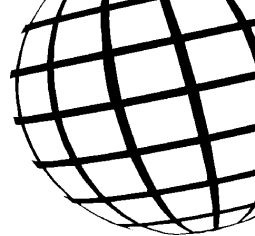


Argentina y Estados Unidos: Toma de decisiones durante la Segunda Guerra Mundial



Juan Pablo Zabala*

En este trabajo intentamos analizar y explicar las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial desde la óptica de la teoría de toma de decisiones. Con este fin, tomamos como base para el marco teórico, los modelos conceptuales de decisión utilizados por Graham Allison, y las respectivas críticas a esos modelos. A lo largo de estas páginas, los encontraremos interactuando, mezclados, aunque haya uno de los modelos que haya sido el de mayor predominio durante el proceso decisorio. El análisis pormenorizado de cada caso permite reconocer las limitaciones y realidades de los hombres y circunstancias que mayor influencia ejercieron durante este período.

Dado la complejidad y cantidad de situaciones y hechos que se dieron en el marco de las relaciones entre ambos países en ese período tan conflictivo, y para una mejor organización del trabajo, decidimos tomar tres casos concretos, para analizar como se llevó a cabo el proceso decisorio desde Argentina y desde Estados Unidos.


Los casos seleccionados para realizar un análisis más específico son: la propuesta de "No Beligerancia" del Canciller Cantilo; la neutralidad argentina en la Conferencia de Río de Janeiro de enero de 1942; y finalmente, la ruptura de relaciones diplomáticas de Argentina con los países del Eje.

Relaciones argentino-estadounidenses en la Segunda Guerra Mundial.

Propuesta de "no beligerancia" del canciller Cantilo.

En abril de 1940 el Canciller argentino Cantilo, inició conversaciones diplomáticas con el embajador estadounidense en Buenos Aires, Norman Armour con el objetivo de reemplazar el tradicio-

* Licenciado en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Miembro del CERPI

Dado la complejidad y cantidad de situaciones decidimos tomar tres casos concretos, para analizar el proceso decisorio desde Argentina y desde Estados Unidos 

nal concepto de neutralidad por el hasta ese momento desconocido término de “no beligerancia”.

Durante esta entrevista Cantilo expresó que la neutralidad en Europa ya no existía, porque los Estados beligerantes no la respetaban, poniendo como ejemplos, la situación de Bélgica y el incidente del acorazado alemán Graf Spee que había violado la zona de seguridad del continente americano.

En este cambio de actitud del gobierno argentino se pueden realizar varias interpretaciones, pero lo que sí se nota es que hubo unanimidad en la decisión de realizar la propuesta desde el gobierno que actuó racionalmente y teniendo en cuenta la relación costo-beneficio, es decir, las ganancias que se podrían obtener desde el punto de vista exterior, a través de la búsqueda de un mayor prestigio en América y desde el punto de vista interno para ir ganando adhesiones y mayor legitimidad en las ideas de Ortiz de eliminación del fraude electoral y de un sistema político más abierto.

Hay que recordar que a pesar de los elementos de la derecha nacionalista de la política y la sociedad, no hubo mayores cuestionamientos en el Congreso a esta propuesta; y el sector de la principal oposición integrado en su mayoría por radicales estaba de acuerdo con esta política del presidente Ortiz de acercamiento a Estados Unidos, ya que “Alvear en su plataforma electoral de 1937 habla de la necesidad de diversificar los mercados”¹. Además este acercamiento entre el presidente y la oposición radical se debía a la posibilidad de eliminar el fraude electoral.

También la influencia y participación del Congreso en el proceso decisorio fue bastante limitada debido a que a pesar de las divergencias ideológicas que subyacían en su seno, existía un consenso previo en esta temática y además muchos de los parlamentarios no estaban capacitados para debatir hechos extraños a la política interna.

Ahora bien, lo más interesante consiste en ver como fue tomada la decisión de rechazar esta propuesta argentina por el gobierno de Estados Unidos. Esta negativa de Washington se apoya en varios puntos:

1. Política Interna:

Estados Unidos se encontraba en un período electoral en el que Roosevelt competía por la reelección y había un ambiente de neto corte aislacionista. El presidente estadounidense tenía la

1 Alejandro Simonoff. *Los actores políticos argentinos frente a la Segunda Guerra Mundial*, En revista del CEID, Vol. 1, nº 2, Bs. As., 1999; 129

necesidad de atraer los votos aislacionistas para su reelección, que estaban representados por un gran porcentaje de la población. Lo mismo había pasado con Wilson durante la Primer Guerra Mundial y luego declaró la guerra.

Otro ejemplo de la política interna como condicionante de las decisiones de política exterior lo constituye el hecho de que, si Estados Unidos aceptaba la propuesta argentina tendría que modificar su legislación interna, lo que sería muy difícil debido a la gran oposición en el Senado, de mayoría republicana hasta la reelección de Roosevelt.

Hay que destacar que en las democracias como las de Estados Unidos donde la separación e independencia de los poderes es real y bastante nítida, el Congreso tiene un rol fundamental y muchas veces llega a modificar el objetivo inicial del Poder Ejecutivo y hace que se enmiende o anule la decisión a tomar.

2. Modelo Cognitivo:

Este modelo fue insinuado en la obra de Allison como un modelo adicional a los tres desarrollados por él. El mismo se basa en que “la racionalidad de la decisión es afectada por patrones culturales, creencias, valores, emociones y mecanismos cognitivos que influyen en las decisiones”.²

Varios autores coinciden, que en situación de stress psicológico el ser humano no es un decisor óptimo debido a que considera menos alternativas que cuando se encuentra en condiciones normales.

El factor más importante que incrementa el stress psicológico es el tiempo disponible para tomar la decisión, y esto se ve muy bien reflejado en la Crisis de los Misiles de Cuba en 1962 e incluso algunos autores lo creen aplicable a la relación entre Argentina y Estados Unidos en este período que estamos analizando.

Según Tulchin, “la propuesta argentina tomó por sorpresa a Estados Unidos, que no esperaba que una propuesta de no beligerancia venga desde el gobierno argentino”³, debido a la tradición de confrontación diplomática entre ambos países.

Tomando esto en cuenta pareciera que en la decisión de Estados Unidos intervinieron varios factores que tienen que ver con las emociones y las creencias, aunque la propuesta no era de poca importancia como para que se responda mediante este modelo de decisión.

