

LEANDRO MORGENFELD

RELACIONES PELIGROSAS

ARGENTINA Y ESTADOS UNIDOS

CLAVES PARA TODOS

COLECCIÓN DIRIGIDA POR JOSÉ NUN

ci Capital intelectual

Director	José Nun
Edición	Luis Gruss
Corrección	Adolfo González Tuñón
Diagramación	Verónica Feinmann
Ilustración	Miguel Rep
Producción	Norberto Natale

© 2012, Leandro Morgenfeld
 © 2012, Capital Intelectual

Paraguay 1535 (1061) Buenos Aires, Argentina
 Teléfono: (+54 11) 4872-1300 / Fax: (+54 11) 4872-1329
www.editorialcapin.com.ar / info@capin.com.ar
 1ª edición: 2500 ejemplares

Impreso en Gráfica MPS S.R.L., Santiago del Estero 338, Gerli, en octubre de 2012. Distribuye en Cap. Fed. y GBA: Vaccaro, Sánchez y Cía. S.A.
 Distribuye en interior: D.I.S.A. Queda hecho el depósito que prevé la ley 11.723.
 Impreso en Argentina. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida sin permiso escrito del editor.

Pedidos en Argentina: pedidos@capin.com.ar
 Pedidos desde el exterior: exterior@capin.com.ar

327.1 CDD	Morgenfeld, Leandro Ariel Relaciones peligrosas: Argentina y Estados Unidos 1a ed., Buenos Aires, Capital Intelectual, 2012 144 p., 20x14 cm. (Claves para todos, dirigida por José Nun, N° 126) ISBN 978-987-614-386-8 1. Relaciones Internacionales
--------------	--

ÍNDICE

Introducción	11
Capítulo uno La doctrina Monroe	15
Capítulo dos Primeros conflictos	23
Capítulo tres ¿América para los Americanos?	35
Capítulo cuatro Acuerdos y desacuerdos	47
Capítulo cinco Nadie es neutral	59
Capítulo seis La tercera posición	71
Capítulo siete El sometimiento	83
Capítulo ocho Derechos y humanos	95
Capítulo nueve Relaciones carnales	107
Capítulo diez La apuesta latinoamericana	117
Conclusiones	129
Bibliografía	137
El autor	143

INTRODUCCIÓN

¿Carnales? ¿Tumultuosas? ¿Maduras? ¿Conflictivas? ¿Intensas? ¿Distantes? A lo largo de la historia, protagonistas y analistas caracterizaron de las más diversas formas al vínculo bilateral. Argentina y Estados Unidos comparten un pasado común: fueron colonias. La independencia lograda por las posesiones inglesas en Norteamérica en 1776 fue un faro para los revolucionarios del Río de la Plata. Sin embargo, ese origen compartido no se tradujo en una relación estrecha entre Washington y Buenos Aires. Tampoco en una esperable solidaridad durante las luchas anticoloniales. La Casa Blanca demoró el reconocimiento de las independencias latinoamericanas y tempranamente, en 1823, planteó la doctrina Monroe, fuente de esperanzas, celos y equívocos al sur del río Bravo. La creencia en el “destino manifiesto” y un temprano expansionismo anexionista fueron convirtiendo a Estados Unidos, primero, en una potencia continental, y mundial después. El apetito por ampliar su territorio a costa de guerras y conquistas y consolidar lo que consideraban su “patio trasero” produjo un divorcio

con las clases dirigentes latinoamericanas, temerosas pero a la vez crecientemente dependientes del gigante del Norte.

Argentina, desde sus orígenes, miró más hacia Londres y París que hacia Nueva York o Washington. La clase dominante criolla, europeísta, fue tejiendo lazos económicos, políticos, sociales y culturales con el Viejo Continente. Desde finales del siglo XIX, cuando Estados Unidos pretendió erigir una unión aduanera continental, los gobernantes del régimen oligárquico dificultaron todo lo posible la organización panamericana. No por un afán latinoamericanista (el escepticismo hacia Bolívar y el proyecto de una patria grande estuvo siempre a la orden del día), sino porque eran temerosos de malquistar a los gobernantes de los países europeos, que proveían capitales, préstamos y mercados para las exportaciones agropecuarias.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, hubo idas y vueltas en el vínculo bilateral, limitado por el carácter no complementario de ambas economías y por las trabas estadounidenses a las compras de lanas, carnes y granos argentinos. Desde 1941, la tenaz neutralidad de la Casa Rosada pasó a ser eje de conflicto, luego potenciado por el ascenso de Juan Domingo Perón. El planteo de la Tercera Posición y sus políticas nacionalistas y reformistas fueron un desafío para los planes hegemónicos del Departamento de Estado, aunque no al punto de impedir la creación de la OEA o la aprobación del TIAR, dos objetivos estratégicos para Washington.

En los años '50, la Guerra Fría se trasladó al continente americano. Primero con el golpe contra Jacobo Arbenz en Guatemala y luego, plenamente, tras el triunfo de la Revolución Cubana. El "peligro rojo" se había instalado en el patio trasero. La respuesta de la Casa Blanca fue una nueva combinación de palos y zanahorias, o sea agresiones militares y promesas de concesiones económicas. Las relaciones interamericanas

volvieron a cruji. Era la hora de la Alianza para el Progreso, la Doctrina de Seguridad Nacional y los golpes de Estado en todo el continente, impulsados por militares entrenados en la Escuela de las Américas. Arturo Frondizi, a su manera, intentó sacar provecho de la situación, alentando negociaciones con la Casa Blanca, pero su gobierno sucumbió ante los militares.

La sucesión de dictaduras en la Argentina no allanó la relación con Washington. Complejas alianzas internacionales –con la “apertura al Este” en el medio–, diferencias económicas –potenciadas por la crisis de los años setenta–, choques vinculados a la violación de los derechos humanos y, finalmente, la Guerra de Malvinas, dificultaron mucho más de lo predecible el vínculo bilateral. La vuelta de la democracia se dio junto a profundas crisis económicas. La elevadísima y fraudulenta deuda externa operó como un elemento disciplinador. En consecuencia, con Raúl Alfonsín hubo un rápido abandono de tenues posiciones heterodoxas iniciales, en función de un “giro realista” en la relación con Washington. La confluencia con Ronald Reagan no tardó en llegar. Años después, la dependencia financiera se profundizó, derrota popular mediante, y las relaciones pasaron a ser “carnales”, como nunca antes. Tras el Consenso de Washington, se teorizaba, era necesario asumir el realismo periférico y no confrontar con la principal potencia mundial en un mundo pretendidamente unipolar.

