencias, en este caso Estados Unidos nunca, les serían aplicadas. [PUIG, 1983, 92-96]

[125] Incluso de quienes no compartían la idea impulsada por el Canciller, como el Embajador Lucia García del Solar. [Entrevista realizada al Embajador Lucio García del Solar el 1 de octubre de 2002]

Esta cuestión de fondo no fue criticada por los países de la región, ni siquiera por el gobierno argentino; muchos de los occidentalistas, como Gustavo Ferrari, indican que la actitud del mismo fue "*constructiva*". [FERRARI, 1981, 83]

Hay que tener en cuenta que en los comienzos de la Guerra Fría la capacidad de maniobra estaba muy reducida para presentar alternativas a esta propuesta. Por ese motivo, la discusión estuvo más acotada a determinados temas, como el uso de la fuerza y la definición de agresión, las bases militares, las sanciones, y las zonas de seguridad y cuestiones económicas. En el primero de ellos, los norteamericanos pretendían el uso de la fuerza ante cualquier agresión. La Argentina entendía dos situaciones distintas: las agresiones efectuadas por potencias desde fuera del hemisferio (para las que se preveía el uso de la fuerza) y las que se realizaran en el hemisferio (para las que debían preverse los medios pacíficos). Finalmente prevaleció la postura norteamericana. En el segundo tema, los Estados Unidos pretendieron extender la aplicación del Tratado a todas sus bases en el mundo, lo que recibió una fuerte oposición de México y Argentina; aquí no prosperó la posición estadounidense. En el tercer punto, el de las sanciones, la Argentina exigía el voto unánime y los Estados Unidos, simple mayoría. Finalmente, se adoptó una fórmula intermedia, con el requisito de los dos tercios de los votos. Por último, con respecto a las zonas de seguridad, la Argentina solicitó la inclusión de las Islas Malvinas y la Antártica, lo que finalmente se aceptó. [LANUS, 1984, I, 137-8]

En estas discusiones se observa que lo que estaba en juego eran los marcos de aplicación del tratado y hasta dónde los Estados delegaban su soberanía en función de la seguridad hemisférica. Mientras los Estados Unidos auspiciaban la mayor amplitud posible, la Argentina pretendía su reducción a una mínima expresión.

La aceptación de la seguridad hemisférica como principio regional hizo girar la tensión hacia la no intervención[126], que como principio era "*muy débil y vulnerable para ser el corazón del sistema interamericano.*" [SLATER, 1969, 76]

Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, el paso de la órbita de influencia británica a la norteamericana había puesto en crisis el tradicional concepto de no intervención que nuestro país había utilizado en un sinnúmero de oportunidades.[127]

Así fue en ocasión del caso guatemalteco[128] o del cubano:[129] en ambos casos los norteamericanos presionaron a nuestro país para una conversión de dicho principio o por lo menos para una flexibilización del mismo.

---

[126] A tal punto fue así que, como señala Kravsner, durante el siglo XX "*las violaciones del modelo westfaliano tuvieron lugar fundamentalmente en América Central y en el Caribe.*" [KRAVSNER, 2001, 129]

[127] Bajo la égida inglesa pudo desarrollar esta posición, sobre la base de 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. No obstante, estas ideas en el radicalismo nunca fueron las únicas: baste recordar la actitud Marcelo T. de Alvear en los dos conflictos bélicos mundiales para mostrar que no existía una comprensión hegemónica de este principio, o por lo menos que 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 así, desde el fin de la última conflagración mundial, Estados Unidos empezó a presionar para que la Argentina cambiara de posición.

[128] En Guatemala, el presidente Jacobo Arbenz decidió implantar una reforma agraria que llevó a la expropiación de bienes de la *United Fruit*, empresa vinculada al gobierno republicano de los EE.UU.. Esta compañía no se conformó con los montos de la indemnización propuesta, por lo que presionó tanto al gobierno de Tegucigalpa como al de Washington.

Ante este desafío, Estados Unidos accionó en dos frentes: uno, fomentando un golpe de Estado por el General Castillo Armas desde Honduras, y el otro, en la OEA, para proponer un bloqueo, que nuestro país apoyó.

Por ese motivo se celebró la X Conferencia Interamericana de Caracas, en la que se trató el caso de Guatemala y los norteamericanos acusaron de comunista al gobierno y pidieron la aplicación del TIAR. La Argentina se abstuvo en esa votación, y se desentendió del tema En mayo se detectó la llegada de armas checoslovacas a ese país. Guatemala pidió una reunión del Consejo de Seguridad, pero este pedido fue enviado al organismo regional. Se aprobó la convocatoria al TIAR pero antes de celebrarse esta reunión, "*el 2 de julio, ya se había derrocado al presidente Arbenz y constituido un nuevo gobierno provisional (...) se resolvió aplazar ´sine die´ la Reunión de Consulta. En vano la Argentina se opuso al diferimiento.*" [PUIG, 1983, 107]

Ante la crisis de los misiles de 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, 188] Por ello, además, se enviaron dos buques de la marina argentina para contribuir con el bloqueo. Este fue uno de los puntos más críticos 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 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, 1984, II, 96]

Este accionar es trascendente, ya que cambió una posición histórica de la Argentina. El apoyo dado por el país en ese conflicto marca el primer alineamiento automático en nuestra relación con Estados Unidos.

2. La intervención

---

[129] El triunfo de la revolución de Fidel Castro, y su posterior adopción del socialismo, causaron conmoción en el ámbito americano. Y en nuestro país provocaron implicancias internas y externas que afectaron al gobierno desarrollista.

El gobierno intentó mediar entre Estados Unidos y Cuba, rechazando la hipótesis norteamericana de que era un problema hemisférico. La evolución del régimen cubano del reformismo al comunismo, hizo que el planteo inicial en torno a las indemnizaciones de las empresas norteamericanas girara para los Estados Unidos hacia un problema de seguridad. La posición argentina en torno al problema cubano se sustentaba en tres puntos que, como indica Lanús, son los siguientes: "*a) no se quería romper con Cuba, b) las sanciones, en este caso, violaban el principio de no intervención, c) eran ineficaces, porque si lo que se quería era derribar a Fidel Castro se obtendría el resultado contrario*." [LANUS, 1984, II, 259]

Esta posición trajo como consecuencia el enfrentamiento con Estados Unidos, que estaba decidido a aislar y derrocar al régimen castrista, y para ello presionó a todo el subcontinente.

Esta situación llevó a la pérdida del optimismo inicial, incluso en la oportunidad las que significaba esa etapa de la Guerra Fría. Esto se refleja en el discurso de Frondizi en la Asamblea de las Naciones Unidas en septiembre de 1961. [FRONDIZI, 1961b, 20]

El gobierno desarrollista mantuvo el principio de no intervención. Por ello, el radicalismo del pueblo lo acompañó en esa posición, como lo demuestra el proyecto de declaración presentado por el entonces diputados Luis A. León, que en sus fundamentos sostenía:

(...) Los argentinos tenemos la más honda convicción de que todos los países tienen derecho, un derecho inalienable, de vaciarse en sus propios moldes; de realizar su destino en propia conformidad, con sus experiencias y anhelos. [H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of., 1959, 1799]

En el debate del referido proyecto en la Cámara de Diputados de la Nación, sostuvo León "*que la Argentina defienda en Chile la unidad latinoamericana; que la Argentina defienda en Chile los principios tradicionales de la no intervención, que generalmente respetan las grandes potencias cuando les conviene y que olvidan cuando hay pueblos que quieren vaciarse en el molde de su propia personalidad; que la Argentina defienda en Chile la organización americana, que tiene un destino cierto y que es, en el seno del mundo una estructura definitiva de paz, de solidaridad y de justicia*." [H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of., 1959, 1966]

Vemos aquí por un lado, la afirmación de principios, y por otro, una crítica a la actitud norteamericana al no dejar al pueblo cubano que buscara su propio destino, planteo similar al del gobierno.

Es interesante el discurso de 1961, en el que por un lado, se afirma la defensa del principio de autodeterminación de los pueblos en relación con la situación cubana:

Tanto en la relación con cada uno de los países del orbe, como en el foro de los organismos internacionales, tuvimos oportunidad de reiterar, de manera particularmente vigorosa, la adhesión de la Argentina al principio de la autodeterminación de los pueblos, que comienza por afirmarse al dictar sin restricciones su propia política internacional.

Pero al mismo tiempo, se ratifica "*la posición que corresponde a la Argentina como nación católica y como nación occidental, que tiene plena conciencia de su ubicación espiritual y geográfica dentro del continente, y que aspira a entenderse lealmente con todas las naciones del mundo*." [FRONDIZI, 1961, 12]

Por estos motivos, algunos analistas como Juan Carlos Puig señalan que la política desarrollista era una "*contradicción latente*" que "*se corporizó en la Octava Reunión de Consulta (Punta del Este, 1962) en la cual la Argentina, juntamente con Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Haití y México, se abstuvo en la resolución por la cual se excluía a Cuba del sistema interamericano, aunque con posterioridad rompió relaciones con el gobierno de Fidel Castro*." [PUIG, 1984, II, 34]

También los occidentalistas señalan el carácter "*híbrido*" de esta política, aunque por su alejamiento de alineamiento con Estados Unidos del tema cubano [FERRARI, 1981, 84]

La llegada del gobierno de Juan Bosch de corte reformista y populista, tras la dictadura de Trujillo, afectó tanto a los intereses norteamericanos como a los que se habían forjado en el Ejército dominicano desde el Estado trujillista. Por ese motivo, los generales Wessin y Wessin, Barreda y Benoit se levantan contra el gobierno e iniciaron una guerra civil. Este golpe generó una situación anómala, que la administración de Johnson interpretó como ausencia de poder, y ante el pedido de ayuda de los sublevados envió en forma unilateral tropas.[130]

Johnson ordenó "*inmediatamente que nuestras fuerzas fueran a proteger las vidas norteamericanas. Ni un solo civil norteamericano ni de ninguna otra nacionalidad, ha perdido la vida gracias a esa protección.*"[131]

Los Estados Unidos van a hablar de "*asistencia humanitaria*" para defender a los ciudadanos norteamericanos de la Guerra Civil[132] pero esto es difícil de sostener respecto de la intervención, pues ya no se estaba en el Siglo XIX. Por eso el argumento en torno a la "*asistencia humanitaria*" se complementó con otro:

Comprendí que no había tiempo para hablar, para consultar o para demorar(...) Las naciones americanas no pueden, no deben y no permitirán el establecimiento de otro gobierno comunista en el hemisferio occidental.[133]

Este párrafo es muy ilustrativo: no sólo justifica la utilización del mecanismo unilateral sino que además se asume la voluntad de todos las naciones del hemisferio. Lo que esta claro es que Estados Unidos no aceptaron ni reconocerían otra revolución en América Latina.

Es decir, los norteamericanos además incorporaron otro argumento, el de "*legítima defensa*". Mientras al principio de la intervención norteamericana la "*asistencia humanitaria*" era prioritaria, el mismo actor mudó su rol y argumentó la "*legítima defensa*". [ZORGBIBE, 1997, 436]

La "*asistencia humanitaria*" tiene difíciles justificativos, pues los dos bandos sumaban veinticuatro mil efectivos frente a los treinta mil que enviaron los norteamericanos y a los ocho mil extranjeros que iban a "*proteger*". [HARTMAN, 1989, 623] Se hace más claro la utilización del argumento preventivo de defensa frente a una supuesta "*agresión comunista*".

2.1. Los dos puntos de una decisión y una definición

Para la Argentina, la intervención generó dos puntos: el voto en la Comisión de la OEA que creó la Fuerza Interamericana de Paz (FIP) y el envío de tropas, y entre ellos la redefinición del concepto de soberanía.

2.1.1. La formación de la FIP

Frente a la intervención unilateral norteamericana, Chile pidió la convocatoria a una reunión de consulta, evitando así "*la aplicación del TIAR y de posibles medidas coercitivas.*" [PUIG, 1983, 108] Inicialmente se tomaron tres resoluciones: La primera resolución instituyó una comisión especial, de la que Argentina formó parte; la siguiente hizo un llamado urgente de ayuda a la República Dominicana para establecer las condiciones para una salida institucional; y la tercera resolución recomendó la formación de

---

[130] A diferencia de otros casos (Guatemala y Cuba), se utilizó un mecanismo de intervención unilateral y la confirmación de la llamada "*Doctrina Johnson*", por la cual Estados Unidos se alejó de la Alianza para el Progreso y se definió por sostener tanto a regímenes antidemocráticos como acciones contrarrevolucionarias.

[131] Fragmento del discurso de Lyndon B. Johnson ante la intervención en República Dominicana, 2 de mayo de 1965 [PLA, 1971, 154]

[132] Un dato importante es que un año antes, por un memorandun de seguridad nacional, los programas para evacuación y protección de ciudadanos norteamericanos en áreas de peligro en el extranjero pasaron a depender de la Secretaría de Estado y de Defensa. [MSAM 299 del 24 de mayo de 1964]

[133] Fragmento del discurso de Lyndon B. Johnson ante la intervención en República Dominicana, 2 de mayo de 1965 [PLA, 1971, 154-5]

una Fuerza Interamericana de Paz (FIP) para intervenir y controlar la situación en Dominicana, bajo el comando de un general brasileño.[134]

Esta situación puso al gobierno de Illia frente a las mismas perplejidades que afectaron al gobierno de Frondizi ante el caso cubano, entre las posiciones latinoamericanistas de fuerte impugnación del accionar norteamericano y las occidentalistas, condescendientes y laudatorias hacia ellas. Este debate se encontraba inmerso en el principal problema de la política exterior argentina de esos años, que era la actitud norteamericana. Esta pretendía 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.*" [FIGARI, 1993, 195]

Un dato para nada menor es que Zavala Ortiz apoyó la firma del Tratado de Río y el bloqueo a Cuba. Como señala Figari, el caso dominicano:

Era el fin de una variable tradicional de la política exterior argentina, de la actuación de una constante en las relaciones argentino-estadounidenses: el principio de no intervención. Es el principio de un nuevo alineamiento, visto con reticencia por parte de Argentina, cuyo proceso había comenzado con el siglo pero que evidentemente se aceleró durante la Segunda Guerra Mundial. [Ibidem, 196]

Pero también es cierto que la actitud argentina no fue absolutamente alineada, sino que buscó una diferenciación:

(...) Si bien el alineamiento con respecto a Estados Unidos tiene su punto de inflexión con el consentimiento de la intervención del TIAR en las cuestiones de Santo Domingo. La implementación de las prácticas de país satélite disciplinado se producirá a partir de la gestión de la Revolución Argentina. [Ibidem, 198]

La actitud de Zavala Ortiz estuvo muy condicionada por su percepción del problema y tiñó la primera acción del gobierno en torno a la crisis, la aceptación de la formación de una Fuerza Interamericana de Paz. Puede observarse cierta consonancia entre esta postura y la manera de tratar al concepto de intervención:

(...) aunque nadie lo analice de igual modo existen ciertos tipos de agresión armada [como las acciones subversivas] *que son asimiladas con el ataque armado. Esto cambia anteriores declaraciones doctrinales pero mantiene firme y totalmente uno de los principios básicos de la política internacional argentina.* [HECHEN, 1969, 319][135]

Esta actitud del Canciller, para algunos analistas, como Osiris Troiani, llevó a sustituir "*el sistema jurídico regional (comprendido por el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas), por un bloque político militar, ofensivo-defensivo (en lo que ha venido a transformarse la OEA, exactamente como la NATO o el Pacto de Varsovia).*" [TROIANI, 1967, 120] Mas allá de la exageración de esta posición, no es la única que analiza la situación:

El principio de no intervención fue una piedra clave en el desarrollo de su política [del gobierno de Illia], *especialmente referido a la injerencia unilateral. Por el contrario mantuvo una posición favorable a la acción colectiva, proceso que muchos califican sin precisión jurídica como intervención colectiva. En mi libro Orden y Desorden Internacional preciso las diferencias. Este tipo de conducta se reflejó en su apoyo a las resoluciones colectivas sobre el problema, como también en la condena a Castro porque*

[134] La posición brasileña se debía al realineamiento de su política exterior, llevado a cabo por la dictadura instaurada en 1964, cual "*se puso rápidamente en evidencia por su participación en la ocupación de la República Dominicana*." [JAGUARIBE, 1973, 223-224]

[135] Esto no es exclusivo de esta administración: como señala el mismo Hechen, existen "*diversas interpretaciones y diferencias en la aplicación*" de los principios tradicionales de nuestra política exterior, de acuerdo con cada administración. [HECHEN, 1969, 318]

eran sanciones colectivas y tenían por fundamento sus injerencias indebidas en otras jurisdicciones.[136]

Este "*misterioso voto argentino*", según la expresión de este periodista, combina las tres hipótesis. El Canciller aceptó e impulsó la formación de la Fuerza de Paz e instruyó a los delegados Ricardo Colombo, de origen balbinista, y Hugo Gobbi, más cercano a él, en tal sentido. Ante la oposición del primero, lo alejó porque "*no estaba decidido a votar por la fuerza regional de policía*" [137], enviándolo a Santo Domingo y Buenos Aires, y dejó a Gobbi en la representación argentina de la OEA, quien votó a favor de la propuesta de intervención multilateral en el conflicto: "*ayudó a conseguir los dos tercios necesarios para que se creara la Fuerza Interamericana y cristalizar, así la acción colectiva.*" [138] De este modo, "*Zavala Ortiz pudo poner a su presidente y al Congreso ante un hecho consumado.*" [TROIANI, 1967, 123-5]

Gobbi contradice esta lectura, poniendo a los miembros de la Comisión en una posición más cercana a los Estados Unidos:

(...) Lamentablemente la Comisión [del Consejo de la OEA] *estuvo fuertemente influenciada por la opinión de Washington, que buscaba legitimar su conducta. Justificó en cierta medida la intervención americana, ya que la injerencia pasaba de ser razonable como instrumento de protección del orden(...) Con posterioridad recomendó la creación de una fuerza interamericana. La solución a favor de multilateralizar la fuerza fue celosamente defendida por Zavala Ortiz y creo que fue una decisión inteligente y correcta, tanto en el plano substancial como en el referente al no respaldar al delegado dominicano (...) Mientras la Comisión, integrada por Colombo, mantenía la legalidad del representante del gobierno dominicano, Gobbi argumentó de acuerdo con el Canciller Zavala Ortiz que no era un representante legal(...)*[139]

Mientras que esta primera parte de la cuestión estuvo limitada al círculo interno de la estructura decisoria y a la burocracia diplomática, la segunda parte encontró a muchos más actores interviniendo en la resolución de la acción. Muy ilustrativo resulta el editorial de *La Nación* del 11 de mayo:

Los párrafos dedicados por el doctor Zavala Ortiz a la inconsulta intervención de los Estados Unidos son objetivamente, exactos (...) Pero lo más trascendente de la posición que resulta del mencionado discurso radical no en la caracterización de facetas parciales del fenómeno sino en los puntos relativos a la solución del conflicto (...) El pensamiento del Poder Ejecutivo, expresado a través de su ministro de Relaciones Exteriores, suscita aprobación, al menos en cuanto a los fines. En efecto, la Argentina no debe regatear ninguna clase de cooperación, siempre que ella sea aceptada por los dominicanos (...) [140]

Encontramos un análisis bibliográfico de los sucesos en el texto de Cisneros y Escudé. Allí se señalan, en torno a la creación de la FIP, tres posiciones: la primera es la de Potash, Lanús y Sánchez: se señala que fue una decisión de Zavala Ortiz, quien instruyó a la delegación de la OEA –Ricardo Colombo y Hugo Gobbi- para que votaran la formación

---

[136] Entrevista realizada al Embajador Hugo Gobbi el 4 de noviembre de 2002. La distinción mencionada se refiere al siguiente concepto: "*las acciones multilaterales sólo pueden ser fruto de una acción colectiva generada por un organismo legal especifico (...) El carácter de acción colectiva no está regido por expresiones lingüísticas, derivadas del significado lato del adjetivo ´colectivo´, sino por la Carta que regula el tema especifico. Es claro entonces que, desde el punto de vista jurídico, una acción o conducta mono o pluriestatal sin su correspondiente apoyo del órgano multilateral especifico, no solo constituye un comportamiento violatorio, sino que además tiene un carácter distinto y se debe denomina unilateral.*" [GOBBI, 2002, 74]

[137] El relato de Primera Plana al respecto es muy ilustrativo de la jugada del Canciller:

Cuando esa misión salió de USA, el balbinista Ricardo Colombo, Zavala Ortiz, siguió llamándole de investigación; él sabía que era una misión de paz y debía cumplir en Santo Domingo un cometido político, como el de concretar una tregua entre los dos bandos en pugna. Para que Colombo votase a favor de esa iniciativa y aceptase presidir el núcleo, fue obligatorio que recibiera instrucciones de su gobierno que Zavala Ortiz no ignoraba, sea porque él las impuso al Presidente Illia, sea porque participó de los conciliábulos de alto nivel que gestaron la actitud. [Primera Plana, N° 130, Buenos Aires, 11 de mayo de 1965, 7]

[138] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 10-2.

[139] Entrevista realizada al Embajador Hugo Gobbi el 4 de noviembre de 2002.

[140] La Nación, 11 de mayo de 1965, 6.

de la fuerza; la segunda, la del Embajador Colombo, que indica que Gobbi la votó sin esperar que regresara de Buenos Aires por indicación del Canciller; y la de Zavala Ortiz, según la cual Illia dio el "visto bueno a la posición que finalmente adoptó la delegación argentina." [CISNEROS y ESCUDE, XIII, 408/9]

La formación de la FIP causó rechazo tanto dentro como fuera del gobierno lo 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 doble debate: por un lado dentro del gobierno; y por otro, con la oposición y las Fuerzas Armadas. Mientras el Canciller y los militares estuvieron a favor, el Presidente, los parlamentarios del oficialismo y la oposición rechazaron dicho envío. [CISNEROS y ESCUDE, 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.

En cambio, Paradiso ubica la acción del gobierno radical en tensión generada por los sucesos dominicanos:

La Cancillería trató de mostrar una posición equidistante sin resignar el sostenimiento de los principios de no intervención y autodeterminación, pero emparejando la censura a la injerencia de los Estados Unidos en la república centroamericana con el repudio muy sincero de los métodos de agresión propios de la guerra revolucionaria y los intentos de penetración de países marxistas de la región o extrarregionales. Su titular tuvo que hacer enormes esfuerzos para demostrar que la fuerza interamericana no significaba una tácita convalidación de las conveniencias estadounidenses, sino lo que a su juicio constituía la única alternativa realista capaz de eludir el callejón hacia el que parecía encaminarse el episodio, reemplazando la intervención unilateral por una acción colectiva que tendría más chances de garantizar los intereses dominicanos (...)

La posición del gobierno era muy poco confortable y su capacidad de maniobra en extremo reducida (...) [PARADISO, 1993, 149]

La actualización del principio de no intervención, con respecto a la acción de grupos insurgentes, y el interés por mostrar una política autonomista, distanciándose de Washington, aparecen como datos dignos de mención para este autor.

En este marco institucional, un análisis particular merece la posición del gobierno respecto del principio de no intervención ante el caso de Santo Domingo. Ya hemos señalado cómo en 1964 existía la predisposición para solucionar los problemas de los países americanos.

2.1.2. El replanteo de la concepción de soberanía

Como ya apuntamos, una parte de la bibliografía se inclina a pensar que este replanteo es producto del escaso margen de maniobra interno y externo[141], aunque también están quienes sostienen que era consecuencia de un "*replanteo de la noción de soberanía como concepto político*." [SOTILLO, 1993, 54 y ss.]

La situación era ambigua, ya que por un lado el gobierno autorizó la formación de una fuerza interamericana y por otro se negó al envío de tropas:

Hemos dado nuestro apoyo a la aplicación del contrato americano de asistencia recíproca, pero pensamos que si la asistencia merece darse en todos los casos de agresión o amenaza de agresión, también debe darse para corregir los males económicos y sociales que afligen a nuestros pueblos. [ILLIA, 1965, 10]

Por ello, se reivindicó la fórmula presentada en la IX Reunión de Consulta -por el caso venezolano-, en la que el derecho de no intervención fue calificado de "*un eficiente*

[141] Es muy significativa 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*". [GILBERT, 1994, 220]

mecanismo defensivo" al considerar el "*ataque armado(...)* [a] *los casos de agresión subversiva*." Esta posición se relaciona con el hecho de que Illia evalúa "*la existencia de un factor provocador permanente de la guerra(...) Es que (...) disfrazado de revolución o de mera actividad política (...) es políticamente subversivo.*" [Ibidem, 11]

En este 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. La esta concepción de no intervención era absoluta, estaba por encima de cualquier otro principio y ese fue uno de los motivos por los que rechazó la participación argentina en la Sociedad de las Naciones.

Por eso no creemos pertinente la aplicación del lema yrigoyenista: "*Los hombres son sagrados para los hombres como los pueblos para los pueblos*", como lo interpreta Baquero Lezcano, ya que en este caso, al autorizar la formación de una fuerza multilateral, no garantiza "*la igualdad de los pueblos*" como "*principio rector en las relaciones internacionales*", pues desvirtúa la soberanía originaria de los pueblos fundada "*en la libertad de las personas.*" [BAQUERO LEZCANO, 1983, 9]

Existe claramente una inversión de la concepción yrigoyeniana, ya que la intervención colectiva se puso por encima de la no intervención, invención que produce un quiebre entre el pensamiento de Yrigoyen y la acción en Dominicana en 1965.

Creemos, como lo hizo Hechen en su trabajo, que si bien este principio forma parte de los lineamientos generales tradicionales, "*existen diversas aplicaciones*" en cada gobierno producto de una diversidad de interpretaciones sobre el mismo. [HECHEN, 1969, 318]

Un dato para nada menor es que las corrientes idealistas a principios de siglo XX excluían cualquier forma de intervención, como en el caso de Yrigoyen, pero los liberales institucionalitas la aceptan cuando están en juego los intereses y valores de la comunidad internacional. Esta aceptación es un punto imprescindible para cualquier política autonomista e idealista. [KOBER, 1990, 5 y PUIG, 1984, I, 78] La cuestión reside en determinar qué intereses están en juego para poder ubicar la acción del gobierno dentro de una política autonomista o que no lo sea.

