

## El proyecto peronista de creación de un *Zollverein* sudamericano, 1946-1955 \*

Mónica Quijada

A lo largo de la historia latinoamericana independiente existen propuestas políticas que, como el Ave Fénix, renacen una y otra vez de sus propias cenizas. Entre tales propuestas figura la tendencia a la configuración de unidades —económicas y/o políticas— que superen los estrechos marcos de las fronteras nacionales. La reciente propuesta de creación del MERCOSUR, en el extremo meridional del continente, es uno de esos casos.

El propósito de este trabajo es analizar, un antecedente histórico de esa propuesta, el proyecto de construcción de un *Zollverein* de los países del Cono Sur puesto en marcha por el gobierno peronista entre los años 1946 y 1955. La intención que nos anima es doble: en primer lugar aportar al conocimiento de esas tendencias “unionistas” latinoamericanas —variables en discursos, contenidos y grados de realización según los casos— con el análisis de un caso específico: el de las relaciones de los dos primeros gobiernos peronistas con las repúblicas iberoamericanas. El caso que nos ocupa revista una especial relevancia, porque no se trata únicamente de formulaciones discursivas sin capacidad de decisión, sino de un proyecto definido, diseñado y *aplicado* desde un centro de poder gubernamental y dirigido en parte sustancial a otros poderes equivalentes. En segundo lugar, propone un enfoque alternativo a las visiones vigentes sobre la política latinoamericana del gobierno citado, focalizadas bien en la señalización de elementos autoritarios e irracionales en el marco de una política de *lebensraum*<sup>1</sup> —en el mejor de los casos, de una política

\* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada al *I Encuentro de Argentinistas Europeos*, Madrid, mayo de 1991.

1. Sobre este tipo de interpretaciones, *cfr.* por ejemplo Peterson, Harold: *Argentina and the U.S., 1810-1960*. University Publishers Inc., New York, 1964, o González de Oleaga, Marisa: “La Alianza Franco-Perón: una aproximación crítica desde la perspectiva de la dependencia, 1946-1951”, en *Hispania*, XLVIII, 169 (1989), pp. 625-689. Dentro de esta perspectiva interpretativa, hay autores que no llegan a plantear una voluntad de dominio expansionista, pero que reducen la política latinoamericana de los dos primeros gobiernos de Perón a un intento megalómano de expandir su poder personal. *Cfr.* por ejemplo Bray, Donald W.: “Peronism in Chile”, *HAHR*, XLVII (february 1967), pp. 38-49. Ver especialmente nota 18 en la p. 42.

“aventurera”<sup>2</sup> o “improvisada”<sup>3</sup>—, bien en la concepción, que atiende también a elementos irracionales, de una propuesta de solidaridad latinoamericana fundada en un “antiimperialismo” de carácter difuso y emotivo.<sup>4</sup>

En mi opinión, tales visiones presentan un doble problema; en primer lugar, se desgaja al tema de la trayectoria histórica y el marco global que le dan sentido; en segundo lugar—y como consecuencia de lo anterior— se aplica al mismo una adjetivación fundada en juicios y pre-juicios emotivos (da igual que sean “anti” o “pro”) que oscurece la comprensión del fenómeno histórico en estudio.

Este artículo se propone analizar la política latinoamericana de los dos primeros gobiernos peronistas a la luz de tres enfoques complementarios: a) enmarcar el tema en las experiencias históricas —políticas e ideológicas— que lo nutrieron (con especial referencia a los modelos que actuaron como fuentes de inspiración, y a los antecedentes directos a los que se recurrió para la formulación de sus lineamientos fundamentales); b) reconstruir los aspectos fundamentales de la propuesta peronista hacia América Latina y los pasos dados para su ejecución; y c) analizar la forma en que el país proponente percibía su rol como motor posible de unidad, junto con el modo en que ese mismo rol era percibido por los países afectados (tema estratégico porque contribuye a definir los límites de la propuesta).

### *El marco histórico y los modelos*

Generalmente, cuando se habla de las tendencias unionistas latinoamericanas se las asocia con movimientos equivalentes en el llamado Tercer Mundo. Este tipo de comparación o confrontación no es ilegítimo, pero tiende a oscurecer un hecho significativo: el que los estados nacionales iberoamericanos se configuraron de forma contemporánea a los procesos de consolidación e incluso de construcción de diversos estados nacionales europeos, con los ejemplos paradigmáticos de Alemania e Italia. La sincronía del proceso de construcción de estados nacionales en Iberoamérica con el de algunas áreas de Europa, plantea una asociación significativa con otra tendencia que también comenzó a tomar fuerza en Europa desde la segunda mitad del siglo XIX, y que adquirió un énfasis renovado durante e inmediatamente después de la primera guerra mundial: la que abogaba por la formación de una confederación de estados europeos.

2. Page, Joseph: *Perón* (Buenos Aires, 1984), I, pp. 218-219.

3. Escudé, Carlos: *La Argentina vs. las grandes potencias. El precio del desafío*. (Buenos Aires, 1986), p. 141. La frase completa es: “improvisaciones motivadas por acontecimientos coyunturales y por las simpatías o antipatías que hechos y personajes particulares provocaban en el ánimo de un líder egocéntrico”.

4. Cfr. por ejemplo Lanús, Archibaldo: *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945-1980* (Buenos Aires, 1984), p. 51. De esta última concepción participa en términos generales toda la extensa bibliografía de carácter peronista. Como caso representativo, véase Chávez, Fermín: “Estudio preliminar” a Perón, Juan: *Tercera Posición y Unidad Latinoamericana* (Buenos Aires, 1985), pp. 5-29.

Aunque detenernos en este tema queda fuera de los propósitos del presente artículo, interesa señalar que esas tendencias precursoras fueron motivadas inicialmente, en el último cuarto del siglo XIX, por la preocupación surgida en algunos países de la Europa continental ante el poder económico creciente de Estados Unidos y Rusia —especialmente del primero—, que llevó a la propuesta de una mayor cooperación económica entre los estados europeos; propuesta que incluía la constitución de una unidad aduanera en Europa central y occidental.<sup>5</sup> Esas tendencias iniciales, muy minoritarias, fueron fortalecidas por dos situaciones de alcance internacional: al finalizar el siglo, Europa se vio conmocionada por “The American thrust across the Pacific”, como resultado de la guerra Hispano-Norteamericana;<sup>6</sup> pocos años más tarde, el desarrollo y consecuencias de la primera guerra mundial incrementaron los temores sobre el futuro de una Europa (continental) debilitada frente al poderío sumado de las potencias anglosajonas; ello condujo a la renovación de las propuestas por una política europea de unidad económica.<sup>7</sup> Algunas de esas propuestas contemplaban una primera etapa de construcción de un espacio económico común, y una segunda etapa en la que se elaborarían los mecanismos políticos conducentes a una confederación de estados europeos.<sup>8</sup>

Si el resultado de la guerra Hispano-Norteamericana conmocionó a Europa y fue un estímulo para el fortalecimiento de la “idea europea”, su impacto fue aun mayor en América Latina. En esta área de influencia inmediata, la anexión formal e informal de una porción del Caribe por parte de los Estados Unidos y la política intervencionista del gobierno Roosevelt incrementó la percepción de que los Estados Unidos eran una amenaza para el continente. Asimismo, la mencionada guerra y la consecuente independencia de Cuba, sirvieron para quebrar entre los hispanoamericanos la imagen fantasmal de una España colonialista dispuesta a recobrar su perdida posición en el continente. Ello, sumado al hecho de que a finales del XIX los más de veinte estados hispanoamericanos habían logrado ya configurarse con éxito suficiente, permitió alejar energías de la afirmación particularista, para reivindicar una perspectiva de conjunto. En tal contexto se produjo el resurgimiento, con fuerzas renova-

- 
5. Entre otros, Leroy-Beaulieu, A.: *Les Etats Unies d'Europe* (París, 1901); Leusse, P.: “L'Union douanière européenne”, *Revue d'Economie politique*, 4, 1890, pp. 393-401; Luttimer, Georges: *Les Etats Unies d'Europe*, París, 1913. Para un análisis general de estas tendencias tempranas, ver Pegg, Carl H.: *Evolution of the European Idea, 1914-1932*. Para el período anterior a la Primera Guerra Mundial, ver especialmente capítulo 1.
  6. Sobre la conmoción causada en Europa por los resultados de la guerra Hispano-Norteamericana y el estímulo que esto significó para la “idea europea”, ver Pegg, *op. cit.*, pp. 5-6.
  7. Una formulación elocuente es la que hizo en 1919 Alfred Capus, el director de *Le Figaro*: “The war shattered Europe's continental economy and left the peoples of Europe, victors as well as vanquished, in danger of being enslaved by the two great Anglo-Saxon world powers... The reconstruction of Europe is not possible on any base other than that of a continental economy”. Citado en Pegg, *op. cit.*, p. 17. Puede verse también Curinier, C. E.: “L'Organisation économique du monde civilisé”, *La Paix par le Droit*, 25, 1915, pp. 10-25.
  8. Pegg, *op. cit.*, especialmente caps, 2 y 3.

das, de las tendencias que abogaban porque se estrecharan los vínculos de cooperación entre los países del área, para oponer un frente común a problemas también comunes.

Las ideas unionistas latinoamericanas, renovadas por la percepción de la amenaza externa, eran un nuevo eslabón en una larga cadena que se remontaba a las propias guerras independentistas y, por ende, hundían sus raíces en procesos propios del continente. No obstante, la existencia de ideas emparentadas en el conjunto del mundo occidental les confería un marco global del que podían extraer elementos de emulación y, hasta cierto punto, de legitimidad en el contexto internacional. Ello contribuye a explicar la naturalidad con que las propuestas unionistas latinoamericanas fueron percibidas en muchos ámbitos europeos. Un ejemplo significativo es un importante informe sobre las tendencias nacionalistas en todo el mundo publicado por el Royal Institute of International Affairs de Londres,<sup>9</sup> en septiembre de 1939. En dicho informe, el tratamiento dado al ámbito latinoamericano se centraba —desde una perspectiva expectante y escasamente crítica— en la marcha y las posibilidades de unificación de los países del área. Hecho sorprendente si se considera cuál era el tema específico del informe, y si se toma en cuenta que los años 20 y 30 fueron, precisamente, el período de gran desarrollo de los nacionalismos locales latinoamericanos. Por ello, tal interpretación pone de manifiesto la difusión del discurso unionista latinoamericano de la época y su recepción como una tendencia legítima, al punto de solaparse y reemplazar, desde una perspectiva externa (europea en este caso), al contenido local del término “nacionalismo”. En realidad, ese “solapamiento” estuvo presente en la mayoría de los movimientos nacionalistas desarrollados en los distintos países latinoamericanos en las primeras cuatro décadas de este siglo, en cuyos discursos los temas de interés local se combinaban con un fuerte contenido hispanoamericanista.

