

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL PERONISMO: 1973-1976

CARLOS JUAN MONETA

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR de un Estado-nación no se agota en un mecánico juego de acción y reacción entre "impactos" (los hechos externos que afectan al país) y "respuestas" (las políticas adoptadas para responder a estos estímulos). Se debe tener en cuenta el contexto interno e internacional en el cual se producen estas interacciones; la evolución histórica de las mismas y la manera en que se halla dicha nación insertada en el sistema internacional. Cuál es la estructura, composición, cosmovisión del mundo e intereses de las fuerzas políticas internas, sus conflictos intranacionales y sus vinculaciones con el exterior.

Este trabajo pretende ofrecer algunas orientaciones para el análisis del proceso de formulación y puesta en práctica de la política exterior argentina en el periodo 1973-1976, junto a reflexiones generales sobre los límites a la viabilidad interna y externa de las políticas exteriores de corte autonomista para países en desarrollo con regímenes populistas.

El periodo considerado abarca una etapa de profundos cambios en el marco político interno argentino. Se registran, además, variaciones sustanciales en la orientación político-ideológica de los gobiernos de varios países vecinos, e importantes modificaciones en el sistema internacional. Todos estos factores constituirán elementos de gran peso para la comprensión de un proceso que por sus características, no resulta fácil de aprender. En sólo tres años se suceden cuatro presidentes (uno interino) y profundos virajes en la política exterior, que cubren estrategias relativamente autonomistas (gobiernos de Cámpora y Perón), y orientaciones político-económicas que revierten el proceso iniciado en 1973, generando el caos interno y una mayor situación de dependencia externa (periodo de Isabel Perón). Por último, el 24 de marzo de 1976 un golpe militar derrota al gobierno constitucional, modificándose nuevamente el contenido de la política externa.

Ante la muy limitada extensión del trabajo, se ha considerado conveniente ofrecer un panorama global de la política exterior. En consecuencia, se

omite la descripción detallada de los hechos, limitándonos a citar a algunos de ellos como fundamento de la interpretación del proceso. De igual manera, los elementos vinculados al actual régimen internacional y la política exterior desarrollada por otros actores del sistema mundial, sólo han sido tenidos en cuenta en la medida en que se juzgó necesario para tornar inteligible el núcleo de la investigación.

Dada la contemporaneidad de la situación analizada y el escaso conocimiento que existe en el exterior sobre los hechos correspondientes a la etapa 1973-1976, se partió de un enfoque básicamente descriptivo, que intenta articular coherentemente los diversos factores del proceso. Asimismo, ante la falta de información confiable existente sobre la formulación y puesta en marcha de hechos importantes en la política exterior (ej.: el acuerdo comercial entre Argentina y Libia; las negociaciones reservadas mantenidas por el Canciller Vignes con Brasilia sobre el problema de la Cuenca del Plata) y teniendo en cuenta que los temas comprendidos en esta investigación son materia de interpretaciones muy diversas en cuanto a su origen, alcances y consecuencias, el presente trabajo se halla sujeto a revisiones críticas, en la medida en que nuevos elementos de juicio puedan consolidar o modificar sus conclusiones.

I. ANTECEDENTES

El modelo de inserción político, económico y cultural de Argentina en el marco internacional, junto a los elementos geopolíticos más importantes, contribuirán a modelar no sólo las tendencias tradicionales de la política exterior sino el espectro de problemas que deberán ser afrontados en el período considerado.

Inserción económica de Argentina en el marco internacional

En el terreno económico, a partir de la década del treinta, Argentina constituirá un modelo de desarrollo capitalista semi-industrial y dependiente,¹ caracterizado por una estructura social y económica diversificada y compleja (rasgo que la aproxima a las economías desarrolladas). No obstante, esta economía presenta serias debilidades en el grado de eficiencia del sec-

¹ Tanto en el marco interno como en el internacional, el concepto de "dependencia" aquí utilizado corresponde a Theotonio Do Santos. Se refiere al conjunto de relaciones básicas que constituyen y condicionan la estructura interna de una región o país determinado, con respecto a otro actor.

tor agropecuario;² en el plano del desarrollo industrial —dada la insuficiente integración de las distintas fases de la producción y el elevado precio de los bienes producidos³ y básicamente, en la incapacidad de generar excedentes que den lugar a un proceso adecuado de acumulación de capital, capaz de impulsar un desarrollo autosostenido.

Con respecto a las características mencionadas, deben señalarse entre otros factores, la relación negativa existente entre las divisas generadas y requeridas por la industria; el alto nivel de control externo sobre los sectores industriales más dinámicos; la vinculación dependiente mantenida por parte de los grupos que conforman el segmento “nacional”⁴ del aparato industrial (ej.: la industria de partes, vinculada al sector automotriz) con las empresas multinacionales del ramo; el grado de dependencia tecnológica y el ciclo de “extranjerización-nacionalización-extranjerización” por el que atraviesa periódicamente el sistema financiero.

En cuanto al comercio exterior, una de las características más importantes es su estructura triangular.⁵ El centro de gravedad de las exportaciones argentinas ha sido y es Europa, pese a los esfuerzos de diversificación, generalmente muy limitados, que algunos gobiernos intentaron materializar a partir de la posguerra. Este eje generador de divisas se equilibra algebraicamente con los Estados Unidos, origen de la gran masa de importaciones industriales y tecnológicas y un comprador limitado, en virtud de la competitividad de ambas economías. La persistencia de la relación comercial triangular constituye una de las pautas de la política exterior argentina a partir de la crisis mundial de 1929. Este patrón de evolución económica y aquellos que corresponden a la política y cultura, a la par de afectar radicalmente la estructura interna en todos los aspectos, ejercieron una significativa influencia en la política exterior argentina, determinando las actitudes y concepciones de los grupos dominantes, cuáles eran los ejes principales de sus vinculaciones externas y los campos en que éstas debían ser privilegiadas.

² Corradi, Juan, “Argentina”, en *Latin America: the Struggle with Dependency and Beyond*, R. Chilcote and Joel Edelstein, Edit., John Wiley & Sons, Nueva York, 1974, p. 310.

³ Ferrer, Aldo, *La economía argentina*, FCE, Buenos Aires, 1975, p. 14.

⁴ Petras, James y T. J. Cook: “Dependencia y burguesía industrial: actitudes de ejecutivos argentinos ante la inversión económica extranjera y la política de los EE. UU.”, en: *Política de poder en América Latina*, por Petras, Puig y otros, Ediciones Pleamar, Buenos Aires, 1974.

⁵ La importancia del comercio triangular también es destacada por el profesor John J. Finan, en su trabajo: “Argentina”, en: *Latin American Foreign Policies: an analysis*, H. Eugene Davis and Larman Wilson, Edit., The John Hopkins University Press, Baltimore.

La inserción cultural de la burguesía argentina

La "europeización" de Argentina, es decir, de lo que va a constituir un porcentaje importante de los terratenientes, la clase media y la nueva generación de industriales y comerciantes que se agregará paulatinamente, en diferentes condiciones, a su élite dirigente, refuerza y consolida tendencias ya existentes. Los procesos de organización nacional y modernización que se ponen en práctica durante el siglo XIX se hallan profundamente influidos por el sistema de valores y las pautas culturales del positivismo europeo, a las cuales se adscribía plenamente la alta burguesía argentina. El proceso de adscripción de la clase media a las pautas de conducta de la clase alta refuerza y consolida posteriormente estas tendencias, conformando una autoimagen de "pertenencia" a Europa y "diferenciación" del entorno latinoamericano que aún hoy sigue constituyendo una importante característica de estos sectores, pese a los cambios logrados en estas actitudes por los movimientos que revalorizan una "cultura popular y nacional", que arrancando en la década del treinta, adquieren fuerza durante el primer periodo del peronismo y tras muchos vaivenes, vuelven a fortalecerse en la década del setenta.

La modalidad de desarrollo económico dependiente de los países centrales, junto a la no aceptación psicológica de la localización geográfica de la Argentina en un continente distante y étnica y culturalmente distinto de Europa en sus elementos nativos, afectará significativamente la cosmovisión del mundo —estrecha en su mira y altamente jerarquizada— de importantes segmentos de la burguesía argentina. Si América Latina (y parte del propio territorio) no poseyeron durante el siglo XIX, según su concepción, valores económicos y culturales atractivos, es dable explicar su indiferencia o desinterés por ellos. Se utilizaba el espacio o se establecían relaciones más estrechas, en el caso de los países, solamente en la medida en que resultara necesario.

En la etapa contemporánea, la universalización del sistema internacional, que incorpora a naciones de Asia, América Latina y África como sujetos contestatarios de la política de poder prevaleciente; el conflicto por el predominio entre la URSS y los EE. UU.; la aparición de un limitado pluralismo económico e ideológico y la adquisición de cierta capacidad negociadora por parte de los países en desarrollo, imponen nuevos reajustes a esta visión. Sin embargo, es fácil comprobar la vigencia de rigideces y la adquisición de nuevos estereotipos. Por ejemplo, el término "Tercer Mundo" constituye para los sectores dominantes de la alta burguesía y las fuerzas armadas una fórmula convocadora del aquelarre; la representación de un universo que es absolutamente extraño, con el cual no se cree compartir nada, ni si-

quiera la situación genérica de subdesarrollo, y un caldo de cultivo en el cual proliferan “ideologías contrarias a nuestro modo de vida occidental y cristiano”.⁶

Distintos segmentos de la burguesía, en forma directa o indirecta y en alianza con los sectores de las Fuerzas Armadas, han controlado los aparatos de decisión del Estado durante gran parte del periodo de posguerra. Los intentos populistas, canalizados en su mayor parte a través del peronismo, han representado en mayor o menor medida la oposición a este modelo de Estado autoritario y de inserción externa dependiente en el sistema capitalista, no obstante reconocerse que en las etapas finales de los periodos peronistas de gobierno se han presentado serios perfiles autoritarios.

La incidencia de estos factores en un contexto seriamente gravado por los modos de vinculación externa no es despreciable, y su mención resulta necesaria para la comprensión del marco y las tendencias sobre las cuales deberá ponerse en marcha la política exterior del peronismo a partir de 1973.

Tendencias tradicionales de la política exterior argentina

Observada la evolución histórica de Argentina hasta la segunda guerra mundial, varias son las características básicas que pueden identificarse en la política exterior.⁷ Entre ellas, cabe destacarse la afiliación a la esfera de influencia británica (o sea el mantenimiento de un eje de apoyo externo); su oposición a los Estados Unidos; el aislamiento relativo mantenido con respecto a América Latina, la triangulación de su comercio exterior; la preocupación por el mantenimiento de una distribución de poder favorable o por lo menos equilibrada en el marco subregional, y la debilidad de su política territorial.

Esta minimización del papel del territorio nacional se complementa con los efectos de su marginalidad geográfica con respecto a los centros in-

⁶ Expresión comúnmente utilizada por los altos jefes militares al referirse a ideologías y patrones culturales que consideran “subversivos”, es decir, contrarios al sistema de valores que ellos desean imponer.

⁷ El Dr. Juan Carlos Puig, en su trabajo, “La política exterior argentina y sus tendencias profundas”, *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, enero, 1975, establece cuatro constantes para el modelo del siglo XIX; a ellas agregamos la preocupación por la distribución del poder en el marco subregional y, ya en el siglo XX, la triangulación del comercio internacional. El Dr. Gustavo Ferrari también ha analizado con gran detenimiento el tema; ver, “Constantes de la Política Exterior Argentina”, *Ministerio de Relaciones Exteriores*, Buenos Aires, 1973, determinando la existencia de otras características (moralismo, pacifismo, etcétera).

dustrializados del hemisferio norte. Argentina no desarrolló la dimensión económica de su espacio oceánico, al igual que no concedió la debida importancia a la posesión de medios de transporte marítimo que le otorgaran cierta autonomía mínima en el manejo de su tráfico comercial.

En la década del setenta nuevos factores incrementan progresivamente la importancia de la porción de mar situado bajo jurisdicción nacional y sus zonas adyacentes: a) los recursos naturales oceánicos, en particular el petróleo de la plataforma submarina; b) el crecimiento del potencial brasileño y la concepción geonaval que anima a los dirigentes de la revolución militar de 1964, buscando obtener la preeminencia naval brasileña en el Atlántico Sur; asegurar sus líneas de comunicación con África Occidental y Austral y por último, participar en la explotación de los recursos naturales de la Antártida; c) la creciente tensión en el seno del Tratado Antártico sobre las modalidades de la futura exploración y explotación de los recursos naturales de este continente; d) la drástica modificación de la situación geoestratégica africana, tras la caída del imperio portugués y el fortalecimiento de los movimientos de liberación de África Negra en su lucha contra los regímenes racistas de Rodesia y Sudáfrica.

Además, en esta zona austral se encontrarán localizados algunos de los principales conflictos de límites y territorios aún pendientes (Islas Malvinas, e islas del Atlántico Sur, con Inglaterra; cuestión del canal de Beagle, con Chile; superposición de reclamos territoriales sobre un sector antártico con ambos países y falta de reconocimiento jurídico de sus derechos sobre ese sector por parte de la comunidad internacional). A esta nueva situación marítima deberán responder los regímenes militares y los distintos gobiernos peronistas, partiendo de orientaciones político-ideológicas distintas.

Como factor de compensación ante la debilidad de la política territorial de ciertos periodos, existió preocupación desde la independencia por mantener una distribución de poder favorable —o al menos equilibrada— con Brasil y con Chile en el Cono Sur. Si bien esta tendencia registra excepciones en el caso de la primera de las naciones nombradas, puede considerarse como una de las pautas de la política exterior de Buenos Aires.

En este contexto, América Latina, como continente marco de su ubicación gráfica y geopolítica, jugó para Argentina un papel de mayor o menor relevancia según dos factores ya destacados —los problemas de distribución de poder subregional y la articulación de intentos cooperativos para hacer frente a los EE. UU.—, a los cuales, mediado ya el siglo xx, se agregaría un tercero: el interés económico por ampliar los mercados argentinos en la región.

La oposición a los EE. UU. se gesta probablemente durante las décadas cercanas a la primera mitad del siglo xix y se consolida a fines de esa centuria,

al tomar cuerpo el proyecto nacional que requiere una vinculación con Europa, excluyente de los EE. UU.

Con respecto a la funcionalidad de este modelo, debe destacarse que no fue capaz de percibir hasta muy tarde (1950...) la falta de viabilidad de Inglaterra y Europa Atlántica para actuar como eje compensador frente a los EE. UU. La reorientación de la política exterior argentina durante las últimas tres décadas varía según los modelos de desarrollo adoptados. Se orienta hacia la maximización de los beneficios de una buscada inserción dependiente de los EE. UU. en un contexto regional competitivo (Brasil), en el caso de gobiernos que asumieron el modelo de "dependencia consentida"⁸ y hacia la minimización o neutralización de sus efectos, cuando se trata de gobiernos de orientación autonomista.

Por último, es posible señalar, pese a los diferentes proyectos políticos adoptados por los gobiernos que se sucedieron en el periodo 1945-1973, la existencia de un mínimo común denominador compartido: la preocupación por la distribución de poder subregional; el fortalecimiento de la política territorial y la búsqueda de vínculos de apoyo extracontinentales en Europa Occidental. La modalidad de las relaciones con los EE. UU. y otras potencias, el modelo socio-económico interno y la posición a adoptar frente a América Latina y otras regiones resultarán función directa del proyecto político vigente.

1973 en Argentina: el contexto interno

¿Cuáles son los principales rasgos que caracterizan la situación del país al finalizar los casi ocho años del gobierno militar de la Revolución Argentina? Señalemos algunos factores.

Factores

Factores económicos

- a) La adquisición de preeminencia del capital monopólico extranjero (transnacionales), en alianza con la burguesía de base industrial, con cierto deterioro del papel de la alta burguesía agraria.
- b) La continuación de la competencia entre el capital de origen esta-

⁸ Se entenderá como "dependencia consentida" (término acuñado por el Dr. Félix Peña) a aquella racionalmente adoptada con respecto a centros de poder externos por los grupos dominantes, con participación directa en los mecanismos de gobierno.

dounidense (28%) y el europeo (32%),⁹ a los cuales se halla vinculado subordinadamente gran parte del capital monopolístico nacional (22%).

- c) El deterioro creciente de posiciones sufrido por parte de vastos segmentos de los "sectores medios"; surgimiento de tensiones y búsqueda de alianzas con otros sectores perjudicados.
- d) La penetración significativa de representantes del capital monopolístico en los mecanismos de decisión de la burocracia.
- e) La alta concentración de la riqueza en la clase dominante, con pérdidas en la distribución del ingreso del sector asalariado.
- f) Desnacionalización creciente del aparato productivo, que pasa a manos del capital monopolístico.

Factores políticos y sociales

- a) La existencia de una situación de crisis, ante el fracaso del modelo sociopolítico de carácter autoritario que intentó concretar la denominada "Revolución Argentina".
- b) Progresiva articulación política de sectores antagónicos al régimen militar: estudiantes, intelectuales, segmentos de la pequeña burguesía y clase media, con la clase obrera, a través de organizaciones y acuerdos interpartidarios (ej.: "Frente Justicialista de Liberación" y la "Hora del Pueblo") que buscan una salida electoral al modelo político vigente.
- c) La actividad de grupos radicalizados vinculados al marxismo o al peronismo, pero de heterogéneo origen ideológico, que apelan a acciones de guerrilla contra el régimen militar. Entre estos grupos deben destacarse: FAP ("Fuerzas Armadas Peronistas", primer grupo que apela a la guerrilla); FAR ("Fuerzas Armadas Revolucionarias" de orientación guevarista) y "Montoneros" (grupo de ideario tercermundista que manteniendo un aparato político y otro militar, rápidamente se radicaliza, emprendiendo posteriormente la lucha guerrillera). Por último, con orientación marxista pero adherido a la Tercera Internacional, el ERP ("Ejército Revolucionario del Pueblo").
- d) La represión organizada e intensiva de la actividad guerrillera puesta en marcha por las Fuerzas Armadas.
- e) La rápida radicalización de vastos sectores estudiantiles y segmentos de la clase obrera y de profesionales de la clase media que se

⁹ Duejo, Gerardo, *El capital monopolista y las contradicciones secundarias en la sociedad argentina, Siglo XXI*, Buenos Aires, 1973, pp. 27-32.