3. ¿Modelo de Actor Racional o de Política Burocrática?:


Allison construye la lógica del modelo racional identificando al Estado como un actor racional y unitario, que actúa condicionado

2 Graham T. Allison. Esencia de la Decisión. Bs. As , GEL ,1971;153-155

3 Joseph Tulchin. Argentina y Estados Unidos: Historia de una desconfianza. Bs. As , GEL ,1990; 183

a amenazas y oportunidades, y que busca la maximización de valores determinados.

Según este modelo los encargados de trazar políticas hacen un cálculo sobre dos dimensiones básicas: la utilidad y la probabilidad, y suponiendo que son racionales intentarán llevar al máximo la utilidad esperada, maximizando las metas y objetivos estratégicos. En palabras de Allison, "el agente racional discierne claramente sus objetivos, las opciones en vista y las consecuencias probables de cada elección alternativa antes de tomar la decisión".⁴

Según Tulchin, "la propuesta argentina tomó por sorpresa a Estados Unidos, que no esperaba que una propuesta de no beligerancia venga desde el gobierno argentino", debido a la tradición de confrontación diplomática entre ambos países 

Teniendo en cuenta la concepción de Allison, vemos que Estados Unidos actuó y decidió de manera racional debido a que hizo un análisis de los costos que implicaría el

participar más abiertamente en la guerra y de los escasos beneficios que conseguiría en caso de aceptar la propuesta en ese momento.

Aunque tampoco se podía prestar mucha atención a los temas del continente americano porque "llegaban las noticias de los grandes triunfos y avances nazis en el viejo continente"⁵; y era lógico que se le brindara una dedicación especial.

Allison no ve un actor unificado en el Modelo de Política Burocrática, sino muchos actores considerados como jugadores, quienes no siguen un plan estratégico único, y tienen diversas concepciones de lo nacional, de los objetivos organizacionales y personales que hacen que se enfrenten; por eso son los jugadores quienes hacen que la decisión del gobierno no sea única ni la opción elegida racional debido al "estire y afloje" de la negociación política. Así el ambiente intraorganizacional se convierte en una arena de lucha por el poder.

La necesaria descentralización de las decisiones para poder actuar en el amplio campo de los problemas de política exterior, garantiza que cada jugador tenga una considerable discreción. Así el poder es compartido: "El resultado final depende no de la justificación racional de la política o de los procedimientos organizativos de rutina, sino del poder relativo y de la habilidad de los negociadores".⁶

4 Graham T. Allison. Op.Cit.:11


5 Joseph Tulchin. Op.Cit.: 191

6 *Ibidem.*: 144 -147

Particularmente creemos que es imposible aplicar este modelo a este caso particular, es un tanto exagerado pensarlo como una pelea burocrática entre distintas agencias del Departamento de Estado, en la que se impuso la agenda europea a la latinoamericana por tener aquella un mayor poder de negociación y burócratas mejor capacitados.

4. Cuestión de Prestigio Continental:

Según esta visión se rechaza la propuesta argentina para no contradecir la Declaración de Panamá en la que se trabajó para que haya unanimidad de posición de todos los países americanos. Desde este punto de vista, aceptar la propuesta argentina causaría un cierto descrédito hacia la política exterior de los Estados Uni-

El rechazo a la propuesta argentina por parte de Estados Unidos se debe a “la incomprensión del Departamento de Estado de la frágil situación del gobierno de Ortíz y de la mala situación económica por la que atravesaba Argentina” 

dos por ser este el principal promotor ante los gobiernos latinoamericanos de esta Declaración.

5. Modelo de Actor Racional:

Analizando las obras de Escudé se

puede apreciar con claridad como su concepto de “síndrome de irrelevancia de la racionalidad” de la política exterior norteamericana se vuelve inaplicable para el caso de la relación con Argentina, a pesar de constituir para este autor, el primer ejemplo histórico de dicho síndrome.

Según la teoría escudeana, “Argentina cae en este síndrome por ser un país de escasa relevancia para los intereses vitales y estratégicos de Estados Unidos”⁷. Siguiendo con el análisis de Carlos Escudé, éste sostiene que, por las características de nuestro país, “la política exterior estadounidense hacia Argentina es contradictoria e incoherente y muchas veces es contraproducente desde el punto de vista de sus objetivos profesados”⁸. Así, el rechazo a la propuesta argentina por parte de Estados Unidos se debe a “la incomprensión del Departamento de Estado de la frágil situación del gobierno de Ortíz y de la mala situación económica por la que atravesaba Argentina”⁹. Esta incomprensión se debe a la escasa información que el Departamento de Estado tenía sobre la realidad argentina, por ser éste un país débil y de poca relevancia para los intereses de Estados Unidos.

7 Carlos Escudé, Realismo Periférico. Bs. As , GEL, 1992:221

8 Carlos Escudé. Op. Cit.:223

9 Ibidem.:229

En nuestra opinión pensamos que es verdad que la información era mala y escasa, pero esto se debe más a que sus embajadores en Argentina no supieron ver muchas veces la realidad o tenían algún interés personal en distorsionarla; pero a pesar de ello la embajada estadounidense en Buenos Aires en esos momentos era la de mayor significación en América Latina y la que más personal diplomático tenía (había 22 diplomáticos excedentes en comparación al resto de los países de la región)¹⁰. Esto, sumado a muchos otros factores, como por ejemplo, el darle tanta importancia a la presión política y económica sobre Argentina por su política de neutralidad, demuestra una cierta preocupación por nuestro país, por lo que lo hace mucho más relevante a los ojos del país del norte. Como es lógico, dada la gravedad de la situación europea, el Departamento de Estado puso la mirada en el viejo continente.

El resultado de esta negativa en Argentina es conocido por todos, ya que contribuyó a desacreditar y debilitar al gobierno de Ortíz, haciendo que su enfermedad se “acelere” y entregando el poder a su vicepresidente Castillo en julio de 1940 y con él a un gabinete de nacionalistas y neutralistas de mayor afinidad con los países del Eje.

