

Auge y caída de un proyecto de nación. Política exterior argentina, 1860-1930*

Lucio Castro**

Introducción

Los años que van de 1860 a 1930 son para la Argentina una época de contrastes. Es el período de la inserción acelerada de la Argentina como uno de los más importantes agroexportadores mundiales en una economía internacional en expansión hegemonizada por Gran Bretaña, de los inmensos flujos inmigratorios solo comparables proporcionalmente a los de Estados Unidos en la misma época, del gigantesco crecimiento e increíble transformación de la estructura productiva del país y de la consolidación definitiva del territorio y del estado nacionales. Este éxito estuvo dado en gran medida por una política exterior pragmática, ajustada a las realidades mundiales y a las condiciones internas de la Argentina en ese momento. Pero también, es la etapa donde comienza la declinación de la Argentina. Incapaz de percibir los profundos cambios que se sucedían en el sistema internacional a partir de fines del siglo XIX, y especialmente con la Primera Guerra Mundial, la "Gran Guerra", nuestro país se aferró a una visión de un mundo que ya no existía. Uno de los más exitosos países de la división del trabajo decimonónica entre países productores de materias primas y países manufactureros, la Argentina se "enamoró" de esa relación que le dio tantas satisfacciones, negándose a adoptar los imprescindibles cambios que exigía una situación internacional en plena transformación. Esta rigidez del enfoque y la acción de la política exterior argentina, podemos encontrarla tanto en los gobiernos conservadores de la Generación del '80, como en los gobiernos radicales elegidos democráticamente posteriores a 1916. Como sería evidente en la etapa posterior a este período, con graves consecuencias para nuestro país.

* Agradezco especialmente a Roberto Russell sus comentarios y su ayuda en la realización y publicación de este artículo, y a Roberta Villalón por su apoyo e iniciativa.

** Fundación Gobierno y Sociedad.

Mantendremos a modo de hipótesis que las causas de esta política exterior “estratégica”, incapaz de actuar en un medio internacional en transición (paso de la economía, del “laissez faire” al capitalismo monopolístico y recentramiento hegemónico, de Gran Bretaña a Estados Unidos), estuvieron dadas por la rapidez y la magnitud del crecimiento de la economía argentina y por la notoria incapacidad de la elite de entonces para formular una visión de los intereses nacionales y de la posición internacional de nuestro país más allá del esquema agroexportador. De manera central, existía una carencia de un enfoque “global” del sistema internacional, que le permitiera a la Argentina tomar medidas mas allá de la política de los principios y del prestigio, sin el paraguas protector, pero al mismo tiempo oscurecedor, del europeísmo, de la relación privilegiada con Europa y especialmente con Gran Bretaña.¹

Cabe señalar, por último, que en este breve trabajo nos hemos concentrado en el balance “estratégico”² de la política exterior de ese momento clave de nuestra historia. Esto es, en la evaluación del “proceso por el que los fines se relacionan con los medios, las intenciones con las capacidades, los objetivos con los recursos”³ de la acción exterior. Analizando esta dinámica, a partir de los condicionamientos impuestos por la situación política interna del país y las características del contexto internacional. Lo que implica que hemos subordinado el estudio de los principales debates y polémicas suscitados en la época en torno al manejo de nuestra política exterior, al análisis del balance general, en parte, debido al gran consenso existente entre la elite de entonces en cuanto a las líneas centrales del manejo de las relaciones internacionales de la Argentina, y en función a la brevedad de nuestro trabajo.

La fundación de la Argentina y la Guerra del Paraguay Mitre, Sarmiento, Avellaneda.

Analizar la historia de una nación prescindiendo del contexto internacional es un ejercicio de mera abstracción, señala Gramsci en *Il Risorgimento*. Es el sistema internacional el elemento principal que determina el margen de acción de los estados. Son su disposición y estructura los que proveen el marco de oportunidades en el que se desenvuelven las naciones.

El mundo con el cual se iba a encontrar Mitre a su llegada a la presidencia iba a estar dominado por tres tendencias centrales: la conformación de un sistema

1. Este planteo retoma algunas de las ideas de *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza*, de Joseph Tulchin (Buenos Aires, 1990) Ed. Planeta, p. 12, y también de *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, José Paradiso (Buenos Aires, 1993), GEL, p. 14.
2. Gaddis, John Lewis, *Estrategias de la Contención* (Buenos Aires, 1993) GEL, p. 10.
3. Gaddis, *Estrategias...*, p. 10.

económico en expansión, por primera vez en la historia mundial, el afianzamiento de los estados naciones como unidad principal de operación de la economía y política internacionales, y la consolidación definitiva del sistema internacional en clave eurocéntrica, más precisamente anglocéntrica, por lo menos hasta mediados de 1870-1875. En síntesis, un mundo de estados naciones, que operaban en un sistema económico global, con el sostén político imprescindible de la hegemonía de Gran Bretaña, que actuaba en el Viejo Continente por medio del equilibrio de poder, y en el resto del planeta a través del dominio de los mares y la superioridad de su comercio e industria.

Era la segunda fase de la Revolución Industrial, en la que la crisis del agro europeo obligaba a la búsqueda de los vitales insumos en lejanas tierras, y el aumento sostenido de la producción empujaba a su vez al capital a la penetración de nuevos mercados, la razón esencial de la coyuntura expansiva del capitalismo. Que era potenciada por la disminución notable del costo de los transportes internacionales, y la difusión de los capitales europeos por el mundo en forma de inversiones y créditos. Pero el verdadero motor de esta difusión del comercio, la industria, los capitales y la cultura europeas fue lo que se conoció como el Gran Boom. Mientras el comercio mundial entre 1800 y 1840 casi no había llegado a duplicarse, entre 1850 y 1870 aumenta en un 260%. En esos veinte años, asimismo, los intercambios entre las economías más industrializadas y las regiones más remotas o atrasadas del mundo se incrementan casi seis veces. La bonanza productiva incidirá decisivamente sobre el mercado de capitales. Ya para 1875 mil millones de libras habían sido invertidas en el exterior por Gran Bretaña, mientras las inversiones extranjeras francesas se habían multiplicado más de diez veces en los cuarenta años anteriores a 1880. La tecnología, bajo la forma del telégrafo, los ferrocarriles, y el buque a vapor atacaba al tiempo y el espacio, conectando y acercando a los pueblos del planeta en forma nunca antes vista. Así, entre 1846 y 1875 mucho más de nueve millones de personas abandonaron Europa, en su mayoría hacia la nueva Tierra prometida: América.⁴

Débilmente unido, recién salido de una larga guerra civil, con vastos espacios ocupados por tribus indígenas hostiles, desprovisto tanto de población como de capital para ocupar productivamente su ancho territorio, y frágilmente conectado a la economía mundial por la actividad marginal del saladero, las oportunidades que esta coyuntura expansiva de la economía capitalista global ofrecían debían aparecer para nuestro país como la chance imperdible de insertarse exitosamente en los flujos centrales de la vida internacional.

