

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Factores internos y externos como condicionantes de la política exterior. Un estudio de caso: la mediación argentina en la Guerra del Chaco (1932-1935)

Sandra Colombo

Maximiliano Zuccarino

Introducción

El 27 de abril de 2009 se firmó en nuestro país el *acuerdo definitivo* de límites entre el Paraguay y Bolivia, el cual fue fruto de un prolongado proceso de demarcación territorial a cargo de una Comisión Mixta paraguayo-boliviana, creada a tal efecto por el arbitraje de 1938 que, tras la Guerra del Chaco que enfrentó a estas dos Naciones hermanas entre 1932-1935, llevó adelante nuestro país en forma conjunta con los Estados Unidos, Brasil, Chile, Uruguay y Perú. El hecho de haberse celebrado en la Argentina la firma definitiva de estos acuerdos constituye una muestra de la trascendencia del rol desempeñado por nuestro país en las negociaciones por la paz en el Chaco Boreal hace ya más de 70 años, las cuales se realizaron por entero en territorio argentino.

Tomando como referencia y caso de estudio la activa participación de la Argentina en dicha contienda entre paraguayos y bolivianos, el presente trabajo está dedicado al análisis de los principales factores, tanto internos como externos, que condicionaron y/o determinaron las decisiones en materia de política exterior por parte de los sucesivos gobiernos argentinos involucrados en la contienda, especialmente la administración Justo, en tanto y en cuanto bajo su mandato presidencial es que se desarrolló el conflicto armado entre las dos Repúblicas vecinas.

Para abordar esta cuestión decidimos recurrir a un trabajo de Alberto van Klaveren, el cual consideramos satisfactorio a la hora de interpretar los diferentes factores que inciden en la política exterior de un país como la Argentina. El modelo teórico empleado por van Klaveren, dada su amplitud, como se podrá observar, se adecua satisfactoriamente para analizar el caso particular de la intervención argentina en la Guerra del Chaco, ya que permite dar cuenta de la multiplicidad de factores y actores

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

en juego que influyeron en el proceso de toma de decisiones en materia de política exterior en el mencionado caso de estudio.

Consideraciones teóricas

Entender el proceso de toma de decisiones de un país, y más aun, de un país de las dimensiones e influencia regional como la Argentina de los años '20 y '30 del siglo pasado, no es tarea sencilla. Pero si se decide recortar el campo de análisis y estudiar, a modo ejemplificador, un caso en particular, la cuestión se simplifica, permitiéndose vislumbrar más claramente qué fuerzas son las que operan a la hora de adoptar un curso a seguir en cuanto a la actuación internacional de cualquier Estado. Es por ello, y por lo paradigmático que ha resultado ser a los efectos propuestos, que hemos decidido analizar los factores incidentes en el caso puntual de la actitud adoptada por la Argentina en el contexto de la Guerra del Chaco. Para ello nos hemos valido, a la hora de adoptar un enfoque analítico adecuado con el cual encarar este estudio, de la obra de Alberto van Klaveren *El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas*¹. En dicho trabajo, este autor pone énfasis en el hecho de que el comportamiento externo de los países latinoamericanos no responde a una sola variable, sino que, por el contrario, es resultado de una multiplicidad de factores, que clasifica en externos (incluye perspectivas sistémicas, de política del poder, de la dependencia, y cuantitativas sobre dependencia y política exterior) e internos (orientación del tipo de régimen, procesos de toma de decisiones y política interna, política burocrática y liderazgo).

En cuanto a los factores externos, van Klaveren señala, en términos generales, que los mismos tienden a concentrarse en variables originadas fuera de los países latinoamericanos para explicar sus comportamientos externos (van Klaveren, 1984). Una vez hecha esta introducción, el autor se detiene en el análisis particular de las perspectivas sistémicas, respecto de las cuales afirma que

“Pocos especialistas en América Latina estarían en desacuerdo con la afirmación de que el sistema internacional determina en gran medida el comportamiento externo de la región” (van Klaveren, 1984:20).

¹ van Klaveren, Alberto (1984) “El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas”, en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (comp.), Buenos Aires. Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Luego, concluye que

“En general, los enfoques sistémicos han ofrecido aportes sumamente valiosos para el estudio de las relaciones internacionales de América Latina, en especial porque han demostrado la sensibilidad y vulnerabilidad de la región a las variables externas. (...) De ahí que nos parezca que el enfoque sistémico representa un claro aporte teórico para el estudio de las relaciones internacionales de la región, pero que por su mismo nivel de generalización debe ser complementado por otras perspectivas” (van Klaveren, 1984:23).

Es así como se centra, acto seguido, en las políticas del poder. Dice el autor:

“El enfoque de política del poder considera a las acciones de otras naciones como los principales factores condicionantes de las decisiones de política exterior de un país dado. (...) Una de las perspectivas que caen dentro de esta descripción general es el análisis tradicional de equilibrio de poder, que ve a América Latina como un escenario típico de competencia regional, donde países como Brasil y Argentina rivalizan en la Cuenca del Plata (definida en términos muy amplios) y en el Atlántico Sur (...) se estima que la competencia entre las potencias latinoamericanas repercute con especial fuerza en los países más débiles y pequeños de la región, tales como Bolivia, Paraguay, Uruguay (...) cuyos sistemas económicos y políticos son constantemente penetrados por sus vecinos más poderosos” (van Klaveren, 1984:24-25).

Respecto de las perspectivas de la dependencia, van Klaveren explica que, de acuerdo a estos enfoques, la posición de la región latinoamericana en el sistema económico internacional y los vínculos establecidos históricamente entre las estructuras externas e internas condicionan los procesos económicos y políticos internos, destacando el papel crucial desempeñado en este proceso por las élites internacionalizadas de estas sociedades dependientes, las cuales se encuentran estrechamente asociadas con los grupos centrales del sistema económico mundial. La penetración externa se materializa en estas Naciones a través de inversiones directas en los sectores más estratégicos y dinámicos de la economía, las relaciones comerciales asimétricas, una fuerte dependencia financiera respecto de fuentes controladas por los países desarrollados, etc. Pese a esta descripción, el autor concluye que la de la dependencia definitivamente no es una teoría de política exterior, por lo que sólo ofrece una guía muy general para el estudio específico de la misma para países en desarrollo (van Klaveren, 1984).

En última instancia en lo referido a los factores externos, el autor hace referencia a las perspectivas cuantitativas sobre dependencia y política exterior, las cuales, en su mayoría, son elaboradas desde el norte, intentando determinar las relaciones que se establecen entre los vínculos asimétricos entre dos Naciones y el comportamiento de política exterior del país más débil. Lo que buscan comprobar, en definitiva, es hasta qué punto el dominio económico y la superioridad de recursos le permiten al país más desarrollado

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

obtener decisiones de política exterior por parte de la Nación más débil que sean favorables a sus intereses. Según destaca van Klaveren, en general, los autores que han investigado la cuestión, tienden a indicar que no existe una relación tan clara entre estas variables (van Klaveren, 1984).

Pasando al análisis de los factores internos, el autor asevera que

“(…) es problemático identificar fuentes puramente domésticas de política exterior en una región donde actores transnacionales de naturaleza tan diversa han establecido vínculos estrechos con grupos locales. Sin embargo, el solo hecho de que estas fuerzas transnacionales actúen a través de agentes locales y que, en consecuencia, ejerzan una influencia mediatizada, indica que todavía es posible hablar de variables internas. Además, resultaría absurdo buscar fuerzas externas tras cada decisión de política exterior en la región” (van Klaveren, 1984:34).