Es evidente que la Guerra Fría, al fijar como prioridad la seguridad hemisférica, ocasionó una tensión en el tradicional principio de no intervención, como señala Krasner:

(...) Los principios y las reglas pueden ser lógicamente contradictorios. Las asimetrías de poder pueden alcanzar cotas muy elevadas. Principios ampliamente reconocidos y respaldados no siempre favorecerán los intereses de los gobernantes (...) [KRASNER; 2001, 43]

Llegando a que:

(...) ni la soberanía legal internacional ni la westfaliana constituyen un equilibrio perfecto, un equilibrio de Nash, ni se deben dar por supuestas. Los gobernantes han tenido razones para desviarse de la norma y han diseñado otras formas institucionales cuando les ha convenido para obtener objetivos (...) [Ibidem, 65]

De todos modos, estas desavenencias no le impidieron al Presidente Illia sostener en su mensaje al Congreso de 1966 que se había "*afirmado y defendido*" el principio de no intervención, aunque se lo hacía desde otro lugar, al aclarar 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]

2.2. Envío de tropas

Aunque el gobierno cerró filas frente al replanteo del principio de no intervención –es decir, su aceptación cuando lo hace un organismo multilateral-, no estuvo dispuesto al envío de tropas, como ya lo había hecho el gobierno de facto de Guido. Esto llevó a los

sectores occidentalistas a criticar como ambigua la posición, evolución con la que coincide la bibliografía más reciente. [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 404-15]

Casi toda la oposición, la CGT y los estudiantes universitarios estaban en contra del envío de tropas; incluso "*dentro de la UCRP había mucho descontento con la posición del gobierno, aunque la disciplina partidaria la mantendría sofocada.*" [POSTASH, 1994, I, 213][142]

Illia utilizaba la presión de los lideres partidarios porque también "*se oponía a enviar tropas fuera del país*" pero "*los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa estaban claramente a favor, como también estaban las propias Fuerzas Armadas.*" [Ibidem]

En este marco tan particular, el Presidente Illia, en su Mensaje al Congreso de 1965, señala 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 deberá atribuirla 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, A. 1965, 10-11]

Para el Canciller, los "*Estados Unidos no tenían ningún derecho para una acción unilateral.*"[143] Esta actitud norteamericana es considerada como desacertadas, se indica cual debió reemplazarla:

(...) Los países americanos tienen una Organización y un sistema de seguridad colectiva. A ese sistema debió acudir el Gobierno de los Estados Unidos para no constituirse por sí mismo en el juez de una situación internacional, tanto más cuando los peligros que se invocaban eran comunes para todos los países del continente.[144]

El Canciller se refiere a una agresión comunista, que veía como un peligro no sólo en el Caribe sino en todo el hemisferio. Por eso fundamenta su voto favorable en dos motivos. El primero:

Si tanto se habla de la dignidad nacional, si tanto se la declama para criticar la actitud unilateral de los Estados Unidos, movilicemos esta dignidad nacional para que no siempre aparezca Estados Unidos como el único país que hace algo por nosotros o, cuando menos, que impide la expansión de la guerra revolucionaria en el mundo.[145]

Pero además:

(...) debo aclarar una vez más que el gobierno actúa en Santo Domingo con el pedido y el asentimiento del pueblo dominicano. Si ese asentimiento desapareciese, el gobierno se sentiría molesto de prestar una ayuda o una mediación que no quiere ser aceptada.[146]

Estos motivos encubren otro más, que es el replanteo del principio de no intervención: si bien Zavala Ortiz lo considera "*cierto e ineludible*" y "*fundamental para la igualdad de los Estados*", este "*no es un derecho absoluto*" ya que "*la conciencia de la*

[142] Como lo señalan Escudé y Cisneros, la oposición partidaria estaba formada por "*los radicales ortodoxos y de la línea cordobesa, adherentes de la posición tradicionalmente no intervencionista del partido.*" [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 409]
[143] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Disertación pronunciada por S.E. el Señor Canciller por Televisión y Cadena de radiodifusión el 9 de mayo de 1965, sobre Santo Domingo y Argentina" [FAI, Documento N° 9], 132.
[144] Ibidem, 133.
[145] Ibidem, 136.
[146] Ibidem, 136.

comunidad universal o de la comunidad regional es la que lleva rápidamente a la humanidad hacia un orden más justo y moral."[147]

Como señala Lanús, nuestro país "*se encontraba ante un hecho consumado, frente al cual la definición de la política a seguir provocaría graves tensiones entre los miembros del gobierno.*" [LANUS; 1984, I, 206] Por ese motivo, en la reunión del Órgano de Consulta de la OEA la Argentina apoya la posición norteamericana de poner en funcionamiento el TIAR sobre la base que:

La idea que presidía la política del canciller Miguel Zavala Ortiz era internacionalizar la fuerza unilateral de los Estados Unidos y de este modo controlar el proceso de intervención. En realidad, ante el hecho consumado con que se enfrentó el gobierno argentino, se trataba de salvar las apariencias. Caso contrario se hubiera planteado la necesidad de tener que juzgar la conducta del Estado que había hecho uso unilateral de la fuerza. [Ibidem, I, 208]

Incluso con respecto a la aplicación del mecanismo multilateral:

(...) pone de manifiesto esta actitud consecuente y repetida a favor de la impunidad de la acción estadounidense en violación flagrante de los principios antiintervencionistas de la Carta, que por una parte, los Estados Unidos se atiene al criterio supremo de la impermeabilidad ínterbloques, pero, en cambio los países latinoamericanos no aplican en general el criterio de la autonomización intrabloque. [PUIG, 1983, 109]

No todas las miradas son tan condescendientes con el gobierno, ya que Puig, por ejemplo, dice que esta actitud marca la oscilación entre la dependencia nacional y la autonomía heterodoxa. Por ejemplo, cuando anuló los contratos petroleros de Frondizi:

(...) pero, en cambio apoyó la intervención estadounidense en la República Dominicana. En la X Reunión de Consulta, el voto argentino fue decisivo para obtener la ajustada mayoría de catorce miembros, mientras Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay se opusieron, y Venezuela se abstuvo, y cuando en la misma reunión Chile y México criticaban acerbamente la intervención de Estados Unidos. [PUIG, 1988, 35]

A pesar de las críticas a esta posición, Zavala Ortiz rescata el accionar de la OEA, ya que ésta:

(...) ha conseguido la cesación del fuego o sea evitar la destrucción inminente del pueblo dominicano; distribuye alimentos, remedios y equipos médicos de forma de satisfacer absolutamente las grandes y urgentes necesidades y pone a los dos grupos revolucionarios en la posibilidad de un mediador objetivo, imparcial, sincero para posibilitar la terminación de la guerra civil.[148]

Una de las razones por las cuales Illia se oponía, además de las cuestiones de índole ideológica, era que la actitud de los Estados Unidos con respecto al rol de la Organización de Estados Americanos "*no era clara*", porque:

(...) los Estados Unidos no han puesto en forma efectiva su fuerza a disposición de la OEA y de sus objetivos y que dichas fuerzas siguen siendo gobernadas por directivas provenientes de Washington (...)[149]

Esta lectura del Presidente era correcta, ya que como indica Slater:

El papel de la OEA en la crisis dominicana fue periférico (...) En parte tenía esta función por la renuencia de Estados Unidos a dejar la conducción sobre sus principales líneas políticas, pero también reflejó la negativa latinoamericana, de los principales Estados a involucrarse, los inhibió por la oposición doméstica, la doctrina de la no intervención, y cierta repugnancia a ser asociado con una medida que aún podría volverse desastrosa. [SLATER, 1969, 100]

---

[147] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Definiciones y soluciones en la política continental" [FAI, Documento N° 11], 141-2.

[148] ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel. "Disertación pronunciada por S.E. el Señor Canciller por Televisión y Cadena de radiodifusión el 9 de mayo de 1965, sobre Santo Domingo y Argentina" [FAI, Documento N° 9], 134.

[149] La Nación, 29 de mayo de 1965, 1.

De allí que finalmente el Presidente decidió no enviar tropas, aunque esta decisión "*dejó a los militares con un sentimiento de indignación y frustración...*" [POTASH, 1994, I, 215]

Desde las lecturas occidentalistas, como las de *Primera Plana*, se señalaba constantemente que "*Zavala Ortiz estaba empeñado en conseguir*" la movilización de las tropas a Santo Domingo. En esta misma línea editorial, se manifiesta "*que ni la opinión pública ni el Parlamento merecían ser avisados sobre aquella actitud, tan pródiga en consecuencias.*"[150]

Por su lado, el Canciller pretendía que la segunda decisión se tomara en el círculo más próximo, ya que le garantizaba mayor peso de su opinión. Por eso, homologaba esta situación a la del Gobierno de Perón en 1950 ante el conflicto coreano y a la decisión de Frondizi de formar parte de las Naciones Unidas, casos en los que no se previó la consulta al Congreso.[151]

En esto sufrió la oposición del Presidente, que le fue restando margen político para el grado de autonomía de que gozaba; otro golpe lo recibió cuando fracasó en la convocatoria de una reunión de Cancilleres del Cono Sur para discutir el tema.

El Ministro de Defensa, Leopoldo Suárez, sostuvo en el Congreso que:

La OEA ha decidido la integración de una fuerza interamericana. Como lo ha señalado el Señor Canciller, esa decisión no obliga a quienes integran la Organización de Estados Americanos, sino que la participación es facultativa (...) la pregunta [hecha en la interpelación] *dice si la República está en condiciones de enviar dichas fuerzas (...) sí la República está en condiciones de hacer ese envío de tropas porque las fuerzas están en condiciones de ir.*[152]

Las Fuerzas Armadas, representadas por el General Juan Carlos Onganía, en función de su adhesión a la política de seguridad hemisférica impulsada por Washington, tomaron posición por ir a Dominicana.[153] El curso de los acontecimientos, que se definió por no enviar tropas, motivó en ese momento que:

(...) Nunca como la semana pasada [se refiere a la semana del 15 al 22 de mayo de 1965] *arreciaron las versiones de un inminente golpe de Estado de origen castrense; nunca tampoco, quizás, los mandos militares se vieron tan alejados del gobierno ni tan convencidos de su indecisión.*[154]

A estos actores hay que sumarles la presión que los Estados Unidos ejercieron por medio de la persona de Avarel Harriman, delegado personal del presidente Johnson. Este llegó a Buenos Aires el 5 de mayo, y como el gobierno no se comprometió al envío de tropas, los medios locales descargaron nuevamente su rechazo por la administración de Illia.[155]

---

[150] Primera Plana, N° 131, Buenos Aires, 11 de mayo de 1965, 7-8.
[151] CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 3ª, 6 de mayo de 1965, 153.
[152] CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 4ª, 7 y 8 de mayo de 1965, 233-4.
[153] Creemos que es muy ejemplificativo de la situación el diálogo entre el Presidente Illia y el General Onganía:
Illia: ¿Quiere Usted enviar tropas?
Onganía; Sí.
Illia: ¿Conoce Usted la posición argentina en materia de intervenciones?
Onganía: No.
Illia: ¿Entonces cuáles son sus razones?
Onganía: Mis razones son las siguientes: posibilita la presencia argentina, las Fuerzas Armadas recibirán importantes conocimientos de los Estados Unidos en lo que respecta a operaciones, y la Argentina seguramente recibirá equipos de los Estados Unidos.
Illia: ¿Cuántos hombres necesita?
Onganía: Un regimiento.
Illia: De aquí no sale un soldado. [LANUS, 1984, I, 210]
[154] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 8.
[155] Véase: La Nación, 6 de mayo de 1964, 1.

La posición del Presidente fue clara en todo momento; en un comunicado de prensa fechado el 15 de mayo sostuvo:

Los hechos y no las meras palabras o las posiciones oportunistas son los que documentan y fijan con claridad la posición de nuestro gobierno que está haciendo todos los esfuerzos necesarios para preservar la paz interna y americana.

La no intervención, la autodeterminación como expresión representativa de la libre voluntad de los pueblos excluye beligerancias inconsistentes y reñidas con el total respeto que mantenemos a la soberanía de las naciones.[156]

Como se indica en *Primera Plana*, la posición del Presidente giraba en torno a tres puntos: 1) fortalecer la OEA; 2) no enviar tropas si no había aceptación de las dos partes en conflicto; 3) toda decisión debería ser autorizada por el Congreso.[157]

Esta definición marcó cuáles eran los ejes sobre los que se articulaba la decisión del gobierno, lo que no contentaba a los impulsores del envío de tropas. Por ejemplo, el portavoz azul Mariano Grondona, quien editorializaba lo siguiente:

(...) Altos niveles del partido radical tienden todavía a creer que las cosas, en definitiva, "se arreglan solas" y desconfían profundamente de la acción racional como un factor de orden y de progreso. Históricamente ligados a la Argentina liberal y agraria de nuestros padres, siguen fieles al credo de la armonía preestablecida: al fin, siempre la sequía se salva con alguna lluvia y Dios después de todo, es argentino... [158]

Unas semanas después, continuó su ataque aunque no ya contra el partido radical sino directamente contra el Presidente, al afirmar:

(...) la antigua imagen del doctor Illia como un hombre sabio y paciente, hábil manipulador del tiempo político, ha sido reemplazada por una nueva imagen: la de un hombre honorable pero ajeno a su época, verdaderamente superado por la dinámica de los acontecimientos y quizás atemorizado por la perspectiva de tomar decisiones cuyo alcance final no acierta a ver (...)[159]

Otro medio, el diario *La Nación* imaginaba que la decisión presidencial sería la de enviar tropas y que se haría sin consultar al Congreso, y apoyándose en las Fuerzas Armadas:

(...) Con la oposición de la Cámara y las manifestaciones callejeras como argumentos, Illia buscaría zafarse de la segunda salida: resolver por su cuenta el traslado de efectivos, lo que ocasionaría una ira casi bíblica del Congreso. Pero se mantendría el apoyo a la Fuerza Interamericana y la permanencia en la OEA.[160]

Para que sus deseos se vieran cumplidos, ningunos de estos medios dudó en villar lo estipulado por la Constitución Nacional: además sabían que, cuantos más jugadores intervinieran, su posición a favor del envío de tropas saldría perdidosa.

Nada más lejos del pensamiento republicano de Illia; no obstante, también el Presidente necesitaba de estos factores para resolver la cuestión de acuerdo con sus pretensiones. A pesar de los voceros militares, en la Cámara de Diputados se formaron dos grupos: uno opositor formado por los diputados de extracción peronista[161], demócratas cristianos, socialistas, radicales intransigentes y desarrollistas, que "*trabajaban en la*

---

[156] La Nación, 15 de mayo de 1965, 1.
[157] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 9
[158] GRONDONA, Mariano. "La misión argentina" [En: Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965], 7.
[159] GRONDONA, Mariano. "Conflictos y tensiones" [En: Primera Plana, N° 135, Buenos Aires, 8 de Junio de 1965, 7]
[160] Primera Plana, N° 132, Buenos Aires, 18 de mayo de 1965, 9.
[161] En función de la posición adoptada por el peronismo, la CGT organizó una movilización repudiando la invasión norteamericana, y se refirió a la actuación de la OEA: "*bajo una evidente presión de armas invasoras, éstas han obtenido una tregua que no es otra cosa que no innovar sobre los hechos consumados.*" [La Nación, 6 de mayo de 1965, 20]

inteligencia de que la Argentina habría de remitir soldados a Santo Domingo." [162] A pesar de este objetivo, para *La Nación*:

Fue notorio que en la oposición –más preocupada por jaquear a la Casa Rosada que por ayudar en la búsqueda de una salida beneficiosa para la República Dominicana– campearon ideas tan rígidamente preconcebidas que resultaban inmodificables ante cualquier hecho nuevo. [163]

Por otro lado, estaban los radicales del pueblo, los conservadores y UDELPA[164], que tenían una posición más cercana al gobierno. Pero para *La Nación,* tanto "*los miembros del gabinete y los legisladores que los apoyan tuvieron que desenvolverse con la incomodidad causada por evidente deficiencias en el contacto con las fuentes del conflicto.*"[165]

En la sesión del 14 de mayo, la Cámara de Diputados debatió sobre seis asuntos referidos a la problemática dominicana: 1) Condenar la invasión norteamericana; 2) ratificar los principios de autodeterminación y no intervención; 3) pedir el retiro de los soldados norteamericanos de la isla; 4) ratificar la exclusiva competencia del Parlamento para autorizar el traslado de tropas argentinas; 5) reprobar la política exterior del PE y su Canciller; y, 6) reclamar el retiro del país de la OEA. [166] De estos temas sólo los cuatro primeros fueron aprobados, debido al apoyo de los diputados de la UCRP. La interpretación de *Primera Plana* fue la siguiente:

(...) Aparentemente un buen número de Diputados de la UCRP sintieron remorder sus conciencias y se avinieron a buscar puntos de coincidencias. La Comisión de Labor Parlamentaria los encontró en seis, y los primeros cuatro fueron los que quedaron aceptados en la noche del viernes. [167]

En el debate se notó cierta distancia de los diputados oficialistas, como lo notó el diputado de UDELPA Gutiérrez, cuando dijo: "*parecería, en forma clara y patente, que el bloque de la Unión Cívica Radical del Pueblo hace todo el esfuerzo posible para que se critique la política seguida por la Cancillería argentina.*"[168]

El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, Luis León, de la UCRP, expresó que el oficialismo iba a votar contra el tratamiento sobre tablas del quinto y sexto asunto, se mostró sorprendido por la forma en que algunos diputados analizaban la política exterior del país y resaltó que las coincidencias logradas en la Cámara deberían servirle al Canciller "*que tiene que manejar constitucionalmente nuestras relaciones exteriores,* (para que) *acierte con el mejor rumbo para la Argentina y para América.*"[169]

También el vicepresidente del Bloque de la UCRP, Raúl Alfonsín, expresó que la posición del Gobierno había sido claramente definida, tanto en la OEA como en el Orden local, y sobre la situación dominicana:

Es de toda evidencia que en el caso de Santo Domingo la fuerza se ha impuesto al derecho. El gobierno argentino está buscando ahora que la política se imponga a la fuerza, para llevar tranquilidad al pueblo hermano de Santo Domingo.[170]

El radicalismo del pueblo pasó por un momento de perturbación, ya que en esta cuestión se encontraba dividido. Mientras para Mariano Grondona:

---

[162] Primera Plana, Nº 131, Buenos Aires, 11 de mayo de 1965, 8.
[163] La Nación, 10 de mayo de 1965, 6.
[164] Es la Unión del Pueblo Argentino: esta agrupación era dirigida por el General Pedro Eugenio Aramburu, de una orientación de centro derecha.
[165] La Nación, 10 de mayo de 1965, 6.
[166] Primera Plana, N° 132, Buenos Aires, 18 de mayo de 1965, 8.
[167] Ibidem, 8-9.
[168] CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 5ª, 14 de mayo de 1965, 301.
[169] Ibidem, 304-5.
[170] CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 5ª, 14 de mayo de 1965, 307-8.

El caso de Santo Domingo sirvió para demostrar la debilidad de la estrategia oficialista. El radicalismo del pueblo ensayó aquí, manifiestamente, su tímido "dualismo": el canciller rindió tributo a la realidad, pero el partido y los diputados siguieron fieles a la posición antiimperialista.[171]

Lucio García del Solar, en la entrevista que le realizamos nos contó algo muy significativo sobre esta situación:

Semanas después por relaciones comunes fui a Buenos Aires y tuve una reunión convocada por Pedro Duhalde que era un contribuyente financiero del radicalismo. Por alguna razón alguien me había pedido que vaya a almorzar junto con él, [Ricardo] *Balbín* [Presidente de la UCRP], [Arturo] *Mor Roig* [Presidente de la Cámara de Diputados] *y* [Raúl] *Alfonsín* [Vicepresidente del Bloque de Diputados]. *Les expuse mi posición [contraria tanto a la formación de la Fuerza de Paz como al envío de tropas] que era a título personal y Balbín se mira con los otros y dice: "es la posición nuestra*". [Entrevista con Lucio García del Solar, 1º de octubre de 2002]

Muchos actores se opusieron por un uso doméstico de esta situación internacional.[172] Pero es evidente que quebrar la resistencia del país en torno al principio de no intervención, que era la principal variable en la relación con Washington, era un objetivo de los Estados Unidos[173]

Finalmente el tema se irá cerrando, la Argentina no envió tropas y esta decisión acarreó consecuencias internas y externas. Las primeras se relacionan con el incremento de la actitud golpista por parte de las Fuerzas Armadas y de los medios. Respecto a las segundas, los Estados Unidos no comprendieron esa decisión.

[171]GRONDONA, Mariano. "La batalla" [En: Primera Plana, Nº 132, Buenos Aires, 18 de Mayo de 1965, 7]

[172] Para debilitar al gobierno, extremaban sus posiciones, como ya lo habían hecho los radicales durante la presidencia de Perón.

[173] Pero también es cierto que la actitud argentina no fue absolutamente alineada, como sí lo será a partir de la gestión de la Revolución Argentina.

CAPÍTULO 6:

LA ANULACIÓN DE LOS CONTRATOS PETROLEROS

La cuestión petrolera se encuentra entretejida con el desarrollo histórico de las ideas económicas del radicalismo desde la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen, por lo menos.

La política petrolera es un componente originario de en la tradición yrigoyeniana. Como señala Abelardo Villegas, está vinculada con el organicismo krausista, ya que por su accionar, "*Yrigoyen desembocó (...) en una ideología política nacionalista en la que el interés nacional predominaba sobre el particular.*" [VILLEGAS, 1986, 193]

El radicalismo fue fortaleciendo esta postura intervencionista favorecida por las ideas keynesianas, socialdemócratas y socialcristianas que lo influyeron desde los treinta. En la inmediata posguerra, la universalización del Estado de Bienestar en los sectores progresistas reforzó esta tendencia

1. Los antecedentes

Si bien en una primera etapa el peronismo sostuvo la nacionalización de los recursos naturales, e incluso plasmó esta posición en el Artículo 40° de la Constitución de 1949, la crisis en la que entró su modelo de industrialización obligó a un cambio importante en este rubro.[174] En materia petrolera, se manifestó en la firma del convenio con la Compañía California Argentina de Petróleo, subsidiaria de la Standard Oíl, en 1954. Este contrato especificaba la concesión por cuarenta años de un área para exploración y explotación de 50.000 kilómetros cuadrados en la provincia de Santa Cruz. Por la misma, la mitad de la extracción quedó para el país y se convino una reducción del poder del Estado argentino en favor de la empresa.

Esta situación brindó una oportunidad para que el radicalismo profundizara sus diferencias con el gobierno, con un sentido progresista. Por este motivo, la Mesa Directiva de la Unión Cívica Radical del 19 de febrero de 1954 emitió una resolución que proponía acciones ante la intención de suscribir el acuerdo:

1) *Denunciar ante el pueblo argentino el propósito del Régimen de concertar acuerdos petroleros que comprometen la soberanía y el porvenir de la República.*
2) *Disponer que todos los afiliados radicales realicen una activa campaña de esclarecimiento de ese designio del Régimen para crear la resistencia popular que impida su consumación.*
3) *Para el caso de que, desoídas sus advertencias, se llegara a concertar algún acuerdo que entregue nuestras fuentes de petróleo a consorcios extranjeros, la Unión Cívica Radical desconocerá toda validez a esos convenios.*
4) *Realizar la próxima campaña electoral bajo la advocación de la defensa del petróleo argentino.* [DEL MAZO, 1983, III, 363]

En una misma dirección, Arturo Frondizi escribió *Política y Petróleo* para criticar la posición oficial, e incluso en el discurso sobre la pacificación en julio de 1955 dijo:

(...) La U.C.R. exige el rechazo del proyectado convenio con una empresa petrolera foránea, porque ese convenio enajena una llave de nuestra política energética, acepta un régimen de bases estratégicas extranjera que cruza la parte sur del territorio patrio con una ancha franja colonial, cuya presencia -si el convenio se sancionara- sería como la marca física del vasallaje. Sostenemos que Y.P.F. está en condiciones de satisfacer

[174] Las importaciones de petróleo impactaban negativamente en nuestra balanza comercial, con la que se daba un fenómeno muy particular: el crecimiento industrial iba acompañado de un aumento de las compras desde los Estados Unidos, que era en ese entonces nuestro principal proveedor en ese rubro.

las exigencias del consumo si se le facilitan los equipos que necesita y que el país puede pagar (...) [FRONDIZI, 2000, 310]

Es clara la posición del radicalismo de seguir confrontando con el peronismo en el terreno del nacionalismo económico.

Una vez producida la caída de Perón, el general Lonardi, según Rappoport, expresó:

(...) 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 tranquilizantes en el país del Norte. [RAPPOPORT y SPIGUEL, 1994, 217. El subrayado en nuestro]

Aquí se muestra el interés de Washington en la materia pero también marca la heterogeneidad de los sectores que impulsaron el golpe contra Perón: algunos que apoyaron el golpe lo habían hecho, entre muchos motivos, por una impugnación a la última etapa de acercamiento a Estados Unidos, sobre todo económica, del gobierno peronista. La resolución de este problema quedó pendiente para el gobierno que saliera de las urnas.

Y así, el propio Frondizi, una vez en la presidencia, planteó una alternativa parecida a la que él mismo había criticado unos años antes, ya que el eje de su política de desarrollo se sustentó en "*la riqueza potencial de nuestros yacimientos petrolíferos abre el horizonte de un futuro de bienestar y grandeza nacional.*" [FRONDIZI, 1958, 76]

Existen motivos externos e internos para permitir la cesión a empresas extranjeras la explotación petrolera. Dentro de los primeros, encontramos el hecho de que Washington niega empréstitos a los gobiernos con monopolios petrolíferos estatales. Esta situación llevó a Frondizi a cambiar su posición sustentada en ***Política y petróleo,*** y a anunciar contratos con inversores privados para la explotación y producción petrolera. Además, debido a la expansión industrial, se hizo necesario abastecer de petróleo al país; de allí el cambio en esa política, al que se sumaron los trueques con Colombia y el cumplimiento de los contratos pendientes con la URSS.

