

CAPÍTULO IV

EL BILATERALISMO PROFUNDIZADO (1930-1946)

**Lucía Esposto
Juan Pablo Zabala**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Como sostiene Lanús,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

La Ruptura del Consenso

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

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

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

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

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

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

Como sostiene Simonoff:

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

En palabras de Newton,

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

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

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

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

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

La Segunda Guerra Mundial y su influencia en nuestra política exterior

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las distintas posturas: rupturistas y neutralistas

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Las presiones hegemónicas: contradicciones dentro de la burocracia estadounidense

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

Complejidades de la toma de decisiones argentina

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

El ascenso de Perón al poder

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

Braden o Perón

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