Tras esta afirmación, con la cual coincidimos plenamente, el autor comienza a explicar cada uno de los aspectos internos que considera relevantes en materia de política exterior. Inicialmente, señala la importancia de la orientación del régimen, poniendo especial énfasis en la distinción entre regímenes democráticos y autoritarios, es decir, la existencia de diferencias básicas entre los comportamientos externos de los países democráticos y los autoritarios (van Klaveren, 1984), para lo cual brinda una serie de ejemplos que no son relevantes a los fines del presente estudio.

Continuando dentro de la variable “orientación del régimen”, el autor apunta otro aspecto, referido a la estrategia de desarrollo adoptada, es decir, una estrategia no evaluada sólo en términos de su contribución a la obtención de las metas económicas tradicionales, sino también como un medio para modificar variables internacionales en términos más favorables a los objetivos de la estrategia de desarrollo nacional. Este enfoque puede resultar útil, por ejemplo, para analizar la política exterior en los procesos de nacionalización de empresas extranjeras en América Latina (van Klaveren, 1984).

La tercera y última variable incluida dentro del análisis de la orientación del régimen es aquella referida al estilo y enfoque característico de política exterior por un país, proveniente de una cierta tradición histórica, aunque el autor se encarga de aclarar que la inalterabilidad y estabilidad en el tiempo de las políticas exteriores en los países latinoamericanos es un rasgo que tiende a desaparecer (van Klaveren, 1984).

Ahora bien, retomando la clasificación inicial, la segunda variable dentro de las internas, es decir, los procesos de toma de decisiones y política interna, es definida por el autor como

“(…) similar a la anterior en el sentido que se concentra en las fuentes domésticas de la política exterior. Sin embargo, se diferencia de ella debido a que tiende a desagregar más el contexto interno, centrándose en participantes, tipos de procesos de toma de decisiones e influencias domésticas que intervienen en el campo de la política exterior” (van Klaveren, 1984:39).

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Según van Klaveren, la cantidad de actores intervinientes en las decisiones externas varía de acuerdo al país y a la época, pero hay una tendencia a que los actores gubernamentales sean más numerosos en los países mayores y más desarrollados de la región como es el caso de la Argentina o del Brasil. Asimismo, algunos grupos de interés también desempeñan papeles relevantes en ese proceso (van Klaveren, 1984:39).

Otra de las variables consignadas por el autor dentro de los factores internos es la política burocrática, la cual explica, siguiendo a Allison (1988), de la siguiente manera:

“(...) esta perspectiva tiende a considerar a la política exterior como el resultado de procesos de negociación entre diversas agencias gubernamentales, dotadas de distintos valores, percepciones y estilos. De acuerdo a este enfoque, la política exterior no es vista como un proceso racional, coherente y orientado hacia ciertos objetivos generales, sino como el resultado de las interacciones y negociaciones entre agencias rivales” (van Klaveren, 1984:43).

A pesar de incluirla en su análisis, el autor considera, al igual que quienes escriben, que sería un error considerar a las políticas exteriores latinoamericanas como el mero resultado de rivalidades y competencias dentro de la burocracia, aunque admite que el enfoque de la política burocrática puede entregar aportes útiles en un nivel más restringido de análisis (van Klaveren, 1984).

Por último, el autor incluye al liderazgo como variable de análisis para interpretar el comportamiento de los países latinoamericanos, aunque admite que es un punto de vista muy poco trabajado y que la importancia de los factores psicológicos de los líderes al respecto tiene un alcance limitado (van Klaveren, 1984).

En función de todo lo anteriormente expuesto acerca de la obra de van Klaveren, es necesario resaltar que este trabajo aborda la actuación internacional de la Argentina en la Guerra del Chaco dando debida cuenta de la *mayoría* de los múltiples factores señalados por el autor como determinantes del comportamiento externo de los Estados latinoamericanos. De esta manera, el análisis expuesto por van Klaveren ha resultado de una utilidad invaluable. Llegada la hora de las conclusiones finales se retomarán todas estas cuestiones planteadas, y se hará un análisis pormenorizado de las mismas a fin de determinar hasta qué punto estas se condicen con la realidad y son viables para explicar adecuadamente los factores que llevaron a la Argentina a participar tan activamente en la Guerra del Chaco.

La guerra del Chaco: factores internos y externos, que condicionaron las decisiones de política exterior de Argentina

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Para comenzar con el análisis concreto de la Guerra del Chaco y de la posición adoptada por la Argentina ante la misma, cabría comenzar diciendo que fueron numerosos los factores intervinientes y condicionantes del conflicto. Entre ellos, una cuestión fundamental para entender el conflicto del Chaco es sin dudas el contexto internacional de la época, signado por la crisis económica mundial de 1929, la cual repercutió mucho más duramente en Bolivia que en Paraguay, dada la drástica disminución de los precios del estaño, que acarreó a su vez, serias consecuencias políticas en el país del Altiplano (Bethell, 2000). El Paraguay, al tener una economía más cerrada y con mayores rasgos “de subsistencia”, no sintió tan crudamente los efectos de la “Gran Depresión” (Bethell, 2000). En la Argentina por su parte, la crisis se sintió en forma relativamente dura y tuvo como principal consecuencia a los efectos de este trabajo, el estrechamiento de los vínculos con una Gran Bretaña que había decidido refugiarse en el sistema de preferencias imperiales del Commonwealth, estrechamiento que se ejemplificó en el Pacto Roca-Runciman de 1933, y el consiguiente reforzamiento del anti-norteamericanismo.

Por otra parte, por aquellos años el mundo estaba asistiendo al cambio de potencia hegemónica internacional, pasando los Estados Unidos a ocupar el liderazgo en detrimento de Gran Bretaña, proceso éste que se venía acentuando desde la finalización de la Primera Guerra Mundial. A su vez, el cambio de paradigma energético, con el petróleo sustituyendo definitivamente al carbón como principal insumo, fue uno de los factores que colaboraron a ese ascenso estadounidense, ya que significó el triunfo de la industria automotriz por sobre el ferrocarril, el cual constituía un fuerte factor de dominación británica en América Latina (Prieto Rozos, 1983). El cambio de paradigma energético tuvo una implicancia directa en los sucesos del Chaco dada la demanda creciente del petróleo tras la Primera Gran Guerra.

Asimismo, bajo ese marco de progresivo predominio de los Estados Unidos, no puede ser soslayado el cambio de rumbo en su política internacional, en especial hacia Latinoamérica a partir de la implementación de la “Buena vecindad” con la llegada de Hoover y Franklin D. Roosevelt a la Presidencia. Esta política, que pregonaba el fin de la intervención directa norteamericana en los países latinoamericanos en favor de una mayor institucionalización de la “amistad” y el panamericanismo (Halperín Donghi, 1980), fue un factor que también tuvo una incidencia directa en la postura adoptada por el país del norte en la contienda entre Paraguay y Bolivia, ya que empujó a los Estados Unidos a intentar mediar pacíficamente en la misma a través de la conformación de una Comisión de Neutrales, cuyos buenos oficios acabarían fracasando, entre otras cosas, debido a la renuencia de la Argentina a participar de sus esfuerzos (Escudé, 2000). Tras este fracaso, y ante la cada vez mayor proximidad de la Segunda Guerra Mundial y la preocupación que entrañaba para los Estados Unidos la expansión del comunismo y

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

los movimientos totalitarios en el occidente europeo, el país del norte se desentendió prematuramente de las negociaciones por la paz en el Chaco Boreal, dejando el camino allanado para que la Argentina, conducida por su Canciller Saavedra Lamas, adquiriese un rol preponderante en la solución del diferendo entre el Paraguay y Bolivia.