Desde el punto de vista interno, quien claramente explicó la posición de Frondizi respecto a la necesitad de lograr el autoabastecimiento fue Jorge Sábato, presidente de Y.P.F. durante su gestión: en el prólogo de *Nación y Petróleo* sostuvo que se importaba entre el 55 y el 65 % del combustible que se necesitaba para producir energía y que en el período 1950/57, la importación demandó unos 1.438 millones de dólares. [FRONDIZI, 1959a, 34]

2. El proceso de anulación de los contratos petroleros

Desde la campaña electoral de 1963 los temas económicos, como los contratos petroleros de Frondizi, y los relacionados con el alejamiento de las políticas impuestas por organismos financieros internacionales, marcaron un tono nacionalista para la elección.

Para los detractores de esta medida, el tema petrolero es un tema de la ideología nacionalista, ya que "*la explotación nacional de petróleo era sinónimo de autarquía económica y su explotación en manos extranjeras era en cambio un síntoma de dependencia.*" [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XIII, 392-3]

Illia era coherente con su orientación partidaria, el sabattinismo, de tradición yrigoyenista. Estos elementos junto con los esbozados en 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 y monetaria.*" [ALVAREZ GUERRERO, 1990, 145], anunciaron el fin de los contratos.

No obstante, el anuncio de la designación de Miguel Ángel Zavala Ortiz como canciller, hizo sospechar que la administración radical abandonaría el rumbo prometido en la campaña.[175]

En el acto de asunción como Presidente de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, Facundo Suárez ratificó la política en materia petrolera de acuerdo con "*los principios sustentados por la plataforma partidaria, acordes con los enunciados del Excelentísimo señor Presidente de la Republica.*"[176]

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.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995b, 21][177] 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 ESCUDE, 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, el 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 Sábato, y el vicepresidente de YPF, Carlos Adrogué, quería otorgarle "*una mayor espectacularidad al anuncio de anulación de los contratos petroleros*". [Ibidem, 393-4][178]

Tras la discusión, Illia impondrá 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 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. [Ibidem, 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[179] o de no dar respuesta al enviado de Kennedy, Averell Harriman, frente al problema de las compensaciones.[180]

---

[175] Las diferencias entre Illia y Zavala Ortiz habían sido muy pronunciadas a lo largo de sus vidas políticas. Véase Anexo.

[176] Clarín, 22 de octubre de 1963, 12.

[177] Esto fue reafirmado en la entrevista que le realizamos a Ricardo Illia, quien señaló de manera terminante "*La anulación estaba preestablecida en la plataforma electoral y Zavala Ortiz sabía que el Presidente Illia lo iba a cumplir.*" [Entrevista realizada a Ricardo Illia, Buenos Aires, 1° de octubre de 2002]

[178] Mientras el primer grupo fue más heterogéneo, en cuanto a su composición partidaria, el segundo estaba formado por importantes hombres del balbinismo bonaerense.

[179] Telegrama del Embajador en Buenos Aires al Departamento de Estado N° 199, FRUS, Sección Repúblicas Americanas, 1961-1963, Vol. XII.

[180] Telegrama del Embajador en Buenos Aires al Departamento de Estado N° 200, FRUS, Sección Repúblicas Americanas, 1961-1963, Vol. XII.

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 que sí podrían adoptar las medidas necesarias para asegurar una adecuada compensación a las compañías de propiedad norteamericana.[181]

El 19 de noviembre Harriman regresó al país, ya efectuada la anulación, y se reunió con el presidente Illia, quien 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]

A pesar de esta declaración, medios como *Clarín* reprodujeron opiniones de círculos legislativos y económicos claramente contrarios a la medida[182], y que trazaban 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.*"[183]

Además señalaban que los Estados Unidos podían aplicar la enmienda Hickenlooper, como también lo señala Sánchez [1984, 19]. Esta propuesta 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.*[184]

Es extraño que un periódico mucho más conservador, como *La Nación*, tuviese una posición mucho más equilibrada. Por un lado señala que "*los círculos próximos a la administración Kennedy no ocultan su esperanza de encontrar un ´modus vivendi´ por medio de una compensación pagada a las mencionadas compañías.*" [185] Marcaba que la oposición no era total, ya que no provenía del gobierno de Kennedy, que tuvo una posición "*moderada*", y que:

---

[181] La Nación, 15 de noviembre de 1963, 1.
[182] 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]
[183] Clarín, 12 de noviembre de 1963, 12.
[184] Ibidem.
[185] La Nación, 19 de noviembre de 1963, 12.

(...) contrasta singularmente con los virulentos propósitos extendidos en el Senado en el que demócratas y republicanos están en completo acuerdo en calificar de intolerable la anulación de esos contratos y piden la adopción de medidas de represalia.[186]

Aunque, claramente, el diario desaprobaba la medida:

El procedimiento que se ha adoptado no es malo en tanto y en cuanto no lo es la intervención quirúrgica de un paciente en caso extremo (...) por lo que se sabe, no se ensayó ningún otro tipo de solución. Nada hubiese impedido que se aprobasen contactos con representantes de las empresas para someterles propuestas que mejoraran sustancialmente la situación frente a la que se encontraba YPF (...) [187]

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]

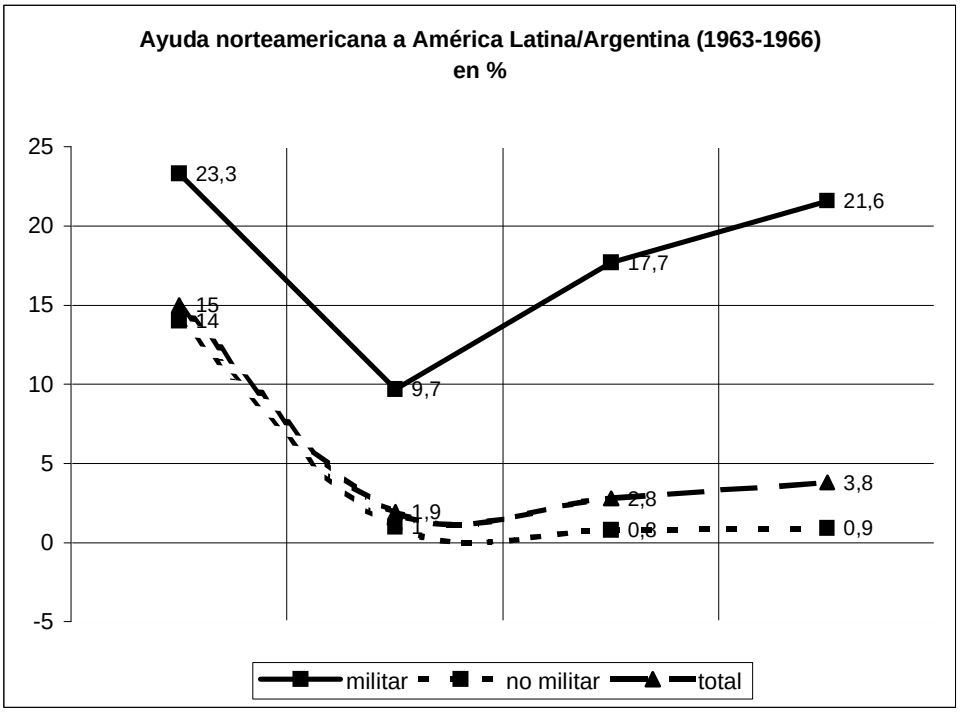
Varios son los argumentos de los opositores en contra del Proyecto, que podemos agrupar en torno a la ayuda económica norteamericana, principalmente sus inversiones.

3. Sus efectos

La gran pregunta al respecto es cuánto influyó esta medida en las relaciones con los Estados Unidos. Esta discusión también se reflejó en la bibliografía: por un lado encontramos a quienes observan una actitud unívoca por parte de los Estados Unidos como Tulchin [1990, 234-5] y Cisneros y Escudé [1999, XIII, 391-404]; entre otros que presentan una visión matizada, se cuenta Rappoport [2002, 185-203].[188]

De acuerdo con los datos de Tulchin, la ayuda norteamericana decayó abruptamente, tanto en términos generales como aquella destinada a un uso no militar. La militar tuvo otra dinámica que más adelante explicaremos, como demuestra el cuadro que presentamos a continuación:

[186] Ibidem.
[187] La Nación, 18 de noviembre de 1963, 8.
[188] Entendemos que este último presenta una perspectiva más ajustada a la realidad, ya que mientras Tulchin fundamenta su opinión en una fuente secundaria, Cisneros y Escudé, si bien analizan fuentes primarias, poseen una visión distorsionada y de perspectiva ideológica.



Fuente: TULCHIN, 1990, 235-6

Mientras la ayuda militar se mantuvo alta, a pesar de una baja pronunciada en 1964, la no militar que era más significativa bajó a niveles irrisorios, afectando el nivel de ayuda total. Estados Unidos utilizó la ayuda como arma para torcer el rumbo de las políticas gubernamentales, aunque como señala Rappoport, según fuentes norteamericanas, "*con ese gobierno –concluía antes de cumplido medio año de gobierno radical- parece dudoso que la amenaza de negar asistencia estadounidense pueda tener algún efecto.*" [RAPOPORT, 2002, 189]

El otro aspecto estuvo referido a cómo la medida afectó a las inversiones. Tanto liberales como desarrollistas hicieron hincapié en un efecto perjudicial. En una carta abierta al Presidente del Ingeniero Álvaro Alsogaray –principal exponente del liberalismo económico vernáculo- señala que la anulación de los contratos:

(...) que el país ha estipulado libremente se transforman en tema político. Ya sea con propósito deliberativo o simplemente por un manejo erróneo, la Argentina pasará lisa y llanamente a un segundo plano en la consideración de los organismos internacionales responsables y de los inversores auténticos y verá acentuarse a corto plazo la desocupación, la recesión económica y la inflación (...) lo que sí está en juego es que nadie, ni argentinos ni extranjeros invertirán sus capitales en Argentina.[189]

Para el entonces desarrollista Oscar Camilión, "*el gobierno de Illia fue desinversor (...) La tasa de inversión cayó drásticamente en el gobierno de Illia.*" [CAMILION, 1999, 126-7] Y destruyó una de las principales banderas políticas de esa facción: el autoabastecimiento.[190].

[189] El subrayado es nuestro. Carta Abierta del Capitán Ingeniero Álvaro Alsogaray al Presidente de la República Dr. Illia. [La Prensa, 6 de noviembre de 1965]

[190] En una solicitud de informes, el Diputado frondizista Héctor Gómez Machado sostiene al respecto: "*Destruir el autoabastecimiento nacional es un hecho de una gravedad que no admite precedentes. Sujetar al país otra vez a la importación de combustible constituye la esencia de una política antinacional que no podrá quedar sin su condigno castigo.*" [H. CÁMARA DE DIPUTADOS. Diario de Sesiones. Reunión 79°, 1 de Diciembre de 1965, 583]

El año 1965, en declaraciones a la prensa extranjera, el Ministro de Economía, Juan Carlos Pugliese, contestó ante una pregunta sobre cierta hostilidad del gobierno hacia la inversión extranjera:

Nuestro gobierno, de alguna manera, ha podido aparecer como hostil al capital foráneo. No es exacto; lo hemos probado en diez meses. Ni siquiera en el problema de los contratos de petróleo, en los que jugaban razones de carácter histórico, anteriores aun a la gestión del gobierno. En la dilucidación de este asunto fuimos a la justicia, provocando acuerdos directos con los inversores y contratistas. [SANCHEZ, 1984, 55]

Más allá de las declaraciones, los datos de investigaciones más tradicionales, como la de Aldo Ferrer, parecen sostener esa percepción [FERRER, 1998, 250-1] mientras que trabajos más recientes, como el de Lucas Lach y Pablo Gerchunoff, apuntan en un sentido contrario. Para ellos, en el período que va desde 1963 hasta 1966, las inversiones se incrementaron en más de un tercio. [GERCHUNOFF y LACH, 1998, 464] Incluso el monto total de las inversiones norteamericanas creció entre 1963 y 1965 de novecientos a novecientos noventa millones de dólares. [DORFMAN, 1983, 446]

Según Solberg, el consumo de petróleo pasó de unos 17 millones de metros cúbicos en 1963 a 22 millones en 1966; ellos el 90 % era producción interna en la primera fecha y 75 % en la segunda, mientras que lo restante era cubierto por importaciones. [SOLBERG, 1986, 258] Dentro de la producción nacional, la petrolera estatal concentraba casi el 67 % para la primera fecha y pasó al 73 en la segunda, los contratistas privados de los yacimientos estatales pasaron de 30,5 % a un 25,2 y los yacimientos privados, de un 2,7 a un 1,8 en el mismo período. [SOLBERG, 1986, 262]

Los problemas de abastecimiento se debieron fundamentalmente a que:

(...) La reactivación económica que se verificó entre 1963 y 1966, elevó el consumo de petróleo. Como consecuencia de la anulación de los contratos y la escasa inversión que las empresas contratistas habían realizado en la exploración, la producción de crudo no pudo aumentar en la misma medida; así, el nivel de las importaciones también se elevó levemente. [AA.VV., 2001, 56]

Según los radicales, con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo se hubiera paliado este déficit "*por mayor utilización de gas natural, hidroelectricidad, carbón mineral, energía nuclear y combustibles vegetales*." [UCR, 1980, 65]

Si bien el problema del autoabastecimiento en primer lugar se relaciona con la posibilidad de extraer los recursos naturales propios, no era el único inconveniente que la falta de combustible ocasionaba. La otra dificultad que generaba era el incremento de la balanza comercial a favor de los Estados Unidos, país con el cual la Argentina no tenía forma de compensar la balanza comercial desfavorable, salvo a través de endeudamiento. Un dato importante de la política seguida por la administración radical fue que, si bien se incrementó la dependencia de los mercados exteriores con respecto a la provisión de este insumo, la diversificación en la provisión lograda permitió no incrementar, sino al contrario disminuir las exportaciones norteamericanas.[191]

Como vemos, existe una gama de grises en este plano. Mientras la ayuda sí disminuyó, a pesar de las presiones oficiales norteamericanas, el ámbito de inversiones no parece haberse afectado mayormente.

Nos parece importante resaltar el objetivo buscado por el gobierno que era "*recuperar el control político de los recursos, clave de la economía y representaba un desagravio para el país*". [ACUÑA, 1984, 196] Este control le permitiría "*sustituir momentáneamente el aporte de empresas que ahora sabotean el abastecimiento.*" [PLA, 1974]

[191] Véase en el capítulo anterior.

CAPÍTULO 7:

LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA DE LAS ISLAS MALVINAS

La transformación de la relación entre la Argentina y Gran Bretaña luego de la Segunda Guerra Mundial que pasó de ser un eje central en nuestra política exterior a cumplir un rol compensatorio, hizo que la disputa de soberanía por las islas Malvinas subiese velozmente en la agenda de Buenos Aires.[192]

Pero además, la caída del Imperio Británico, según Escudé y Cisneros, colocaba a su territorio colonial como "*un anacronismo y una carga para la Metrópoli. Esta apertura respondía a factores tales como el retiro del Imperio, la creciente presión de las Naciones Unidas, y una revisión de las políticas de defensa.*" [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XII, 51] También, como lo señala Olivieri López, citando al profesor Metford, las Islas "*dejaron de ser importantes(...) y por lo tanto escasamente valiosas de retener.*" [OLIVIERI LOPEZ, 1992, 80][193]

1. Los primeros planteos multilaterales y bilaterales

Nuestro país privilegió el ámbito multilateral de Naciones Unidas y la OEA para plantear la discusión. Como producto de esta nueva situación, la Argentina presentó, desde su incorporación a Naciones Unidas hasta 1963, casi treinta reservas sobre el tema. Incluso desde el radicalismo, y en consonancia con la tradición liberal, el diputado radical unionista Ernesto Sanmartino presentó un proyecto en el que se instruía al gobierno argentino para que éste solicitase al Consejo de Seguridad de la ONU un debate en torno al conflicto. [CISNEROS y ESCUDE; 1998, XII, 12] Es interesante la posición de los intransigentes que, cuando se refirieron a la disputa entre Guatemala y el Reino Unido por Belice, hicieron alusión a la situación de las islas del Atlántico Sur, y a la posición más autonomistas sobre el conflicto:

(...) se deberá recordar que las reclamaciones de tipo territorial que hagan a la soberanía de cualquier pueblo americano no pueden ser resueltas con la frialdad de los textos jurídicos, sino que deben serlo sobre la base de los principios de buena fe, y sobre todo, sobre la base del inmutable principio de que ningún país americano puede aceptar que alguna parte de su territorio esté sometido a la soberanía de otro país, sea éste europeo o americano. [DEL MAZO, 1983, III, 139]

Es evidente que mientras los unionistas buscaban la solución a través de un mecanismo institucional, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[194], los intransigentes rechazaban que la solución proviniera de un instrumento emanado de un organismo internacional.

En el ámbito panamericano, desde la Primera Reunión de Consulta de Cancilleres de América realizada en Panamá (1939), la Argentina presentó su reserva por las Islas, lo que repitió en la Conferencia de Río de 1947 y en la de Bogotá de 1948.[195]

En el plano bilateral, en tanto la Argentina concentró su atención en lo que los ingleses denominan Territorio Antártico Británico, que comprende además de una porción de ese continente, a las Islas Sándwich del Sur y Georgias del Sur.[196]

---

[192] Los reclamos argentinos en el período de hegemonía británica trataron de evitar que el conflicto prescribiera. [CISNEROS y ESCUDE, 1998, VII, 224-225]

[193] Nos parece importante aclarar que, a pesar de estos motivos, Gran Bretaña siempre fue renuente a resolver la cuestión de fondo.

[194] Organismo que por otra parte fue rechazado por los radicales intransigentes y los sabattinistas, como a las Naciones Unidas en su totalidad (hasta 1958), por consagrar la desigualdad jurídica entre los Estados.

[195] En esta última se creó una Comisión Americana de Territorios Dependientes que al año siguiente calificó la situación en Malvinas, Sándwich del Sur, Georgias del Sur y Territorio Antártico Británico y Belice como territorios ocupados.

[196] Nuestro país, bajo la presidencia de Frondizi, rechazó el intento británico para que el caso de soberanía fuera resulto por la Corte Internacional de Justicia de la Haya, del mismo modo que había forzado a Guatemala por Belice.

Nuestro país aprovechó la descolonización[197] y con ella la aprobación por las Naciones Unidas (a través de su Asamblea General) de la resolución 1514/60, que fijó los fundamentos y procedimientos por los cuales debía regirse, y la 1654/61,que creó el Comité de seguimiento, conocido como Comité de los 21. Si bien este proceso podía presagiar problemas, como la declaración de independencia de las Islas Malvinas, desde la burocracia diplomática se empezó a buscar una oportunidad para la recuperación de las mismas. Así fue que en 1961 Enrique Ross, entonces un joven funcionario de la Cancillería argentina, planteó que el principio de autodeterminación no se podía aplicar indiscriminadamente, sobre todo cuando "*el territorio ha sido separado por la fuerza de un Estado independiente.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995a, 143]

Pero esta idea no fue una exclusividad argentina, ya que fue aceptada por la comunidad internacional, como indica oportunamente Juan Carlos Pereira, el derecho de autoderminación "*no es absoluto, sino que contiene limites funcionales externos como es la incompatibilidad con el quebrantamiento total o parcial de la unidad nacional y la integridad territorial de un país.*" [PEREIRA, 2003, 415]

La única interpretación contraria al concepto de autodeterminación la hallamos en los trabajos de Escudé sobre el tema. El autor encuentra en esta posición la expresión de los dos modelos de nación: el anglosajón y el de los países del Tercer Mundo. Mientras la Argentina les niega el derecho a elegir a los isleños, por poner por encima a un todo -la Nación– por sobre las partes –los ciudadanos-, los británicos por su modelo, sí lo promueven.[198]

2. El proceso decisorio en la aprobación de la Resolución 2065/65[199]

La política territorial ocupaba un lugar importante en la política exterior. Illia expresa que:

Pacífica, pero incansablemente, seguiremos procurando la integración del territorio patrio. Queremos que la geografía nacional sea efectiva en Malvinas y en la Antártida Argentina. La soberanía nacional tiene que quedar afirmada como un imperativo irrenunciable. [ILLIA, 1963,72]

La reivindicación de nuestra soberanía en Malvinas aparece de manera explícita en el discurso radical desde la plataforma de 1957. [ALVAREZ GUERRERO, 1990, 144] Este fue un elemento de inspiración institucionalista liberal que denotaba la intención de revertir la política de debilidad territorial.[200]

El gobierno del radicalismo del pueblo, para bloquear 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

---

[197] El proceso de descolonización reconoce su origen en dos fenómenos: la crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial. El primero generó una ruptura en las relaciones entre las economías centrales y las periféricas, que llevó a las élites modernizadas por la colonización europea (las cuales habían sido sus aliadas hasta ese entonces) a virar y aliarse con las masas, cuya resistencia se vinculaba con aspectos más tradicionales, y darle a la resistencia contra el poder europeo un volumen significativo. La experiencia bélica no sólo debilitó económicamente a los imperios europeos sino que además condujo a un discurso en torno a la liberación de la opresión que también influyó en el mundo colonial de manera muy significativa.

De allí que en la inmediata posguerra los grandes imperios coloniales empezaran a desmembrarse, algunos de manera violenta, como en Argelia, en la mayoría de los Estados de África subsahariana y en Vietnam; en otros casos, de forma pacífica como la India. Hasta que se llegó a una situación en la que, salvo los portugueses, "a lo largo de los años cincuenta los viejos imperios eran conscientes de la necesidad de liquidar el colonialismo formal." [HOBSBAWN, 1995, 224]

[198] En este punto Escudé no repara en el hecho de que hasta la Guerra de 1982, esto es durante 129 años, los *kelpers* eran administrados por un Gobernador elegido en Londres. Solamente tras ese hecho, los isleños empezaron a gozar de cierto estatus de ciudadanía a través del Consejo de las Islas. Para una mayor explicación, véase [SIMONOFF, 2003]

[199] De los dos casos analizados, este es que se concentra absolutamente en la estructura burocrática del Estado, sin intervención de otros actores por fuera de él.

[200] En esa plataforma, como ya lo indicamos, también se había atenuado la posición contraria a los Organismos Internacionales que el radicalismo había enarbolado en los años de Perón. Por ese motivo nos parece que, además de la inspiración liberal, encontramos elementos pragmáticos en la reivindicación soberana de las Islas Malvinas.

argentina mediante 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 2065, por la cual nuestro país logró el reconocimiento del conflicto con Gran Bretaña por las Islas. [LANUS, 1984, II, 181]

En 1964 se señala que se han "*actualizado*" los reclamos sobre Malvinas al tomar las "*precauciones para que la recuperación de ese territorio argentino no se frustre mediante una forzada independencia, que jamás reconoceremos.*" [ILLIA, 1964, 11]

Ese mismo año, el Canciller Zavala Ortiz decidió llevar el tema al Comité de los 21 y para ello estableció tres etapas: discusión en el Subcomité III, en el Comité de los 24 y en la Asamblea General.

El debate en el Subcomité III, al cual corresponde Malvinas por ser una Dependencia Colonial, por su composición "*era muy favorable para la (posición) Argentina.*" La representación británica a cargo del Ministro King negó la competencia del Subcomité para tratar el tema y rechazó la posibilidad de desarrollar conversaciones sobre el mismo. [GARCIA DEL SOLAR, 1995a, 145-6]

La posición argentina fue expuesta por el Ministro José María Ruda y se centró en los motivos históricos de nuestra reivindicación (el *utis posidetis*). Reclamó el reestablecimiento de la unidad territorial, mencionó que se tendrían en cuenta los intereses de los isleños y rechazó la aplicación de la autodeterminación. [Ibidem, 147] El cuidado de este último punto se expresa en diversos proyectos que se presentaron en la Cámara de Diputados, fueron aprobados en forma de uno solo el 30 de julio de 1964.[201]

Existió un importante apoyo de las delegaciones latinoamericanas que ayudaron a que la redacción de la resolución del Subcomité mencionara muchos de los puntos requeridos por nuestro país. En ella se señala que el tema está comprendido en el marco de la Resolución 1514 y que es aplicable "*al territorio de Malvinas*"; y se invita a las partes a negociar para lograr una solución política, teniendo en cuenta "*los intereses de la población*". [Ibidem, 148]

Una vez aprobado por el Subcomité, la cuestión pasó al Comité de los 24. La Cancillería designó al Encargado de Negocios ante Naciones Unidas, Lucio García del Solar, como delegado titular para participar en la reunión del Comité. Las instrucciones de Zavala Ortiz eran que había que "*lograr la aprobación y recomendación del Subcomité sin debate y en su forma original.*" [Ibidem, 150]

Gran Bretaña, por medio de King, reiteró su posición, pero nuevamente "*el debate respondió al objetivo buscado, aunque hubo que superar una preocupación, curiosamente originada en nuestro sector regional.*" [Ibidem, 151][202]

Chile mantenía una posición renuente a acompañar la iniciativa pero una rápida iniciativa del Canciller, que viajó a Santiago, despejó las dudas, y finalmente esa delegación acompañó a toda la región con el reclamo.

Debido a la suspensión de la XIX Asamblea General, el tema pasó para la XX, del año 1965. El Foreign Office envió una nota unos días antes del comienzo de esta reunión para iniciar conversaciones sobre las Islas en lo referente a su comunicación con el continente, en la que sugería un tratamiento bilateral para el asunto.

Todos los motivos fueron expuestos por el Canciller en la XX° Asamblea General de Naciones Unidas. Allí analizó por qué a los isleños se les desconocía el derecho a la

---

[201] CONGRESO NACIONAL. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Reunión 45º, 30 de julio de 1965, 2247-50.