Pero los momentos internacionales favorables no benefician a los países por una necesidad inmanente de la historia. Debe existir una decisión y una voluntad de aprovechar esa oportunidad y explotarla en toda su extensión en beneficio de

4. Sin embargo, el gran caudal inmigratorio se concentra en los años que van desde 1880 hasta el comienzo de la Primera Guerra Mundial. Para analizar la "onda larga" de crecimiento del capitalismo mundial que empieza después de 1848 véase *The Age of Capital*, Eric Hobsbawm (Gran Bretaña, 1995), Abacus, Introducción, caps. 2 y 3.

la nación. La Argentina que aparece después de 1852, y más claramente a partir de 1862, poseía en este sentido una ventaja sustancial con respecto a todas las otras jóvenes repúblicas de Latinoamérica, que la hacía excepcional: el triunfo de una elite dispuesta a realizar una transformación deliberada y consciente del país según un proyecto, estructurado con anterioridad por Juan Bautista Alberdi: el "autoritarismo progresista". Con su combinación de autoritarismo político (libertad política restringida, fuerte concentración del poder en la figura del presidente), y liberalismo económico (apertura económica, librecambismo), implicaba centralmente un esquema de inserción internacional para la Argentina como agroexportadora dentro de la economía mundial liberal hegemonizada por Gran Bretaña.⁵ Y el corolario lógico de este esquema será una política exterior "económica y comercial por excelencia",⁶ que se abstenía de toda participación en la política internacional que pudiera entorpecer el desarrollo económico del país. Para realizarse, esta inserción debía cumplir con tres condiciones básicas: la consolidación de un territorio nacional lo suficientemente extenso,⁷ la unificación política del país bajo una sola autoridad, el establecimiento de una red de transportes que permitiera llevar los frutos del territorio a sus puertos y hacia el mundo, y la promoción de la inmigración para poblar productivamente el desierto territorio nacional.

Es durante la presidencia de Bartolomé Mitre que se toma *la decisión fundamental de la conducta internacional argentina hasta 1930*: adoptar la relación privilegiada con Europa, y en especial con Gran Bretaña como el determinante central de nuestra posición y acción en el mundo. Estableciendo a partir de ella las principales "constantes"⁸ que dominarán los asuntos externos de la Argentina en este período.

Fundado a partir de la paradójica victoria de Pavón, el frágil orden que se instaura en la Argentina por la dura y hábil a la vez mano de Mitre y la aquiescencia por conveniencia y convencimiento de Urquiza⁹ iba a estar dominado por un tema

5. Halperin Donghi, Tulio, *Una nación para el desierto argentino* (Buenos Aires, 1982), Centro Editor de América Latina, pp. 37-44.

6. Alberdi, Juan Bautista, *Política Exterior de la República Argentina* (Buenos Aires, 1920), Obras Selectas, p. 285.

7. Hago alusión al "principio del umbral", esto es la necesidad de los estados de la época de poseer un territorio y una población lo suficientemente extensos (un mercado), y una dotación abundante de recursos, para poder insertarse en la economía mundial. Véase *Naciones y nacionalismo desde 1780*, Eric Hobsbawm (Barcelona, 1995), Crítica, pp. 39 y 40.

8. Paradiso, José, "El poder de la norma y la política de poder", en *La política exterior argentina y sus protagonistas. 1880-1995* (Buenos Aires, 1996), Nuevo Hacer-GEL y CARI, p. 15.

9. El "pacto" no escrito de Pavón y su posterior revalidación con la Guerra del Paraguay —y Urquiza mismo—, han sido interpretados desde la literatura histórica a partir de diferentes "imágenes" del caudillo entrerriano: el Urquiza liberal, federal sólo para el imaginario de la época, el Urquiza "traidor" que pacta por mera conveniencia con Buenos

prioritario: *la construcción del estado nacional*. A través del intento de proyección nacional del poder del partido liberal porteño, el primero de los presidentes fundacionales, combinaría, con también paradójicos resultados, la política de partido con la política de estado. Esta compleja combinación es posible apreciarla con claridad en el más importante de los conflictos de la subregión durante el siglo XIX: la Guerra del Paraguay.

El origen inmediato de esta larga y sangrienta lucha, que involucrará a todos los países de la Cuenca del Plata, fue el entrelazamiento histórico de las luchas civiles en la Banda Oriental y en la Argentina. Sin embargo, sus causas profundas eran más complejas.

En el Paraguay, el modelo de autoritarismo autárquico militar,¹⁰ creado por Gaspar Rodríguez de Francia y consolidado por Carlos Antonio López, empezaba a encontrar sus límites. Basado en la explotación extensiva y destructiva de la tierra, controlada en su mayoría (al igual que los principales rubros de exportación) por un estado de claros rasgos patrimoniales, este modelo necesitaba de un constante desplazamiento de la frontera económica rural, lo que era obstaculizado por

Aires, o el Urquiza que sin abandonar sus ansias de convertir al federalismo en el rector de los destinos de la nación, acuerda por propio beneficio —el mantenimiento de su feudo entrerriano— y, al mismo tiempo, por convencimiento que la única forma de unificar definitivamente al país era por medio del dominio de Buenos Aires. Creemos que la tercera opción es la que más se ajusta a la realidad en términos históricos. La derrota económica de la Confederación en la carrera planteada por el estado de Buenos Aires, más Pavón, fueron los factores que convencieron a Urquiza de la imposibilidad de construir un orden nacional sin la dirección de Buenos Aires.