En cuanto a estos dos países, cabe destacar que sostenían diferentes posturas en cuanto al litigio fronterizo que los enfrentaba. Mientras los bolivianos basaban sus pretensiones en el *uti possidetis*, por considerarse herederos de los territorios de la Corona Española pertenecientes a la Audiencia de Charcas, los paraguayos lo hacían en su previa y constante ocupación de hecho del lugar (Dalla Corte, 2007), la cual se venía desarrollando desde mediados del siglo XIX y tuvo su punto álgido con la instalación planificada de colonos menonitas procedentes del Canadá, a comienzos de la década de 1920 (Zook, 1962).

Estas diferentes posturas que acabaron por enfrentar a ambas Naciones, en verdad respondían a cuestiones históricas y políticas, más profundas las primeras, casi coyunturales las segundas. En el primer sentido, tanto el Paraguay como Bolivia se encontraban en periodos post-bélicos. El país del Altiplano, tras su derrota en la Guerra del Pacífico y la consiguiente pérdida de su litoral marítimo con Chile en 1879, buscó una salida atlántica a su encierro; y el Paraguay, aun recuperándose de la devastadora guerra de la Triple Alianza finalizada en 1870, había logrado un acuerdo limítrofe con la Argentina tras el fallo arbitral del Presidente norteamericano Rutherford B. Hayes, en 1877, que complicaba aun más las aspiraciones bolivianas en el Chaco al excluirla de la zona litigiosa (Escudé, 2000). Así, el interés de Bolivia por esa región en disputa llevó a este país a la instalación progresiva de fortines, a múltiples roces con el Paraguay, y a la firma de sucesivos acuerdos limítrofes - Decoud-Quijarro, en 1879; Tamayo-Aceval, en 1887; Ichazo-Benítez, en 1894; y Pinilla-Soler, en 1907-, nunca definitivos, en los cuales casi siempre la Argentina jugó un papel importante como mediador (Solveira, 1995).

Paralelamente, en los años previos a la guerra Bolivia estuvo cada vez más vinculada a los Estados Unidos: había recibido numerosos préstamos e inversiones norteamericanas; en su territorio operaba la empresa petrolera Standard Oil of New Jersey que poseía una fuerte influencia sobre el gobierno nacional; existían importantes conexiones entre el gran empresario del estaño boliviano Simón Patiño y los Estados Unidos; así como una injerencia de funcionarios de Washington en la creación de los principales organismos de regulación económica en Bolivia (Cardozo, 1965). Por su parte, Paraguay bajo la égida de los Gobiernos liberales históricamente vinculados a la Argentina (y por ende a Gran Bretaña); ayudan a comprender más acabadamente la trama de intereses bajo la cual se tejió la Guerra del Chaco, siempre con el telón de fondo de la lucha anglo-norteamericana por la hegemonía en América Latina.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Al mismo tiempo, un esbozo de la situación militar del Paraguay y de Bolivia y de la carrera armamentista librada por estas Naciones en las décadas de 1920 y principios de la del '30, nos demuestra que el Paraguay se preparó mucho mejor para la contienda que su vecina República. Mientras Bolivia menospreciaba la capacidad bélica paraguaya y firmó tan sólo un acuerdo de armamentos, con la casa Vickers-Armstrong británica, cuyas entregas fueron mucho más reducidas en cantidad y calidad que lo acordado; el Paraguay optó por surtirse de material bélico proveniente de diferentes países y envió a sus militares a perfeccionarse en el extranjero. Así, tanto el armamento como la preparación de la oficialidad paraguaya marcaron grandes diferencias, haciendo que la balanza se inclinase a su favor durante la guerra (Hughes, 2005).

Ahora bien, dejando de lado la situación en que se hallaban el Paraguay y Bolivia, y atendiendo más a lo que, en definitiva, es el objeto de estudio de este trabajo, cabría señalar que el desempeño argentino como principal país mediador en el conflicto del Chaco requiere de una explicación integral para poder ser comprendido cabalmente, a la cual sólo puede arribarse indagando acerca de las razones más profundas del por qué de la activa participación de la Argentina en las negociaciones de paz durante y post-conflicto. Para ello, se hace imprescindible recurrir, al análisis de las históricas rivalidades que nuestro país mantuvo con el Brasil y con los Estados Unidos por la influencia regional y hemisférica respectivamente, así como los intereses existentes en el seno del Gobierno Nacional y en los sectores política y económicamente más influyentes.

En primera instancia, debemos referirnos los tiempos inmediatamente posteriores a la guerra de la Triple Alianza, en los cuales argentinos y brasileños rivalizaron abiertamente por conducir los destinos políticos y económicos del Paraguay. En materia económica, el predominio de la Argentina en el Paraguay fue manifiesto hasta el momento de la Guerra del Chaco, basado fundamentalmente en la dependencia del país guaraní del sistema fluvial argentino. Buenos Aires actuaba como centro proveedor por excelencia. Los capitales argentinos invertidos en Paraguay alcanzaban sumas importantes y se orientaban preferentemente a la producción de ganado, tabaco y yerba y a la explotación de los bosques para extraer maderas y extracto de quebracho. Para citar algunas cifras, en vísperas del estallido de la Primera Guerra Mundial, sesenta y ocho compañías angloargentinas poseían 10 millones de hectáreas en el Chaco Boreal dedicadas a la explotación ganadera y maderera (incluido el quebracho) y los primeros frigoríficos funcionaban como simple prolongación de los existentes en Argentina, país que ya acaparaba el 90% del comercio exterior (Solveira, 1995). Pero la estrecha vinculación económica existente entre ambas Naciones tendería a disminuir luego del conflicto bélico entre

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

paraguayos y bolivianos, en favor de los intereses brasileños y norteamericanos.

En cuestiones de influencia política, sin embargo, la disputa argentino-brasileña en el Paraguay fue mucho más encarnizada. En los años inmediatamente posteriores a la guerra de la Triple Alianza, la competencia fue abierta, y acabaron imponiéndose los intereses brasileños, dando lugar a lo que se dio en llamar el “periodo colorado” que se extendió entre 1880 y 1904, cuando el Partido Colorado gobernó el Paraguay con apoyo de Brasil. No obstante, tras esta etapa de preponderancia del país luso-parlante, sobrevendría, desde 1904 hasta pocos años luego de la Guerra del Chaco, la hegemonía de los gobiernos liberales, apuntalados desde la Argentina (Bethell, 2000).

En cuanto a Bolivia, este país nunca constituyó un escenario de grandes pugnas entre argentinos y brasileños, siendo estos últimos, en especial a partir de la guerra del Acre a comienzos del siglo XX², quienes más influencia ejercían en el país del Altiplano, comenzando y terminando las relaciones boliviano-argentinas por aquel entonces en un solo punto: el petróleo (Almaráz, 1958).

Una vez iniciadas las hostilidades en el Chaco, se sucedieron diferentes iniciativas en pos de la paz promovidas y/o apoyadas tanto por la Argentina como por el Brasil, las cuales no vale la pena detenerse a analizar en profundidad y que respondían a los temores e intereses políticos (influencia regional) y económicos (control del Oriente petrolero boliviano) que cada uno perseguía. Las múltiples alternativas por las que fueron atravesando las negociaciones, llevaron a estos vecinos sudamericanos desde la confrontación a la cooperación, intentando llegar a una solución definitiva del problema.

En cuanto a la competencia entre los Estados Unidos y la Argentina, cabría decir que la misma presuntamente se originó en la Conferencia Panamericana de 1889 en la cual la delegación argentina se opuso férreamente a las aspiraciones norteamericanas de conseguir un acuerdo comercial hemisférico, a partir de la célebre frase “Argentina para la humanidad”, en claro contraste con las intenciones monroístas perseguidas por los Estados Unidos. Desde entonces se sucedieron una serie de desencuentros diplomáticos y económicos (quizás a causa de la competitividad y no complementariedad de las economías de ambos países), los cuales no eran más que la expresión de la verdadera pugna entre británicos y estadounidenses por ganar terreno en América Latina en general y en la Argentina en particular (Rapoport, 1988).