Si además, a esto le agregamos, que seis semanas después de la negativa de Washington a la propuesta argentina, el presidente Roosevelt con la sanción de la Ley de Préstamos y Arriendo pone a Estados Unidos claramente en el bando de los Aliados, vemos que la desestabilización y el descrédito del gobierno de Ortíz, hacía que su reemplazo sea inminente.

Aunque pensar que esta acción del gobierno estadounidense se realiza sólo para “no dejarse llevar por ese pequeño país”, es no dar cuenta de los grandes lobbys agrícolas de Estados Unidos que tuvieron una gran influencia en esa decisión, y querer basar gran parte de la política exterior estadounidense en una cuestión de prestigio.

La tercer idea que menciona Escudé que la política exterior de Estados Unidos hacia nuestro país es irracional y contradictoria parece demostrar una curiosa falta de conocimiento de los verdaderos objetivos estadounidenses en la región por parte del autor. Está más que claro que a Estados Unidos le importaba poco realmente la situación interna del gobierno de Ortiz en ese momento, eso no constituía un objetivo fundamental; ya que todo pasaba por la situación interna de Estados Unidos que condicionó de sobremanera su política exterior. Esto hace que este rechazo no se transforme en una decisión contradictoria para sus objetivos como sostiene Escudé; sino que por el contrario, fue una decisión racional, sin demasiadas fragmentaciones en el proceso decisorio, y


10 Mario Rapoport. *¿Aliados o Neutrales?*. Bs. As. Eudeba , 1988;297

teniendo en cuenta los costos y beneficios a fin de maximizar sus verdaderos objetivos.

Neutralidad Argentina. Conferencia de Río de Janeiro, enero 1942.

El problema de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial es tal vez el tema que mayor controversia generó en los académicos que se dedicaron a estudiarlo en profundidad debido a las múltiples interpretaciones que de ellos derivaron.

Creemos que es necesario tener en cuenta, que en sus rasgos generales " la política exterior argentina en la primera mitad de los cuarenta estuvo estrechamente ligada a su política interna. Jugó incluso un papel catalizador en los conflictos locales, llegando a reflejar así los cambios que se habían operado en el país desde 1930" ¹¹ .

El problema de la neutralidad argentina durante la Segunda Guerra Mundial es tal vez el tema que mayor controversia generó en los académicos que se dedicaron a estudiarlo en profundidad debido a las múltiples interpretaciones que de ellos derivaron 

Estos cambios que se venían dando desde la década del 30 en la Argentina respondían también a cambios de gran magnitud acaecidos en el sistema internacional; "el mundo sufre cambios desde el punto de vista del poder, existe un deterioro del poder británico frente al norteamericano que si bien aumenta más en la región, todavía no se había consolidado mundialmente" ¹² .

Diferentes interpretaciones de la neutralidad argentina

a) Tendencias nacionalistas o pronazis de los gobiernos argentinos:

Esto era principalmente lo que creía, o al menos sostenía, el Departamento de Estado de los Estados Unidos. Explicar la neutralidad argentina a través de estas tendencias es caer en un facilismo propio de aquellos que quieren encubrir intereses hegemónicos y materiales bajo la careta de la ideología, aunque tampoco se puede desconocer la influencia de estos grupos en la política y sociedad argentinas de la época, ni dejar de destacar el carácter altamente ideológico de esta gran conflagración mundial en comparación con la primera.


11 Mario Rapoport. [El Laberinto Argentino](#). Bs. As. GEL , 1997:183

12 Alejandro Simonoff. Op.Cit.:124

Esta antinomia nazismo-antinazismo también fue aprovechada, aunque con poco éxito, por los opositores locales, sobretudo en períodos eleccionarios.

b) Actitud de apoyo de Gran Bretaña hacia la neutralidad argentina:

Qué Argentina estuvo por varias décadas adscripta a la esfera de influencia británica no es nada nuevo y es una de las tendencias profundas de la política exterior argentina que bien señala Juan Carlos Puig. Tampoco es algo novedoso que la tradicional inserción argentina en el mundo llevada adelante por las clases dirigentes conservadoras de nuestro país se debe a cuestiones estructurales de complementación económica entre ambos países y a intereses económicos concretos que defendía a ultranza la élite política argentina en su relación con el imperio inglés.

El debate debe centrarse en cuánto pudo influir la corona británica sobre los gobernantes argentinos en la decisión de mantener tal política de neutralidad 

En nuestra opinión particular creemos que el debate debe centrarse en cuánto pudo influir la corona británica sobre los gobernantes argen-

tinios en la decisión de mantener tal política de neutralidad. Lo que sí está claro es que el ingreso de Argentina en la guerra o la simple ruptura de relaciones diplomáticas con los países del Eje, ponía en peligro el abastecimiento de carnes argentinas hacia Inglaterra, que constituía el principal mercado de importación de carne (40 % del total); y para Argentina significaba el 85 % del total de nuestra exportación de carne para el año 1941.

Hay varios hechos que confirman el poco interés de Gran Bretaña de que Argentina rompa relaciones con el Eje.

Uno de ellos fue la Misión Willingdon (octubre 1940), que si bien fue una misión de carácter netamente comercial que intentó conservar los mercados latinoamericanos para los exportadores ingleses para la guerra y la posguerra, también trajo información acerca de la situación del imperio e hizo propaganda política a favor de los aliados; pero lo destacable es que en ningún momento presionaron para que Argentina y los demás países de la región rompan sus relaciones con el Eje.

Otro hecho que tiene más fuerza en la confirmación del escaso interés demostrado por Inglaterra en la neutralidad Argentina, se da una vez que Estados Unidos ingresa a la guerra y comienza a presionar a Gran Bretaña para que utilice sus influencias sobre los dirigentes argentinos a fin de que estos rompan relaciones diplo-

máticas con el Eje, luego del fracaso norteamericano en la conferencia de Río de Janeiro.

Al respecto, el mismo embajador argentino en Londres, Miguel Ángel Cárcano se asombraba que en ninguna de las varias reuniones que tuvo con miembros del gobierno británico y con el canciller británico Eden, se le preguntase por la política de neutralidad argentina a pesar de la presión estadounidense sobre la corona¹³.