[202] El embajador King tuvo una expresión muy significativa que abonó la posición argentina: hasta ese momento las Islas Malvinas eran denominadas como Falklands, salvo en los documentos en español en los que sé hacía la aclaración. En el debate dijo que las Falklands "*también conocidas como Malvinas*", lo que generó que el delegado sirio propusiera que a partir de entonces, en toda la documentación oficial de Naciones Unidas se utilizaran los dos nombres, aspecto que fue sometido a votación y fue apoyado ampliamente. [GARCIA DEL SOLAR, 1995a, 152-3]

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.[203]

En esa oportunidad el delegado argentino fue el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Bonifacio del Carril, un renombrado especialista en el tema. Además de nuestro país, otros veintinueve se expresaron a favor, y solo dos en contra: el Reino Unido y Liberia. La votación siguió la misma tendencia, ya que nuestra postura obtuvo ochenta y siete votos y trece abstenciones.

Con este contundente resultado se aprobó la Resolución 2065, en la que se sostiene que la situación de Malvinas es una situación colonial dentro del marco de la 1514, que es una disputa de soberanía y que en el tratamiento del tema hay que tener "*en cuenta los intereses de la población.*" [Ibidem, 159]

Todos estos puntos eran los sostenidos por nuestro país. Como indica Millar, demuestra cómo el resultado para un país con poco poder "*la utilización del ámbito internacional*" puede ser una buena estrategia para "*inducir a cambios en la política exterior de rivales más poderosos.*" [MILLER, 2000, 213]

Esta norma fue "*la piedra fundamental de una nueva estrategia para la recuperación, por medios pacíficos, de las Islas Malvinas(...) la 2065 fue un punto de no retorno muy costoso para la diplomacia británica.*" [GARCÍA DEL SOLAR, 1995a, 159]

Existen dos puntos cuestionables de la Resolución: en primer lugar, si bien en ella no se menciona la autodeterminación como principio rector para las negociaciones, tampoco se la excluye y se refiera a los "*intereses de los isleños*"; y en segundo lugar, no fija una posición del organismo frente al conflicto.

Al año siguiente, Illia expresó en su mensaje al Parlamento que la internacionalización de la disputa con Gran Bretaña fue posible:

(...) gracias a la justicia de nuestra causa, al respeto de los pueblos hermanos, al esfuerzo universal de nuestra defensa y al mérito de los antecedentes históricos y jurídicos que han servido para formularle(...) Por primera vez, el Reino Unido, al expresar los fundamentos de su actitud, pone de manifiesto la injusticia de su causa y las razones morales y jurídicas para una pronta rectificación. [ILLIA, 1965, 11]

Dentro del tono crítico hacia la gestión, los golpistas de *Primera Plana* sostuvieron, sin mayores fundamentos que la Argentina no necesitaba "*una recomendación de entablar negociaciones bilaterales con Gran Bretaña"* y que la Resolución 2065 "*era una derrota diplomática*"[204] o, como se la calificó semanas después, "*un magro resultado*".[205]

En el año 1966, la resolución determina que el proceso abierto es posible: "*como fuimos escuchados con aprobación por 97 países del mundo, alcanzaremos finalmente la anhelada satisfacción de recuperar esa parte de nuestro territorio nacional.*" [ILLIA, 1966, 17-8]

Además de los puntos señalados por todos, es decir, la recomendación para iniciar conversaciones en torno a la soberanía y el hecho de tener en cuenta los "*intereses*" de los isleños, existe un logro más que fue señalado por Juan Carlos Puig: "*la resolución exige*

[203] ZAVALA ORTIZ, Miguel A. "Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores pronunciado en el XIX Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas". [En: FAI, Documento N° 18, 172]
[204] Primera Plana, N° 130, Buenos Aires, 4 de mayo de 1965, 10.
[205] Primera Plana, N° 133, Buenos Aires, 25 de mayo de 1965, 11-2.

que se informe acerca del ´resultado´ de las negociaciones", punto que estaba muy en consonancia con el "*espíritu descolonizador que reinaba en las Naciones Unidas en la década de 1960.*" [PUIG, 1983, 135][206]

En enero de 1966 se realizó la primera reunión, tras la sanción de la resolución 2065, entre Zavala Ortiz y el Secretario de Relaciones Exteriores del Reino Unido, Michel Steward, quienes emitieron un comunicado conjunto que expresa la voluntad de "p*roseguir sin demoras las negociaciones reclamadas por la citada resolución.*" [CISNEROS y ESCUDE, 1999, XII, 52]

[206] Muchos autores dejan de lado el aporte de Puig, porque durante la dictadura de Onganía se optó por utilizar el mecanismo de negociación secreta, lo que "*favoreció desde el principio la posición británica.*" [PUIG, 983, 136]

CONCLUSIONES

Como señalamos al principio de este trabajo, nuestra hipótesis principal se compone de dos núcleos que giran en torno a la cuestión de la autonomía: la teoría propiamente dicha y su aplicación. ¿Es el modelo autonómico suficiente para explicar esta política exterior o sus límites provienen de los acontecimientos analizados?

1. La/s teoría/s autonomista/s

Es evidente que la teoría autonomista tiene un impacto significativo en el desarrollo de las relaciones internacionales argentinas, que nos permite tanto historiar su evolución, como concepto teórico, como analizar el modo en que impregnó la interpretación de las políticas exteriores.

La gran pregunta es si la acumulación de contradicciones entre los hechos y la teoría da lugar a una situación de crisis paradigmática o a un cambio de paradigma, situación que no es percibida por los trabajos que analizan el tema.

Nos resulta significativa la existencia de por lo menos tres paradigmas disciplinares: el puigiano o clásico, el escudeano o noventista y otro más reciente. La pregunta es hasta dónde el primer realismo periférico fue desplazado por el paradigma noventista, siendo los objetivos de este último sustancialmente diferentes. Podríamos preguntarnos hasta dónde el nuevo autonomismo recopilado por Russell y Tokatlián (que reconoce sus orígenes tanto en la crítica de Escudé como en otros autores como Figari y Rapoport más próximos al pensamiento de Puig) se instaló como paradigma.

El concepto de autonomía debe ser redefinido porque el mundo cambió, pero una cosa es redefinirlo y otra hacerlo desaparecer. Muchos autores, como Figari, intentan restituirlo no sólo en el debate actual sino también por los análisis retrospectivos.

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 autonómica, sino de dependencia. [FIGARI, 1985, 25]

El autonomismo, más vinculado a las revoluciones nacionalistas y reformistas de mediados del siglo XX y a los movimientos de los sesenta, sostiene que la flexibilidad del sistema internacional y su distribución de tareas otorga a los países márgenes de maniobra para lograr los objetivos nacionales, y elabora una interpretación acorde con esta definición. Se podría decir que en esta visión, la decisión interna de un país se encuentra por encima del sistema internacional. En cambio para el realismo periférico de la década pasada, evidentemente influido por el neoconservadurismo, el sistema internacional al ser jerárquico y estático, se impone frente al marco interno.[207] Es interesante observar que los autonomistas más recientes también hacen la misma ponderación en cuanto al peso de la estructura externa por sobre la interna, aunque no comparten la lectura del proceso.

Mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas son ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como "desafíos" con costos, e incluso como "victorias pírricas". Al cambio de óptica responde la redefinición del concepto de autonomía realizada por Escudé en forma de consumo e inversión. Aquí, las diferencias de perspectivas nuevamente aparecen y las referencias pedagógicas hacia el pasado, el presente y el futuro se muestran como inevitables.

Estas divergencias no nos impiden ver algunos núcleos de la historia de nuestra política exterior, como las políticas exteriores de la segunda mitad del siglo XX, la

[207] De hecho en los trabajos de Escudé la anarquía como concepto aparece tardíamente y se presenta como una cuestión marginal y no constitutiva del sistema internacional.

inestabilidad política y el no involucramiento directo en la Guerra Fría. Creemos que estos núcleos son producto del carácter dialéctico entre la autonomía y la inserción, que no se encuentran en un estado puro, y que lo que hay que hacer es una redefinición de ambos conceptos.

Es evidente que entre las visiones existe un abismo muy profundo y que, lejos de aclarar, los análisis y descripciones entorpecen. Por eso creemos necesario reevaluar las teorías para poder conseguir un modelo teórico satisfactorio para el análisis.

En el caso del autonomismo clásico, encontramos que existen elementos en el análisis de la gestión de Illia que son valorados tanto positiva como negativamente para la búsqueda de márgenes de maniobra. Nuestro país aceptó el liderazgo norteamericano del bloque y que su propio modelo de desarrollo difiriera de las expectativas de Estados Unidos con respecto a la Argentina. Ejemplos de estas divergencias son: la anulación de los contratos petroleros; el establecimiento de estrategias globalmente distintas de las de Estados Unidos en el plano de la vinculación económica con el sur; e incluso, como hemos demostrado, también la diversificación de mercados.[208] Este mismo aspecto es controvertido, ya que en el plano estratégico militar la gestión acompañó los planteos de la potencia hegemónica, y no distinguió entre el propio interés hegemónico y los del bloque, lo que no ocurrió en otros planos, como el económico.

En cambio, el paradigma escudeano podría determinar *prima facie* un mayor ajuste, ya que la política exterior radical tuvo como lineamiento el desarrollo del interés nacional en una clave netamente económica. De todos modos, las criticas que estos trabajos formulan y denotan, a poco de andar, sus verdaderos objetivos. Si bien rescatan el pragmatismo comercial, no ven con tan buenos ojos la decisión de anular los contratos petroleros que es vista como un prejuicio ideológico y fuente de incalculables males pero que, como demostramos, no fueron tales.

En los análisis del autonomismo más reciente, encontramos una tercera instancia paradigmática, ya que se separa tanto de los planteos clásicos como de la versión neconservadora. Aquellos hacen hincapié en la debilidad interna y en el hecho de que no siempre la división de intereses de los Estados Unidos y los del bloque occidental deba tener como resultado la confrontación con las políticas autonomistas; al contrario: puede haber casos en los que el interés del *hegemón* coincida con la nación periférica. En este sentido, es claro el trabajo de Roberto Miranda.

Por lo expuesto, ninguna de las caracterizaciones es suficiente para determinar el carácter autonómico o no de estas políticas, por lo que nos inclinamos a desestimar y hablar de ella en términos absolutos, para pasar a establecer cierta gradación.

2. Definiendo una política exterior autonomista

Podemos señalar que la política exterior radical responde a un tipo de régimen democrático limitado, en el que los conceptos de autonomía e inserción son vistos como complementarios. Esto, en el contexto de un sistema internacional marcado por una confrontación bipolar pero en el que nuestros intereses estaban afincados en la problemática del desarrollo; de allí, la estrategia de inserción económica internacional. En función de esto último, se establecen estrategias compensadoras y horizontales para disminuir el peso de la relación asimétrica con los Estados Unidos, como también se establece la política territorial.

3. La política exterior de un gobierno débil

La debilidad de origen del gobierno de Illia fue uno de los focos importantes de inestabilidad que debió enfrentar. Pero además, la confrontación interna favorecía a quienes proponían establecer una alianza sólida con los Estados Unidos, mientras que la oposición se fortaleció internamente; se llegó así a un recurrente juego en el que la negociación interna fue desplazada por la puja. Ésta era una realidad ineludible (lo que en esos años

[208] Este aspecto es negado por Puig, que lo considera sólo un aspecto discursivo.

parecía imposible), para la construcción de cualquier política exterior sostenida en el tiempo, sobre todo si buscaba por un lado, disminuir la enorme presión norteamericana, y por otro, afirmar la capacidad de decisión propia.

La estructura decisoria estaba determinada por una concepción liberal clásica, en la cual los factores de poder estaban relegados al segundo o tercer círculo. Esto molestó mucho a quienes eran desplazados, y sin lugar a dudas esa fue una de las causas por las cuales conspiraron contra el gobierno de Illia.

El análisis de la dinámica decisoria marca cómo estos factores pretendían introducirse en el nudo de la decisión, por presión propia, como lo hicieron las Fuerzas Armadas, o a través de los medios. Éstos últimos se dedicaron a anunciar cada día medidas, sin tener la información suficiente, y a criticar al siguiente cuando ellas no se efectivizaban.

El Presidente Illia utilizó de una forma muy interesante a los actores que históricamente estaban relegados a la periferia de la decisión, como contrapeso institucional. En la crisis dominicana, se apoyó en aquellos actores que eran más afines a su idea de no enviar tropas, como el Congreso y su propio partido, contra quienes pretendían lo contrario. Provocó así un desgaste en estos últimos, pero al altísimo costo de erosionar su propia imagen.

En la situación de Malvinas, claramente el gobierno aprovechó los recursos burocráticos de manera sumamente eficiente y también, por otra parte, supo ver la oportunidad que para el tema significaba la descolonización. Logró el comienzo de las discusiones bilaterales sobre el tema, punto al que Gran Bretaña se había negado sistemáticamente, enmarcó el problema dentro del concepto de unidad territorial y logró que la cuestión de la autodeterminación no fuese mencionada.

4. El juego de la autonomía y la inserción

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 elementos nos permiten entrever los componentes idealistas que presentó ese discurso, que compatibilizaba una concesión fuertemente universalista con la clara visión que el país disponía de recursos internacionales para construir una alternativa autonómica.

Los lineamientos autonomistas aparecen en el ámbito de las creencias que giran en torno al pensamiento krausista. Este pensamiento, como vimos, no tuvo la exclusividad, ya que en los acontecimientos vinculados a la Guerra Fría, que alteraron la posición autonómica y que desembocaron en una redefinición del concepto de autonomía, la influencia liberal institucionalista tuvo un peso destacable.

Pero estas tensiones no impidieron sentar las bases para la aparición de elementos innovadores en materia de relacionamiento externo aplicación de una óptica Norte-Sur.

Una forma de pasar en limpio los elementos expuestos es tomando el concepto de interés nacional, como criterio de análisis[209] en sus tres valores fundamentales: superficie física, libertad y subsistencia de la población. [GEORGE, 230-1]

Las políticas de clara orientación idealista y autonomista del gobierno buscan la generación de márgenes de maniobra que permitieran la independencia de la Nación. Obviamente, haber abierto un diálogo con Inglaterra respecto a la soberanía de las islas Malvinas es un índice de la defensa del interés nacional.

Si bien existía una puja distributiva que impactaba en el sistema político, y generaba inestabilidad, el gobierno buscó crear las condiciones para que la puja tuviera

[209] Para Alexander George, el interés nacional ofrece claramente dos sentidos:

Se ha utilizado el concepto de dos maneras diferentes: primero, como criterio para evaluar lo que está en juego en cualquier situación dada y para evaluar qué curso de acción es "mejor"; segundo, como una justificación para decisiones tomadas. Especialmente respecto de la última utilización del interés nacional hay razones para sentirse inquieto e insatisfecho. [GEORGE, 1991, 224]

Nosotros optamos por este último uso del concepto.

plena vigencia y con un fuerte contenido social. Incluso, su idea de interés nacional se funda no sólo en un concepto político sino también económico, al promover la protección de la producción local, y el incremento y diversificación de nuestras exportaciones.

La subsistencia económica la encontramos en la búsqueda del principio de seguridad económica que se plasmaron en la Carta de Alta Gracia, la integración con los países vecinos, tanto en el marco bilateral como multilateral, para aumentar los márgenes de autonomía, como lo señala Puig [1988, 34-35]; y en convertir los saldos de la balanza comercial en positivos por la diversificación de los destinos, incremento de las exportaciones industriales, etc. [JAPAZ, 1985, 232-235]

5. El sistema internacional y un país en vías de desarrollo

Es necesario entender que los conceptos de autonomía e inserción no son conceptos vacíos, y tampoco valen mucho por sí solos. Pero no es una cuestión solo conceptual: es también una cuestión de observar el escenario internacional y las oportunidades que ofrece.

Si bien existe un debate historiográfico que apunta a determinar cuándo finaliza el modelo clásico de inserción, nos inclinamos a pensar que el fin de la Segunda Guerra Mundial resultó determinante porque surgió un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos, situación que impuso nuevos rumbos en nuestra política exterior. [SIMONOFF, 2003c, 146]

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas y los esquemas de inserción hacia los Estados Unidos: son las que denominamos nuevas políticas exteriores (1946-1983). La falta de estabilidad institucional evidenció cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso, en algunos casos, dentro de un mismo gobierno. Esta falta de estabilidad se reflejó en una actitud incoherente hacia el exterior por parte de nuestro país, siendo éste uno de los principales motivos de su pérdida de influencia a escala mundial; que es considerada por ambas visiones, aunque no con el mismo sentido.

El escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial generó dificultades para la Argentina. El liderazgo norteamericano fue avanzando en torno a la resolución de los problemas que subsistían en la relación con el país desde fines del siglo XIX por lo menos: la seguridad hemisférica y la aplicación de la no intervención.

La nueva realidad de la Guerra Fría fue una oportunidad inmejorable para los Estados Unidos de derribar estos obstáculos en las relaciones con América Latina en general, y con la Argentina en particular.

El primero de ellos resultó relativamente sencillo: el mundo bipolar será un argumento de peso a la hora de aprobar el TIAR en 1947, y ninguno de los miembros de la comunidad hemisférica, incluso nuestro país, quiso quedar afuera de esta nueva realidad, a pesar de las críticas que se realizaban a Washington.

El segundo aspecto, la no intervención, resultó más trabajoso, ya que la tendencia general del período es ir reduciéndola significativamente, pero no fue un proceso lineal sino, como vimos, mucho más sinuoso.

Es un dato evidente que la situación cubana potenció la mirada obsesiva de Washington hacia la región, lo que tuvo como consecuencia un aumento de la injerencia en los asuntos internos de los países, a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la consiguiente justificación de los golpes de Estado contra gobiernos civiles reformistas surgidos tras la Segunda Guerra Mundial.

El comportamiento regional argentino cambió, ya que se observa un mayor acercamiento, sobre todo en las administraciones civiles, en búsqueda de asociaciones

cooperativas que ayudaran a disminuir el peso de Washington, y de otros polos mundiales, como Europa Occidental y Oriental, y el mundo afroasiático.

Tanto el peronismo como el radicalismo con sus variantes expresaban esta posición. Pero todo este rediseño del modelo de inserción internacional de la Argentina contaba con enemigos poderosos, tanto internos como externos; algunos relacionados con el viejo modelo agroexportador, otros nuevos, como las inversiones extranjeras que pujaban por cambiar ese relacionamiento, mucho más acorde con los intereses de Washington que con los propios.

5.1. La estrategia asimétrica con Estados Unidos

En la relación con los Estados Unidos pueda verse un esquema de vinculación asimétrico. Si bien este carácter asimétrico no fue novedoso, ya que tanto Perón como Frondizi lo habían intentado, sí lo fueron en los términos en que fue encarado, ya que existiría cierta flexibilización y pragmatismo en las posturas políticas, como el caso dominicano, lo que generó un fuerte debate dentro y fuera del gobierno.

Un ejemplo del pragmatismo se evidencia en la reforma propuesta en la Carta de la OEA por el problema de Venezuela, el viaje a Vietnam del Sur, y la actitud ambigua adoptada frente a la intervención en Santo Domingo, de apoyar la intervención multilateral pero no enviar tropas. 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.[210]

Desde el punto de vista económico, la anulación de los contratos petroleros generó rispideces con Estados Unidos, aunque no afectaron globalmente las relaciones con ese país. Si bien con ellos el país se había acercado al autoabastecimiento, no existía una explotación racional del recurso, lo que sí garantizaba la empresa estatal. Es evidente que para la administración radical 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]

5.2. 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.

---

[210] 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]

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.

La URSS está 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 aparecía como un mercado que podía 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.

5.3. Las estrategias horizontales: América Latina y el Tercer Mundo

Por lo expuesto, es evidente que este gobierno tuvo su prioridad en la región. En su política exterior observamos la preeminencia dada a los mecanismos multilaterales. En este sentido, vemos aquellas iniciativas tendientes a reforzar la vinculación económica, como parte de su estrategia de comercio exterior y crecimiento vinculada al aumento de los márgenes de maniobra, y de tratar de contemporizar entre los sectores duros y blandos más próximos a los Estados Unidos. Esto ya significaba un cambio para el país, que habitualmente se había enrolado con los primeros.

La política bilateral marca un primer núcleo regional, en el que claramente los países limítrofes son privilegiados, buscando la complementación económica, una mayor integración, la realización de obras de infraestructura y la solución de los problemas limítrofes.

Sólo en un caso la multilateralizaciòn se dio con uno de los vecinos y fue con Brasil. El gobierno argentino buscó disminuir la influencia de Itamaraty tanto en el ámbito bilateral como en el regional, ya que la existencia de un régimen militar reforzaba la imagen de estado pívot de los Estados Unidos.

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.

El acercamiento al Movimiento de No Alineados sí es novedoso. Por un lado, persiguió los mismos objetivos señalados de ampliación del espectro de interlocutores pero también tenía una motivación específica, el tema de Malvinas. En este plano también debemos resaltar el intento de reconocer a China Popular, pero en este caso claramente, la debilidad interna impidió concluir con esta acción.

5.4. Política de Desarrollo y seguridad económica

La divergencia con los organismos financieros internacionales se debió a la injerencia de éstos en los asuntos internos del Estado argentino, al promover recetas neoliberales, muy diferentes de las promovidas por los radicales del pueblo. El resultado fue que el gobierno impuso sus programas, sin llegar a romper con dichos organismos.

Por lo expuesto, los ejes de la política de desarrollo y seguridad económica estuvieron en la diversificación de mercados: la mejora del precio de nuestros productos, la lucha contra las políticas de proteccionismo agrícola y la apertura de nuevos mercados. La integración, pese al privilegio que recibió la región, aparece con una función más instrumental frente a esos otros problemas.

Sin lugar a dudas, la Argentina aprovechó sus mercados tradicionales y buscó la ampliación hacia otros, no reconociendo fronteras ideológicas, a pesar de los posicionamientos prooccidentalistas del Canciller. Se avanzó en su diversificación, sobre todo por el aumento de la participación de los países socialistas, y en menor medida del mundo afroasiático, vistos como potenciales destinos para nuestras exportaciones.

La firma del Acta de Alta Gracia debe ser incluida en esta política multilateral económica. Es en el marco del Acta, los países productores de materias primas discutieron y analizaron su situación en el Comercio internacional, y plantearon la discriminación que sufrían nuestros productos en el mercado mundial.

El Fondo Mundial de Alimentos, si bien parece una idea solidaria, obedeció a un costado pragmático: el de encontrar como ubicar nuestros excedentes agrícolas.

5.5. Política territorial

El gobierno reforzó la declaración de soberanía sobre nuestro mar territorial, y sobre la plataforma continental y epicontinental. Los problemas limítrofes con Chile y Uruguay no pudieron solucionarse durante la gestión por diversos motivos de orden interno.

La sanción de la 2065 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. El haber abierto el diálogo con el Reino Unido fue un acto trascendente, 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].

Esta situación fue desaprovechada durante la Revolución Argentina al no responder a tiempo los papeles de trabajo elaborados por la comisión conjunta, en la cual Gran Bretaña hizo el reconocimiento más importante de nuestra soberanía sobre Malvinas.

El abrupto corte de esta experiencia constitucional impidió que los planteos desarrollados tuviesen sus frutos; muchos, simplemente, fueron abortados.

La variedad de conceptos en torno a la cuestión autonómica nos permite ubicarla ante múltiples opciones que hemos explorado a lo largo del trabajo. Por eso, nos parece importante resaltar algunos aspectos.

La situación interna y la externa eran fuertes limitantes de esta política autonómica. En la primera vemos la puja sectorial por la distribución del ingreso en que la Argentina se hallaba inmersa, como también las lógicas políticas que gobernaban la situación, enfrentando en algunos casos a quienes pensaban de modo similar. El marco externo era de creciente presión de Washington hacia la región, lo que limitaba la capacidad autonómica del Estado argentino.

Pero la eficiente utilización de los recursos disponibles, muchas veces por coincidencias ideológicas (entre la burocracia del servicio exterior y el Canciller) y otras por grandes sesgos pragmáticos, permitieron una alta dosis de autonomismo.

El balance no parece tan positivo en los aspectos estratégico-militar, que fueron resignados hasta cierto punto por convicciones ideológicas de Zavala Ortiz[211]. Pero la no aceptación del envío de tropas debe ser valorada, incluso a pesar del cambio trascendente que significó el apoyo a una intervención multilateral para cubrir la invasión

[211] La idea de cruzada anticomunista era uno de los elementos importantes del pensamiento liberal institucional, que ya había participado de otras cruzadas como las de democracia contra el totalitarismo en los años treinta y cuarenta.

norteamericana en Dominicana. En el plano económico, en cambio, se proyecta claramente una política autonomista.

La prioridad otorgada a la región, y a los países del sur en general, es otro rasgo de autonomismo frente a Washington, pero fue complementada con estrategias compensatorias hacia Europa Occidental, cada vez menos relevantes, y hacia el Bloque Socialista, que era absolutamente permeable a nuestras exportaciones y podía proveer tanto energía como recursos tecnológicos.

Sin embargo, a pesar de estos logros importantes, en el ámbito externo como en el interno, las soluciones adoptadas incomodaron a muchos grupos de poder. Y fueron éstos los que conspiraron contra el gobierno de Illia y trabajaron para el golpe, que se concretó finalmente el 28 de junio de 1966 para instalar una opción occidentalista, un nuevo retroceso en nuestra inserción internacional.

Lo que resulta evidente es que la teoría debe seguir ahondando en la obtención de una adecuada lectura del escenario internacional. Esta debería buscar los resquicios para la generación de autonomía como también para la consolidación de un frente interno que permita que mantenga vigencia más allá de la duración de un gobierno.

ANEXO:

ARTURO ILLIA:

VIDA, CREENCIAS Y POLÍTICA EXTERIOR

*

*

Las creencias filosóficas o cognitivas son las que moldean la forma que el actor "*ha adquirido dentro del curso de su educación, desarrollo personal y socialización en la actividad pública.*" [GEORGE, 1991, 18] En concordancia con esta postura indagaremos brevemente en la vida de Illia[212], con algunas referencias marginales a la de Miguel Ángel Zavala Ortiz[213] y a la evolución del pensamiento radical en temas de política exterior hasta 1963.