Esa situación de competencia y desconfianza mutuas entre argentinos y estadounidenses tuvo un nuevo episodio en las negociaciones concretas para

² Ver Escudé, 2000.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

pacificar el Chaco Boreal. Se dieron en ese marco numerosas incidencias tales como la creación y posterior disolución de la Comisión de Neutrales con sede en Washington destinada a resolver el diferendo, la cual encontró la negativa argentina a colaborar, siendo ésta una de las principales causas de su fracaso; la conformación del ABCP (Argentina, Brasil, Chile y Perú) a instancias de la Cancillería argentina, con el mismo propósito que la Comisión de Neutrales; y el rol protagónico de Saavedra Lamas y su anti-norteamericanismo/probritanismo, expresado en reiteradas ocasiones por quienes fueran enemigos personales del Canciller argentino, el Secretario de Estado norteamericano, Sumner Welles, y el delegado norteamericano en las negociaciones definitivas de paz por el Chaco llevadas a cabo en Buenos Aires y futuro Embajador en nuestro país, Spruille Braden, quien además poseía importantes intereses petroleros en Bolivia (Rapoport, 2009).

Pero la oposición de nuestro país a los Estados Unidos no se limitó a las negociaciones del Chaco, sino que se extendió continuando con la tradición europeísta de nuestra dirigencia, a toda propuesta panamericanista norteamericana, como sucedió en la Conferencia Panamericana de Buenos Aires, en 1936 (Rapoport, Madrid, Musacchio y Vicente, 2000).

Todo ello acontecía, como se ha dicho, en el contexto de las negociaciones por la paz en el Chaco. Su participación en la contienda la llevó adelante nuestro país a través de dos vías diferentes, contradictorias en apariencia: la vía diplomática y las negociaciones de paz encaradas por parte del Canciller Carlos Saavedra Lamas, y la ayuda militar y económica concreta brindada al Paraguay durante el transcurso de la guerra (Baruja y Pintos, 2008; Zook, 1962, Escudé. 2000), violando abiertamente la neutralidad. Si bien es cierto que en más de una ocasión esta violación de la neutralidad trajo grandes dolores de cabeza a Saavedra Lamas en sus intentos mediadores, lo concreto es que ambas posturas fueron parte de una misma estrategia emanada del Poder Ejecutivo y de una política coherente deliberadamente diseñada con el expreso propósito de que el Paraguay culminase la guerra victorioso. Que los objetivos trazados hayan estado lejos de ser plenamente satisfechos, esa es otra cuestión, que no quita mérito a la racionalidad con que la política exterior, equivocada o no, fue concebida y llevada a cabo, la cual respondía a los intereses coincidentes de un cohesionado Poder Ejecutivo y de los principales inversores privados (nacionales y extranjeros) instalados tanto en la Argentina como en el Paraguay.

Ahora bien, ¿a que se debía tanto interés por parte de la Argentina en una victoria del país guaraní en la contienda? Pues bien, pueden encontrarse múltiples motivaciones que empujaron a nuestro país a ayudar al Paraguay durante la guerra, a pesar de la neutralidad formalmente declarada. Entre los más relevantes se pueden mencionar la explotación de enormes extensiones de quebrachales (también por parte de firmas británicas) en territorio paraguayo, particularmente en la zona del Chaco que se encontraba bajo litigio; o la radicación en ese país de la empresa petrolera Royal Dutch-Shell, de capital anglo-holandés, que aunque combatida dentro de la Argentina por la estatal YPF era mucho más afín a las autoridades nacionales que la Standard Oil of New Jersey instalada en Bolivia, en virtud de los amistosos lazos comerciales que unían a nuestro país con Gran Bretaña y a la manifiesta oposición por parte de ambas al capital norteamericano (Almaráz, 1958). Además, la

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

perenne voluntad de la dirigencia nacional de la época por evitar una salida al Atlántico vía fluvial por parte de Bolivia, para de esa manera hacerse con el control total del transporte y comercialización del petróleo proveniente del país del Altiplano, fue otro de los factores cruciales que llevaron a la Argentina a intervenir en favor de los intereses del Paraguay, ya que una virtual posesión de este recurso por parte de la Nación guaraní facilitaría la consecución de acuerdos para la obtención del mismo (Escudé, 2000, Figallo, 1998).

Ahora bien, más allá de todo lo mencionado hasta aquí, hay un factor extra de suma importancia que tuvo una gravitación permanente a lo largo del conflicto: el petróleo. Luego de su descubrimiento en los Estados Unidos en 1859, su importancia a nivel mundial creció sin cesar (Durand, 1965; Yergin, 1992). La primera gran empresa del sector que conoció el mundo fue la estadounidense Standard Oil, la cual dominó rápidamente el mercado de su país y se expandió por todo el orbe hasta alcanzar notoria primacía. No obstante, su indiscutible dominio encontraría un freno al crearse años después, tras una fusión de empresas, la Royal Dutch-Shell, de capitales anglo-holandeses, la cual comenzó a competir abiertamente con la firma estadounidense, por los mercados mundiales primero y por las reservas petrolíferas después (Durand, 1965). Tan intensa fue la rivalidad entre estos dos colosos del petróleo y tanto los desgastaba la competencia, que acabaron por acordar, en 1928, la conformación de un cartel internacional que repartía los mercados (Durand, 1965). Sin embargo, nada se dijo acerca de la distribución de las fuentes productoras, por lo cual la competencia se encauzaría en esa dirección en los años siguientes. A todo esto, cabe señalar que el consorcio anglo-holandés contaba con el decidido apoyo del Gobierno británico, mientras que la Standard Oil, por el contrario, debió sufrir persecuciones en su propio país que la llevaron a su disolución en 1911, momento en el cual Rockefeller, dueño de la firma, decide concentrar todas sus acciones en la Standard Oil of New Jersey. Recién luego de la Primera Guerra Mundial la Casa Blanca prestaría su apoyo político y diplomático a esta última en su accionar externo (Mayo, Andino y García Molina, 1983).

En ese contexto internacional es que la Royal Dutch-Shell y la Standard Oil of New Jersey se instalaron en el Paraguay y en Bolivia respectivamente y comenzaron la pugna por el petróleo regional que acabaría en la guerra por el control del territorio del Chaco, presuntamente rico en petróleo. El accionar del consorcio europeo en el Paraguay es menos conocido, pero la actuación de la Standard Oil of New Jersey en Bolivia ha sido por demás analizada, llegándose a demostrar hasta qué punto la firma norteamericana instigó al país del Altiplano a entreverarse en un conflicto armado con el Paraguay, buscando no sólo ampliar la jurisdicción para sus operaciones, sino, fundamentalmente, una salida a su producción a través del río Paraguay (Almaráz, 1958; Larra, 1976). Pero una vez estallado el conflicto, y ante las escasas perspectivas de un triunfo boliviano, la Standard Oil of New Jersey sabotó por completo el esfuerzo de su país anfitrión, persiguiendo quizás futuros réditos

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

derivados de una eventual victoria guaraní (Almaráz, 1958). Tras ese accionar, el *trust* norteamericano fue expulsado de Bolivia, pero años más tarde volvería a imponer sus intereses gracias al apoyo del Departamento de Estado y a la ascensión de Gobiernos bolivianos adictos.

