

CAPÍTULO VI

LA POLÍTICA EXTERIOR PERONISTA (1946-1955)

**Lucía Esposto
Juan Pablo Zabala**

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

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

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

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

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

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

Etapas de la política exterior peronista

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Intentando definir la Tercera Posición

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



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

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

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

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

El propio Perón lo aclara

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Las relaciones con Estados Unidos

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

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

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



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

A pesar de este primer desencuentro, debemos destacar que

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

Conferencia de Bogotá, 1948: creación de la OEA

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

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

A pesar de esta concepción, desde el gobierno argentino se le dio mucha importancia a la Conferencia y a la necesidad de crear una organización de este tipo. También se desconfiaba de un exceso de multilateralismo y de todo compromiso que implicaría enrolar al país en el conflicto bipolar y en conflictos ajenos al interés nacional argentino.

En las propias palabras de Perón,

nuestra política consiste en alcanzar convenios bilaterales con todos los países latinoamericanos, ofreciendo nosotros lo que tenemos. En este sentido nuestra política es lo que llamamos Sanmartiniana. Nosotros hemos consolidado nuestra independencia económica y queremos llevarla a América. (Perón, 1968: 57)

Aunque también hay que entender que, si bien en un principio fue por opción adoptar esta forma primitiva de comercio exterior, muchas veces esta medida de bilateralismo fue tomada por obligación y porque así lo dictaba la coyuntura económica interna y las circunstancias exteriores desfavorables para nuestro país, como la inconvertibilidad de la libra y el accionar estadounidense con el Plan Marshall.

La delegación argentina en Bogotá estuvo representada por el Canciller Bramuglia, quien comandaba la delegación, e integrada por 86 personas de renombre y prestigio, como el embajador Enrique Corominas, el presidente del Banco Central Orlando Maroglio y el Director del Departamento económico de la Cancillería Roberto Ares; también eran parte de la delegación miembros del poder legislativo, y de los ministerios de Guerra, Marina, Hacienda, Industria y Comercio, y Trabajo y previsión.

Cuando se observa la conformación de la delegación argentina ante la Conferencia y apreciamos los objetivos del gobierno en la misma, notamos que las cuestiones económicas ocupan un lugar central, aunque la Cancillería va a tomar el liderazgo con Bramuglia y Ares a la cabeza, por encima del ministerio de Hacienda.

Durante la prolongada ausencia del país del Canciller Bramuglia, se hizo cargo de Cancillería el ministro de Marina, almirante Fidel Anadón, quien era el informante del presidente Perón acerca de todo lo que pasaba en Cancillería. Mientras tanto, los asuntos corrientes eran llevados por el Director del Departamento de Relaciones Exteriores y hombre de confianza del canciller, el Dr. Pascual La Rosa quien hacía lo mismo con su jefe, “manteniéndolo al tanto de las intrigas, actividades conspirativas y relaciones secretas que se tejían a sus espaldas” (Bossoer, 2005: 147).

El contrapunto entre La Rosa y Anadón dentro de Cancillería, que se manifestaba en las actitudes ante la Conferencia, nos muestra en realidad aquella Argentina de rostro bifronte.

Aunque los dos coincidían en defender los principios de la “Tercera Posición” y la política de equidistancia entre ambos bloques, sus posturas y estilos eran tan contrapuestos como sus orígenes ideológicos. Estos dos



estilos se van a ver reflejados en las instrucciones que le otorga Cancillería a la delegación argentina ante la Conferencia.

La principal instrucción era que debía desecharse toda idea de “acción colectiva” violatoria del principio de no intervención. En cuanto a la organización del sistema, se propugnaba que el pacto debía ser estructurado de forma tal, que diera la impresión de que se estaba creando un súper Estado, que debía contener solamente normas jurídicas; las políticas y militares debían eliminarse; que la Unión Panamericana y el Consejo directivo no debían ejercer atribuciones militares ni políticas.

Esta instrucción fue impartida por el grupo de la primera línea burocrática que respondía al Canciller Bramuglia. Estas medidas no eran compartidas por el ministro de Marina y sus asesores, ya que no estaban de acuerdo con ninguna fórmula de supranacionalidad, por más que se hablara solamente de normas jurídicas.

En la cuestión que trataba sobre la solución pacífica de controversias y seguridad colectiva, la delegación tenía instrucciones de que

el Pacto debe contener solamente normas de carácter jurídico y acepta los artículos 5 al 9 del Proyecto del consejo Directivo de la Unión Panamericana con la expresa manifestación de que los mismos no tienen carácter político-militar. (Lanús, 1984: 140)

Porque para eso estaban las disposiciones del TIAR. También Argentina sostuvo la necesidad de organizar un amplio sistema de créditos a los países necesitados para que desarrollaran la economía agropecuaria e industrial en condiciones que preservaran su independencia y autodeterminación. Es por eso que, en los debates, la delegación volvió a pedir por la ayuda norteamericana a los países más pobres del hemisferio para reducir las desigualdades y evitar un estallido social, provocado por comunistas. “Hay que atacar la causa y no los efectos” decía Bramuglia, en alusión a este tema. Para resolver esta cuestión crediticia, el representante argentino Roberto Ares planteó la necesidad de crear una nueva institución bancaria para todo el continente. Además incluyó medidas de cooperación técnica, financiera y reglas sobre el transporte marítimo.

En el tratamiento de las cuestiones sociales, Argentina presentó la “Carta Interamericana de Garantías Sociales”, en la que se incluían los derechos del trabajador consagrados por el peronismo. Con este objetivo se crea la figura del agregado obrero, de gran importancia para la política exterior

peronista y para la divulgación de su política social y laboral en los países del continente.

Los agregados obreros ejercieron una gran influencia en los foros internacionales y en las embajadas donde tuvieron representación, aunque también presenciaron numerosos choques con los embajadores y diplomáticos de carrera, debido a que tenían diferente formación, intereses y concepción del mundo.

Al debatirse el nombre de la nueva organización, Bramuglia se opuso a la propuesta brasileña de “unión de las naciones Americanas”, sosteniendo que

hemos venido a Bogotá a conseguir un acuerdo de voluntades y no a crear una organización, una entidad cuyas partes se confundan con el todo. Como soy Canciller argentino, tengo que ajustarme a lo dispuesto por la Constitución de mi país. Allí dice que lo nacional debe tener preeminencia sobre lo internacional. (Ranaan Rein, 2005: 158)

Al realizar esta declaración, Bramuglia muestra una vez más, que se podía tener una conducta autónoma, sin caer en los extremos de la subordinación al hegemón o la confrontación estéril y obstruccionista en las conferencias internacionales, como constantes que se habían desarrollado a lo largo de la trayectoria de la política exterior de nuestro país.

Las relaciones con la Unión Soviética

Las relaciones diplomáticas entre Argentina y la Unión Soviética estuvieron interrumpidas por más de treinta años desde la Revolución Rusa de 1917. Ya durante el año 1945, cuando Perón era vicepresidente, hubo contactos informales entre negociadores de ambos países, a pesar de la campaña anti argentina que la Unión Soviética estaba llevando a cabo en el seno de la Conferencia de San Francisco para que nuestro país no ingresara al sistema de las Naciones Unidas, por considerar al régimen de Farrell y Perón como fascista.

Vale la pena recordar que esta imagen de Argentina coincidía con la propugnada por Estados Unidos poco antes de la Conferencia de San Francisco.

Los primeros encuentros entre representantes rusos y argentinos se realizaron gracias a la intermediación de los partidos comunistas de Brasil



y Uruguay, que apoyaban esa iniciativa, y que no coincidían con la visión negativa que tenían los comunistas argentinos del régimen peronista.

En poco tiempo, en lo que constituyó todo un gesto político y un desafío a Estados Unidos, se establecieron oficialmente las relaciones diplomáticas, consulares y comerciales entre Argentina y la Unión Soviética. Esta medida fue tomada con cierta alarma por Londres y Washington, ya que veían en la intromisión soviética en Latinoamérica una dura competencia comercial por esos mercados.

El Departamento de Estado norteamericano informaba a su embajador en Buenos Aires, Messersmith, que los soviéticos estaban dispuestos a vender en Argentina aeroplanos y aviones alemanes. A cambio, exigirían concesiones pesqueras en el Atlántico Sur y darían apoyo a la Causa argentina en Malvinas.

El Departamento de Estado, al decir de Rapoport,

volvía a repetir la contradicción en que se debatía la política norteamericana en la época de mayor vigencia del triángulo anglo-argentino-estadounidense: si el comercio con la Unión Soviética proveía dólares para importar desde Estados Unidos podía ser aceptado pero teniendo presente a su vez que constituía un elemento peligroso para el futuro, y con mayor razón aún que el comercio con gran Bretaña porque ahora se hallaban involucrados también motivos estratégicos e ideológicos. (Rapoport, 1997: 295)

El Kremlin designó embajador en Buenos Aires a un diplomático de experiencia, Mikhail Sergeiev, que llegó a nuestro país en agosto de 1946, proveniente de su estadía como embajador en Bélgica, demostrando así la Unión Soviética, la importancia y las reales intenciones de llevar a buen puerto las relaciones bilaterales con Argentina.

Por su parte, el gobierno argentino designó embajador en Moscú a Federico Cantoni, radical “bloquista” de San Juan y partidario del peronismo. Algunos interpretan que el nombramiento de Perón fue motivado por cuestiones electorales y para desembarazarse de un posible competidor populista.

Creemos que esta es una interpretación exagerada y que sobrevalora la figura de Cantoni, quién no podría extender su popularidad fuera de su provincia natal. El embajador Bravo, que va a suceder a Cantoni en la Unión Soviética sostuvo que el nombramiento fue un reconocimiento a la trayectoria del ex gobernador sanjuanino.

El nuevo embajador se interiorizó en las modalidades de la agricultura soviética y puso a disposición de los soviéticos técnicos argentinos para la resolución de los problemas agrícolas del país, como así mismo se envió a un grupo de especialistas argentinos para estudiar de forma detallada el funcionamiento de los dos tipos de granjas soviéticas: los koljos y los sovjos (García Del Solar, 1981: 758).

Durante más de dos años no se pudo avanzar nada en materia comercial a pesar de los intentos de ambos embajadores y de las promesas de ambos gobiernos. Se trabajó en la preparación de un tratado comercial, pero que los soviéticos rechazaron por el poco compromiso argentino y el carácter general del acuerdo.

Los soviéticos pretendían un tratado de largo plazo al que Perón y Bramuglia se oponían, sabiendo que los soviéticos lo iban a utilizar como propaganda política internacional para conseguir tratados similares en el resto de Latinoamérica.