- “peronizan”, creyendo encontrar a través de esta fuerza política, el camino para la “socialización” del país.
- f) La expresión masiva de descontento y rechazo popular al régimen militar, con apelación a la violencia (Córdoba, 1969-1971; Rosario, Corrientes y Mendoza).
- g) El crecimiento proporcional del peronismo como fuerza política central y de su líder como figura capaz de materializar —según la visión particular del sector de que se trate— diferentes proyectos políticos para el país:

Para sectores del actor militar: Restablecimiento de reglas de juego político a través de mecanismos electorales que permitieran la participación directa del peronismo, junto a otros partidos mayoritarios, neutralizando la actividad guerrillera,¹⁰ contribuyendo a la unidad nacional, y permitiendo una salida digna y negociada de las fuerzas armadas del primer plano político, manteniendo la posibilidad de participar en la pugna electoral.

Para los movimientos radicalizados y grupos de juventud dentro y fuera del peronismo (con la excepción, durante ciertas etapas, del ERP, antagonista del peronismo): 1ro.) El peronismo como una etapa del proceso hacia la revolución y liberación nacionales (tendencias socialistas moderadas); 2do.) El peronismo como la vía estratégica elegida para intentar poner en marcha una revolución socialista; 3ro.) El peronismo como un proyecto reformista y autonomista, animado de distintos grados de profundidad y alcance, según sean sus distintos partidarios.

- h) A medida que se consolida la vigencia política del peronismo, una mayor competencia y conflicto interno por la hegemonía entre el “peronismo familiar”,¹¹ el “peronismo ortodoxo” (las viejas figuras del partido y de los primeros periodos de gobierno), el aparato de conducción sindical (CGT), los grupos juveniles más radicalizados, y los sectores obreros por ellos controlados. En último término, ellos expresan las profundas contradicciones que existen entre los intereses y proyectos sostenidos por los distintos actores que participan en la formación pluralista del peronismo.
- i) La comprensión por parte de los intelectuales de la necesidad de con-

¹⁰ Landi, Oscar, “La Tercera Presidencia de Perón: Gobierno de emergencia y crisis política”, *Documento CEDES / GE. CLACSO / Nro. 10*, Buenos Aires, 1978, pp. 10-11.

¹¹ Se denominará de esta manera a Isabel Perón y al círculo íntimo que rodeaba a Perón en Madrid, trasladándose luego con él a la Argentina (López Rega, etcétera).

tar con un "nuevo proyecto nacional" para Argentina, que sobre bases más progresistas, parta de un consenso mínimo y de la necesidad de resguardar y acrecentar la participación popular en lo político, económico y social, modificando el modelo de inserción del país en el sistema internacional, a lo largo de líneas autonomistas.

1973 en Argentina: factores externos

Contexto internacional

A lo largo de 1973 América Latina presenta varios hechos de fundamental importancia en el contexto intrarregional y en el marco de sus relaciones con los EE. UU. En términos generales, se manifestará una mayor y más coordinada acción en defensa de su autonomía por parte de varios países latinoamericanos.

Perú y Ecuador apresan pesqueros norteamericanos dentro de las 200 millas de sus zonas de mar territorial (mientras el Comité Jurídico Interamericano apoyaba las decisiones nacionales de extender el mar territorial). Panamá defiende la devolución del Canal, mantenido bajo control de EE. UU., presentando el caso al Consejo de Seguridad de la ONU. México promueve vigorosamente en el plano mundial la defensa de los derechos de los países en desarrollo a través de la Carta de los Derechos y Deberes de los Estados. En la Organización de los Estados Americanos (OEA), se señala la necesidad de una reestructuración profunda del organismo, que lo libere de la dominación de los EE. UU. y responda a las nuevas circunstancias mundiales. Se adoptan asimismo resoluciones que reconocen la existencia del "pluralismo ideológico", promoviéndose la readmisión de Cuba.

Por su parte, la CEPAL en la reunión de Quito acuerda las bases de una estrategia nacional de desarrollo cuya columna vertebral reside en el cambio de las estructuras tradicionales internas de los países. También hace un llamado a la unidad latinoamericana para hacer frente a los problemas de la economía mundial, al comenzar a visualizarse durante ese año una seria crisis en los países centrales.

La crítica generalizada y la creciente resistencia continental a las políticas de la potencia hegemónica en el área, provocará la oferta de un "Nuevo Diálogo" propiciado por el Secretario de Estado Kissinger a fines de 1973. Pero antes, ya se han recogido los frutos de las políticas de desestabilización (golpe militar en Chile, etc.) y el paisaje político latinoamericano comienza a cambiar abruptamente.

En efecto; la eficiente articulación que comenzaba a darse entre los distintos movimientos nacionalistas latinoamericanos a fines de la década del

sesenta y principios del setenta, basada en una estrategia de desarrollo autónomo que se apoyaba en una fuerte participación y control estatal de la economía junto a un gran impulso a los procesos de cooperación e integración regional, sufre retrocesos considerables con los cambios políticos y económicos que se van produciendo en Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Argentina entre 1973 y 1976.

Además, en el sistema político mundial se consolidan o surgen, según sea el caso, tendencias que van a afectar los espacios e instrumentos de manobra a disposición de los países en desarrollo. Entre ellas deben destacarse: a) la continuidad de la confrontación entre los EE. UU. y la URSS por la obtención del predominio mundial; b) el desarrollo de un pluralismo de límites irregulares, basados en la existencia de diferentes tipos de regímenes de distribución del poder (ej.: posesión de recursos naturales vitales; existencia de recursos financieros y tecnológicos, etc.). Esta situación ofrece entre otras cosas, la posibilidad de ejercer una defensa más efectiva de los intereses de actores individuales o agrupaciones de los países del Tercer Mundo; c) el crecimiento de la capacidad de acción independiente en la fijación de objetivos, la formulación de políticas y el uso de medios de los actores transnacionales, al igual que un incremento de las interacciones transnacionales. Ambos factores enfatizan el aumento de la preeminencia de los actores no gubernamentales (ej.: empresas transnacionales) en un sistema todavía centrado en los Estados-naciones como actores principales; d) el crecimiento de las divergencias y conflictos entre los países del centro y la periferia sobre los objetivos, valores, políticas y estrategias que deben ser aplicadas a la reestructuración del sistema mundial y al plexo de sus relaciones mutuas.

Algunos factores para la consideración de la política económica exterior del peronismo: comercio internacional, deterioro de los términos del intercambio y deuda externa (1973-1975)

Antes de iniciar el análisis de las distintas propuestas existentes para la política exterior y de sus intentos de aplicación, conviene señalar la posición a adoptar por Argentina en el plano internacional.

Durante los primeros años del setenta el precio de los productos agropecuarios en el mercado mundial experimenta una notoria alza (trigo: 67 \$ us en 1972 y 118 \$ us en 1973; maíz: 56 \$ us en 1972 y 116 \$ us en 1974). La carne eleva su precio en un 60% entre 1972 y 1973,¹² alcanzando nive-

¹² Labougle, Miguel, "Por el constante crecimiento de los precios de los productos de importación, el país alcanzó en 1974 ..." *La Opinión*, 19/3/75, p. 16.

les sin precedentes. Esta circunstancia va a facilitar la obtención de un rápido y significativo crecimiento de las exportaciones argentinas —carne, trigo, maíz, cebada— que de 1 942 millones de dólares en 1972 ascendieron a 3 266 millones en 1973.

Sin embargo, este incremento de los precios corresponde a un alza mundial de las materias primas, razón por la cual también se elevó el precio de las importaciones. Por ello el impacto positivo del crecimiento de las exportaciones resultó atenuado. Además, en 1974 los precios internacionales de los productos pecuarios disminuyen, aun cuando continúan en alza para el papel, los productos químicos y el petróleo, que constituyen significativo porcentaje de las importaciones argentinas. La Comunidad Económica Europea reduce sus compras de carne, hecho que significó para Argentina una disminución de 300 millones de dólares en sus exportaciones pecuarias.

En 1974 se suman entonces varios factores externos negativos. En el marco interno, insatisfacción de los productores rurales con medidas fiscales y otras relativas a los precios de exportación generaron serias tensiones con el gobierno, reduciéndose drásticamente el área sembrada, a lo que se agregan adversas condiciones climáticas. Se alcanza además el punto más desfavorable de los términos de intercambio del quinquenio 1970-74, incrementándose el valor de las importaciones, que oscilan en los 1 900 millones de dólares, a 2 200 millones en 1973 y a 2 900 millones en 1974. Simultáneamente se reducen drásticamente las expectativas de exportación, que originariamente fueron calculadas en 4 000 millones de dólares, alcanzando en cambio los 3 000 millones. El saldo positivo obtenido en 1973 y 1974 desciende rápidamente.

Lo sustancial de la triangulación del comercio exterior persiste, pese a los notables y efectivos esfuerzos de diversificación de mercado que se realizan a partir de mayo de 1973. Naturalmente, la dirección e inercia de lo que constituye la masa crítica de las exportaciones e importaciones no puede modificarse en un plazo tan corto. En 1973 crece en un 50% el beneficio obtenido del comercio con Europa, que adquiere el 60% de las exportaciones argentinas. La existencia de superávit caracteriza en general las relaciones de intercambio con el resto del mundo, excepto con los EE. UU., país que concentra el grueso de las importaciones de insumos industriales, materias primas, maquinarias y equipos de transporte que se realizan durante estos años para el reequipamiento que exigía el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional organizado por el gobierno.

Las limitaciones impuestas por la ley de comercio norteamericana a las importaciones afectan gravemente a exportaciones claves. Por ejemplo, la limitación de ingresos de venta de hasta 25 millones de dólares para un

solo producto alcanza a las exportaciones de carne enlatada, cocida y congelada; otras disposiciones impiden la ampliación de exportaciones de cueros y quebracho.¹³ De allí que un gran esfuerzo diplomático se va a realizar en el marco de las relaciones bilaterales y en los foros económicos latinoamericanos, para lograr que los EE. UU. incluyeran una serie de productos de Argentina y de otras naciones del continente en un sistema de preferencias arancelarias.

Entre 1974 y 1975 las balanza comercial global se torna negativa, superando ampliamente las importaciones a las exportaciones y disminuyendo los envíos al exterior de productos industriales y agropecuarios. Se produce así una significativa baja en la producción y capacidad de exportación de productos rurales en el momento en que se presenta un déficit mundial de alimentos, en función de problemas que en gran medida tienen su eje en los conflictos generados por un intento del gobierno —a través del Ministro de Economía Gelbard— de establecer nuevas reglas de juego con los grandes productores agropecuarios, obligándolos a trabajar tierras improductivas, a incrementar su participación fiscal y a mejorar los niveles de eficiencia.

Otro factor sustancial a tener en cuenta es, evidentemente, la traslación de la crisis internacional provocada por la recesión de las economías centrales que Argentina deberá sufrir, al igual que el resto de los países en desarrollo. La buena situación económica que Argentina experimenta durante 1973 y 1974, gracias a la dinámica de sus exportaciones, le permite atemperar los efectos de esa crisis. Posteriormente las contradicciones internas que en lo político y económico contenía el programa que se pretendió poner en marcha; el caótico manejo de la gestión económica; la falta de viabilidad y capacidad política para intentar un reordenamiento del mismo, aceleran la rápida caída de las reservas y el crecimiento de la deuda externa. En marzo de 1976 Argentina se hallaba al borde de la cesación de pagos en el plano internacional.

La técnica habitualmente empleada para superar estas situaciones¹⁴ —deflación interna y crecimiento de las exportaciones agropecuarias— no podrá ser aplicada, en buena medida, en su segundo término, dada la contracción de los mercados tradicionales europeos para la carne y la disminución de los cupos exportables de cereales. En el marco internacional estas limitaciones constituirán un factor de enorme presión para incentivar la búsqueda de mercados no tradicionales (ej.: acuerdos de exportación de carnes con la Unión Soviética) e inversiones de capital y préstamos (ej.: Operación “Li-

¹³ Ancton, Mario, “El Comercio Argentino-Estadounidense”, *La Opinión*, 4/4/75, p. 15.

¹⁴ *Ibidem*.

bia") que, en el caso del país árabe citado, en su mayor parte no llegarán a concretarse.

La deuda externa argentina a fines de 1974 ya alcanzaba el 25% del PBI o el equivalente de dos años de exportaciones¹⁵ y continuaba creciendo a un ritmo superior a los 1 000 millones de dólares anuales (fue de aproximadamente 5 400 millones en 1972; 6 370 millones en 1973 y más de 10 000 millones en 1974, incluyendo los servicios). La deuda era además de muy corto plazo (para 1973 el 41.1% vencía en un año y el 72.7% en los tres primeros años).¹⁶ A lo expuesto se suma la política adoptada por el Ministro de Economía Rodrigo, a mediados de 1975, de financiar el tremendo déficit presupuestario existente y los pagos parciales de servicio de deuda con un aumento "sin ninguna clase de limitaciones", de los préstamos externos, salvo evitar depender "de un solo grupo o de una sola nación".¹⁷

II. LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL PROYECTO POLÍTICO DEL PERONISMO

La heterogénea alineación de fuerzas políticas que se congregan tras las banderas del Frente Justicialista de Liberación y obtienen un masivo triunfo en las elecciones de marzo de 1973, encierra en su seno serias contradicciones. En consecuencia, los proyectos políticos que expresan las cosmovisiones e intereses de estas fuerzas y las políticas globales o sectoriales que pretenden poner en marcha diferirán significativamente, según se trate de las juventudes radicalizadas —en su mayor parte¹⁸ recientemente incorporadas al movimiento— o del "peronismo familiar"; los sectores tecnocráticos e intelectuales reformistas; la vieja guardia del "peronismo histórico" o los poderosos líderes sindicales.

Por lo tanto, la política exterior de cada subperiodo importante —Cámpora; Domingo Perón e Isabel Martínez de Perón— será el producto de la interacción entre las distintas fuerzas internas que pugnan por imponer sus intereses, junto a los efectos que sobre estas orientaciones imprimen las ten-

¹⁵ FIEL, "Endeudamiento externo y crisis de balanza de pagos" e *Informe de Banco Central*, Rep. Argentina, 1975.

¹⁶ "Deuda externa argentina", *La Opinión*, 28/5/75, p. 11; Documentos UNCTAD y Moneta C., "Renegociación Bilateral de la Deuda Pública Externa de los países en Desarrollo", Documentos de Trabajo, Seminario Internacional sobre Deuda Pública Externa del Tercer Mundo, СРЕСТМ, México, 1977.

¹⁷ Declaraciones del Secretario de Hacienda, citadas por Rolando Concatti en su trabajo: *¿Fin de la economía peronista?* Ediciones Acción Popular Ecueménica, Buenos Aires, 1976, cap. v.

¹⁸ Existieron algunos grupos que militaron activamente ya en la década del setenta. La incorporación masiva se producirá en los setenta.

dencias predominantes en el sistema internacional. Perón desempeñará diferentes papeles a lo largo del proceso, como gran estrategia de la política externa y árbitro supremo de los conflictos internos, hasta su muerte.

Resulta necesario, entonces, esbozar los principales lincamientos de los proyectos políticos trazados para la reinserción de Argentina en el mundo según las dos vertientes más diferenciadas que se expresan en 1973 (el “peronismo familiar”, como expresión de otra orientación de política exterior, adquirirá plena fuerza a partir del gobierno de Isabel Perón), observando las modificaciones que en ellas se van imprimiendo a través del juego de fuerzas internas y externas.

La política exterior en el proyecto de Perón

En cuanto concierne a la concepción de su diseñador, el proyecto global del peronismo no había variado sustantivamente con respecto al aplicado durante 1946-55. Se trataba nuevamente en el orden interno de: a) poner en marcha a la “Comunidad Organizada”, mediante un nuevo pacto social entre el empresariado, el Estado y los trabajadores (objetivo que se concreta formalmente el 30 de mayo de 1973 mediante el “Acta de Compromiso Nacional”), que debía dar lugar a la unidad y a la pacificación nacional; b) lograr un desarrollo y reordenamiento económico acelerado y readquirir el máximo posible de autonomía de decisiones en este plano (se intentará poner en práctica con el “Plan Trienal de Reconstrucción”) y c) reorganizar al partido gobernante y consolidar la institucionalización de los acuerdos políticos logrados.

En este contexto varios factores que difirieron sustancialmente de la situación de dos décadas y media atrás echarán por tierra todas las previsiones: 1) la relación de fuerzas productivas presente;⁴⁹ 2) la estructura y situación económica interna; 3) la incorporación de sectores radicalizados de la juventud con objetivos políticos propios y diferenciados, totalmente contrarios a la aceptación de directivas verticalmente impartidas desde la cúpula; 4) la situación de las Fuerzas Armadas; 5) las características del “círculo familiar”, que rodea a Perón; 6) las propias capacidades del líder para conducir el proceso; 7) el contexto y régimen internacional; 8) las modalidades de vinculación externa.