Pero más allá de la influencia que estos gigantescos *trusts* petroleros ejercieron en forma directa sobre el Paraguay y Bolivia empujándolos a la guerra, los mismos operaban simultáneamente desde la Argentina, y su actuación en nuestro país ayuda también a comprender los sucesos del Chaco y la postura argentina respecto de los mismos.

A partir del descubrimiento por parte del Estado en 1907 de un yacimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia, los intereses petroleros jugaron un rol importante en la historia nacional de las primeras décadas del siglo XX, y particularmente a la hora de determinar la acción a seguir por nuestro país en el marco de la Guerra del Chaco. Y ello es así por múltiples razones. La principal de ellas es el hecho de que competían en la Argentina las mismas dos grandes empresas -Standard Oil of New Jersey y Royal Dutch-Shell- que operaban en Bolivia y en Paraguay, ejerciendo sobre las cúpulas dirigentes nacionales todo tipo de presiones (Larra, 1976; Mosconi, 1983; Mayo, Andino y García Molina, 1983). Pero al mismo tiempo que estas firmas rivalizaban en este suelo por el mercado de consumo primero y por las fuentes de petróleo después, existía una empresa estatal, YPF, que de la mano del General Enrique Mosconi se oponía acérrimamente a la introducción del capital foráneo en la vida petrolífera nacional. Todo ello implicó una compleja red de intereses que confluyeron, entre otras cosas, en el golpe de Estado de 1930 en nuestro país y en la expulsión de la Standard Oil of New Jersey de Bolivia años más tarde, siguiendo YPFB, la recientemente creada empresa petrolera fiscal boliviana, el ejemplo combativo de la petrolera estatal argentina (Gadano, 2006). Incluso se llegó a mencionar la posibilidad de que la relativa modificación de la postura argentina en la negociaciones de paz del Chaco, ya no tan abiertamente favorable al Paraguay como lo fue durante la contienda bélica, obedeció a un eventual acuerdo por el cual nuestro país adoptaría esa actitud a cambio de la nacionalización del petróleo boliviano y la consiguiente expulsión de la Standard Oil of New Jersey del país andino, tal como ocurrió en 1936 (Almaráz, 1958).

Por otra parte, el manejo que las empresas multinacionales del petróleo tuvieron en la Argentina en el periodo analizado y cómo sus intereses gravitaron permanentemente en la política nacional desatando una recia lucha con el segundo Gobierno yrigoyenista, que se oponía a las mismas a partir de promover una legislación que nacionalizara el petróleo y expropiara los activos de estas compañías; son claves que ayudan a entender mejor la posición adoptada por nuestro país, no sólo ante estas firmas, sino también ante el

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

conflicto del Chaco. El caso de los intentos por parte de la Standard Oil of New Jersey de instalarse en Salta desde principios de la década de 1920 es particularmente ilustrativo al respecto, en tanto y en cuanto se desató por aquellos años una dura pugna en torno al petróleo de esa Provincia entre el Poder Ejecutivo Nacional e YPF, respecto de la empresa estadounidense. Además, el hecho de ser esta una Provincia lindante con Bolivia hacía que el interés del *trust* norteamericano por establecer su predominio en aquellas tierras fuese mucho mayor que en otras regiones, dadas sus aspiraciones de formar una única unidad productiva y conseguir una salida atlántica a su producción del Altiplano (Gadano, 2006)

El combate presentado por el Gobierno de Yrigoyen y por algunos de los gobernadores salteños adictos al régimen radical contra la Standard Oil of New Jersey, en el marco de la campaña por la frustrada ley de nacionalización del petróleo, resulta interesante, teniendo en cuenta la postura de esa dirigencia respecto a la salida vía Argentina del petróleo boliviano. Se le negó a Bolivia y a la Standard Oil of New Jersey, a instancias de Mosconi, la construcción de unos oleoductos solicitados a través de territorio argentino³, lo cual tuvo consecuencias directas en el inicio de la Guerra del Chaco, ya que tal determinación empujó a la compañía norteamericana a buscar una salida a través del río Paraguay para su producción encerrada en Bolivia.

La posterior actitud de los Gobiernos militares surgidos tras el golpe de 1930, demuestra los diferentes matices de la política nacional: mayor acercamiento a Estados Unidos con Uriburu, pro-britanismo más acentuado con Justo (Gadano, 2006). Atendiendo a estos cambios en el panorama político nacional es que se delineó la estrategia argentina respecto a las empresas petroleras instaladas en nuestro país. Tras constantes años de crecimiento de YPF y luego del recio combate presentado a los *trusts* internacionales del petróleo, especialmente a la Standard Oil of New Jersey, se terminaron firmando los acuerdos de 1936-1937 en los cuales la empresa fiscal, que había adquirido una situación de preponderancia en el mercado interno, acabó por pactar con los *trusts*, repartiéndose el mercado nacional del petróleo (González, 1947).

Pero también se delineó otra estrategia: la estrategia internacional de la Argentina. Y dentro de ella se enmarca, claro está, la Guerra del Chaco entre nuestros vecinos, en la cual el Presidente Agustín P. Justo decidió como se ha mencionado, jugar abiertamente en favor del Paraguay y de los intereses anglo-argentinos allí instalados, incluida la Royal Dutch-Shell a la que tanto se había combatido dentro de nuestro territorio.

³ Ver Mosconi, 1983-

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Ahora bien, ¿cuáles fueron las principales consecuencias de la guerra? En lo relativo a la cuestión petrolífera, no caben dudas de que los intereses norteamericanos acabaron triunfando. La Standard Oil of New Jersey fue readmitida en Bolivia luego de su expulsión, y la posibilidad de evacuar aunque más no fuera indirectamente su producción de crudo allí obtenida, significó un paso adelante. Por si fuera poco, el resultado final de las negociaciones de paz aseguró la posesión boliviana de toda la zona en disputa presuntamente petrolífera, aunque las perspectivas de explotación a gran escala se vieron frustradas. Paralelamente, parte de la producción de petróleo paraguayo acabó por estar controlada por capitales estadounidenses (Levene, 1949), al mismo tiempo que en la Argentina la preponderancia de los *trusts* internacionales era cada vez mayor en detrimento de YPF.

En cuanto al análisis concreto del fallo arbitral dictado conjuntamente por la Argentina, Brasil, Estados Unidos, Uruguay, Perú y Chile una vez que finalizaron las hostilidades, depende de cómo se analice la cuestión puede interpretarse que uno u otro contendiente se vio favorecido. Lo concreto y real es que el mismo concedió al Paraguay más superficie de la que poseía antes de iniciada la guerra, pero lo dejó con menos territorio que el conquistado militarmente durante las acciones bélicas. Bolivia, por su parte, obtuvo, útil o no, un pequeño puerto (franco, no soberano) sobre el río Paraguay, que le permitiría desembocar sus producciones hacia el Océano Atlántico, vía Brasil (Escudé, 2000).

Por otra parte, para ambos países, la Guerra del Chaco significó un punto de inflexión a lo largo de su historia, ya que tanto Bolivia como Paraguay experimentaron, a partir de la contienda, grandes modificaciones internas, tanto en materia política como económica.

Después del conflicto, el Paraguay vivió momentos de gran inestabilidad política produciéndose el ascenso al poder de los veteranos de guerra triunfadores en los campos de batalla del Chaco, los cuales nunca acabaron por consolidarse en el poder, y dieron paso a nueva guerra civil y a la prolongada dictadura stroessnerista sostenida desde Washington y Brasilia. En lo económico, debido a la enorme ayuda brasileña y sobre todo norteamericana, el Paraguay pudo hacer frente a la reconstrucción nacional de post-guerra, para lo cual debió alejarse progresivamente de su otrora principal aliado regional, la Argentina (Figallo, 1998).