Ahora bien, las propuestas europeas hablaban de una confederación de estados “in which national characteristics and qualities are safeguarded”,<sup>10</sup> y donde el elemento aglutinador era suministrado por un juego de intereses comunes. En las elaboraciones hispanoamericanas, el elemento catalizador se focalizó en la preexistencia de factores culturales e históricos comunes, que a su vez marcaban los alcances de la posible confederación. La apelación a los vínculos de lengua, de religión y, sobre todo, de una memoria histórica compartida que era preciso recuperar, formó el núcleo de ese pensamiento que volvía la mirada a los ideales bolivarianos, para hacer frente con ellos a nuevas situaciones percibidas como amenazadoras. Superando el límite de las manifestaciones individuales —que había sido característica del siglo XIX— esta línea de pensamiento pudo ser asumida por movimientos políticos. Movimientos que actuaban no sólo desde la oposición —como por ejemplo, el APRA en el Perú o la Acción Nacionalista Popular Colombiana— sino incluso desde el poder

9. *Nationalism. A Report by a Study Group of Members of the Royal Institute of International Affairs* (London-New York-Toronto, 1939), pp. 125-133.

10. Bell, Johannes (1921), citado en Pegg, *op. cit.*, p. 20.

—como el yrigoyenismo en la Argentina y, dentro del conflictivo contexto de la Revolución Mexicana, el período de actuación de José Vasconcelos desde la Secretaría de Educación.<sup>11</sup>

En otras palabras, en Hispanoamérica se tendía a expresar el problema en términos de restitución de una nación unitaria en sus orígenes. Por ello, las propuestas en favor de una confederación de estados hispanoamericanos tenían más que ver con un proceso de *nation-building* que con la reunión de estados-naciones ya consolidados en el seno de una confederación, al estilo de las propuestas europeas. Desde esta perspectiva, el enfoque hispanoamericano podía encontrar elementos de asociación, e incluso ejemplos o herramientas útiles para la consecución de sus propias metas, en un modelo concreto —y exitoso— de construcción de estado nacional: el proceso que llevó a la unidad alemana; modelo en el que había desempeñado fundamental papel la invocación de una nación preexistente a la unificación estatal. Entre esos posibles “ejemplos o herramientas útiles”, dos elementos revisten particular significación para el tema que nos ocupa.

Uno de esos elementos es el papel desempeñado por Prusia como impulsor de la unidad. Este aspecto aparece particularmente evidente en el escritor argentino Manuel Ugarte, quien en 1923 se refirió al acto legítimo que realizaría “la nación latinoamericana que tuviera visión del porvenir y emprendiera la reconstrucción del bloque primitivo dentro de los límites que le asignan los antecedentes”, utilizando como ejemplo concreto la acción de Prusia “al realizar la unidad de Alemania”.<sup>12</sup> Esa “legitimidad” era presentada en contraposición a la acción “imperialista” —no legítima— del “pueblo que quiebra su cauce para invadir directa o indirectamente tierras, intereses o conciencias que no tienen antecedentes ni lazos de similitud que lo acerquen a él”.<sup>13</sup>

Este papel de “legítimo” impulsor de la unidad se entrelazaba además, en determinados países de Hispanoamérica, con una perspectiva vinculada a la “memoria histórica”. En tales países surgieron voces que invocaban el imperativo de un destino histórico, destino que señalaba a sus respectivas patrias como agentes de restitución de la unidad perdida, por el hecho de haber sido cabezas de virreinato durante la época colonial. En Argentina este enfoque

- 
11. En el caso mexicano, es significativo que una de las polémicas del Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, en 1916-1917, fuera sobre el derecho de ciudadanos de otros países latinoamericanos (“individuos que están unidos a nosotros por vínculos de sangre y de raza”) a ocupar bancas como diputados. *50 Discursos Doctrinales en el Congreso Constituyente de la Revolución Mexicana, 1916-1917*, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana (México, 1967), pp. 275-291. En las mismas fechas en la Cámara de Diputados de El Salvador se discutió un proyecto que proponía que todos los latinoamericanos tuvieran los mismos derechos en cualquiera de los países de la región. Se aspiraba a que este proyecto, que debía ser presentado a los distintos estados latinoamericanos para su ratificación, produjese “la verdadera unificación latina”, *Id.*, p. 287.
  12. Manuel Ugarte, *El destino de un continente* (Madrid, 1923), pp. 1-2. En este caso concreto, el autor también utiliza el ejemplo de la acción del Piamonte en el proceso que llevó a la unificación italiana.
  13. *Idem.*, p. 2.

aparece formulado por el escritor nacionalista Leopoldo Lugones,<sup>14</sup> y una apelación semejante puede encontrarse en autores de otras regiones, como el mexicano José Vasconcelos.<sup>15</sup>

El segundo elemento que iba a ser propuesto como "herramienta útil" era la idea de constitución de un *Zollverein*, como iniciativa conducente a la construcción de un espacio económico unitario. Esta propuesta constituyó un paso adelante con respecto al pensamiento unionista hispanoamericano más generalizado, que desde la segunda mitad del siglo XIX solía expresarse en fórmulas político-ideológicas carentes de proposiciones pragmáticas. Aunque en ciertos casos aparecen indicaciones sobre la necesidad de eliminar las trabas aduaneras entre los distintos países, y de elaborar una política comercial exterior unitaria, la formulación técnica de una unión aduanera que condujese a la definición de un espacio económico integrado hubo de esperar al período de entreguerras.

Esta formulación fue realizada por un conocido e influyente ingeniero argentino, Alejandro Bunge. En realidad su propuesta más temprana, de escasa resonancia en su momento, se remonta a una fecha anterior a la primera guerra mundial. En 1909, Bunge expuso en la ciudad alemana de Mannheim, en el transcurso de una conferencia,<sup>16</sup> la conveniencia de construir en el extremo meridional del continente americano una "Unión Aduanera del Sud".

El hecho de que esta idea fuera expuesta por primera vez en Alemania y en fecha tan temprana estaba lejos de ser casual. Por una parte, ese período coincide con la afirmación de las ideas, antes citadas, que abogaban por la integración económica y política de los estados de la Europa occidental y central, o de algunos de ellos.<sup>17</sup> Por otra, Bunge había estudiado ingeniería en Alemania, y allí entró en contacto con las grandes líneas del pensamiento económico germano. Es significativo que en sus escritos de 1917 a 1922 aparezca una y otra vez la referencia a que la Argentina se encontraba entonces en un momento económico semejante al que atravesaban tanto Alemania como los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX, cuando el economista germano Friedrich List elaboró sus teorías sobre el desarrollo de las fuerzas productivas y las etapas económicas, vistas en relación con su contexto histórico. La Argentina pertenecía además a un ámbito geopolítico supraestatal, con vinculaciones histórico-culturales que recordaban las condiciones en que se desarrollaron los esfuerzos de unificación germana.

Las ideas expuestas por el economista argentino en esa conferencia se reforzaron durante y después de la primera guerra mundial. En su opinión, los

14. Lugones, Leopoldo: *La Grande Argentina* (Buenos Aires, 1962), esp. pp. 69-70 (1a. edición: 1930).

15. Vasconcelos, José: *Memorias. II. El desastre. El Proconsulado*. Col. Letras Mexicanas (México, 1982), pp. 119-120 (1a. edición 1938).

16. La conferencia tuvo lugar en el teatro municipal de esa ciudad, a invitación de un miembro del parlamento alemán.

17. Cfr., por ejemplo, Stein, R.: *Die Vereinigten Staaten von Europa* (Berlín, 1908); Schückling, W.: *Die Organisation der Welt* (Leipzig, 1909).

cambios operados en el mercado internacional —particularmente el debilitamiento de la posición de Gran Bretaña— introducían distorsiones en las estructuras internas que habrían de tener graves consecuencias, a menos que el país se dispusiera a aplicar las modificaciones necesarias para “crear una política económica propia, política que jamás ha existido y que nos es tan necesaria como nuestras instituciones sociales y administrativas”.<sup>18</sup> En la perspectiva de Bunge, esa política tenía muchas más posibilidades de éxito si no quedaba circunscrita al espacio económico argentino.

Aquella primera propuesta de unión aduanera tuvo ocasión de ser renovada y perfeccionada en 1929, por una iniciativa que se originó no en la Argentina, sino en el vecino país de Chile. El ministro de Hacienda de ese país, doctor Jaramillo, junto con dos altos funcionarios del Banco Central de Chile, Eliodoro Yañez y Guillermo Subercaseaux, alentaron a Alejandro Bunge a actualizar su proyecto de 1909. La fecha es especialmente significativa, porque en ese momento era presidente de Chile Carlos Ibáñez del Campo, quien en su segundo mandato presidencial, como veremos, cooperaría activamente con el proyecto peronista de construcción de un *Zollverein* de los países del área. La invitación hecha a Bunge respondía a intereses específicos de Ibáñez y su gobierno, que habían encargado a los funcionarios antes nombrados la elaboración de una propuesta de unión aduanera y monetaria.

El estudio, elaborado por Bunge en 1929 e incluido más tarde en un libro que se publicó en 1940<sup>19</sup> —y que llevaba por título *Una Nueva Argentina*—, proponía la constitución de una “Unión Aduanera del Sud”, integrada por Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y Uruguay, a los que podría sumarse eventualmente el Brasil. El proyecto señalaba las extraordinarias ventajas comparativas de tal espacio económico, que por su continuidad geográfica y su complementariedad climática y productiva haría autosuficiente a la región en materia de productos agropecuarios e insumos industriales. Asimismo, mediante su integración económica los países intervinientes contarían con 92.000 kilómetros de vías férreas, 985.000 toneladas de flota mercante y 669.000 automotores.<sup>20</sup> Finalmente, la notable complementariedad de las naciones integradas en la “Unión Aduanera del Sud” las colocaría en una posición de ventaja con respecto a Europa “que no teniendo este complemento en su continuidad geográfica, ha procurado obtenerla con la penosa explotación de las colonias”, e incluso los Estados Unidos, que al no contar con una zona tropical complementaria carecían de una materia prima como el caucho, “esencialísima hoy en la economía (...) de toda nación civilizada”.<sup>21</sup>

A lo largo de muchos años, Alejandro Bunge tuvo ocasión de hacer públicas

---

18. Informe de 1917, citado en Bunge, Alejandro: *Una Nueva Argentina* (Buenos Aires, 1940), p. 231. En un informe de 1921 (*Idem*, pp. 235-236) Bunge, con cierta clarividencia anunció los problemas que traería a su país una posible y probable política proteccionista británica que abarcará a sus dominios.

19. *Idem*, pp. 278-304.

20. *Idem*, p. 289.

21. *Idem*, p. 287.

sus ideas tanto desde diversos cargos oficiales,<sup>22</sup> como desde la influyente *Revista de Economía Argentina*, fundada por él en 1918. Esta revista se convirtió en un foro primordial de discusión para las corrientes económicas alternativas a la tendencia librecambista prevaleciente en el país desde 1880,<sup>23</sup> y ejerció una influencia importante en el vuelco que se produjo en la Argentina hacia una mayor intervención estatal en la dirección de la economía, aplicada por los gobiernos posteriores a 1930. No por casualidad, este cambio se acompañó asimismo de un incremento en la atención de la política exterior argentina hacia los países vecinos, tema que he analizado en otro lugar.<sup>24</sup> Es importante señalar que a la *Revista de Economía Argentina* y al propio Bunge se vincularon personajes que habrían de cumplir un papel importante en el futuro gobierno peronista. Entré ellos, el más significativo para el tema que estamos desarrollando es José Miguel Figuerola, que no sólo fue el principal inspirador de los Planes Quinquenales, sino que desarrolló importantes trabajos teóricos sobre la aplicación de estrategias de colaboración social en Hispanoamérica.<sup>25</sup>

Asimismo, el libro de Bunge *Una Nueva Argentina* llegó a manos del que sería futuro presidente, Juan Domingo Perón, y se convirtió en su "libro de cabecera".\*

Estas experiencias históricas que hemos delineado y, muy particularmente, los antecedentes argentinos y chilenos antes señalados —desarrollados aquí con cierto detalle por su pertinencia con el caso aquí estudiado— confluyeron en la política hacia los países latinoamericanos que puso en marcha el gobierno peronista entre 1946 y 1955.