En la dimensión internacional del proyecto tampoco se presentan grandes cambios en las ideas centrales, salvo una actividad más dura para con

⁴⁹ Sobre este tema, ver, además de los trabajos del CEDES (en particular, el de Canitrot y O'Donnell, el estudio ya citado de Oscar Landi, “La tercera presidencia de Perón; gobierno de emergencia...”.

el imperialismo (siempre concebido como de derecha, los EE. UU. y de izquierda, la URSS), que en esta oportunidad se centra con mayor fuerza en las vinculaciones dependientes del capitalismo de origen norteamericano. Se trata de un proyecto nacionalista autonomista, que propone un reformismo moderado.

La "Tercera Posición" entre el capitalismo y el marxismo formulada durante las presidencias anteriores de Perón²⁰ podía adquirir ahora existencia concreta a través de la vinculación con el Tercer Mundo. También confirmaba antiguas predicciones sobre la revalorización de los recursos naturales. A diferencia del régimen militar anterior, se consideraba que Argentina pertenecía por vocación y situación al Tercer Mundo. En su seno y en el continente latinoamericano es donde se darían las condiciones básicas para la realización plena del país. A ello se sumaba una creciente simpatía y admiración por la política autonomista de China Popular y la creencia de que Argentina debía integrarse al esfuerzo en pos de la liberación de los pueblos del Tercer Mundo de los vínculos coloniales y neocoloniales, si bien respetando modos propios de accionar.

El proyecto político transfería las características de reforma y de reordenamiento social interno a la comunidad ampliada del sistema internacional. Era un proyecto gradualista, perfectamente consciente de la necesidad de moverse prudentemente, según la relación de fuerzas existente y que basaba lo vertebral de su estrategia en la agregación cooperativa del poder. Para ello, partía de tres premisas:²¹

- a) La necesidad de impulsar una reforma del sistema internacional, evitando en lo posible el uso de la violencia; que evolutivamente fuera transformando, mediante la acción de grandes movimientos nacionales demoliberales, al capitalismo contemporáneo (se tenía como modelo la presente evolución europea y para el caso de Argentina, se definía al peronismo —en documentos anteriores, de 1967— como "socialismo nacional cristiano").
- b) La necesidad de obtener una integración geopolítica latinoamericana, para crear un mercado ampliado que facilitara el desarrollo de sus miembros e incrementara el potencial de negociación individual y de conjunto frente a la potencia hegemónica, a la par de mejorar la

²⁰ Para un análisis de la política exterior peronista entre 1945 y 1955 ver: Moneta C., "The Foreign Policy of Argentina, 1945-1955", en: *The Impact of the Cold War: reconsiderations*, Siracusa and Barclay, (edit.) Kennikat Press, Nueva York, 1977.

²¹ Perón, Juan Domingo, *La Hora de los Pueblos*, Ediciones Presente, Buenos Aires, 1973, cap. VII.

situación relativa del continente vis a vis las otras regiones desarrolladas del globo. (La apreciación subyacente sobre las tendencias futuras más probables de evolución del régimen internacional era la de la organización de grandes bloques continentales).

- c) La conveniencia de realizar una integración histórica de los pueblos que luchan por su autonomía ya que “si bien un país puede liberarse por sí dentro de sus fronteras, no puede consolidar esa liberación aisladamente”.²²

En su aplicación, el proyecto pretende ser pragmático, adaptándose a los cambios de situación que encuentre. En cuanto a su base estratégica, toma debida cuenta de la existencia de un multipolarismo limitado y sectorial y de las contradicciones existentes entre los distintos actores del capitalismo occidental. De igual manera, cree percibir que ya comienzan a darse las primeras situaciones que facilitarían la paulatina transferencia de poder entre el centro y la periferia, en virtud de la revalorización de las materias primas y los recursos naturales, etc. Atento a ello, el proyecto planteaba como objetivo la potencialización de Argentina, con una orientación autonomista a lograr mediante la reestructuración del eje de apoyo con Europa Atlántica y la puesto en marcha de otros ejes —Tercer Mundo; China Popular; Japón y el sistema de los países socialistas del Este.

Como modelo, Europa continúa siendo para Perón el valor privilegiado (“la Europa actual es el anticipo histórico para nosotros”),²³ pero se concede un papel de cada vez mayor importancia a Asia y África, siendo América Latina el área prioritaria.

Este eje europeo, vertebral en la visión de Perón, alcanza un grado menor de importancia según la concepción del equipo que formuló la política exterior de Cámpora. Para este equipo —sin restarle a Europa Atlántica su real gravitación—, deben distribuirse los pesos de manera más armónica y equilibrada entre varios ejes que conforman un polígono de relaciones que pueda balancear a los EE. UU. En términos operacionales, el intento que se inicia bajo el gobierno de Cámpora es el de transformar a largo plazo el triángulo de relaciones prioritarias Argentina-Europa-EE. UU., en un esquema de vinculaciones poligonales Argentina-Europa Atlántica-Japón-Tercer Mundo-China Popular-Países de Europa Socialista. El propósito es obtener el necesario apoyo y prestigio político y las inversiones de capital, préstamos y mercados para otorgarle viabilidad al proyecto. En este contexto, Perón parece reservarse en un primer momento el papel de “gran embajador” (ej. visitas previstas a China Popular; Medio Oriente; países latinoam-

²² *Idem.*, p. 182.

²³ *Ibidem.*

americanos; etc.). En su calidad de estadista articularía la red de vinculaciones políticas y económicas necesarias.

Entre sus planes se contaba el lograr un masivo aporte de capitales y radicaciones industriales europeas, ya que éstas ofrecían, en grado relativo, mejores posibilidades de negociación para los intereses del gobierno que las de EE. UU., a la par de fortalecer el sector frente al segmento controlado por los norteamericanos (ej.: Monte Edison para la petroquímica; Fisinden—Grupo Techint— en siderurgia). Estas radicaciones, sin embargo, no se concretaron. Si bien resulta difícil determinar las causas, entre ellas figura la pugna por el control del mercado interno entre el capital norteamericano y el europeo (ej.: Dow vs. Monte Edison). También muy posiblemente, una incorrecta evaluación de cuál era el grado de interés real, de posibilidades y de condiciones de seguridad que presentaba el mercado argentino, según la perspectiva de las transnacionales europeas.

Las expectativas sobre la obtención de inversiones se repiten más tarde. Durante 1974 y 1975, particularmente durante este último año, funcionarios del gobierno expresan su confianza en lograr la radicación de grandes capitales árabes, operación que no se concreta. Se restaba así un vital margen de maniobra a la viabilidad del proyecto, que en gran parte descansaba en este tipo de aportes para continuar cubriendo las insuficiencias del proceso de acumulación de capital. Las bases concretas sobre las cuales se fundaron estas expectativas no son muy bien conocidas, excepto que Perón realizó tratos con grupos financieros árabes y europeos cuando se hallaba en Madrid, y que éstos se repitieron cuando asumió el gobierno. Luego de su muerte, el equipo de Isabel Martínez intentó operaciones semejantes, que tampoco obtuvieron resultados positivos. Resta señalar, basándonos en evidencias indirectas, que existió una apreciación superficial y errónea sobre la viabilidad de estas alternativas, acompañada por un mal manejo político, diplomático y financiero del tema.

La política exterior en el proyecto de la juventud peronista radicalizada (Juventud Peronista-Montoneros)

La estrategia política de Perón durante los años inmediatamente previos a 1973 se expresó a través de un lenguaje duro, que daba lugar a cierta ambigüedad en cuanto a la orientación básica de su proyecto (reformista o revolucionaria), y estuvo dirigida a incrementar su poder de negociación con los gobiernos militares de la denominada "Revolución Argentina". Para ello, entre otros recursos políticos, organizó la incorporación de la juventud al peronismo en "formaciones especiales" que constituyeron una fuerza de choque guerrillera, activista y movilizadora contra el régimen militar.

Parte de estos sectores (ya que la juventud inserta en el peronismo también responde a orientaciones de izquierda, centro y derecha, al igual que otros sectores participantes) va a constituir el ala izquierda del peronismo. Entre los distintos segmentos que ideológicamente pueden ser incluidos en esta orientación, se destaca por su influencia política una organización que actúa en dos niveles: las “Juventudes Peronistas” (JP) en el plano de actividad política y los “Montoneros” en el campo paramilitar.

Esta fuerza política juvenil, actor predominante entre los grupos recientemente incorporados al Movimiento Justicialista y la juventud simpatizante del peronismo, poseía sus propias ideas sobre cuáles debían ser los ejes principales de la política exterior. Partiendo de bases ideológicas sumamente heterogéneas²⁴ (sus cuadros dirigentes provenían del catolicismo tercermundista, del nacionalismo militante de derecha, corrientes neomarxistas y del propio peronismo), se articula un proyecto político que propone un socialismo nacional no muy claramente definido.

Mientras Perón planteaba un proyecto de reforma autonomista gradual y evolutiva, que no preveía un cambio drástico de la estructura política y económica y en la estrategia era capaz de dar dos pasos adelante y uno atrás o al costado, según las circunstancias lo impusieran, “Montoneros” y “JP” percibían la situación con mayor rigidez ideológica. Se hallaban dispuestos a avanzar más rápido, a imponerse o a minimizar muchos de los obstáculos que se presentaban. Por juventud e inexperiencia, eran impacientes; pero trascendiendo estos problemas de grado y matiz, se hallaban los objetivos últimos. Allí donde Perón percibía la concertación entre el Estado y las fuerzas de la producción y el trabajo —la “Comunidad Organizada”— con sus contradicciones hibernadas, “Montoneros” y “JP” ubicaban una “patria socialista” que los alejaba de la “Comunidad Organizada” y del “capitalismo benigno” de Perón.

Naturalmente estas metas conducían a distintos enfoques en la política exterior. “Montoneros” deseaba que se adoptara una posición de neto corte antiimperialista y una actividad militante contra los EE. UU.; una más estrecha relación con China Popular y una casi absoluta adhesión y puesta en práctica de los postulados del Tercer Mundo. En el marco subregional se hubiera endurecido la política con Brasil y volcado un esfuerzo aún mayor del que se hizo por vincular estrechamente a la Argentina con el Grupo Andino. El apoyo al gobierno de Allende y a Cuba sin duda hubieran constituido uno de los ejes prioritarios y las relaciones con Uruguay, Para-

²⁴ Ver el trabajo de A. Canitrot, “La viabilidad económica de la democracia: un análisis de la experiencia peronista 1973-76”, CEDES, Estudios Sociales núm. 11, Buenos Aires, Argentina, pp. 51-53.

guay y Bolivia, en virtud de sus regímenes políticos, quizás sufrirían ciertas limitaciones, si bien la seria situación por la que atravesaba Argentina en la Cuenca del Plata no dejaba mucho espacio para este tipo de actitudes, y existía una clara conciencia de ello.

En algún grado estas líneas lograron estar presentes como factores de presión en el marco de las decisiones del gobierno de Cámpora, en virtud de la importante fuerza relativa de la "JP" y "Montoneros" en el espectro político de ese momento. Sin embargo, no fueron tan significativas como para imponer un rumbo a la política externa; sólo pudieron reforzarla y apoyarla.

En ocasiones esto se hizo mediante manifestaciones públicas masivas (ej.: demostraciones en favor de Chile, de Cuba y del Tercer Mundo; exigencia de cambios y cese de funciones del personal de la Cancillería que se consideraba inepto y vinculado a los intereses de la alta burguesía) o, en una oportunidad, en forma oficial, logrando se imprimiera un tono muy duro a la presentación de la nueva posición de Argentina en el foro de la OEA. (Reunión de Lima, junio de 1973), donde alineándose estrechamente con los países más progresistas de América Latina, hizo frente a los EE. UU.

La renuncia de Cámpora y su gabinete el 13 de julio, en virtud de una realineación interna de fuerzas orquestada por Perón, que contribuirá a acrecentar rápidamente la participación del "peronismo familiar" en la cúspide del poder, desaloja abruptamente a "Montoneros" de toda posición desde la cual pudiera influenciar la formulación de la política exterior. A partir de ese momento, y en la medida en que este movimiento pasa gradualmente a la clandestinidad, sus preocupaciones esenciales por la política externa no pueden superar —en el espacio político accesible legalmente— un intento de promover la concientización crítica de la opinión pública sobre las actividades internacionales de los sucesivos gobiernos y sus efectos para el país. Subterráneamente, y en forma proporcional a sus avances de radicalización y pasaje a la acción guerrillera, el foco de su interés se centra en la determinación de ejes de vinculación externos que le pudieran proveer de ayuda política, militar y económica.

III. LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE CÁMPORA (25 DE MAYO DE 1973 A 13 DE JULIO DE 1973)

El breve periodo de gobierno de Cámpora resultó muy activo en el campo de la política exterior. En él se gesta y comienza a ponerse en práctica, en todos los ámbitos, el cambio deseado del modelo de inserción externa. Esta iniciación del cambio, efectuado según un programa de acción muy elabo-

rado, fue preparado durante el año anterior²⁵ y puesto en práctica por un equipo de jóvenes especialistas en política internacional, que en su gran mayoría no pertenecían a los cuadros de la Cancillería.

Durante las siete semanas que dura Cámpora en el gobierno, el programa de política exterior se pone en marcha con gran rapidez, contando con el pleno apoyo del Ejecutivo y de los partidos políticos mayoritarios. En el nivel de decisión se presenta una situación favorable, ya que se registran grandes coincidencias entre el pensamiento de la Cancillería sobre la política a seguir y el proyecto que en lo económico sostenía el Ministro del ramo, Gelbard (industrial; líder de la Confederación General Económica (CGE), asociación que representa a la industria mediana, de capital nacional).

En sus líneas vertebrales, el proyecto camporista, que contaba naturalmente con el visto bueno de Perón en cuanto a sus directrices y que debía constituir la primera fase de una política autonomizante de largo plazo, se proponía alcanzar objetivos y políticas que a continuación se señalan:²⁶

- Redefinición de la política exterior según una estrategia que se adecue al nuevo equilibrio de poderes que opera en el orden mundial y a los procesos de transformación que comienzan a observarse en el plano regional (el robustecimiento de los procesos de integración geopolítica y económica y la creación de órganos regionales de los cuales solamente participen países latinoamericanos).
- Reconstitución de un ámbito geopolítico y geoeconómico que integre al Cono Sur, construyendo un nuevo conjunto económico y ampliando la dimensión espacial del desarrollo nacional de los países que lo componen, otorgando un papel relevante a Argentina.
- En el marco regional latinoamericano, se iba a buscar el robustecimiento de la solidaridad ante los problemas de la región (ej.: acción conjunta en la OEA, ONU y otros foros internacionales) y la consolidación de la unidad de estas naciones (ej.: propuesta de institucionalizar la CELA e incorporar a Cuba en la misma).
- En el contexto subregional, se pondrá especial énfasis en intensificar las relaciones bilaterales con sus miembros, facilitando una progresiva integración económica y medidas de complementación tecnológica y financiera, particularmente con los países de menor desarrollo relativo. De igual manera se estará alerta ante intentos de imponer influencias extracontinentales o contrarrestar cualquier intento hegemónico de origen subregional. (ejs.: intensificar la realización de proyectos

²⁵ Docto. "Política Exterior Argentina", Consejo de Planificación del Movimiento Nacional Justicialista, Buenos Aires, agosto de 1972.

²⁶ *Idem.*

en la Cuenca del Plata: renovación, sobre nuevas bases, de las negociaciones con Paraguay para las represas binacionales de Apipé y Corpus; acuerdos de complementación con Bolivia; negociaciones con Uruguay sobre límites en el Río de la Plata; etc.).

- Relaciones con Europa Occidental: se proponía consolidar los vínculos políticos y perfeccionar las condiciones que se presentaban en el ámbito comercial, financiero y tecnológico; favorecer la distensión entre ambos bloques europeos y oponerse a todo intento neocolonialista de las naciones europeas. En la práctica se tratará de ampliar y mejorar el Convenio Comercial firmado con la Comunidad Europea (1971) para incrementar el intercambio; negociar acuerdos que disminuyeran los perjuicios a las ventas argentinas de productos primarios que eran subsidiados por la CEE; intentar establecer acuerdos para la ubicación de cupos de carnes en forma regular; etc.
- Relaciones con Europa Oriental: Las relaciones con esta región debían excluir toda consideración ideológica en cuanto a políticas y cursos de acción a seguir. Se proponía obtener un amplio entendimiento en materia económica y tecnológica entre Argentina y las repúblicas socialistas (ejemplos.: Acuerdos concertados en 1973 con Rumania, Checoslovaquia y Polonia, a los que seguirán convenios comerciales y de asistencia tecnológica con la Unión Soviética y venta de carnes y trigo en 1974 y 1975, respectivamente, a este país).
- Relaciones con los EE. UU.: Básicamente, la política exterior argentina debía evitar toda situación que significase sujetarse a los intereses de los grupos de poder de los EE. UU., a los de la política exterior estadounidense o a la articulación de su estrategia global frente a los conflictos con la URSS y otras potencias. Un replanteo bilateral de las relaciones políticas entre Washington y Buenos Aires podría mejorar significativamente las relaciones económicas, adversas para Argentina. En cuanto a la política continental, se seguiría la orientación tradicional del peronismo: buscar una posición preeminente, que permitiera oponerse a designios hegemónicos por parte de los EE. UU. En el terreno económico, existía particular interés en negociar una modificación sustancial de las condiciones en que se prestaba la asistencia financiera norteamericana; en modificar la aplicación de la ley 480 sobre excedentes agrícolas, que constituía una seria y difícil competencia para los cereales argentinos y en lograr mejores condiciones de acceso para sus productos al mercado norteamericano (la política bilateral en el terreno económico bajo la presidencia de Perón tendrá muy en cuenta estos aspectos).
- Relaciones con Asia, África y Oceanía: En lo sustancial, la política

hacia estas regiones debía obtener un robustecimiento de las relaciones bilaterales, apoyando sus reivindicaciones frente al colonialismo y al imperialismo, prestando preferente atención a la expansión de los vínculos comerciales. Con China Popular, por su importancia y posición en el conjunto asiático-africano, se intentaría mantener un diálogo político permanente, con vistas a un accionar armónico en los foros internacionales y al establecimiento de un intercambio comercial regular. En el plano de las concreciones, Argentina debía incorporarse como miembro pleno de la agrupación de los Países no Aliados (lo que obtiene en 1974); participar en ferias y exposiciones comerciales en estos continentes; enviar misiones culturales y técnicas de cooperación y propiciar el intercambio de técnicos y científicos; crear una línea de transporte marítimo con África Negra y expresar un soporte activo a las luchas contra el colonialismo y neocolonialismo. (Todas estas políticas fueron puestas en práctica, en mayor o menor medida durante 1973 y 1974, si bien la continuidad y coherencia de los esfuerzos no se mantuvo).