El estallido de 2001, en el marco de un movimiento popular que se vio replicado en buena parte de América latina, obligó a repensar, también, el vínculo bilateral. El proyecto estadounidense del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que parecía inexorable, fue finalmente derrotado hacia 2005, en Mar del Plata. En el nuevo contexto político y social regional emergió, con límites y contradicciones, un inédito horizonte de integración latinoamericana, por fuera del mandato de

Washington. La Casa Blanca, en consecuencia, debió soportar resistencias en la región, incluyendo las de la Casa Rosada, con la que tuvo un vínculo ambivalente en la primera década del siglo XXI. ¿Existen posibilidades de una nueva relación Argentina-Estados Unidos? ¿Otra América es posible? ¿Se puede abandonar la concepción del realismo periférico? ¿Hay condiciones para que el horizonte de la integración apunte a América, en vez de Estados Unidos, Europa o Asia? ¿Es momento de (re)pensar la relación bilateral con parámetros distintos de los que se la abordó hasta ahora?

El presente libro es una invitación a abordar estos interrogantes, recorriendo dos siglos de conflictivas relaciones entre Argentina y Estados Unidos y sintetizando investigaciones que venimos realizando desde hace una década. Nos interesa comprender el carácter de la relación entre un país que, a pesar de su pasado colonial, desarrolló el capitalismo hasta constituirse en una potencia imperial y otro que se incorporó tardíamente a la economía mundial como país dependiente. No pretendemos realizar una descripción de todos los avatares de la relación, sino destacar los ejes fundamentales de la misma, integrando las dimensiones política, económica y social.

Siendo esta obra una síntesis de nuestras investigaciones, optamos por evitar las citas, notas y referencias bibliográficas y documentales, para lograr una exposición y lectura más fluidas. Al final del libro, que aborda en diez capítulos las etapas y problemas fundamentales que atravesó el vínculo bilateral, se presenta una completa bibliografía de referencia. En nuestras publicaciones anteriores, allí consignadas, están citados y transcritos los documentos argentinos y estadounidenses que respaldan los planteos aquí esbozados.

CAPÍTULO 5

NADIE ES NEUTRAL

El período 1936-1946 fue de los más conflictivos en la historia de la relación bilateral. Uno de los ejes de tensión entre la Casa Blanca y la Rosada giró en torno de los posicionamientos distintos respecto de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, ya en la Conferencia de Consolidación de la Paz (Buenos Aires, diciembre de 1936) se había producido un primer choque entre ambos países, a pesar de los esfuerzos de Roosevelt por granjearse el apoyo argentino. En Europa se velaban las armas y el canciller Saavedra Lamas hizo todo lo posible para impedir la profundización de la organización panamericana. Apostaba, en cambio, por la Sociedad de Naciones y quería evitar cualquier compromiso que implicara subordinarse a Estados Unidos en caso de guerra. Cuando ésta estalló, hacia 1939, el país del Norte fue involucrándose cada vez más, para apoyar a los aliados, en particular a Gran Bretaña.

Durante los dos primeros años, todos los países americanos se mantuvieron neutrales, aunque hubo propuestas diversas,

por parte de la Casa Blanca y la Casa Rosada, sobre cómo posicionarse frente a la guerra. La situación dio un giro radical en diciembre de 1941, cuando Estados Unidos declaró la guerra y pretendió que todos los países americanos rompieran relaciones con el Eje. Argentina resistió hasta donde pudo esa exigencia y se mantuvo neutral; eso le valió diversas presiones económicas y diplomáticas por parte de Washington.

Tras el golpe militar que expulsó del gobierno a los conservadores (4 de junio de 1943), la tensión no hizo sino incrementarse, incluso luego del abandono de la neutralidad, por el desplazamiento de Ramírez por el tándem Farrell-Perón (febrero de 1944). El secretario de Estado, Hull, hizo lo posible para aislar al gobierno argentino, incluyendo el retiro de embajadores. Pero hacia fines de 1944 cambió la dirección del Departamento de Estado, y se impuso el grupo liderado por Nelson Rockefeller, quien pretendía profundizar las relaciones con América latina pensando en el mundo de posguerra. El poderoso hombre de negocios, y ahora también funcionario, negoció con Perón los términos de la entrada argentina en la guerra y de la normalización de las relaciones bilaterales, que atravesaron en esos años múltiples y complejas alternativas.

LAMAS VERSUS HULL

El entendimiento relativo que habían alcanzado ambos cancilleres en 1933 no se repitió tres años más tarde, en la conferencia de Buenos Aires. El objetivo de la Casa Blanca era conseguir un compromiso de los 21 países de la Unión Panamericana para crear un mecanismo efectivo que permitiera repeler una eventual agresión extracontinental. Roosevelt, para evitar los choques con Argentina, había propuesto que Buenos Aires fuera la sede (esperando que nuestro país tuviera, en su carácter de anfi-

trión, una actitud “cooperativa”, similar a la de la Conferencia de 1910), y hasta había viajado para inaugurar, junto al presidente Justo, el crucial cónclave. Este dato no es menor ya que el presidente estadounidense prácticamente nunca viajaba al exterior.

Sin embargo, las cosas no salieron según los planes del Departamento de Estado. En Argentina, luego de tres años de frustradas promesas, había escepticismo frente al postergado acuerdo comercial con Estados Unidos, que permitiera sortear las barreras impuestas por el bloque agrícola. Además, Saavedra Lamas contaba ahora con un gran prestigio internacional: había comandado las negociaciones de paz para finalizar la Guerra del Chaco, presidido la última asamblea de la Sociedad de las Naciones y recibido el Nobel de la Paz. Esta circunstancia potenciaba sus aspiraciones presidenciales y le otorgó mayor poder para dificultar la concreción del plan de Hull. En detrimento de las aspiraciones estadounidenses de potenciar las instituciones hemisféricas, sostuvo que había que adoptar una actitud “universalista”, y apostar por la organización internacional con sede en Ginebra. No podía erigirse en América, argumentaba, una Liga de Naciones paralela.