### *Hacia un Zollverein hispanoamericano*

El relanzamiento de las ideas unionistas por parte del gobierno peronista que llegó al poder en 1946, no aparece formulado de manera pragmática y planificada en la documentación oficial que —hoy por hoy— se conoce. No obstante, tales ideas formaron parte central de una propuesta política que se plasmó, en la práctica, en una serie de acciones concretas a partir de las cua-

22. Entre otras actividades, en 1914 Alejandro Bunge organizó el Departamento Nacional de Estadística del Trabajo. Entre 1916 y 1924 fue director general de Censos Nacionales, y más tarde se desempeñó como director del Banco de la Nación Argentina. Asimismo, fue profesor de Estadística en la Universidad de Buenos Aires y de Economía Política en la de La Plata.

23. A la *Revista de Economía Argentina* se vincularon figuras tan conocidas del pensamiento económico de ese país como Raúl Prebisch y Federico Pinedo. También estuvo vinculado a ella el economista Carlos Moyano Llerena, quien acabaría incorporándose al equipo del primer gobierno peronista.

24. Quijada, Mónica, *Las relaciones hispano-argentinas, 1936-1948, coyunturas de crisis*, publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. (Madrid, 1990).

25. Figuerola, José Miguel, *La colaboración social en Hispanoamérica* (Buenos Aires, 1943), *pássim*. Figuerola trabajó con Alejandro Bunge en el Departamento Nacional del Trabajo, y fue más tarde nombrado jefe del Departamento de Estadística, creado por el primero.

\* Debo esta información al historiador y especialista en pensamiento peronista Aníbal Iturrieta.

les procuraremos ir reconstruyendo la propuesta y los pasos tomados para su ejecución.

Desde sus inicios, el gobierno peronista llevó a cabo una muy activa campaña de acercamiento político y cultural a los países iberoamericanos. Se abrieron embajadas en todos aquellos estados donde la Argentina mantenía sólo consulados o legaciones de segundo orden, se ofrecieron becas en universidades argentinas para estudiantes latinoamericanos, se dio un gran impulso al envío de libros y revistas argentinos a todos los países del área, se fomentó el intercambio de misiones militares y se concedieron numerosas becas en institutos de las fuerzas armadas<sup>26</sup> Junto a estas acciones realizadas con gran acompañamiento propagandístico, el gobierno argentino no desdeñó métodos más encubiertos, como la compra de periódicos en países hispanoamericanos.<sup>27</sup> Asimismo, una parte de la acción del gobierno peronista hacia los países iberoamericanos se canalizó a través de la creación de la figura del agregado obrero, adscrito a las embajadas argentinas en los diversos países. Esta gente, "adiestrada en el manejo dialéctico de las consignas populares y de reivindicación social",<sup>28</sup> tenía como misión tomar contacto con los grupos sindicales y, particularmente, llevar a cabo acciones de propaganda destinadas a difundir las consignas fundamentales del "justicialismo"<sup>29</sup> que, en el marco de la guerra fría, se presentaba como "el único medio de combatir al comunismo en su origen, extirpando las causas que lo motivan y elevando el nivel económico del pueblo y, sobre todo, de la clase trabajadora".<sup>30</sup> Esta propaganda estuvo imbuida de un contenido marcadamente antinorteamericano, que sólo fue suavizado a finales de 1953, cuando las relaciones entre ambos países mejoraron debido al cambio de política hacia la Argentina que puso en marcha la nueva administración Eisenhower.

Todas estas acciones se acompañaron de una retórica centrada en los vínculos culturales e históricos que unían a las "repúblicas hermanas", y en el llamado a un esfuerzo común de esa "familia de los que hablamos el mismo idio-

- 
26. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (en adelante MRE): *Memoria Anual 1946-48*, pp. 49 y 52-54; *Idem, 1948-49*, pp. 198-199. En 1947 el representante español en Managua informaba a su gobierno, en tono entre desconfiado y admirativo, la muy activa política llevada a cabo por la Argentina no sólo en Nicaragua, sino en toda el área centroamericana. Gabalón a MAE, Managua, 8.7.1947, Archivo del Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid (en adelante, AMAE), leg. 1750, exp. 13.
  27. En 1947, por ejemplo, se adquirieron acciones en varios diarios de la capital boliviana; Areilza a MAE, Buenos Aires, 20.9.1947, AMAE leg. 1920, exp. 3.
  28. Palabras de Perón al embajador español, Areilza a MAE, Buenos Aires, 3.4.1948, AMAE leg. R. 2418, exp. 1.
  29. Esta política se complementó en el segundo gobierno peronista con la creación de la Agrupación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas (ATLAS) que, como es bien sabido, aspiraba a ofrecer una alternativa tanto a la Confederación de Trabajadores de América Latina (C.T.A.L.), de inspiración comunista, como a la Organización Regional Interamericana (O.R.I.T.) apoyada por los Estados Unidos.
  30. Palabras de Perón al embajador español, Areilza a MAE, Buenos Aires, 3.4.1948, AMAE, leg. R. 2418, exp. 1.

ma y tenemos los mismos dolores”,<sup>31</sup> como único medio de contribuir al bienestar de los respectivos países mediante la efectivización de su “independencia económica”.

En ese contexto se produjo la recuperación de la propuesta, inicialmente diseñada por Alejandro Bunge, que abogaba por la construcción de un *Zollverein* de los países sudamericanos. Nos detendremos en ella, ya que forma el eje central del análisis a que está dedicado este artículo. Como estas ideas no fueron formalizadas en una propuesta global, sino de una manera fragmentaria, a través de la concertación de convenios bilaterales con diversos países del Cono Sur, el camino más directo para reconstruirla es tomar como punto de partida los mencionados convenios.

Como es bien sabido, uno de los rasgos que caracterizaron la gestión económica exterior de los dos primeros gobiernos peronistas fue la aplicación de políticas basadas en acuerdos bilaterales, en abierto desafío al multilateralismo consagrado en los acuerdos de Bretton Woods de 1944 y afianzado durante la posguerra. Resultado de tal política fue la proliferación de convenios bilaterales firmados con numerosos países americanos, europeos e incluso asiáticos, destinados al doble propósito de a) ampliar los mercados para la colocación de productos argentinos y asegurar las fuentes de aprovisionamiento de insumos necesarios para el desarrollo de las ambiciosas metas de los Planes Quinquenales en materia industrial, y b) mediante la diversificación de interlocutores internacionales, incrementar la capacidad de decisión argentina en el ámbito internacional.

Entre esos convenios destacan los celebrados con diversos países del área iberoamericana, por las metas planteadas en muchos de ellos que superan el ámbito de la transacción comercial y financiera. Dos etapas aparecen claramente diferenciadas: una primera que se extiende entre los años 1946 y 1948, y un segundo período que se inicia en 1953 y dura hasta la caída del segundo gobierno peronista, en septiembre de 1955.

En el primer trienio mencionado, el gobierno argentino negoció convenios con Ecuador, Perú, Venezuela, Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay.<sup>32</sup> La mayoría de ellos pone de manifiesto, además de la intención de estrechar vínculos con esos países, el deseo argentino de obtener en esos países muchos de los insumos básicos que requería el programa de fomento industrial contenido en el I Plan Quinquenal.<sup>33</sup> Con ello se procuraba modificar la situación

31. Discurso de Perón a estudiantes latinoamericanos invitados a la Argentina en la “Semana de las Américas”, Buenos Aires, 7.4.1954.

32. Los textos completos de estos convenios figuran en las *Memorias Anuales* del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Buenos Aires, años correspondientes a 1946-47 y 1947-48.

33. Las estrategias argentinas destinadas al fomento industrial por sustitución de importaciones en las décadas de los 30 y 40 son bien conocidas. No lo son tanto, los esfuerzos orientados hacia la cimentación de una industria pesada. Un trabajo interesante sobre este tema es el de Ronald Newton “The neutralization of Fritz Mandl: notes on Wartime Journalism, the Arms Trade, and Anglo-American Rivalry in Argentina during World War II”, *HAHR*, 66, 3 (1986), pp. 541-579. Este autor ha señalado la significación creciente de los países sudamericanos, en particular Chile y Perú, como suministradores de insumos básicos. Sobre los

tradicional de dependencia con respecto a Europa y los Estados Unidos para la obtención de elementos fundamentales como el hierro; situación que tantos problemas había provocado a la Argentina durante la guerra.<sup>34</sup> A cambio de sus productos agropecuarios, la Argentina recibía —entre otros insumos— caucho y petróleo del Ecuador; carbón, plomo, antimonio y otros minerales del Perú; petróleo de Venezuela; estaño, hierro y maderas de Bolivia; cobre, hierro, acero, salitre, carbón y energía eléctrica de Chile, y cubiertas, caucho crudo, maderas y hierro en lingotes del Brasil. Con este último país, a su vez, Argentina comprometía su mayor venta de trigo: un millón doscientas mil toneladas anuales a lo largo de cinco años. Con el Uruguay era más difícil fomentar la corriente comercial debido a la identidad productiva de ambos países; no obstante, en diciembre de 1946 se firmó un acuerdo para el aprovechamiento de los rápidos del río Uruguay, en la zona de Salto Grande.

Hay que destacar que la divisa utilizada para los intercambios era el peso argentino. Además de las transacciones comerciales, en dos de los convenios antes señalados —los firmados con Chile y Bolivia— aparecen aspectos relevantes para el tema que nos ocupa. En orden creciente de significación: la colaboración en materia de transportes, la concesión de créditos por parte argentina, y el establecimiento de un régimen de unión aduanera.

El tema de los transportes se vinculaba a la construcción de nuevas vías de comunicación —especialmente por ferrocarril— y mejoramientos de las ya existentes, para agilizar y fomentar los intercambios a través de las fronteras. Con ello se retomaban propuestas previas, algunas de las cuales se remontaban a los años posteriores a la primera guerra mundial.<sup>35</sup>

Más novedoso era el segundo aspecto citado: en el acuerdo con Chile, este país recibía un crédito rotativo de 300 millones de pesos para la adquisición de productos agropecuarios. Asimismo, la Argentina asumía el compromiso de invertir en el país vecino la suma de 300 millones de pesos destinada a la

---

esfuerzos para hacer realidad la construcción de la industria pesada y de armamento en el período posterior a la segunda guerra mundial, *cf.* Potash, Robert: *El Ejército y la Política en la Argentina* (Buenos Aires, 1981), I, pp. 119 y ss..