- **Problemas territoriales (Antártida, Malvinas y sector patagónico):** En este campo se deseaba reafirmar el ejercicio pleno de la soberanía evitando todo intento de internacionalización y oponiéndose a las pretensiones de cualquier país no firmante del Tratado Antártico que pudiera pretender reivindicar algún sector del continente. En cuanto a las Malvinas, el propósito continuaba siendo el de lograr la pronta restitución de las mismas a la soberanía nacional. Para ello se continuarían las negociaciones con Inglaterra; se pretendían incrementar los lazos de los pobladores de esas islas con el continente; buscar una solución gradual a los problemas territoriales aún pendientes con Chile y Gran Bretaña y aumentar la capacidad de investigación y prospección científica en la Antártida.
- **Organismos Internacionales:** Se visualizó a los organismos internacionales de carácter mundial y regional como foros de gran importancia, donde Argentina debía participar en forma significativa en la formulación de políticas y decisiones concernientes al sistema internacional. Se deseaba modificar algunas de las tendencias perceptibles en el sistema de las Naciones Unidas, favorables a las grandes potencias o a los estamentos tecnoburocráticos de la organización, en beneficio de los intereses comunes de los Estados medianos y pequeños. Con respecto a las organizaciones regionales, la reforma de las estructuras se presentaba como uno de los factores necesarios para modificar el tipo de vinculaciones existentes entre E.E. UU. y América Latina e incrementar la cooperación latinoamericana. En esta área el proyec-

to contemplaba cambios más profundos. Así, por ejemplo, si resultaba adecuado, se había previsto proponer la liquidación de la OEA y su reemplazo por un "Consejo de Cooperación Latinoamericana" integrado por una institución latinoamericana y los EE. UU., que sirviera de foro para la negociación multilateral entre el continente y la superpotencia. La reforma del TIAR y la modificación del funcionamiento del BID, de manera que sus políticas crediticias respondieran en mayor grado a los intereses latinoamericanos, constituían otros objetivos a lograr en este ámbito.

Asuntos económicos

Contribuir a la reestructuración de las relaciones económicas con el resto del mundo era una pieza fundamental a lograr por la política exterior. Argentina debía participar activamente en la formulación de las políticas que se gestaban en los foros financieros internacionales. También tendría que contribuir al logro de un cambio en las normas básicas que orientaban la economía —multilateralismo; no restricción; liberación del comercio y reciprocidad de trato— en favor de los países más desarrollados. Se deseaba para las naciones en desarrollo la protección a la industrialización; las preferencias arancelarias; la no reciprocidad en el trato, etc. y el apoyo a modalidades de integración latinoamericana que fueran capaces de evitar la preeminencia de los monopolios internacionales, ampliando por el contrario la dimensión económica de los actores nacionales comprometidos en el proceso integrativo. Entre las medidas a adoptar se preveía el promover un cambio en las políticas crediticias del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (ej.: que los préstamos de sostén no estuvieran condicionados a la adopción de determinadas políticas internas; duplicación de plazos de pagos; Derechos Especiales de Giro distribuidos en función del desarrollo nacional, etc.); fusionar el GATT y la UNCTAD con el propósito de contar con un mecanismo único de comercio y desarrollo, útil a la negociación multilateral; negociar la concertación de acuerdos bilaterales de exportaciones a largo plazo, etc.

Reestructuración del Servicio Exterior de la Nación

Por último, se preveía realizar una profunda reestructuración de la Cancillería, enfatizando la necesidad de contar con un cuerpo profesional y altamente eficiente, que si bien debía ser capaz de albergar cierto porcentaje de nombramientos políticos por el Ejecutivo, asegurara un adecuado nivel

de idoneidad a través de una rigurosa selección y escalonamiento jerárquico.

Del proyecto a la acción: los obstáculos que se hallaron

¿Qué se pudo realizar con respecto a este ambicioso programa durante el gobierno de Cámpora? Cualitativamente, mucho, ya que se iniciaron las acciones encaminadas a materializarlo en la mayor parte de estos temas. Cuantitativamente, el breve plazo de su ejercicio impidió concretar varios proyectos. Así, la invitación que se realizara a los presidentes de Chile y Cuba a presenciar la ceremonia de asunción del gobierno justicialista; la inmediata reanudación de relaciones con Cuba y el restablecimiento de vinculaciones diplomáticas con Alemania Oriental y Corea del Norte, la reafirmación de los lazos con Perú, Chile, Paraguay, Bolivia y Uruguay; la firma de un convenio de complementación económica con España; los contactos rápidamente establecidos con misiones de China Popular y otros países asiáticos, africanos y árabes en pos de acuerdos económicos, tecnológicos y culturales marcaban un drástico giro en la política global, "una apertura al mundo"²⁷ de Argentina que abandonaba los cánones de alineación a una de las esferas de influencia para intentar una política hacia todos los azimutes.

En el ámbito subregional fortalecer los lazos con Chile y recomponer la situación de la Cuenca del Plata adquirieron prioridad. Se reiniciaron negociaciones sobre nuevas bases, más flexibles, con Paraguay, con respecto a la obra de aprovechamiento múltiple de Apípe y al espinoso tema del proyecto brasileño-paraguayo de Itaipú. Se denunció el "Acuerdo de Nueva York" establecido en 1972 entre Argentina y Brasil, orientado a regular el aprovechamiento de los recursos naturales pero sobre el cual existían serias diferencias de interpretación, en favor de una nueva base "pragmática"²⁸ para las relaciones entre Brasilia y Buenos Aires, que permitiera buscar una fórmula razonable de entendimiento. Asimismo, comenzaron las gestiones para establecer industrias conjuntas con Bolivia y programas de alto grado de complementación económica con Uruguay.

Con respecto a América Latina poco es lo que pudo realizarse. Lo que se buscaba era "una fórmula de asociación razonable con el Pacto Andino"²⁹ y un fortalecimiento de los vínculos existentes con los restantes países, por asignársele a la región una importancia fundamental.

²⁷ Entrevista con el Dr. Juan Carlos Puig, sobre su gestión ministerial, para este trabajo, Buenos Aires, 1976.

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

Las relaciones con los EE. UU. en el marco panamericano constituían otro tema vertebral. Se hallaba sobre la mesa de negociaciones la reestructuración de la OEA. A principios de junio Argentina anunció que “vería con satisfacción la eventual participación de Cuba en la Comisión Especial encargada de reestructurar el sistema americano”,³⁰ a lo cual se agregó el pedido formal de esa participación y un duro enjuiciamiento a la marcha de la organización a la cual se calificó de “fracaso”.³¹

Una severa crítica a la política norteamericana con respecto a Latinoamérica y el llamado a la unidad de las naciones latinoamericanas para luchar contra la dominación externa³² completaron el enunciado de la posición argentina, que provocó asombro en el exterior, irritación en los EE. UU. y desasosiego en los sectores más conservadores del peronismo; en el “círculo familiar” de Madrid; las Fuerzas Armadas, la alta burguesía y el “establishment” de la propia Cancillería argentina. Más allá de la dureza del tono, se había intentado establecer claramente cuáles debían ser los parámetros del juego. Si la OEA debía subsistir, necesitaba hacerlo sobre bases concretas, partiendo de la consideración realista de las relaciones de poder vigentes entre la gran potencia y América Latina. Esta presentación internacional de la posición argentina muy probablemente constituyó uno de los factores esenciales por los cuales, tras la renuncia de Cámpora, se decidió el cambio del equipo a cargo de la política exterior.

Pero no fueron estos los únicos obstáculos internos. La reestructuración de la Cancillería y el nombramiento de los nuevos embajadores también sufrieron grandes inconvenientes y demoras, que facilitaron un nuevo fortalecimiento de la oposición interna ejercida por algunos cuadros de la Cancillería. La remoción de personal que no se consideraba calificado o que no era de carrera, prácticamente no pudo realizarse en atención a las influencias en su favor interpuestas por distintos actores del espectro político y de las fuerzas armadas. La puesta en práctica de la política exterior se vería entorpecida, al igual que la totalidad de la acción de gobierno, por la creciente pugna faccional que ya se estaba desarrollando entre los distintos actores del peronismo y que desembocaría en el desplazamiento de Cámpora a través de su inducida renuncia.

Otros temas sobre los cuales existían criterios claros y un programa de acción, que en mínimo o en ningún grado pudo ser llevado a la práctica en este periodo, son los referentes a la defensa del espacio territorial, a la im-

³⁰ Declaraciones del Embajador Quijano en la OEA, *La Nación*, 5/6/73.

³¹ Discurso del Subsecretario de Relaciones Exteriores, Embajador Jorge Vázquez en la Reunión de la OEA, *La Nación*, 22/6/73.

³² *Ibidem*.

portancia de revalorizar las materias primas en el comercio internacional y al papel a jugar por la inversión extranjera.

Las Malvinas ocupaban un lugar relevante en esta preocupación por la defensa de la soberanía, al igual que la Antártida. Con respecto a las islas, la estrategia que deseaba desarrollarse se basaba en el hecho de que Inglaterra no había cumplido las recomendaciones patrocinadas por la Asamblea de la ONU de mantener negociaciones con Argentina sobre la soberanía territorial de las Malvinas. Por lo tanto, o se obtenía una definición de Gran Bretaña sobre el particular o se denunciaba este hecho a la Asamblea,³³ como uno de los primeros recursos a utilizar. En cuanto a la Antártida, sobre la cual se discutiría en los próximos meses las posibilidades de exploración y explotación comercial de sus recursos naturales,³⁴ la política aplicada, en pleno acuerdo con Chile, era la de postergar el tratamiento del tema en el seno del Tratado Antártico e intentar obtener una moratoria,³⁵ por considerarse muy prematura esta discusión, dado el desconocimiento aún existente del medio antártico y de los efectos negativos a que pudiera dar lugar este tipo de operaciones. Este plazo, de ser obtenido, debía utilizarse para incrementar y mejorar la capacidad operativa de exploración y explotación y el conocimiento científico-técnico de los recursos naturales del Sector Antártico Argentino.

La defensa de las materias primas y las modalidades de la inversión extranjera eran temas que básicamente correspondían al Ministerio de Economía, pero a los cuales debía prestar su apoyo la Cancillería. El proyecto político, siguiendo las orientaciones de Perón, no rechazaba las inversiones; pretendería establecer reglas de juego claras y estables, que resguardaran el interés nacional en áreas vitales.³⁶

La predilección de Perón por el capital europeo surge también de la actividad que éste impuso a la Cancillería. Así Gian Carlo Valori, una ambigua figura italiana íntimamente vinculada a ciertos grupos de capital europeo e italiano, con buenas relaciones con el Vaticano y que había desempeñado el papel de contacto en las entrevistas de Perón con financieros europeos, fue invitado, bajo sus directivas, a pronunciar una conferencia en el Ministerio de Relaciones Exteriores sobre el tema "Estrategia y Política: Europa y América Latina". Tras ensalzar la política justicialista en todos los órdenes Valori enfatizó en varias oportunidades que el programa a ejecutar por el mundo en desarrollo debía comprender el fomento "del ingreso

³³ Entrevista con el Dr. Puig ..., *op. cit.*

³⁴ Ver: Moneta Carlos, "Antártida Argentina: Los problemas de 1975-1990", *Estrategia*, Buenos Aires, núms. 31-32, diciembre 1974; enero 1975.

³⁵ Entrevista con el Dr. Puig ..., *op. cit.*

³⁶ *Idem.*

de capital y tecnología internacionales para contribuir a la financiación del desarrollo y a su ejecución".³⁷ Se debía "importar capital para no postergar el desarrollo, la liberación nacional y el imperio de la justicia social",³⁸ pero este capital "debe estar sujeto a la programación prioritaria nacional".³⁹

Evaluación del periodo

Si se juzga a través de la expresión formal (declaraciones) y concreta (acciones) de la política exterior de este periodo, existen suficientes elementos como para calificarla de "autonomista heterodoxa".⁴⁰ Resulta relativamente avanzada en algunos de sus planteos (actitudes frente a EE. UU.; intentos de apoyar la modificación de las relaciones de poder subsistentes), pero no se propone la secesión —al menos para un plazo muy largo de tiempo— sino un incremento sustancial del poder de negociación y la autonomía individual y colectiva latinoamericana. Estratégicamente, pretende mantenerse dentro de los parámetros permisivos factibles, según su apreciación de las capacidades y oportunidades de coerción de la potencia hegemónica.

Para algunos sectores de la opinión pública internacional, en particular para los Estados Unidos, al igual que para un segmento considerable del espectro político argentino (sectores más conservadores de los partidos de la oposición; fragmentos importantes del peronismo histórico, parte de la cúpula sindical; la totalidad del "peronismo familiar" y del espectro econó-

³⁷ Conferencia pronunciada por el Dr. Gian Carlo Valori, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 2 de julio de 1973, *Boletín Informativo*, Ministerio de RR. EE., año 3, núm. 7, julio 1975, Buenos Aires, Argentina.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Puig, Juan Carlos, en su trabajo "La vocación autonomista en América Latina: Heterodoxia y Secesionismo", Monografía presentada al Encuentro Internacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas (Rosario-República Argentina, 23-27/8/1971), elabora una definición de conceptos que son utilizados en el presente trabajo: *Una conducta autonomista de tipo heterodoxo* es aquella puesta en práctica por el Estado (por las fuerzas internas enroladas en esta actitud y que acceden al poder) que intente utilizar plenamente los errores de conducción cometidos por el actor o los actores centrales a cuya esfera de influencia se halla adscrito. Supone una aceptación básica del liderazgo de las potencias dominantes. En temas vitales, los conductores de procesos de autonomía heterodoxa responderán a los deseos del Centro.

La autonomía secesionista implica, por el contrario, el corte directo y total de las relaciones de dependencia con el Centro al cual ese Estado se hallaba adscrito (ejemplo Cuba).

mico del capital monopólico externo y nacional a él vinculado), el proyecto adquiriría ya características “revolucionarias”.

Sin embargo, se trataba en esta etapa de un reformismo avanzado, que si bien evaluó correctamente la situación internacional (que rápidamente se tornará inconveniente para sus designios en el ámbito subregional), no tuvo igual lucidez en el análisis y manejo político del escenario interno, donde carecía de bases sólidas de apoyo y no contó con los cuadros y el tiempo suficiente para estructurarlas. Con el acceso de Perón al poder estos dos factores —la situación externa y la velocidad y orientación del avance autonomista— sufrirán significativas modificaciones.

IV. LA POLÍTICA EXTERIOR DURANTE EL PERIODO DE LASTIRI (13 DE JULIO A 20 DE OCTUBRE DE 1973)

El 20 de junio, en una fecha trágica por el masivo enfrentamiento violento entre la “izquierda” y la “derecha” del movimiento, regresa Perón al país. Al dirigirse poco después a toda la nación reitera que la doctrina del peronismo no se ha modificado y que se propone lograr la pacificación y la reconstrucción nacional, con el esfuerzo de todos los argentinos, anunciando la presencia de “infiltrados” en el movimiento. Mientras se hace cargo del gobierno en forma interina el Presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri, yerno de López Rega, se preparan nuevas elecciones, que en septiembre de 1973 darán un abrumador triunfo a la fórmula Juan Domingo Perón-Isabel Martínez de Perón.

Este interregno es pródigo en hechos internos y externos. Entre los primeros cabe destacar el comienzo de una lucha abierta por el control del movimiento justicialista por parte de la conducción sindical, el “peronismo familiar” y los sectores más tradicionales del peronismo, con el progresivo y rápido desplazamiento de las juventudes radicalizadas. En el marco internacional el golpe militar contra Allende impone un drástico cambio en la alineación de fuerzas en el Cono Sur. La relevancia de este último hecho torna aconsejable realizar un comentario sobre la visión estratégica del proceso que mantendrá Perón. Ello será útil para la comprensión de este periodo, donde él determinará la orientación de la política exterior, al igual que para la etapa siguiente, ya bajo su conducción directa.

La visión estratégica de Perón (1973-74)

El contexto subregional presenta gobiernos militares en Bolivia, Paraguay y Brasil, este último, vecino cuya potencialidad económica y militar crecía

sin pausas. Uruguay enfrenta profundas crisis internas, que desembocarán posteriormente en un régimen de control militar encubierto. Por último, la caída del gobierno popular chileno y su reemplazo por una dictadura militar completará en un lapso de meses la posibilidad de un "cerco" alrededor de Argentina.