En ese contexto de inicio de la Guerra Fría, Perón no estaba dispuesto a jugar la carta política soviética con un gran compromiso con Stalin, aunque sí debemos reconocer que utilizó estos coqueteos y acercamiento con la Unión Soviética para negociar en una posición de fuerza con los Estados Unidos y Gran Bretaña.

Como sostiene Aldo Vacs, “la guerra fría arreciaba durante esos años y la Argentina, fuertemente dependiente del bloque occidental a nivel económico, no podía arriesgar una ruptura con el mismo” (Vacs, 1987: 131).

Los primeros inconvenientes diplomáticos que tensionaron las relaciones con la Unión Soviética tuvieron que ver con el acercamiento de Argentina a Estados Unidos y al sistema interamericano, en ocasión de la ratificación del Acta de Chapultepec en septiembre de 1946, pero sobre todo a través de la creación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) en la Conferencia de Río de Janeiro de 1947, que ponía a nuestro país definitivamente en la órbita estadounidense.

Otros acontecimientos que preocuparon a los soviéticos fueron las actitudes de Argentina al recibir criminales de guerra nazis y la posición amistosa de Perón con la España de Franco, a partir del reconocimiento del gobierno español y el envío de un embajador argentino a Madrid sumado al viaje de Eva Perón hacia ese país.



A pesar de este malestar, la tranquilidad llegó al Kremlin cuando Argentina se mantuvo inalterable ante la presión estadounidense para que nuestro país rompiera relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, siguiendo el ejemplo de países latinoamericanos como Brasil y Chile.

Según Gilbert, el embajador Sergeiev anotó en sus memorias que en noviembre de 1947 el embajador estadounidense entregó un documento a Perón para que siguiera el ejemplo de Brasil y Chile, y que ese memorándum nunca fue contestado, porque no tenía que ver con los intereses propios argentinos (Gilbert, 1994: 136).

Para el embajador argentino en Moscú y para los miembros de la embajada no fue nada fácil la estadía en la Unión Soviética. No sólo no se lograron los objetivos de conseguir fomentar las relaciones bilaterales comerciales, sino que la vida en Moscú era muy difícil, por el frío, la falta de viviendas cómodas (las delegaciones diplomáticas, como gran parte de la población, habitaba en hoteles), por las ruinas y las huellas que había dejado la guerra.

Y a esto debemos sumarle la indiferencia diplomática de la que fue objeto Cantoni, así como las restricciones para circular por el territorio de la Unión Soviética y para dirigirse hacia Europa Occidental y, finalmente, todo tipo de trabas burocráticas. Estas duras condiciones hicieron que el embajador argentino Cantoni decidiera volver a Argentina para entrevistarse personalmente con Perón en octubre de 1947, para no volver nunca más a Moscú.

Frente a estos inconvenientes, el encargado de negocios argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, va a declarar que

todos los trámites que debemos realizar son lerdos, no por mala voluntad sino porque aquí la burocracia es enorme. Debe ser la administración burocrática más grande del mundo, aunque para llegar a esta conclusión es necesario haber vivido en la URSS. Con paciencia se consigue lo solicitado. (Gilbert; 1994; 138)

De acuerdo a la interpretación de Gilbert, podemos ver que esa declaración implicaba la solicitud de Bravo al gobierno argentino para quedarse en Moscú y reemplazar a su padre político, Cantoni, tal como sucedió y vamos a tratar más adelante.

La participación Argentina ante las Naciones Unidas¹

Previo a la convocatoria de la Conferencia de San Francisco que dio nacimiento a la Organización de las Naciones Unidas, las principales potencias se reunieron en Yalta, donde no sólo resolvieron lo referente al reparto de las potencias vencidas y el orden internacional de posguerra, sino también que trataron de consensuar a quién se invitaría a formar parte de las Naciones Unidas.

Luego de varias consideraciones y opiniones en disidencia entre Roosevelt, Stalin y Churchill, se va a plantear la cuestión de la invitación a Argentina a la nueva organización mundial, donde la Unión Soviética se va a oponer al ingreso argentino a la ONU, por considerar al régimen de Farrell y Perón como partidario de las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial. Por este desacuerdo Argentina no fue invitada a la Conferencia de San Francisco.

Pero finalmente, como consecuencia de la intención de la Unión Soviética para que se invite a formar parte de la ONU a Bielorrusia y Ucrania, que virtualmente perdieron su independencia en manos soviéticas, Estados Unidos y Gran Bretaña solicitan que también se invite a nuestro país, recordando que ya había cumplido con los compromisos interamericanos del Acta de Chapultepec.

La admisión argentina al nuevo organismo mundial se aprobó por una gran mayoría y sólo cuatro países votaron en contra de la misma. Estos fueron la URSS, Grecia, Checoslovaquia y Yugoslavia. Así es como nuestro país formó parte de los 51 miembros originarios de la ONU.

El gobierno argentino designó al embajador en Gran Bretaña Miguel Ángel Cárcano como presidente de la delegación argentina ante la Conferencia de San Francisco.

El primer tema donde nuestro país tuvo una participación destacada en el seno de la Conferencia fue en la cuestión del derecho a veto de las cinco grandes potencias en el Consejo de Seguridad de la Organización. Con respecto a esta temática, el embajador Cárcano dejó siempre en claro la postura de nuestro país contraria a la implementación del sistema privilegiado de veto que se le quería otorgar a las potencias vencedoras de la Segunda

1. Para este apartado seguimos el esquema general de la obra de Lanús



Guerra Mundial. La posición sostenida por Cárcano se argumentaba por la necesidad de respetar la igualdad jurídica de los Estados.

Si bien durante la Conferencia de San Francisco Argentina tuvo que contentarse con el hecho de ser aceptado como miembro originario, sin poder tener una participación activa, esto se va a revertir al poco tiempo, ya que siempre nuestro país va a tener durante el gobierno de Perón un perfil muy alto en los distintos temas de la ONU. En este sentido debemos mencionar la participación de la Delegación Argentina en el Consejo de Seguridad en el bienio de 1948 y 1949.

Tal vez el hecho que provocó que las tensiones latentes entre los vencedores de las potencias del Eje se manifestara en forma expresa y permanente en el escenario internacional dando comienzo a la Guerra Fría, fue la crisis de Berlín que se generó en el año 1947 y se extendió durante todo el año 1948. En este momento se encontraba la delegación argentina en la presidencia del Consejo de Seguridad, en reemplazo de la estadounidense que por ser parte en el conflicto no podía ejercer la presidencia.

En primera instancia, Perón no estaba de acuerdo con que Argentina aceptara la presidencia del Consejo, adoptando una postura más aislacionista, tal vez por miedo a comprometerse con un determinado marco internacional que pudiera coartar la libertad y los márgenes de maniobra a nivel mundial del gobierno argentino.

Pero finalmente, Perón terminó aceptando la presidencia argentina en el Consejo, aunque con dos condiciones; en primer lugar, que la presidencia se ejerciera únicamente para la crisis de Berlín, y no para el resto de los temas. Creemos que esto tal vez estuvo fundamentado en las presiones que recibía Perón del lobby árabe y judío por la cuestión de la creación del Estado de Israel.

La segunda condición estaba referida a que quien presida el Consejo de Seguridad sea el mismo Canciller argentino Juan Atilio Bramuglia y no el embajador argentino ante las Naciones Unidas, José Arce, debido a su fuerte carácter y a su concepción de ferviente anti comunista, demostrada en la propia Asamblea General de la ONU, al tener varios choques diplomáticos y personales con el embajador soviético Andrei Vishinski.

Como se sabe, la crisis de Berlín fue provocada por el sitio soviético de los barrios de Berlín Occidental, enclave estratégico de los países occidentales en la parte soviética de Alemania, debido a la reforma monetaria

exitosa que estos países realizaron en la parte occidental de la ocupación de Berlín. Los Estados Unidos idearon un sistema de suministro aéreo muy exitoso, durante los once meses que duró la crisis.

En lo que a nuestro país respecta, debemos mencionar la gran labor mediadora del canciller Bramuglia a lo largo de toda la crisis, proponiendo alternativas de solución pacífica al conflicto e instando al resto de los miembros no permanentes del Consejo a poner todas sus energías en la resolución del mismo.

Bramuglia instó a las potencias al diálogo y a resolver de forma tolerante y pacífica la crisis, solicitándole que otorguen toda la información que el Consejo les solicite. También intentó manejarse con moderación, sin juzgar ni acusar a ninguna de las partes, para no herir susceptibilidades y demostrar la imparcialidad y el compromiso de nuestro país con la paz mundial a través de la aplicación de la doctrina de la Tercera Posición.

A lo largo de su mediación Argentina demostró los principios tradicionales que siempre guiaron su política exterior, expresando la necesidad de lograr conformar un orden moral de acuerdo a los ideales de la Carta de la ONU. Demostró también el canciller argentino que los países de la periferia pueden tener un alto perfil en los organismos internacionales y ser muy efectivos en la mediación de los conflictos internacionales entre las grandes potencias.

Luego de esta participación, Bramuglia fue recibido en el aeropuerto en su vuelta a Argentina con todos los honores y por el propio presidente Perón, ya que su destacada labor logró en cierta forma revertir el aislamiento argentino en el escenario internacional.

Otro tema fundamental que le tocó resolver a nuestro país fue su posición ante uno de los temas más delicados y polémicos que incluso se debate hasta en la actualidad, como es la cuestión de la partición de Palestina y la creación del Estado de Israel en el año 1948. Con respecto a esta situación, se dejó entrever en la Delegación argentina una puja intraburocrática en el ministerio de Relaciones Exteriores argentino, por la confrontación entre Bramuglia y Arce. Ante esta tensión, Bramuglia optó por ponerle un control a Arce, quién se jactaba en público de sólo responderle a Perón y no hacerle caso al Canciller. Con ese objetivo, Bramuglia nombró como vice embajador ante la ONU a su amigo personal Enrique Corominas. Arce estaba a favor de la causa árabe, ya que era un declarado antisemita y anticomunista; y



Corominas simpatizaba con la ambición sionista de la creación de un hogar nacional judío en Palestina.

La posición argentina con respecto a la partición de Palestina, en tres regiones, donde una la iba a ocupar el Estado Palestino, otra el Estado judío y otra una jurisdicción internacional para la ciudad de Jerusalén fue de abstención, junto con México y Chile, en ocasión de la aprobación de la resolución de la ONU sobre el tema.