Los ingleses, en cierta manera consideraban y lo hacían público, que si Estados Unidos había tardado tanto en ponerse definitivamente del lado británico en la guerra, era lógico que Argentina no esté preparada para unirse en la lucha.

c) Conflicto de intereses en el mercado argentino entre las grandes potencias:

Se puede decir que en la política de neutralidad argentina influyó en gran medida la "pugna cuadripartita"¹⁴ que se dio entre Argentina, que quería ampliar sus esferas de influencia; Gran Bretaña, que buscaba prolongar el statu quo antes de la guerra; Alemania, que veía en Argentina una importante fuente de insumos tradicionales y un gran mercado de exportación de tecnología para modernizar al país; y Estados Unidos, que pretendía incorporar a Argentina al sistema hemisférico controlado por ellos.

d) Cuestión de prestigio y liderazgo en América Latina:

Para muchos autores, como Carlos Escudé, la cuestión de prestigio es uno de los fundamentos de la política exterior argentina y estadounidense para la región, era "el choque entre Argentina y Estados Unidos era inevitable porque al menos durante las etapas tempranas del proceso cada uno de esos países buscó incrementar su prestigio a expensas del otro"¹⁵.

Escudé parece estar haciendo referencia a la rivalidad diplomática entre ambos países que se dio en todas las conferencias panamericanas desde 1889, sin embargo, en ningún momento habla que esa "actitud de prestigio" de ambas políticas exteriores se debe más a la posibilidad Argentina de vender sus productos en Gran Bretaña, a la rivalidad anglo-norteamericana por el mercado argentino, y a las restricciones para comerciar entre Argentina y Estados Unidos por ser dos economías que compiten y no se complementan, más que a una cuestión de prestigio solamente.


Una vez más, este autor, prefiere hablar de cuestiones ideológicas tratando de explicar las decisiones de política exterior única-

13 Mario Rapoport. Op.Cit.:245

14 Ronald Newton. El Cuarto Lado del Triángulo. Bs. As , Editorial Sudamericana, 1995:17

15 Carlos Escudé. Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina. Bs. As , UB ,1983:85

mente a través de los modelos de política burocrática y cognitivo, y olvidando que hasta en las cuestiones de prestigio existen objetivos económicos concretos.

Históricamente la política exterior argentina siguió una tradición de neutralidad que respetó tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial, por entender a estos conflictos como ajenos a sus intereses y que en lo inmediato no afectaba su seguridad 

En cuanto a la cuestión del liderazgo en América Latina, que si bien existió, no se le puede asignar una mayor relevancia de la que verdaderamente tiene. Estados Unidos era la potencia dominante en la región desde hace más de medio siglo, y Argentina, a pesar de sus triunfos diplomáticos sobre Estados Unidos “nunca pudo imponer iniciativas propias en el continente”¹⁶, solo logró poner obstáculos a algunos proyectos norteamericanos lo que no alcanza para afirmar que argentina competía por el liderazgo de América Latina y mucho menos que tenía serias chances de ejercerlo.

e) Tradición de la política exterior argentina:

Históricamente la política exterior argentina siguió una tradición de neutralidad que respetó tanto en la Primera como en la Segunda Guerra Mundial, por entender a estos conflictos como ajenos a sus intereses y que en lo inmediato no afectaba su seguridad.

En este principio de neutralidad mantenido por momentos a ultranza por diferentes gobiernos argentinos y de diferentes signos políticos, se puede entrever cierta actitud especulativa de parte de Argentina, maniobrando de alguna manera para poder comerciar con ambos bandos de contendientes en el conflicto.

Esto se ve reflejado en la explicación del embajador Cárcano al canciller británico Eden que “es hasta casi ridículo provocar a un adversario sin razones fundamentales, cuando solo tenemos carbón para 15 días. Para adoptar una posición de beligerantes tenemos que armarnos. Además cada barco que nos hundieran sería un barco menos para transportar productos para ustedes”¹⁷.

Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres, Río de Janeiro, enero 1942.

En diciembre de 1941, luego del ataque japonés a Pearl Harbour, los Estados Unidos ingresaron a la Segunda Guerra Mundial y

16 Mario Rapoport. Op. Cit.:259

17 Mario Rapoport. Op.Cit.:261

comienzan a transformarse las relaciones de poder existentes hasta ese momento en todo el continente americano.

Los Estados Unidos empiezan a presionar a todos los gobiernos latinoamericanos para que rompan relaciones diplomáticas con los países del Eje; a tal efecto se convoca a esta Conferencia de Cancilleres en Río de Janeiro para el mes de enero de 1942.

Ya en el seno de la Reunión, los Estados Unidos buscan la manera de conseguir su objetivo sin quedar expuestos como el único país que busca imponer a los demás países continentales la ruptura de relaciones, y para esto, a través del Subsecretario de Estado Sumner

Welles se busca negociar con los países que ya habían interrumpido sus relaciones diplomáticas con el Eje. Es debido a esta negociación que Welles consigue convencer a los cancilleres de Co-


lombia, México y Venezuela para que estos países, con el obvio aval de Estados Unidos, sean los que propongan tal medida a los demás países latinoamericanos.

Se ve desde el inicio de la Reunión una gran coherencia interna en el proceso decisorio estadounidense, manejado principalmente por el Departamento de Estado a través de una buena coordinación entre Welles y el Secretario de Estado Cordell Hull. Claro que esta precisión y racionalidad en la consecución de los objetivos estadounidenses comenzó a flaquear cuando surgieron los primeros obstáculos a su propuesta, que vinieron sobretodo de su principal adversario diplomático en el continente: la Argentina.

La política exterior argentina durante la Conferencia de Río y durante la Segunda Guerra Mundial constituye un área diferenciada y separada del resto de la política interna, para que hubiese un control elitista de esa política, para que el manejo de la política exterior sea exclusivo del Poder Ejecutivo.

El presidente Castillo le delegó a su canciller Ruíz Guiñazú un gran poder de actuación y de decisión en toda su gestión, y esto se vio reflejado en su accionar ante la Conferencia de Río, aunque obviamente Castillo le impartió algunas instrucciones, entre ellas que la delegación argentina no adhiere a ninguna declaración general de guerra o de ruptura de relaciones sin consultar al Poder Ejecutivo.

La influencia del Congreso argentino en el proceso decisorio

La política exterior argentina durante la Conferencia de Río y durante la Segunda Guerra Mundial constituye un área diferenciada y separada del resto de la política interna, para que hubiese un control elitista de esa política, para que el manejo de la política exterior sea exclusivo del Poder Ejecutivo 

fue muy débil debido a la escasa praxis parlamentaria y por el fuerte carácter presidencialista de nuestro sistema de gobierno, que data del origen mismo de nuestra configuración nacional.