La visión estratégica de Perón percibe —y explícita públicamente— las implicaciones que para su proyecto de unión geopolítica y económica del Cono Sur tienen los cambios que se están produciendo. De igual manera aprehende con lucidez, teniendo en cuenta el panorama interno de Argentina, las posibilidades que ofrecen las técnicas de "desestabilización" empleadas en Chile por la potencia hegemónica. Su advertencia elíptica a los sectores radicalizados que albergaba el peronismo, al considerar que uno de los factores que había provocado la caída de Allende fue la acción de "apresurados"⁴¹ que pretendieron imprimir demasiada velocidad al proceso de cambio, constituye una señal de la modificación de su pensamiento estratégico, que se adaptará a partir de ese momento a las nuevas circunstancias reinantes. Argentina no está en situación de fuerza para imponer una orientación muy autonomista en el área. En ésta deberá maniobrar con suma prudencia, reconstruyendo gradualmente las relaciones con Bolivia, Paraguay y Uruguay, para luego negociar con Brasil aceptando la realidad de un Pinochet,⁴² con cuyo régimen, por claro determinismo geopolítico, económico y estratégico, deberá fomentar lazos de integración física y económica para evitar la recreación del eje "Santiago-Brasilia", conceptualizado como una tradicional amenaza para Argentina.

De igual manera, surge nítidamente: a) la importancia del eje compensador con los países andinos (Perú, en particular); b) la necesidad de vincularse económicamente con esta agrupación y de reemplazar la política de oposición semicubierta a los EE. UU. puesta en práctica con Cámpora, por un "pluralismo político" continental que resguarde la legitimidad ideológica del régimen argentino. Estos cambios en la conducta a adoptar frente a Norteamérica y con respecto a los planteos subregionales constituyen factores claves en la modificación del proyecto estratégico de la política externa que comienza a gestarse bajo Lastiri, cobrando plena vigencia a partir de octubre de 1973, cuando Perón asume la presidencia.

⁴¹ "Perón se refirió a los hechos de Chile", *La nación*, 13/9/73.

⁴² "... estos hechos (los de Chile) son una fatalidad para el continente, pues un gobierno elegido por el pueblo fue derrocado por militares. Esto nos afecta también a nosotros, que apoyamos a los gobiernos democráticos", *Ibidem*..., —"cuando se produce un cambio de gobierno, nosotros no reconocemos ni dejamos de reconocer. Seguimos adelante y nos entendemos con quien dice gobierna"—..., *La Nación*, 15/9/73.

Al hacer este comentario no se pretenden reducir las causas de la alteración del proyecto a los factores comentados. A ellos debe sumársele el componente ideológico (el reformismo moderado de Perón; la presión de orientación derechista ejercida por el “peronismo familiar”, gran parte de la burocracia sindical, el peronismo ortodoxo, las fuerzas armadas, etc.) y el económico (creciente necesidad de inversiones; obtención de una imagen de “buena conducta” ante el capital internacional; presiones ejercidas por este último en centros financieros claves, etc.).

Parece entonces que existe cierta repetición de las tendencias que caracterizaron la conducción internacional de Perón durante sus anteriores gobiernos, en cuanto corresponde a la inserción de contestaciones selectivas y sectoriales a la potencia dominante en el marco de un rumbo general que, intentando ser autonomista se reorienta en función de las cambiantes circunstancias internas y externas. A modo de ejemplo, el periodo de Lastiri, que marca el surgimiento del poder del círculo íntimo familiar madrileño y cambios significativos en las modalidades y calidad de implementación de la política exterior, presenta sin embargo algunas medidas contestatarias: la abierta oposición a la doctrina de la seguridad hemisférica de los EE. UU., la puesta en marcha con el apoyo de un sector de la cúpula militar del ejército, y el cobro de impuestos que se aplicó a las regalías de las transnacionales (Caso Parke-Davis). También se registra el inicio de jugadas pragmáticas, que pretenden aprovechar contradicciones internas y externas. Tal el famoso caso de la “ruptura” del bloqueo económico a Cuba, que comienza a implementarse en este periodo y que sirve simultáneamente a objetivos políticos y económicos internos y externos, sin presentar riesgos graves de quebrar los límites permisibles impuestos por los EE. UU. para conductas “desviacionistas” de los estados de la región.

La reforma del TIAR

La salida del lanussismo del gobierno había significado la remoción de mandos que le estaban vinculados y su reemplazo por un conjunto de altos jefes militares que tuvieran actitudes más simpatizantes, o por lo menos no tan antagonizantes con el peronismo. Así, el general Carcagno asumió el Comando en Jefe del Ejército. Este militar, al igual que parte de su Estado Mayor, adoptó políticas flexibles y abiertas en el marco interno (intentos mutuos de vinculación cooperativa entre sectores juveniles del peronismo camporista y el ejército; acercamiento del ejército a la Universidad, etc.) y modificaron drásticamente la orientación tradicionalmente mantenida por las fuerzas armadas con respecto a los problemas de defensa continental frente a la subversión. Este giro se expresará claramente en la reunión de Comandantes

en Jefe de Ejércitos Americanos, que se realizara en Caracas en septiembre de 1973.

En esta oportunidad Argentina apoya la iniciativa peruana de reformar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, "por no satisfacer éste las actuales necesidades de los pueblos de América Latina". Carcagno expresa en esa oportunidad que "cuando existan causas reales de subversión, sólo se conseguirá hacerlas desaparecer actuando sobre ellas en el terreno político, económico y social".⁴³ Reafirmando la posición argentina respecto a la necesidad de vigencia de un total pluralismo ideológico, manifestó que "las fuerzas armadas no deben ser guardias pretorianas de un orden político, económico y social injusto",⁴⁴ denunciando la "agresión económica" como una nueva forma de atentado a la seguridad de las naciones, a través de las actividades de empresas transnacionales.

Si bien la tesis reformista fue derrotada por diez votos contra seis (votaron a favor Argentina, Perú, Ecuador, Colombia, Panamá y Venezuela), la actitud adoptada implica un claro rechazo a los intentos de establecer mecanismos regionales de represión controlados por la potencia hegemónica. Por si las afirmaciones del general Carcagno no hubieran resultado claras, al regresar a la Argentina, el comandante en Jefe del Ejército expresa su insatisfacción con los resultados de la reunión; considera que este tipo de encuentros es inconveniente y que cada país debe ser responsable de su defensa interna y exterior, sin aceptar que una sola nación asuma la defensa exterior de las restantes.⁴⁵

La ruptura del bloqueo económico a Cuba

El 24 de agosto se otorga a favor del gobierno de Cuba una línea de crédito por un monto de 200 millones de dólares, a utilizarse en un plazo de 12 meses, para la compra en Argentina de tractores y maquinaria agrícola, camiones y otros elementos de transporte, material ferroviario, máquinas, motores, equipos y bienes de capital. En la misma fecha, se acuerda entre ambos gobiernos que esta línea de crédito podrá ser renovada por periodos anuales sucesivos, durante cinco años;⁴⁶ así se concretó un crédito de 1 200 millones de dólares, el mayor extendido en esas condiciones por Argentina.

El propósito fundamental de la operación es financiar compras por parte de Cuba de camiones y automotores producidos en la Argentina (tam-

⁴³ "Habló en Caracas el Gral. Carcagno", *La Nación*, 6/9/73.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ "La reunión de Caracas analizada por Carcagno", *La Nación*, 9/9/73.

⁴⁶ *Boletín Informativo*, Ministerio de Relaciones Exteriores, año 3, núm. 8, p. 147, Argentina.

bién se adquirirán varios barcos, durante 1974). Las ventas, que comienzan a concretarse a fines de 1973 y durante los primeros meses de 1974, van a dar lugar a una serie de incidentes entre el gobierno argentino y el norteamericano, al no autorizar este último, al principio, la operación a realizar por filiales argentinas de la General Motors y otras grandes empresas automotrices de EE. UU. Buenos Aires informa a Washington que no permitirá ninguna interferencia externa, estando obligadas las compañías radicadas a cumplir con los intereses del país, o de lo contrario serían expropiadas.⁴⁷

Los entredichos superan el nivel bilateral y el marco gubernamental, ya que surge una reacción adversa por parte del sector sindical de la industria automotriz norteamericana. *Pravda* aplaude la concesión del crédito a Cuba, percibida desde Moscú como un desprendimiento de la tutela de los EE. UU.⁴⁸ La actitud argentina genera cálido apoyo en muchos países latinoamericanos y la propia Cuba lo celebra como un hito importante.⁴⁹ En el seno de la administración norteamericana surge un áspero debate entre varios departamentos (Estado; Comercio, etc.) sobre cuál debe ser la posición a adoptar. Las empresas multinacionales del sector automotriz con subsidiarias en la Argentina ejercen presión sobre Washington; el resultado —que señala las contradicciones existentes en algunos casos entre el sector nacional y el transnacional— es favorable en último término a las empresas multinacionales y a la Argentina. En abril de 1974 el Departamento de Estado autoriza a esas subsidiarias a realizar exportaciones a Cuba. Así, paradójicamente, un acto de crecimiento de los espacios de maniobra “autonomistas”, se realiza con y gracias a la cooperación de las EMN.

¿Cuáles son los factores a tener en cuenta para evaluar esta decisión? ¿Resulta ella un rasgo puro de desafiante autonomía, como lo interpretan algunos, o constituye una prueba de la dependencia del gobierno del capital transnacional, según otros juicios?

Nuevamente la verdad comprende la amalgama de distintos elementos antagónicos, lúcidamente dosificados:

- a) La operación es impulsada por el Ministerio de Economía, cuyo titular posee industrias íntimamente ligadas al sector automotriz.
- b) El Plan de gobierno (Plan Trienal) se propone obtener una gigantesca expansión de las exportaciones, particularmente del sector industrial que necesitaba ampliar y diversificar sus mercados y esto no es fácil, ya que se trata en muchos casos de mercados “cautivos”.

⁴⁷ “A waiver for Cuba”, *Time*, abril 29, 1974.

⁴⁸ “Refiérese *Pravda* a la Argentina”, *La Nación*, 14/8/73.

⁴⁹ “Cuba aceptaría una invitación argentina para la Reunión de Cancilleres Americanos”, *Clarín*, 15/7/74. (Declaraciones de Fidel Castro.)

- c) Cuba necesita contar con otras fuentes de aprovisionamiento industrial, particularmente si éstas son capaces de proveer financiamiento sustancial.
- d) Como resultado de esta operación, en diez meses de 1974 Argentina exporta 600 millones de dólares a Cuba, convirtiéndose en su tercer proveedor mundial.
- e) Las subsidiarias argentinas de las empresas automotrices de matriz norteamericana se veían comprimidas por la estrechez del mercado interno y la conversión en divisas de una parte creciente de sus beneficios. La expansión de las exportaciones significaba una gran ayuda para superar este problema.⁵⁰
- f) Dada la modalidad de interacción vigente entre las superpotencias, y el costo económico de su apoyo a Cuba, a la URSS le convenía alentar la quiebra del bloqueo económico norteamericano sobre la isla y contribuir a incrementar los lazos de ésta con gobiernos de la región que pudieran ser considerados progresistas.
- g) Argentina se presentaba como una posibilidad de nuevas vinculaciones para Moscú, en el Cono Sur, luego de la caída de Allende. Argentina necesitaba diversificar sus ejes externos y Europa del Este constituía —según se comentara posteriormente— una pieza vital en la estrategia del proyecto económico del ministro Gelbard.
- h) Tras el préstamo a Cuba, Argentina recibe un crédito de 600 millones de dólares para la compra de equipo soviético, particularmente hidroenergético, que entonces se esperaba le permitiría duplicar su producción energética en cuatro años.
- i) A través de las ventas de sus subsidiarias argentinas, Ford, General Motors y Chrysler compensan parcialmente una baja de ventas en el mercado norteamericano, que se preveía superior al 15%
- j) El crédito y las ventas a Cuba contribuyen a ubicar a Argentina en una posición de liderato y prestigio en el ámbito latinoamericano; satisface el objetivo económico perseguido; incrementa su espacio de maniobra vis a vis las superpotencias con un costo político mínimo (y sectorial) al igual que acrecienta la imagen y apoyo interno del gobierno.

Continuidad y cambio en la política exterior del periodo

Un rápido repaso a otros hechos del periodo demuestra que se mantuvo una continuidad básica en los objetivos y la orientación de la política externa

⁵⁰ Ikonicoff, M., "Industrialization et Modèle de Développement en Argentina", IEDES, enero 1978, Universidad de París, p. 32.

(exceptuando los cambios ya comentados). Así, Argentina solicita formalmente su ingreso como miembro pleno del movimiento de países no alineados y es aceptado como tal, concurre a la Conferencia de Argel (septiembre 1973) y logra el apoyo de esta agrupación para sus objetivos de recuperar las Islas Malvinas y para su posición sobre el uso de recursos naturales compartidos. Con respecto a las islas, obtiene por unanimidad una resolución del Comité de Descolonización de la ONU por la cual se declara la necesidad de que ambos países aceleren las negociaciones, tras la presentación de una nota argentina acusando a Gran Bretaña de paralizarlas.

En el ámbito subregional prosiguen las negociaciones sobre Apipé con Paraguay; se generan tensiones con el nuevo gobierno chileno en virtud de los asilados políticos de ese país en la embajada argentina y la detención de ciudadanos argentinos, mientras poca es la acción concreta con respecto a Brasil. En un ámbito más general se establecen relaciones con Albania y Vietnam del Norte. Se realiza una exposición industrial de China Popular y altas autoridades de ese país visitan Buenos Aires.

Sin embargo, pese a la continuidad de la política externa, dos rasgos muy importantes van a comenzar a caracterizar este accionar. Un cambio cualitativo, con deterioro de la eficiencia de la actividad desarrollada por la Cancillería, y la rápida generación de fisuras —que con el correr del tiempo (gobierno de Perón) se convertirán en una brecha casi insalvable— entre el Ministerio de Economía (Gelbard) y la Cancillería (Vignes) sobre el control de instrumentos de la política económica externa, particularmente en la promoción y manejo de las exportaciones y sobre otros aspectos concretos de esa política (ej.: proyectos de obras binacionales de aprovechamiento múltiple en la Cuenca del Plata; Grupo Andino, etc.).

En cuanto a la eficiencia, la reubicación en la Cancillería en puestos de responsabilidad de cuadros poco competentes y animados de una visión tradicional, juricista y normativa del manejo de la política internacional restó creatividad y realismo en la formulación o aplicación de varias políticas. En su carácter de organismo operativo, la Cancillería volvería gradualmente a anquilosarse. En la medida en que su jefe fue, tras la muerte de Perón, participando subordinadamente en mayor grado del círculo de poder del lopezreguismo, a la mentalidad burocrática se agregaría la aceptación de una ficción (la “Argentina Potencia”) como sustituto de una realidad aplastante y agobiadora. En ese contexto, la Cancillería funcionaría de manera dual, constituyendo un agente relativamente eficaz de los nuevos papeles que el isabelismo pretendía hacer jugar al país, consolidando su inserción dependiente, y deformando las imágenes internas y externas que surgían de la apreciación realista de un proceso a todas luces negativo.

V. LA POLÍTICA EXTERIOR DE PERÓN (12 DE OCTUBRE DE 1973
A 10. DE JULIO DE 1974)

La actividad interna, que comienza bajo el signo de la esperanza para vastos sectores de las clases medias y las mayorías populares (control directo del proceso por el líder); cierta tranquilidad para la burguesía y las fuerzas armadas (alianza de clases; control de las juventudes radicalizadas y fin del inquietante periodo de la "patria socialista"), va a ir progresivamente desembocando en un notable crecimiento de la violencia como instrumento para dirimir el abierto conflicto entre la cúpula sindical, el peronismo ortodoxo y familiar por una parte y la juventud radicalizada por otra.

La expulsión de la juventud del Movimiento Justicialista (el primero de mayo de 1974); la progresiva marginación del Partido Justicialista y de los órganos legislativos de las decisiones significativas; el gradual lanzamiento de la burocracia sindical a la conquista plena del poder y en consecuencia a un choque, ora frontal, ora encubierto, con el otro competidor poderoso, el "peronismo familiar"; el incremento de la actividad de las Fuerzas Armadas en acciones contra la guerrilla y el emergente enfrentamiento entre Gelbard y López Rega (expresión de las contradicciones existentes entre el proyecto económico de los sectores medios empresarios y el capital monopólico) constituyen algunas de las características más notables del proceso político interno de este periodo.

Confrontado con este programa de gradual deterioro interno, lo logrado en el campo de la política exterior, pese a varios reveses significativos, resulta meritorio, particularmente en términos de la actividad desplegada y de la audacia de algunas jugadas (ej.: paquete de acuerdos con los países de Europa Socialista). El juicio de conjunto estará inevitablemente influido por el presupuesto ideológico del analista (ej.: ¿cómo debe caracterizarse el periodo: fue básicamente dependiente o autonomista?), ya que una rápida revisión de los hechos principales mostrará ejemplos para abonar ambas interpretaciones. En consecuencia, antes de intentar nuestra evaluación, proporcionaremos una rápida reseña de estos hechos. Naturalmente, muchos de ellos se hallan indisolublemente ligados (ej.: aspectos políticos y económicos en las relaciones entre los EE. UU. y América Latina), razón por la cual cierta división temática o regional sólo pretende organizar la información.

La política exterior en el marco del proyecto económico

El proyecto económico pretendía, entre los propósitos ya comentados, orquestar armónicamente varios factores: promover la materialización del

pacto social a través del apoyo al desarrollo del sector medio empresarial, en forma tal que garantizara una política redistributiva satisfactoria para la clase obrera; incrementar la capitalización interna y diversificar las fuentes de financiamiento externo, con capitales que permitieran una mayor libertad de maniobra para Argentina; transformar, expandir y diversificar la base industrial y las exportaciones; reglamentar el comportamiento y acceso de la inversión extranjera y modificar el régimen operativo de los organismos internacionales de crédito.