En el proceso de toma de decisiones de esta cuestión influyeron tanto los lobbies judíos como los árabes donde Perón, si bien en primera instancia estaba más cerca de la causa árabe, no pudo jugar esa carta por su acercamiento a los Estados Unidos. Esto demuestra los límites de la política independiente, por el peso de la comunidad judía y árabe en Buenos Aires, que tenían casi la misma cantidad de población en Argentina, pero sobre todo por la necesidad de despejar las dudas existentes entre los que lo sindicaban como un reconocido antisemita.

La justificación de la abstención se realizó como era costumbre defendiendo la doctrina de la Tercera Posición e intentando demostrar un carácter independiente en la política exterior argentina peronista. Debemos mencionar también que el reconocimiento formal del Estado de Israel en la Organización de las Naciones Unidas comenzó a realizarse el mismo año de su creación, pero Argentina lo hizo recién un año después, en 1949, una vez que las relaciones entre Argentina y Estados Unidos se hicieron más estrechas y que el Estado de Israel se convirtió en un hecho consumado.

Las relaciones con Europa occidental

Dentro de las relaciones de Argentina con países de Europa Occidental debemos destacar, además de los diferentes acuerdos comerciales bilaterales con varios estados, las relaciones de Argentina con su socio tradicional, Gran Bretaña, y con la España del General Franco.

Con respecto a las relaciones con Gran Bretaña en la primera etapa de la política exterior peronista debemos señalar tres acontecimientos fundamentales que daban la noción de continuidad de la relación especial con Inglaterra a través del “bilateralismo profundizado”. Estos tres temas, relacionados entre sí, son: el acuerdo Eddy-Miranda, la compra de los ferrocarriles británicos por parte del Estado argentino y finalmente el acuerdo Andes.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Argentina había acumulado su saldo favorable de la balanza comercial con Gran Bretaña en forma de libras esterlinas bloqueadas en el Banco de Inglaterra. Para el año 1946 esas libras bloqueadas conformaban un total de 112 millones a favor de Argentina, quien comenzó a presionar al gobierno británico para cobrarlas.

Producto de la crisis económica de posguerra Gran Bretaña se vio obligada a solicitar un crédito al Fondo Monetario Internacional y a retornar a la convertibilidad de la libra esterlina. Esta política fue un fracaso y provocó una gran escasez de dólares en el país insular. Esto obligó a Gran Bretaña a buscar salidas alternativas al pago en efectivo de sus saldos deudores.

El interés argentino de comprar los ferrocarriles británicos, debe ser enmarcado en el proceso de nacionalización de empresas y servicios extranjeros comenzado por Perón, que le dio a Gran Bretaña la gran posibilidad de saldar su deuda con Argentina.

En el mes de septiembre de 1946 se firmó el acuerdo entre el representante argentino Miguel Miranda y el encargado de la misión comercial británica Wilfred Eddy. A través de este convenio, se estableció la libre disponibilidad de las libras esterlinas obtenidas por ventas argentinas hacia Inglaterra. A su vez, los ingleses también se comprometieron a adquirir los saldos exportables del comercio de carnes argentino durante cuatro años. También se conversó la posibilidad de crear una empresa mixta de ferrocarriles entre Argentina y Gran Bretaña. Esta última cuestión suscitó varias críticas de la oposición y de la opinión pública argentina, ya que existía un consenso importante para la nacionalización total de los ferrocarriles (Rapoport, 2007: 338).

Las críticas externas al tratado tampoco se hicieron esperar y se transformaron en forma de presión estadounidense para suprimir las cláusulas del acuerdo Eddy-Miranda que trataban del uso exclusivo de las libras bloqueadas para pagos a Inglaterra, que según los norteamericanos “impedían que esas libras se usen en el comercio de Argentina y no pudieran convertirse a dólares” (Rapoport, 2007: 339).

La declaración unilateral inglesa en agosto de 1947, apoyada por Estados Unidos, de inconvertibilidad de la libra esterlina perjudicó a la economía argentina y modificó la forma de pago inglesa de sus deudas con Argentina, ya que para nuestro país era mejor pagar los ferrocarriles británicos con el excedente de las ventas de carne a Inglaterra y no con las libras que estaban



bloqueadas en el Banco de Inglaterra que sí eran convertibles y no sufrían devaluaciones de ningún tipo.

Finalmente, con el acuerdo Andes de febrero de 1948 se formalizó la compra definitiva de los ferrocarriles británicos por el Estado argentino. A pesar de que la nacionalización se había cumplido, como reclamaban, por ejemplo, los radicales, lo que ahora se ponía en tela de juicio era el alto precio pagado por la compra debido a la mala situación en la que se encontraban los ferrocarriles y el gasto grande que tenía que realizar el gobierno nacional para su arreglo y mantenimiento.

Igualmente la justificación del gobierno era coherente ya que sostenía que ahora podía realizar un control tarifario más adecuado y también se hacía hincapié en la gran cantidad de tierras que esas empresas ferroviarias inglesas poseían y que iban a pasar a ser usufructuadas por el gobierno con fines nacionales.

Es necesario señalar que este último acuerdo con Gran Bretaña reglamentó y aseguró por cinco años el intercambio comercial bilateral de carnes, cereales, diferentes derivados agrícolas por carbón, petróleo y otros bienes industriales de fabricación inglesa.

Como manifestamos al comienzo de este apartado, el acuerdo Andes es el principio del fin del denominado bilateralismo profundizado con Gran Bretaña. A partir de ese momento, y motivado por circunstancias internas como la escasez de dólares y la crisis económica, así como por cambios externos, con la caída definitiva del poderío británico a expensas del estadounidense, las relaciones bilaterales con Inglaterra se van a deteriorar desde el aspecto económico, político y sobre todo desde el diplomático, por los reclamos de soberanía argentina en las Islas Malvinas.

Por otra parte, las relaciones bilaterales con España también son dignas de destacarse en este periodo, donde tienen un gran auge, aunque van a decaer hacia 1949, como consecuencia del pragmatismo negociador de Perón y su necesidad de acercamiento a Estados Unidos y sus posiciones internacionales.

Las relaciones entre Argentina y España involucraron distintos aspectos: culturales, económicos, ideológicos y de política exterior. Por cuestiones del objeto de este trabajo, sólo vamos a desarrollar este último aspecto pero sin olvidar los demás factores.

El general Franco llegó al poder luego de la Guerra Civil española entre 1936 y 1939, gracias a la ayuda de Hitler y Mussolini, con los cuáles existían ciertas afinidades ideológicas. A pesar de haberse mantenido neutral durante la Segunda Guerra Mundial, España quedó muy desprestigiada en la posguerra y aislada diplomática y económicamente del resto de Europa Occidental. Fue boicoteada por los vencedores en la guerra, al aplicársele sanciones económicas y al negarle el ingreso a las Naciones Unidas y a los beneficios del Plan Marshall.

La política de Perón hacia España fue totalmente amistosa y conciliatoria, defendiendo el ingreso de España a las Naciones Unidas, a través del embajador Arce, quién le manifestaba a las potencias la obligación de la carta de la ONU que estaban incumpliendo al entrometerse en los asuntos internos del estado español.

Esta política se confirma también con la visita de Eva Perón y la ayuda económica enviada por el gobierno a través de su viaje. Por último, es necesario destacar el protocolo Perón-Franco que establecía sendos intercambios bilaterales de productos.

Los motivos de esta política de Perón los podemos encontrar en la afinidad ideológica con el General Franco, con quien compartía un anticomunismo militante. También podemos mencionar la identificación con el régimen de Franco, en cuánto al aislamiento que sufría y que nuestro país también había sufrido apenas un año atrás.

Todos estos factores no podríamos entenderlos de forma aislada sino los agrupamos y enmarcamos dentro de la doctrina de la Tercera Posición de Perón.

A través de su pragmatismo y visión profética del escenario internacional, en el cual vislumbraba una tercera gran conflagración entre capitalistas y comunistas, jugaba la carta de la autonomía política, separándose de la postura norteamericana en el caso español y al mismo tiempo se acercaba en el sistema interamericano, con la firme convicción que tarde o temprano Estados Unidos iba a reconocer la importancia estratégica de España en su lucha mundial contra el nuevo enemigo: la Unión Soviética de Stalin. Finalmente el tiempo y las nuevas circunstancias confirmaron las creencias del líder argentino.

Para entender esto, podemos mencionar hechos simultáneos que se estaban dando en este sentido. Mientras Eva Perón estaba en España entablando



relaciones amistosas con Franco, Argentina se estaba acercando a los Estados Unidos uniéndose al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca que se creó en la conferencia de Río de Janeiro. Por otro lado, mientras se firmaba el Protocolo comercial entre Perón y Franco, Argentina estaba firmaba la Carta de la Organización de los Estado Americanos.

1949-1955: segunda etapa. La crisis económica y los cambios de política exterior peronista

La política mantenida por Perón pronto encontraría sus límites ante los cambios en la coyuntura internacional y en la nacional. Si bien estos cambios se fueron produciendo paulatinamente y debemos entenderlos como parte de un proceso, podemos realizar un esquemático corte temporal para subrayar lo que se podría considerar como el paso a otra etapa en la política exterior del gobierno peronista.

Tomaremos como comienzo de esta nueva etapa el año 1949, año en el que empieza a asomarse la crisis económica y en el que se producen varias modificaciones en el gabinete de gobierno, especialmente en el ministerio de Economía y en la Cancillería, con su consecuente cambio en la política económica y exterior del gobierno argentino.

Hacia el segundo gobierno de Perón

La reforma política más importante que se logra con la nueva Constitución de 1949 consistió en el levantamiento de la prohibición de la reelección consecutiva del Presidente de la Nación. Una vez conseguido, se inició rápidamente la campaña para la reelección de Perón. En un primer momento se consideró la posibilidad de postular a Evita para la presidencia, bajo la llamativa fórmula Perón-Perón. Sin embargo, los grupos militares rechazaron de cuajo esta opción, por lo que terminó por consagrarse la fórmula Perón-Quijano².

2. Ahora bien, es posible que un levantamiento militar en estos momentos no hubiera puesto en peligro el poder de Perón. Por eso, hay que tener en cuenta la posibilidad de que la candidatura de Evita no fuera defendida por el propio Presidente. En verdad la propuesta era llevada adelante por la rama feminista del partido y por la CGT, quienes consideraban que la primera dama les daría una importante base institucional desde la cual operar. Sin embargo, Perón pudo haber considerado que su esposa no le aportaba nada nuevo a su

En un proceso eleccionario en el que no faltó la censura a la oposición (no se les permitió el acceso a los medios de comunicación), la victoria del peronismo fue arrolladora: la fórmula Perón-Quijano se quedó con el 62,5% de los votos, mientras que Balbín-Frondizi sólo se hicieron con el 31,8%. El 4 de junio de 1952, Perón asumió su segundo mandato. La victoria de las urnas le otorgó al gobierno mayor legitimidad y al partido más poder, intensificándose de esta manera la radicalización política nacional. Mientras tanto, las bases de gobierno se iban deteriorando a medida que la crisis económica se hacía más evidente, por lo que se aumentaron las movilizaciones populares, la agitación y la represión.