34. Sobre la problemática argentina durante la segunda guerra mundial y los primeros años de la posguerra, ver Rapoport, M.: *1940-1945. Gran Bretaña, Estados Unidos y las Clases Dirigentes Argentinas* (Buenos Aires, 1980); Escudé, C.: *1942-1949, Gran Bretaña, Estados Unidos y la Declinación Argentina* (Buenos Aires, 1983); Ebel, A.: *Das Dritte Reich und Argentinien: Die diplomatischen Beziehungen unter besonderer Berücksichtigung der Handelspolitik* (Köln-Wien, 1973); Newton, Ronald: "The United States, the German Argentines and the Myth of the Fourth Reich", *HAHR*, 64 (1), 1986, pp. 81-100; *Id.*, "The neutralization of Fritz Mandel", *op. cit.*; Humphreys, R.A.: *Latin America and the Second World War*, (London, 1981-1982), (2 vols.); Wood, B.: *The dismantling of the Good Neighbour Policy*. (Austin, 1985); Pommerin, R.: *Das Dritte Reich und Lateinamerika: die deutsche Politik gegenüber Süd und Mittelamerika* (Düsseldorf, 1977); Quijada, M., *op. cit.* parte III.
35. Durante el período yrigoyenista hubo diversos planes —parcialmente cumplidos— tendientes al mejoramiento de las comunicaciones con los países vecinos. Sobre nuevas propuestas durante la segunda guerra mundial en el marco de un incremento de las relaciones de Argentina con los países del Cono Sur, véase Quijada, *op. cit.*, p. 308. Asimismo, el gobierno peronista extendió las líneas de navegación de su flota mercante a diversos puertos hispanoamericanos.

creación de nuevas actividades económicas o intensificación de las ya existentes. Con ese objetivo, se proponía la constitución de una sociedad de financiación argentino-chilena integrada por el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio y la Corporación de Fomento de Chile. El capital era íntegramente aportado por la parte argentina. Asimismo, esta nación concedía un empréstito de 300 millones de pesos para desarrollar un plan de obras públicas en el país trasandino. En el caso de Bolivia, el gobierno argentino concedía un empréstito de 100 millones de pesos para desarrollar un plan de obras públicas (principalmente en los ámbitos ferroviario, vial, agropecuario y de regadío), y una cláusula estipulaba que se estimularía la inversión de capitales argentinos en el país vecino. Asimismo, se creaba una Sociedad Mixta Argentino-Boliviana de Fomento Económico, con un capital integrado por 100 millones de pesos aportados por Buenos Aires y un millón de dólares (aproximadamente 5 millones de pesos) por La Paz. Dicha sociedad tenía por objeto cooperar en la creación de nuevas actividades económicas e industriales en el país andino e incrementar las exportaciones a la Argentina de los productos mencionados más arriba. Finalmente, Argentina ofrecía a Bolivia un crédito rotativo de hasta 50 millones de pesos para la adquisición de productos agropecuarios.

*Last but not least*, en ambos convenios se acordaba el establecimiento de un régimen de unión aduanera. Para hacer el propósito aún más explícito, el tratado celebrado con Chile llevaba el elocuente título de “Unión Aduanera y Cooperación Económica y Financiera”. En el tratado con Paraguay, aunque no se hablaba de una unión aduanera, se designó una Comisión Mixta encargada de “estudiar y proponer la solución de los problemas de interés mutuo”.<sup>36</sup>

En esta primera etapa la intencionalidad subyacente a tales acuerdos no fue articulada en una formulación oficial, para evitar las suspicacias que en el ámbito internacional generaba todo movimiento del gobierno peronista hacia los países vecinos. No obstante, en las altas esferas se tenía plena consciencia de una política nítidamente trazada, de la que se hablaba con una cierta libertad en circunstancias no públicas. En conversación privada con el embajador español —y debe recordarse aquí las excelentes relaciones que en esos momentos unían a los dos países— el por entonces todopoderoso presidente del Consejo Económico Nacional, Miguel Miranda, afirmó:

“... que aunque no tenga esta política, hasta el momento, una articulación institucional pública, en las conversaciones y tratados comerciales que se vienen realizando con los diversos países del área a que esta política se extiende, se va llevando a cabo, gradualmente y por etapas, *el plan preconcebido*.

“Aquel plan es, en síntesis, el siguiente: se trata de *crear un área económica, comercial y financiera suramericana*, que englobaría, juntamente con la República Argentina, al Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y Chile. Este gran espacio económico tendría como sistema rector a la finanza de

Buenos Aires, referida fundamentalmente al peso argentino y, sin llegar por el momento a una unión aduanera o unidad económica visible, trataría de complementar en cada caso las economías de estos países.<sup>37</sup>

La no articulación oficial del "plan preconcebido" no fue óbice para que la Argentina defendiera activamente en los foros interamericanos el derecho de los países del continente a la integración económica. En la Conferencia sobre Comercio y Trabajo celebrada en La Habana en 1947, además de oponerse a las medidas económicas internacionales que pudiesen obstaculizar la industrialización de los países latinoamericanos, propuso que se reconociese "la integración con los países vecinos como el medio más adecuado para lograr eficacia en materia de cooperación económica".<sup>38</sup> Yendo aún más lejos, la delegación argentina anunció que su gobierno estaba dispuesto a proporcionar 5.000 millones de dólares para contribuir al desarrollo económico de la región.

En la reunión panamericana de Bogotá, en 1948, las manifestaciones argentinas fueron aún más enérgicas, y se hicieron particulares esfuerzos para contraponer la "disposición solidaria" de la Argentina a las decepcionantes declaraciones hechas por la delegación norteamericana. En efecto, todas las representaciones latinoamericanas llevaban grandes expectativas con respecto a los temas económicos que habían de debatirse en Bogotá. Particularmente, se esperaba que los Estados Unidos concediesen una suerte del Plan Marshall para la región. No obstante, el propio general Marshall, miembro de la delegación norteamericana, anunció que su país no contraería compromisos financieros con los estados americanos porque todos sus recursos se hallaban orientados a la reconstrucción de la Europa en ruinas. Esta declaración fue un serio golpe para las aspiraciones iberoamericanas y, al propio tiempo, concedió un momentáneo espacio para la actuación de la delegación argentina. El presidente de la misma afirmó, en un sonado discurso, que la Argentina había otorgado a la devastada Europa, ayudas por valor de 7.000 millones de pesos, y sostuvo la necesidad de organizar un amplio sistema de concesión de créditos a los países latinoamericanos para el desarrollo de sus economías, a base de convenios bilaterales, en condiciones que no vulneraran su independencia y autodeterminación.<sup>39</sup>

Estos repetidos anuncios del gobierno argentino sobre la posibilidad de su país de asumir la concesión de asistencia financiera a las naciones del continente, así como la plasmación de ese ofrecimiento en algunos de los convenios firmados con los países vecinos, se vincula a la afirmación de Miranda, antes citada, de que la política de su país propendía a la formación de un gran espacio económico sudamericano que habría de tener como sistema rector a las finanzas de Buenos Aires, con el peso argentino como eje. A su vez, esto pone de manifiesto el

37. Areilza a MAE, Buenos Aires, 20.9.47, AMAE leg. 1920, exp. 3. (Subrayados míos.)

38. Lanús, A.: *op. cit.*, p. 350.

39. *La Epoca*, Buenos Aires, 10.4.1948.

convencimiento del gobierno argentino acerca de la capacidad financiera de su país para hacer frente a tales compromisos.<sup>40</sup>

En tal contexto, la crisis económica que se abatió sobre ese país en 1949 puso abrupto fin a las aspiraciones argentinas, y dejó sin efecto una parte sustancial de los acuerdos celebrados en el trienio anterior. Aunque parte de los intercambios comerciales en ellos planteados se realizó, tanto la política crediticia e inversora de la Argentina en los países vecinos como la propuesta de uniones aduaneras se desvanecieron junto con el convencimiento de que la economía argentina llevaba una marcha floreciente.

El reflotamiento de la propuesta hubo de esperar hasta febrero de 1953, cuando la Argentina y Chile firmaron un documento de amplias resonancias, conocido como el Acta de Santiago. En él se sentaban las bases para una política de complementación económica entre ambos países, y se fijaba un lapso de 120 días para que ambas naciones negociasen un tratado que propusiera la eliminación de todas las restricciones comerciales entre ambas. Asimismo, el Acta quedaba abierta para que otros gobiernos hispanoamericanos pudiesen adherirse a ella.<sup>41</sup> Con ello se superaba el límite geográfico de los países limítrofes, a los que se había destinado la propuesta inicial.

Este fue el inicio de una nueva serie de tratados que en parte representaban una continuidad con los celebrados en la etapa anterior. Como en aquéllos, se ponía el acento en la expansión de los intercambios comerciales —que, desde la perspectiva argentina, seguían reflejando las necesidades de este país en materia de insumos industriales y energéticos— el fomento de los sistemas de transporte y comunicación que facilitarían los intercambios, y las propuestas de uniones aduaneras entre los países. No obstante, esta nueva serie de tratados también presentaba diferencias sustanciales con respecto a los anteriores.

El eje de los acuerdos no era ya el peso argentino, sino el dólar norteamericano. Los productos de intercambio se cotizaban y facturarían en esa divisa, y se establecerían cuentas de *clearing* en dólares, en los bancos nacionales respectivos. Asimismo, desaparecen en ellos todas las referencias a acciones crediticias unilaterales por parte de la Argentina, así como las propuestas de inversión destinadas a ampliar la actividad económica de los vecinos. Ese tipo de alusiones era reemplazado por el favorecimiento de “la recíproca inversión de capitales destinados a la integración económica mutua y al desarrollo industrial”. Las inversiones argentinas expresas en los acuerdos quedaban limitadas a campos que interesasen en forma directa al comercio argentino de exportación.

En lugar de créditos e inversiones, aparece en ellos la creación de Consejos Nacionales de Unión Económica en cada uno de los países firmantes, que a su vez integrarían una Comisión Mixta. Dicha Comisión Mixta estaba encargada de vigilar la marcha de los acuerdos, fijar los precios a los principales productos del intercambio y —el punto más significativo— estudiar y proponer las medidas

40. Sobre la visión positiva de las perspectivas económicas argentinas en los primeros años de la posguerra y su influencia en la definición de la política exterior, véase Quijada, *op. cit.*, especialmente capítulo 22.

41. *Confraternidad latinoamericana*, Servicio de Publicaciones Argentinas (Buenos Aires, 1953).

adecuadas conducentes a la efectivización del régimen de aduana libre y a la complementación económica de los países firmantes. En cada convenio se establecía que las cláusulas comerciales y financieras tendrían una vigencia temporal limitada (por lo general tres años renovables). No así las disposiciones referentes a la Unión Económica, de vigencia permanente.