10. La literatura revisionista y ciertos sectores de la izquierda “nacional” han reivindicado al modelo de desarrollo endógeno paraguayo como alternativo al modelo de crecimiento hacia afuera de la Generación del ‘80. Se impone una precisión: este modelo cerrado fue solo “una respuesta defensiva ante la política hegemónica de Buenos Aires y el estallido de las guerras civiles”, no un esfuerzo consciente de proteccionismo económico (Milcíades Peña, cit. en *“El marxismo olvidado en la Argentina: Silvio Frondizi y Milcíades Peña”*, Horacio Tarcus, Buenos Aires, 1996, El Cielo por Asalto, p. 230). El supuesto desarrollo “industrial” del Paraguay, tan reivindicado por estas corrientes, cabe recordarlo, fue realizado íntegramente con capitales y tecnología extranjeros, europeos, y se concentraba en el dispositivo militar y en el sector estatal, mientras el resto de la población, su inmensa mayoría, vivía aún en una sociedad basada en la agricultura de subsistencia, en condiciones de igualitaria, y por supuesto, democrática pobreza. Este hecho respondía a la naturaleza misma de la sociedad paraguaya donde el estado, el único gran capitalista del país, se imponía económica y políticamente a todos los grupos y facciones de esa nación. Estas condiciones obviamente no se encontraban presentes en la Argentina, donde hasta 1880, el estado fue más una abstracción jurídica que una realidad concreta; y, al mismo tiempo, existía un desarrollo social y político mucho mayor que en el Paraguay, que impedía una sumisión de la sociedad en el estado con las características del caso paraguayo.

la escasa amplitud del país. Este hecho, que por sí preanunciaba una expansión necesariamente no muy pacífica, era potenciado en su conflictividad por el reclamo histórico de la política exterior paraguaya: la libre navegación de los ríos. La condición mediterránea del Paraguay lo hacía extremadamente sensible a los arbitrios de sus poderosos vecinos argentino y brasileño; cada vez más consciente de su propio poder, en especial del militar, este país no permitirá por mucho tiempo la prolongación de esta situación. Estos elementos, encontrarán su expresión en la política de mayor injerencia en los asuntos subregionales impulsada por el hijo de Carlos Antonio López, Francisco Solano López, lo que presagiaba un futuro lleno de conflictos para el país guaraní.

La ascensión al poder de los liberales en el Brasil en 1864 marcó un giro importante en la política exterior de ese país. Consolidada la unidad del Imperio, el nuevo gabinete liberal, representante de los agresivos dirigentes de Río Grande do Sul, se encontraba dispuesto a retomar la tradicional política de liderazgo regional del Brasil. Lo que sumado, al no menospreciable factor ideológico liberal, hacía cada vez más insoportable una dictadura de las características de la paraguaya. El extenso desarrollo militar del Paraguay fundamentalmente representaba una seria amenaza a la seguridad del Imperio, lo que se veía agravado por su proximidad al siempre sensible, y cada vez más estratégico, Sur brasileño. Estos factores combinados hacían que el choque entre ambos países pareciera casi inevitable.

Los cambios en los gobiernos del Brasil y de la Argentina, producirán una relación cada vez más cercana entre ambos países, y asimismo, una inversión en las alianzas regionales. Para Mitre, la destrucción del Partido Blanco en la Banda Oriental, tradicional aliado de sus enemigos internos federales, era el paso siguiente e inevitable de su victoria dentro del país. Su apoyo casi al descubierto a los opositores colorados, era parte de esa lógica. Brasil, atento a su realineamiento de fuerzas interno antes señalado, trocó su tradicional apoyo a la causa blanca por el soporte militar al líder del Partido Colorado, el general Flores, lo que se tradujo en la invasión por las tropas del Imperio al territorio oriental.

Este cambio de alianzas no fue percibido en toda su magnitud por Francisco Solano López que, fundándose en la imagen de alianzas infranacionales de la época de Rosas, buscó la alianza de Urquiza en un intento de paralizar a Mitre, y en apoyo a su exitosa invasión del Mato Grosso, respuesta a la acción militar brasileña. Al solicitar paso por el territorio argentino, la respuesta fue una terminante negativa. Paraguay reacciona con la invasión del territorio argentino (Corrientes). El apoyo de Urquiza al "jefe supremo de la nación frente al invasor extranjero,"¹¹ Mitre, determinó el ingreso de la Argentina en la guerra (1865).¹² Con la invasión

11. Halperin Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina* (Barcelona, 1993), Alianza Editorial, Decimocuarta edición, 1993, p. 254.

12. Para la Guerra de la Triple Alianza hemos utilizado: Halperin Donghi, *Historia Contemporánea...* pp. 251-256; Rock, David, *Argentina 1516-1987. Desde la colonización*

del suelo argentino la empresa facciosa de Mitre adquiría dimensión nacional. Y surgía la Triple Alianza del Imperio del Brasil, la Argentina y la Banda Oriental contra el Paraguay.

La participación de actores extrarregionales en la Guerra fue prácticamente inexistente. Principalmente, puesto que el conflicto se desarrolló en un momento en que las "relaciones entre la monarquía brasileña e Inglaterra no eran cordiales, porque Inglaterra protegía la producción azucarera de sus colonias en detrimento de la producción brasileña y bloqueaba los puertos del Brasil para impedir la introducción de esclavos clandestinos...¹³" Al mismo tiempo, los proyectos anexionistas del Imperio en relación con el Paraguay, y en especial con el Uruguay, contrariaban directamente la posición tradicional de Gran Bretaña de conservación de una "Banda Oriental" como "estado amortiguador" entre los dos grandes colosos de la región, y por lo tanto, independiente y bajo estrecho control de Londres.

Mas allá de la invasión misma, entre los factores que determinaron la participación de nuestro país en el conflicto se encuentra el furor ideológico liberal del partido de Mitre contra todos los "anacrónicos" caudillos. Era la política de partido la que impulsaba esta trascendental acción internacional. Será también este credo liberal el responsable de esa suerte de guerra de exterminio que acabara con el cincuenta por ciento de la población del Paraguay, y gran parte de los ejércitos argentinos y brasileños, prolongando el conflicto por más de cinco años.