La muerte de Evita el 26 de junio de 1952 agravó la crisis política. Con ella se fue la fuerza tras la movilización popular y el consenso. Desde entonces, el gobierno peronista apareció “como una máquina burocrática que carecía del atractivo político de los primeros años y mostraba los vicios asociados con un poder demasiado seguro de sí mismo” (Torre y Riz, 1986: 233).

Rápidamente la situación se volvió inestable. Para 1953, las denuncias sobre el aumento de la calidad de vida y los problemas con el abastecimiento de la carne llevaron a la investigación sobre corrupción en el seno del gobierno. Fue notorio el escándalo de Juan Duarte, hermano predilecto de Evita y a la sazón secretario privado del Presidente. Con la muerte de su hermana, Duarte quedó desprotegido y pronto la información sobre sus negociados saldría a la luz, llevándolo sospechosamente al suicidio.

En un intento por recuperar la iniciativa política, la CGT organizó un acto de apoyo al Presidente en Plaza de Mayo. Sin embargo, el acto terminó dramáticamente cuando, durante el discurso de Perón, comandos opositores hicieron estallar varias bombas que provocaron la muerte de siete personas y numerosos heridos. La respuesta no se hizo esperar y, alentados por Perón, grupos peronistas incendiaron el tradicional Jockey Club y las principales sedes de los partidos opositores. El gobierno aumentó las medidas represivas y encarceló a reconocidos líderes opositores y del *establishment*, así como censuró a las agencias de noticias norteamericanas.

construcción de poder y que por lo tanto no era necesaria en la vicepresidencia (Page (a); 289-291).



Ahora bien, este clima no podía sostenerse prolongadamente, y el intento de recomponer relaciones con Estados Unidos llevó al gobierno a proponer una “conciliación política”. Ésta era simplemente una tregua política para disipar tensiones. Pero los interlocutores más importantes, los radicales, se mostraron reacios a dialogar en los términos peronistas (Rapoport, 2007: 372-373).

La crisis económica y la redefinición de prioridades

La economía peronista y el Primer Plan Quinquenal

La llegada del peronismo al gobierno argentino significó la victoria del modelo de sustitución de importaciones basado en la expansión mercado-internista, a través de la redistribución del ingreso y de la protección del Estado. Las bases de poder de este nuevo gobierno eran, además, diametralmente distintas a las del anterior régimen. El peronismo no se sustentaba en la oligarquía del “modelo agroexportador”, sino en las fuerzas económicas de la industrialización. Estas fuerzas se expandieron gracias a las reformas económicas y sociales, impactando profundamente en lo político, económico y social, y así transformando notablemente al país (Rapoport y Spiguel, 2003: 190-191).

La política económica del peronismo, de corte nacionalista y estatizante, fue delineada en el Primer Plan Quinquenal (para los años de 1947 a 1951). En el mismo, se planteaba la transformación de la estructura económica y social a través de la industrialización para ser una nación económicamente libre³; el rescate de la deuda externa pública y privada así como la nacionalización de los servicios públicos, para reducir la vulnerabilidad externa;

3. El proceso de sustitución de importaciones se concentró en la producción metalmeccánica y textil, con empresas pequeñas y medianas de capital nacional, y baja inversión de capital y tecnología, que abastecían totalmente el consumo doméstico. Esto se veía favorecido por el régimen de cambios, la política crediticia a las industrias y la restricción a las importaciones. El peronismo eligió una política industrial diversificada (no buscó favorecer a industrias específicas), teniendo por resultado una producción manufacturera muy costosa, ineficiente en cuanto escala y con pocas posibilidades de competir internacionalmente.

Gracias a esta política industrial, la ocupación aumentó de tal manera que, hacia fines de la década de los cuarenta, el país se encontraba prácticamente en pleno empleo. Esto se

la redistribución la riqueza y la elevación de la calidad de vida de la población a través de planes de salud, vivienda y educación, para ser una nación socialmente justa; el mantenimiento de una política independiente de los organismos internacionales de crédito; la autonomía de las fluctuaciones de la balanza de pagos por medio de una política mercadointernista y del aprovechamiento de la fluidez del sistema bancario; y el financiamiento del programa por medio de las ganancias surgidas de los beneficiosos términos de intercambio que tenía el país (Rapoport, 2007: 335).

Este tipo de política iba en clara consonancia con las tendencias mundiales, que consideraba a la industrialización como una política para el desarrollo a largo plazo. Además, las condiciones tanto internas como externas del país estaban dadas para que dicha política fuera implementada exitosamente. Argentina disponía de un importante fondo de reservas internacionales acumulado durante la guerra, cuando no se podían importar bienes y la demanda y precios de los productos agropecuarios era alta. Sin embargo, estas divisas no se encontraban disponibles porque la gran mayoría, al ser créditos contra Gran Bretaña, estaban bloqueadas en Londres, sin la posibilidad de ser convertidas en dólares o cualquier otra moneda de cambio.

La situación mundial de posguerra había ubicado a Argentina en una posición extraordinariamente favorable como proveedora de alimentos. Los términos de intercambio del país se encontraron en lo que sería el punto más alto del siglo. Y el gobierno pudo hacerse manos de estos beneficios gracias a la nacionalización del comercio exterior (Gerchunoff y Llach, 204).

Por otra parte, el gobierno de Perón había creado en 1946 el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), bajo la órbita del Banco

debió no solamente a la expansión de la industria manufacturera intensiva en mano de obra, sino también al aumento del empleo público.

Como señalan Pablo Gerchunoff y Lucas Llach, se pueden señalar ciertos defectos en la política industrial del primer período: los límites de escala por el reducido mercado interno; las consecuencias al rechazo de las inversiones extranjeras; la falta de atención en la productividad; y la escasa sustitución de importaciones en ramas básicas como la industria petrolera o la química. Asimismo, sostienen los autores, la política industrial se basó en la transferencia intersectorial del ingreso, posible gracias a una coyuntura internacional excepcionalmente favorable para la Argentina. Los altos precios agrícola-ganaderos internacionales eran aprovechados por el gobierno para financiar su política expansionista (Gerchunoff y Llach, 187-188).



Central, que monopolizó la compra y venta de granos. El IAPI compraba cereales y oleaginosas a precios establecidos por el Estado y, luego de establecer lo correspondiente para el consumo doméstico, vendía los saldos exportables. Se constituyó así en una de las principales fuentes de recursos del país, sosteniendo las nacionalizaciones y la política de expansión de los servicios públicos.

La industrialización se basó en el desarrollo de una industria productora de bienes de consumo, sin el avance en el desarrollo de industrias de base y materias primas. Por lo tanto, el proceso de sustitución de importaciones implicaba el crecimiento de las importaciones de insumos y maquinarias, aumentando la dependencia del país de los ciclos económicos. A esto debe sumársele que el proceso dependía de los recursos de las exportaciones agrícolas, que generará gran inestabilidad con la inversión de los términos de intercambio. Cuando la coyuntura cambie, entonces, esta estructura va a tambalear, ya que la industria argentina no se podía sostener por sí sola (Rapoport, 2007: 389-392).

Las causas de la crisis

Así es como la etapa de auge económico llegó a su techo en 1948 y el año 1949 sería el comienzo del fin de la llamada “etapa clásica” del peronismo. Se considera que la crisis económica de 1949-1952 constituyó un punto de inflexión, no sólo de la política expansionista de Perón, sino de toda su concepción. A partir de entonces, el peronismo debió reconfigurar su estrategia de inserción internacional.

Dentro de los numerosos factores que empujaron la crisis económica argentina, debemos destacar, en primer lugar, el cambio en la hasta entonces favorable coyuntura internacional: los términos de intercambio pasaron a ser negativos. Cayeron los precios de las exportaciones argentinas, especialmente las agrícolas, una de las principales fuentes de recursos de la política redistributiva. Para 1949, los términos de intercambio disminuyeron un 12% respecto al año anterior, lo que debe considerarse como una simple vuelta a la normalidad de términos de intercambio declinantes.

Además, la inflación de los países del norte generó una tremenda pérdida de poder adquisitivo de las divisas acumuladas por Latinoamérica. La fuerte reducción de las divisas disponibles debido a la importante disminución del las exportaciones, sumada a la subida de precios de los bienes que el país

importaba, implicó la necesidad de reducir las importaciones. Pero esto significaría la alteración de la producción industrial local que, como remarcaríamos, dependía de muchos insumos del exterior. Esta situación demuestra la debilidad de la estructura productiva creada por el peronismo, que se basaba en los beneficios de una coyuntura extraordinaria.

En segundo lugar, uno de los factores externos más relevantes para explicar la crisis fue la discriminación del Plan Marshall a las exportaciones argentinas, cerrándole el mercado europeo. Ya hacia 1948 Argentina esperaba recomponer su nivel de exportaciones a través de su inclusión en el plan. Una parte del abastecimiento a Europa que éste suponía se consideraba que iba a ser proporcionada por Latinoamérica por medio de compras de la “Administración de Cooperación Económica” (ECA).

Para Carlos Escudé, esta política fue intencionalmente discriminatoria con Argentina para detener su comercio de exportación con Europa, como parte del boicot económico con el que Estados Unidos sometió al país en la posguerra (Escudé, 1996: 80). Por otro lado, Rapoport afirma que no sólo Argentina no fue incluida dentro de este sistema, sino que toda Latinoamérica quedó fuera del plan. Estados Unidos, por cuestiones competitivas, no lo quiso –de esta manera se aseguraba su propia producción, fuertemente subvencionada, en el mercado europeo– (Rapoport, 2007: 362).

En tercer lugar, la expansión crediticia comenzaba a moderarse, afectando aún más a la situación de la industria. Como intento para controlar la inflación, el gobierno argentino intentó restringir la concesión de créditos así como elevar las tasas de interés a las que el Banco Central prestaba a la banca privada. Además, Perón optó por cambiar su equipo económico, que pasó a estar compuesto por Alfredo Gómez Morales en el Banco Central, Ramón Cereijo en el Consejo Económico Nacional (desplazando a Miguel Miranda) y como ministro de Hacienda, y Roberto Ares como ministro de Economía.