Según su planteo, debía avanzarse en cinco ejes: reforzar los instrumentos ya vigentes para consolidar la paz, siempre que fueran de carácter universal y no exclusivamente americanos; establecer el compromiso de no intervenir diplomática ni militarmente en otros Estados, con la excusa de la defensa de intereses de ciudadanos o empresas nacionales (la alusión a Estados Unidos era obvia); disponer una tregua aduanera para contrarrestar la guerra de tarifas que se expandía en el mundo (era un tiro por elevación contra el proteccionismo estadounidense en materia agrícola); reducir las restricciones sanitarias para la importación de bienes agropecuarios (un ataque directo a las medidas fitosanitarias impuestas una década atrás contra las exportaciones de

carne argentina); y, también, fomentar los transportes marítimos en pos de un mayor comercio interamericano.

Luego de múltiples negociaciones se estableció una Convención sobre Mantenimiento, Afianzamiento y Restablecimiento de la Paz, que preveía consultas interamericanas en caso de conflictos o guerras que afectaran a países americanos. Siendo una Convención, requería la aprobación de los Parlamentos nacionales, proceso complejo, largo y de incierta suerte. Además, se estableció un Protocolo sobre No Intervención y una Declaración sobre Solidaridad y Cooperación Hemisférica. Esto estuvo muy lejos del compromiso concreto de solidaridad continental que ansiaba Hull, que incluía la creación de un organismo de consulta permanente. Tampoco se avanzó en una suerte de “continentalización” de la doctrina Monroe, que hubiera obligado a los países americanos a actuar conjunta y automáticamente, bajo el comando de Washington, frente a un eventual ataque europeo.

Sumner Welles, subsecretario de Estado encargado de la relación con América latina, realizó un balance demasiado optimista, destacando que se había aprobado todo por unanimidad, se había creado un sistema de consultas en caso de conflictos (cuyo alcance fue materia de posterior discusión e interpretación) y un compromiso de actuar solidariamente en caso de ataque exterior. Sin embargo, el precio pagado para evitar el “boicot” de la Cancillería argentina fue demasiado alto. Saavedra Lamas había conseguido que la vocación europea de su política exterior (Ginebra debía ser el norte, y no Washington) estableciera límites claros a las pretensiones estratégicas del gigante del Norte. Hull, por su parte, empezó a vislumbrar que Argentina sería el “mal vecino” del Sur, como calificó al país años más tarde. Este temprano choque diplomático preanunciaba los conflictos que protagonizarían ambos países tras el estallido de la guerra mundial.

LA NEUTRALIDAD

Poco antes del inicio de la guerra se reunió en Lima la Octava Conferencia Panamericana. En esa reunión volvieron a chocar las posiciones de ambos países. El canciller argentino, José María Cantilo, pronunció un encendido discurso de apertura, defendiendo los vínculos tradicionales con Europa, y luego abandonó el cónclave y se fue de vacaciones a Chile, dejando a la delegación argentina sin instrucciones precisas sobre cómo actuar, lo cual fue acertadamente analizado como un virtual boicot a la conferencia. Hull, ofuscado, debió apelar al presidente Roberto M. Ortiz para alcanzar la necesaria unanimidad y votar la Declaración de Lima, que establecía los principios de solidaridad americana, reglamentando el sistema de consultas aprobado en 1936 en Buenos Aires. Se arribó a una solución de compromiso entre el deseo de Hull de establecer un tratado con fuerza vinculante y la actitud esquivada de Cantilo, renuente a avanzar en una organización panamericana comandada por Washington. Al aprobar una declaración, ésta no precisaba ratificación por parte de los Congresos nacionales, lo cual la hacía más rápidamente efectiva, pero a la vez dejaba lugar a la libre interpretación sobre su contenido, que era más político que jurídico.

El estallido de la guerra generó múltiples cambios en las relaciones bilaterales. Argentina exportó cada vez más a Estados Unidos. También le compró más, en los primeros años, hasta que las sanciones económicas que se sucedieron desde 1942, producto de los conflictos derivados de la neutralidad argentina, restringieron las ventas estadounidenses al país del Sur. Esta coyuntura particular llevó a que Argentina tuviera un superávit comercial con Estados Unidos, lo cual había ocurrido en muy contadas ocasiones en la historia. Más allá de los conflictos diplomáticos y las sanciones económicas, las inver-

siones estadounidenses en el país no sufrieron demasiados cambios durante la conflagración.

Lo que sí cambió en esta etapa fue la relación política, que desde enero de 1942 alcanzó los mayores niveles de tensión de toda la historia. En los dos primeros años de la guerra, cuando la neutralidad no estaba en discusión, el vínculo diplomático transitó por andariveles previsibles. En la reunión de consulta de cancilleres de Panamá (1939) hubo un entendimiento general, y las diferencias, menores, giraron en torno del tipo de patrullaje de la zona marítima de seguridad allí creada. Unos meses después, en abril de 1940, una iniciativa del canciller Cantilo provocó cierto revuelo en el ámbito diplomático continental. Con el apoyo británico, el funcionario argentino propuso que los países americanos declararan la “no beligerancia”. Roosevelt, en plena campaña electoral (y defendiéndose de los ataques del Partido Republicano, que lo acusaban de querer llevar al país a la guerra), descartó la iniciativa de Buenos Aires. No podía aceptar, además, que tamaña decisión estratégica en la región corriera por cuenta del vecino díscolo del Sur. Sin embargo, seis semanas más tarde, tras la caída de París, la situación de los Aliados estaba debilitándose y Roosevelt impuso una participación más activa para apoyarlos.

Estados Unidos convocó a una segunda reunión de consulta de cancilleres americanos (La Habana, 1940), en la que se resolvió una panamericanización de la doctrina Monroe. Allí se estableció, fundamentalmente, que no se aceptaría el traspaso de colonias americanas de una potencia europea a otra (preocupaba fundamentalmente la suerte de las colonias francesas). La forma que adquiriría la administración provisional de las mismas, tras el avance del Eje, generó discusiones, pero Argentina no boicoteó las iniciativas de la Casa Blanca, entre otros motivos porque esperaba que se aprobaran créditos (del *Eximbank*, que

financiaba el comercio exterior estadounidense) y se ampliara el acceso de sus exportaciones al mercado del país del Norte. Roosevelt, a través de la Ley de Préstamo y Arriendo, logró alinear a buena parte de los países del continente, en la víspera de lo que sería su (esperada) entrada en la guerra. En Argentina, además, habían ganado posiciones en el gobierno quienes planteaban la necesidad de un acercamiento a Estados Unidos, en particular el ministro de Hacienda, Federico Pinedo, autor de un singular plan económico.