El país del Altiplano, por su parte, tras la finalización de la guerra con el Paraguay, conoció los primeros esbozos de un nacionalismo económico hasta entonces inexistente (cuyo principal hito fue la expulsión de la Standard Oil of New Jersey de su territorio), aunque con el correr del tiempo se iría desdibujando también en favor de los intereses brasileños y estadounidenses. Al mismo tiempo, en lo político se produjo el fin del dominio de la oligarquía tradicional, dando paso a la instalación en el poder de una nueva élite, la "generación del Chaco", proveniente de los estratos militares (Almaráz, 1958), que causaría, como a lo largo y ancho de toda América, serios perjuicios de índole institucional, humana y social a la vecina República en los años siguientes.

Por último, en cuanto a la Argentina, si de hacer un balance se trata, podría decirse que extrajo un escaso rédito palpable tras su mediación en la Guerra del Chaco. Si bien algunas de sus empresas pudieron beneficiarse con la explotación a gran escala del quebracho del Chaco paraguayo, el país debió, en lo sucesivo, negociar la adquisición de petróleo con una Bolivia cada vez más hostil y cercana a los intereses norteamericanos y brasileños (Figallo, 1996). El alejamiento con esta República, así como con un Paraguay cada vez más cooptado por las suculentas ayudas provenientes del norte, fueron prácticamente inevitables para una diplomacia que veía romperse en pedazos sus sueños de manipulación de la entera producción petrolífera del Chaco con su consiguiente salida vía Río de la Plata (Escudé, 2000), y de ejercer una influencia regional ampliada, pese a que el otorgamiento del Premio Nobel a Saavedra Lamas⁴ y la conclusión en nuestro suelo de las negociaciones definitivas de paz, parecieron ser un fuerte espaldarazo a estas ambiciones.

⁴ Esta distinción la recibió el Canciller argentino específicamente por su proyecto de un Pacto Antibélico, el cual, según algunos autores, fue pergeñado por Saavedra Lamas a espaldas de los Estados Unidos (Rapoport, Madrid, Musacchio y Vicente, 2000; Puig, 1980), lo cual realza aun más el mérito de haberlo obtenido. El mismo, fue firmado el 10 de octubre de 1933 en Río de Janeiro, por los cancilleres de la Argentina, Carlos Saavedra Lamas, y de Brasil, Afranio de Mello Franco, junto a los representantes Marcial Martínez de Ferrari de Chile, Alfonso Reyes de México, Juan Carlos Blanco de Uruguay, y Rogelio Ibarra de Paraguay. Su texto, de 17 artículos, establecía: la condena a las guerras de agresión y el establecimiento de medios pacíficos para el arreglo de disputas (artículo 1º); el no reconocimiento de la ocupación o adquisición de territorios por medio de las armas (artículo 2º); el compromiso de los estados firmantes de emplear medios autorizados por el Derecho Internacional para mantener la paz y de no recurrir a la intervención, fuera ésta diplomática o armada (artículo 3º); y el compromiso de someter al

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

Conclusiones

La Guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia, y muy especialmente la actuación de la Argentina en relación a ella, no pueden ser comprendidas ni explicadas si no se realiza un estudio profundo e integral de los diversos factores que intervinieron en el desarrollo de la una y la otra. Centrando el análisis en la segunda de las variables mencionadas, en tanto objeto de estudio de este trabajo, podría concluirse que haber adoptado el marco analítico planteado por van Klaveren a la hora de abordar la problemática, resultó por demás satisfactorio. Para comprobarlo, se hace necesario retomar algunos de los puntos señalados al comienzo. Así, el análisis que este autor realiza respecto de las variables que influyen en la determinación de la política exterior en los países latinoamericanos, es perfectamente adaptable al caso concreto de la participación argentina en la Guerra del Chaco. Como se ha podido demostrar en las páginas precedentes, y siguiendo a van Klaveren, el comportamiento externo de la Argentina en el marco de esta contienda es el resultado de una compleja combinación de factores tanto externos como internos.

Dentro de los factores externos, el autor enunciaba, en una primera instancia, a las perspectivas sistémicas. Si se analizan los acontecimientos de la Guerra del Chaco, puede arribarse a la conclusión de que se evidencian una cierta sensibilidad y vulnerabilidad por parte de la Argentina (y también, y en mucha mayor escala, de Bolivia y del Paraguay) a variables externas, como lo fue el *crack* de la bolsa neoyorquina de 1929, o el cambio de paradigma energético internacional al verse sustituido el carbón por el petróleo. Estos cambios tuvieron una gran significación, no sólo en los hechos concretos de la guerra, sino también, tomando en consideración el primero de los casos, en las implicancias comerciales derivadas, como es el caso de la firma del Pacto Roca-Runciman, que estrechó los vínculos entre la Argentina y Gran Bretaña, teniendo una influencia directa en las negociaciones relacionadas con el conflicto, en particular la cuestión de los oleoductos solicitados por Bolivia y la Standard Oil of New Jersey.

De idéntico modo, el segundo de los puntos señalados tuvo un impacto directo en la relación trilateral de nuestro país con su histórico aliado comercial, Gran Bretaña, y con los Estados Unidos a partir de la imposición del petróleo y del motor a combustión, que le permitió ganar terreno en la lucha comercial (y política) contra los británicos en esta parte del mundo. Habida cuenta de la ya trabajada influencia que la rivalidad argentino-estadounidense (y detrás de ella la británico-estadounidense) tuvo en los sucesos del Chaco, esta cuestión no debiera ser pasada por alto.

En segundo término, van Klaveren mencionaba los enfoques de política del poder, los cuales también contribuyen a explicar la actuación de nuestro país en la Guerra del Chaco. Al hacer referencia a ellos el autor utiliza el ejemplo de la rivalidad argentino-brasileña en la región de la cuenca del Plata, y la repercusión que los avatares de la misma ha siempre tenido en los países más débiles y pequeños de la zona, como el Paraguay y Bolivia.

Siguiendo esta lógica, las rivalidades de nuestro país tanto con Brasil como con los Estados Unidos por el dominio regional y hemisférico respectivamente son imprescindibles para comprender acabadamente su accionar en el contexto del conflicto entre paraguayos y bolivianos. La rivalidad con los Estados Unidos se dio básicamente en el transcurso de las negociaciones de paz, mientras que la rivalidad con el Brasil, si bien tuvo cierta notoriedad en ese periodo, alcanzó su punto álgido en los años posteriores a la guerra, buscando cada parte obtener el mayor rédito posible de la situación derivada de cada uno de los contendientes. Asimismo, la pugna por ejercer influencia tanto en Bolivia como en Paraguay (y especialmente en este último) durante las décadas previas al combate bélico, también ayuda a comprender las posturas y maniobras tanto del Brasil como de la Argentina durante la guerra, al mismo tiempo que permite explicar algunos de los efectos de las mismas y su incidencia

procedimiento de conciliación los conflictos que se suscitaren en la región (artículo 4º). Los artículos 4º a 14º trataban sobre la organización y funcionamiento de la conciliación, y los artículos 15º a 17º se referían a la ratificación, adhesión y denuncia del tratado". (Escudé, 2000). Es notoria la ausencia de representantes bolivianos en la firma del Pacto, lo cual habla a las claras de la desconfianza que por aquellos días reinaba en el país del Altiplano respecto a cualquier tipo de propuesta proveniente de la Argentina, en virtud de la ayuda que nuestro país, más o menos solapadamente, estaba prestando al Paraguay en la contienda.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

concreta en el conflicto. Paralelamente, esta rivalidad con el Brasil, si bien por un lado responde a cuestiones históricas e imperativos geopolíticos regionales, también lo hace en parte a la lógica seguida por aquel entonces por parte de la dirigencia argentina de oposición a los Estados Unidos, jugando el rol de aliado regional de Gran Bretaña.