Ley de inversiones extranjeras

Medidas tendientes a lograr la renacionalización de la economía y el incremento de las exportaciones fueron las primeras adoptadas bajo el gobierno de Cámpora. Se envió al Congreso un proyecto de reforma a las inversiones extranjeras que incluía directivas sobre la radicación de capital y sobre regalías, importación y exportaciones. La ley establecía una clasificación de las empresas nacionales (más del 80% de capital nacional) y mixtas (entre el 51 y el 80%), mientras previamente se consideraban como nacionales a aquellas que poseían un 51% de capital nacional. También se establecían sectores donde no se admitirán inversiones extranjeras (defensa y seguridad; seguros; servicios públicos, etc.). De igual manera se elevaron proyectos sobre la renacionalización de los bancos que habían sido adquiridos durante la gestión de la Revolución Argentina.

Estas acciones provocaron un irritante incidente con los EE. UU. en agosto de 1973, en virtud de un memorándum del encargado de negocios, enviado por la embajada de ese país al Ministro de Hacienda (Economía), en el cual se criticaban aspectos de los proyectos mencionados. La Cancillería tomó parte en el asunto⁵¹ rechazando sus términos y exigiendo una satisfacción, que fue proporcionada. El tema adquirió estado público, generando una ola de apoyo político ante la "grosera intromisión de los EE. UU. en nuestros asuntos internos".

Se deseaba sin embargo tranquilizar a los inversionistas extranjeros tradicionales, alarmados por las medidas adoptadas y por el crecimiento de la crisis política y la violencia. En Londres habían causado "honda preocupación" ciertas decisiones oficiales como la nacionalización de los depósitos bancarios y otras medidas "nacionalistas".⁵² Mientras, en Washington la Secretaría de Comercio adoptaba una actitud prudente,⁵³ afirmando que si

⁵¹ *Boletín Informativo*, Ministerio de Relaciones Exteriores, año 3, núm. 8, p. 149, República Argentina.

⁵² "Los británicos estudian el momento argentino", *La Nación*, 3/9/73.

⁵³ *La Nación*, 12/6/73.

bien eran buenas las perspectivas económicas, ellas dependerían del rumbo que adoptara el gobierno. Se preveía un saneamiento de la economía, pero se consideraba que el mercado argentino sería "el menos accesible a las exportaciones norteamericanas".⁵⁴ El semanario *Business Week* por su parte señaló que el regreso del "ultranacionalista" Perón a la presidencia "trae un rayo de esperanza a los empresarios extranjeros al mantener al país políticamente unido y detener al terrorismo"; la salud del Presidente resultaba otro factor vital "para que pudiera o no establecerse un clima favorable a la inversión extranjera".⁵⁵ Por último, estas preocupaciones no le eran ajenas al sector político; el Secretario de Estado H. Kissinger, recientemente designado, fue citado ante el Comité de RR. EE. del Senado para responder preguntas sobre Perón y el nuevo gobierno argentino, así como también sobre la futura sucesión del general. Por último, el *New York Times* presagiaba una futura dictadura peronista en la Argentina ante la toma del poder por Perón.⁵⁶

Estos factores condicionantes, además de la necesidad de ubicar exportaciones en ese mercado, imponían la adopción de una política que si bien mantuviera vigentes los criterios de resguardo expresados en las leyes, abriera las puertas a las inversiones norteamericanas y europeas. Ello exigía desde el punto de vista económico, arbitrar una conducta de tono moderado frente a los EE. UU. y enfatizar la firme intención que se poseía de llegar a un entendimiento global con la potencia hegemónica. Las expresiones desafiantes quedarían en lo posible minimizadas, reservadas a ciertos foros regionales y a sectores donde se preveía que era dable avanzar con actitudes independientes, con costos soportables.

Promoción de exportaciones y política para los organismos financieros internacionales

Se puso gran énfasis en incrementar las exportaciones tradicionales y no tradicionales. Entre las primeras, ocupó un lugar primordial el problema de las restricciones de la Comunidad Económica Europea (CEE) a las compras de carne (270 000 tns. adquiridas en 1973 y sólo poco más de 65 000 tns. en 1974), para lo cual se realizaron numerosas gestiones ante la CEE, con resultados infructuosos. Se buscó un mercado alternativo en la URSS, pero éste no podía compensar por sí solo esta baja. Japón y otros países fueron sondeados, pero no se lograron resultados significativos. En cuanto a los cereales y ali-

⁵⁴ "Perspectiva económica, según los EE. UU.", *La Nación*, 9/6/73.

⁵⁵ "Inversiones", *La Nación*, 22/7/73.

⁵⁶ "Júzgase en el exterior la situación argentina", *La Nación*, 16/7/73.

mentos en general, Argentina inició una vasta campaña para modificar la política del Comité Consultivo de Excedentes Agrícolas (FAO) y la restructuración del mercado del trigo.

Las exportaciones no tradicionales tuvieron éxito por intermedio de la operación con Cuba, que fue acompañada por misiones a Venezuela para complementación industrial y trueque de productos, y acuerdos con Perú, Panamá, naciones de América Central; Japón, Corea, Libia, Europa Socialista, países del ámbito subregional; China Popular y otros Estados. Estos compromisos sufrieron serios problemas posteriores (1975-76) en cuanto a su cumplimiento, que volvieron estériles a varios de ellos, en función del incremento de los precios del petróleo y los insumos importados y la dislocación del aparato industrial provocada por la caótica situación interna.

Se desarrolló una enérgica política frente a los organismos internacionales, que tuvo resultados positivos. Existía una situación de tirantez entre Argentina y el BID, ya que Argentina sostenía que el Banco le había restringido los créditos. A resultas de las negociaciones, el BID concedió acuerdos por 665 millones de dólares a fines de 1973, destinados a servicios públicos, promoción agraria, industria intermedia y financiamiento de exportaciones. Este crédito fue acompañado por otro de 79 millones de dólares para la construcción de la presa argentino-uruguaya de Salto Grande.

En Nairobi, en ocasión de la Asamblea del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, el ministro argentino planteó que eran escasos los intereses y puntos de vista de los países en desarrollo que se tenían en cuenta para la modificación del sistema monetario internacional, exigiendo una adecuada representación para éstos y un incremento de su poder de negociación. Estas posiciones fueron igualmente sostenidas en otros foros internacionales.⁵⁷

La transformación de la estructura productiva: el papel de los acuerdos con el Este

A nuestro entender, este punto constituye uno de los pivotes del proyecto económico. Se desea por lo tanto intentar una hipótesis explicativa del papel que debiera haber desempeñado, señalando asimismo sus vinculaciones con los intereses de varios actores relevantes internos.

Hasta ese momento el aparato industrial argentino se hallaba relativamente diversificado, pero mal estructurado y balanceado. Existían áreas (ej.: industria de generación eléctrica; pesca; carboquímica) en las cuales estaba todo por hacer. En otras prácticamente apenas se comenzaba, hallán-

⁵⁷ "Gelbard fijó la posición argentina en Nairobi", *La Nación*, 27/9/73.

dose muy por debajo de las necesidades (siderurgia, petroquímica) o controladas en un porcentaje significativo por las transnacionales (petroquímica, farmacéutica). De lo existente, uno de los sectores más dinámicos era el automotriz, dominado por las grandes empresas norteamericanas y europeas. A ellas les estaba relativamente subordinada la industria de partes, a cargo de empresas medianas de capital nacional.

Ante esta situación consideramos que se intenta una estrategia distinta para modificar la estructura industrial. Los grupos tradicionales trataban de obtener el control (nacionalizaciones, etc.) de los sectores de base y de aquellos más dinámicos. Sin embargo, esta línea de acción debía enfrentar la seria posibilidad de una paralización o detenimiento de estos sectores en las primeras etapas, debido a los propios obstáculos estructurales y a la muy posible acción obstaculizante de aquéllos cuyos intereses fueron comprometidos. Además, se causaría un serio perjuicio a los sectores industriales a ellos vinculados de capital nacional (ej.: partes automotrices). Por último, era de prever una distorsión temporal del aparato productivo, que debería ser sobrellevada en circunstancias políticas y económicas difíciles.

Por ello la línea de ataque fue pensada a muy largo plazo, merced a una estrategia basada en la creación de sectores industriales claves y dinámicos, aún no existentes, que estuvieran bajo el control nacional. Para ello se requería contar con fuentes de equipamiento, inversiones y tecnología más independientes de EE. UU., Europa Atlántica y las transnacionales, que ofrecieran mejores posibilidades de negociación y un potencial mayor de adecuación a los intereses autonomistas nacionales. Allí surge la gigantesca operación de vinculación con la URSS y Europa Oriental.

Entre mayo de 1973 y octubre de 1974 Argentina firmó diez convenios y diversos acuerdos con Polonia; siete con Checoslovaquia; igual número con la URSS; once con Hungría; catorce con Rumania; seis con Alemania Oriental; dos con Bulgaria y cuatro con Yugoslavia.⁵⁸ Estos documentos cubrían la cooperación económico-comercial y científico-técnica en los campos de la industria siderúrgica y petrolera; gasífera; producción de máquinas-herramientas; industria frigorífica y liviana; petro y carboquímica; infraestructura ferroviaria; construcciones navales; productos farmacéuticos y medicinales; infraestructura portuaria; celulosa; papel e industrias forestales.⁵⁹ La cooperación incluía acuerdos de importación y exportación; establecimiento de plantas e industrias mixtas; intercambios de patentes y *know-how*, licencias e información y desarrollo tecnológico conjunto.

⁵⁸ Green, Raúl, "Documentación; los instrumentos de la apertura a los países de economía centralmente planificada", *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Ceinar, año 1, núm. 3, septiembre-diciembre 1975, Buenos Aires, pp. 93 ss.

⁵⁹ *Ibidem*.

La importancia cuantitativa y cualitativa de esta operación en el terreno político, económico y científico-tecnológico es fácil de percibir. De haber tenido éxito, Argentina hubiera dispuesto, en el plazo de una década o más, una estructura industrial y de aprovechamiento de recursos naturales, distinta de la actual. En ella nuevos sectores básicos y claves hubieran estado controlados en alto grado por el Estado. Apoyándose en ellos, hubiera sido quizás factible intentar obtener el control de los sectores dominados por las transnacionales. A su vez, se hubiera expandido el sector del empresariado nacional asociado a operaciones con los países del Este, incrementándose teóricamente la viabilidad del modelo reformista y el poder relativo de los sectores medios en el espectro político y económico. En conjunto el país hubiera incrementado su espacio de maniobra y autonomía relativa frente a los EE. UU. Por otra parte, debe reconocerse que la preparación de estos proyectos fue, en gran medida, improvisada. Su puesta en marcha requería una planificación y coordinación del aparato económico con la cual no se contaba todavía.

Hasta aquí las expectativas y esperanzas. Para concretarse, ellas demandaban un plazo mínimo muy largo, en atención al poder de los intereses externos e internos que en alianza tratarían con éxito de neutralizar el proyecto. Tras la muerte de Perón, rápidamente los acuerdos se congelan, mediante dilaciones y obstáculos de todo tipo, que en la práctica logran dejar la mayor parte de ellos convertidos en letra muerta.

La política en el ámbito regional: EE. UU. y América Latina

Proclamando el respeto a los principios del pluralismo ideológico, la integración, la unidad latinoamericana y su adhesión a la política de la "Tercera Posición" como un instrumento adecuado para un accionar internacional independiente, Argentina lleva a cabo una política regional que se diferencia significativamente de la puesta en marcha en el periodo de Cámpora. La posición adoptada frente a los EE. UU.; el papel asignado por los organismos regionales y en menor grado, la evolución de las relaciones bilaterales con las restantes naciones del continente constituyen las áreas donde se expresan estas diferencias.

Si se considera a la región en su conjunto, este periodo se caracteriza por la exigencia de los países latinoamericanos de obtener una mayor y más importante participación a nivel mundial; la existencia de múltiples intentos de cambio y reforma de las organizaciones interamericanas tradicionales y la creación de nuevas modalidades de asociación cooperativas. Surge una mayor conciencia sobre los intereses comunes que unen a Latinoamérica frente a los EE. UU., particularmente en el campo económico y tecnoló-

gico, intentando liberarse de cargas exógenamente impuestas (ej.: la marginación de Cuba), se abren por último nuevas expectativas ante el posible giro de la diplomacia norteamericana bajo Kissinger.

La idea que promueve Argentina, junto a otros países, es la del "continente asociado" en defensa de sus intereses, como un interlocutor válido frente a Norteamérica y a otros actores nacionales y transnacionales. Para ello se propulsa la obtención de un consenso lo más amplio posible sobre estos temas. A Argentina le corresponde ser el expositor que represente a América Latina en su diálogo con la superpotencia en los asuntos correspondientes a la estructura del comercio internacional y sistema monetario en Tlatelolco (febrero 1974) y Washington (abril del mismo año). En esta última conferencia también le cabe exponer sobre el panorama general de las relaciones interamericanas, donde el tema central será la necesidad de terminar con el aislamiento de Cuba, la revisión de las medidas aplicadas contra ella y la conveniencia de integrarla nuevamente al sistema panamericano.

En ambas oportunidades los criterios que se exponen a Norteamérica son relativamente severos, apreciando que "de seguir las tendencias descritas (en cuanto a la conducta de EE. UU. en diversos temas económicos) no será posible prosperar un diálogo de cooperación en las condiciones a que se refiere en Tlatelolco el Secretario de Estado Kissinger".⁶⁰

Si Argentina obtiene este rol de vocero es gracias a lo actuado hasta ese momento en el ámbito regional. Empero, algunas sutiles diferencias comienzan a percibirse. El papel de portavoz latinoamericano del Canciller Vignes más una relación personal con Kissinger (sobre cuyo grado real de intimidad existen fundados motivos para dudar) le permite un contacto bilateral más flexible y directo. Las reuniones bilaterales entre ambos y los viajes del canciller argentino a los EE. UU. se irán multiplicando, particularmente durante el gobierno de Isabel Martínez.

Lo que se desea destacar es el progresivo cambio cualitativo del papel desempeñado. Se tratará en el futuro de actuar como intermediario en el caso del reintegro de Cuba al sistema (invitación argentina al canciller cubano para asistir a la tercera ronda latinoamericana del "diálogo" con Kissinger, que debía realizarse en Buenos Aires, en marzo de 1975) y aprovechar estas situaciones para obtener una mejor disposición de los EE. UU. con respecto a Argentina.⁶¹ En el contexto regional se pasa de crítico inflexible

⁶⁰ "Documentos de Política Exterior", noviembre 1, 1974, Ministerio de Relaciones Exteriores, Argentina, p. 54.

⁶¹ Kissinger expresa en Washington, en enero de 1974, "que no puede haber progreso hacia el desarrollo de una nueva relación hemisférica sin la directa contribución de Argentina, y que si bien ha tenido sus altibajos, se le considera como un punto central de la política exterior latinoamericana", *La Nación*, 5/1/74.

de organismos que se consideran obsoletos (OEA) a un cada vez más moderado reformador de los mismos. La elección de Orfila, un empresario radicado en los EE. UU., como embajador en Washington completa este cuadro. Sobre la intencionalidad autonomista en las relaciones con la potencia dominante van predominando durante los últimos meses de gobierno de Perón mayores concesiones a los intereses económicos.⁶²

La política en el ámbito subregional: la búsqueda de una distribución de poder balanceada entre Argentina y Brasil

La competencia por el balance de poder subregional (en muchas ocasiones, entendido como la obtención de cierto predominio) constituye una tendencia histórica de las relaciones entre Argentina y Brasil.⁶³ Geopolíticamente, se expresa a través de avances y retrocesos de la influencia socio-política, económica y cultural de estos dos países sobre las zonas fronterizas del otro, al igual que en la capacidad de vincularse favorablemente con Paraguay, Bolivia y Uruguay, neutralizando en lo posible la gravitación que el restante actor mayor pueda tener sobre ellos.

Durante el siglo xx el mantenimiento del balance de poder —o la búsqueda de su quiebra, según fuera el caso— exigió de Argentina y Brasil la articulación de estrechas y positivas vinculaciones económicas, políticas, culturales y militares con Paraguay, Bolivia y Uruguay, naciones que por su ubicación geográfica constituyeron uno de los espacios donde se dirimieron hasta el presente estas tensiones. Vinculados económicamente Bolivia y Paraguay a los puertos argentinos por el sistema de los ríos Paraguay y Paraná y por líneas férreas y caminos; estrechamente relacionadas las economías argentina y uruguaya, Brasil intentó compensar estos ejes de atracción norte-sur que desembocaban en Buenos Aires, mediante la materialización de ejes este-oeste, que conectaran a Bolivia, Paraguay y Uruguay con los puertos y centros de desarrollo del Atlántico brasileño, desviando de esta forma los tráfico comerciales que confluían en Buenos Aires.

La revolución militar brasileña de 1964 será finalmente la que pueda desarrollar en forma orgánica estos ejes, mediante sistemas combinados de ferrocarril y caminos, mientras utiliza parte de su potencial económico para

⁶² En marzo de 1974 un consorcio de cuatro bancos norteamericanos y europeos otorgan un préstamo a Argentina de 100 millones de dólares.

⁶³ Para el tratamiento de este tema, ver, entre otros: Golbery Do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil*, Librería José Olympo Editora, Río de Janeiro, 1967 y Moneta C., "La política exterior del Brasil" en: *De la dependencia a la liberación; la política exterior de América Latina*, Puig y otros, Ediciones La Bastilla, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1973.

crear una red de vinculaciones políticas, culturales y económicas con los países fronterizos menores, con el propósito de adscribirlos a su área de influencia.

La Cuenca del Plata

Bajo esta óptica se percibe la tremenda importancia política y económica que puede adquirir un acuerdo entre los países de la región para el desarrollo armónico y equilibrado de los inmensos recursos naturales que comprende una cuenca hídrica compartida, limitada por el sistema de los ríos Paraná, Paraguay, Uruguay y Río de la Plata: la denominada "Cuenca del Plata".