Pero el acercamiento entre Buenos Aires y Washington duró apenas unos meses. Estados Unidos se encaminaba a entrar en la guerra, con lo cual se incrementaron las presiones sobre el resto de las Cancillerías americanas. Además, los sectores internos más propensos al acercamiento a Estados Unidos se alejaron del gobierno de Ramón S. Castillo, reforzando la posición de los defensores más acérrimos de la neutralidad.

Tras el bombardeo japonés a Pearl Harbor, el 7 de diciembre de 1941, Estados Unidos se lanzó a la guerra. En pocos días logró que varios países latinoamericanos declararan la guerra o rompieran relaciones con el Eje. Además convocó para enero de 1942 a una tercera reunión de cancilleres americanos (Río de Janeiro) para forzar una reacción conjunta en el Hemisferio Occidental. Sin embargo, allí debieron enfrentar la dura oposición del canciller argentino, Enrique Ruiz Guiñazú, a abandonar la neutralidad. Se abría un nuevo capítulo conflictivo en la relación bilateral.

DISTANCIA ARGENTINA

Tras la reunión de Río, solo Chile y Argentina se mantuvieron neutrales. El país trasandino finalmente rompió relaciones con el Eje unos meses más tarde, siendo Argentina el único país latinoamericano que sostuvo la neutralidad, hasta enero

de 1944. La Casa Blanca ejerció todo tipo de presiones para forzar a la Casa Rosada a abandonar esa posición: no le vendió más armamentos, restringió las exportaciones de bienes vitales para la industrialización del país del Sur (la sustitución de importación se había incrementado en Argentina desde el estallido de la guerra), no hubo más préstamos ni radicación de nuevas inversiones.

Además de estas “sanciones” económicas, retiró a su embajador en 1944 y presionó a Gran Bretaña y otros países latinoamericanos para que hicieran lo propio, procurando aislar al gobierno de Farrell-Perón, que había sucedido a Ramírez. Roosevelt llegó incluso a insistirle a Winston Churchill para que no compraran más carne a Argentina. Hasta concibió un plan para restringir el consumo de carne en Estados Unidos, de forma tal de poder generar un saldo exportable hacia Gran Bretaña, que pudiera reemplazar las compras de carne argentina.

Si Londres hubiera aceptado instrumentar esta suerte de embargo, el gobierno de Farrell difícilmente hubiera podido evitar el colapso económico. Pero Churchill se negó a dar ese paso extremo, primero porque necesitaba la carne argentina para alimentar a sus tropas, y segundo, como prueban los documentos del *Foreign Office*, porque sabía que Estados Unidos estaba intentando desplazar lo que quedaba de la influencia británica en el Río de la Plata. Así, mientras públicamente la Cancillería británica se alineaba con el Departamento de Estado criticando la neutralidad argentina, en las reuniones bilaterales con los militares que gobernaban en Buenos Aires, planteaba que lo que necesitaban era el abastecimiento de carne, que la posición frente a la guerra era secundaria para sus intereses. Veladamente, lo que se daba era una disputa entre Gran Bretaña y Estados Unidos por la hegemonía en Argentina, uno de los últimos bastiones ingleses en América.

En ese período, y hasta diciembre de 1944, en el Departamento de Estado se impuso la línea del canciller Hull, que proponía una política “dura” para doblegar y aislar al gobierno militar. Las presiones, que nunca llegaron al nivel de un boicot contra Argentina, se mantuvieron incluso cuando se abandonó la neutralidad. Los militares del GOU, y en especial Perón (ahora vicepresidente de Farrell), causaban un especial rechazo entre la mayor parte de quienes dirigían la política exterior estadounidense. El gobierno argentino era calificado como nazifascista, aunque la política de neutralidad se había iniciado en el período conservador, cuando Castillo era presidente.

¿Por qué Argentina mantuvo la neutralidad durante tanto tiempo, pese a las crecientes presiones externas (Estados Unidos) e internas (los grupos aliadófilos tenían una amplia capacidad de movilización, y hasta la izquierda vinculada al Partido Comunista y el Partido Socialista impulsaba los frentes antifascistas)? En primer lugar, por razones económicas. Los intereses ligados a la exportación de bienes agropecuarios, fundamentalmente destinados al mercado inglés, eran en general partidarios de mantener la neutralidad para poder seguir vendiendo sin las dificultades de ser beligerantes. Pero también estos intereses económicos se conjugaban con otros: sectores nacionalistas que se negaban a encolumnarse tras los designios del Departamento de Estado, grupos anticomunistas que renegaban de la alianza Estados Unidos-Unión Soviética, corrientes ligadas a la Iglesia Católica y hasta algunos militares, minoritarios, adherentes a la ideología nazifascista. Además, las sanciones estadounidenses fueron aislando a los sectores más aliadófilos (el “affaire Storni”, tras el golpe de 1943, es un claro ejemplo de ello) y reforzando las posiciones neutralistas.

Pedro P. Ramírez decidió romper relaciones con el Eje en enero de 1944, tras las amenazas del Departamento de Estado

de publicar los documentos del “affaire Hellmuth” –un oficial argentino de origen alemán había sido enviado a Europa a comprar armas, y fue detenido por la inteligencia aliada y acusado de espionaje– y del supuesto apoyo argentino al golpe militar en Bolivia contra Enrique Peñaranda, en diciembre de 1943. Pero esto le costó la presidencia, y pocas semanas después fue desplazado por la dupla Farrell-Perón, opuestos a lo que suponían una inaceptable concesión al Departamento de Estado.