Por el contrario, el uso político interno que hizo Mitre de la Guerra del Paraguay estaba determinado por su objetivo central: consolidar el estado nacional.¹⁴ El sofocamiento de las insurrecciones de 1866-1867, motivadas por el rechazo a la guerra,¹⁵ en un Interior aún mayoritariamente federal, significó el comienzo de la

española hasta Raúl Alfonsín (Buenos Aires, 1994), pp. 176-179, Alianza Editorial; y Halperin Donghi, Tulio, *Una nación para el...* pp. 74-78.

13. Peña, Milcíades, *La era de Mitre*, Fichas, Buenos Aires, 1968, pp. 60-61.

14. Esto es posible apreciarlo en las cartas de Mitre a Juan Carlos Gómez, donde compara explícitamente a la Guerra del Paraguay con la Guerra Civil norteamericana, marcando el paralelismo del efecto de ambos conflictos sobre el fortalecimiento del estado nacional. Véase Halperin Donghi, Tulio, *Proyecto y construcción de una nación* (Buenos Aires, 1994), Paidós, p. 350.

15. Los críticos posteriores de la Argentina liberal han postulado con frecuencia a las monotonías como otro posible modelo "alternativo" al impuesto por Mitre, cuyas notas salientes serían la integración sudamericana, el proteccionismo, y la oposición a la hegemonía porteña. Como señala con agudeza Peña (*La era de...*), esta corriente no proponía ni un modelo económico ni de inserción internacional realmente alternativo al de Mitre, sino, simplemente, el mantenimiento del *status quo*, esto es, centralmente la pervivencia de las economías precapitalistas del interior. En segundo lugar, al proponer, en medio de una guerra contra una potencia extranjera, la alianza con el Paraguay, estos sectores se oponían no a Mitre sino a la conformación misma de un estado nacional. Su lógica política respondía al sistema de relaciones anterior a 1862, en el cual la noción y el interés de las partes (las provincias) eran lo determinante por encima de lo estatal-

consolidación del poder central estatal. A mediano plazo, este hecho sería reforzado por la conformación en los campos de batalla del Paraguay de un cuerpo de oficiales con la conciencia de la necesidad de construir un orden político en la Argentina más allá de los particularismos locales o regionales: el principio de un ejército verdaderamente nacional.

¿Por que Mitre optó por la alianza con el histórico enemigo Brasil en contra del Paraguay?, cabe preguntarse. Además de las razones político-ideológicas señaladas, Mitre se movió determinado por el más estricto realismo político. La diferencia de fuerzas entre un Brasil consolidado y esa Argentina unida “por un hilo”, hacían inviable el apoyo al Paraguay y por ende la guerra contra el Imperio. La abstención tampoco parecía ser una opción demasiado real, con una oposición interna nada remisa a apoyar a un agresor extranjero, como lo demostraron las montoneras de Peñaloza y Varela.

A la circunstancial alianza para la Guerra, Mitre intentó convertirla en una relación especial con el Brasil, por medio de la cual ambos países ejercieran el dominio compartido sobre la región. Esta política cooperativa contrastaría con la de los subsiguientes gobiernos que tenderían a ver al Imperio como la amenaza más importante para la Argentina en la subregión, en consonancia con una tradición de enfrentamientos que se remontaba a los de España y Portugal.

En 1862 Francia invade México, y poco más tarde se establece allí el Imperio de Maximiliano de Habsburgo. A su vez en 1864, Santo Domingo era reanexado por España. Una nueva ola de intervencionismo europeo parecía cernirse sobre la región, aprovechando a un Estados Unidos sumido en su Guerra de Secesión. Este hecho, generó entre muchos países de la región una percepción de amenaza común, impulsándolos a renovar los intentos de integración comenzados por Bolívar en 1826. Perú, a la cabeza de estos intentos, presionó a la Argentina para firmar el Tratado Continental, ya rechazado en 1856 por Urquiza, que implicaba la defensa mutua entre los signatarios ante una agresión compartida. En la respuesta del entonces canciller de Mitre, Rufino de Elizalde, encontramos otras de las constantes de nuestra política externa de esa época. En su opinión, no existía tal amenaza común pues “los intereses materiales de Europa se encuentran en armonía con los de las naciones americanas”, ya que “existen más vínculos, más interés, más armonía, entre las repúblicas americanas con algunas naciones europeas, que entre ellas mismas”.¹⁶

A partir del reconocimiento de una realidad, la inserción internacional unilateral de la multiplicidad de estados-nación de la región, con escasa relación entre sí, y de la naciente relación de interdependencia entre estos países y algunos euro-

nacional, y en el cual, los límites de la nación eran extremadamente difusos. Ambos factores hacían a este modelo “no nacional”, esto es, no válido para la Argentina como entidad política unificada e inviable en las condiciones de la economía y la política internacional del momento.

16. Paradiso, *Debates* ...p. 18.

peos, en especial Gran Bretaña, el gobierno de Mitre delineaba otro de los ejes del comportamiento internacional de la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX: *la alineación decididamente europeísta* de nuestro país.

Esta postura implicaba también una *oposición de plano a los intentos de integración política regional*, aún de corte bolivariano, "que era tiempo que ya abandonásemos esa mentira pueril de que somos hermanitos, y que como tales debíamos auxiliarnos, enajenando recíprocamente parte de nuestra soberanía",¹⁷ señalaba despectivamente Mitre. La unión entre los países americanos sólo sería posible si se fundaba en intereses reales, económicos. Al no existir esta condición básica, "debían vivir y desenvolverse en las condiciones de sus respectivas nacionalidades, salvándose por sí mismas", expresaba Mitre acorde a su lema central "Argentina ante todo".