De esta manera, la competencia regional y las acciones de un Estado condicionan, no ya sólo a su entorno geográfico, sino también y más importante aun en este caso, las decisiones en materia de política exterior del otro Estado con el cual se compite. La relación de Argentina con el Brasil y los Estados Unidos en el antes, durante y después del diferendo limítrofe entre paraguayos y bolivianos, sin dudas permite demostrar la aplicabilidad de este principio.

La tercera variable considerada por el autor dentro de los factores externos es la referida a las perspectivas de la dependencia. Siguiendo su análisis, podría decirse que la misma contribuye, aunque no se trate de una teoría de política exterior propiamente dicha, a explicar por ejemplo, el ingreso de la Standard Oil of New Jersey en Bolivia y de la Royal Dutch-Shell en Paraguay. Al respecto, cabe mencionar que pese a que no existen pruebas contundentes respecto de la instigación por parte de los *trust* petroleros Royal Dutch-Shell y Standard Oil of New Jersey a los Gobiernos del Paraguay y de Bolivia respectivamente en cuanto a que intentasen apoderarse de la zona del Chaco bajo litigio, la postura adoptada por parte de quienes escriben es que el rol jugado por estas enormes empresas petroleras internacionales fue preponderante.

Esta afirmación se sostiene en hechos fácticos, tales como los reprobables métodos empleados por ambas firmas allí donde se instalaban, especialmente la de origen norteamericano; los cada vez más estrechos vínculos que unían a Bolivia con los Estados Unidos en los años previos a la Guerra del Chaco, en un contexto en el cual este país comenzaba a apoyar la gestión de sus empresas petroleras en el exterior; y la inocultable dependencia de la economía paraguaya respecto de la Argentina (y de ésta respecto a Gran Bretaña), sumado a la puja internacional que británicos y norteamericanos estaban librando en todos los órdenes y en todos los frentes, muy especialmente en América Latina y en el sector petrolífero en particular a través de la Standard Oil of New Jersey y de la Royal Dutch-Shell; todo lo cual arroja una luz de sospecha sobre la intencionalidad del accionar de estas empresas, que viene a agregarse al ya mencionado carácter bandidesco de sus actividades.

Del mismo modo, y esto es más significativo a los fines de este trabajo, fue muy importante el rol jugado por estas empresas multinacionales del petróleo, ya no sólo en la promoción del conflicto armado a través del usufructo de sus estrechos lazos con las élites gobernantes locales, sino también en ayudar, de algún modo, a determinar la posición internacional de la Argentina ante el conflicto, a partir de las grandilocuentes campañas montadas, esencialmente por parte del *trust* norteamericano, en detrimento de la nacionalización del petróleo, lo cual le valió a esta última un repudio generalizado en el país que contribuyó a que desde YPF y el Poder Ejecutivo Nacional se obstaculizaran sus pretensiones a partir de la ya mencionada negativa ante el pedido de construcción de los oleoductos que transportarían el petróleo boliviano a través del territorio nacional hacia el Océano Atlántico, en virtud de ser la Standard Oil of New Jersey la empresa operante en Bolivia y por tanto beneficiaria de tales obras de infraestructura. Esto es una cuestión clave dentro del análisis elaborado en el presente trabajo, en tanto y en cuanto forzó a la firma estadounidense a buscar una salida atlántica por otra vía, comenzando de esta forma la instigación al Gobierno boliviano para hacerse con el terreno litigioso en el Chaco Boreal.

No obstante, del mismo modo en que, por ejemplo, las clases dirigentes bolivianas pasaron a ser una suerte de rehenes de la Standard Oil of New Jersey, las élites dominantes en la Argentina estaban en cierto modo cooptadas por Gran Bretaña en términos generales y, más específicamente, por los intereses de esa procedencia instalados en el país, diseñando en consecuencia una política exterior que, entre muchos otros factores, tomaba en cuenta también el sostenimiento de cordiales relaciones con la Nación europea, lo cual es un punto crucial para comprender la actitud adoptada por el país del Plata ante el conflicto entre el Paraguay y Bolivia.

En lo que respecta a las perspectivas cuantitativas sobre dependencia y política exterior, sin dudas, la intervención de la Argentina en la Guerra del Chaco, si se toma en consideración su posición confrontativa para con los Estados Unidos, resulta un caso paradigmático de en qué medida, tal como sostiene van Klaveren al analizar el cuerpo teórico existente dentro de esta corriente, no existe una relación tan clara entre el dominio económico y la superioridad de recursos de una Nación sobre otra, por un lado, y el hecho de que las decisiones de la más débil de ambas, en el terreno de la política exterior, sean favorables a los intereses de la más desarrollada, por otro.

Pasando al análisis de los factores internos que incidieron en la posición argentina en la disputa, entre ellos podrían consignarse algunos tanto de tipo político como económico, tales como la necesidad de la administración Justo, aunque de sesgo pro-británico, de no llevar hasta las últimas consecuencias el combate con la Standard Oil of New Jersey en Salta (en relación a Bolivia y a su necesidad de obtener una salida atlántica para

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

su producción petrolífera) tal como lo venían haciendo las administraciones radicales, con Mosconi al frente de YPF como estandarte, debido a la necesidad de mantener cierta base de apoyo político a su gestión, la cual se apoyaba en gran medida en los grandes e influyentes hacendados del noroeste del país que, como Robustiano Patrón Costas, se hallaban muy vinculados a los intereses de la compañía norteamericana. Incluso el mismísimo Pacto Roca-Runciman, considerado un hito en cuanto a la inserción internacional argentina que marcó el reforzamiento de la opción británica por sobre la estadounidense, tenía sin dudas un trasfondo interno muy importante, en tanto definía un modelo económico nacional que continuaba orientado hacia la producción agropecuaria, posponiéndose una vez más los proyectos de industrialización nacional.

Continuando con la perspectiva de van Klaveren que se ha decidido adoptar, en lo referido a los factores internos, se hace necesario destacar que la variable "orientación del régimen" resulta útil para explicar la actuación de la Argentina ante el conflicto chaqueño. El sesgo adoptado desde el Poder Ejecutivo Nacional en torno al conflicto fue diferente durante los años de Gobiernos radicales que tras el golpe de 1930. Si bien esto puede obedecer a otro tipo de razones que van más allá del carácter democrático o autoritario del Gobierno de turno, se advierten determinadas conductas, como la evidente ayuda militar prestada por la administración Justo al Paraguay durante la contienda bélica, en contraste con los muchos intentos diplomáticos tendientes a una solución pacífica del diferendo ensayados durante las décadas de 1910 y 1920 (Solveira, 1995). No obstante hay que reconocer que es esta una mera presunción improbable, pues, ¿quién sabe si, de haber continuado Yrigoyen en el poder, no hubiera actuado del mismo modo, ayudando militarmente al Paraguay? Por lo tanto, no se puede ser concluyente en este punto.

Tal como afirma van Klaveren, este mismo factor (orientación del régimen) incluye el aspecto de la estrategia de desarrollo de un país, para lo cual el autor utiliza como ejemplo típico el de la nacionalización de empresas extranjeras en América Latina. Esto permitiría explicar, por ejemplo, la expulsión de la Standard Oil of New Jersey de Bolivia tras la Guerra del Chaco y, más importante a los fines de este análisis, las leyes impulsadas por Yrigoyen en su segunda Presidencia con el expreso objetivo de nacionalizar la industria petrolífera, expropiación incluida, en lo que constituyó un ataque directo a los *trusts* extranjeros instalados en el país, lo cual en parte le valió su destitución en 1930. El perseguir una estrategia de desarrollo nacional ayudaría a determinar, de esta manera, una conducta de política exterior (o, mejor dicho, dirigida a actores externos pero operantes en el país).