Las tensiones bilaterales no hicieron sino incrementarse en los meses siguientes. La Casa Blanca pretendía desconocer al nuevo gobierno y alentó su aislamiento diplomático. La situación, sin embargo, dio un vuelco hacia diciembre de 1944, con la salida de Hull del Departamento de Estado y su reemplazo por Edward Stettinius, quien, junto a Nelson Rockefeller, nuevo subsecretario de Estado para Asuntos Hemisféricos, plantearon la necesidad de un acercamiento hacia Buenos Aires.

DECLARACIÓN DE GUERRA

Desde principios de 1944, Argentina estaba semiaislada diplomáticamente y el sistema interamericano virtualmente paralizado, entre otras razones por el conflicto Washington-Buenos Aires. La Cancillería argentina, para intentar sortear esta situación, solicitó en octubre la convocatoria a una reunión de cancilleres. Había presión de distintos países americanos hacia la Casa Blanca para resolver el “caso argentino”. La guerra estaba pronta a finalizar y ya se discutía la posterior reconfiguración del mundo. En el Departamento de Estado, tras la salida de Hull, se impuso la línea de quienes planteaban que había que llegar a un acuerdo con la Casa Rosada para unificar a todo el continente.

Rockefeller, con cuantiosos vínculos económicos y políticos en América latina, era el principal exponente de esta corriente. Las relaciones entre Estados Unidos y sus vecinos del Sur ahora

estaban en sus manos. Representaba a los grandes industriales y financistas que querían hacer negocios en y con Argentina y terminar de desplazar a Gran Bretaña del Cono Sur. La política “dura” de Hull, argumentaban, había fracasado en debilitar al gobierno militar y pocos veían posible licuar la influencia creciente de Perón. Incluso muchos representantes de las Fuerzas Armadas estadounidenses (y del complejo militar-industrial a ellas asociado) pretendían llegar a un acuerdo con las autoridades argentinas, para poder proveerlas de armamentos. Este poderoso grupo entendía que, en el ámbito mundial, el Eje nazi-fascista, en vías de ser derrotado, ya no sería un problema en el futuro. Y vislumbraban, además, que la alianza con la Unión Soviética no se mantendría por mucho tiempo. Por este motivo, había que profundizar los lazos hemisféricos, incluyendo a los militares más resistentes al avance estadounidense, quienes al fin y al cabo eran profundamente anticomunistas. Los líderes de las grandes potencias estaban repartiendo el mundo, y Estados Unidos sostenía que América debía ser su indiscutida área de influencia. Para ello, requerían mostrar la cohesión del sistema interamericano.

En enero de 1945, Rockefeller envió una misión secreta a Buenos Aires, encabezada por Rafael de Oreamuno, para negociar con Farrell y Perón los términos del ingreso argentino en la guerra, el fin de la virtual ruptura diplomática entre la Casa Blanca y la Rosada, y la reincorporación argentina al sistema interamericano. Entre febrero y marzo se reunió en México la Conferencia de Chapultepec, en la que se delineó la organización panamericana de posguerra (la que tres años más tarde se transformó en la OEA) y se establecieron las condiciones para que Argentina fuera readmitida (si bien nunca había sido expulsada de la Unión Panamericana, no pudo participar en esa crucial conferencia).

El 27 de marzo, el gobierno argentino declaró la guerra al Eje, luego firmó el Acta de Chapultepec, normalizó las relaciones diplomáticas con Estados Unidos (y los demás países que se le habían sumado retirando sus embajadores), recibió a la misión Warren y hasta pudo participar en San Francisco en la Asamblea fundacional de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esto último fue posible por la presión latinoamericana y la gestión de Rockefeller, y a pesar de la fuerte oposición de la Unión Soviética y de sectores del Departamento de Estado que resistían el acercamiento al gobierno argentino.

Si bien el vínculo bilateral parecía reencauzarse, tras una década de tensiones, en realidad se iniciaría otra etapa de conflictos. La muerte de Roosevelt, el 12 de abril, y el nombramiento de Spruille Braden como nuevo embajador en Buenos Aires, mostraron que quienes pretendían desplazar a Perón del poder todavía tenían fuerzas en el Departamento de Estado. Stettinius y Rockefeller impulsaban una política de entendimiento con la Casa Rosada, pero Braden desplegaría exactamente la opuesta, interviniendo en el proceso político interno a niveles inaceptables incluso para las tradicionales formas diplomáticas. La guerra estaba finalizando, Argentina había normalizado sus relaciones con Estados Unidos, pero el conflicto Perón-Braden determinaría la turbulenta relación bilateral en los dos años siguientes.

CAPÍTULO 6

LA TERCERA POSICIÓN

Las relaciones entre Argentina y Estados Unidos durante el primer peronismo fueron tensas, contradictorias y registraron idas y vueltas, lo que produjo un sinfín de interpretaciones sobre las mismas. No es casual la existencia de una amplia bibliografía sobre la complejidad del vínculo bilateral durante estos años. La relación de Perón con la Casa Blanca tiene una marca de origen: su publicitado choque con Braden. El embajador estadounidense, durante su fugaz mandato en Buenos Aires (mayo-septiembre de 1945), cobró notoriedad por intentar amalgamar a la oposición al gobierno militar y articularla a través del frente que luego se plasmó en la Unión Democrática. Fue quitado de su puesto, a su pesar, muy poco antes del 17 de octubre, pero pasó a ocupar la estratégica Subsecretaría de Estado para Asuntos Hemisféricos. Desde allí, intentó evitar el triunfo electoral peronista en febrero de 1946, con la publicación del famoso *Libro Azul*. Incluso habiendo fracasado en su intento, por casi dos años más persistió en su actitud hostil hacia la Casa Rosada.

Perón planteó una política exterior original, la Tercera Posición, que pretendía cierta autonomía frente a las potencias en el marco de la naciente Guerra Fría. Entender qué implicó esta orientación es fundamental para comprender los vaivenes de la relación con Washington. Si en los primeros tres años la relación bilateral mostró signos de mayor tensión, la crisis 1949-52 mostró los límites del proyecto económico peronista, e impuso una reorientación del vínculo con Washington, determinado por la expansión de los capitales estadounidenses en todo el continente.