1. Sus primeros años de vida (1904-1939)

Arturo Umberto Illia (Pergamino 1904 – Buenos Aires, 1983) nació en el seno de una familia de inmigrantes radicada en Pergamino; fue el tercer hijo de once hermanos. Allí cursó sus estudios primarios, en dos escuelas públicas: la Escuela Provincial N° 18 y la Escuela Normal Mixta, la primera de ellas creada a instancias de su padre Martín a principios del siglo XX. Hizo cuatro años de bachillerato como pupilo en el Colegio Pío IX de Capital Federal y su último año lo cursó libre; y como manifiesta su hermano Ricardo, Arturo fue "*un alumno aplicado, respetuoso y responsable.*" [ILLIA, 2001, 24] La influencia de este colegio estuvo en que:

Supo mamar en el Pío IX, de aquellos salesianos de la obra de Don Bosco, su preocupación por los más necesitados, por los niños y jóvenes, de personas como Don Carlos Conei y Juan Bautista Podestá que, basados en las enseñanzas del Papa León XIII, supieron comprender la importancia de la "cuestión social". [Ibidem, 25]

Esta mirada de un cristianismo con contenido social fue muy determinante en su vida pero también en el radicalismo, como lo indica Torcuato Di Tella [1989, 90-92] Este elemento, la posible vertiente social-cristiana del radicalismo, crea confusión a quiénes han ubicado al krausismo como generador de una "*socialdemocracia rioplatense.*" [ALVAREZ GUERRERO, 1983, 61] Incluso, la combinación de las dos tradiciones, la política y la religiosa no resulta extraña, tanto por la filosofía de Krause, como por algunas actitudes de Yrigoyen. Baquero Lezcano va incluso más allá, ya que plantea que esta perspectiva de Illia se inscribe en la tradición bíblica del cristianismo y en el existencialismo cristiano de Jaspers. [BAQUERO LEZCANO, 1983, 4-5]

Al culminar su secundario en 1918 ingresó a estudiar medicina en la Universidad de Buenos Aires. Desde el claustro estudiantil acompañó el proceso de la Reforma Universitaria y se afilió al radicalismo; en esta época estudió y "*participa activamente en política*" [ILLIA, 2001, 27], en las filas del yrigoyenismo.[214]

---

[212] Para la misma utilizaremos el trabajo de su hermano Ricardo Arturo Illia: su vida, principios y doctrina [2001].

[213] Miguel Ángel Zavala Ortiz (Villar Mercedes, 1904- Buenos Aires, 1982) se recibió de abogado en la Universidad de Buenos Aires (1925). Durante la gestión de Yrigoyen militó en el socialismo y en la década del treinta se incorporó al radicalismo alvearista, luego llamado unionista, del que participó hasta principios de los setenta. En 1963 fue designado Canciller de Illia.

[214] Este movimiento político era la emergencia de las exigencias de democratización por parte de las masas. En sus orígenes el radicalismo fue el heredero del liberalismo del siglo XIX, pero con rasgos propios, ya que es una variante solidarista. A pesar de ello, no escapó a la transformación en el siglo XX se produjo en esta tradición que, como dice Eric Hobsbawm, "*podía desaparecer o hacerse irreconocible.*" [HOBSBAWM, 1987, 331]

El radicalismo reivindica posiciones liberales como el lema de Yrigoyen para llegar a la presidencia para "*restablecer la Constitución del 53*", frente a un liberalismo que ejerció el poder de manera antidemocrática, elitista y centralista, y dejó a un l lado las banderas políticas por ellos profesadas. [SOLER, 1968, 33] El liberalismo político argentino "*se ha metamorfoseado con frecuencia en un instrumento del conservadurismo*." [SORMAN, 1988, 9]

Otro punto es de índole filosófica y lo encontramos en la búsqueda de Yrigoyen de un liberalismo solidarista, en el que el krausismo juega un rol fundamental. El krausismo es una doctrina filosófica inspirada en Karl Krause (1781-1832), que aspiraba a ser la auténtica continuación del pensamiento de Kant. Es una forma de racionalismo armónico fundado en el hecho de que la humanidad es la entidad suprema de la creación. Tuvo seguidores en los Países bajos (Tiberghein y Arhens) y también en España (Sanz del Río, Giner de los Ríos,

Para concluir sus estudios universitarios se instaló en La Plata en 1923 "*donde prosigue sus estudios en el Hospital San Juan de Dios como practicante*" y se especializó en Medicina Clínica.

Tras finalizarlos en 1927, y luego de recorrer Tandil, Junín y Pergamino, localidad esta última donde intenta instalarse en forma independiente, consiguió una audiencia con el presidente Hipólito Irigoyen, quien le ofreció ser médico ferroviario en varias localidades del país: Illia optó por Cruz del Eje, en Córdoba.

En septiembre de 1930 la crisis económica y política que vivía el país motivó que los sectores conservadores y nacionalistas, a través del Ejército, desplazaran a Yrigoyen del poder, con lo que se inició un período de inestabilidad constitucional que duró más de cincuenta años.[215] Este suceso llevó a Illia a pensar que su residencia cordobesa sería breve, pero por el pedido de un grupo de vecinos terminó residiendo más de treinta y cuatro años, hasta su asunción como presidente[216]. Fue un típico médico pueblerino que atendía a todo el mundo, sin que importara su condición social. Durante su residencia en Cruz del Eje, combinó con su profesión la "*actividad política, la intensa lectura y el deporte*." [Ibidem, 33]

En 1934 realizó su primer viaje por Europa, sumamente importante en su desarrollo intelectual. Visitó varios países de Europa Occidental. Observó los gobiernos totalitarios de Italia y Alemania, lo que lo llevó preguntarse "*por qué sociedades con elementos de desarrollo intelectual, científico y técnico, abrazan casi unánimemente, teoría reñidas con la convivencia, el respeto y el orden.*" [Ibidem, 35] También le causó asombro Dinamarca, por ser:

(...) País rico en agricultura y ganadería, sus explotaciones agropecuarias son muy modernas y su industria lechera un modelo de eficiencia, al igual que la pesquera. Todo ello, unido a una tecnología siempre actualizada, una organización social equilibrada y un cooperativismo en plena evolución (...) [Ibidem, 37]

La ruptura constitucional de 1930 y la adopción del fraude como metodología política influyó sobre toda la vida política argentina y generó un ambiente de corrupción generalizada, que llevó a denominar este período, iniciado en 1930 hasta la Revolución del ´43, como la "Década Infame". En ello, en el radicalismo convivieron: liberales a la europea (los alvearistas), el nacionalismo democrático representado por FORJA[217] y por

---

Azcárate, etc.). Tiene una importancia capital en el desarrollo de las ideas políticas de Yrigoyen, quien lo incorpora en sus estudios de derecho y cuando ejerció como profesor de la Escuela Normal en la década de 1880.

Esta influencia filosófica la observamos en un sinnúmero de definiciones que marcan este pensamiento radical. Por ejemplo, cuando Yrigoyen sostenía que la democracia debía garantizar un mínimo de bienestar, además de las consabidas libertades. Este movimiento filosófico generará en el yrigoyenismo no sólo aspectos místicos (como las múltiples expresiones "religión cívica", "causa", "régimen", etc.), sino definiciones políticas concretas, como la conceptualización de la Nación en el hecho de que:

La vida institucional y solidaria que propone para la Nación es, según Yrigoyen, la superación de la antigua Argentina dividida en fracciones: en oligarquía privilegiada y mayorías discriminadas. [VILLEGAS, 1986, 191]

O la forma que adquirieron principios tradicionales de la política exterior tradicional, como la no intervención, la igualdad soberana y la neutralidad frente a los conflictos que no involucran directamente los intereses de la Argentina. [SIMONOFF, 1996, 35-52]

Pero por otro lado encontramos a un sector liberal más ortodoxo: herederos políticos de Leandro Alem que se nuclearon en torno a la figura de Marcelo T. de Alvear en contra de Yrigoyen. En los temas de política exterior concuerdan con aquellos liberales institucionalistas descriptos por Stephen Walt [WALT, 1988] o Hoffman [1991, 376], quienes sostienen la universalización de la democracia liberal. Este aspecto le otorga cierto criterio de cruzada entre el bien y el mal. [PEÑA, 1997, 129] Estos elementos justificarían las desavenencias de Alvear con Yrigoyen en el ingreso de la Argentina en la Liga de las Naciones en 1919, o a favor de la República Española en su Guerra Civil, o incluso la participación en la Segunda Guerra Mundial. La adhesión a este tipo de liberalismo otorga a este grupo una actitud claramente intervencionista, que los diferencia claramente de los yrigoyenistas, quienes defendían la no intervención y la neutralidad a ultranza.

[215] El delicado equilibrio entre la democratización y la pérdida de las clases propietarias hizo que las elites optaran por el golpe y el fraude para mantener sus privilegios. [HALPERIN DONGHI, 1987, 163]

[216] Salvo el período en el que fue Vicegobernador de Córdoba (1940-1943).

[217] FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina): grupo de jóvenes opositores a la política de Alvear desde el partido; con un fuerte contenido contestatario con respecto a la situación del país con Gran

Amadeo Sabattini[218], las ideas keynesianas y el pensamiento social demócrata del Movimiento de Intransigencia y Renovación.[219]

El radicalismo enfrentó esta situación de dos maneras distintas: primero, de 1931 a 1935 con la adopción de una oposición revolucionaria y abstencionista, la llamada "*abstención corta*", luego, participando de las elecciones por decisión de la cúpula alvearista. Esto generó una división importante en el seno del partido. Por un lado el grupo oficialista, formado por Alvear y sus seguidores, y por otro, la oposición conformada por el sabattinismo, por FORJA; y luego, tras la disolución de esta agrupación, por el Movimiento Renovador de la Provincia de Buenos Aires, origen de Intransigencia y Renovación.

Dentro del radicalismo, algunos sectores antipersonalistas que reingresaron al partido tras el golpe del treinta, se sumaron al alvearismo, y con la muerte de Yrigoyen, Alvear quedó como jefe del partido. Pronto tomaron la conducción partidaria y la Unión Cívica Radical ejecutó una política antiyrigoyenista.[220] Éste buscó una oposición dentro de la legalidad, aunque, como dice Ciria, esta posición llevó a un desgaste del radicalismo como oposición política, que redundó en la gestación del peronismo durante el gobierno de facto de la revolución del 4 de junio de 1943. Dicho en otras palabras:

(...) Alvear, después de todo, es la figura más representativa de la UCR como partido de oposición –al estilo francés o inglés, claro- dentro de la legalidad, una legalidad trampeada constantemente por el fraude y la discriminación (...) [CIRIA, 1985, 74]

El rescate del yrigoyenismo empezó a mediados de la década del ´30, a partir de la llegada de Amadeo Sabattini[221] a la gobernación mediterránea. Sabattini reafirmó el rol popular del radicalismo al plantear en la Convención Nacional de 1937 que el Estado debía "*contrarrestar (...) el poder de las oligarquías que obstaculizan el progreso.*" [ACUÑA, 1984, 254]

Illia se enroló en el sabattinismo, al considerarlo un continuador de la obra yrigoyenista, y desarrolló una intensa actividad política.[222] En la imperante restauración conservadora de los años treinta:

Bretaña, principales denunciantes del fraude y la corrupción que se vivía por esos años. Se reconocen dos épocas: una desde su fundación en 1935 hasta 1940, en la que se mantuvieron dentro del radicalismo, y luego, hasta el 17 de octubre de 1945, cuando se incorporan al peronismo.

[218] En la entrevista que le realizamos a Ricardo Illia, este afirmó que "*Sabattini fue un gran gobernante. Es evidente que la preparación de Illia superaba a aquél aunque con los mismos valores (...) Sabattini era un americanista como Illia.*" [Entrevista realizada al Prof. Ricardo Illia, 2003]

[219] Basta leer a LEBENSOHN [1953].

[220] En ese momento Zavala Ortiz abandonó el socialismo, se afilió al radicalismo y militó en el alvearismo. [ACUÑA, 1984, 184] Claramente, Arturo Illia y Miguel Zavala Ortiz se enfrentaron en Córdoba, tanto por la conducción como por los preceptos ideológicos del partido durante esos años.

[221] Amadeo Sabattini (1892-1960) era, como Arturo, hijo de inmigrantes y médico, encabezó una corriente interna del radicalismo que se enfrentó a la conducción alvearista durante los treinta.

Como sostiene Acuña, este movimiento político tenía una orientación "*de corte populista, democrático, progresista y nacionalista*." [ACUÑA, 1984, 145] Estas características se advierten en la acción de gobierno de Sabattini en Córdoba (1936-1940):

1. *Garantía total para la libre expresión de ideas.*
2. *Vigencia de los principios de Justicia social de modo de garantizar a los trabajadores posibilidades económicas para su decorosa supervivencia y su desarrollo cultural y espiritual.*
3. *Eliminación de los gastos superfluos y participar en el desarrollo de las zonas alejadas de centros urbanos y más necesitadas.*
4. *Disminución de los impuestos que gravan el trabajo y el consumo.*
5. *Prohibición de enajenar tierra pública y caídas de aguas.*
6. *Regulación de las garantías que la Constitución otorga.*
7. *Un sistema educativo total e igualitario en el territorio provincial.* [ILLIA, 2001, 39-40]

[222] Ocupó varios cargos, tanto partidarios como electivos. Arturo Illia fue presidente del comité local en 1933, electo diputado provincial en 1935, Vicegobernador de 1940 a 1943 (interrumpido por el golpe militar de junio), presidente del comité provincial mediterráneo en 1946, diputado nacional en 1948 y 1952, electo Gobernador en 1962 (no asumió porque Frondizi anuló esas elecciones) y finalmente, Presidente de la República en 1963.

El énfasis en el aspecto ético de la gestión pública, el reformismo social y el respeto por las normas democráticas diferenciaban claramente a Córdoba del resto del país (...) [TCACH, 1999, 39]

Podemos definir las ideas de ese movimiento político como:

(...) una simbiosis de yrigoyenismo acentuado (la identidad política radical se confunde con la nación misma), teleología laica (había un destino que cumplir) y exaltación romántica de los nobles valores del agro nacional. [Ibidem, 73]

En consonancia con su práctica política, Arturo Illia poseía una sólida formación filosófica liberal clásica, sustentada en autores como Kant, Montesquieu, Locke y Leibniz, también en los referentes del pensamiento sociológico político moderno (Weber y Manheim), en los intelectuales de pensamiento político y económico (Aron, Keynes y Lasky), como en político modernos (Gandhi, Roosvelt, Churchill y De Gaulle) "*y conocía la dialéctica marxista, tanto como los preceptos del socialcristianismo.*" [ALVAREZ GUERRERO, 2001, 9-10]

Estas lecturas nos indican su adhesión al liberalismo político del siglo XX.[223] En un reportaje a Laura Paz Díaz, una especie de secretaria del grupo de lectura de Illia en Cruz de Eje, Fernando Pieske incorpora algunas más:

Recuerdo algunos de los libros de su biblioteca, por supuesto que no todos, sino aquellos que él leía con sencillez de verdadero maestro. Uno era El mito del Estado de Ernest Casirer (...) Illia indagaba solitariamente en las causas más lejanas de la Segunda Guerra Mundial o la cuestión del nazismo y el fascismo. Leíamos también a Josué De Castro, la Geopolítica del Hambre, a Gandhi, a Camus. Pretendíamos entender con él Las Vidas Paralelas de Plutarco (...) [PIESKE, 1992, 32-33]

A todo lo cual, hay que agregarle lecturas idealistas, como las neokantianas y las existencialistas para comprender el fenómeno totalitario, los métodos no violentos en la lucha política y aquellos pensadores reformistas latinoamericanos que dan una explicación política al problema del hambre.

Por eso no son casuales las fuentes mencionadas en sus mensajes al Parlamento. Encontramos algunas explícitas, como Hipólito Yrigoyen, Crisólogo Larralde, John Kennedy, Juan XXIII, Alfredo Palacios, Sarmiento, Alberdi, la Profesión de Fe Doctrinaria del Movimiento de Intransigencia y Renovación. Pero existen otras implícitas que creemos legitiman las explícitas, como el krausismo. Esta adhesión fue prolijamente ocultada por años, como lo señala Osvaldo Álvarez Guerrero:

En un par de páginas solamente, Manuel Gálvez cuenta, en su libro, algo de lo que era Krause y el krausismo español. Y eso era todo lo que sabíamos sobre el krausismo radical; las dos páginas de Manuel Gálvez que después recogió el otro biógrafo de Yrigoyen, Félix Luna. [ALVAREZ GUERRERO, 1988, 179]

La bibliografía sobre el krausismo fue acrecentándose a partir de los años ochenta con los trabajos de Alfonsín [1983], Álvarez Guerrero [1983 y 1985], Clementi [1983] y Passalacqua [1984].

Pero, ¿cuál es la relación de Illia con el krausismo? Álvarez Guerrero plantea que "*don Arturo era un auténtico y convencido krausista, quizás el último al estilo del siglo XIX*." [ALVAREZ GUERRERO, 1985, 10]. Su conocimiento sobre este tema era amplio:

Don Arturo Illia sí había leído ya el libro de Roig [Los Krausistas Argentinos], *que es el primer estudio profundo sobre los krausistas argentinos. Fue Illia quien me dijo dónde podía encontrar ese libro, que era y sigue siendo prácticamente inhallable.* [Ibidem, 179]

Una vez aclarada esta cuestión, queremos pasar a puntualizar las ideas y las palabras del radicalismo de entonces y de Arturo Illia:

---

[223] Desde el punto de vista formativo, las lecturas de Zavala Ortiz no eran muy distintas de las de Illia, ya que iban desde el socialista André Philip hasta Maurice Duverger; y en el plano económico sus referentes fueron los keynesianos, Gunner Myrdal y John K. Galbrait. [ACUÑA, 1984, 145]

(...) Creía optimistamente en la "armonía universal", en la racionalidad de las cosas, por sí solas, como en un gran reloj, se iban a arreglar y funcionar armoniosamente, en la medida que tomáramos conductas y asumiéramos compromisos de acción política, que nada tenían que ver sin embargo, con la "propaganda política". [Ibidem, 179]

En la anterior afirmación tenemos varias definiciones interesantes para desarrollar: por un lado la adhesión al krausismo; en segundo lugar, la positividad ("*optimismo*", "*el gran reloj*") y finalmente, la conducta asumida por la acción política.

La positividad manifestada por Álvarez Guerrero en Illia la hemos podido comprobar en muchísimas oportunidades, como por ejemplo, cuando dice: "*el pasado no puede dividir a los argentinos, del mismo momento que no puede regresar*" [ILLIA, 1965, 29] o "*la posibilidad y mantenimiento de un proceso continuo de crecimiento económico*" [ILLIA, 1963, 68]. Incluso, el "*gran reloj*" está dentro de esta presencia racionalista decimonónica. Estas ideas son típicas del pensamiento racionalista decimonónico -o para decirlo más precisamente, del pensamiento maduro moderno-, y las encontramos en todo el discurso de Illia, como, por ejemplo, la de progreso hacia el futuro. De allí su "*optimismo*".

2. Los años de la guerra (1939-1945)

Su enfrentamiento con la cúpula alvearista fue notorio. En el caso de la política exterior estos movimientos expresaban lineamientos opuestos: mientras los alvearistas sostuvieron criterios pragmáticos en política exterior, los sabattinistas eran idealistas, acorde con la influencia yrigoyenista.

La posición del oficialismo radical sobre el conflicto fue señalada por Alvear, cuando sostuvo que:

(...) es la lucha del espíritu y del ideal de la humanidad que se defiende contra las fuerzas primitivas, obscuras y funestas que pretenden avasallarlos. Es la democracia que está en peligro: no solamente en su aspecto político o económico, que son expresiones quizás menos elevadas y perfectas, sino la democracia integral.

A estos motivos políticos se les suman los territoriales, que representan una parte de esta lucha por la supremacía mundial, sostuvo, además, una posición crítica ante la neutralidad:

Yo sé que hablar en este momento con vehemencia a favor de la causa que defiende Gran Bretaña puede parecer un acto que contraría la neutralidad que muchos argentinos se han impuesto (...), la neutralidad adoptada oficialmente por el gobierno de mi patria, los ciudadanos que no tenemos la responsabilidad de él tenemos el deber de pensar libremente y de manifestar nuestro pensamiento con franqueza. [ALVEAR, 1940, 78-79]

Presagió la participación norteamericana en la Guerra:

(...) los Estados Unidos decidirán la salvación de lo que llamamos el mundo civilizado, el mundo que se apoya en las naciones del derecho. Pero asisto con apenas indignación al recelo que aquí se cultiva contra el celoso del Norte, como si de él y no de los regímenes de opresión y agresión proviniesen los peligros.

Es interesante observar el cambio de actitud del radicalismo hacia los EE.UU., como también el clima antiyanqui que se vivió en el país entonces. Este cambio se debe al cálculo de que ganaría el conflicto y, por ende, organizaría el orden de la pos- guerra. [ALVEAR, 1941, 20-23]

La posición de Alvear se sustenta en la necesidad de la participación argentina en el futuro orden mundial, como lo había sustentado en el anterior conflicto bélico en una posición eminentemente realista.

En concordancia con las ideas de los alvearistas, Zavala fundó y participó activamente de Acción Argentina[224], "*desde donde se formularon severas críticas a la política de neutralidad del presidente conservador Ramón S. Castillo.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995, 13]

Era una posición que obviamente contrariaba las de Illia y los sabattinistas, que impulsaban la neutralidad, siguiendo las ideas neutralistas del yrigoyenismo. Se pronunciaban por ella "*desde una perspectiva que vinculaba identidad a destino nacional.*" [TCACH, 1999, 39] Este rechazo a la guerra tiene como origen el hecho de que:

(...) Sabattini, como muchos otros dirigentes e intelectuales de la época influidos por el krausismo, entendió que la crisis europea era espiritual y que su falta de valores constituía el reverso del imperialismo y del materialismo, percepción que se hacía extensiva a los Estados Unidos (...) [Ibidem, 40-1]

Un matiz diferencial lo presentaba FORJA, ya que pensaban que la posición neutralista del gobierno estaba guiada por "*una actitud egoísta*" y había que diferenciarse por una clara actitud moral. Este signo diferenciador sobre la neutralidad está dado porque ella era un eslabón más de "*la revolución emancipadora*" que debía ocurrir en la Argentina.

Para los hombres de FORJA, la lucha librada en Europa no era ideológica, como sustentaba la cúpula alvearista: ellos repetían para interpretarla, los esquemas usados para entender la guerra anterior como si el mundo y la Argentina no hubiesen cambiado. [SCALABRINI ORTIZ, 1981, 329]

Los importantes cambios sociales y económicos ocurridos en los años treinta, las vinculaciones entre la política y la corrupción, además de las erróneas decisiones políticas que tomó la conducción alvearista generaron las condiciones para el ascenso al poder de un nuevo movimiento político, el peronismo.[225] La Segunda Guerra Mundial aceleró el proceso de industrialización por el de sustitución de importaciones, que cambió la estructura productiva y creó una nueva realidad social. El golpe de junio de 1943, "*militarista y antipartidario*", permitió el ascenso de Perón. [ROUQUIE, 1982, II, 341] La aparición de este nuevo jugador en el escenario político planteó ciertas perplejidades para Sabattini y los sabattinistas, ya que:

(...) las afinidades entre ambos dirigentes [Perón y Sabattini] *–nacionalismo, obrerismo, etc.- eran fuertemente contrapesadas por las divisiones referidas a la democracia política y, lo que es más importante, esas mismas afinidades eran objeto de disputas (...)* [TCACH, 1999, 48-9]

Sus diferencias y la forma en que encaraban sus similitudes le impidieron a Sabattini llegar a un acuerdo electoral con Perón, a pesar de tener preocupaciones económicas y sociales similares.

Para todos los radicales en este debate la actitud hacia la guerra tenía un fuerte carácter moral. El alvearismo creía que se debía participar en el conflicto para salvar la democracia que estaba en peligro. Sin embargo, el sabattinismo y FORJA asumieron una posición similar a la de Yrigoyen, aunque con un contexto nacional e internacional distinto; creemos, además, que la posición antibritánica de estos últimos no le permitió analizar los verdaderos intereses en juego. Todos coinciden en la necesidad de sacar ventaja del conflicto para un mejor posicionamiento, pero mientras FORJA y el sabattinismo pensaban en las oportunidades para la emancipación de la Nación y la creación márgenes de autonomía, Alvear pensaba en la forma de inserción del país en el nuevo orden tras la hecatombe.

3. Los tiempos de Perón (1945-1955)

[224] En un libro de reciente publicación, Matías Bisso, analiza esta agrupación definiéndola como un ámbito de discusión y acción para quienes "*no podían rehuir del enfrentamiento político-ideológico de los años de la Segunda Guerra Mundial.*" [BISSO, 2005, 14]

[225] No intentamos rastrear su génesis: solamente indicamos algunas causas, muy generales por cierto.

El ascenso norteamericano cambió los dilemas de nuestro relacionamiento externo, dejando a un lado la orientación hacia la esfera de influencia británica, y ubicándola en una puja entre los esquemas autonomistas y los de inserción, que se expresaba en la disputa interna y en las relaciones con los Estados Unidos. [RAPOPORT, 1988, 22]

Esos dos términos -el conflicto interno y las relaciones con Estados Unidos- fueron los que colocan con la política de ese país en un lugar central que permite prácticamente describir toda la política exterior argentina del período.[226]

El conflicto interno llevó a variaciones en la percepción de la relación exterior del país -desde la autonomía hasta 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, lo que complicaba la estabilidad institucional.