De lo anterior se deduce otra importante diferencia con la primera etapa: las referencias en los convenios a la búsqueda de una integración económica, de una gran cautela en el pasado, pasaban ahora a ser formuladas en términos abiertos y elocuentes. La unidad económica y las medidas de complementación eran presentadas como una contribución "al afianzamiento de la independencia económica y política de sus pueblos",<sup>42</sup> y se afirmaba que "la defensa económica de Latinoamérica debe basarse en la integración de las economías nacionales en un plano de igualdad y en forma gradual y progresiva".<sup>43</sup>

El primer país en adherirse al Acta de Santiago fue el Ecuador, seguido en corto tiempo por Paraguay y Bolivia. En poco más de un año, la Argentina firmó Convenios de Unión Económica con Chile (julio de 1953), Paraguay (agosto de 1953), Ecuador (diciembre de 1953) y Bolivia (septiembre de 1954). El modelo se fijó en el acuerdo argentino-chileno, y fue reproducido con ligeras variantes en los demás. En todos estos acuerdos se proponía el régimen de fronteras libres y los pasos necesarios para su ejecución. Otros acuerdos firmados con países iberoamericanos, que no se habían adherido al Acta de Santiago, no llegaban a plantear la Unión Económica pero sí medidas conducentes a la coordinación de las respectivas producciones nacionales y el otorgamiento de las máximas facilidades en materia de derechos de aduana, impuestos, cambios, etc., que fueran "compatibles con sus respectivas necesidades fiscales y económicas y compromisos internacionales". Tal es el caso del Convenio con Nicaragua, suscrito en diciembre de 1954.<sup>44</sup>

Como en la primera etapa antes delineada, esta acción se acompañó de una activa participación en los foros interamericanos, defendiendo la integración económica como única vía para alcanzar y asegurar el progreso de la región.<sup>45</sup> Desaparecieron, no obstante, los ofrecimientos crediticios e inversionistas por parte argentina.

---

42. *Convenio Argentino-Boliviano de Unión Económica*. Texto completo en *La Nación*, La Paz, 10.9. 1954.

43. MRE: *Convenio de Unión Económica Argentino-Ecuatoriano* (Buenos Aires, 1954).

44. MRE: *Convenio Argentino-Nicaragüense de Complementación Económica, Financiera, Cultural, Postal, Impositivo, de Transportes, de Comunicaciones y de Tránsito y Turismo* (Buenos Aires, 1954).

45. La última reunión en la que la delegación argentina hizo esta defensa fue en la de la CEPAL, celebrada en Bogotá entre el 29 de agosto y el 16 de septiembre de 1955, fecha esta última de la caída del gobierno peronista. Si se considera, por otra parte, que la última Comisión Mixta de Unión Económica constituida (la argentino-boliviana), lo fue por decreto de marzo de 1955, sorprende la afirmación de C. Escudé de que la propuesta peronista de una unión económica sudamericana era una política "improvisada y coyuntural", que fue "archivada" cuando se mejoraron las relaciones con los Estados Unidos, hecho que se produjo a finales de 1953. Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias...* p. 141.

Algunos de los aspectos más significativos de la política argentina se reflejan no tanto en los convenios como en el proceso de su ejecución. Uno de ellos es la voluntad de que la complementación de las economías se proyectase en el fomento de las actividades destinadas a superar el tradicional marco agro y mineroexportador de las economías latinoamericanas. Los pasos más representativos en este sentido se tomaron con Chile. La Argentina contrató con este país la fabricación de vagones de ferrocarril y, a su vez, se comprometió a construir una amplia red de frigoríficos que cubriría puntos estratégicos de la frontera con Chile, para abastecer a las zonas mineras. Esto último tenía asimismo el propósito de aliviar el aislamiento económico y comercial de un ámbito geográfico argentino alejado de los tradicionales puertos atlánticos de exportación. Asimismo, se dieron pasos orientados al intercambio de productos industriales no competitivos, como ferroaleaciones, metales elaborados y los ya citados vagones ferroviarios chilenos, y cierto tipo de automotores y maquinarias de fabricación argentina.<sup>46</sup> En este contexto, con el acuerdo de ambos gobiernos se organizó una Exposición Metalúrgica Argentina en Santiago de Chile, en enero de 1954, a la que concurren 635 firmas.<sup>47</sup> Asimismo, se celebró en la ciudad argentina de Mendoza una Feria Industrial de América, propuesta como "el símbolo de la nueva personalidad de las jóvenes naciones americanas, que han superado la larga etapa de países graneros"<sup>48</sup>. Concurrieron a la misma 1.100 expositores de diversos países iberoamericanos, con representación mayoritaria de firmas argentinas y chilenas.<sup>49</sup>

Esta activa colaboración chileno-argentina, así como la misma presentación del Acta de Santiago como eje articulador de una futura integración económica abierta a todos los países iberoamericanos, fue posible por la aparición en escena de una nueva voluntad política, al inaugurarse en 1952 la presidencia de Carlos Ibañez del Campo, en Chile. Ibañez y Perón habían mantenido excelentes relaciones durante años, y hay indicios de que fondos argentinos contribuyeron a la campaña electoral del primero.<sup>50</sup> Como hemos visto, ambos mandatarios coincidían en las aspiraciones de su política iberoamericana y, ello facilitó la formulación oficial de las ambiciosas metas antes señaladas. En consonancia con ello, entre 1953 y 1955 los representantes chilenos en las conferencias interamericanas abogaron, codo a codo con sus colegas argentinos, por la expansión de la política de Unión Económica a todos los países iberoamericanos.<sup>51</sup>

46. Sobre la visita oficial de industriales chilenos y sus declaraciones, véase *La Prensa*, Buenos Aires, 14.7.1954.

47. *La Prensa*, Buenos Aires, 14.7.1954 y Vidal Tolosana a MAE, Buenos Aires, 6.12.1954, AMAE leg. 4240, exp. 1. La exposición comprendía más de 3.000 artículos, entre los que figuraban tractores agrícolas, automóviles, tornos, telares, compresores y algunas partidas de material de guerra.

48. Aznar a MAE, Buenos Aires, 15.1.1954, AMAE leg. 5188, exp. 11.

49. Concurrieron también algunos expositores europeos, aunque en este caso sin participación oficial de sus gobiernos. Aznar a MAE, Buenos Aires, 15.1.1954, AMAE leg. 5188, exp. 11.

50. No es fácil evaluar, sin embargo, la extensión real de tal apoyo. *Cfr.* Bray, *op. cit.*, p. 39, esp. nota 5.

51. Véase, por ejemplo, las declaraciones del ministro chileno de Relaciones Exteriores en el acto de clausura de la reunión de la CEPAL, en febrero de 1954.

Asimismo, el apoyo encontrado en el gobierno chileno concedió a Perón el espacio suficiente para hacer oficial la meta última de su propuesta latinoamericana. En 1954, ante una audiencia de estudiantes procedentes de varios países del continente, afirmó que entre los postulados de la política exterior argentina figuraba no sólo la integración económica de los estados iberoamericanos, sino también su *integración política*.<sup>52</sup> Por su parte, el mandatario chileno anunció en una entrevista a la prensa que la marcha hacia la "integración económica y cultural" de los países iberoamericanos era un proceso difícil, pero necesario, porque "para tener influencia en esta época se necesita marchar al unísono con las naciones civilizadas, ser fuerte por sí mismo o en conjunto de Estados que acuerden unirse en pos de propósitos comunes". Los vínculos culturales e históricos de los países de Sudamérica formaban el trasfondo que permitiría superar "el regionalismo reaccionario y feudal" para "ir hacia la conquista de la Confederación de Estados Libres y Soberanos de América Latina".<sup>53</sup>

Tal colaboración no estuvo exenta de conflictos. En primer lugar, había diferencias en las relaciones históricas de ambos países con algunos de sus vecinos. Un ejemplo representativo es la cuestión boliviana. Parte de la política peronista hacia ese país fue la declaración de que el gobierno argentino estaba dispuesto a prestar su más amplia colaboración, con el fin de que Bolivia pudiese cumplir su "legítimo anhelo" de tener una salida al mar. Para ello se propuso la construcción de un ferrocarril de Yacuiba a Santa Cruz de la Sierra que facilitase al aislado país del altiplano una comunicación fluvial con el Atlántico, ofreciendo asimismo facilidades de utilización del puerto argentino de Rosario. Estas declaraciones causaron disgusto en Chile, donde se consideraba que la propuesta argentina pretendía resucitar un pleito "ya zanjado".<sup>54</sup> Por otra parte, en las negociaciones conducentes a la celebración del acuerdo argentino-boliviano de 1954, el gobierno de La Paz opuso grandes resistencias a adherirse al Acta de Santiago, precisamente por ser Chile uno de sus firmantes.<sup>55</sup>

Una segunda y más significativa fuente de conflictos fue la aspiración protagonista de ambos países vecinos. En los inicios del gobierno de Ibáñez se habló de que una de sus metas era la formación de un gran bloque de naciones insuficientemente desarrolladas —particularmente de países iberoamericanos— que aspirasen a la independencia económica y social. El objetivo de unidad económica con la Argentina formaba parte de esta formulación política.<sup>56</sup> En consonancia con ello, el gobierno chileno procuró en todo momento hacer valer su iniciativa en las propuestas de una política de integración económica ibe-

---

52. "Semana de las Américas", *op. cit.*

53. *El Mercurio*, Santiago de Chile, 16.6.1953.

54. Esta situación surgió durante el gobierno de Ibáñez, ya se había producido años antes con ocasión de la firma del convenio argentino-boliviano de 1948. *La Razón*, La Paz, 3.1.1948, *La Nación*, Santiago, 3.1.1948. Areilza a MAE, Buenos Aires, 4.1.1948, AMAE leg. R. 2418, exp. 4; Sainz de Llanos a MAE, La Paz, 10.9.1954, AMAE leg. R. 5901, exp. 5.

55. Sainz de Llanos a MAE, La Paz, 10.9.1954, AMAE leg. R. 5901, exp. 5.

56. *Universal*, Caracas, 25.12.1952.

roamericana, y ello condujo a más de un roce provocado por el enérgico protagonismo argentino. Protagonismo alimentado no sólo por la voluntad de iniciativa del gobierno de Perón, sino por el hecho mismo de tratarse de la figura política y el régimen más discutidos del continente; ello hacía que los focos de la atención pública internacional se mantuvieran preferentemente sobre las acciones del mandatario argentino. Después de la firma del Acta de Santiago, Chile procuró evitar que los nuevos convenios bilaterales negociados por Argentina con Ecuador, Paraguay y Bolivia incluyesen una adhesión a la citada Acta. Extremo este último en el que ponía mucho interés el gobierno argentino por sus implicaciones políticas continentales —que superaban el estricto marco de un convenio bilateral— y que, al aparecer como su principal instigador, confería a dicho gobierno un indudable protagonismo que creaba fuertes resistencias en el ámbito político chileno.<sup>57</sup>

Por otra parte, Ibañez procuró siempre dejar bien claro que la participación chilena en la elaboración y firma del Acta de Santiago respondía a propias y antiguas convicciones —“a una vieja aspiración mía, surgida del estudio de los innumerables factores económicos, culturales y espirituales comunes”— y no a una presión o influencia por parte de su colega argentino.<sup>58</sup> Ya hemos visto que esto no era una simple bravata por parte del presidente chileno, sino una afirmación coherente con su propia trayectoria personal.