Este presidencialismo se vio fortalecido por el consenso interno existente entre las elites políticas en torno a las prioridades de política exterior y también por el escaso impacto que han tenido, al menos hasta la entrada en la guerra de Estados Unidos, las cuestiones de orden externo en el sistema político interno y en la opinión pública argentina.

La oposición argentina a romper relaciones con el Eje se basaba en que esto "implicaba un paso hacia la pre-beligerancia y esta uno hacia la guerra"¹⁸. El canciller Ruíz Guiñazú se oponía a la medida de ruptura promovida por Estados Unidos y por eso sostenía que "se había convocado la reunión con propósitos de consulta, no para adoptar medidas obligatorias"¹⁹.

Además el canciller argentino criticó la doctrina de solidaridad hemisférica impulsada por Estados Unidos, como un intento que apuntaba a "crear una suerte de super-soberanía que destruiría la individualidad de las naciones americanas, y por ende, su derecho a la autodeterminación"²⁰.

Lo que se debatía en el seno de la conferencia era si se adoptaba la ruptura de relaciones como una obligación, que era la postura que defendía Estados Unidos o que se adopte como una simple recomendación para todos los gobiernos latinoamericanos, que era lo que postulaba Argentina.

Para que la Reunión de Río no quede en la nada ante el obstáculo presentado por Ruíz Guiñazú, la delegación de Estados Unidos en conjunto con otras delegaciones trató de buscar alguna salida de compromiso. Para superar la reserva argentina y chilena de que la ruptura con el Eje debía contar con la aprobación legislativa de todos los gobiernos latinoamericanos, se resolvió agregar al artículo 3º la frase: "en el ejercicio de su soberanía y de conformidad con sus instituciones y poderes constitucionales, siempre que estos estén de acuerdo".

El canciller brasileño Osvaldo Aranha hizo de mediador entre las delegaciones en pugna, y gracias a esta mediación el canciller argentino aprobó el proyecto reformado; pero acá surge la primer diferencia en el proceso decisorio interno de Argentina durante la Conferencia, ya que el presidente Castillo le recorta poder de decisión al canciller Ruíz Guiñazú y lo desautoriza a aprobar la medida, obligándolo a endurecer la posición y a tratar que la

18 Harold Peterson. *La Argentina y los EEUU, 1810-1960*. Bs. As , Planeta , 1970:101

19 Harold Peterson. *Op Cit.*:111

20 Paz Conil y Ferrari. *Política Exterior Argentina*. Bs. As , Planeta , 1964 ;73

cláusula obligatoria sea reemplazada por una mera recomendación de ruptura de relaciones diplomáticas.

Desde la delegación estadounidense la respuesta de Welles fue terminar cediendo ante la postura argentina, tal vez por su creencia de que era preferible resignar la chance de un pequeño triunfo diplomático antes de poner en peligro el consenso y la unidad latinoamericana


que se había logrado en la reunión. Esta acción le provocó su futura salida del Departamento de Estado, ya que Cordel Hull no compartió la actitud tomada por Welles.

Este cortocircuito entre el Secretario de Estado, Cordel Hull y el Subsecretario de

Estado para Asuntos Latinoamericanos, Sumner Welles, es muy bien explicado por el propio Hull en sus memorias.

Al parecer Hull manifiesta su descontento con Welles por "haberse arrodillado ante la Argentina" ²¹ sin haberlo consultado previamente. Lo que se ve con bastante claridad es que la decisión tomada por Welles no se debe a una apreciación personal sobre la política hemisférica a seguir, sino que en esa decisión intervinieron ciertas disputas previas entre Hull y Welles para ganar posiciones al lado del presidente Roosevelt. Welles era en un primer momento uno de los hombres fuertes del presidente, en cambio, Hull no pertenecía a los seguidores de Roosevelt, pero este se vio en la necesidad de nombrarlo Secretario de Estado por el gran apoyo y prestigio que Hull tenía en el Senado norteamericano. Esto constituye una muestra más de la importancia de la política interna en el proceso de toma de decisiones de la política exterior.

A pesar del intento de Welles de dar explicaciones del fracaso diplomático, sosteniendo que el canciller Ruíz Guiñazú le había confirmado que Argentina rompería relaciones con el Eje en el mes de abril de 1942 "ya que antes era imposible porque en marzo había elecciones y eso no era conveniente para el gobierno por la difícil situación política interna del país" ²². Obviamente que Roosevelt se define a favor de Hull.

Desde la delegación estadounidense la respuesta de Welles fue terminar cediendo ante la postura argentina, tal vez por su creencia de que era preferible resignar la chance de un pequeño triunfo diplomático antes de poner en peligro el consenso y la unidad latinoamericana que se había logrado en la reunión. Esta acción le provocó su futura salida del Departamento de Estado, ya que Cordel Hull no compartió la actitud tomada por Welles 

21 Cordel Hull. Memorias. Bs. As., Escuela Nacional de Defensa, 1970; 150

Con esta preeminencia de Hull sobre Welles se inaugura una nueva política de Estados Unidos hacia la Argentina, donde "se reemplaza la política de persuasión de Welles por la política de coerción de Hull"²³. Pero este cambio de la política exterior estadounidense no se debe a la actitud argentina de confrontación con Estados Unidos en la Conferencia de Río como sostiene Escudé, sino que por el contrario, este cambio de política se debe al triunfo político y burocrático de Hull sobre Welles, lucha que venía de tiempo antes de esta Reunión, donde Argentina no había tenido ninguna responsabilidad. Obviamente que la Conferencia de Río fue la excusa perfecta para que la balanza se incline a favor de Hull, y para que este lleve adelante una política de coerción sobre nuestro país motivada por grandes intereses económicos.

Lo curioso es que Escudé, quien habla siempre de la irrelevancia de nuestro país para los intereses estratégicos de Estados Unidos no de cuenta de que si un pequeño triunfo diplomático de Argentina pudo cambiar una política exterior determinada (según el mismo autor) y a un subsecretario de estado del país más poderoso del continente, que Argentina no es tan irrelevante para los intereses estadounidenses.