En cuanto al último punto de los incluidos dentro de la variable "orientación del régimen" de acuerdo con la clasificación de van Klaveren, es decir, el estilo y enfoque característico de política exterior por un país, proveniente de una cierta tradición histórica, puede decirse que éste es factible de ser incluido entre los factores que influyeron en la postura de la Argentina en la Guerra del Chaco, ya que podría considerarse un ejemplo de ello la histórica política de confrontación llevada adelante por la diplomacia argentina respecto de los Estados Unidos desde, por lo menos, 1889, lo cual le otorgaría a tal posición asumida ciertos visos de "tradicional" o de "enfoque característico" en el marco de la política exterior argentina. Esta postura de enfrentamiento y desafío a los Estados Unidos permite explicar algunos aspectos claves que ayudan a comprender por qué se actuó del modo en que se lo hizo en los acontecimientos vinculados a la guerra entre el Paraguay y Bolivia.

Siguiendo con la clasificación de van Klaveren, el proceso de toma de decisiones y política interna también podría decirse que resulta útil para explicar algunos aspectos de la actuación internacional de la Argentina ante el conflicto del Chaco, ya que ha quedado demostrado que fue indudable la participación de distintos actores gubernamentales (Ministerio de Guerra y Cancillería argentinos, por ejemplo), con estrategias diferentes cada uno, aunque, claro está, actuando de un modo coordinado, atendiendo a los intereses supremos del Poder Ejecutivo Nacional. Asimismo, es evidente el relevante papel desempeñado por grupos de intereses sectoriales, como las empresas petroleras extranjeras instaladas en el país, YPF, los portentosos hacendados del noroeste, las empresas anglo-argentinas explotadoras del quebracho paraguayo y demás capitalistas nacionales y extranjeros con operaciones en el Paraguay, etc., que también contribuyeron en gran medida a dar forma a la política internacional finalmente adoptada.

Por último, en lo que a las conclusiones respecto del análisis de van Klaveren se refiere, cabe señalar que tanto las variables de política burocrática como de liderazgo no han proporcionado, en este caso particular, aspectos de interés que contribuyan a una mejor comprensión de la posición argentina en la Guerra del Chaco. Quizás sólo el episodio del enfrentamiento personal entre Saavedra Lamas y su par brasileño, o entre el primero y el Secretario de Estado norteamericano, Sumner Wells, y el delegado estadounidense durante las negociaciones de paz, Spruille Braden (Rapoport, 2009); pueda ser, en parte, mejor comprendido bajo la segunda de estas variables, ya que la misma incluye el análisis de aspectos psicológicos de los individuos, aunque este enfoque

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

escapa a los objetivos del presente trabajo por tratarse, esencialmente, de un análisis específico del proceso de toma de decisiones.

Como se deduce de todo lo previamente expuesto, no puede dejarse de concluir que el enfoque extraído de la obra de van Klaveren ha resultado muy útil y adecuado a la hora de interpretar los factores determinantes y condicionantes de la posición internacional de la Argentina ante el conflicto del Chaco. Asimismo, puede afirmarse que la posición internacional de nuestro país ante el mismo fue la resultante de una combinación de aspectos externos (tanto autonomistas como dependientes) e internos.

Bibliografía

- Almaráz, Sergio (1958) "Petróleo en Bolivia", La Paz, Editorial. Juventud.
- Baruja, Víctor y Pinto, Ruy; "La historia del Paraguay", en <http://www.miparaguay.dk/castellano/historia>, visitado el 15/10/2008.
- Bethell, Leslie (Ed.) (2000) "Historia de América Latina", Madrid, Alianza Editorial, Tomo X.
- Cardozo, Efram (1965) "Breve historia del Paraguay", Buenos Aires, Eudeba.
- Dalla Corte, Gabriela (2007) "La construcción de la región del Gran Chaco más allá de la Nación: mensuras, conflictos de límites e intereses empresariales (1870-1932)", en García Jordán, Pilar (Ed.), Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Durand, Daniel (1965) "La política petrolera internacional", Buenos Aires, Eudeba.
- Escudé, Carlos (2000) "Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina", en <http://www.cema.edu.ar/ceieg/arg-rree/9/9-047.htm>
- Figallo, Beatriz (1996) "Bolivia y la Argentina: los conflictos regionales durante la Segunda Guerra Mundial", en http://www.tau.ac.il/eial/VII_1/figallo.htm
- Figallo, Beatriz (1998) "La Argentina frente a la rivalidad boliviano-paraguaya. Relaciones internacionales y estrategias económicas, 1920-1945", en Alzola, Nilsa y Cvitanovic, Dinko (comp.), Bahía Blanca, Centro de Estudios del Siglo XX-Centro de Estudios Hispánicos.
- Gadano, Nicolás (2006) "Historia del Petróleo en la Argentina, 1907-1955: desde los inicios a la caída de Perón", Buenos Aires, Edhasa.
- González, Julio (1947) "Nacionalización del petróleo", Buenos Aires, El Ateneo.
- Halperín Donghi, Tulio (1980) "Historia contemporánea de América Latina", Madrid, Alianza.
- Hughes, Matthews (2005) "Logistics and Chaco War: Bolivia versus Paraguay, 1932-35", en The Journal of Military History, Volumen 69, Número 2, Abril 2005, en <http://bura.brunel.ac.uk/bitstream/2438/1251/3/Chaco+War+-+revised+version+1.pdf>
- Larra, Raúl (1976) "Mosconi, general del petróleo", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Levene, Ricardo (1949) "Historia de América", Buenos Aires, Jackson, Tomos X y XI.

V Congreso de Relaciones Internacionales

La Plata 24, 25 y 26 de noviembre de 2010

en el año del Bicentenario de la Patria y del Vigésimo aniversario del IRI

Octava Jornada de Medio Oriente

- Mayo, Carlos; Andino, Osvaldo y García Molina, F. (1983) "La diplomacia del petróleo: 1916-1930", Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Mosconi, Enrique (1983) "El petróleo argentino 1922-1930 y la ruptura de los trust petrolíferos inglés y norteamericano el 1º de agosto de 1929", Buenos Aires, Círculo Militar.
- Prieto Rozos, Alberto (1983) "La burguesía contemporánea en América Latina", La Habana, Editorial de Ciencias Sociales.
- Puig, Juan Carlos (1980) "Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana", Caracas, Universidad Simón Bolívar.
- Rapoport, Mario (1988) "¿Aliados o neutrales? La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial", Buenos Aires, Eudeba.
- Rapoport, Mario (2009), "Braden y la guerra del Chaco", en
- http://www.vivaparaguay.com/new/index.php?option=com_content&view=article&id=1798:braden-y-la-guerra-del-chaco&catid=6:opinion&Itemid=6
- Rapoport, Mario; Madrid, Eduardo; Musacchio, Andrés y Vicente, Ricardo (2000) "Historia Económica, política y social de la Argentina –1880-2000-", Buenos Aires, Macchi.
- Solveira, Beatriz (1995) "Las relaciones argentino-paraguayas a comienzos del siglo XX", Córdoba, Centro de Estudios Históricos.
- van Klaveren, Alberto (1984) "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas", en Muñoz, Heraldo y Tulchin, Joseph (comp.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Tomo I.
- Yergin, Daniel (1992) "La Historia del Petróleo", Barcelona, Ed. Plaza & Janes.
- Zook, David (1962) "La conducción de la Guerra del Chaco", Buenos Aires, Círculo Militar.