No obstante tales diferencias y conflictos de protagonismo, la coincidencia de objetivos de los gobiernos de Ibañez y Perón permitió contrabalancear una ausencia significativa: la del Brasil, a cuyo presidente, Getúlio Vargas, procuró Perón atraer a su política. Brasil, por su peso en el contexto sudamericano y por la característica complementariedad de su economía con la argentina, era una pieza importante en el tablero que se estaba construyendo. No obstante —más allá de las inclinaciones personales del presidente brasileño—<sup>59</sup> la tradicional rivalidad de ambos países en el ámbito regional y la consolidación del papel de Brasil como principal interlocutor sudamericano de los Estados Unidos, en el contexto de “solidaridad continental” afianzado durante la segunda guerra mundial, definieron la oposición brasilera a un proyecto marcadamente protagonizado por la Argentina.

Aunque en el período al que nos referimos las relaciones económicas entre

---

57. Sainz de Llanos a MAE, La Paz, 10.9.1954, AMAE leg. R. 5901, exp. 5. Sobre la activa oposición de muchos grupos políticos chilenos a cualquier forma de colaboración con el peronismo y a lo que consideraban una influencia negativa del régimen argentino sobre Ibañez, *cf.* Bray, *op. cit.*, *passim*. Por otra parte, la actitud de rechazo hacia el peronismo se había manifestado ya durante el gobierno de González Videla, en la época de celebración del anterior convenio argentino-chileno; AMAE, leg. R. 3065, exp. 23.

58. Discurso pronunciado por Ibañez con ocasión de la constitución del Consejo Nacional Chileno para la Unión Económica Chileno-Argentina, el 10 de noviembre de 1953. *La Prensa*, Buenos Aires, 12.11.1953.

59. Perón afirmó públicamente que Vargas había apoyado en un principio la idea y que luego se había “retirado” (Escudé, *op. cit.*, pp. 133-134). Este extremo nunca fue probado, pero la simpatía por un proyecto de integración económica sudamericana sería coherente con la trayectoria ideológica del presidente brasileño.

ambos países continuaron la floreciente etapa que se había inaugurado con la guerra mundial,<sup>60</sup> en ningún momento se hizo mención de uniones aduaneras o integración económica. Aún más, el embajador brasileiro en Buenos Aires, Bautista Luzardo, quien hizo poco cautas declaraciones públicas en favor de los objetivos del Acta de Santiago, fue llamado de regreso al Brasil con escasos honores.<sup>61</sup>

También fracasaron los intentos hechos por Perón para que Perú y Colombia endosaran la lista de países dispuestos a trabajar por la construcción de una unión económica. En el caso de Uruguay, las pésimas relaciones mantenidas por los dos países desde la segunda guerra mundial —con un corto interregno durante el primer gobierno peronista, que permitió la firma del acuerdo sobre aprovechamiento hidrológico mencionada más arriba— impidió todo tipo de acercamiento.<sup>62</sup> Por el contrario, se recibieron inesperadas muestras de simpatía, como es el caso del entonces recientemente electo presidente de Costa Rica, José Figueres, quien a finales de 1953 declaró en una entrevista a la prensa que estaría dispuesto a adherirse al Acta de Santiago.<sup>63</sup> En general, las adhesiones a la política de unión económica provinieron de gobiernos que albergaban aspiraciones propias para Hispanoamérica, semejantes a las propuestas por el gobierno peronista. Tal es el caso del Ecuador, cuyo gobierno había ya presentado a la Conferencia de Bogotá de 1948 una propuesta de que se permitiera la celebración de convenios económicos “preferenciales” entre los estados limítrofes o pertenecientes a la misma región económica.<sup>64</sup> En el caso de Bolivia, los contenidos nacionalistas e hispanoamericanistas del gobierno inaugurado en 1952 son demasiado conocidos para que insistamos en ello.

Los éxitos logrados por el gobierno peronista en la aplicación de su política latinoamericana fueron, pues, posibles porque algunos de los gobiernos vecinos abrigaban ideas y propósitos coincidentes con los de su homólogo argentino, ya que eran también herederos de la misma tradición que abogaba por fórmulas unificadoras como solución para los problemas de América Latina. Fórmulas en las que las aspiraciones de interés local se solapaban con contenidos hispanoamericanistas, fundiéndose en una misma tendencia.

Como contrapunto a esas adhesiones, el proyecto peronista de creación de

---

60. Quijada, M.: *op. cit.*, pp. 303-315.

61. La campaña de ataques contra el embajador Luzardo por su amistad con Perón y una alegada “inclinación hacia el punto de vista argentino” puede seguirse en *O Jornal* de Río de Janeiro, en diversos números entre junio y noviembre de 1953.

62. La utilización por parte de los exiliados argentinos del vecino país del Uruguay como tierra de asilo y base para su acción política opositora, fue una permanente fuente de conflictos entre los dos países. Por su parte, el gobierno peronista no desperdició ocasión de responder a esa acción uruguaya mediante la concesión de apoyo público a las huelgas obreras que se producían en Montevideo.

63. Departamento de Información, Managua, 8.10.1953, AMAE leg. R. 3187, exp. 6.

64. *Informe sobre la IX Conferencia Internacional Americana*, 6.5.1948, AMAE leg. R. 2063, exp. 1, p. 18. Por otra parte, el presidente ecuatoriano Velasco Ibarra llevaba sus coincidencias ideológicas con el peronismo al punto de afirmar que la suya era una tercera posición entre capitalismo y comunismo.

un *Zollverein* y, en general, todas sus acciones hacia América Latina, hubieron de enfrentarse también a una fuerte oposición en el conjunto del continente. Oposición que no se fundamentó en una crítica puntual de las propuestas argentinas, sino en un rechazo global al gobierno que las impulsaba y a las ambiciones que se le atribuían. En todo ello es decisivo el rol que la Argentina aspiraba a desempeñar, y la percepción de ese mismo rol en el contexto latinoamericano, cuestiones ambas que son claves para definir tanto los objetivos de la propuesta que hemos intentado reconstruir, como sus posibilidades de realización.

### *El rol de la Argentina como "impulsor de la unidad"*

Como hemos visto ya, desde finales del siglo XIX la percepción del poder creciente de los Estados Unidos en el ámbito internacional había actuado como agente impulsor de ideas que favorecían la formación de "unidades ampliadas", no sólo en América Latina sino también en Europa. Pero la segunda guerra mundial trajo consigo muchos cambios en el orden internacional. En el caso de América Latina, la política de "solidaridad continental" puesta en marcha por los Estados Unidos y entusiastamente compartida por muchos países del continente (estrategia que había sido preludiada por la "buena vecindad" rooseveltiana), puso en cuestión la fuerza operativa de las ideas unionistas latinoamericanas.

En ese contexto, era coherente que el relanzamiento de tales ideas se produjera desde el único país que había desafiado la "solidaridad continental" a lo largo de la guerra, y que por esa razón había mantenido la percepción de la amenaza ejercida por el poder hegemónico norteamericano. Poder que, además, había salido fortalecido por el resultado de la contienda y por el nuevo orden internacional de la guerra fría, en tanto que la extrema polarización de ese orden había debilitado considerablemente la posición de la Argentina.<sup>65</sup> Por ende, la propuesta de una Hispanoamérica fortalecida por la acción común fue retomada, desde el país del Plata, como la única posibilidad de hacer frente a un poder considerado como hostil.

Desde esta perspectiva, tanto la propuesta unionista puesta en marcha por el gobierno peronista, como su motivación fundamental —la percepción de la amenaza norteamericana— representaban una continuidad con el período anterior a la segunda guerra mundial. Asimismo, varios de los puntos fundamentales que aparecen en el proyecto argentino tenían precedentes en la situación de preguerra. En particular, 1) la propuesta de constitución de un *Zollverein* como paso inicial para la integración económica de los países hispanoamericanos, en la que aparece el modelo de Alejandro Bunge elaborado en 1929; y 2) la apelación a la unidad básica histórico-cultural de los pueblos hispanoamericanos —en contraposición a la "otredad" representada por los Estados Unidos del Norte— como piedra basal de la construcción integracionista.

65. Véase nota 34.

Con esos elementos centrales —*Zollverein* y apelación a una nación preexistente— entramos de nuevo en la cuestión ya mencionada del modelo referencial comúnmente utilizado: el de la unificación germana decimonónica y el papel ejercido por Prusia como “impulsor de la unidad”. Este referente no sólo se encuentra en la base del modelo económico elaborado por Bunge, como ya se ha dicho, sino que también se halla en la base del pensamiento político de Perón; y aquí es conveniente recordar que la admiración por el modelo de unificación alemana y por el papel desempeñado por Prusia en dicho proceso es fácilmente detectable en escritos tempranos del propio Perón, cuando era aún un oscuro militar alejado del ejercicio directo de la política.<sup>66</sup> En este contexto es donde cobra particular importancia el aporte de Manuel Ugarte que en su lugar comentamos: su valoración legitimadora de la acción prusiana como agente de la unidad alemana. No es casual que este personaje, tradicionalmente marginado por los gobiernos y los partidos políticos argentinos, fuera incorporado al proyecto peronista desde fecha temprana, pasando a formar parte del cuerpo diplomático destacado a los países hispanoamericanos.<sup>67</sup>

Así pues, el proyecto unitario propuesto por el peronismo partió de esta perspectiva previa a la segunda guerra mundial. El primer paso hacia la unidad era, como en el modelo germano, la constitución de una unión aduanera, de un régimen de “fronteras libres” que abriera el camino a la integración económica. Y precisamente en este punto es donde aparece con mayor claridad el hecho de que el proyecto peronista se apoyaba en una supuesta capacidad argentina para convertirse en catalizador de la acción unitaria hispanoamericana; lo que por otra parte era coherente con la imagen de la Argentina acuñada a lo largo del primer tercio de este siglo, cuando este país presentaba indicadores de crecimiento económico, social y cultural que lo mostraban a ojos propios y ajenos como el país latinoamericano con mayores posibilidades de desarrollo. Período en el que su asociación privilegiada con Gran Bretaña permitía a la diplomacia argentina llevar a cabo en los foros interamericanos una política de oposición a la hegemonía estadounidense,<sup>68</sup> y en que Buenos Aires era considerada —en palabras del mexicano José Vasconcelos— como “la capital cultural del mundo de habla hispana”.<sup>69</sup>

En efecto, en los convenios correspondientes a la primera etapa que hemos definido más arriba (1946—1949), la Argentina aparece concediendo créditos y planificando inversiones destinadas a contribuir al desarrollo económico de sus vecinos, con el peso argentino como sistema rector. Con ello se procuraba contrarrestar la gravitación de los Estados Unidos en el área sudamericana,

66. Perón, J. y E. Rottjer: *Las operaciones en 1870*, Ediciones del Círculo Militar, Buenos Aires, s/f (probablemente circa 1935), esp. pp. 41-45.

67. Ugarte fue designado embajador de la Argentina en México en 1946. En 1948 fue trasladado a Nicaragua y más tarde a Cuba.