Esta cuenca abarca una superficie de 3 200 000 Km² y comprende un potencial de generación hidroeléctrica de cincuenta millones de kw; vastos recursos agropecuarios, petróleo, hierro, plomo y zinc, además de abarcar las zonas donde se concentra el más alto grado de desarrollo industrial y potencial económico de Argentina y Brasil; todo el territorio paraguayo; y cuarto del de Bolivia y dos tercios de Uruguay. En 1967 comienzan a efectuarse reuniones de Cancilleres de los países de la Cuenca, que conduce en 1969 a la firma de un Tratado por el cual los cinco países se comprometen a unificar sus esfuerzos en pos del desarrollo de la región.

Institucionalizados ya a través del Tratado, y otros instrumentos, los mecanismos de decisión, consulta y asesoramiento necesarios, los países miembros se hallaban en condiciones de iniciar un vasto programa de obras de carácter multinacional, particularmente en el campo de los aprovechamientos hídricos múltiples.

No obstante, la Cuenca del Plata se convirtió esencialmente en la nueva arena donde se expresaban las tensiones geopolíticas argentino-brasileñas. Una década de formal actividad, ya transcurrida, demuestra fehacientemente la importancia del factor político. Inmovilismo, acciones dilatorias y estudios relativos al aprovechamiento hídrico en la zona del mayor potencial —el Alto Paraná— repetidos *ad infinitum*, sin posibilidades de materializarse, señalan los epicentros del conflicto.

Bloqueando la intencionalidad cooperativa del Tratado subsisten los recelos mutuos. Brasil requiere objetivamente la generación de enormes cantidades de energía para mantener su rápido proceso de crecimiento. Carente hasta entonces de suficientes fuentes de petróleo, la utilización de su enorme potencial hidroeléctrico constituye la solución adecuada. No obstante, las modalidades de aprovechamiento del recurso que comenzaron a planificarse y luego a ponerse en práctica (ubicación, tipo y régimen de las presas; países participantes, etc.), al igual que las reglas de juego jurídicas y técni-

cas sobre información, consulta, optimización del recurso para su aprovechamiento por varios países, etc., señalaron la clara ausencia de un espíritu cooperativo y de buena voluntad.

Argentina teme —con fundados motivos— que los proyectos brasileño-paraguayos (Presa de Itaipú) van a contribuir no sólo a modificar los niveles de desarrollo relativos en la subregión sino también seriamente —de no cumplirse ciertas especificaciones técnicas— a impedir la materialización de sus propios proyectos hidroeléctricos en el Alto Paraná (Presa Argentino-Paraguaya de Corpus). Con respecto al primer factor (que forma parte de los “costos” posibles en el juego geopolítico) se propone la optimización racional del uso del recurso mediante un sistema de presas. Ello permitiría obtener un mejor aprovechamiento y mayores beneficios para todos los actores participantes, a la par que crear un sistema de mutuos “reaseguros políticos”, ya que al tratarse de un sistema de obras en interacción, cualquier modificación en una de ellas afectaría a las demás. Se trata de evitar que los competidores participen en un juego de “suma igual a cero”, con niveles crecientes de conflicto.

Por su parte, Brasilia sospecha que el deseo de Buenos Aires de vincular las obras y la insistencia argentina en obtener garantías jurídicas y técnicas sobre los factores que pueden condicionar la viabilidad de las obras que desee ejecutar aguas abajo, son artificios utilizados para demorar o detener la concreción de las presas que Brasil necesita urgentemente. Por otra parte, considera riesgoso que otra nación —hasta entonces su competidora— participe en la adopción de decisiones sobre la operación de una de sus principales fuentes de suministro de energía.

Es en este contexto donde debe ser analizada la estrategia llevada a cabo por Perón. Su primer objetivo fue el de recomponer el cuadro de fuerzas subregional, dotando a la Argentina de suficientes recursos políticos como para poder entablar una negociación con Brasil sobre bases más equilibradas.

Sin poder abordar detenidamente el tema, se puede afirmar que esta estrategia tuvo éxito. Se dedicó un enorme esfuerzo a eliminar las fuentes de tensión existentes con Paraguay, Uruguay y Bolivia. Gracias a una combinación de diplomacia personal y flexibilidad frente a las exigencias paraguayas, Perón logra que se firme el Tratado de Yaciretá-Apipé (diciembre de 1973), y el estudio de factibilidad de la obra de Corpus, despejando en medida importante algunos de los obstáculos principales que coartaban la acción argentina frente a Brasil en la Cuenca del Plata. Con Asunción se firmarán y pondrán en práctica varios convenios de asistencia técnica y financiamiento para industrias, obras de vinculación, telecomunicaciones y transporte; provisión de alimentos y petróleo, etc.

Con Bolivia, tras un periodo tenso al final del gobierno militar, se articu-

laron vínculos positivos bajo el gobierno de Cámpora, que continúan bajo Perón. Una planta de montaje de tractores agrícolas y una industria de pesticidas habían sido acordadas bajo Cámpora y Lastiri. Argentina tenía sumo interés en obtener una gran provisión de gas boliviano y acordar la modalidad de explotación del importante yacimiento de hierro del Mutun. Empero, las negociaciones realizadas a nivel presidencial en ocasión de la visita de Banzer a Buenos Aires (noviembre de 1973) fracasan, básicamente por la presión que significa una oferta brasileña más tentadora.

Con Uruguay las medidas de cooperación materializadas son enormes y comprenden desde frentes comunes en defensa de sus exportaciones básicas hasta acuerdos preferenciales para las exportaciones uruguayas, préstamos e inversiones. Políticamente, la firma del Tratado del Río de la Plata, que pone fin a los problemas de límites en dicho río, constituye una pieza fundamental de acercamiento. Los presidentes de los tres países viajan a Buenos Aires y Perón lo hace a Paraguay y Uruguay. En vísperas de la muerte del presidente argentino, el país ha logrado incrementar su potencial político y económico de tal manera que la situación se halla madura para un entendimiento de carácter global con Brasil, cuyo centro residiría en eliminar los conflictos pendientes en la Cuenca del Plata. La actitud moderada de Perón en la VI Conferencia de Cancilleres de esa organización y las declaraciones de autoridades de ambos países demuestran que se hallaba próxima una reunión de presidentes para discutir esas cuestiones. La desaparición del líder argentino suspende esta aproximación y Brasil guardará una actitud de expectativa, para observar el desarrollo del nuevo gobierno.

También con Chile se gestaron proyectos de interconexión eléctrica, explotación coordinada de yacimientos de gas y cobre y vinculación fronteriza, mientras el acercamiento y apoyo a la gestión de la revolución militar peruana y a las propuestas de ésta en el orden regional recibían generalmente el respaldo argentino.

Los acuerdos económicos regionales

Argentina realizó numerosas declaraciones y sondeos políticos para determinar las formas más convenientes para su incorporación al Pacto Andino. Si bien políticamente sus integrantes veían esta aproximación con simpatía, varios de los miembros del Pacto (Colombia, Venezuela) o sectores que en él participaban (ej.: Fedecámaras de Venezuela) expresaron las desventajas de una asociación directa, dada la diferencia de potenciales y de estadios de desarrollo, prefiriendo se buscaran "formas de colaboración sectorial".

En cuanto a la ALALC, que se hallaba estancada, Argentina preveía una profunda reestructuración de la misma, de manera tal que pudiera albergar armónicamente a los distintos procesos de integración subregional en marcha, tal vez en carácter de un organismo coordinador de esos procesos, manteniendo la meta del Mercado Común Latinoamericano.

La acción en otros órdenes

En el marco del Tercer Mundo los países árabes concentraron el mayor esfuerzo, seguido por el efectuado con países de África Negra. A los contactos realizados por Perón durante el gobierno de Cámpora para obtener radicación de capitales que debían canalizarse en un banco argentino-árabe, proyecto que no tuvo éxito, se agregarán varias misiones y gestiones diplomáticas durante los gobiernos de Perón e Isabel que generaron muchas expectativas sin producir resultados significativos, excepto por un acuerdo de venta de trigo y maíz a Argelia. Sólo la misión a Libia, orquestada con la participación central de López Rega, Ministro de Bienestar Social, traerá aparejados resultados en principio espectaculares, que posteriormente descubrieron un *affaire* multimillonario protagonizado por dicho ministro.

La defensa del espacio territorial continuó tenazmente en el caso de las Malvinas, mediante presiones de Argentina para lograr que se restablecieran las negociaciones con Inglaterra, según resolución del Comité de Descolonización de la ONU, lo cual finalmente se logra a fines de 1973. Con respecto a la Antártida, un viaje del Presidente Lastiri en agosto al Sector Argentino había provocado una protesta chilena. La actividad en este campo vuelve a canalizarse hacia una acción conjunta con Chile, opuesta a una explotación de los recursos naturales de ese continente.

En materia de desarme las posiciones básicas (participación de todos los países; medidas negociadas mundialmente) se mantienen, pero en política nuclear se produce un hecho significativo. En mayo de 1974 Argentina firma con la India un acuerdo para la utilización de la energía atómica con fines pacíficos que establece el intercambio de informaciones y experiencias sobre esta materia, pudiendo desarrollar proyectos científicos conjuntos. Por haber hecho explotar la India un artefacto atómico, este acuerdo con el país más avanzado tecnológicamente de América Latina en utilización de la energía nuclear dio lugar a muchas hipótesis, entre las cuales, naturalmente, se esgrimía la idea de una cooperación para la eventual fabricación de bombas atómicas, posibilidad que no dejó de alarmar a algunos sectores brasileños.

Conclusiones sobre el periodo

Analizando el conjunto de la política exterior del periodo, puede decirse que todavía mantiene —si bien con severas retracciones— lo fundamental de su orientación autonomista de acuerdo a los límites naturales del citado modelo. Sin embargo, las relaciones con los EE. UU. se van modificando; se liman las aristas irritantes, intentándose una aproximación no conflictiva, que permita paulatinamente congraciarse con la superpotencia. No debe olvidarse empero que simultáneamente con este bajar la guardia se está intentando articular un eje compensatorio con Europa Oriental, importante en cuanto hace a un futuro desarrollo más autonomista. Ello iba a requerir tiempo. Ejecutar una política de “bajo perfil”, apaciguadora frente a los EE. UU., y los sectores internos que veían con angustia esta “sovietización”, resulta coherente con la nueva orientación general vigente, sumamente moderada.

Se necesitaba con urgencia abrir mercados en EE. UU. y obtener inversiones, ante la falta de las principales fuentes financieras sustitutivas con las cuales originariamente se había pensado contar. A ello deben sumarse los intereses de los sectores vinculados al capital monopólico externo, que ejercieron presiones para moderar la línea política hacia los Estados Unidos y el deterioro del proceso económico, que comienza a sentirse durante los últimos meses del gobierno de Perón, si bien las autoridades tratan de ocultar o minimizar el problema (no aplicación del Plan Trienal; oposición del sector de grandes productores agropecuarios; inflación; escasez de insumos; baja productividad, etc.).

Para su correcta materialización el proyecto político requería, junto a otros factores, el apoyo de una voluntad política nacional coherente y sólida y la existencia de un entorno externo favorable. Estos vitales factores también se van disgregando, ante el crecimiento del conflicto social y los crecientes obstáculos que presenta el régimen internacional y el marco sub-regional.

El fracaso de algunas políticas sectoriales (ej.: proyectos con los países árabes), se debe a una combinación de factores: a) la preeminencia en la Cancillería y en varios de los niveles de decisión del gobierno de individuos aptos para la negociación, pero desprovistos de los conocimientos necesarios sobre aspectos técnicos, políticos, económicos y sociales del problema a encarar; b) improvisación en algunos estamentos del poder (ej.: “círculo familiar”); c) falsa equivalencia entre verbalismo y accionar concreto que caracterizó a la actividad de altos funcionarios del gobierno; d) el impacto de la deteriorada situación interna sobre la viabilidad y credibilidad de las propuestas de política exterior. Estos últimos factores

resultan particularmente importantes, ya que funcionan como elementos de bloqueo a toda acción coherente bajo el gobierno de Isabel Martínez.

En general el gobierno contó con apoyo para la mayor parte de sus actos de política exterior, por parte de los partidos políticos de la oposición (el único significativo era la Unión Cívica Radical) y de los integrantes del Frente Justicialista de Liberación. De igual manera el sector sindical⁶⁴ y el Congreso le fueron en general adictos. Los sucesos de Chile provocaron un abrumador repudio, en el cual participaron todas las fuerzas políticas y se respaldó la posición pragmática del gobierno de continuar las relaciones con el nuevo régimen militar, salvo por algunos sectores de la izquierda, que mantenían posiciones de principio.

Otros temas sí provocaron mayor oposición: el manejo operativo de los problemas de la Cuenca del Plata y las relaciones con los países limítrofes merecieron documentos de los partidos políticos y debates de las Cámaras. La inclusión de Argentina como miembro pleno de los No Alineados provocó ácidos comentarios en la prensa liberal⁶⁵ que se oponía al ingreso del país en esta agrupación, al igual que no veía con agrado el acercamiento a Europa socialista.⁶⁶ No obstante, estas discusiones y críticas no impidieron al gobierno imponer la línea política que consideró adecuada en cada caso.

VI. EPÍLOGO: EL PERIODO DE ISABEL MARTÍNEZ (10. DE JULIO DE 1974 A 23 DE ABRIL DE 1976)

Resulta difícil para cualquier argentino trazar un bosquejo coherente y objetivo de lo ocurrido durante los tres últimos años en la Argentina, ya que en el plano personal muchos factores entran en juego en una situación de conmoción total como ésta y en el campo del análisis la información obtenible es fragmentaria, confusa y dispersa. Por ello preferimos ofrecer una visión de conjunto, presentando sólo aquellas pautas y tendencias que consideramos esenciales y lo suficientemente seguras, en razón de su persistencia y pruebas que las fundamentan, como para organizar un primer esbozo del periodo.

Quizás, si quisiéramos crear un eslogan que buscara ofrecer algunos rasgos que caractericen estos años, nos referiríamos, recordando la tristemente célebre "Tres A" (Alianza Anticomunista Argentina) a las "Tres D": *Desvirtuación* de un ideario y un programa por el cual una parte sustantiva

⁶⁴ Ver a modo de ejemplo, el discurso de José Rucci: "Nuestro compromiso es con el pueblo y con Perón", en la parte de política exterior.

⁶⁵ Ver los artículos de los diarios *La Nación* y *La Prensa*, sobre el tema.

⁶⁶ *Ibidem*.

de los argentinos lucharon muchos años; *Desgobierno* (entendido como la incapacidad para el ejercicio de esa actividad por parte del Poder Ejecutivo) y *Deterioro*, en crecimiento exponencial, del sistema político, económico, ideológico y social.

A partir de la muerte de Perón el proceso de descomposición socio-política y económica avanza rápidamente. El personalismo lopezreguista controla con gran velocidad los puntos claves del gobierno, ejerciendo una indiscutible influencia sobre las decisiones presidenciales. Logra desplazar en poco tiempo a las figuras del peronismo histórico y de los partidos aliados que aún conservaban puestos importantes. El pasaje a una lucha abierta y frontal, en gran escala, entre los grupos guerrilleros y los comandos parapoliciales de la ultraderecha; la participación directa y masiva de las fuerzas armadas en el combate antiguerillero; el intento de una centralización del poder político en el lopezreguismo y los conflictos generalizados dentro del peronismo, junto a un agudo proceso de crisis económica son algunos de los rasgos fundamentales de estos veintitún meses.

Entre ellos deben destacarse el pleno lanzamiento de la burocracia sindical a la conquista del poder político —o por lo menos, a la pérdida mínima de posiciones frente al arrollador avance del “peronismo familiar” y los conflictos “gobiernos provinciales vs. poder central”; “sector sindical vs. gobiernos provisionales”; “Poder Legislativo vs. Poder Ejecutivo”, que son sólo algunas de las antinomias que se presentan.

En el plano económico Gelbard es desplazado en octubre de 1974 y su sustituto es Gómez Morales. Pese al diagnóstico de la crisis en su sector (Pacto Social rebasado; desequilibrio creciente de la balanza de pagos y comercial; mercado negro; insuficiente oferta de bienes; mal manejo del sector estatal; especulación financiera y empresaria y caída de la productividad)⁶⁷ y a la elaboración de un “Plan de Emergencia” (Liberalización de precios; subordinación del aumento de salarios a la productividad; captación de inversiones extranjeras y créditos internacionales; etc.)⁶⁸ dicho plan nunca pudo ser puesto en práctica por falta de apoyo político y ausencia de las correspondientes decisiones por parte del gobierno.

En junio de 1975 es nombrado ministro de economía Celestino Rodrigo, ingeniero, Gran Maestro de la “Orden de los Caballeros Americanos del Fuego”, a la cual pertenecía López Rega. Rodrigo intenta poner en práctica una política de “shock”, consistente en una devaluación de 160%, aumento de tarifas (gasolina: 176%, electricidad: 75%, etcétera); suspensión de toda política de redistribución de ingresos; techo mínimo e inamovi-

⁶⁷ Declaraciones de Gómez Morales en el programa televisivo “Tiempo Nuevo”, abril de 1975; *cit.*, por Concatti, R., “¿Fin de la economía...?”, *Op. cit.*, p. 111.

⁶⁸ *Ibidem.*

ble para aumento de salarios; incremento sustancial de las tasas de interés; recurso al endeudamiento externo masivo para financiar todos los déficits.