Al querer marcar la permanente confrontación argentina como la causa de todos los males cada vez que puede, para hacerlo funcional a su teoría para la década de los noventa, muchas veces, Escudé cae en contradicciones no fáciles de explicar.

Al querer echarle la culpa a la actitud de confrontación de Argentina hacia Estados Unidos de provocar un cambio en la política exterior del país del norte hacia nuestro país, a través de un boicot económico, está olvidando primero, que Hull se impuso en la lucha burocrática por sobre Welles, y segundo que Hull no llevaba una política irracional hacia Argentina sino que su política respondía a fuertes intereses del lobby agrícola que él representaba.

Ruptura de Relaciones Diplomáticas con el Eje, enero de 1944.


En junio de 1943 se produce el golpe militar que depone al gobierno de Castillo. En un primer momento parece ser que este golpe tomó por sorpresa a la diplomacia estadounidense, ya que vio con buenos ojos la destitución del presidente Castillo a quien consideraba pro-eje. Pero la sorpresa fue muy grande cuando se dieron cuenta del verdadero carácter de sus protagonistas. El Departamento de Estado desconfiaba de los conservadores porque

22 Cordell Hull. Op.Cit.:153

23 *Ibidem*.:62

siempre se habían opuesto a sus proyectos continentales, y por lo tanto desconfiaban de la candidatura de Patrón Costas. En cambio, mantenían buenas relaciones con amplios sectores del radicalismo y de las fuerzas armadas, porque veían la inminencia de un golpe militar con apoyo civil. Por eso creyeron que el golpe era una reacción ante la política de neutralidad de Castillo.

Esta confianza estadounidense se incrementó en las primeras semanas por la actitud de los militares, que parecían mostrarse de acuerdo con tomar algunas medidas de so-

El Departamento de Estado desconfiaba de los conservadores porque siempre se habían opuesto a sus proyectos continentales, y por lo tanto desconfiaban de la candidatura de Patrón Costas 

lidad americana. Hull envió una misión hacia Argentina para confirmar esas buenas intenciones., pero su actitud de no querer recibir a Rawson en Washington volvió a distanciar las posiciones de ambos países.


Luego de la Conferencia de Río de Janeiro Estados Unidos comenzó a ejercer presión política y diplomática sobre Argentina, logrando aislarla del resto de los países del continente.

Las primeras medidas en contra de Argentina tuvieron que ver con la negativa de Washington de venderle armas a nuestro país. El canciller argentino Storni le comenta al embajador norteamericano en Argentina Armour, que la ruptura con el Eje era algo casi imposible de concretar, debido al gran avance que habían tenido los nacionalistas dentro del gobierno argentino. Es por eso que le pide a Hull que Estados Unidos le venda armas a Argentina como gesto de acercamiento y para mantener el equilibrio militar en el continente. Pero el Secretario de Estado le advierte que el equilibrio militar en la región es incompatible con la doctrina interamericana de arreglo pacífico de las controversias. Claro que el canciller argentino notó que Hull no era sincero porque Estados Unidos estaba equipando a Brasil vendiéndole armas, tal vez por creer que esto tendría una gran importancia psicológica en su objetivo de que Argentina ceda en su postura.

Los Estados Unidos justifican las ventas a Brasil en palabras del ex subsecretario de Asuntos Latinoamericanos, Sumner Welles: “ si bien las posibilidades de proveer armamentos a los países americanos se consideraría sin propósito de discriminación, podrían presentarse situaciones de hecho en que por insuficiente material hubiera que dar prioridad a aquellos países que por razón de la ruptura de relaciones estuvieran en peligro, sobre aquellos que no estuvieran expuestos y que las siguen manteniendo” ²⁴ Ver página siguiente

Ante el fracaso de las presiones políticas tanto a nivel bilateral como multilateral, las autoridades del Departamento de Estado optaron por recurrir a las armas económicas, y sus expertos en el área latinoamericana recomendaron la adopción de rígidas restricciones económicas a la Argentina.

Una de las primeras medidas que se adoptaron fue por iniciativa del Departamento del Tesoro con aprobación del Departamento de Estado, que fue el congelamiento de los depósitos en oro del Banco Nación y del Banco de la Provincia de Buenos Aires que estaban en Washington. Claro que inicialmente Hull no esta-

Las autoridades del Departamento de Estado optaron por recurrir a las armas económicas, y sus expertos en el área latinoamericana recomendaron la adopción de rígidas restricciones económicas a la Argentina 

ba de acuerdo con esta medida porque consideraba que "se estaba empujando al gobierno argentino en los brazos del eje"²⁵. Pero esta medida tenía todo el apo-

yo del vicepresidente Wallace, que había sido Secretario de Agricultura en los primeros gobiernos de Roosevelt, lo que lo convertía en uno de los principales enemigos de los intereses argentinos junto con Hull, ya que ambos representaban al fuerte sector agrícola estadounidense. Esta diferencia de opiniones se debe más a una puja política por el poder dentro del gobierno estadounidense que a verdaderos objetivos de Estado.

Por estos intereses, debe entenderse que la gira de Wallace por Latinoamérica haya excluido intencionalmente a la Argentina, esta no fue una decisión racional, una decisión de Estado, sino que no hubiera sido bien visto en su país por los sectores que él representaba. Fue una decisión personal que no debería incluirse como una medida más del boicot económico, sino no hubiera hecho falta la justificación que se preocupó por dar el gobierno estadounidense, aduciendo razones (poco creíbles) de falta de tiempo en la agenda.

Para Allison, el Modelo Organizacional se basa en que el gobierno es una máquina formada por un conglomerado de organizaciones semiautónomas, cada una con vida propia, articuladas de manera difusa, con su propia conducta, cultura y forma de procesar la información. Los gobiernos, para definir sus acciones y calcular sus consecuencias, dependen de esta información.

Este modelo prevé el comportamiento gubernamental no tanto como una elección racional sino como resultados independientes

24 *ibidem.*:167

25 *ibidem.*:175


de varias organizaciones, escasamente coordinadas por líderes gubernamentales. Según Allison, “los líderes gubernamentales pueden perturbar esencialmente, pero no controlar esencialmente el comportamiento de estas organizaciones, que está determinado principalmente por procedimientos operativos habituales de rutina, con desviaciones que pocas veces son más que graduales excepto cuando ocurre un desastre”.²⁶

Haciendo un análisis del caso particular de cómo fue decidido e implementado el boicot económico y político-diplomático de Estados Unidos sobre Argentina, podemos notar que la decisión estadounidense se llevó adelante a través del Modelo Organizacional antes descrito.