68. Sobre el margen de maniobra en la política interamericana que concedía a la Argentina su especial relación con Gran Bretaña, *cfr.* Rapoport, *op. cit.*, y Escudé, *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, op. cit.*

69. Vasconcelos, J.: *La raza cósmica. Misión de la raza hispanoamericana*. Colección Ensayistas Hispánicos (Madrid, 1966), pp. 221-224.

actuando sobre el ámbito donde más se hacía sentir la hegemonía de aquel país, es decir, el económico. Pero también, a través de tales acciones, el gobierno peronista presentaba a la Argentina como un posible polo de atracción para las restantes "repúblicas hermanas", en función de una capacidad económica que se suponía superior. Estos propósitos aparecen corroborados en una conversación privada mantenida por Perón, en cuyo transcurso el presidente argentino afirmó que se podía crear "una gran conciencia hispanoamericana, con personalidad propia y apoyada en el sentimiento popular". Para ello, era preciso que "una gran potencia como la Argentina se mantenga firmemente en su actitud, ofreciendo posibilidades económicas y financieras a los pueblos que tuvieron que caer forzadamente en la órbita de Estados Unidos por esta única y exclusiva razón".<sup>70</sup>

La consideración de la Argentina como "gran potencia", capaz de convertirse en el eje económico de un proyecto integracionista, era fruto de un conjunto de percepciones distorsionadas con respecto a la situación —tanto histórica como coyuntural—<sup>71</sup> de ese país; no obstante, el planteamiento de que un proyecto de desarrollo autónomo de la región requería fuentes de financiación interna no era en sí mismo descabellado. De hecho, la ausencia de ese tipo de financiación es lo que hizo fracasar muchos otros proyectos de acción económica unitaria, como la propuesta de creación de un banco interamericano, formulada por Argentina y Chile en 1954. Debido a la carencia de los necesarios capitales por parte de los países de la región, se recurrió —inevitablemente— a los Estados Unidos como fuente de financiación. La respuesta fue negativa,<sup>72</sup> lo que era coherente con la política norteamericana hacia América Latina en el momento de formularse la petición. En efecto, lejos aún los postulados de la Alianza para el Progreso, no figuraba entre los intereses inmediatos de los Estados Unidos el apoyo a una entidad proyectada para financiar proyectos de expansión económica de los países latinoamericanos.

La convicción en la capacidad argentina para convertirse en el eje económico de un proyecto de integración sudamericana se volatilizó, como hemos dicho antes, por los vientos de la crisis de 1949. Cuando dicho proyecto fue retomado en 1953, la propuesta argentina asumió un tono mucho más moderado. Desde el punto de vista económico, el papel de la Argentina fue reformulado en un nivel de igualdad con los restantes socios firmantes de los convenios y a partir de planes de cooperación mucho más realistas, aunque siempre con el objetivo de superar la condición primario-exportadora, considerada como la principal causa de la carencia de autonomía económica, y por ende política, de los países de la región.

Ahora bien, si el gobierno peronista no pudo mantener su papel de eje

70. Conversación privada de Perón con el embajador español. Areilza a MAE, Buenos Aires, 17 de julio de 1947, AMAE leg. R. 1756, exp. 13.

71. Ver nota 40.

72. Esta propuesta se presentó a la 10a. Conferencia Panamericana realizada en Caracas en marzo de 1954. Vidal Tolosana a MAE, Buenos Aires, 9.10.1954 y 6.12.1954, AMAE, leg. R. 4240, exp. 1.

económico del proyecto integracionista, no renunció en cambio a ejercer una suerte de liderazgo político a través del protagonismo que da la iniciativa. Esta voluntad de protagonismo se mantuvo en dos frentes. Por un lado, impulsando la firma del Acta de Santiago y la celebración de los convenios a los que nos hemos referido en el apartado anterior, y defendiendo la política integracionista en los foros interamericanos. En segundo lugar, el gobierno argentino mantuvo activa en todo momento su estrategia de presentar al “justicialismo” como la única filosofía capaz, tanto de derrotar a la infiltración comunista en el continente, como de recabar ese “sentimiento popular” en el que había de apoyarse la “gran conciencia hispanoamericana” que el peronismo aspiraba a desarrollar.<sup>73</sup>

De tal forma, el rol de “impulsor de la unidad” fue propuesto a partir de dos ámbitos —el económico y el ideológico— en los que el gobierno peronista presentó a la Argentina como posible líder y eje vertebrador de una política integracionista, destinada a oponer una Hispanoamérica fortalecida y “autoconsciente”, a la hegemonía norteamericana en la región. Propuesta de liderazgo que se basó en percepciones deformadas de la realidad.

### *Cuestionamientos y límites de la propuesta unitaria*

Esta forma especial de protagonismo —ciertamente enérgica— propuesta por la Argentina recibió un rechazo mayoritario en el continente, a pesar de los éxitos parciales a que nos hemos referido con anterioridad. Dicho rechazo se fundamentó en dos afirmaciones básicas. Por un lado, se acusó al gobierno argentino de oportunismo político. Por otro, se dijo que la política peronista hacia los países latinoamericanos abrigaba un propósito expansionista, alimentado por las tendencias “fascistas” que se atribuían al presidente argentino. Los defensores de la política peronista, por su parte, identificaban como agente principal del descrédito que afectaba a la imagen internacional del gobierno argentino —y que obstaculizaba sus esfuerzos de acercamiento a los “países hermanos”— a la propaganda antiperonista orquestada desde los Estados Unidos.

La existencia de una política de propaganda activa formulada en las altas esferas oficiales de los Estados Unidos, y destinada a hacer fracasar las propuestas peronistas en el continente, ha sido probada documentalmente.<sup>74</sup> Dicho en forma sucinta, se trataba de neutralizar las actividades argentinas hacia los países de la región, en tanto éstas podían “socavar la posición norteamericana en América Latina” y constituían por ello “una amenaza positiva y continuada contra los objetivos y políticas de los Estados Unidos”. Para contrarrestar dicha acción, el Departamento de Estado aprobó el uso de “tácticas diplomáticas confidenciales” destinadas a concientizar o convencer a los

73. Sobre este tema, que por razones de espacio no podemos desarrollar aquí, véase Quijada, M., *op. cit.*, pp. 770-795.

74. *Cfr. Escudé, La Argentina vs. las grandes potencias ...*, pp. 134-142.

gobiernos latinoamericanos sobre el “peligro” y/o la “escasa conveniencia” de permitir la “penetración argentina”.<sup>75</sup>

Paralelamente a estas “tácticas diplomáticas confidenciales”, algunos de los más prestigiosos medios de prensa norteamericanos se ocuparon de mantener viva en la conciencia pública el anatema de fascista con que se adjetivaba la acción política e ideológica del presidente argentino desde su aparición en escena, durante la segunda guerra mundial. De tal forma, cuando la asunción al poder de la administración Eisenhower trajo consigo un giro favorable a la Argentina en la política norteamericana, el *New York Times* se apresuró a recordar que el régimen de Perón era “una forma particularmente detestable de fascismo”, “por naturaleza y compulsión imperialista”, “indigno de confianza” y “peligroso”.<sup>76</sup>

Ahora bien, la propaganda antiperonista fomentada desde los Estados Unidos —considerada por los simpatizantes del régimen argentino como la fuente principal de oposición a su política latinoamericana— sería insuficiente por sí misma para explicar la amplia repercusión que tuvieron sus argumentos en el continente, si éstos no hubiesen actuado en un terreno particularmente receptivo.

En primer lugar, la acusación de propósitos expansionistas tocaba a los resortes más sensibles de las relaciones intrahispanoamericanas, ya que avivaba temores siempre presentes y avalados por una larga experiencia de conflictos —muchas veces armados— entre los países de la región. Esta sensibilidad aparece una y otra vez a lo largo del proceso que hemos delineado, y en direcciones múltiples. Ella es la fuente de las resistencias bolivianas a la cooperación con Chile, a la que antes nos hemos referido. Y mientras los temores al expansionismo argentino alimentaban el rechazo de la oposición chilena a la colaboración de su gobierno con Perón, el presidente Ibañez tuvo que salir al paso de las suspicacias generadas en la vecina Argentina por el anuncio de que su gobierno se proponía expandir la fuerza aérea.<sup>77</sup>

Por otra parte, los propios contenidos de la propaganda peronista en el continente favorecían una recepción suspicaz, en un contexto muy marcado por las tendencias polarizadoras afianzadas desde la segunda guerra mundial. La focalización de la problemática ideológica internacional en torno a las dicotomías excluyentes de “fascismo-democracia” primero, y “democracia-comunismo” después, no dejaban espacio para un discurso de enunciación farragosa y escasamente adaptado al orden internacional vigente. Discurso que pecaba tanto de connotaciones fascistoides (escasamente atractivas para los sectores obreros latinoamericanos), como de propuestas de alto contenido redistributivo que sonaban subversivas a los oídos de las clases dirigentes. Desde esta perspectiva, es interesante observar que la acusación de “fascismo”

75. Memoranda del Departamento de Estado de marzo y junio de 1952, citados en *Idem*, pp. 137-138 y nota 19 en p. 190.

76. *New York Times*, 26.12.1953.

77. Discurso de Ibañez con ocasión de la creación de la Comisión Mixta Chileno-Argentina de Unión Económica. *La Prensa*, Buenos Aires, 20.2.1954.

utilizada por los medios de prensa norteamericanos, está ausente de los memoranda internos del Departamento de Estado en los que se definió la táctica de neutralización de la política argentina hacia Hispanoamérica. Por el contrario, lo que allí aparece —junto a la afirmación de que la acción peronista supone una amenaza para la política continental de los Estados Unidos— es la alegación de que “la propaganda peronista muestra un notable parecido con la comunista”.<sup>78</sup>

Otro elemento que contribuía a difundir una imagen negativa de las propuestas peronistas hacia América Latina, era el hecho de que el gobierno argentino aparecía esgrimiendo una política de tono marcadamente nacionalista, tanto en su vertiente interna como en sus aspectos hispanoamericanos. Si ello, por un lado, le aseguraba el apoyo de los grupos nacionalistas latinoamericanos,<sup>79</sup> lo cierto es que también reducía la aceptación de sus propuestas a esos mismos grupos —incluidos los gobiernos enmarcados en igual tendencia— ya que en los años a los que nos referimos, el nacionalismo había alcanzado su momento de mayor descrédito desde los inicios del siglo XX.

Pero quizá la circunstancia que más favoreció la difusión de la imagen negativa del proyecto peronista fue su propio desajuste con la realidad. La propuesta de un liderazgo que no se ajustaba a las condiciones objetivas de la Argentina, creaba irritación y favorecía las acusaciones de oportunismo. Por otra parte, los intentos de aparecer como un posible eje vertebrador de la economía de la región, para favorecer el debilitamiento de los lazos de dependencia de los países latinoamericanos con la potencia hegemónica, tenían la virtud de provocar el efecto exactamente contrario al buscado. Porque al no estar refrendadas por sus propios indicadores económicos, las proposiciones argentinas generaban en las repúblicas vecinas el temor a quedar entrampadas en un proyecto que ponía en peligro sus relaciones con los Estados Unidos; relaciones de las que objetivamente no podían prescindir. De ahí las advertencias de la diplomacia norteamericana a los gobiernos de la región, en el sentido de que “no era conveniente” refrendar el proyecto peronista; de ahí también, por ejemplo, las recurrentes afirmaciones de la oposición chilena de que la política de colaboración con el peronismo no atendía “al interés de la nación”.<sup>80</sup>

Pero no era ése el único desajuste con la realidad de posguerra. La política latinoamericana del peronismo, muy permeada por elementos que hundían sus raíces en situaciones previas a la segunda guerra mundial, no podía superar las contradicciones que le imponía el contexto extremadamente polarizado de la guerra fría, cuyas fronteras delimitaban férreamente los márgenes de

78. Escudé, *La argentina vs. las grandes potencias...* p. 136.

79. Donald Bray, por ejemplo, en *op. cit.*, p. 49, afirma que “paradoxically the political elements most receptive to the foreign doctrines of Perón were the most nationalistic groups in Chile”. La referencia a que este fenómeno era “paradójico” indica que el autor no ha tenido en cuenta el permanente solapamiento de reivindicaciones locales e hispanoamericanistas, característico de los movimientos nacionalistas latinoamericanos.