Las diferencias entre estas tendencias están en la elección de su alianza principal. Los autonomistas apuntaron a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por encima de las alianzas con países con similares recursos y valores, y desglosando los intereses del Bloque de los de la Potencia. Los dependentistas sólo priorizaban una política de seguimiento hacia la Potencia hegemónica, confundiendo los intereses de ésta con los propios.

Las interpretaciones son divergentes en las valoraciones pero concurrentes en la caracterización: la inestabilidad.[227]

La campaña electoral de 1946 no puede abstraerse de los sucesos inmediatamente anteriores, como la decisión de mantener la neutralidad hasta fines de marzo de 1945 y las consecuencias que esta decisión generó. Y también marca las características de la nueva hegemonía, con un rasgo de mayor intervención en los asuntos internos. [228]

En febrero de 1946 el Departamento de Estado propició la publicación del *Libro Azul*, "*que consistía en gran parte de cables y anotaciones tomadas de archivos alemanes capturados y documentaba la colaboración entre el régimen de Farrell y los nazis.*" [MAY, 1974, 154] La aparición del libro fue tomada como una injerencia en los asuntos internos de la Argentina y fue aprovechada por el candidato del régimen militar, Juan D. Perón, quien publicó el *Libro Azul y Blanco.* Logró así identificar a la oposición con el embajador y los intereses norteamericanos, y a él mismo con los intereses de la Nación. En definitiva su eslogan "*Braden o Perón*" estaba planteado. [PERON, 2000, 284-286]

La propuesta electoral de la Unión Democrática -ésta era una alianza electoral de la UCR con la Democracia Progresista, el partido Socialista y el Comunista-, fue la siguiente:

Política internacional fundada en la estrecha cooperación argentina con los países de clara orientación democrática. Colaboración efectiva con los demás pueblos de América. Cumplimiento sincero de los pactos suscriptos. Solidaridad con el pueblo español que lucha contra la tiranía que lo oprime. Relaciones diplomáticas y comerciales con la Unión Soviética. [CIRIA, 1985, 183]

El primer dato es la clara influencia del liberalismo institucional, que se expresa en los enunciados como la cooperación con naciones democráticas; este punto es más un resabio de lo ocurrido en el mundo en los treinta que una percepción de la nueva realidad internacional. Aquí también se inserta la solidaridad con la República Española y en contra

---

[226] El cambio de hegemonía era por demás traumático, ya que Estados Unidos no tenía una economía complementaria con la nuestra, como si lo era la británica; además, el modelo tradicional de inserción había moldeado una fuerte oposición política hacia ese país, que tuvo y tiene sobre el país un gran impacto en nuestras relaciones externas [PUIG, 1975, 12-13]

[227] Tal vez la única excepción sea la de Mario Rappoport, quien señala que la "*falta de estabilidad institucional (...) es insuficiente*" para explicar el carácter errático de nuestra política exterior. [RAPOPORT, 2003, 170]

[228] Es evidente que a pesar del fin de la Segunda Guerra Mundial, los temas instalados en ella, sobre todo la confrontación fascismo-democracia aún impregnaba los discursos políticos de entonces.

del franquismo.[229] La propuesta continúa con el planteo de una política hacia América latina -como ya lo había hecho Yrigoyen y estaba indicado en los documentos analizados en el otro período-. El "*cumplimiento de los pactos suscriptos*" debe leerse como una clara alusión a las Actas de Chapultepec -que trataremos específicamente-. El punto respecto de las relaciones con la URSS tiene como objetivo final una política de apoyo en varios puntos para contrarrestar las presiones norteamericanas.

Hasta la elección de febrero de 1946, el radicalismo había demostrado en todas las elecciones libres desde la Ley Sáenz Peña su carácter mayoritario. Es aquella, la fórmula Perón-Quijano se impuso a la alianza Unión Democrática que era encabezada por los radicales alvearistas Tamborini y Mosca, por una ventaja de 300.000 votos.

Los primeros años del peronismo fueron de una política exterior nacionalista y antinorteamericana. El desafío del gobierno era romper con el aislamiento internacional impuesto desde las postrimerías del conflicto mundial, pero además asentar las bases de una política autónoma. La denominaron "Tercera Posición" y consistía en.

(...) una actitud tendiente a "ganar" autonomía en la circunstancial situación por la que atravesaba la comunidad internacional, tratando de mantenerse en una posición de intereses equidistante de las dos superpotencias y de alineamiento occidental, mediante la construcción de un juego de equilibrios (...) [FIGARI, 1993, 187-8]

Siguiendo a Puig, Lanús la define como una de las doctrinas originales argentinas en materia internacional, que se resistía al alineamiento incondicional con Estados Unidos pero manifestaba la pertenencia al bloque Occidental. Su política exterior puso énfasis en la unidad política y económica con América Latina, en vínculos con España y la URSS, y en "*evitar siempre las actitudes frontales con Estados Unidos y las demás superpotencias en el plano estratégico*". [LANUS, 1984, I, 75] Este autor señala que no es una posición estática sino dinámica y que supera el esquema bipolar, ya que no se trata de una posición intermedia entre el capitalismo y el socialismo.

El viejo esquema triangular se transformó en un modelo poligonal que incorporaba a la Unión Soviética y a América Latina, con el fin de compensar la incapacidad económica de Gran Bretaña y Europa Occidental para cumplir el rol de abastecedoras de insumos básicos, capitales y destino de nuestras materias primas, como lo habían sido en el pasado.[230]

En el partido radical ocurrieron cambios internos. Tras la derrota electoral, la cúpula alvearista fue desplazada por los miembros de Intransigencia y Renovación (MIR): Balbín, Frondizi, Lebensohn, Del Mazo, entre otros.[231] En una misma sintonía con los sabattinismo, mantuvieron una oposición constructiva, de apoyo a las medidas progresistas del gobierno de Perón, aunque buscaron diferenciarse en el discurso sobre la política

---

[229] Planteo que en la época de la Guerra Civil Española había sido sostenido por los alvearistas y por los jóvenes intransigentes como Frondizi y Lebensohn [GOLDAR, 1996, 121-129]

[230] Este esquema con cuatro patas (Estados Unidos, Europa Occidental, América Latina y el Bloque Oriental) había sido esbozado en la última administración radical de Yrigoyen, y adoptado prácticamente por los futuros gobiernos democráticos argentinos.

[231] MOVIMIENTO DE INTRANSIGENCIA Y RENOVACION (MIR): agrupación radical fundada hacia 1946, que desplazó al Unionismo de la conducción partidaria. Este sector realizó un rescate del yrigoyenismo a través de Lebensohn en un primer momento, luego con Frondizi y Balbín. Incluso en el documento fundamental del MIR, *La profesión de fe doctrinaria* se ve una clara influencia krausista cuando, por ejemplo, expresa que el radicalismo "*es una concepción de vida y la revolución radical hace de la política una creación ética.*" [ROUQUIE, 1975, 75]

La llegada de este grupo significó, entre otras cosas, un quiebre del rumbo ideológico del partido ya que muchos de ellos eran lectores importantes, de autores socialdemócratas como "*Lasky, y propugnaban un socialismo a la europea*". [ACUÑA, 1984, 54] Así lo mostraron en la *Declaración de Avellaneda*, la Profesión de fe doctrinaria y las *Bases de Acción Política*. Estos documentos definieron los lineamientos ideológicos del partido radical.

exterior. Dicho apoyo causó una profunda división en el partido, ante la postura fuertemente antiperonista de los unionistas.[232]

Durante este gobierno, las tendencias renovadoras y los unionistas[233] mantuvieron controversias en el plano del relacionamiento externo, como lo mostraron los tratamientos parlamentarios de las Actas de Chapultepec (1946) y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (1950).

Es en el debate sobre los Acuerdos de Chapultepec donde podemos puntualizar cómo se visualizó la relación con América Latina por un lado, con Estados Unidos y el nuevo orden mundial por el otro.[234] Este Pacto fue suscripto por el gobierno militar del cual Perón fue protagonista (1945), y puede ser caracterizada así:

(...) El gobierno [militar] *se comprometió a declarar la guerra al Eje y aceptó reingresar al Sistema Interamericano, lo cual sería propuesto en la Conferencia de Chapultepec. En cambio, Estados Unidos abandonaría las restricciones que se habían impuesto a la Argentina. El arreglo había sido tan completo que en la Conferencia de Chapultepec el representante estadounidense anunció que su gobierno estaba dispuesto a conseguir el ingreso de la Argentina como miembro originario de las Naciones Unidas, lo cual en efecto, ocurrió (...)* [PUIG, 1988, 30]

Esta Actas fueron tratadas en el Parlamento durante el primer gobierno de Perón, ya que Estados Unidos "*solo entregaría armas al gobierno argentino cuando éste cumpliera los correspondientes compromisos de Chapultepec*" [CONIL PAZ y FERRARI, 1971, 181] En este asunto, los diputados radicales de la Comisión de Asuntos Extranjeros:

(...) habían presentado un despacho en minoría en el que propiciaban la aprobación de los documentos, pero con una cantidad de reservas e interpretaciones. En torno de esa posición se alineó parte de la bancada, pero hubo voces de fuerte acento crítico, precisamente las que poco después lograrían la hegemonía en el partido. [PARADISO, 1993, 119]

El diputado radical Ernesto Sammartino, representante del unionismo -nombre que adquirieron los alvearistas por su apoyo a la Unión Democrática-, primero impugnó la política llevada a cabo, diciendo que la Argentina "*debe tener una política internacional clara, definida e idealista. Ni los cueros, ni el trigo, ni las carnes deben reemplazar a las ideas en la política exterior del país.*" [235] Para terminar indicando:

(...) Las Actas de Chapultepec no son el parte de la victoria, sino el acuerdo libre y pacífico de los pueblos de América acerca de normas morales, jurídicas y económicas destinadas a regir la vida común y a preservar la paz mundial. Su carácter regional no conspira, como lo establecen concretamente diversas disposiciones de ese instrumento internacional, contra el principio de la universalidad.[236]

Estas Actas, sin lugar a dudas, son parte de la victoria y del nuevo orden de posguerra más que de la libre concurrencia de los pueblos americanos. Pero existe una mala lectura de su significado, que es claramente la expresión de esta tendencia liberal en el radicalismo. Mientras que otros diputados que representaban a la intransigencia, como Frondizi, sentenciaron que nuestro país "*no puede suscribir sin reservas ni el pacto de las Naciones Unidas, ni las Actas de Chapultepec.*"[237] A lo que se sumaba que con su firma, se incorpora la Argentina una política de bloque:

---

[232] Como lo muestra el caso de Zavala Ortiz, que fue encarcelado varias veces, no terminó su mandato como legislador nacional y apoyó los intentos de golpes militares de septiembre de 1951 y junio de 1955, debido a este último, se exilió en Montevideo.

[233] Éstos ante el cambio de hegemonía, viraron desde una posición pro-británica a una claramente occidentalista.

[234] Desde este tratamiento hasta el del Tratado de Río (1947), Estados Unidos logró eliminar uno de los dos problemas que tenían con la región: la seguridad hemisférica. Tras ello, la discusión se centró en el restante, el principio de no intervención.

[235] H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of., 1946, 595.

[236] Ibidem.

[237] Ibidem, 641/2.

(...) Quiero la fraternidad Argentina no solamente con los pueblos de Latinoamérica y con los Estados Unidos de Norteamérica, sino con todos los pueblos de la tierra. Y en eso, señor ministro, no estoy solamente cumpliendo el deseo de un texto constitucional sino que estoy sirviendo a una política de identificación en los ideales humanos que debe ser consubstancial con la postura espiritual de todos los argentinos.[238]

Es decir, se rechaza la búsqueda de una relación privilegiada con Estados Unidos, sentando un planteamiento multipolar y no de subordinación. Frondizi también observa que esta alianza tiene sus beneficios, ya que "*tanto el concepto político y económico, el panamericanismo tiene un extraordinario sentido estratégico.*"[239]

El rechazo a EE.UU. se fundamentó en que no se valoraba adecuadamente la situación del poder global. Pero no por ello se desestima la necesidad de generar un poder nacional para el cual se tenía muy en cuenta la realidad regional. Mientras las posiciones unionistas se acercaban a la plataforma de 1946, los intransigentes se oponían a ésta, ya que estaban generando una renovación ideológica dentro del radicalismo. [SIMONOFF, 1996]

Pero dada la incapacidad del modelo de industrialización para sobrevivir, fue necesaria una transformación del nacionalismo reformista y antinorteamericano que hacía hincapié en la autonomía, y que a partir de la crisis del modelo económico en torno al año cincuenta[240], hizo necesario un mejoramiento de las relaciones con los Estados Unidos, por lo que se abrió la puerta a un "*pragmatismo negociador*" [RAPOPORT y SPIGUEL, 1994, 227].

Desde el punto de vista económico existieron ciertos vaivenes hasta 1955 pero se continuó en dirección al "*pragmatismo negociador*". Desde lo político existió cierta autonomía, principalmente a causa de que los trabajadores, imbuidos de una fuerte prédica antinorteamericana desde el inicio de la gestión, eran un limitante a esa política pragmática, por ser ellos la fuente de poder de Perón.

La llegada de Hipólito Paz como canciller, tras la aprobación del ANDES, aparece como necesaria para resolver la mala relación con Estados Unidos: *"el tercerismo era una orientación de la política exterior gravosamente dependiente de la confrontación interna.*" [CISNEROS y PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2002, 271]

En 1950 aparecieron condicionamientos al modelo por la crisis económica en el agro, ya que el modelo reformista "*reveló los límites de su programa*", lo que dio lugar a una segunda actitud que produjo "*cambios importantes en su política internacional*" y abrió el camino hacia la segunda etapa. [RAPPOPORT y SPIGUEL, 1994, 227]

Frente a la decisión de no enviar tropas a la Guerra de Corea[241], luego de una serie de tribulaciones [PAZ, 1999, 161-3], la decisión fue completar con la ratificación del TIAR y que la OEA actúe como bloque.

---

[238] Ibidem, 642.
[239] Ibidem.
[240] Basualdo observa que:

(...) desde 1948 en adelante la tendencia de los saldos entre los activos y pasivos del Banco Central es decreciente debido a la expansión de la deuda externa contraída por el sector publico con los países centrales. A su vez, la evolución de este endeudamiento estuvo fuertemente influenciada por los saldos negativos en la balanza comercial que irrumpieron por el estancamiento de las exportaciones agropecuarias y el dinamismo de las importaciones de insumos intermedios y de bienes de capital demandados por la creciente actividad industrial.

En otras palabras, comienza a expresarse el típico estrangulamiento en la Balanza de Pagos que acompañará la evolución de esta etapa de industrialización sustentada en la sustitución de importaciones (...) [BASUALDO, 2004, 14]

[241] La guerra se inició en junio de 1950, cuando las tropas del Norte avanzaron hacia el Sur. ¿Por qué Corea del Norte decidió ir a la guerra? Por un lado, los Estados Unidos habían planteado una serie de lineamientos estratégicos en los que el extremo oriente no estaba presente, pues las dos principales amenazas que Estados Unidos temía eran un ataque en su propio territorio y e Europa.

La guerra implicó un replanteo de toda la estructura de contención norteamericana. Los Estados Unidos pensaban que la invasión era el primer punto en una escalada hacia la Tercera Guerra Mundial. De hecho, la primera medida norteamericana fue interponer la VII Flota con asiento en Japón y llevarla a Taiwán. La ubicó frente a esta isla y cerca de Corea. Pensaban que los rusos querían distraer a los norteamericanos y después invadir

La decisión de adherir al Tratado fue muy relevante para nuestro estudio, ya que Zavala e Illia ingresaron a la Cámara de Diputados de la Nación en 1948, aunque no tuvieron una misma actitud, Mientras los sabattinistas, como Illia, y los miembros del Movimiento de Intransigencia y Renovación (Frondizi, Balbín, etc.) estuvieron en contra, Zavala Ortiz, un unionista, expresó sus diferencias con la conducción, tras la votación del tratado. [FRONDIZI, 1950] No obstante, el principio de no intervención era relativizado por algunos diputados radicales. Frondizi sostuvo:

En política internacional hay dos grandes realidades: en primer término la Nación y el concepto de la soberanía nacional que están íntimamente ligados; y en segundo término los demás países que integran el concierto universal. La síntesis de la política internacional en esta hora de crisis del mundo no podrá estar dada por un concepto cerrado de soberanía, pero tampoco podrá estarlo por la renuncia total de este concepto en favor del concierto universal de naciones.[242]

Algunos podrán argumentar cierto pragmatismo en esta declaración, que brindaba una elasticidad a los términos en que era interpretado el pensamiento yrigoyeniano. Pero el tono general de la crítica opositora era muy radicalizado.[243]

Para demostrar su solidaridad estratégica, el Poder Ejecutivo presionó a la Cámara de Diputados para ratificar el TIAR y a cambio se recibieron préstamos del Eximbank.

La llegada de Remorino al Ministerio de Relaciones Exteriores significó un ajuste en la dirección adoptada por Paz, y dejó un escaso margen de maniobra. [CISNEROS y PIÑEIRO IÑIGUEZ, 2002, 273]

Por el agravamiento de la crisis económica ante el estrangulamiento de su estrategia de desarrollo e inserción, y la movilización social que esto produjo, el gobierno justicialista incrementó la represión, lo que agudizaron la percepción radical de ese movimiento como totalitario.[244] Estos elementos sentaron las bases de la "*Revolución Libertadora*". Illia, imbuido de estas ideas, llegó a participar como Jefe Civil de ese movimiento armado "*cooperando con las fuerzas militares libres sublevadas contra el Presidente Perón.*" [PIESKE, 1992, 40]

4. Golpe de Estado y de dirección (1955-1958)

El agravamiento de la crisis económica y el aumento de la represión oficial sentaron las bases de la "*Revolución Libertadora*". Esta se había planteado, a la hora de asumir, tres objetivos básicos, (que se mantuvo aún con el cambio de Aramburu por Lonardi): mantener un estándar de vida y un orden, mientras se recomponía la economía; evitar opiniones adversas en el exterior para acceder a los préstamos; e imposibilitar el retorno del peronismo.

Los militares pensaban que la estabilidad, el orden y el anticomunismo eran aspectos que apuntaban hacia una relación más occidentalista[245] que tenía como fundamento el alineamiento con Estados Unidos. Para Puig, este cambio significó salir de la autonomía heterodoxa para ingresar "*a una alineación incondicional con el bloque occidental, y especialmente con Estados Unidos.*" [PUIG, 1988, 33]

Los militares cambiaron su percepción con respecto a los EE.UU. Como hemos visto, las previas condiciones políticas, económicas y culturales generaron un fuerte sentimiento antinorteamericano. En función de la Guerra Fría, empezó a parecer positiva la relación con

---

Europa. Kim Il Sung planteó a Stalin la propuesta de invadir Corea del Sur: aunque este la desechó, aquél continuó con el plan. [HARTMAN, 1989, 415-424]

[242] H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of., 1946, 638.

[243] El diputado radical intransigente Luis Dellepiane llegó a comparar el orden de posguerra con el surgido en la Restauración por el Congreso de Viena. [H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of., 1950, 774 y ss.]

[244] El aumento de la represión no se limitó a los sectores políticos, y llegó a las corporaciones que lo habían acompañado en su ascenso al poder, como la Iglesia y el Ejército.

[245] En este período puede verse un germen de la doctrina de la seguridad nacional.

EE.UU. como potencia hegemónica del bloque occidental. Si bien es cierto que se dio un corte, en este aspecto, entre la última etapa del gobierno de Perón y el nuevo gobierno militar, no resultó tan marcado como lo explica Puig.

El gobierno militar cambió, desde el punto de vista de la política exterior, la estrategia bilateral del anterior gobierno por una multilateral. Esta consistía en integrar los organismos financieros internacionales que se habían formado en el orden de posguerra: FMI, el Banco Mundial, etc. Se abandonó la impugnación del modelo económico internacional de Bretton Woods por la integración al mismo: éste es el hecho más importante de la política exterior de la Revolución Libertadora.

Ya con el FMI, se empezó a imponer una política liberal ortodoxa consistente en abrir aquellas economías que habían sido protegidas y permitir el libre desarrollo de las fuerzas del mercado. Similar rumbo se expresa en el ingreso al Banco Mundial.

Pero ésta no era la única dirección económica que mantenía el gobierno. La otra estaba dada por la CEPAL encabezada por Raúl Prebisch. Esta influencia se expresó en la relación con América Latina: este gobierno empezó a hablar de Mercado Regional y no sólo de unión aduanera, como lo hacía el peronismo, y esto se expresó en la participación en la fundación de la ALALC. Este organismo apuntó a una estrategia regional: en vez de sectorizar, abrió varios frentes simultáneamente y estableció una estrategia distinta.

Es necesario describir los aspectos políticos internos que se estaban desarrollando para entender el proceso posterior, como fue la división del radicalismo.

Existían varios sectores diferenciados: los intransigentes que eran encabezados por Balbín y Frondizi, los unionistas, cuyo hombre más caracterizado era Zavala Ortiz, y lo que se llamaba intransigencia nacional o sabattinismo. Estos dos últimos sectores mantenían una actitud de apoyo al gobierno militar. En cambio, en la intransigencia, existían dos lineamientos producto de dos liderazgos muy fuertes: por un lado, el de Balbín, y por el otro, el de Frondizi.

Frondizi percibió la necesidad de integrar paulatinamente el peronismo al sistema político: en un primer momento, normalizar institucionalmente al país y una vez cumplida esta etapa, levantar la proscripción.

En cambio, Balbín fue más proclive a pensar que la proscripción debía seguir, posición por la cual, empezó a acercarse más a los otros dos grupos (unionistas y sabattinistas).

En el radicalismo se produjo la división en dos partidos: la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), que seguirá a Frondizi, y la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) que seguirá a Balbín. Como dice Rouquié ambos partidos nacen claramente "***del combate en torno a la persona de Arturo Frondizi***" y el radicalismo intransigente "***se presenta claramente como el instrumento de este último en la lucha por el poder.***" [ROUQUIE, 1975, 51] Mientras tanto la UCRP quedó conformada por la Intransigencia de la Provincia de Buenos Aires, el unionismo y la Intransigencia Nacional de Córdoba**.** Con la exclusión del peronismo del juego político, *"los dos partidos radicales abarcaban toda la gama de las fuerzas electorales representativas de fines de la década del cincuenta y comienzos del sesenta."* [CAVAROZZI, 1988, 18] Esto ha llevado a muchos a sostener que el radicalismo, con su división:

> *(...) perdió la oportunidad histórica de convertirse en el gran partido argentino, en el momento en que estaban dadas las condiciones para que –una vez llegado al poder- obrara como conciliador de la antinomia peronismo-antiperonismo.* [GALLO, 1983, 182]

Esta división permitió a los militares convertirse en árbitros de la situación. Los golpes de Estado como la Revolución Libertadora, y el que se produjo en contra de Frondizi, tuvieron como características generales el objeto de reordenar una democracia débil, sin que exista una base popular. En ellas, las Fuerzas Armadas jugaron como mediadores de la situación, lo que cambió en los golpes del ´66 y el ´76, que pasaron de ese

rol a pretender reemplazar el sistema político. [CAVAROZZI, 1997] A esta situación, se sumó que:

(...) Ninguno de los partidos radicales se atrevió a desafiar frontalmente las proscripciones impuestas por las Fuerzas Armadas, con lo cual hubiesen contribuido a fundar un sistema verdaderamente democrático. [CAVAROZZI, 1988, 18]

El primer test, la convocatoria a la Constituyente de 1957, fue un proceso electoral importante. Desde el punto de vista electoral, lo que más interesa en este momento es la gran cantidad de votos en blanco, que Perón propugnaba (2.100.000 votos). El radicalismo iba fracturado: Frondizi, por un lado, con la UCRI (1.800.000 votos) y Balbín, los unionistas y los sabattinistas con la UCRP, por otro. Estos últimos serán los triunfadores (2.200.000 votos). La convención Reformadora solamente alcanzó a incorporar un artículo nuevo a la Constitución del '53, el 14 bis; el resto quedó igual debido al retiro de los convencionales del frondizismo, y luego el de los convencionales que formaban parte de la derecha -los partidos conservadores- que quitaron quórum, motivo por el cual no se pudo seguir sesionando.

Mientras, tanto Zavala se presentó como precandidato a Presidente por Unidad Radical con Ernesto Sanmartino para las elecciones de 1958 y perdió frente a la fórmula Balbín-Del Castillo. Algunos autores señalan el futuro Canciller en esos años desarrolló "*sus ideas sobre la democracia social... tomaba cada vez más distancia del liberalismo "gorila", compañero de ruta de la acción directa contra el despotismo.*" [GARCIA DEL SOLAR, 1995, 17]

5. Inserción y Desarrollo: el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)

El programa de la UCRI estaba contenido en el "*Mensaje a veinte millones de argentinos*". Donde para la política exterior se planteó "*el mantenimiento de una política internacional de defensa de la libertad, de la democracia y de la autodeterminación de los pueblos.*" Este programa fue "*tan electoral en sí mucho menos importante en comparación con la carta de Avellaneda*", como lo señala Rouquié. [ROUQUIE, 1975, 88] En este aspecto radicaba la diferencia entre ambos partidos radicales. En cambio la plataforma UCRP seguía con mayor precisión los lineamientos históricos del partido, como se ve a continuación:

Afianzamiento del prestigio internacional de la República, adoptando una firme posición democrática en materia de relaciones exteriores y dando fiel cumplimiento a los compromisos suscriptos. Decidida afirmación de la soberanía argentina sobre las Islas Malvinas y territorios antárticos, tendiente a su recuperación. Jurisdicción absoluta sobre el mar epicontinental. Política exterior inspirada en el pensamiento de Yrigoyen "Los hombres deben ser sagrados para los hombres y los pueblos para los pueblos." Lucha contra los pactos que llevan a la guerra. Concertación de convenios que garanticen la prohibición del empleo de armas nucleares. Sostenimiento del principio de igualdad jurídica de las naciones. Participación fraternal en la tarea de construir un mundo libre y democrático exento del temor, de la ignorancia y de la necesidad. [ALVAREZ GUERRERO, 1992, 144]

Esta plataforma y la de la UCRI poseen los mismo lineamientos básicos (las dos hacen hincapié en la defensa de la democracia, la libertad y el principio de no intervención) aunque con una mejor precisión en el caso del radicalismo del pueblo, y allí está la diferencia.