Perón debió transitar un delicado equilibrio entre las necesidades financieras y comerciales (hubo varias misiones económicas al país del Norte), los compromisos exigidos a cambio (participación en la Guerra de Corea, aprobación del TIAR y de la Carta de la OEA) y una política y discurso nacionalistas y con algunos enunciados antiimperialistas. El inicial compromiso de enviar tropas a Asia, la ley de inversiones extranjeras negociada con Milton Eisenhower en 1953 o los precontratos petroleros con la *Standard Oil Company* generaron críticas y tensiones entre algunos sectores nacionalistas, incluyendo los que apoyaban a Perón.

NI YANQUIS NI MARXISTAS

Es imposible entender la política exterior peronista sin situarla en el particular contexto de la inmediata posguerra, el inicio del mundo bipolar y la Guerra Fría (1947), que dio lugar más adelante al surgimiento de un movimiento de países “no alineados”. La Tercera Posición implicaba una diversificación de los vínculos exteriores, que pivotaban entre acuerdos o tensiones con la nueva potencia hegemónica (Estados Unidos), los socios tradicionales (Gran Bretaña y demás potencias de

Europa continental) y la Unión Soviética, con la que Perón estableció relaciones diplomáticas no bien asumió la presidencia.

“Ni yanquis ni marxistas” fue la consigna que sintetizaba la pretendida autonomía que Perón planteaba respecto de Washington y Moscú. Siempre dentro del mundo capitalista de Occidente, Perón coqueteó con un acercamiento a la Unión Soviética para tener un mayor margen de autonomía en las relaciones con la Casa Blanca. Existe un gran debate historiográfico sobre qué significó la Tercera Posición: un mero eslogan electoral –y por lo tanto un mito–, la simple continuación de una tradición neutralista que provenía de la etapa conservadora y se había mantenido durante la guerra mundial, o una nueva doctrina que expresaba la orientación nacional y popular que se atribuía el peronismo.

La “mitificaron” tanto sus apologistas –quienes indicaron que fue la piedra fundamental del tercermundismo que se inauguró años más tarde en América latina, Asia y África– como sus detractores, para quienes apenas fue una consigna publicitaria. Estos últimos resaltan las idas y vueltas y las contradicciones de la política exterior peronista (incluyendo sus acercamientos frecuentes a Washington) para argumentar que Perón era simplemente un pragmático, cuyas políticas se adaptaban a las cambiantes coyunturas.

Según nuestra visión, la Tercera Posición no fue ni un mito ni una mera continuación del neutralismo de los conservadores. Implicó una nueva orientación, muy vinculada con la perspectiva reformista y más autonomista que el proyecto nacionalista burgués que Perón intentó desplegar en esos años. No significaba “equidistancia”, ya que siempre se remarcó la adscripción occidental, cristiana y anticomunista del proyecto peronista, pero ese planteo permitió a la Casa Rosada mayores niveles de autonomía en su vínculo con Washington, que ya

era la potencia indiscutida en América, y que avanzó para profundizar la penetración económica (oleada de capitales estadounidenses), diplomática (creación de la OEA) y militar (firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, TIAR).

Perón entendió rápidamente que se fracturaría el bloque de los Aliados y que se marcharía hacia un mundo bipolar, aunque falló en su pronóstico de una inminente tercera guerra mundial. Desde que asumió su presidencia constitucional, procuró clausurar la conflictiva “etapa Braden” y normalizar la relación con Estados Unidos, pero a la vez hizo lo propio con Gran Bretaña, la Unión Soviética y la España de Franco. A la par de ese vínculo diversificado con las potencias, intentó construir una integración latinoamericana, sobre la base de acuerdos comerciales y aduaneros, que fue boicoteada por la Casa Blanca y por buena parte de las propias clases dominantes de la región, con lo cual no prosperó.

La política exterior peronista, y en especial la relación con Washington, atravesó distintas etapas. Durante el mandato del canciller Juan Atilio Bramuglia (1946-1949), tuvo un alto impacto y hubo numerosos roces con Estados Unidos. El mandato de Hipólito Jesús Paz como canciller coincidió con la crisis económica, con lo cual su gestión se caracterizó por la búsqueda de un mayor entendimiento con la Casa Blanca. Seguían vivas las esperanzas de que se implementara una suerte de “Plan Marshall para América latina”. Luego Paz pasó a ser embajador en Washington, mientras que quien ocupaba ese puesto, Jerónimo Remorino, se transformó en el nuevo canciller. Éste profundizó la línea de acercamiento bilateral que se venía desplegando. Remorino, moderado, no entendía la Tercera Posición como un no alineamiento con Estados Unidos, sino tan solo como una mayor capacidad de negociación.

El vínculo con Washington, durante la segunda presidencia de Perón, fue mucho más cordial, lo cual coincidió con la ini-

ciativa de la nueva administración republicana de Eisenhower, que potenció el flujo de capitales estadounidenses a la región. Más allá de esta situación, Perón seguía siendo muy resistido en Estados Unidos, y el golpe de Estado de 1955 fue recibido con satisfacción en amplios círculos de Washington. Consideraban que, con su salida, se había eliminado una amenaza en el sur del continente.

INICIOS TURBULENTOS

Braden tuvo una frenética actividad durante su breve estadía en la embajada estadounidense en Buenos Aires, orientada a esmerilar al gobierno de Farrell-Perón. Impulsó la Marcha de la Constitución y la Libertad, pero rápidamente debió abandonar su polémico accionar intervencionista. Lo “ascendieron” dentro del Departamento de Estado para quitarlo de Buenos Aires, ya que su política abiertamente hostil hacia la Casa Rosada era resistida por Rockefeller y su grupo. Ya desde su nuevo cargo en Washington, siguió desplegando una política marcadamente antiperonista. Su intervención más destacada, pocos días antes de las elecciones de febrero de 1946, fue la publicación del *Libro Azul*, en el que se pretendían probar las simpatías y conexiones nazis de militares cercanos a Perón.

La osada jugada fue un *boomerang* y tuvo como respuesta el *Libro Azul y Blanco* de Perón, que desmentía las acusaciones, utilizándolas a su favor. Se denunciaba al Departamento de Estado por estar inmiscuyéndose en los comicios internos. La elección pasaba a ser, entonces, no entre el Partido Laborista o la Unión Democrática, sino entre Perón o Braden. Electo el militar nacionalista, el ex embajador estadounidense debió morigerar su agresiva política hacia el ahora constitucional gobierno argentino.