En 1864, Sarmiento, enviado plenipotenciario de nuestro país, participa en la Conferencia de Lima y suscribe la condena realizada en esa reunión a la invasión de las Islas Chinchas por parte de España, contrariando expresamente la posición del gobierno argentino. En la recusación de Mitre a estos actos, se repiten los argumentos antes utilizados por Elizalde, agregando un nuevo elemento: *la definición de la política regional de la Argentina como atlántica*. En ese momento, la renuencia a participar en el Pacífico estaba basada en una percepción: que la ola intervencionista europea en esa área era solo producto de la parálisis de Estados Unidos, provocada por su Guerra civil. Esta estimación del poderío norteamericano por parte de Mitre asimismo es posible apreciarla en el rechazo a participar en el Congreso Americano, juzgado antinorteamericano, y también en las instrucciones de Mitre a Sarmiento para su viaje a Estados Unidos, donde se indica la necesidad de aumentar los intercambios de todo tipo de ese país con la Argentina. Esta actitud se diferenciará de la de los gobiernos posteriores, que verán a Norteamérica como un competidor por la hegemonía sobre el hemisferio y por lo tanto sólo digno de desconfianza y hostilidad.

El ejército nacional surgido con la Guerra del Paraguay tendría un papel decisivo en el nombramiento del sucesor de Bartolomé Mitre en la presidencia. En contra del mitrismo, la candidatura de Sarmiento se impondrá principalmente por el apoyo de los militares y en especial de su cuerpo de oficiales.

La política exterior del gobierno de Domingo Faustino Sarmiento, comenzado en 1868, estuvo subordinada a las prioridades de la realidad interna del país, verdadera preocupación del nuevo presidente. A pesar de ello, será Sarmiento quien al mismo tiempo culminará las dos grandes obras de Mitre, dando fin a la Guerra de la Triple Alianza en 1870, y al mismo tiempo acabando con las últimas intentonas federales de López Jordán (vengando el asesinato de Urquiza ocurrido ese mismo año). El énfasis en la política interna se demostrará, además, por el gigantesco esfuerzo educador de Sarmiento, con la construcción de institutos educati-

17. Paradiso, *Debates...* p. 21.

vos en todos los niveles de enseñanza, y con los intentos por reanimar la inmigración extranjera y la colonización detenidos por la Guerra, y con la utilización de liberada del déficit público para intentar recuperar la alicaída economía.

En 1879, el estallido de la Guerra del Pacífico entre Chile y la alianza peruano-boliviana, renovaba las presiones para que nuestro país participara en el área Pacífico. Sarmiento, si bien, como lo había demostrado en el Congreso de Lima de 1864, era partidario de la participación en esa subregión e incluso había elevado un proyecto de pacto defensivo con Bolivia y Perú al Congreso, que fue finalmente bloqueado en la Cámara Alta, tuvo que evitar hacerlo, obligado por los serios conflictos limítrofes con Chile por la Patagonia.

Los resultados de esta política orientada a reconstruir un país devastado por los levantamientos federales y su dura represión, y por el prolongado esfuerzo de los cinco años de la Guerra de la Triple Alianza, fueron menores a los esperados por el sanguíneo presidente, en especial los relacionados con el área económica y la inmigración.

Es durante esta presidencia que el federalismo del Interior se integra al nuevo orden; en cada una de las provincias se repite la alianza entre las antiguas elites locales federales y los triunfadores de Pavón. Se va conformando de esta forma una compleja trama de relaciones en el ámbito nacional que culminará más tarde con la conformación del Partido Autonomista Nacional (PAN). Y, de esta manera, por primera y casi única vez, antes o después, un proyecto de nación era aceptado por todos los actores relevantes de la vida argentina. La elogiada continuidad y coherencia de nuestra política exterior en este período encuentra aquí su razón principal. Sin orden en lo interno, no puede haber coherencia en lo externo. Sin un sistema político legítimo y consensuado por la mayoría de la sociedad es imposible para un país desarrollar una conducta continua y racional en los asuntos internacionales. Hecho que se comprobará una y otra vez en el atormentado período abierto el 6 de septiembre de 1930.

Es en este contexto de consolidación del poder nacional que la rebelión de Mitre de 1874 en contra la candidatura de Nicolás Avellaneda, es aplastada por las fuerzas nacionales comandadas por Julio A. Roca. Respondía a un esquema de país que ya no existía, el de las viejas fracciones y partidos, como volvería a suceder en 1880 con la Revolución de Tejedor.

El nuevo presidente continuará la tarea comenzada por Mitre. La normalización de los conflictos limítrofes que nuestro país mantenía con sus vecinos Paraguay, Brasil, Chile y Uruguay, y la definición de los rasgos definitivos del territorio nacional por medio de la expansión hacia los territorios del Sur del país, aún en manos indígenas, serían los dos grandes logros de esta presidencia.

Históricamente, la Conquista del Desierto posee un doble significado. Interno, la consolidación definitiva del territorio nacional con la anexión de los riquísimos territorios pampeanos y patagónicos. Y externo, frente a Chile, la confirmación del dominio argentino sobre la vasta Patagonia, siempre pretendida por el país transandino. De escasa violencia, en comparación con lo sucedido en otros países, en especial en Estados Unidos, este proceso expansivo se encuadraba en la

tendencia mundial de "consolidación de los estados nacionales, en (...) circunstancias económicas que tendían a valorizar los recursos naturales de cada país, y, consecuentemente, los respectivos territorios".¹⁸

La crisis económica mundial de 1873, provocada por la guerra franco-prusiana, y el regreso de Estados Unidos al mercado textil internacional repercutirá fuertemente en una Argentina demasiado abierta a los vaivenes del mercado internacional, suscitando nuevas polémicas acerca del rumbo de la economía argentina. Estos debates de 1876 y 1877, a diferencia de los anteriores, tendrán como eje las nuevas actividades económicas surgidas bajo el influjo dinamizante de la creciente ola exportadora, no las viejas industrias del interior. Podemos identificar tres grupos principales dentro de esta polémica. Los proteccionistas, representados por Vicente Fidel López, que criticaban la dependencia extrema de una serie limitada de productos agrícolas, que hacía a nuestro país altamente vulnerable a los cambios en la economía mundial, propugnando la protección de las "industrias nacientes" y la diversificación de la economía. Una segunda postura, igualmente proteccionista pero más moderada, personificada por Carlos Pellegrini, impulsaba la protección de las "industrias naturales", esto es, las derivadas de la explotación agropecuaria, en la percepción que los recursos naturales, necesarios para una expansión industrial de otro tipo, eran limitados en la Argentina. En otras palabras, apoyaban una diversificación productiva, pero dentro del esquema agroexportador. Y por último, el grupo de los librecambistas ortodoxos, que propendían al mantenimiento del *status quo*. La ley resultante de este debate, la ley de aranceles de 1877, que era una combinación del proteccionismo moderado de Pellegrini y la postura ortodoxa liberal, protegerá a las industrias de la harina, del vino y del azúcar.¹⁹

Estos cuestionamientos al severo librecambismo de la Argentina, aparecerán recurrentemente durante todo el período, siempre en consonancia con las cíclicas crisis que caracterizaron a la economía mundial hasta el *Crack* definitivo de 1929, para desaparecer en un mar de consenso ante la reanudación del ciclo expansivo capitalista.