Aún así, estos cambios no lograron estabilizar la situación y es que para muchos peronistas, la inflación era una poderosa manera de distribuir el ingreso. Mientras se aumentaran los sueldos reales de los trabajadores, la inflación no afectaba a las bases del gobierno. Sin embargo, para 1951 la inflación superó la tasa de aumento salarial y, con ella, comenzaron las huelgas. La armonía entre trabajadores y empleadores que propugnaba Perón se fue resquebrajando paulatinamente (Gerchunoff y Llach, 206-7).



En cuarto lugar, al no capitalizarse el sector agrícola se profundizaron tendencias que se remontaban a la década del treinta, con una importante disminución del área cultivada y de la producción de granos. La exportación disminuía a medida que crecía la demanda interna y se desalentaba a los productores con la transferencia de recursos a favor de la industria y el congelamiento de los arrendamientos.

A esto debemos agregarle las graves sequías que se produjeron entre los años 1949 y 1952. La producción agrícola se redujo tanto, que llegó a cosecharse menos de la mitad de la superficie cultivada. Por el lado de la producción ganadera, la sequía destruyó los pastoreos naturales y los alfalfares.

Por último, la balanza de pagos era evidenciaba de la crisis instalada. Por un lado, había una fuerte caída de las reservas, producto de los gastos en equipos para acelerar la industrialización, las nacionalizaciones y el rescate de la deuda externa. Por el otro, por el brusco descenso de las exportaciones y la recuperación del nivel de importaciones, la balanza comercial comenzó a ser deficitaria. De un saldo global positivo de 894,4 millones de dólares a fines de los cuarenta, se pasó a un saldo negativo de 490,9 millones de dólares en 1952.

Cambios en la orientación económica: el Segundo Plan Quinquenal.

En 1952 se abre una nueva etapa de la política económica peronista que será, como veremos luego, el impulso para modificaciones igualmente importantes en la política exterior del país. La crisis llevó al gobierno a repensar los postulados del primer plan quinquenal y a redefinir su política agropecuaria.

El problema estructural que sufría la Argentina requería, principalmente, de dos políticas: incentivar las exportaciones y alentar la producción de insumos industriales. Como afirman Gerchunoff y Llach, lo primero se intentó hacer a través de la reorientación del IAPI; pero lo segundo, la producción local de acero y petróleo, resultaba mucho más complicado de lograr —se requería de fuertes inversiones e importaciones de bienes de capital, muy costosas para el momento crítico en el que se vivía—. Ante la crítica de aquellos que consideran como una “oportunidad perdida” la posibilidad de utilizar las divisas acumuladas durante la guerra para hacer estas inversiones, los autores recuerdan que la mayoría de las reservas eran

divisas inconvertibles, bloqueadas en Londres e imposibles de ser usadas para este tipo de compras (Gerchunoff y Llach, 222).

Con el lanzamiento del Plan de estabilización de 1952, Perón hizo un llamado a la austeridad. Eran políticas de corto y mediano plazo para contener la crisis⁴. Pero pensando más hacia el largo plazo, el gobierno abrió paso al Segundo Plan Quinquenal en 1953. Con él, se marcaba una evolución de las ideas del gobierno en lo que se refiere a la orientación de las inversiones. Se disminuyeron los fondos para las inversiones sociales y en defensa, para incentivar la producción de materias primas, bienes de capital, energía y comunicaciones, así como el transporte. Pero esta estrategia requería de fondos que la Argentina no disponía, a tal punto que, para sostener la política de estabilización pública, hubo una importante caída de la inversión pública. Por ello, el gobierno buscó incentivar la inversión extranjera para continuar con el desarrollo económico.

Por otra parte, el segundo plan quinquenal estableció como objetivos el aumento de la productividad agrícola-ganadera, así como un fuerte incentivo a las exportaciones. Se otorgó, entonces, un tipo de cambio más beneficioso a los exportadores y se aumentaron los productos negociables en el mercado libre.

La implementación del plan implicó un gran esfuerzo de financiación del Estado, con recursos provenientes fundamentalmente de endeudamiento público así como del IAPI. Pero también buscaría el Estado que el capital privado tuviera un papel en la recuperación económica, especialmente la inversión extranjera. Se abrió también la posibilidad de la participación

4. Se creó la Comisión Nacional de Precios y salarios, con lo que se controlaron los precios, limitaron los aumentos salariales y se prolongaron los convenios colectivos de trabajo. Se trató de controlar el déficit y contener la inflación, mediante la restricción del consumo, el fomento del ahorro y el aumento de la productividad. Rápidamente se controló la inflación y se disminuyó la deuda pública.

Por otro lado, el gobierno buscó aumentar la productividad del agro, se subsidiaron las exportaciones cuando cayeron los precios internacionales, se realizaron controles de cambio para permitir la importación de bienes necesarios para la producción agrícola, así como controles de precios. Se llevó a cabo una reorientación de la política del IAPI para asignar créditos y subsidios al sector agropecuario. Con la política de subsidios se buscaba evitar una suba de precios en el mercado interno. Además, el Estado realizó cuantiosas inversiones para la innovación, la investigación y la sanidad animal. Como consecuencia de estas nuevas políticas, la producción agrícola se recuperó notablemente, aumentando el nivel de las exportaciones.



extranjera en los servicios públicos, contradiciendo el polémico artículo 40 de la Constitución Nacional⁵.

Finalmente, junto con la necesidad de aumentar la producción, se incentivó el incremento de la productividad del trabajo y de Capital. Esto podría ser logrado tanto con un aumento de la inversión como con cambios en la organización de las empresas y la búsqueda de mayor eficiencia. Dado que una ampliación diversificada de la inversión para incrementar el producto por empleado estaba considerablemente limitada, el gobierno buscó concientizar a la población respecto a las prácticas laborales. Por ello, se llevó a cabo el congreso de la Productividad y el Bienestar Social, en el que participaban los principales empresarios junto con los sindicatos nucleados en la CGT. La intransigencia de esta última respecto al terreno ganado con el peronismo llevó a que las resoluciones fueran poco sustantivas.

La Ley de inversiones extranjeras de 1953

Fue la escasez de divisas lo que inspiró la aprobación de la Ley N°14.222, de inversiones extranjeras. Con ella, se estableció un régimen integral de

5. El artículo N° 40 de la Constitución Nacional decía textualmente:

“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo, dentro de un orden económico conforme a los principios de la justicia social. El Estado, mediante una ley, podrá intervenir en la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguardia de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución. Salvo la importación y exportación, que estarán a cargo del Estado, de acuerdo con las limitaciones y el régimen que se determine por ley, toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada, siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios.

Los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias.

Los servicios públicos pertenecen originariamente al Estado, y bajo ningún concepto podrán ser enajenados o concedidos para su explotación. Los que se hallaran en poder de particulares serán transferidos al Estado, mediante compra o expropiación con indemnización previa, cuando una ley nacional lo determine.

El precio por la expropiación de empresas concesionarias de servicios públicos será el del costo de origen de los bienes afectados a la explotación, menos las sumas que se hubieren amortizado durante el lapso cumplido desde el otorgamiento de la concesión y los excedentes sobre una ganancia razonable que serán considerados también como reintegración del capital invertido”.

inversiones extranjeras, estableciendo el tipo de radicación y los sectores que debían ser beneficiados.

Con la nueva Ley, se aseguraba a los capitales extranjeros un trato similar al de los nacionales. Se priorizaba la inversión en aquellas actividades que pudieran contribuir al desarrollo económico y a resolver los problemas de la balanza de pagos, en particular la mecanización agrícola y la producción doméstica de insumos hasta entonces importados. Asimismo, se alentaba la inversión con métodos de producción modernos, eficientes, en buen estado de conservación.

Entre los beneficios otorgados, la Ley disponía la posibilidad de transferir las utilidades líquidas de la inversión a partir del segundo año de la radicación, hasta un 8% anual del capital registrado. Además, permitía la repatriación de capitales luego de diez años de radicación en cinco o diez cuotas anuales. El Poder Ejecutivo, por su parte, estaba habilitado a otorgar beneficios adicionales, como la exención de los derechos aduaneros o incluso podía declarar a la empresa de “interés nacional”.

En este nuevo marco, se aprobó la instalación de fábricas de Fiat, Deutz, Fahr y Hanomag, para la producción de tractores. La empresa Kaiser, gracias a las gestiones de Milton Eisenhower, instaló una fábrica de automotores que significó la mayor inversión extranjera realizada hasta 1955 –año en que dejó de regir la ley 14.222–. Con todo, las inversiones extranjeras no llegaron ni a la mitad de las efectuadas en 1930 (Rapoport, 2007: 397-398).

La política petrolera

La filosofía del primer peronismo, autárquica y fuertemente nacionalista, descartaba cualquier tipo de relación entre YPF y una compañía extranjera. Pero esta postura chocaba con el objetivo de aumentar la producción doméstica de insumos esenciales para la industrialización, como lo era el petróleo. Argentina no disponía de la capacidad para invertir en la exploración y extracción de petróleo en su propio suelo. YPF no podía reponer y menos aumentar los equipos de perforación, por lo que la producción de combustibles no acompañaba la expansión industrial argentina, llegando a un déficit de combustibles de un 50% en 1953.

Luego de arduas negociaciones con distintas empresas, la Argentina firmó un contrato de explotación petrolera con la California Argentina de Petróleo –propiedad de la Standard Oil de California– que debía ser aproba-



do por el Congreso de la Nación. Se le otorgaba a la empresa los derechos para explotar por cuarenta años 50.000 km² de la provincia de Santa Cruz, construir y usar con exclusividad los caminos, aeropuertos y embarcaderos que le fueran necesarios.

Evidentemente, este convenio contradecía lo dispuesto por el artículo 40 de la Constitución Nacional, y fue duramente criticado por la oposición y también dentro del oficialismo. La oposición se unió bajo el mando del nacionalismo, remarcando la hipocresía de un gobierno que había defendido energéticamente la independencia económica y atacado fuertemente el imperialismo. Pero Perón era un pragmático que sabía dejar la ideología de lado cuando las circunstancias lo requerían.

Sin embargo, el convenio fracasó. La propia filosofía económica fue apropiada también por la oposición, y el proyecto nunca llegó a ser debatido por las Cámaras del Congreso. Pero, para entonces, los problemas económicos no eran lo primero en la agenda, la crisis política se avecinaba y, con ella, el fin de una época.