80. Por ejemplo, “Informe al Congreso sobre la penetración peronista en Chile”, presentado por el diputado Florencio Galleguillos, Santiago de Chile, Boletín de Sesiones Ordinarias N° 32A, 5.7.1956.

maniobra del gobierno argentino. De ahí que, si por una parte concentraba energías en una política de desafío a los Estados Unidos, por otra buscaba en la potencia del Norte las fuentes últimas legitimadoras de su acción. Un ejemplo de ello es la defensa del justicialismo sobre la base de presentarlo como la filosofía idónea para vencer al comunismo. El que esto se formulara como una propuesta independiente de la Argentina, y alternativa a las consignas anticomunistas de Washington, no elimina el hecho de que se buscaba legitimar la acción propagandística mediante su inscripción en la retórica de la guerra fría.

Esta búsqueda de legitimación en el mismo orden que se procuraba desafiar y superar, se pone particularmente de manifiesto en la argumentación desarrollada por el gobierno peronista cuando salió al paso, en 1947, de acusaciones que señalaban intenciones "hegemónicas" argentinas en el convenio firmado con Bolivia. En esa ocasión, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió un comunicado, donde se afirmaba que la propuesta incluida en el acuerdo propendía a facilitar el desenvolvimiento de las respectivas economías, tanto la explotación de las materias primas esenciales como el fomento de la producción industrial, la mejora de las vías de comunicación para facilitar el comercio interestatal, y la elevación del nivel de vida de las poblaciones consumidoras. De tal forma, el régimen de unión aduanera, que había sido propuesto "como base efectiva de la independencia económica con nuestros vecinos", respondía a una "aspiración de los pueblos del continente desde la primera Conferencia Panamericana de 1889". Se trataba, además, de una propuesta semejante

"a la que, recientemente, en declaraciones públicas, el Secretario de Estado de la Unión, General Marshall, aconsejó a los países europeos como medida fundamental para la reestructuración económica de post-guerra. Cabe pues manifestar que con este tratado la Argentina se ha hecho eco de aquella antigua aspiración del panamericanismo y se ha anticipado a adoptar como programa de su política económica la aludida y posterior sugerencia del General Marshall a las naciones de Europa"<sup>81</sup>

Tanto la inscripción de la propuesta de unión aduanera en una "vieja aspiración de los pueblos del continente", como la comparación con una acción semejante por parte de los países europeos, eran utilizadas en el párrafo citado como referencias legitimadoras de una acción encaminada al logro de "la independencia económica con nuestros vecinos". No obstante, ambas referencias aparecían mediatizadas por un tercer elemento: la tradición continental era enmarcada en el ámbito "panamericano", y la significación de una posible unión aduanera para Europa se fundaba en el hecho de que la misma había sido propuesta por el secretario de Estado norteamericano. De tal forma, el papel de agente último de legitimación era atribuido a los Estados Unidos.

Esta argumentación es particularmente significativa, tanto de las contra-

---

81. MRE: Boletín N° 259 sobre Convenio Argentino-Boliviano, por Antonio Andrés de Lescure, del Departamento Económico Social del MRE. Buenos Aires, 26.9.1947, AMAE, leg. R. 3065, exp. 23.

dicciones en las que se debatía el proyecto integracionista propuesto por el peronismo, como de su desajuste con respecto a la situación internacional en cuyo marco se desarrollaba. En el período anterior a la segunda guerra mundial, las tendencias unionistas latinoamericanas podían ser legitimadas por asociación con propuestas equivalentes generadas en la propia Europa, a partir de motivaciones no muy diferentes de las que alimentaban a las ideas hispanoamericanistas. Después de la guerra, el resurgimiento de las ideas unionistas en Europa no podía ya ser utilizado como ejemplo legitimador de una acción equivalente en América Latina. Y esto es así, porque la bipolarización de la guerra fría no dejaba espacios a macroproyectos unificadores, excepto aquellos que favorecieran el reforzamiento de uno de los bloques. Tal fue el caso del apoyo a la unidad europea por parte de los Estados Unidos, o de la concreción política del paneslavismo bajo la dirección y hegemonía indiscutidas de la Unión Soviética.<sup>82</sup>

## Epílogo

Recopilando lo dicho hasta aquí, entre 1946 y 1955 el gobierno peronista formuló una propuesta unionista, a partir del proyecto de constitución de un *Zollverein* hispanoamericano, como paso inicial que debía conducir a la integración económica —y en última instancia política— de los países de la región. Esta propuesta fue impulsada por una motivación global de carácter defensivo, frente a la consolidación del poder hegemónico de los Estados Unidos. Tal propuesta se inscribía en una tendencia afirmada —en sus formas contemporáneas— en el mundo occidental desde la segunda mitad del siglo pasado. Esta tendencia, con múltiples puntos geográficos de desarrollo, y a partir de motivaciones muchas veces emparentadas, abogaba por la formación de “unidades ampliadas”, a las que se apelaba en funcionamiento dialéctico con el proceso de afirmación de los espacios nacionales.

El proyecto peronista, inspirado en modelos previos, proponía a la Argentina como país líder e “impulsor de la unidad”. En un primer momento ese papel se basó en una supuesta superioridad económica de ese país; pero después de la crisis de 1949 ese papel tuvo que adaptarse, transformándose a una especie de liderazgo político a través del protagonismo que da la iniciativa, quedando la apelación a una superioridad económica considerablemente mermada. Por otra parte, el protagonismo político al que aspiraba la Argentina hubo de convivir con aspiraciones equivalentes por parte del gobierno del general Ibañez en Chile.

Finalmente, las características del discurso peronista y los desajustes de su política latinoamericana con la propia realidad argentina y con las condicio-

---

82. Sobre el apoyo de Estados Unidos a la construcción de la Comunidad Europea, C. Escudé, *La Argentina vs. las grandes potencias...*, pp. 121 y ss. Sobre la concreción de la idea paneslava bajo la dirección de la URSS, Kohn, H.: *Le Panславisme. Son histoire et son idéologie* (Paris, 1963).

nes del contexto internacional, contribuyeron a que el rol propuesto fuera percibido mayoritariamente como una expresión de oportunismo y propósitos expansionistas. No obstante, los éxitos parciales logrados en la ejecución de la política latinoamericana del peronismo fueron posibles porque existían destinatarios receptivos en otros países latinoamericanos, que albergaban ideas y objetivos similares a los del gobierno argentino.

Como última consideración es necesario agregar que, si bien los desajustes que mermaban la capacidad operativa del proyecto peronista hacían difícil la realización del mismo, el abrupto final de dicho proyecto no se debió a sus debilidades y condicionamientos sino a la caída del régimen peronista en 1955, que dejó sin efecto los objetivos globales de la estrategia de unidad y las instituciones creadas para su efectivización.<sup>83</sup> El nuevo gobierno surgido del movimiento de septiembre de 1955 omitió toda propuesta de unión aduanera y complementación económica en las relaciones con los países vecinos, y los intercambios comerciales fueron reconducidos por la vía de la multilateralidad.

Con esta vuelta a la ortodoxia de las relaciones económicas interestatales, se puso fin a la participación argentina en el proyecto unionista que trabajosamente se estaba procurando construir. La ausencia del enérgico protagonismo ejercido por el gobierno peronista conllevó, asimismo, el debilitamiento de la posición de los restantes gobiernos latinoamericanos que habían sumado sus voluntades a la realización de la propuesta argentina. En el caso de Chile, sin la colaboración con el país vecino y cercado por la oposición, el gobierno no pudo mantener una iniciativa en la que, como hemos visto, el presidente Ibañez había sido precursor.

De tal forma, desde la perspectiva de la política de integración puesta en marcha a partir de 1946, el golpe de estado de 1955 no sólo puso fin a la propuesta peronista concreta, sino a un proyecto colectivo compartido por tendencias políticas y gobiernos específicos en el contexto iberoamericano. Proyecto colectivo que, retomando una línea de pensamiento presente a lo largo de toda la trayectoria independiente de los países hispanoamericanos, aspiraba a facilitar su complementación económica y promover su nivel de desarrollo, ampliando consecuentemente su capacidad de decisión en el contexto internacional.

---

83. El lapso de vigencia de los convenios, extremadamente breve, sólo permitió dar algunos pasos iniciales, como la creación por decreto de los Consejos Nacionales y Comisiones Mixtas de Unión Económica, entre noviembre de 1953 y marzo de 1955. Dado que el plazo previsto de encuentro era semestral, las comisiones sólo alcanzaron a reunirse en escasas oportunidades.

## RESUMEN

La tendencia a la configuración de unidades —económicas y/o políticas— que superen los estrechos marcos de las fronteras nacionales, presente a lo largo de la historia de América Latina, se ha plasmado en diversas propuestas que resurgen periódicamente —tal el caso del proyecto de creación del Mercosur, en el extremo meridional del continente—. El propósito de este trabajo es analizar un antecedente histórico del mismo, el proyecto de construcción de un *Zollverein* de los países del Cono Sur puesto en marcha por el gobierno peronista entre 1946 y 1955.

La política latinoamericana de los dos primeros gobiernos peronistas es analizada a la luz de tres enfoques complementarios: a) enmarcar el tema en las experiencias históricas —políticas e ideológicas— que lo nutrieron; b) reconstruir los aspectos fundamentales de la propuesta peronista hacia América Latina y los pasos dados para su ejecución, y c) analizar la forma en que el país proponente percibía su rol como motor posible de unidad, junto con el modo en que ese mismo rol era percibido por los países afectados (tema estratégico, porque contribuye a definir los límites de la propuesta).

## ABSTRACT

The trend towards the formation of units —both economic and/or political— that go beyond the narrow confines of national boundaries, present throughout the history of Latin America, has materialized in various proposals that arise periodically —such as the Mercosur project, in the extreme south of the continent—. The purpose of this paper is to analyze a historical antecedent thereof, the project for the creation of a *Zollverein* in the Southern Cone countries undertaken by the Peronist government between 1946 and 1955.

The Latin American policy of the first two Peronist governments is analyzed in the light of three complementary approaches: a) setting the topic within the framework of the historical experiences —both political and ideological— that nourished it; b) reconstructing the key aspects of the Peronist proposal with regard to Latin America and the steps taken to put it into practice, and c) analyzing the way the country making the proposal perceived its role as the possible driving force behind unity, along with the way in which the role was perceived by the countries affected (a strategic topic, because it contributes to a definition of the limits of the proposal).