El balance de los veinte años posteriores a 1860 era ampliamente positivo. Los dos objetivos centrales trazados por Mitre: la inserción de la Argentina en el mercado mundial como exportador de productos alimenticios, y la consolidación definitiva del estado y del territorio nacionales habían sido logrados. Con relación a los medios disponibles y a la situación política interna y regional de nuestro país al comienzo del gobierno de Mitre era mucho lo logrado. El plan trazado por Alberdi demostraba así en la práctica su total pertinencia con respecto las condiciones del país y al contexto internacional.

El triunfo de Julio Argentino Roca era el del estado nacional.²⁰ Con su llegada en 1880 a la presidencia de la República se daba fin a la obra comenzada por Mi-

18. Paradiso, *Debates...*, p. 28.

19. Rock, *Argentina...*, pp. 202-204.

20. Halperin Donghi, *Una nación para el...*, p. 139.

tre. La solución de la cuestión capital, la federalización de Buenos Aires, y el aniquilamiento de los poderes militares provinciales concluían la reducción a la unidad empezada en 1862. Se abre con Roca una nueva etapa, la de la transformación del país de la "Gran Aldea" en la rica Argentina del Centenario. Signada por la velocidad y la magnitud casi desmedidas del crecimiento de la economía, y por la notable continuidad de las pautas centrales del comportamiento internacional del país.

La Generación del '80

La gran transformación

"El explosivo crecimiento que la Argentina experimentó en los cincuenta años posteriores a 1860 es uno de los casos de mayor éxito que se inscriben en la historia de las economías capitalistas".²¹ Entre 1880 y 1910 la población argentina se triplicó, llegando el saldo inmigratorio a los 2,5 millones de personas; la red ferroviaria pasó de 2.500 a 28.000 km. y el comercio exterior creció mas de siete veces al igual que las exportaciones.²² De 1880 a 1914 la economía del país creció a un promedio anual del 6%. De esta forma, hacia 1909 la Argentina se había convertido en el exportador mundial de granos más importante, "y por ende en una de las más ricas naciones del mundo".²³

Frente a esta realidad —el éxito del intento de colocar a la Argentina en las corrientes centrales de una economía mundial en expansión— no es de extrañar que los argentinos de entonces se convirtieran en devotos creyentes del progreso indefinido de la Argentina, y transformaran con rapidez las principales directrices de su política exterior en casi verdaderos dogmas de fe. Este proceso de "esclerotización" de nuestra conducta internacional se fue acentuando hacia el fin del período, con cada vez mayores riesgos frente a un sistema internacional que ya no respondía a lo dictado por esas coordenadas internacionales de nuestra política exterior.

Originada con Mitre, la tradición de oposición a los diferentes intentos de unidad política en Sudamérica, tenía su base en la concepción de que los lazos políticos solo pueden crearse entre naciones que poseen vínculos materiales estrechos, en palabras de Pellegrini: "no es posible crear vínculos artificiales entre pueblos que no tienen intercambio comercial". En términos internacionales, los intentos integracionistas eran percibidos como potenciales causas de conflicto con los países del Viejo Continente. La posibilidad de construcción de espacios económi-

21. Tulchin, *Argentina y los...*, p. 65.

22. Paradiso, *Debates y...*, p. 27.

23. Lewis, Paul H., *La crisis del capitalismo argentino* (Buenos Aires, 1993), Fondo de Cultura Económica, p. 35.

cos cerrados o semicerrados, como las uniones aduaneras, atacaba el verdadero núcleo de la relación entre países agroexportadores y países manufactureros: el libre comercio, columna vertebral del orden económico liberal decimonónico.

Con la suplantación del bolivarianismo por el panamericanismo como principal proyecto integracionista, comenzaba una nueva época: la de la gradual implantación de la hegemonía norteamericana sobre el Continente. Jugado a fondo por la apuesta europea, nuestro país respondió con aun mayor hostilidad a estos intentos. En 1889, durante la Primera Conferencia Panamericana, los enviados argentinos Roque Sáenz Peña y Manuel Quintana sentarán las líneas principales de la relación de la Argentina con el panamericanismo en particular, y con Estados Unidos en general. El proyecto norteamericano de creación de una zona de libre comercio entre las naciones americanas, será tachado por nuestros representantes, de utópico e irrealizable entre estos países "carentes de intercambio", repitiendo de esta manera los argumentos de Elizalde formulados 25 años atrás. Siguiendo la tradición de Alberdi, —"la doctrina Monroe es la expresión natural del egoísmo de los Estados Unidos"— poco antes de la Conferencia, Quintana escribía: "La América para los americanos, quiere decir en buen romance: la América para los yankees (...) esta máxima es absurda cuando en la República Argentina el comercio, el crédito, los capitales vienen de Europa y éstos son los factores reales del prodigioso progreso del país".²⁴ Esta oposición a Estados Unidos era una consecuencia necesaria de la premisa principal de nuestra política exterior: "la inserción preferencial de la Argentina en la esfera europea y particularmente británica",²⁵ y se convertirá en uno de los principales vectores de nuestra conducta en el ámbito de las relaciones internacionales de esa época.