Los Estados Unidos y el comienzo de una “correcta amistad”

Una de las principales características de la política exterior del gobierno de Perón es su “pendularidad”. Según Rapoport

La política exterior del gobierno peronista osciló así entre la confrontación nacionalista y el pragmatismo negociador, aspectos que estuvieron presentes de manera permanente, aunque el predominio de uno u otro, en los diversos periodos, reflejó los alcances del programa reformista del gobierno, la variación de su fuerza interna y los cambios de los márgenes que le brindaba el escenario internacional y latinoamericano. (Rapoport, 2007: 378)

La crisis económica y las limitaciones del modelo económico peronista, el quiebre del esquema triangular Argentina-Estados Unidos-Gran Bretaña por la inconvertibilidad de la libra esterlina, así como los cambios de las corrientes comerciales mundiales, llevaron a Argentina a la necesidad de mejorar las relaciones con Estados Unidos y, con ello, a pasar de un nacionalismo antinorteamericano al “pragmatismo negociador”. Por otro lado, el agravamiento de la Guerra Fría llevó a los norteamericanos a intentar incorporar a Argentina al sistema interamericano para, de esta manera, re-

forzarlo. Además, la cercana finalización del Plan Marshall y la recuperación de Europa hacían más atractivos los mercados latinoamericanos.

Este importante cambio explica porqué no podemos afirmar, como lo hizo Juan Carlos Puig, que todo el gobierno peronista siguiera una política de “autonomía heterodoxa” (Puig, 1984: 29-32). En este sentido, Roberto Miranda considera que es a partir de 1950 en que Argentina convierte su inserción en “anémica”. Esto sería así debido a la inconsistencia de la política exterior ante los cambios externos, las políticas autonomizantes, cuando las había, eran meramente reaccionarias (Miranda: 179-182).

Así las cosas, en agosto de 1949 el canciller Bramuglia presenta su renuncia y es reemplazado por Hipólito Jesús Paz al frente de la Cancillería Argentina. Fue después de una fuerte discusión con el entonces embajador ante los Estados Unidos, Jerónimo Remorino, que Bramuglia decidió abandonar su puesto. Pero, más allá de cuestiones personales, el cambio venía a significar la intención del gobierno de buscar una nueva política de inserción internacional. En este sentido se entiende las instrucciones que el general Perón dio al flamante Canciller:

ha llegado el momento de apaciguar [...] y atenuar nuestra posición beligerante que por razones políticas tuvimos que tomar con Estados Unidos. Vamos a comenzar ahora una etapa [...] para la búsqueda de un entendimiento sobre la base, por supuesto, de contemplar los intereses recíprocos y preservar el mutuo respeto. (Paz: 62)

Remorino lo sucedería en esta tarea a partir de junio de 1951, momento en el que Paz toma el puesto de Remorino en la embajada en Washington.

El préstamo del Eximbank

El 19 de febrero de 1950, el Secretario asistente de Asuntos Interamericanos del gobierno de Estados Unidos, Edward Miller, llegó a Argentina para entrevistarse con el presidente Perón. Ayudaba el hecho de que Miller fuera amigo personal del Canciller Paz. En esta misión, Miller buscaba un compromiso de parte del gobierno argentino para ratificar el TIAR, a la vez que sugirió la posibilidad de concertar un tratado de amistad, navegación y comercio para dar mayor seguridad a las inversiones norteamericanas en el país.

Gracias a este primer acercamiento, un mes más tarde partía hacia Estados Unidos una misión argentina dirigida por el ministro Cereijo. Durante



las distintas negociaciones, el gobierno norteamericano se concentró en el pedido de medidas que facilitarían el desempeño de las empresas estadounidenses en el país. A cambio, Estados Unidos autorizaría un préstamo del Eximbank para dar aire a la ahogada economía argentina.

Tal era la necesidad de crédito por parte de la Argentina que Perón pronto olvidó sus propias declaraciones nacionalistas: “me cortaré las manos antes de firmar cualquier cosa que signifique un préstamo a mi país”, había dicho en un momento. En cambio, rápidamente se otorgaron, entre otras cosas, concesiones a los frigoríficos norteamericanos y a las operaciones de las petroleras del mismo país. En consecuencia, en el mes de mayo se comprometió el Eximbank a otorgarle a la Argentina un crédito para el pago de sus obligaciones comerciales, por el monto de 125 millones de dólares. Pero siete meses tardaría en firmarse el contrato, en lo que se supone una estrategia norteamericana para presionar a la Argentina a seguirle en la Guerra de Corea y a ratificar el TIAR.

Más allá de la importancia del crédito conseguido para aliviar la situación nacional, las misiones Miller y Cereijo aumentaron el flujo de importaciones norteamericanas en el país. En una época en que las visitas de funcionarios de alto nivel significaban un importante paso a la mejora de las relaciones, se marcó el comienzo de un breve período de entendimiento entre ambos países (Rapoport, 2007: 386-387).

La guerra de Corea y la ratificación del TIAR

El 25 de junio de 1950, los ejércitos norcoreanos traspasan el paralelo 38° e irrumpen en Corea del Sur⁶. Para Argentina, este conflicto significó

6. Inmediatamente, el presidente de Corea del Sur, Syngman Rhee, pide asistencia al presidente Truman y éste ordena la intervención de sus tropas en el conflicto. Para los Estados Unidos, el avance de las tropas norcoreanas significaría el fin del régimen prooccidental de Rhee, y el paso a manos soviéticas de un territorio estratégico.

Un día después, las tropas norcoreanas entraban a Seúl. El 27 de junio, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas declara agresor a Corea del Norte e invita a sus miembros a apoyar al país invadido. El 7 de julio, el Consejo de Seguridad pidió a los estados miembros que dispusieran tropas bajo el mando de Estados Unidos para defender Corea del Sur. Unos meses más tarde, bajo el comando de Douglas MacArthur, esas mismas tropas recuperarían el sur ocupado y avanzarían sobre el territorio surcoreano. Esto agrava la crisis ya que en noviembre avanzarán unidades de voluntarios chinos. Con la contraofensiva comunista retroceden las tropas norteamericanas y el frente se estabiliza en el paralelo 38°.

mayor presión por parte de los Estados Unidos para definir no solamente su participación en las operaciones bélicas colectivas, sino frente al propio conflicto Este-Oeste. Así es que, cuando el Consejo de Seguridad definía el envío de tropas a defender el gobierno de Rhee, el embajador argentino en Washington Jerónimo Remorino manifestó al Secretario de Estado norteamericano el total apoyo argentino a la decisión de Estados Unidos.

Archibaldo Lanús (Lanús, 1984: 77-84) habla de tres momentos en la definición de Argentina respecto al conflicto de las dos Coreas. El primer momento fue cuando debió responder el país ante la solicitud de asistencia por parte del Secretario General de Naciones Unidas. Respecto a si se debían enviar tropas o no, el Canciller Paz estaba a favor de cooperar con los Estados Unidos. Y el propio Perón pareció estar de acuerdo con el envío de un contingente de voluntarios argentinos. Entonces, en Cancillería se conformó una comisión que anunciaría al país y a Naciones Unidas, la decisión de enviar tropas a la guerra.

Sin embargo, en la noche entre el 17 y el 18 de julio de 1950, Perón decidió dar marcha atrás. Probablemente fue el cálculo del costo político que tendría el envío de tropas, y en época de elecciones, lo que llevó a Perón a dar la espalda al Consejo de Seguridad (Paradiso, 1993: 553). Anunciaría, en la ciudad de Rosario, que “ni una gota de sangre de jóvenes argentinos sería derramada en Corea” y, diría también: “tomaré la actitud que quiera el pueblo y ninguna otra”. De los países latinoamericanos, sólo Colombia participaría en el conflicto con fuerzas militares.

El descontento de la opinión pública, las manifestaciones y la oposición dentro de las propias filas del oficialismo, explican el repentino cambio de decisión de Perón. Además, las fuerzas armadas no apoyaban el envío de tropas ya que se consideraba que debía continuarse primero con el equipamiento del ejército. En un momento en que recrudecían las agitaciones y la represión, darle un motivo de confrontación a la oposición era un lujo que el gobierno no podía darse. La audaz iniciativa de Paz no tenía el mínimo consenso interno para poder ser llevada adelante.

Aún así, como señal de su solidaridad estratégica, el 28 de junio de 1950, el Congreso argentino ratifica el TIAR. Esta decisión no sólo fue por las presiones de Estados Unidos, de hecho, se retrasó la ratificación hasta la obtención del crédito del Eximbank, en una clara muestra de *linkage* por parte del peronismo. Asimismo, la ratificación respondió a la creencia de



Perón de que la guerra de Corea llevaría a una Tercera Guerra Mundial y la Argentina no debía quedarse fuera del mercado norteamericano.

El segundo momento fue ante el voto en Naciones Unidas de la Resolución Unión Pro Paz, en el momento en que Mac Arthur se disponía avanzar sobre Corea del Norte. Para evitar el veto soviético, se envió un proyecto de Resolución a la Asamblea General para definir si se autorizaba o no el avance sobre el paralelo 38°. Mientras las tropas de Mao avanzaban sobre territorio coreano, la Asamblea General de Naciones Unidas debatía la posibilidad de que, ante una irresolución del Consejo de Seguridad por falta de acuerdo de sus miembros, cuando hubiese un peligro inminente a la seguridad internacional, sea ella misma la que tome cartas en el asunto.

En este debate, Argentina se oponía al articulado que establecía que cada Estado miembro debía tener contingentes militares a disposición de Naciones Unidas para el pronto destacamento. También rechazaba la creación de una comisión de medidas colectivas con capacidad de establecer medidas para mantener la paz y seguridad internacionales, con el uso de la fuerza inclusive. Por lo tanto, Argentina se abstuvo en la votación, que fue finalmente aprobada por 52 votos a favor.

Finalmente, el tercer momento fue en la reunión de consulta de la OEA en 1951. La Cancillería asistió a la reunión con la estrategia de mantener estrictamente la postura independiente mostrada en la votación de “Unión pro paz”, evitando cualquier tipo de compromiso militar. Sólo un hecho específico en territorio americano podía significar la toma de una decisión militar por parte de Argentina. Así es que, mientras que Estados Unidos quería presentar un frente hemisférico unido contra el comunismo en todo el mundo, Argentina no quería salir de lo estipulado en el TIAR.

Sin embargo, pronto las noticias en Corea dejarían sin efecto lo discutido en Washington. Truman decidió remover a Mac Arthur, quien insistía con avanzar sobre China, y apoyó la firma de un armisticio el 1 de junio de 1951, el Tratado de Paz entraría en vigor dos años más tarde. Aún así, luego de la reunión de Ministros, las relaciones entre Argentina y Estados Unidos volvieron a enfriarse.