La segunda tiene elementos que la acercan más a los lineamientos históricos del partido, ya que se reivindica como continuadora de los principios yrigoyenianos, sigue rechazando los pactos de bloque y sostiene el principio de igualdad jurídica de las naciones. Pero también permanecen elementos del unionismo, como se observa en la cita anterior e incluso la novedad del reclamo de la cuestión de las islas Malvinas y los pactos contra la proliferación de armas nucleares tienen ese sesgo.

Dejamos para el final de este análisis aquellos puntos (obviados por la UCRI y tenidos en cuenta por el radicalismo del pueblo) vinculados con los aportes ideológicos hechos en la década de 1940. Creemos que el pragmatismo de Frondizi lo llevó a no ser muy profundo en sus propuestas; una manera de congraciarse con los grupos de poder, ya que él aparecía como más a la izquierda que el candidato del radicalismo del pueblo, Ricardo Balbín. Y aquí encontramos el comienzo de la adaptación del programa intransigente a las ideas desarrollistas. Éstos terminaron abandonando dicho programa, como lo muestra la *Declaración de Chascomús* (1960) con el definitivo abandono de las propuestas socializantes de fines de los cuarenta.

Para las elecciones de 1958, Frondizi realizó finalmente una alianza con Perón –él y su partido estaban proscriptos-. Y fue esa alianza la que le permitió a Frondizi llegar al gobierno, ganando por un margen bastante holgado de votos (4.100.000 votos). La UCRP repitió la cifra de la elección de constituyentes con alrededor de 2.6 millones de votos, y hubo 800 mil votos en blanco.

El frondizismo amalgamó una ideología compuesta por dos elementos: la integración y el desarrollo sustentados por un nacionalismo capitalista, inspirado en la teoría keynesiana y el modelo de desarrollo norteamericano.

Para nuestro tema, cuatro puntos de esta ideología del desarrollismo tuvieron impacto en su realización e hicieron la diferencia con el otro partido radical.

La primera de esas características es su carácter antiideológico, fundamentado en el realismo, la eficacia y la racionalidad, tres conceptos claves a la hora de entenderla. La segunda, la formación de un nacionalismo movilizador contra las fuerzas antinacionales (vinculadas al viejo modelo de inserción), que desaparecerían ante la unidad nacional promovida por el desarrollo. El tercer elemento fue un optimismo planetario, fomentado por la coexistencia pacífica entre los bloques y la presencia de líderes mundiales de la talla del Papa Juan XXIII y de Kennedy. El último elemento es un americanismo sin fronteras basado en la fascinación por el modelo norteamericano, en la necesidad de abandonar a Europa y en la búsqueda de una sociedad política con el Brasil. [ROUQUIE, 1975, 88]

No podemos entender el desarrollo de la política exterior frondizista sin ver los objetivos propuestos para el crecimiento económico:

La finalidad de la política económica será emplear mejor los recursos productivos como único medio valedero para obtener el más alto nivel de vida posible, en una comunidad política y económicamente soberana. [FRONDIZI, 1958, 75]

En el discurso del Presidente Frondizi encontramos dos áreas para la política exterior: una con el mundo en general y otra con América Latina. Las relaciones con el mundo ofrecen varios aspectos: reivindica la condición soberana y el principio de autodeterminación, ambos sostenidos en los Organismos Internacionales; ratifica la posición occidental de la Argentina pero además "*nos sentimos parte de la comunidad universal de los pueblos y sentimos como nuestras las luchas que se libran por la libertad y el progreso en el mundo*"; brega por la diversificación de nuestra producción, la ampliación de nuestros mercados y en contra de las restricciones a nuestro comercio internacional. [Ibidem, 81]

Dentro de estos lineamientos, para América Frondizi plantea: terminar con los conflictos limítrofes; propiciar acuerdos "*tan amplios como sea posible, tendientes a impulsar el desarrollo y la integración económica dentro de cada uno de los países*" [Ibidem, 81]; propicia una política común para la defensa frente a las restricciones impuestas por otras zonas, e impulsar la construcción del mercado común latinoamericano como instrumento para terminar con las desigualdades del continente.

El año 1959 fue de inflexión. La crisis económica no solo debilitó la situación social sino que también llevó a la ruptura de la tregua con el peronismo. A esta delicada

situación interna se le sumó un suceso regional de implicancia mundial: la revolución cubana, que hizo crecer la tendencia pretoriana de las Fuerzas Armadas. [246]

El caso cubano es el más significativo de la gestión, pues profundizó las relaciones con América Latina, y los Acuerdos de Uruguayaza con el Brasil (que establecieron un sistema de consulta entre los gobiernos) son un buen ejemplo de ello.

La relación con Estados Unidos tendió a reemplazar la alineación con esa nación impuesta por el régimen militar por un planteo más maduro y equilibrado. Contra èsta, atentaban dos factores: la precariedad política interna y las tensiones globales, principalmente la situación originada por la revolución cubana.

La llegada de los demócratas complejizó la relación con EE.UU., y Kennedy, ante la revolución cubana, planteó la necesidad de fortalecer la democracia y el cambio social en América Latina, propuesta que tomó forma con la Alianza para el Progreso. Es evidente que el reclamo latinoamericano de un Plan Marshall para la región que se remontaba al fin de la Segunda Guerra Mundial, debió esperar la llegada de la revolución socialista en Cuba para que el interés norteamericano se preocupara por ella.[247]

La propuesta fue formalizada en la reunión de Punta del Este de 1961. Hubo coincidencias generales, como la de promover el desarrollo, pero aparecieron discrepancias instrumentales, ya que era un plan asistencialista y no entendía la variada realidad latinoamericana. En la visión de Frondizi, sólo el desarrollo nacional alejaría al comunismo de la región; las ideas impulsadas por Washington no atacaban el fondo del problema.

Toda su política de acercamiento hacia Estados Unidos tuvo una clara orientación económica. Se encontró con escollos como el replanteo de la Alianza para el Progreso o el problema de Cuba, que eran analizados desde una perspectiva mucho más política. Tal vez la pregunta sea ¿con posibles el desarrollo y la inversión con una política autónoma? O para profundizar más aún ¿cuáles son sus márgenes? Es interesante la reflexión de Frondizi al respecto cuando, en su mensaje en las Naciones Unidas, sentenció:

El subdesarrollo económico es tan enemigo de la verdadera soberanía de un pueblo como los factores externos y políticos que la restringen o anulan. Ningún país atrasado es plenamente independiente. [FRONDIZI, 1961b, 15]

Las respuestas se deben encaminar hacia los usos de un pragmatismo entendido como la búsqueda de oportunidades y de nuestra capacidad de decisión para que sepamos explorar todas las posibilidades que se nos ofrecen.

Las causas de la caída responden a una combinación de factores internos y externos: el debilitamiento de los acuerdos con Perón, los constantes planteos militares, del

---

[246] La muerte de Stalin y el fin de la guerra de Corea en 1953 marca una nueva etapa en la Guerra Fría. Es la etapa que Halliday denomina de "*antagonismo oscilatorio*" (1953-1969) Y que se caracteriza por que las superpotencias: "*hicieron intentos para suavizar la confrontación y lograr acuerdos, para eliminar algunas tensiones internas de cada campo de la confrontación.*" [HALLIDAY, 1989, 26] Existió una mayor relación política y económica entre las superpotencias y sus bloques, que hacía suponer una larga distensión internacional. Pero en América Latina no se acompañó la distensión global. A partir del giro de la Revolución Cubana, se enrareció el clima de las relaciones subregionales con EE.UU. Las respuestas dadas desde el país del norte tenían dos facetas. Si bien se aceptaba el pedido de ayuda económica de los países de la región, a través de la Alianza para el Progreso, que era más retórica que real; la aplicación de la Doctrina de la Seguridad Nacional hacía que los ejércitos latinoamericanos fueran entrenados y instruidos desde la Escuela de las Américas para la represión interna. Esta segunda respuesta fue más real pero también más superficial, ya que no contemplaba los problemas de fondo.

[247] Esto fue una de las estrategias utilizadas por los Estados Unidos para evitar la expansión del comunismo; la otra estaba destinada a combatir los regímenes "populistas dependientes", tomó cuerpo dentro de la OEA y fue complementada con medidas unilaterales, como señalan Carella y Moneta

La idea básica de esta cruzada fue definida por el Secretario de Estado para Asuntos Latinoamericanos, Edwin Martin, en 1963, cuando afirma: "El fracaso de la democracia en cualquier Estado miembro del sistema interamericano es una cuestión que concierne a la comunidad entera y requiere posibles medidas colectivas (...) para asegurar a los pueblos de las Américas, dentro de sus fronteras, su propia libertad.[CARELLA y MONETA, 1974, 104]

triunfo el candidato peronista Framini y la posterior anulación de la elección[248], y la respuesta ante el caso cubano. Todos ellos produjeron la caída de Frondizi en 1962, quien fue reemplazado por el presidente provisional del Senado, José María Guido.

6. El primer alineamiento automático (1962-1963)

Durante esta gestión se produjo un enfrentamiento entre dos bandos del Ejército, conocidos como "*azules y colorados*". Los primeros eran profesionalistas y estaban encabezados por Onganía que era el Comandante en Jefe del Ejército; los segundos impulsaban políticas fuertemente antiperonistas. El triunfo de los primeros no garantizó el levantamiento de la proscripción del peronismo para las futuras elecciones de 1963.

La política exterior de este gobierno estuvo signada por la crisis de los misiles en Cuba. El gobierno abandonó la política de conciliación y equilibrio de Frondizi por la sujeción a la política de Estados Unidos en nombre de la solidaridad hemisférica.[249]

1 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. 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 sabattinismo, frente a la decisión del balbinismo, que declinó llevar nuevamente a su líder a una elección presidencial. ***[250]***

[248] Esto también afectó a Arturo Illia quien habiendo ganado la elección a gobernador de Córdoba, tampoco pudo asumir.

[249] 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. No hay que dejar de tener en cuenta en el análisis que los norteamericanos consideran al Caribe como su área de influencia inmediata.

[250] Zavala Ortiz intentó primero ser Vicepresidente de Illia y luego Ministro de Economía, pero finalmente fue designado Canciller de ese gobierno.

ARCHIVOS Y BIBLIOGRAFÍA

ARCHIVOS

1. Fuentes Primarias:

ARCHIVO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO. Secciones América del Norte, América latina, Europa y Organismos Multilaterales. Años 1963-1966.

FUNDACIÓN ARTURO ILLIA POR LA DEMOCRACIA Y LA PAZ. Sección Canciller Zavala Ortiz.

LYNDON B. JOHNSON LIBRARY AND MUSEUM dependiente del National Archives and Records Administration del Departamento de Estado.

MUSEO Y ARCHIVO HISTÓRICO DE LA UNIÓN CÍVICA RADICAL. Sección Gobierno de Arturo Illia (1963-1966).

2. Fuentes Secundarias:

2.1. Documentos Impresos

ÁLVAREZ GUERRERO, Osvaldo.
[1990] Las razones de la Libertad. Las plataformas de la U.C.R.. Buenos Aires, Lugar.

CONGRESO NACIONAL.
Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados. Años 1963-1966.
Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores. Años 1963-1966.

GIACOBONE, Carlos y GALLO, Edith.
[1989] Manual Bibliográfico sobre la Unión Cívica Radical. Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina.
[2004] Radicalismo, un siglo al servicio de la patria. Buenos Aires, Biblioteca, Archivo y Centro de Documentación Comité de la Provincia de Buenos Aires.

JUVENTUD RADICAL.
[1966] Posición del Movimiento de la Juventud Radical frente al proceso nacional. Buenos Aires, julio 1966.

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN
[1966] Reseña de actividades del gobierno nacional (desde el 1º de mayo de 1965 hasta el 30 de abril de 1966). Buenos Aires.

UNIÓN CIVÍCA RADICAL DEL PUEBLO.
[1963] Memoria del Comité Nacional de la... (Período 1961-1963). Buenos Aires, UCRP.
[1966] Memoria del Comité Nacional de la... (Período enero 1964-enero 1966). Buenos Aires, UCRP.
[1971] Memoria del Comité Nacional de la... (Período enero 1966-abril 1971). Buenos Aires, UCRP.

UNIÓN CIVÍCA RADICAL DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.
[1966] Resumen de dos años de política económica. Informativo de la U.C.R.P. de la Provincia de Buenos Aires. Buenos Aires, Año 1, N° 2,

UNIÓN CIVÍCA RADICAL
[1980] La Unión Cívica Radical Propone. Documentos y Resoluciones del Congreso Nacional de Economía. Buenos Aires, Ediciones U.C.R.
[1983?] Una causa Nacional. Buenos Aires, Ediciones U.C.R.

2.2. Publicaciones periódicas

Diarios: La Nación, La Prensa y Clarín, años 1963 a 1966.
Revistas: Confirmado, Extra y Primera Plana, años 1963 a 1966.

2.3. Entrevistas realizadas:

Al Prof. Ricardo Illia (Secretario Privado del Presidente Arturo Illia).
Al Dr. Edgardo S. Acuña (sobrino del Senador Ramón Edgardo Acuña, Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Honorable Senado de la Nación durante el período en cuestión).
Al Embajador Lucio García del Solar.
Al Embajador Hugo Gobbi.

BIBLIOGRAFIA

AA.VV.
[1985]. Historia del Siglo XX. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
[1987] Veinte años de historia política argentina. 1966-1986. Buenos Aires, s. ed.
[1999] Documentos para la Historia Argentina. Buenos Aires, Página/12.
[2000] La Argentina en el siglo XX. Buenos Aires, La Nación.
[2001] Grandes debates nacionales. Buenos Aires, Página/12.
[2005] Historia de los partidos políticos argentinos. Buenos Aires, Página/12.

ACUÑA, Carlos H.
[1995] La nueva matriz política argentina. Buenos Aires, Nueva Visión.

ACUÑA, Marcelo L.
[1984] De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 2 Vol.

AJA ESPIL, Jorge A.
[1996] "El antagonismo ideológico en América, 1962-1963" [En: JALABE, 1996, 175-189].

ALCONADA ARAMBURÚ, Carlos
[1983] La República Democrática, obra del radicalismo. Buenos Aires, Ediciones UCR.

ALEN LASCANO, Luis C.
[1951] Puerreydón, el mensajero de un destino. Prólogo G. del Mazo. Buenos Aires, Raigal.
[1959] Hispano-América en el pensamiento de Yrigoyen. Buenos Aires, Propulsión.
[1974] Yrigoyen y la Gran Guerra. Buenos Aires, Korrigan.
[1986] Yrigoyen, Sandino y el panamericanismo. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

ALFONSIN, Raúl
[1983] ¿Qué es el radicalismo? Buenos Aires, Sudamericana.

ALTAMIRANO, Carlos
[2001] Bajo el signo de las masas (1943-1973), Biblioteca del Pensamiento Argentino VI. Buenos Aires, Ariel.

ALVAREZ GUERRERO, Osvaldo
[1983] El radicalismo y la ética social. Yrigoyen y el krausismo. General Roca, de la Patagonia.
[1990] Las razones de la Libertad. Las plataformas de la U.C.R.. Buenos Aires, Lugar.

[1992] Las máscaras del poder (Lebensohn-Cooke). 2 Tomos. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

ALVEAR, Marcelo Torcuato de
[1940] "Argentina y Gran Bretaña" [En: Hechos e ideas. N° 37, Buenos Aires, Octubre de 1940].
[1941] "Reflexiones sobre la posición argentina frente al panorama mundial" [En: Hechos e ideas. N° 40, Buenos Aires, abril de 1941].

ALLISON, Grahan T.
[1988] La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

AMARAL, Samuel y PLOTKIN, Mariano
[1993] Perón del exilio al poder. Buenos Aires, Cántaro.

ANSALDI, Waldo y MORENO, José Luis
[1989] Estado y Sociedad en el pensamiento nacional. Buenos Aires, Cántaro.

ARON, Raymond
[1962] Guerra y Paz entre las Naciones. Madrid, Siglo XXI.

AROSTEGUI, Julio y OTROS (eds.)
[2001] El mundo contemporáneo: historia y problemas. Barcelona, Biblos-Crítica.

ASTIZ, Carlos
[1969] Latin American Internationals politics. Ambitions, capabilities and the National Interest of Mexico, Brazil and Argentine. Indiana, Notre Dame.

BALDINELLI, Elvio
[1997] La Argentina en el comercio mundial. Buenos Aires, Atlántida.

BAQUERO LAZCANO, Pedro
[1983] Arturo Illia: política internacional. Córdoba, J. P. Molina.

BARBE, Esther
[1995] Relaciones Internacionales. Madrid, Tecnos.

BARLETTI, Agustín
[1998] Arturo Umberto Illia. Rosario, Homo Sapiens.

BARRACLOUGH, Geoffrey
[1985] Introducción a la historia contemporánea. Madrid, Gredos.

BARTHES, Roland
[1971]. Elementos de Semiología. Buenos Aires, Alberto Corazón.

BASUALDO, Eduardo
[2004] La política económica de los primeros gobiernos peronistas. Buenos Aires, La Página.

BATALLA, Pablo y RIZZI, Fernando
[1990] Arturo Illia. Buenos Aires, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.

BERNAL MEZA, Raúl

[1989] “Los caminos de la autonomía desde la lectura de la obra de Juan Carlos Puig” [En: Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos. Año VII, N° 44-46, Caracas, Abril-Diciembre 1989, 236-240].

BETHELL, Leslie (Ed.)
[1997] Historia de América latina. 11. Economía y sociedad desde 1930. Barcelona, Crítica.
[2002] Historia de América latina. 15. El Cono Sur desde 1930. Barcelona, Crítica.

BIAGINI, Hugo (comp.)
[1989] Orígenes krausistas de la democracia argentina. El transfondo krausista. Buenos Aires, Legasa.

BISSO, Andrés
[2005] Acción Argentina: Un antifascismo nacional en tiempos de guerra mundial. Buenos Aires, Prometeo.

BOESENER, Demetrio
[1982] Relaciones internacionales de América Latina. México, Nueva Imagen.

BORÓN, Atilio
[1991] “Las desventuras del *realismo periférico*” [En: América Latina/Internacional. N° 29, Buenos Aires, Julio-Septiembre de 1991, 433-439].

BOUZAS, Roberto y RUSSELL, Roberto
[1989] Estados Unidos y la transición argentina. Buenos Aires, Legasa.

BOLOGNA, Alfredo Bruno
[1987] Teorías y propuestas de relaciones internacionales para los países del Sur. Rosario, CERIR, Serie Documentos de Trabajo N° 1.
[1989] “Los aportes de Juan Carlos Puig a las Relaciones Internacionales” [En: Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos. Año VII, N° 44-46, Caracas, Abril-Diciembre 1989, 251-258].
[1991] Dos modelos de inserción de Argentina en el mundo: las presidencias de Alfonsín y Menem. Rosario, CERIR, Serie 3, N° 2.
[1994] La política exterior del gobierno de Menem. Seguimiento y reflexiones al promediar su mandato. Rosario, CERIR.
[1998] La política exterior argentina 1994/1997. Rosario, CERIR.
[2001] La política exterior argentina 1998/2001. Rosario, CERIR.

BOWLES, Samuel y GINTIS, Hebert
[1988] La démocratie post-libéral. Essai critique sur le liberalisme et le marxisme. París, La Decuverte.

BUCHRUCKER, Cristian
[1987] Nacionalismo y peronismo. Buenos Aires, Sudamericana.

CAFIERO, Antonio
[1996] La política exterior peronista 1946-1955. El mito aislacionista. Buenos Aires, Corregidor.

CAILLET-BOIS, Ricardo
[1970] Cuestiones internacionales (1852-1966). Buenos Aires, EUDEBA.

CAMILIÓN, Oscar
[1999] Memorias políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Buenos Aires, Planeta.

CAMPANARIO, Sebastián
[2001] "Argentina y el FMI: relaciones peligrosas" [En: Clarín Económico, 11 de noviembre de 2001, 4-7].

CANTON, Darío
[1973] Elección y partidos políticos en la Argentina. Buenos Aires, Siglo XXI.

CARASALES, Julio César
[1997] De rivales a socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1997.

CARDOSO, Fernando Henrique y FALETTO, Enzo
[2003] Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica. Buenos Aires, Siglo XXI.

CARRETONI, Jorge
[1998] De Frondizi a Alfonsín: el BID, Yaciretá, la Constituyente. Buenos Aires, Catálogos.

CASTELLO, Antonio E.
[1987] La democracia inestable (1962-1966). Buenos Aires, La Bastilla.

CAVAROZZI, Marcelo
[1988] Peronismo y radicalismo: transiciones y perspectivas. Buenos Aires, Centro Editor América Latina.
[1996] El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina. Rosario, Homo Sapiens.
[1997] Autoritarismo y democracia en la Argentina (1955-1996). Buenos Aires, Ariel.

CIRIA, Alberto
[1983] Partidos y Poder en la Argentina moderna (1930-1946). Buenos Aires, Hyspamérica.

CISNEROS, Andrés
[1998] Política exterior argentina, 1989-1998. Historia de un éxito. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos.
[1999] Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CISNEROS, Andrés y PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos
[2002] Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

CLIFTON GOLDNEY, Adalberto A.
[1964]. Río Encuentro. Buenos Aires, Círculo Militar.

COCKCROFT, James D.
[2001] América latina y Estados Unidas. Historia y política país por país. México, Siglo XXI.

COLACRAI DE TREVISAN, Miriam
[1992] "Perspectivas teóricas en la bibliografía de política exterior argentina." [En: RUSSELL, (1992), 19-51].

CONIL PAZ, Alberto y FERRARI, Gustavo

[1971] Política Exterior Argentina, 1930-1962. Buenos Aires, Círculo Militar.

COTLER, Julio y FAGEN, Richard
[1974] Relaciones políticas entre América latina y Estados Unidos. Buenos Aires, Amorrortu.

CRESTO, Juan José.
[2001] Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior. Buenos Aires, Edivérn.

CHAUI, Marilena
[1989] Cultura y Democracia. Sao Paulo, Cortéz.

DAVIS, Harold Eugene y WILSON, Larman C. (ed.)
[1975] Latin American foreign policies, an analysis. Baltimore, s.e..

DE LA ARENAL, Celestino
[1984] Introducción a las relaciones internacionales. Madrid, Tecnos.

DE LA BALZE, Felipe A. M. y ROCA, Eduardo A.
[1997] Argentina y Estados Unidos. Fundamentos de una nueva alianza. Buenos Aires, CARI-ABRA.

DE LA GUARDIA, Ernesto
[1995] "La Argentina, las Naciones Unidas y el derecho del mar." [En: ORTIZ DE ROSAS, 1995, 493-521].

DE MASI, Oscar Andrés
[2001] Comunicación gubermamental. Buenos Aires, Paidós.

DE PRAT GAY, Gastón
[1967] Política Internacional del Grupo Latinoamericano. Buenos Aires, Alfredo Perrot.

DE PRIVITELLIO, Luciano y ROMERO, Luis Alberto
[2000] Grandes Discursos de la Historia Argentina. Buenos Aires, Aguilar.

DE RIZ, Liliana
[2000] La política en suspenso (1966-1976). Buenos Aires, Paidós.

DEL ÁGUILA, Rafael y MONTORO, Ricardo
[1984] El discurso político de la transición española. Madrid, CIS-S.XXI.

DEL MAZO, Gabriel
[1984] Yrigoyen: su pensamiento escrito. Buenos Aires, Pequén.

DEUTSCH, Karl W.
[1974] El análisis de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Paidós.

DEVOTO, Rubén
[1993] La comunidad europea y las exportaciones de la pampa argentina. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

DI TELLA, Torcuato
[1988] Sociología de los procesos políticos. Buenos Aires, Eudeba.
[1993] Historia de los partidos políticos en América latina. Siglo XX. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

DI TELLA, Torcuato y LUCHINI, Cristina
[1997] La sociedad y el Estado en el desarrollo de la Argentina moderna. Buenos Aires, Biblos.

DÍAZ, Alejandro
[1983] Ensayos sobre la historia económica argentina. Buenos Aires, Amorrortu.

DORFMAN, Adolfo
[1983] Cincuenta años de industrialización en la Argentina, 1930-1980. Desarrollos y perspectivas. Buenos Aires, Solar.

DOS SANTOS, Theotônio
[2003] La Teoría de la dependencia. Balance y perspectivas. Barcelona, Plaza y Janés.

DOUGHERTY, James E. y PFALZGRAFF, Robert L.
[1993] Teorías en pugna en las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

DREKONJA-KORNAT, Gerhard
[1993] "Autonomía redefinida: América latina en la década de los noventa" [En: Documentos ocasionales. N° 31, Bogotá, Julio-Septiembre de 1993, 19-21].

DUROSELLE, Jean-Batipste
[1991] Europa de 1815 a nuestros días, vida política y relaciones internacionales. Barcelona, Labor.
[1998] Todo Imperio perecerá. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

ESCUDÉ, Carlos
[1988] "El nacionalismo territorial argentino" [En: PERINA y RUSSELL, 1988, 241-262].
[1992] El realismo periférico. Buenos Aires, Planeta.
[1999a] Mercenarios del fin del milenio. Buenos Aires, Belgrano.
[1999b] Estado del mundo. Buenos Aires, Ariel.

FAZIO BENGOA, Hugo
[1999] El sur en el nuevo sistema mundial. Bogotá, Universidad de Colombia.

FERNÁNDEZ BRAVO, Álvaro
[1995] La invención de la Nación. Buenos Aires, Manantial.

FERRARI, Gustavo
[1981] Esquema de política exterior argentina. Buenos Aires, EUDEBA.

FERRER, Aldo
[1983] Economía internacional contemporánea. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
[1998a] El capitalismo argentino. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
[1998b] La economía argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

FERRERO, Roberto
[1982] Sabattini y la decadencia del yrigoyenismo. Buenos Aires, Mar Dulce.