La relación con Estados Unidos merece un pequeño punto y aparte. Pues será un vínculo que influirá decisivamente en la posterior historia de nuestro país y en la actitud norteamericana hacia la Argentina. Como hemos mencionado, nuestro país percibía a Estados Unidos como un competidor por la hegemonía en la región, que amenazaba con sus ambiciosos proyectos de integración regional la relación con el verdadero maná de la riqueza argentina: Europa. Cuatro factores fueron determinantes en esta tormentosa relación. En primer lugar, las crecientes disparidades en el poder de los actores en conflicto: Estados Unidos, que al comienzo del período sólo era una potencia mediana, progresivamente se erigirá como potencia determinante, y más tarde, hegemónica, del sistema internacional, al mismo tiempo, que Argentina reducía cada vez más su importancia en el concierto de naciones. Segundo, el ascenso de Estados Unidos al primer puesto del podio mundial implicaba necesariamente una consolidación de su esfera regional, lo que la hacía entrar en conflicto con las pretensiones hegemónicas de la Argentina en esa área. Tercero, Gran Bretaña, demasiado débil para oponerse de plano al

24. Paradiso, *Debates...*, p. 47.

25. Puig, Juan Carlos, "Política internacional argentina", en *Argentina en el mundo (1973-1987)* (Buenos Aires, 1988), GEL, p. 25.

nuevo poder ascendente, actuaba como factor obstaculizador y retardador de la acción estadounidense en América, donde el eje de ese esfuerzo era precisamente la Argentina. Y el último factor; la incomplementariedad de las economías argentina y norteamericana: la posición de Estados Unidos como uno de los principales exportadores mundiales de alimentos lo hacía entrar en directa competencia con el agro argentino, al mismo tiempo que el peso decisivo del *lobby* ganadero de los estados del Medio Oeste norteamericano dentro de la ecuación política estadounidense fomentaba el desarrollo de prácticas proteccionistas en contra del principal producto de exportación argentino: la carne. Ambos elementos hacían prácticamente imposible para la Argentina establecer algún tipo de vínculo económico beneficioso con Estados Unidos.

Algunos autores²⁶ postulan la existencia de dos posiciones principales dentro de la elite gobernante argentina acerca del rumbo de la política exterior del país durante la etapa de la "República posible". Una postura "idealista", partidaria de la diplomacia comercial y económica, propensa a una política de disminución de la tensión militar regional y de la solución de los conflictos de límites con los países vecinos, cuyo eje era dar mayor relevancia a los elementos cooperativos sobre los conflictivos de las relaciones internacionales. Y una visión "realista", que a partir del rechazo de una supuesta tradición diplomática argentina de entrega y pérdida territorial a favor de los países limítrofes, pugnaba por una política agresiva de implantación de un equilibrio de poder en la región similar al europeo, en el cual la Argentina ejerciera el dominio imperial por medio de su superioridad militar. Mas allá de esta división entre supuestos idealistas y realistas, con sus connotaciones a veces excesivas,²⁷ lo relevante es analizar lo ajustado de estas propuestas para las posibilidades de la Argentina en ese momento, y las condiciones de la región y del sistema internacional.

Los llamados idealistas, eran en realidad la corriente central de nuestra política externa en este período. Más que analizarlos como tendencia examinaremos sus principales supuestos y su aplicación a la política regional e internacional.

El eje de su visión internacional de la Argentina evidentemente era el europeísmo. El lugar de la nación argentina en el mundo estaba dado por la riqueza de la economía de su Pampa, y su relación privilegiada con Europa. Ambos elementos eran los que permitían mantener a la Argentina fuera de la "lucha internacional por el poder".²⁸ En carta a Zevallos, Pellegrini explicitó esta valoración de las realidades de poder del país: "la Patagonia era lo fundamental, el talismán destinado

26. Paradiso, *Debates* ..., pp. 31-32, 38 y 58-59.

27. La posición dominante en la elite de entonces, debe ser analizada, más que en los términos del "debate original" de las relaciones internacionales, entre idealistas y realistas, a partir de la visión netamente liberal pero, al mismo tiempo, pragmática, de sus principales exponentes; de Roca y de Pellegrini. Agradezco a Roberto Russell su comentario sobre el particular.

28. Tulchin, *Argentina y los...*, p. 89.

a dar la preponderancia en el futuro a la nación que lo poseyera (...) hoy puede afirmarse sin petulancia que (la Argentina) será con mucho la más grande potencia de la América Española".²⁹ El liberalismo dominante en la elite proporcionaba la base ideológica de esta concepción: la creencia en la importancia determinante de los lazos materiales por sobre los políticos en las relaciones entre los estados. El ex-presidente, una vez más, sintetizaba: "tenemos que vivir en nuestra época y hoy el intercambio comercial y los intereses que de él nacen es lo que informa la política internacional de todas las naciones".³⁰ Íntimamente relacionada con esta concepción, se encuentra la posición de esta corriente hacia los conflictos limítrofes que nuestro país mantenía con sus vecinos en forma continuada durante este período. La apelación recurrente al arbitraje se encuentra enmarcada en esta visión de las relaciones entre los estados, en la cual los mercados tienen preponderancia sobre las fronteras, donde la conservación de las condiciones del progreso económico, el mantenimiento de la paz, se encuentran por encima de lo meramente territorial.

Esta visión cargada de economía de Pellegrini y Roca no era sin embargo "pacifista" en el sentido en que se ha señalado repetidamente. El poder militar ocupaba un lugar importante, como elemento disuasorio de posibles agresores, pero siempre dentro de la concepción que el superior desarrollo y la más estrecha relación con Europa de la Argentina, en comparación con sus vecinos, especialmente Brasil y en segundo lugar Chile, desanimaban casi automáticamente cualquier conflicto potencial. Esto se vio reflejado en el manejo que hizo Roca de la situación de cuasi-guerra con Chile, durante su segundo mandato. El "Zorro", señalaba en esa oportunidad la innecesariedad de la "Paz Armada" con una país al cual Argentina siempre superaría en riqueza y poderío. La fuerza de los hechos se terminaría como siempre imponiendo por encima de las intenciones. Europeísmo, y economicismo internacional y regional, eran caras de una misma visión de la proyección internacional de la Argentina.