Según Escudé, “los exportadores e importadores norteamericanos, incluyendo firmas instaladas en el mercado argentino se sumaron a la presión económica contra argentina”²⁷. Esta unanimidad de la que parece estar hablando Escudé nunca se dio en la realidad del boicot económico

contra Argentina. Afirmar esto es desconocer la existencia de vastos sectores de la sociedad y de los negocios norteamericanos, que estaban en desacuerdo con la política de coerción hacia Argentina, sobretudo el sector industrialista y comercialista que sostenían una política diferente a la del Departamento de Estado y a la del vicepresidente.

Se aprecia con claridad que varios de los departamentos gubernamentales de Estados Unidos están persiguiendo objetivos paralelos y contrarios en Argentina, principalmente a partir de la creación en 1940 de la Oficina de Coordinación de Asuntos Interamericanos cuyo primer secretario fue Nelson Rockefeller. Hay que destacar que “las relaciones entre el Departamento de Estado y esta oficina no estaban bien definidas, lo que provocó fricciones entre ambos organismos, hasta que en abril de 1941 fue puesta bajo dependencia del Departamento de Estado”²⁸. A pesar de esta subordinación al Departamento de Estado, los funcionarios de esta oficina siguie-

Enfocando el análisis desde el lado argentino, se puede apreciar que el cambio de régimen producido en junio de 1943 produjo importantes modificaciones, no tanto desde el punto de vista de la sustancia de la política exterior, que permanece invariable en muchos aspectos, pero sí en el proceso de toma de decisiones 


26 *Ibidem.*: 143

27 Carlos Escudé. Op.Cit.:209

28 Mario Rapoport. Op.Cit:298

ron tratando de escalar en la jerarquía gubernamental, llegando incluso Rockefeller a ser designado Subsecretario de Asuntos Latinoamericanos tiempo después y modificando la línea dura de la política de Hull hacia Argentina por una línea más blanda, que tenía como principal objetivo industrializar al país, ya que lo veían como la mejor oportunidad de reemplazar a los ingleses en el mercado argentino. Por lo tanto, esta diferencia de intereses en Argentina logró trasladarlas a su política exterior cuando estuvieron en cargos importantes que les permitían hacerlo.

Enfocando el análisis desde el lado argentino, se puede apreciar que el cambio de régimen producido en junio de 1943 produjo importantes modificaciones, no tanto desde el punto de vista de la sustancia de la política exterior, que permanece invariable en muchos aspectos, pero sí en el proceso de toma de decisiones.

El régimen de facto instalado en 1943 procuró alterar las relaciones de fuerza existentes no solo en la sociedad civil sino también en la estructura del aparato burocrático heredado del anterior gobierno 

La complejidad y fragmentación del proceso decisorio durante el régimen militar nos brinda muchos ejemplos que ponen en duda la mayor racionalidad, coherencia interna y celeridad de las decisiones de los regímenes militares en comparación al sistema democrático. Este régimen estaba caracterizado por los personalismos, que constituyen una constante en nuestra historia. No había unanimidad en las decisiones de las tres fuerzas y siempre prevalecía una por sobre las otras dos. Cada fuerza parecía estar obsesionada por no perder espacios de poder en beneficio del resto. Esto se daba principalmente con las continuas fricciones materiales e ideológicas entre la Marina y el Ejército, que tenían muchas veces, visiones diferentes del mundo y de la inserción que nuestro país debía tener en el sistema internacional.

Estas diferencias en el seno de las fuerzas armadas provocaron algunas veces que el gobierno elija retardar o especular por demasiado tiempo algunas decisiones fundamentales en vez de lograr soluciones momentáneas, de compromiso, para ganar tiempo, o de sacrificar espacios de poder para lograr una mayor unidad de las tres fuerzas y una mayor coherencia en las decisiones de política exterior. Y esto se puede advertir claramente en la declaración de ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje, donde intervienen claramente estos elementos.

También se puede apreciar que hubo un importante obstáculo en la toma de decisiones provocado por las peleas personales y organizacionales por conseguir mayor poder e influencia entre,

por ejemplo, Rawson y Ramírez, entre Ramírez y Storni o entre Farrell y Ramírez, por poner tres ejemplos concretos.

El régimen de facto instalado en 1943 (como generalmente se da en todo cambio de régimen) procuró alterar las relaciones de fuerza existentes no solo en la sociedad civil sino también en la estructura del aparato burocrático heredado del anterior gobierno. Para cumplir con esto no solo se cambió el gabinete de ministros, lo cual sería bastante normal, sino que también se expulsó de la administración pública a numerosos funcionarios de diversas agencias estatales, modificando jerarquías, jurisdicciones y competencias. Esto provoca que haya una precaria articulación entre los diferentes organismos de la burocracia estatal antigua y los nuevos funcionarios, "lo que se traduce muchas veces en una decisión de políti-


ca exterior un tanto incoherente con los objetivos planeados en un primer momento"²⁹

A pesar de estos cambios introducidos en el esquema de poder del país y en la burocracia de segunda línea, una ca-

racterística importante y llamativa del régimen militar es que se respetaron a la mayoría de los embajadores de carrera diplomática, asegurándoles su cargo, y no colocaron a embajadores políticos en lugares claves como se podía imaginar que iba a suceder. Esto demuestra que estamos en presencia de ciertas continuidades que se dan en la política exterior argentina de este período.

Siguiendo el curso de los acontecimientos, notamos que luego de varias vacilaciones, el gobierno de Ramírez se muestra dispuesto a romper relaciones con el Eje, por haber descubierto tres células de espionaje nazi operando en el país, y su canciller Gilbert así se lo manifiesta al embajador Armour. Por intermedio de éste, se solicita al gobierno estadounidense el descongelamiento de los depósitos argentinos en Washington, pero Hull se rehúsa porque pretendía la eliminación de todos los elementos neutralistas y expansionistas del gobierno argentino.