De todas formas, Braden intentó seguir desplegando su agresiva línea, posponiendo dos veces la conferencia interamericana que debía aprobar un pacto militar continental. Esta conferencia, crucial para los intereses del Pentágono y prevista para fines de 1945, debió aplazarse por casi dos años ya que el ahora subsecretario de Estado no quería que se hiciera estando Perón en el gobierno. Finalmente, el inicio de la Guerra Fría y el lanzamiento de la doctrina Truman de contención al comunismo aceleraron las necesidades de un pacto militar continental. Braden fue desplazado y por fin pudo realizarse la Conferencia para el Mantenimiento de la Seguridad y de la Paz (Río de Janeiro, agosto-septiembre de 1947), en la que se aprobó el TIAR.

Perón tuvo buena relación con los sucesores de Braden, en particular con el embajador George Messersmith, quien asumió en mayo de 1946, ocupando el cargo que había quedado vacante desde septiembre de 1945. Aunque Braden y Messersmith debieron convivir (uno en el Departamento de Estado y otro en la embajada en Buenos Aires), ambos representaban dos líneas opuestas hacia Argentina. El primero, la de quienes preveían que la alianza con la Unión Soviética prevalecería y que los enemigos eran los regímenes que habían simpatizado con el nazifascismo. El segundo, con fuertes vínculos con el Congreso, las grandes corporaciones y el Pentágono, la de quienes pretendían profundizar los negocios y el estratégico vínculo bilateral con un gobierno que podía ser nacionalista, pero sobre todo era anticomunista. Este sector, además de los intereses económicos que defendía, estimaba que más temprano que tarde Estados Unidos iría a un enfrentamiento con la Unión Soviética. Los nacionalismos, entonces, serían un mal menor frente al comunismo.

Perón, por su parte, buscaba que se levantara las sanciones económicas contra Argentina y dio algunas señales favorables, como declarar que no quería conformar un bloque

latinoamericano para enfrentar a Estados Unidos, o el envío al Congreso de las Actas de Chapultepec y San Francisco, para su ratificación. El abastecimiento de bienes estadounidenses era central para el proyecto industrialista, y ello requería un vínculo fluido con Estados Unidos. En las conferencias panamericanas hubo numerosos enfrentamientos entre las posiciones de la Casa Blanca y la Rosada, aunque Perón no bloqueó ni la aprobación del TIAR ni la constitución de la OEA, que reemplazó a la Unión Panamericana desde 1948.

En esas reuniones, las delegaciones argentinas insistieron siempre en la necesidad de que América latina recibiera una “ayuda” como la que Estados Unidos destinaba a Europa a través del Plan Marshall. Claro que la prioridad del presidente Harry Truman (1945-1953) era contener el avance del comunismo en Europa y Asia, con lo cual nunca se concretaron las promesas de ayuda que solicitaban recurrentemente los gobiernos latinoamericanos. Pero la “zanahoria” siempre estuvo presente, y las delegaciones de América del Sur, incluyendo las argentinas, morigeraban su confrontación con Washington estimando que tarde o temprano se iban a concretar. Estas promesas, además, fueron un instrumento para bloquear una integración latinoamericana alternativa, un horizonte que preocupaba a Washington desde la época de Bolívar y que Perón intentó reflotar en diversas oportunidades.

Bramuglia, con un perfil muy alto en la ONU (clave en la resolución de la crisis de Berlín en 1948), fue muy cuidadoso de que el “tira y afloje” con Washington no tensara demasiado la cuerda. Las necesidades económicas, aun en la etapa “dorada” 1946-49, estaban a la orden del día. En la reunión de Río, incluso llegó a proponer a Truman un pacto secreto anticomunista. El canciller argentino exageraba el peligro rojo interno para dar a entender que la contención del comunismo

era necesaria también en América y exigir más ayuda económica por parte de Estados Unidos. Pocos meses después, en la reunión de Bogotá, el canciller mexicano tuvo un alto perfil para exigirle a Estados Unidos que no diera la espalda al continente, mientras que Bramuglia decidió desplegar un perfil más moderado. Esa medida tenía que ver con las esperanzas que todavía se abrigaban en torno de la ayuda económica.

La Casa Blanca las utilizó con habilidad, logró que la mayoría de las delegaciones se solidarizaran con el gobierno colombiano, que durante la conferencia instrumentó una sangrienta represión tras el “Bogotazo” (levantamiento popular como consecuencia del asesinato de Jorge Eliécer Gaitán). También consiguió que, sin demasiadas resistencias, se aprobara la Carta de la OEA. Esta institucionalización de las relaciones interamericanas, bajo el comando de Washington, fue una manifestación del avance de Estados Unidos en América y una muestra de la incapacidad de los gobiernos latinoamericanos, incluidos los que defendían proyectos más autónomos, para construir una integración alternativa.

LOS LÍMITES

Después de la Conferencia de Bogotá, la Casa Rosada constató que no se satisfacían las expectativas de ayuda económica. No habría un Plan Marshall para América latina y hasta se bloqueaba la posibilidad de que Europa utilizara esos fondos para comprar bienes argentinos. La Casa Blanca, incluso, maniobró para que se suspendiera la conferencia económica interamericana que iba a realizarse ese año en Buenos Aires, y que era el marco propicio para que América latina hiciera oír sus demandas a Washington. Meses más tarde el gobierno de Perón debió afrontar la primera crisis económica seria, con fuertes caídas en las exportaciones.

El nuevo canciller, Paz, fue el encargado de negociar el pedido de financiamiento a Estados Unidos para poder solventar las importaciones argentinas provenientes de ese país. Se recibió la visita del subsecretario de Estado Edward Miller, se concretó el encuentro inaugural del Comité Conjunto Argentino-Norteamericano de Estudios Comerciales y Financieros y, en marzo de 1950, se envió una misión a Washington, encabezada por el ministro de Hacienda Ramón Cereijo, que logró fondos del Eximbank, situación que permitió un incremento del intercambio bilateral.

Sin embargo, cuando se concretaba este inédito acercamiento entre los gobiernos de Truman y Perón, estalló la guerra en Corea y Estados Unidos volvió a exigir la intervención latinoamericana. Washington presionó a Perón para que ratificara el TIAR –lo cual se produjo a mediados de 1950– y para que enviara tropas. Perón, en un principio, habría acordado participar en la fuerza multinacional comandada por el Pentágono, pero esta posibilidad generó movilizaciones de oposición en distintos puntos del país.