Estas medidas desencadenan una gigantesca conmoción social. Los líderes sindicales de cúpula deben liderar el proceso o quedar rebasados por sus bases; se trata para ellos de una cuestión de sobrevivencia. En otro orden, ¿qué significa esta nueva política económica? El equipo de colaboradores elegido,⁶⁹ que reúne a figuras vinculadas al capital monopólico externo y nacional, junto a los efectos⁷⁰ —traslación brutal de ingresos al sector agroexportador y a las empresas transnacionales; devaluación, que permite la compra de empresas nacionales muy baratas por el capital internacional; reforma fiscal y ley de inversiones, cuyo fin era la “integración y concentración” industrial, accesible a las transnacionales; incremento de la desocupación; desabastecimiento; crecimiento vertiginoso de la deuda externa; inflación incontrolable; fuga masiva de capitales— ofrecen un completo panorama de la reversión del proceso que se produce en este periodo.

Si se ha comentado el proceso económico es porque su conocimiento aporta elementos para la comprensión de la política exterior del periodo, que resultará funcional a este cambio de modelo. En el gobierno se mantendrá a ultranza un verbalismo y formalismo demagógico de corte nacionalista, despojado de contenido y contradictorio con otras medidas adoptadas. Tal el caso, por ejemplo, de la “nacionalización” de las gasolineras que pertenecían a la *Shell* y *Esso* (se proclamó su nacionalización, pero nunca se concretó), que contrasta con un discurso en junio de la Presidenta Martínez, en el cual anuncia que las empresas transnacionales han resuelto, en acuerdo con el gobierno, postergar por un tiempo el envío de sus regalías al exterior para contribuir a solucionar los problemas de balanza de pagos, a la par que prometen promover la concesión de créditos en sus países, para Argentina. En esta ocasión, la Presidenta afirma que “el país entero debe congratularse por esta convivencia fructífera con los intereses multinacionales”.

La percepción en el exterior de la crisis política y económica es clara. El *New York Times* anuncia en ese mes de junio “Apuesta perdida en la Argentina”, evaluando que el país se halla en bancarota.⁷¹ Y no se trata de una crisis temporal; tras la renuncia de Rodrigo en julio del setenta y cinco, el país seguirá sumergido en el caos bajo las orientaciones mesiánicas de Isabel Martínez, López Rega y su círculo, profundizándose la violencia y la crisis social y política hasta el golpe de marzo de 1976, mientras

⁶⁹ Concatti, R., *Op. cit.*, p. 119.

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ Artículo del *New York Times* del 10/7/75, *cit.*, por Concatti, R., “¿Fin de la ...?” *Op. cit.*, p. 133.

la economía se torna inmanejable en virtud del contexto y los sucesivos ministros designados mantienen el inmovilismo, no pueden concretar sus planes o carecen de capacidad para ello.

En este marco no es de extrañar que una de las tareas fundamentales asignadas a la diplomacia sea la de crear el ámbito favorable para obtener los cada vez más urgentes y repetidos créditos internacionales y bilaterales públicos y privados, a la par de gestionar utópicas inversiones.

Estados Unidos y los círculos financieros internacionales serán principales candidatos para ello, en forma directa o indirecta. Por consiguiente, la política exterior experimentará un cambio profundo en cuanto corresponde a la posición de adoptar frente a la potencia hegemónica, mientras los componentes ideológicos que comienzan a privar en el gobierno contribuirán a modificar junto a otros factores, especialmente los económicos, las proximidades y alejamientos existentes en las relaciones bilaterales del ámbito regional.

Así se acentúan y alcanzan plena vigencia las tendencias que con respecto a los EE. UU. se habían señalado en mucho menor grado, durante el gobierno de Perón. Las declaraciones iniciales se mantienen. La propaganda oral en los foros internacionales continúa; los cambios se producen en las conductas. La última jugada del jamás practicado "Nuevo Diálogo" entre Norteamérica y América Latina debía darse en la tercera reunión de Cancilleres, a celebrarse en Buenos Aires, en el primer semestre de 1975. Allí Argentina esperaba obtener la formal aprobación de EE. UU. para el reingreso de Cuba al sistema, lo cual hubiera significado un incremento de su prestigio en el ámbito latinoamericano y un papel de mediador gratificante frente a Washington. Pero este proyecto fracasa estrepitosamente ante un creciente desinterés norteamericano y cubano que se traduce en la suspensión del encuentro en Buenos Aires (su posterior realización será en Quito).

El cambio del embajador argentino de su destino en Washington al puesto de Secretario General de la OEA es otro de los triunfos solamente formales. Argentina empujó todos sus recursos diplomáticos para imponer a un argentino como Secretario de la Organización Panamericana, antagonizando inclusive al Canciller paraguayo, uno de los candidatos, e irritando a Brasil, que no deseaba ver en ese puesto a un argentino. La elección de la OEA como campo de acción principal en momentos en que el país tenía una muy buena oportunidad de integrar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, posición vital para una nación que está batallando por la devolución de territorios ilegítimamente ocupados (las Malvinas), señala la importancia que asumió para el gobierno el desempeñar un rol de intermediario entre los EE. UU. y aquellos países que adoptaron posicio-

nes reformistas avanzadas con respecto a la reestructuración de la OEA.

En síntesis, Argentina pasa en menos de un año de crítico inflexible de la OEA a ser su sostenedor, mientras pierde la oportunidad, tras haber obtenido el pleno apoyo a su causa en los foros internacionales, de presionar a fondo a Inglaterra desde el más alto órgano de la ONU.

En el marco regional y subregional también se producen cambios. El apoyo a Cuba continuará, pero no por un tiempo muy prolongado, adoptándose gradualmente un tono menor en las relaciones bilaterales. Con Perú y con México, países con los cuales habían existido mutuo y caluroso apoyo, también se enfrían significativamente las relaciones, mientras Argentina inicia una tenaz campaña de acercamiento a los regímenes uruguayo y chileno, en un nivel que supera ampliamente, por su tono y contenido, las necesidades de mantener vínculos con vecinos que son vitales para Argentina. A modo de ejemplo, Pinochet fue condecorado por el Ministro de Defensa y el Comandante General del Ejército argentino⁷² y en las Naciones Unidas Argentina fue uno de los nueve países (de los otros, siete eran regímenes militares y dictaduras) que votó contra una resolución que reclamaba la liberación de los presos políticos y expresaba repudio a la violación de los derechos humanos en Chile, requiriendo que una Comisión *ad hoc* del Organismo investigara las torturas.⁷³ A ello habría que agregar, entre muchos otros posibles ejemplos, la persecución indiscriminada de refugiados chilenos y uruguayos en la Argentina y la actitud pasiva adoptada ante el asesinato del excomandante en jefe del Ejército de Chile, general Carlos Prats, muy presumiblemente realizada por elementos de la policía secreta de Pinochet.

La visita del Presidente Echeverría a Buenos Aires —un claro y digno gesto de apoyo al gobierno de Isabel Martínez, cuando ésta recién se había hecho cargo— no fue reciprocado. Tampoco asistió la Presidenta a la celebración del sesquicentenario de Ayacucho, convocada por el gobierno de Perú y las gestiones que se habían llevado a cabo exitosamente para lograr un gran intercambio económico con Venezuela y mutuo apoyo político con ese país y Panamá, quedan igualmente diluidas. En una palabra, alejamiento de gobiernos democráticos, defensores de causas nacionales y latinoamericanas y acercamiento a los regímenes totalitarios.

No fueron mucho mejor las cosas en la Cuenca del Plata. Tras los logros obtenidos desde 1973 hasta entonces, los múltiples contactos formales e informales propiciados con Brasil a nivel bilateral y multilateral para solucionar el diferendo no lograron avances concretos (durante gran parte del

⁷² "Importante condecoración argentina para Pinochet", *El Cronista Comercial*, 24/10/74.

⁷³ *Ibidem*.

periodo inclusive Brasil endureció significativamente su actitud si se la compara con la orientación negociadora adoptada en la época previa a la muerte de Perón). Con Paraguay y Bolivia, las relaciones presentaron alzas y bajas. En definitiva, Buenos Aires pierde posiciones frente a Brasilia, que aprovecha el progresivo deterioro de la capacidad de acción argentina para profundizar la consolidación de vínculos muy favorables en los planos económico, político, tecnológico y cultural con esas naciones, pese a los intentos que realiza el palacio San Martín para frenar este retroceso.

Tampoco se lograron avances reales en el objetivo de vincular a Argentina con el Pacto Andino. A las serias complicaciones internas que surgieron en el seno de esa asociación (actitud de Chile frente al régimen de inversiones extranjeras; oposición de los sectores empresariales venezolanos a las exigencias integrativas; conflictos por la distribución de industrias y cupos, etc.) se suma una oposición creciente a que Argentina se integre como miembro pleno y una resistencia larvada y subterránea, expresada formalmente a través de numerosas dificultades técnicas y burocráticas, a materializar la constitución de empresas andino-argentinas. Si bien debe señalarse que en los sectores con conocimientos técnicos argentinos se consideraba inconveniente alcanzar una asociación plena, sí existía el convencimiento de las ventajas mutuas de concretar acuerdos especiales, de índole sectorial. Las tentativas no recibieron el visto bueno político de algunos de los miembros del Acuerdo. Por ejemplo, Andrés Pérez, presidente de Venezuela, declara que "el ingreso de Argentina podría perjudicar los planes de reactivación de la ALALC y por eso su ingreso al Pacto Andino no es recomendable",⁷⁴ mientras que el coordinador de la Junta, Germanico Salgado, elude repetidamente definirse sobre el tema.

Las metas perseguidas en las relaciones con Europa Atlántica no tienen mejor suerte. La esperanza de que la Comunidad levante sus restricciones a las importaciones de carne se frustran, creándose tensiones con la CEE. Tampoco se obtienen las anheladas inversiones. Además, ciertas medidas de corte nacionalista adoptadas con empresas de capitales europeos —la intervención (febrero, 1976) de la Compañía Ítalo-Argentina de Electricidad (de capitales predominantemente suizos) y la Siemens—, generaron represalias. Los suizos amenazaron bloquear un crédito de 200 millones de dólares concedido por los bancos italianos y suizos en diciembre de 1973.⁷⁵ El eje prioritario con Europa Atlántica evidentemente no lograba concretarse.

Si con Europa Oriental los proyectos no avanzan, las causas son distintas. El Gobierno de Isabel Martínez se adscribe a una posición anticomunista activa, que por su carácter ideológico en mucho se diferenciaba de

⁷⁴ "Declaraciones del Presidente de Venezuela", *Clarín*, 22/10/74.

⁷⁵ "Podrían cancelarse créditos externos", *La Opinión*, 26/2/76.

“la independencia de los dos imperialismos” de Perón, pragmática y negociadora. Como columna vertebral de esta posición subyacen orientaciones e intereses internos de los sectores de derecha las FF. AA., y el “círculo familiar”, el grado de dependencia económica que ya existía con EE. UU., y el deseo de congraciarse con esta potencia. En consecuencia los convenios realizados con Europa Oriental —salvo los firmados con la URSS para provisión de turbinas y un estudio técnico de proyectos hidroeléctricos en el tramo argentino del Río Paraná— no sólo no se materializan sino que constituyen un riesgo político para cualquier funcionario del gobierno el referirse a ellos. Se trata de un “pecado” del pasado, al cual hay que tratar de enterrar.

En materia de defensa del espacio territorial se continuó la política de realizar acuerdos con Chile destinados a mantener una posición conjunta en el seno del Tratado Antártico. Esta política se puso en práctica en las reuniones internacionales de los miembros del Tratado y había sido reforzada por una declaración conjunta de los Cancilleres de ambos países, en mayo de 1974, por la cual ratificaron sus derechos sobre sus sectores antárticos. No obstante, varios factores contribuyeron a oscurecer este panorama: a) las pretensiones brasileñas sobre un sector de la Antártida, que se superpone parcialmente con el argentino; el futuro lanzamiento de una expedición científica a la zona por ese país y su pedido de incorporación al Tratado Antártico; b) la posibilidad de un acuerdo chileno-brasileño para utilizar a Chile como base logística de la expedición o de futuras penetraciones en el continente antártico; c) las tensiones emanadas de la inminencia del pronunciamiento de la Corte del Arbitraje (formada por jueces de la Corte Internacional de Justicia) sobre el diferendo argentino-chileno en la zona del Canal de Beagle (donde, para complicar el panorama, la corona inglesa participa con un papel relevante, al poder rechazar o aceptar el fallo, en su carácter de árbitro).

De igual manera las negociaciones sobre las Malvinas no progresaron y en diciembre de 1975 la Argentina acusó formalmente a esa potencia ante la Asamblea General de la ONU, de haber quebrado unilateralmente las conversaciones, “registrándose un cambio sustancial y regresivo en el enfoque de las autoridades inglesas con respecto a las negociaciones relativas a la soberanía, lo cual ha llevado a la paralización de las mismas”.⁷⁶ A esta actitud inglesa no es ajena la aparición de una nueva variable: la riqueza petrolífera existente en zonas oceánicas relativamente cercanas a las islas, que pueden eventualmente ser cubiertas por la aplicación de nuevos principios del derecho de mar con respecto a las zonas oceánicas de jurisdicción

⁷⁶ Declaraciones del Representante Argentino Permanente ante la ONU, *La Opinión*, 9/12/75.

nacional. Las negociaciones llegaron a un punto muerto, tornándose muy tensas las relaciones con Inglaterra.

Las vinculaciones con el Tercer Mundo fueron mantenidas formalmente, si bien la posición que Argentina sostenía en los foros internacionales adoptó un tono sumamente moderado. Ello se debe a que el gobierno considera que Argentina resultará perjudicada si adopta posiciones avanzadas dentro de la agrupación, pudiendo en cambio jugar un papel de moderador de esas tendencias, mejorando su posición negociadora frente al mundo industrializado.

Si la crítica a “los dos imperialismos” había creado ciertos roces en ocasión de la incorporación argentina al Tercer Mundo, el evidente vuelco sufrido en la política internacional de este país contribuyó a incrementar los razonamientos en el seno de la organización, pese a las declaraciones contemporizadoras del gobierno.

En el campo económico se realizó un intento por mejorar las vinculaciones con África Negra. En África del Norte el esfuerzo se centró en Libia. Por gestión personal de López Rega y del Ministro de Economía Rodrigo se obtuvo un acuerdo por el cual Libia se comprometía a adquirir productos agropecuarios por valor de 200 millones de dólares. Se creaba además un instituto binacional de inversiones, con aportes de ambas partes y técnicos argentinos se harían cargo de organizar la industria lechera en Libia. Por último, la venta de 5 000 automotores (a ser producidos por IKA-Renault) debía constituir un importante estímulo al sector automotriz.

Por medio de otros convenios se acordó la compra de una cantidad importante de petróleo libio. Los contratos encubrían un sobreprecio que fue transferido ilegalmente a los fondos privados de López Rega y otros miembros de su grupo. Con excepción de la compra de petróleo, la mayor parte de las restantes operaciones no fueron cumplidas o se las concretó parcialmente. El contenido específico del acuerdo petrolero fue mantenido en el mayor secreto, de manera tal que ni la Cancillería (con excepción del Canciller Vignes y unos pocos funcionarios) ni otros organismos del Estado conocieron el detalle real de las transacciones.

Toda la gestión fue acompañada de una fuerte propaganda, presentándose como “un ejemplo maravilloso de la fraternidad real de dos pueblos, de dos mundos”.⁷⁷ Tal vez esta operación constituye uno de los ejemplos más conocidos del nivel de caos y corrupción que se había alcanzado bajo la centralización de gran parte de los recursos del poder del aparato de gobierno en manos del “círculo familiar” del peronismo. La conducción de la política exterior en sus temas vitales —con excepción de aquellos

⁷⁷ Declaraciones del ministro López Rega en conferencia de prensa, *El Cronista Comercial*, 2/11/74.

que por afectar a la seguridad nacional contaban con la participación de las FF. AA.— quedó reducida a la sumisa aceptación de los dictados improvisados de López Rega y sus allegados.

CONCLUSIONES SOBRE EL PERIODO

No puede menos que caracterizarse al gobierno de Isabel Martínez de Perón como otra vuelta de tuerca al ciclo de “intentos autonomizantes-profundización de inserciones dependientes” que ha registrado Argentina sobre las últimas décadas.

Guardando coherencia básica con su realineación dependiente, la política exterior abandonó, gradual o abruptamente según el caso, la mayor parte de sus metas autonomistas precedentes. En los casos en que las mantuvo, la incapacidad de conducción política puesta de manifiesto atentó gravemente contra esas metas, restándoles toda viabilidad.

Se intentó obtener cierta posición privilegiada en las relaciones con los EE. UU., combinando el papel de moderador en el ámbito regional con una política bilateral de amplia aceptación de las exigencias del capital internacional. Para preservar su imagen autonomista, el gobierno adoptó algunas medidas de carácter básicamente demagógico y que resultaron totalmente inefectivas. (Tal es el caso de la nacionalización de las bocas de expendio de combustibles).

El formalismo, la retórica, la improvisación y los enfoques juricistas se adueñaron en gran medida de la política exterior, situación que se complica por la conjunción de obstáculos internos y externos que limitaban seriamente sus posibilidades de éxito. Frente a ellos se destaca la profunda crisis del aparato político en su conjunto, que fue incapaz de proveer respuestas coherentes a los problemas planteados.

En marzo de 1976 un movimiento reformista populista completa, por la acción represiva de las fuerzas armadas, una etapa autodestructiva en la cual se ha puesto a prueba su propia supervivencia. Toda la estructura social argentina ha sido vitalmente afectada. Su porvenir resulta en estos momentos muy difícil de predecir, si se superan los meros análisis coyunturales. Sí se puede, en cambio, afirmar que otra oportunidad para un cambio histórico en el modo de inserción argentina en el sistema internacional se ha frustrado. Tal vez sólo queda en pie el vaticinio de Perón, aplicado esta vez fundamentalmente al contexto interno: “El año dos mil nos encontrará unidos o dominados”.