Finalmente el 24 de enero de 1944 se declara la ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje por parte del gobierno argentino. Esta declaración es entendida por los nacionalistas y neutralistas

El 24 de enero de 1944 se declara la ruptura de relaciones diplomáticas con el Eje por parte del gobierno argentino. Esta declaración es entendida por los nacionalistas y neutralistas como "una concesión de soberanía decisoria al imperialismo yanqui" y va a traer como consecuencia el golpe de Farrell que termina destituyendo a Ramírez 

29 Oscar Oslak. *Políticas Públicas y Regímenes Políticos*. Bs. As, CEL, 1980; 21-23.

como "una concesión de soberanía decisoria al imperialismo yanqui" y va a traer como consecuencia el golpe de Farrell que termina destituyendo a Ramírez.

Lo que no se entiende es la actitud de Hull, que podría haber evitado la caída de Ramírez difundiendo las pruebas de conexiones entre miembros del gobierno de Farrell y la misión de Osmar Hellmuth, de compra de armas en Alemania, y de conexiones entre nazis y nacionalistas argentinos. Para Escudé algo que no se entiende es irracional, y por eso explica la actitud de Hull en términos de la irrelevancia de nuestro país para Estados Unidos, como si eso alcanzara o justificara en alguna medida las acciones de ese país, que terminan siendo contraproducentes, según este autor, con sus objetivos planteados.

Teniendo en cuenta, que en el gobierno de Ramírez, Estados Unidos había logrado sus dos objetivos profesados: conseguir un mayor compromiso argentino en la guerra y eliminar a los elementos más peligrosos de su gobierno; habría que preguntarse si la actitud de Hull fue verdaderamente irracional o si en realidad esos objetivos no eran los que Estados Unidos estaba buscando en Argentina.

Según nuestra perspectiva, sostenemos que esos no eran los verdaderos objetivos de la política exterior que llevaba adelante Hull; cuando el objetivo de Estados Unidos habla de elementos más peligrosos del gobierno, está hablando de la incapacidad de Hull de influenciar en las clases dirigentes argentinas, ya que la política de Hull se apoyaba en intereses que eran incompatibles con los intereses de los sectores políticos y económicos más influyentes en el país, y ahí radica su fracaso político. Por eso la política de Hull era en gran medida racional, porque se ensañaba con Argentina debido a que nunca pudo llegar a tener la influencia deseada sobre los dirigentes argentinos; y a pesar de las muestras de acercamiento del gobierno de Ramírez hacia Estados Unidos, Hull iba a seguir insistiendo en la eliminación de los elementos peligrosos de los gobiernos argentinos hasta poder instaurar un gobierno más afín a los intereses que él defendía.

Conclusiones

A lo largo de este trabajo se recorrieron varias situaciones que se desarrollaron en la relación entre Argentina y Estados Unidos durante el conflictivo período de la Segunda Guerra Mundial.

El estudio de estas realidades, enfocado desde la óptica de la teoría de la toma de decisiones permite comprobar ciertas premisas generales que intentan colaborar con un mejor entendimiento de esta etapa tan complicada de la historia.

· Muchas veces en contra de lo que sostiene cierta bibliografía

en auge en estos tiempos, se puede afirmar que en los sistemas democráticos como el de Estados Unidos o semi-democráticos como fue el de Ortíz en Argentina, se pueden producir decisiones racionales y centralizadas en política exterior. Así como también en regímenes militares, como el surgido del golpe de junio de 1943 en Argentina, muchas veces se da una decisión descentralizada e incoherente producto de peleas burocráticas u organizacionales en la búsqueda de satisfacer intereses de grupo o personales.

- El contexto interno generalmente es el que termina teniendo mayor influencia en el proceso decisorio, principalmente en épocas de crisis internacionales o de períodos eleccionarios internos.
- Las cuestiones ideológicas jugaron un papel muy inferior del que habitualmente se le asigna en el proceso decisorio de la política exterior, a pesar del perfil de alta política que proponía, por ejemplo, el gobierno de Castillo.
- En el gobierno de Ortíz y de Castillo se ve claramente que la conducción centralizada de la Cancillería adquirió un carácter de relativa descentralización. Es por eso que funcionarios de jerarquías menores lograron llegar algunas veces a cargos importantes dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y realizar aportes considerables al proceso decisorio.
- El proceso de toma de decisiones en Estados Unidos no se basa en cuestiones de prestigio o en cuestiones ideológicas, sino que siempre se basó en objetivos racionales, concretos y claros. Hay que tener en cuenta también que muchas veces esos objetivos fueron modificados o alterados por peleas burocráticas entre distintos departamentos gubernamentales, lo que no significa que esos objetivos se transformen en irracionales, aunque respondan a intereses particulares o de sectores determinados.



Bibliografía General

- Allison, Graham.* Esencia de la Decisión. Bs. As, GEL, 1971.
- Conil, Paz y Ferrari, Gustavo.* Política Exterior Argentina. Bs. As, Planeta, 1964.
- Escudé, Carlos.* Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina. Bs. As, UB, 1983.
- Escudé, Carlos.* Realismo Periférico. Bs. As, GEL, 1992.
- Hull, Cordell.* Memorias. Bs. As, Escuela Nacional de Defensa, 1970.
- Newton, Ronald.* El Cuarto Lado del Triángulo. Bs. As, Editorial Sudamericana, 1995.
- Oslak, Oscar.* Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Bs As, CEL, 1980.

- Peterson, Harold.* La Argentina y los EEUU, 1810-1960. Bs. As, Planeta, 1970.
- Rapoport, Mario.* ¿Aliados o Neutrales? Bs. As, Eudeba, 1988.
- Rapoport, Mario.* El Laberinto Argentino. Bs. As, GEL, 1997.
- Rapoport, Mario.* Estados Unidos, Gran Bretaña y las clases dirigentes argentinas, 1940-1945. Bs. As, UB, 1983.
- Russell, Roberto.* Política exterior y toma de decisiones en América Latina. Bs As, GEL, 1990.
- Simon, Herbert.* A Behavioral Model of Rational Choice. Nueva York, Mc Millan, 1958.
- Snyder, Richard.* La Elaboración de la Decisión como una aproximación al estudio de la Política Internacional. Bs As, GEL, 1976.
- Tulchin, Joseph.* Argentina y Estados Unidos: Historia de una desconfianza. Bs. As, GEL,1990.