La cuestión de los derechos civiles

La situación política del país se fue deteriorando vertiginosamente, a medida que se perdía el consenso político. La actividad de los opositores

estaba fuertemente restringida y la prensa constantemente censurada, especialmente la norteamericana. Uno de los ejemplos más claros de esta situación lo constituyó la clausura y posterior expropiación, a principios de 1951, del diario *La Prensa*, uno de los más tradicionales e influyentes periódicos de Capital Federal. Este accionar provocó una ola de indignación en la prensa norteamericana, que tuvo claros ecos en el Departamento de Estado.

Tanto el diario *New York Times* como el *United Press* organizaron una activa campaña contra la expropiación de *La Prensa*, que pasó a manos de la CGT. En particular, United Press mantenía importantes conexiones financieras con el dueño de *La Prensa*. Para el Departamento de Estado, esto dificultaba la posibilidad de mejorar las relaciones con el gobierno de Perón, ya que se enfrentaba a una opinión pública radicalizada.

La administración Eisenhower

Ya para el año 1953 las relaciones entre Argentina y Estados Unidos iban a vivir un nuevo momento de distensión. La aprobación de la Ley de Inversiones Extranjeras significaba un giro en la política económica nacional que fue bien vista por Estados Unidos, cada vez que significaba una mayor seguridad para las empresas. El mensaje de Perón, quien quería limar asperezas con Estados Unidos y atraer inversiones, sería escuchado, si no por el Presidente, por lo menos por Dulles.

La llegada de Dwight Eisenhower a la presidencia norteamericana trajo consigo una nueva visión respecto al gobierno peronista. Su secretario de Estado, John Foster Dulles, se mostraba listo a apoyar a cualquier gobierno autoritario si éste se comprometía en la lucha contra el comunismo. Era clave recomponer las relaciones con Argentina para presentar al poder hegemónico estadounidense más fuerte que nunca, particularmente en su propio hemisferio. Era el momento para iniciar una “correcta amistad” entre los dos países.

En julio de 1953, Milton Eisenhower visitó Argentina, como parte de una misión por Latinoamérica. Su itinerario incluía dos días en Buenos Aires, cuatro en Venezuela, cuatro en Colombia, tres en Bolivia y seis en Brasil. Llevó consigo un mensaje de su hermano, asegurándole a Perón de la “firme intención que tiene este Gobierno de alentar todos los aspectos de nuestras relaciones mutuamente beneficiosas” (Eisenhower, 1953). Una semana antes,



el Congreso había aprobado la Ley de Inversiones Extranjeras, se habían levantado las restricciones a los medios de comunicación norteamericanos y se había moderado la crítica anti-norteamericana de la prensa oficial.

El hermano del presidente Eisenhower fue recibido en un clima realmente festivo. Perón reaseguró a los enviados que, en caso de una tercera guerra mundial, Argentina estaría junto a Estados Unidos inmediatamente. Así es que Milton Eisenhower llegó a su país seguro del anticomunismo de Perón y de su apoyo al gobierno norteamericano. Por otra parte, poco tiempo después, el mismo Perón exclamaría durante su primer viaje a Paraguay: “Gracias a Dios que existe un Eisenhower”.

Sin embargo, la recomposición tenía aún obstáculos: la Tercera Posición, la cuestión de *La Prensa* y la censura a demás medios de comunicación, la propaganda peronista en América Latina y la desconfianza que la recomposición generaría en los países vecinos a Argentina, entre otros.

Asimismo, ciertas diferencias comerciales generaron quejas de parte del gobierno peronista. El gobierno norteamericano restringió la importación de avena y colocó grandes excedentes de trigo en el mercado mundial, perjudicando a Argentina. Por otra parte, el tratamiento de la cuestión de Guatemala en el marco de la OEA, como veremos luego, marcó los límites del acercamiento entre Estados Unidos y Argentina. A partir de este momento, como afirma Rapoport, la política de “correcta amistad” que llevaba adelante Washington respecto a Buenos Aires se transformó en una “presión amistosa” para que el país dejara las ambigüedades (Rapoport, 2007: 389). Se buscaba, además, que Perón abandonara sus propuestas de Unión Aduanera y los convenios con la URSS.

Pero estos acercamientos supusieron un enorme costo político para el gobierno de Perón, especialmente cuando el general se había establecido como un abanderado del anti-imperialismo y del nacionalismo. Podemos afirmar que esta fue una de las causas del golpe de septiembre de 1955, que llevó a la caída de Perón. Aún cuando la recomposición de las relaciones bilaterales estaba dando ciertos frutos, la Casa Blanca, junto con la opinión pública norteamericana, no dudaron en festejar el derrocamiento de Perón. Después de todo, las relaciones habían sido más conflictivas que agradables (Rapoport y Spiguel, 1994: 226).

Uniando lazos con Latinoamérica

El ABC y la búsqueda de la solidaridad latinoamericana

Como hemos explicado previamente, desde sus comienzos el gobierno peronista volvió la mirada hacia el continente y buscó para sí el liderazgo latinoamericano y la consolidación de la solidaridad política y económica, particularmente en el Cono Sur. De esta manera, Perón se encargó, durante los primeros años de su gobierno, de fomentar un acercamiento político y cultural con la región, así como incentivar la propaganda anti-norteamericana y la unión regional para confrontar con la potencia hegemónica. Especialmente a partir del año 1953, Argentina buscó y logró firmar numerosos acuerdos de integración sudamericana.

En primer lugar, en febrero de 1953 Perón visita al presidente chileno Ibañez y firma el acta de Santiago. Ambos países establecieron, en esta ocasión, los fundamentos de la complementación económica. Se comprometían a la ampliación del intercambio comercial, a eliminar paulatinamente los derechos de aduana, y a impulsar la industrialización de las dos naciones, entre otras cosas. Cuatro meses más tarde, Ibañez devolvería la visita a Perón, y ambos firmarían el tratado de Unión Económica Chileno-Argentina. El líder argentino también instó a Brasil a participar de la unión económica, y el presidente Vargas pareció apoyar la propuesta. Pero luego de intensas manifestaciones públicas en contra de la idea, y de la desavenencia de Itamaraty, el gobierno tuvo que desmentir la posibilidad de un acuerdo con Argentina.

Rápidamente Argentina firmaría otros acuerdos de unión económica con Chile, Paraguay, Ecuador y Bolivia, en los que se proponía la apertura de las fronteras. Perón aprovechó el descontento en la región con las políticas económicas y comerciales norteamericanas, que generaba un clima propicio para su propuesta nacionalista y buscó la conformación de un bloque para controlar los precios de las materias primas (Rapoport, 2007: 382-383).

Por supuesto, esta política significó una abierta confrontación con la estrategia norteamericana en la región. En respuesta, Washington comenzó una campaña de descrédito hacia Argentina, enfatizando la poca confianza que debería tenerse a un gobierno expansionista y peligroso como el de Perón. Sus resultados serán muy difíciles de revertir una vez comenzada la



política de recomposición entre ambos países, los recelos de los vecinos de Argentina serán unos de los obstáculos para afianzar la relación bilateral.

Pero todas las acciones argentinas perdían importancia si no se enrolaba a Brasil, peso pesado en la región. Getulio Vargas no era contrario a las ideas de Perón y su propio embajador en Argentina, Joao Baptista Lusardo, era íntimo amigo del presidente argentino, y defensor de la integración sudamericana. Sin embargo, el presidente y su embajador no pudieron combatir el sentimiento “anti-argentino” que reinaba en Brasil, ni con la férrea oposición de Itamaraty. Así, el Canciller Joao Neves da Fontoura rechazó completamente la propuesta de reeditar el ABC, un nuevo tratado que vinculara a Argentina, Brasil y Chile, aún cuando la propuesta llegase por el propio Lusardo.

Perón interpretaba que Itamaraty consideraba que un acuerdo como el ABC rompería la unidad panamericana y significaría un abierto choque con los Estados Unidos, principal eje de la política exterior del país. Además, sería fuertemente resistido por las fuerzas armadas brasileñas, quienes consideraban a Argentina como hipótesis de conflicto. Así es que, la intención de unir a Argentina, Brasil y Chile a través de la cooperación política y económica, que había comenzado con el acta de Santiago, tuvo que ser abandonada (Lanús (b): 7-11).

En términos generales, la política hacia la región del peronismo generó más rechazos que adhesiones. La falta de sustentabilidad económica hacía poco atractivo a un proyecto que podía significar la enemistad norteamericana. Además, las claras intenciones de liderazgo de Perón eran vistas como prueba del expansionismo argentino (Russell y Tokatlián: 35).

La crisis de Guatemala

Como explica Archibaldo Lanús

el caso que planteó Guatemala en 1954 constituyó el primer gran conflicto interamericano de la posguerra que puso en juego el principio de no intervención, los intereses de la política de los Estados Unidos y la soberanía política de un país latinoamericano. (Lanús (a): 186)

La crisis surge cuando es destituido el general Ubico como Jefe de Estado en Guatemala, quien durante su gobierno había hecho concesiones favorables a los Estados Unidos. En su lugar, fue elegido Juan José Arévalo, un refor-

mista que implementaba políticas sociales y económicas que afectaban los intereses de algunos inversores norteamericanos. Jacobo Arbenz Guzmán lo sucedería y continuaría con las reformas. Así, se degradarían cada vez más las relaciones entre Guatemala y Estados Unidos, hasta el punto en que los norteamericanos acusaron al gobierno de Arbenz de comunista.

Washington decidió la activación del sistema interamericano para terminar con un régimen que, consideraba, hacía peligrar la seguridad hemisférica. Así se llamó a la X Conferencia Interamericana de Cancilleres en Caracas. Por un lado, se intentaba establecer al comunismo como un sistema extraño al orden político de la región y, luego, se buscaba que este postulado fuera aplicado al caso guatemalteco.

El Canciller Remorino buscó hacer del colonialismo en el continente el tema central de la Conferencia. Para el representante argentino, sólo a través de la cooperación y de la solución de los problemas económicos y sociales que afectaban a la región se podían eliminar las ideologías contrarias a las tradiciones latinoamericanas. Según Andrés Cisneros y Carlos Piñeiro Iñiguez, “en una misma situación, la política exterior peronista procuraba atenerse al anticomunismo militar, al anticolonialismo nacionalista, a la solidaridad obrera exigida por los sindicatos –que lograron que el país recibiera a cientos de refugiados guatemaltecos–, etcétera”, lo que demuestra la complejidad de la postura tercerista (Cisneros y Piñeiro Iñiguez, 1997: 273).

Sin embargo, el resto de los países de la región decidió seguir a John Foster Dulles, quien se concentró en la cuestión comunista. Aún cuando los latinoamericanos insistieron en el principio de no intervención, terminaron aprobando la propuesta norteamericana de que el comunismo en un país de la región sería considerado como una agresión extracontinental y podría ser reprimida con el uso de la fuerza. Sólo Guatemala rechazó la resolución, mientras que México y Argentina se abstuvieron. En verdad, la decisión de abstenerse fue estrictamente de la delegación argentina porque, sorpresivamente, nunca recibieron instrucciones respecto a cómo votar.