FIGARI, Guillermo
[1985] "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista" [En: Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos. Año VII, N° 29-30, Caracas, Julio Diciembre 1985, 19-47].

[1991] Argentina y América Latina: conflictos e integración. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
[1993] Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. Buenos Aires, Biblos.
[1997] De Alfonsín a Menem. Política exterior y globalización. Buenos Aires, Memphis.
[2004] "Los vaivenes de la Política Exterior Argentina ¿Autonomía o dependencia? [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 13, Nº 26, Diciembre - Mayo de 2004, 99-117].

FINAN, John
[1975] "Argentina" [En: DAVIS y WILSON, 1975, 261-272].

FLORIT, Carlos
[1996] "Perfil internacional de un mundo en cambio" [En: JALABE, 1996, 141-163].

FRAGA, Rosendo
[2002] La política exterior argentina. A través de los Mensajes Presidenciales al Congreso (1854-2001). Buenos Aires, CARI/CEPE.

FRIGERIO, Rogelio
[1976] La integración regional, instrumento del monopolio. Buenos Aires, Crisol.
[1984] Desarrollo y subdesarrollo económico. Buenos Aires, Paidós.

FRONDIZI, Arturo
[1950] El tratado de Río de Janeiro. Buenos Aires, s. ed..
[1958a] Argentina y América latina. Buenos Aires, Imp. Of.
[1958b]"Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1959a] Petróleo y Nación. Buenos Aires, Transición.
[1959b] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1959c] Discursos en los Estados Unidos de Norteamérica pronunciados por el Sr. Presidente de la Nación... Buenos Aires, Imp. Of.
[1960a] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1960b] Mensaje dirigido por el presidente de la Nación al país com motivo de su viaje a Europa. Buenos Aires, Imp. Of.
[1961a] "Mensaje" (H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1961b] Paz, libertad y justicia para el mundo. Buenos Aires, Imp. Of.
[1961c] La Argentina ante los problemas mundiales. Buenos Aires, Imp. Of.
[1961d] Visita oficial del Presidente de la Nación a Canadá, India, Tailandia y Japón. Buenos Aires, Imp. Of.
[1962] La política Exterior Argentina. Buenos Aires, Transición.

GADDIS, John Lewis
[1996] Estrategias de la contención. Una evaluación crítica de la política de seguridad norteamericana de posguerra. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

GALASSO, Cristina
[1999] Las anécdotas de la Casa Rosada. Buenos Aires, Planeta.

GARCIA DEL SOLAR, Lucio
[1995a] "La Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, piedra fundamental de la estrategia para la recuperación de las Islas Malvinas" [En: ORTIZ DE ROZAS,1995, 139-160].
[1995b] Miguel Ángel Zavala Ortiz. Buenos Aires, CARI.

[1996] “La política exterior del gobierno de Arturo Illia, 1963-1966.” [En: JALABE, 1996, 191-203].

GARTON ASH, Timothy
[2000] Historia del presente. Ensayos, retrato y crónicas de la Europa de los noventa. Barcelona, Tusquet.

GEORGE, Alexander
[1969] “The ´Operational Code´: A Neglected Approach to tree Study of Political Leaders and Decision-Making” [En: International Studies Quarterly, Vol. 13, N° 2, Junio 1969].
[1991] La decisión presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

GERCHUNOFF, Pablo y LLACH, Lucas
[1998] El ciclo de la ilusión y el desencanto. Buenos Aires, Ariel.

GILBERT, Isidoro
[1994] El oro de Moscú. Historia secreta de la diplomacia, la economía y la inteligencia soviética en la Argentina. Buenos Aires, Planeta.

GIRBAL-BLACHA, Noemí, ZARRILLI, Gustavo y BALSA, Juan Javier
[2001] Estado, Sociedad y Economía en la Argentina. Quilmes, UNQui Ediciones.

GOMEZ, Alejandro
[1963]. Política de entrega. Buenos Aires, Peña Lillo.
[1991] Radicalismo y petróleo. Buenos Aires, Plus Ultra.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo
[1983] No intervención, autodeterminación y democracia en América latina. Buenos Aires, Siglo XXI.

GRINSPUN, Bernardo
[1973] Comercio exterior y liberación nacional. Buenos Aires, del autor.

HALPERÍN DONGHI, Tulio
[1983] La democracia de masas. Buenos Aires, Paidós.
[1987] El espejo de la Historia. Buenos Aires, Sudamericana.
[1995a] Argentina en el callejón. Buenos Aires, Ariel.
[1995b] La larga agonía de la argentina peronista. Buenos Aires, Ariel.

HALLIDAY, Fred
[1989] Génesis de la Segunda Guerra Fría. México D. F., FCE.
[2002] Las Relaciones Internacionales en un mundo en transformación. Madrid, Catarata.

HARTMAN, Frederick H.
[1989] Las relaciones internacionales. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

HECHEN, Santiago
[1969] “Argentina’s Foreign Policy and Development” [En: ASTIZ, 1969, 317-336].

HERMANN, Charles y Otros
[1987] New Directions in the Study of Foreign Policy. London, Harper Collins.

HOBSBAWM, Eric J.
[1995] El siglo XX. Barcelona, Crítica.
[1998a] Sobre la historia. Barcelona, Crítica.

[1998b] Entrevista sobre el siglo XXI. Barcelona, Crítica.

HOBSBAWM, Eric y Otros
[1993-4] "Agenda para una historia alternativa" [En: El cielo por asalto. Buenos Aires, Verano 1993/94, año III, N° 6, 17-35].

HOFFMAN, Stanley.

[1991] Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

HOLSTI, Ole

[1989] "Modelos de relaciones internacionales y política exterior" [En: Foro Internacional. Revista trimestral publicada por el Colegio de México. Vol. XXIX, N° 4, México D. F., Abril-Junio de 1989, 525-560].

HOLSTI, Ole y ROSENAU, James

[1979] "Vietman Consesus, and the Belief Systems of American Leaders" [En: World Politics, vol 31, October 1979, 1-56].
[1983] "U.S. Leadership in a Shrinking World: The Break of Consensus and the Emergence of Conflicting Belief Systems" [En: World Politics, vol 35, April 1983, 368-392].

HORA, Roy y TRIMBOLI, Javier
[1994] Pensar la Argentina. Buenos Aires, el cielo por asalto.

ILLIA, Arturo
[1963] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1964] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1965] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[1966] "Mensaje" [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imprenta Oficial].
[s.a.] Pensamiento y Acción. Córdoba, Justo Páez Molina.

ILLIA, Ricardo
[2001] Arturo Illia: su vida, principios y doctrina. Buenos Aires, Corregidor.

JAGUARIBE, Helio
[1973] Desarrollo económico y político. México D. F., Fondo de Cultura Económica.
[1974] Brasil: crisis y alternativas. Buenos Aires, Amorrortu.

JALABE, Silvia Ruth
[1996] La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

JAPAZ, Jorge
[1985] "Illia: el retorno del Radicalismo" [En: AA.VV., 1985, 225-252].

KANT, Immanuel
[1985] La paz perpetua. Madrid, Tecnos.

KEOHANE, Robert E.

[1989] Instituciones Internacionales y poder estatal. Ensayo sobre teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

KOBER, Stanley
[1990] "Idealpolitik" [En: Foreign Policy. N° 79, Washington, Verano de 1990, 3-24].

KOREMBLIT, Jorge
[1953] Luis Dellepiane y su pensamiento político. Buenos Aires, Raigal.

.KOREMBLIT, Jorge
[1953] Luis Dellepiane y su pensamiento político. Buenos Aires, Raigal.

KRASNER, Stephen D.
[2001] Soberanía, hipocresía organizada. Barcelona, Paidós.

KRAUSE, Karl, AHRENS, Enrique y TIBERGHEIN, Guillermo
[1988] Estudios y selección de textos. Montevideo, Fundación Prudencio Vázquez y Vega.

KUHN, Tomás
[1990] La estructura de la revoluciones científicas. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

LACOSTE, Pablo
[2003] La imagen del otro en las relaciones de la Argentina y Chile (1534-2000). Buenos Aires, Universidad de Santiago de Chile – Fondo de Cultura Económica.

LANUS, Juan A.
[1984] De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980. Buenos Aires, Hyspamérica.

LASAGNA, Marcelo
[1995] "De los elementos internos de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior" [En: Estudios Internacionales. Año XXVIII, N° 111, Santiago de Chile, Publicación del Insituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, Julio-Septiembre de 1995, 387-409].

LEBENSOHN, Moisés
[1953] Problemas del Radicalismo y El radicalismo frente a una definición vital. La Plata, Comisión de Homenaje.

LEFORT, Claude
[1979] Eléments d'un critique de la bureaucratie. Paris, Gallimard.
[1981] L' invention democratique. Paris, Fayard.
[1988] Las formas de la historia. Ensayos de Antropología política. México D. F., Fondo de Cultura Económica.

LOPEZ MORILLA, José
[1980] El krausismo español. Madrid, Fondo de Cultura Económica.
[1988] Racionalismo pragmático. El pensamiento de Francisco Giner de los Ríos. Madrid, Alianza.

LOPEZ OLACIREGUI, Martín
[1999] Historias argentinas. Buenos Aires, Biblos.

LLAIRO, Monserrat y SIEPE, Raimundo

[1997] Perón y las relaciones económicas con el este. 1946-1955. Buenos Aires, Editores de América Latina.

MARTINEZ, Gabriel
[1995] “La presencia argentina en la problemática económica de las Naciones Unidas.” [En: ORTIZ DE ROZAS, 1995, 355-378].

MAY, Ernest R.
[1974] “Un caso ilustrativo del enfoque de la política burocrática: las relaciones entre Estados Unidos y la Argentina en el período 1942-1947” [En: COTLER y FAGEN, 1974], 149-184.

MAZEI, Daniel H.
[1994] “Periodismo y política en los años ’60: Primera Plana y el Golpe militar de 1966” [En: Entrepasados. Revista de Historia. Año IV, N° 6, Buenos Aires, Principios de 1994], 27-42.

MENA, Carlos Eduardo
[1989] Toma de decisiones y política. Algunas aplicaciones a la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

MERCHENSKY, Marcos
[1979] Las corrientes ideológicas en la historia argentina. Buenos Aires, Crisol.

MILENKY, Edward S.
[1978]. Argentina’s Foreign Policies. Boulder, Westview Press.

MILLER, Carina J.
[2000] Influencia sin poder. El desafío argentino ante los foros internacionales. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

MILLINGTON, Thomas
[1964] “President Arturo Illia and the Argentine Military” [En: Journal of Inter-American Studies. Año 6, N° 3, July 1964, 405-424].

MIRANDA, Roberto
[1988] El análisis de la política exterior desde las perspectivas de las relaciones internacionales. Rosario, CERIR, Serie 3 N°1.
[1994] "Idealismo y paradoja. La política exterior argentina entre 1963 y 1973." [En: Aportes de PIA. Rosario, Investigación y Docencia].
[1994] "Los bordes del pragmatismo: la política exterior de Menem" [En: Relaciones Internacionales. N° 7, La Plata, Octubre de 1994, 101-111].
[2001] “El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina.” [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 10, Nº 21, Junio-Noviembre de 2001, 169-195].
[2003] “Políticas Exteriores de la Argentina entre la coherencia y el contexto” [En: Politikós, N° 1, Santa Fe, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Santa Fe, Diciembre 2003, 97-124].
[2005] “Sobre los fundamentos internacionales de la política argentina: teoría y realidad” [En: Invenio. Noviembre de 2005, 47-60

MONETA, Juan Carlos
[1988] “La política exterior del peronismo: 1973-1976” [En: PERINA y RUSSELL, 1988, 47-97].

MONIS BANDEIRA, Luíz Alberto

[2004] Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur. Buenos Aires, Norma.

MONTEVERDE, Mario
[1984] Historia del Radicalismo. Buenos Aires, Oriente.

MOSQUERA, Ricardo
[1951] Yrigoyen y el mundo nuevo. Buenos Aires, Raigal.

NEUSTADT, Richard y MAY, Ernest
[1986] Los usos de la historia en la toma de decisiones. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

O´ DONNEL, Guillermo
[1997] Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre el autoritarismo y la democracia. Buenos Aires, Paidós.

OLAVARRIA ARANGUREN, José y SCHELLHORN, María Teresa
1977-8] Un siglo de política exterior argentina. Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 4 Vol.

OLIVIERA LOPEZ, Ángel M.
[1992] Malvinas. La clave del enigma. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

ORTIZ, Eduardo
[2000] El estudio de las Relaciones Internacionales. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

ORTIZ DE ROZAS, Carlos
[1995] Contribuciones argentinas a las Naciones Unidas. Buenos Aires, Comisión Nacional para el 50° Aniversario de las Naciones Unidas.
[2001] "Hitos importantes en nuestra reivindicación." [En: Archivos del Presente. Revista Latinoamericana de temas internacionales. N° 27, Año 7, Buenos Aires. Fundación Sur,135-147]

PAGE, Joseph A.
[1984] Perón. Segunda Parte (1952-1974). Buenos Aires, Cículo de Lectores.

PARADISO, José
[1993] Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

PASSALACQUA, Eduardo
[1980] "La política argentina (1962-1976): los hechos" [En: Primera Historia Integral. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina].

PAZ, Hipólito
[1999] Memoria. Vida pública y privada de un argentino en el siglo XX. Buenos Aires, Planeta.

PEÑAS, Francisco Javier
"Liberalismo y relaciones internacionales: la tesis de la paz democrática y sus críticas" [En: Isegorías, Revista de filosofía moral y política, N° 16. Madrid, Mayo de 1997, 119-140].

PEREZ LLANA, Carlos
[1984] "Comentario al trabajo de Juan Carlos Puig" [En: PUIG, 1984, 70-75].

PEREIRA, Juan Carlos
[2003] Historia de las relaciones internacionales contemporáneas. Barcelona, Ariel.

PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto
[1988] Argentina en el Mundo (1973-1987). Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

PERÓN, Juan Domingo
[1983] Política y estrategia. No ataco, critico. Buenos Aires, Pleamar.
[2000] "Braden o Perón. 12 de febrero de 1946." [En: DE PRIVITELLIO y ROMERO, 2000, 276-87].

PEROSA, Hugo R.
[1989] Las relaciones argentino-soviéticas contemporáneas. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

PETRAS, James y Otros
[1974] Políticas de poder en América Latina. Buenos Aires, Pleamar.

PIESKE, Fernando Rubén
[1992] El viejo Illia. La Plata, Voces.

PIÑEIRO IÑIGUEZ, Carlos
[2003] Herejías periféricas. Raúl Prebisch, vigencia de su pensamiento. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

PLA, Alberto J.
[1971] América latina y Estados Unidos. De Monroe (1823) a Johnson (1965). Buenos Aires, Centro Editor de América latina.
[1974] "Nuevos Fracasos Radicales: división y presidencias (1955-1966)" [En: ROMERO, 1974, 249-278].

PODETTI, Mariana, QUES, María Elena y SAGOL, Cecilia
[1988] La palabra acorralada. La constitución discursiva del Peronismo renovador. Buenos Aires, FUCADE.

PORTANTIERO, Juan Carlos
[1977] "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973" [En: Revista Mexicana de Sociología. N° 2, 531-565].

POTASH, Robert
[2001] El ejército y la política en la Argentina. 1962-1973. Buenos Aires, Sudamericana.

POWASKI, Ronald E.
[2000] La guerra fría. Estados Unidos y la Unión Soviética, 1917-1991. Barcelona, Crítica

POWELL, Charles A., DYSON, James W. y PURKITT, Helen
[1987] "Opening the ´Black Box´: Cognitive Processing and Optimal Choice in Foreign Policy Decision Making" [En: HERMANN y Otros, 1987, 203-220].

PREBISCH, Raúl
[1983] "Cinco etapas de mi pensamiento económico" [En: El Trimestre Económico, Vol. L, N° 198, México D. F., abril-junio de 1983, 1077-1096].
[1986] La crisis del desarrollo argentino. Buenos Aires, El Ateneo.

PUIG, Juan Carlos

[1975] "Las tendencias profundas de la política exterior argentina." [En: Revista Argentina de Relaciones Internacionales. N° 1, Buenos Aires, 7-27].
[1983] Malvinas y el régimen internacional. Buenos Aires, Depalma.
[1984] América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[1988] "Política Internacional Argentina." [En: PERINA y RUSSELL, 1988], 19-45

RAPOPORT, Mario
[1984] "El factor político en las relaciones internacionales. ¿Política Internacional vs. Teoría de la dependencia? Un comentario." [En: Desarrollo Económico, v. 23, N° 92 (enero-marzo 1984), 617-29].
[1988] ¿Aliados o Neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. Buenos Aires, Eudeba.
[1990] "Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina." [En: COMITÉ INTERNACIONAL DE CIENCIAS HISTORICAS – COMITÉ ARGENTINO. Historiografía Argentina (1958-1988) Una evaluación crítica de la producción histórica argentina. Buenos Aires, CICH-CA, 1990, 563-574].
[1997] El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires, Eudeba.
[2000] Historia económica, política y social de la Argentina. Buenos Aires, Macchi.

RAPOPORT, Mario y SPIGUEL, Claudio
[1994] Estados Unidos y el Peronismo. La política norteamericana en la Argentina: 1949-1955. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[2003] "Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina." [En: SOMBRA SARAIVA, 2003, 169-235].

ROCK, David
[1989] Argentina 1516-1987. Desde la colonización hasta Alfonsín. Buenos Aires, Alianza Singular.
[1993] La argentina autoritaria. Buenos Aires, Ariel.

ROFMAN, Alejandro y ROMERO, Luis A.
[1997] Sistema socio-económico y estructura regional en la Argentina. Buenos Aires, Amorrortu.

ROJAS, Ricardo
[1951] Ensayo de crítica histórica sobre episodios de la política internacional argentina. Buenos Aires, Raigal.

ROMERO, José Luis
[1983] El drama de la democracia argentina. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
[1983] Las ideas políticas en la Argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
[1997] La crisis del Mundo Burgués. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

ROMERO, Luis Alberto
[1994] Breve Historia Contemporánea de Argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

ROMERO, Luis Alberto y Otros
[1974] El radicalismo. Buenos Aires, CEPE.

ROSECRANCE, Richard
[1987] La expansión del Estado comercial. Comercio y conquista en el mundo moderno. Madrid, Alianza.

ROUQUIE, Alain
[1975] Radicales y desarrollistas. Buenos Aires, Schapire.
[1984] Poder Militar y sociedad política en la Argentina. Buenos Aires, Emecé, 2 Vol.
[1985] ¿Cómo renacen las democracias? Buenos Aires, Emecé.

RUSSELL, Roberto
[1984] América Latina y la Guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos. Buenos Aires, Belgrano.
[1990] Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[1991] "El *neoidealismo periférico*": Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la posguerra fría." [En: América Latina/Internacional. N° 29, Buenos Aires, Julio-Septiembre de 1991, 440-445].
[1992] Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[1996] Sistemas de creencias y política exterior argentina. Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación.
[2001] "La política internacional (1945-1983)" [En: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta, 2001, 121-145].

RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel
[2001] "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur." [En: Post/Data, N° 7. Buenos Aires, Mayo de 2001, 71-92].
[2002] El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

SAAVEDRA, Marisol
[2004] La Argentina no alienada. Desde la tercera posición justicialista hasta el menemismo (1973-1991). Buenos Aires, Biblos.

SABSAY, Fernando
[2000]. Frondizi, Illia, Alfonsín. Buenos Aires, Ciudad Argentina.

SAÍTTA, Armando
[1996] Guía crítica de la historia contemporánea. México D. F., FCE.

SÁNCHEZ, Pedro
[1983] La presidencia de Illia. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

SCALABRINI ORTIZ, Raúl
[1981] La política británica en el Río de la Plata. Buenos Aires, Plus Ultra.

SIDICARO, Ricardo
[1995] La política mirada desde arriba. Buenos Aires, Sudamericana.

SIGAL, Silvia y VERÓN, Eliseo
[1988] Perón o muerte. Los fundamentos discursivos del fenómeno peronista. Buenos Aires, Hyspamérica.

SIMON, Hugh V. (Jr.)
[1997] Radicales y militares, 1955-1983. Desde una relación familiar al divorcio. Buenos Aires, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría.

SIMONOFF, Alejandro

[1989] "Illia: el imperio de la Ética. Un ensayo para el yrigoyenismo tardío." Presentado en el Concurso "Arturo Illia. Ensayos" organizado por la Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, mimeo.
[1996] La UCR y la política exterior: análisis de cien años de discurso radical. La Plata, IRI (Serie Tesis N° 2).
[1997] "Discursos e ideas sobre política exterior en el radicalismo argentino" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 7, Nº12, Diciembre-Mayo, 215-224].
[1999] Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata, IRI (Serie Libros, N° 3).
[2000] "Los actores políticos argentinos frente a la segunda guerra mundial " [En: Revista del CEID, Nº 2, Publicado por el Centro de Estudios e Investigación para el Desarrollo, Buenos Aires, 124-134].
[2003a] "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].
[2003b]"La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 12, Nº 25, Junio-Noviembre 2003, 129-148].
[2003c] "Convergencias periféricas: teoría escudeana y prácticas ditellianas." Presentado en las Terceras Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Mimeo, diciembre de 2003.

SLATER, Jerome
[1969] Intervention and Negotiation. The United States and the Dominican Revolution. Nueva York, Harper y Row.

SMULOVITZ, Catalina
[1991] "En búsqueda de la fórmula perdida: Argentina 1955-66" [En Desarrollo Económico, N° 121, Abril-Junio 1991, 13-124].

SNOW, Peter
[1975] El radicalismo argentino. Santiago de Chile, Francisco Aguirre.

SOLBERG, Carl E.
[1982] Petróleo y nacionalismo en la Argentina. Buenos Aires, Hyspamérica.

SOMBRA SARAIVA, José Flavio
[2003] Foreign Policy and polical regime. Brasilia, Instituto Brasileño de Relaciones Internacionales.

SORMAN, Guy
[1988] "Los liberales se han vuelto conservadores" [En: La Nación, 8 de mayo de 1988, 17].

SOTILLO, Reina
[1993] "Acción del gobierno del doctor Miguel Ángel Zavala Ortiz" [En: Pensamiento político. Buenos Aires, del autor, 1993, 51-56].

SOURROUIILLE, Juan V y Otros
[1985] Transnacionalización y política económica en la Argentina. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

SPROUT, Harold and SPROUT, Margaret
[1957] "Environmental factors in the study of international politics" [En: The Journal of Conflict Resolution, Volume 1, Issue 4 (Dec.), 309-328].

STEINERT, Marlis G.

[1998] “La decisión en materia de política extranjera: ensayo sobre la utilización de las teorías.” [En: DUROSELLE, 1998, 424-39].

TCHAT, César.
[1989] “Sabattinismo: identidad radical y oposición disruptiva” [En: Desarrollo Económico. N° 110, Julio-Septiembre 1989, 183-207].
[1991] Sabattini y el peronismo. Partidos políticos en Córdoba, 1943-1955. Buenos Aires, Sudamericana.
[1999] Amadeo Sabattini. La Nación y la Isla. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

THOMPSON, Edward P.
[1978] The poverty of theory and other essays. Londres, Merlin Press.

TOKATLIÁN, Juan Gabriel
[1996] “Pos-guerra fría y política exterior. De la autonomía relativa a la autonomía ambigua.” [En: Análisis Político. N° 28, Bogotá, 22-40].
[2003] “Un giro de 180 grados” [En: Debate, 28 de Marzo de 2003, 30-32].
[2004] Hacia una nueva estrategia internacional. El desafío del gobierno de Néstor Kirchner. Buenos Aires, Norma.

TOMASSINI, Luciano
[1991] La política internacional en un mundo posmoderno. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

TROIANI, Osiris
[1967] Dominicana: sólo para adultos. Buenos Aires, Jorge Álvarez.

TULCHIN, Joseph A.
[1990] La Argentina y los EE.UU.: Historia de una desconfianza. Buenos Aires, Planeta.

VACS, Aldo César
[1984] Los socios discretos. Buenos Aires, Sudamericana.

VARAS, Augusto
[1988] América Latina y la Unión Soviética: una nueva relación. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

VERONE, Mario Antonio
[1985] La caída de Illia. Buenos Aires, Coincidencias.

VILLEGAS, Abelardo
[1986] Reformismo y revolución en el pensamiento latinoamericano. México D. F., S.XXI.

WALKER, Stephen G.
[1977] “The Interface between Beliefs and Behavior: Henry Kissinger´s Operational Code and the Vietnam War” [En: The Journal of Conflict Resolution, Volume 21, Issue 1 (Mar), 129-168].
[1983] “The Motivational Foundations of Political Belief Systems: A Re Analysis of the Operational Code Construct” [En: International Studies Quarterly, Volume 27, Issue 2, Jun., 179-202].

WALT, Stephen
[1988] “Relaciones Internacionales, un mundo varias teorías”. Trad. Roberto Miranda, Rosario, Mimeo.

WHITAKER, A.

[1956] La Argentina y los Estados Unidos. Buenos Aires, Proceso.

WILHENEMY, Manfred.
[1987] La formación de la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
[1988] Política Internacional. Enfoques y realidades. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

YRIGOYEN, Hipólito
[1951] Pueblo y Gobierno. Buenos Aires, Raigal.

ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel.
[1967?] El gobierno constitucional y la unidad de América. Buenos Aires, s. ed..
[1976a] "La política Exterior Argentina, 1963-1966 (I)" [En: Revista Argentina de las Relaciones Internacionales. N° 4, Buenos Aires, 5-28].
[1976b]"La política Exterior Argentina, 1963-1966 (II)" [En: Revista Argentina de las Relaciones Internacionales. N° 5, Buenos Aires, 5-16].

ZINES, Dina A., NORTH, Robert C. y KOCH, Howard E.
[1961] “Capability Threat and the Outbreak of War” [En: James Rousenau (ed.) International Politics and Foreign Policy, New York, Free Press, 469-482].