Unos días más tarde, el presidente argentino declaró públicamente en Rosario, epicentro de las protestas, que no enviaría soldados a pelear a Asia. Como luego reconoció el canciller argentino Paz, la presión popular y la contradicción con la propia doctrina peronista habían condicionado esos compromisos asumidos inicialmente ante el Departamento de Estado, en función de las necesidades económicas argentinas en medio de la crisis. La renuencia a enviar tropas generó decepción en Washington. En Argentina, sectores internos que apoyaban a Perón renegaban del acercamiento a Estados Unidos.

En los meses siguientes la relación bilateral encontró otros puntos de conflicto. Perón ratificó su adhesión a la Tercera Posición, canceló una solicitud de equipos militares estadounidenses que ya tenían un crédito aprobado –concedido por Estados

Unidos como contraparte a la ratificación del TIAR—, declaró que al comunismo debía perseguírsele no con una guerra a la Unión Soviética, sino en cada país, y se abstuvo en la votación en la ONU que dio luz verde al general Douglas MacArthur para avanzar hacia el norte del paralelo 38 con las tropas que intervenían en Corea.

El siguiente incidente importante se produjo en enero de 1951, cuando tras un conflicto del sindicato de canillitas con el periódico *La Prensa*, éste fue clausurado y expropiado por el gobierno, que luego lo entregó a la CGT. Su dueño, Alberto Gainza Paz, tenía una profunda relación con la prensa estadounidense, que inició una sonora campaña a favor del respeto a la “libertad de prensa” en Argentina y contra Perón. A raíz de este conflicto, el Departamento de Estado fue presionado por los sectores que exigían una línea dura hacia la Casa Rosada.

Sin embargo, en el contexto de la crisis asiática, la Casa Blanca necesitaba el alineamiento de los países americanos y temía que Perón, en un año electoral en el que el apoyo interno requería endurecer la política hacia Washington, reflatara el proyecto de una integración latinoamericana de orientación antiestadounidense. El Departamento de Estado envió señales a Buenos Aires y una misión para negociar con Perón antes de la estratégica Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos (Washington, marzo 1951). En ese cónclave, ni la Casa Blanca permitió una votación contra Argentina por el caso *La Prensa* —a pesar de los reclamos de los principales diarios de todo el continente— ni Perón fue un obstáculo para los planes del Departamento de Estado.

La compleja situación financiera del gobierno argentino morigeró una potencial posición autónoma o latinoamericanista, como temían algunos funcionarios de la embajada estadounidense en Buenos Aires. Truman había conseguido profundizar la organización panamericana y aprobar, incluso con el voto argen-

tino, una declaración que condenaba el comunismo y avanzaba en mecanismos para combatirlo, lo cual sería utilizado contra la Guatemala de Jacobo Arbenz tan solo tres años más tarde.

LA MISIÓN

Hacia 1952, y luego de veinte años, los republicanos vencieron a los demócratas y Dwight Eisenhower se transformó en el nuevo presidente. El candidato triunfante acusó a su antecesor, Truman, de haber descuidado el “patio trasero”. En consecuencia, desplegó una activa política para impedir la proliferación de gobiernos y procesos reformistas en América latina. La excusa era evitar la infiltración comunista en el continente.

Por un lado, se alentó el desembarco masivo de capitales estadounidenses, exigiéndoles a los gobiernos mayores garantías para su radicación. Nada de financiamiento al sector público, como reclamaban muchos representantes latinoamericanos, ya que eso implicaría promocionar los programas estatizantes y nacionalistas. Por otra parte, se atacó a los procesos más radicales –por ejemplo el guatemalteco, que desplegaba una reforma agraria y nacionalización de empresas, que afectó a la estadounidense *United Fruit Company*– y se intentó cooptar a quienes dirigían algunos de ellos –el caso emblemático es el de la cúpula del gobierno del MNR, que había surgido luego de la revolución boliviana de 1952–.

Ya reelecto y con una compleja situación económica –en 1952 había lanzado el Plan de estabilización–, Perón buscó un acercamiento a la Casa Blanca. Eisenhower, ni bien asumió, envió a su hermano Milton a una gira latinoamericana para negociar con los distintos gobiernos. En el caso argentino, luego de la visita se aprobó la ley de inversiones extranjeras, que favoreció la radicación de empresas de ese país. También se generaron

las condiciones para los futuros acuerdos petroleros con una subsidiaria de la *Standard Oil Company* de California, vinculados a la explotación de petróleo en Santa Cruz. Esta polémica iniciativa, que generó tanta oposición interna –se argumentaba que violaba el espíritu del artículo 40 de la Constitución Nacional sancionada en 1949–, muestra las limitaciones del proceso de industrialización por sustitución de importaciones y, consecuentemente, el carácter ambivalente de la política de Perón hacia Washington. En un contexto económico complejo, el líder intentaba obtener ayuda económica de Estados Unidos, incluso relegando sus iniciativas latinoamericanistas y parte de su propia doctrina de política exterior. Esto le trajo múltiples resistencias internas y generó la oposición de quienes planteaban la necesidad de profundizar las políticas más autónomas.

El acercamiento bilateral, de todas formas, también tenía límites. En la Décima Conferencia Panamericana (Caracas, 1954), cuando Estados Unidos presionó para aprobar una declaración anticomunista dirigida contra el gobierno de Guatemala, solo Argentina y México se abstuvieron de aprobarla. Esta actitud generó malestar en el Departamento de Estado. Incluso en esta etapa de “correcta amistad” con la Casa Rosada, pervivían los temores de quienes recelaban de los gobiernos nacionalistas latinoamericanos. Por eso, cuando se profundizó la crisis política que derivaría luego en el bombardeo a Plaza de Mayo y finalmente en el golpe militar que depuso a Perón en septiembre de 1955, el Departamento de Estado pasó a ejercer cada vez mayores presiones contra el presidente constitucional.

Más allá del reciente buen entendimiento y de los negocios alentados por Eisenhower con Perón, su derrocamiento terminaba definitivamente con el siempre molesto desafío nacionalista. Por eso, el golpe fue acogido favorablemente por buena parte de la diplomacia del país del Norte.