En mayo de 1954, Guatemala recibió un cargamento de armas de Checoslovaquia, lo que significó la inmediata reacción norteamericana. En una estrategia de dos frentes: por un lado, los Estados Unidos enviarían una fuerza hondureña-estadounidense dirigida por Carlos Castillo Armas para derrocar a Arbenz; por el otro, llamarían a una reunión en la OEA para



invocar el TIAR. Pero, antes de que se pudiera organizar la reunión, Castillo Armas invade Guatemala.

A pesar de que Arbenz quiso que el Consejo de Seguridad tratara la cuestión de su país, Estados Unidos supo retrasar el tratamiento hasta que Castillo Armas hubiera avanzado. Se aprovechó la negociación diplomática, y la disposición de que, cuando un órgano regional trataba un conflicto el Consejo de Seguridad no podía considerar la cuestión, para que Arbenz pasara sus reclamos de uno a otro órgano sin solución alguna. Mientras tanto, se dejó hacer a Castillo Armas, quien presentó su triunfo como un hecho consumado (Lanús (a): 191-195).

El peronismo y su política territorial

La manera en que cada gobierno aborda las relaciones territoriales constituye un importante elemento a tener en cuenta a la hora de analizar su política exterior. En el caso argentino, los problemas limítrofes y, más aún, la problemática de las Islas Malvinas son claves para comprender los lineamientos de la política exterior en un determinado periodo. En este sentido, el peronismo trajo consigo una revalorización del territorio. Claramente, esta es una de las variables que fortalecen la hipótesis de que el gobierno peronista tuvo, al decir de Juan Carlos Puig, políticas de autonomía heterodoxa. El autor menciona como ejemplos la proclamación de la soberanía sobre la plataforma continental y el mar epicontinental, la creación del Instituto Antártico Argentino, la instalación de bases, así como la revalorización de los recursos naturales, especialmente la energía atómica (Puig, 1988: 32).

La Segunda Guerra Mundial, con la consecuente decadencia del poder británico y el ascenso norteamericano, tuvo un profundo impacto en el abordaje de la Cuestión Malvinas en Argentina. A medida que la influencia británica en el país disminuía, el conflicto por la soberanía de las islas subía rápidamente en la agenda nacional (Simonoff, 2007; 165). Aprovechando este cambio, el presidente Perón utilizó los reclamos por Malvinas para reforzar su perfil nacionalista y autonomista. Así, llegó a afirmar:

En lo que a política internacional se refiere, los términos de nuestro accionar son claros y precisos. Sostenemos desde el instante mismo del nacimiento del Justicialismo, como principios y objetivos básicos en lo internacional, lo siguiente: 1) la defensa integral de la soberanía nacional en todo nuestro territorio y especialmente sobre la Antártica Argentina, las islas Malvinas y sus islas dependientes; 2) el ejercicio pleno

de la justicia social, la independencia económica y la soberanía política como bases para asegurar a cada pueblo del mundo su propia felicidad, mediante la realización de la propia justicia y la propia libertad; 3) la tercera posición como solución universal distinta del marxismo internacional dogmático y del demoliberalismo capitalista que conducirá a la anulación de todo dominio imperialista en el mundo. (Perón, 1973)

En Naciones Unidas, Argentina llegó a presentar 28 reservas en defensa de su soberanía sobre las Islas Malvinas (Cisneros, Escudé, 1999: 12). Asimismo, las declaraciones a favor de la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur, Sándwich del Sur y las tierras del sector Antártico, se repitieron en el marco de las Conferencias Interamericanas en Río de Janeiro de 1947 y Bogotá en 1948. En esta última se creó la Comisión Americana de Territorios Dependientes. La misma distinguía entre territorios “bajo tutela colonial” –Groenlandia, las Antillas, Bahamas, Jamaica, y Trinidad y Tobago, entre otros– y los territorios “ocupados”. Entre éstos últimos se encontraban las Islas Malvinas, Islas Sándwich del Sur, Islas Georgias del Sur, la Zona americana de la Antártica y Belice (Lanús, 1984 (b): 190).

En 1950, Argentina declaró formalmente su soberanía sobre las Islas Malvinas. Mientras tanto, la corona británica expandía los límites de su soberanía sobre las islas, al incluir ese mismo año bajo su dominio la plataforma submarina, el fondo marino y el subsuelo contiguo.

Finalmente, en 1953, el presidente Perón envió a Alberto Tesaire, a la sazón presidente interino del Senado, para negociar una posible compra de las islas. El contraalmirante Tesaire se encontraba en Londres como representante argentino en la coronación de la Reina Isabel segunda. En una reunión con Lord Reading, subsecretario del Foreign Office, se sugirió la posibilidad de resolver el problema por medio de una transacción comercial. Sin embargo, la oferta fue rechazada bajo el argumento de que, en el Reino Unido, “habría inmediatamente una tremenda protesta por parte de la opinión pública, y el Gobierno sería seguramente derrocado” (New York Times, 1984)⁷.

7. Este hecho se hizo público décadas después, tras la desclasificación de documentos del *Foreign Office*. La traducción es nuestra.



Mirando hacia el este: las relaciones con la URSS y el bloque soviético

Luego de la guerra de Corea hubo una mayor distensión en las relaciones Este-Oeste. Unida esta situación al crecimiento económico que vivía la Unión Soviética, éste país se encontró con la posibilidad de tener un papel más importante en el comercio mundial. Por su parte, Argentina buscaba cambiar su política económica y reorientar sus relaciones exteriores. A medida que se acercaba a los Estados Unidos, buscaba también márgenes de maniobra haciendo un contrapeso a la influencia norteamericana –algo que bien se enmarcaba dentro de la filosofía de la Tercera Posición–. Por este motivo busca el gobierno peronista acercarse a la URSS. Hasta entonces, el único contacto con ese país había sido el contrato celebrado en la época de Yrigoyen con Iuymtorg.

Las negociaciones diplomáticas y comerciales con los soviéticos se reabrieron, entonces, en 1953. Ya el año anterior, durante la “Conferencia Económica Internacional” en Moscú, se habían firmado diez convenios por el monto total de 8.400 millones de dólares. Por un lado, Argentina aportaba lana, aceite, grasas y granos, carnes y extracto de quebracho. Por el otro, la URSS aportaba petróleo y sus derivados, así como carbón mineral, materiales para la explotación ferroviaria y productos industriales.

El 7 de febrero de 1953, el embajador argentino en Moscú, Leopoldo Bravo, se entrevistó con Stalin –fue el primer representante latinoamericano en tener este honor–. Esta entrevista fue el momento más importante en el acercamiento entre Argentina y la Unión Soviética, porque llevó a la firma de lo que se dio a llamar el acuerdo Bravo-Stalin. Este fue el primero que la URSS concertaba con una nación no comunista y el primero con un país latinoamericano. Fue, en verdad, una entrevista que dio mucho de qué hablar internacionalmente, ya que Stalin raramente otorgaba entrevistas y menos en aquellos tiempos en los que se decía que estaba gravemente enfermo (de hecho, poco tiempo después fallecería).

Este acercamiento inquietó al gobierno norteamericano. Pero disipada la amenaza de una tercer guerra mundial, Argentina podía permitirse volver a su juego pendular (Rapoport, 2007: 380-381). Después de todo, para 1954 el comercio con las naciones del este representaba el 10% del total argentino (Cisneros y Piñeiro Iñiguez: 275). Pero ni el acercamiento al bloque soviético

ni el intento de integrar a Sudamérica pudieron concretarse; todo terminaría con un levantamiento militar que derrocaría a Perón.

La caída de Perón

Uno de los primeros conflictos que demostró la fragilidad del gobierno peronista fue entre el gobierno y la Iglesia Católica. Hasta 1954, ambas partes habían mantenido relaciones cordiales. Sin embargo, las estrategias empezaron a encontrarse: por un lado, Perón buscaba cohesionar sus filas y evitaba cualquier intento de cuestionar la hegemonía de su partido; por el otro, la Iglesia respondía a los requerimientos del Vaticano respecto a la creación de partidos anticomunistas. Por eso, en julio de 1954 se fundó el Partido Demócrata Cristiano que, aunque no tenía gran influencia ni grandes personalidades, preocupó al gobierno.

Perón se sintió cercado políticamente, viendo en las actividades de la Iglesia en lo político, gremial y juvenil como una amenaza al movimiento peronista (Page (b): 49). Como respuesta, entre fines de 1944 y principios de 1955, se sancionaron leyes estableciendo el divorcio absoluto, así como la igualdad entre hijos legítimos y extramatrimoniales, se eliminó la enseñanza religiosa en los colegios públicos, se autorizó la apertura de prostíbulos y se suspendieron las subvenciones a la educación privada religiosa. Finalmente, en 1955 se introdujo la separación entre la Iglesia y el Estado.

Este enfrentamiento generó un serio problema de conciencia en muchos sectores. Además de deteriorar políticamente al gobierno, fortaleció a los bandos opositores (Rapoport, 2007: 374). Asimismo, deben agregarse los cuestionamientos que generó la política petrolera, especialmente entre los nacionalistas de las fuerzas armadas. De repente, desde nacionalistas católicos hasta la izquierda liberal unían fuerzas contra el oficialismo.

El 16 de junio de 1955, una sublevación militar llevada adelante por la Marina intentó derrocar y asesinar a Perón. Si bien el intento fue frustrado, los bombardeos sobre edificios públicos provocaron cerca de mil víctimas. En respuesta, grupos civiles quemaron numerosas Iglesias y la curia arzobispal, lo que provocó la excomunión de Perón por parte del Vaticano.

Los intentos de conciliación, bajo el apoyo de las Fuerzas Armadas, resultaron en vano; en todo caso, exacerbó la oposición civil y militar. Finalmente, el 16 de septiembre de 1955, un golpe de Estado que se dio



a llamar “Revolución Libertadora” terminaría con el gobierno de Perón. La cambiante política del gobierno marcaba, según la oposición, grandes signos de debilidad. Por otra parte, la alta burguesía industrial y agropecuaria buscaba una mayor apertura del comercio exterior y a las inversiones extranjeras, así como el fin de los controles autoritarios del gobierno. Además, el gobierno confió demasiado en las Fuerzas Armadas para defenderlo, cuando un grupo dentro de éste impulsaba el golpe (Rapoport, 2007: 403-405). Así es que, el 23 de septiembre, el general Lonardi juró como presidente provisional del país.