Uno de los aspectos más criticados de la política exterior de la generación del '80 —contemporáneamente por los realistas o zevallistas y posteriormente por revisionistas y nacionalistas— ha sido la apelación al derecho internacional como práctica recurrente de solución de los diferendos con otros países, juzgada responsable de tremendas pérdidas territoriales para el país. Otros autores, como José Paradiso, por el contrario han interpretado este uso frecuente de las normas internacionales como la única posibilidad de los países más débiles para oponerse a la voluntad de las grandes potencias, especialmente al peligro de una intervención directa. Característica que nuestro país tendría en común con el resto de las naciones del subcontinente sudamericano.

Al respecto, cabe señalar que la Argentina de entonces no poseía una autopercepción de debilidad, y mucho menos de posibilidad de intervención por parte de

29. Paradiso, *Debates...*, p. 12.

30. Paradiso, *Debates...*, p. 38.

las potencias europeas. Para la mayoría de los argentinos de aquella época, “la mejor protección contra eventuales amenazas (...) provendría de la prosperidad y de la consolidación de una red de intereses materiales con los países europeos”.³¹ La Argentina se consideraba una nación en los umbrales de ser aceptada como parte de los países mas avanzados y poderosos del planeta, en ese momento, Europa. Su seguridad –y su poder– estaba garantizada por la relación de privilegio con esas naciones de avanzada. Entonces, ¿cuál era la motivación principal de esta utilización sistemática del “poder de la norma”? Para Estados Unidos, la Doctrina Monroe actuó como un instrumento jurídico-político de implantación de su dominio sobre el Continente, de bajo costo y riesgo conflictivo, al excluir a las potencias europeas del manejo político en la región, evitando al mismo tiempo un conflicto directo con ellas. En forma similar, podemos sugerir que acorde con su visión de “destino manifiesto” de predominio sudamericano, el “poder de la norma”, en especial la defensa del principio de no-intervención, poseía una connotación diferente para la Argentina que para el resto de los países de la región. Mientras para la mayoría de las naciones latinoamericanas el derecho internacional y regional fue empleado como un recurso defensivo frente a una muy probable intervención extranjera, muchas veces de corte militar en su territorio, en nuestro país fue utilizado como un mecanismo de bajo costo para evitar la injerencia de otras potencias, específicamente, Estados Unidos, en la subregión, reafirmando, al estilo argentino –“la política de prestigio”–, sus pretensiones hegemónicas sobre ella.

La visión cooperativa de las relaciones internacionales se expresará con claridad en conexión con Chile, y en especial con el Brasil. Empezando con Mitre y su visión de una unión de intereses con el Brasil, forjada en los campos de batalla de la guerra contra el Paraguay, que llevara gradualmente a una convergencia cada vez mayor de propósitos entre ambos países, los supuestos “idealistas” impondrán un mayor acercamiento con el Brasil. Principal exponente de estas concepciones, durante su segundo mandato, Roca impulsará una política de colaboración y distensión con ese país, que contrastó con la política de competencia militar llevada a cabo por el canciller Zevallos durante el anterior gobierno. Los signos más claros de este acercamiento fueron su visita a Río de Janeiro, convirtiéndose en el primer presidente argentino en ejercicio en visitar el Brasil, y la correspondiente visita del presidente Campos Salles a la Argentina. Y su gran logro fue la solución de todos los conflictos limítrofes con la nación brasileña.³² Apagando los fuegos de otra de las intervenciones de Zevallos en nuestra relación con el Brasil, el recién electo presidente Roque Sáenz Peña reafirmaba la orientación de Mitre y Roca, visitando, en 1909 y 1910, Río de Janeiro. Durante su segunda visita, sintetizó esta posición, en su célebre frase “todo nos une, nada nos separa”. Agregando fundamentación económica a la alianza con el Brasil, señalando el carácter

31. Paradiso, *Debates...*, p. 36.

32. Fraga, Rosendo, *Roca y el Brasil*, Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, Buenos Aires, 1993.

complementario de ambas economías. Esta política de cooperación con el Brasil tuvo su última y máxima expresión en la firma del Tratado del ABC en 1915.

Sin embargo, no fue la cooperación la tónica general de la relación argentino-brasileña en esta época. Brasil fue considerado habitualmente como el "antagonista de más alta ponderación"³³ en la región para la Argentina. Las bases de esta percepción podemos encontrarlas, por un lado, en una histórica tradición de enfrentamientos: desde los hispano-lusitanos de la era de la Colonia hasta la guerra de 1825, y, por otra parte, en la visión, originada por Alberdi, del incontenible expansionismo territorial brasileño hacia las tierras templadas de la desembocadura del Plata. Los momentos álgidos de estas relaciones cargadas de tensión fueron la década inmediatamente posterior a la Guerra de la Triple Alianza, que dio paso inmediatamente a una etapa de distensión, fundamentalmente por el desplazamiento de las preocupaciones argentinas hacia su flanco andino, debido a los conflictos con Chile; y el período conocido como "Paz Armada" entre 1904 y 1910, que se desarrolló fundamentalmente alrededor de la competencia entre los poderes marítimos de ambos países, con el inefable Zevallos nuevamente al mando del Palacio San Martín y el activista barón de Río Branco en Itamaraty. Las hipótesis de conflicto que guiaban las políticas de defensa y regional de ambas naciones se desarrollaban a partir de la posibilidad de conformación de alianzas cruzadas con los otros países de la región: Brasil con Chile y Argentina con Bolivia y Perú. Esta imagen de un sistema de equilibrios cruzados sería determinante en las políticas exteriores de los dos países, en especial del Brasil. Tan temprano como en 1906, en la Tercera Conferencia Interamericana de Río de Janeiro, este país cambió el eje de sus alianzas estratégicas extrarregionales mutando su alineación con Gran Bretaña hacia la alianza con Estados Unidos. Hélio Jaguaribe nos muestra las razones de este cambio avizor: "El vertiginoso desenvolvimiento de la Argentina desde 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, llevó al Brasil a recelar que aquella pudiera articular un gran frente antibrasileño en América del Sur. Tal situación condujo a Brasil a buscar una relación con los Estados Unidos que neutralizase los riesgos de (esta) coalición".³⁴

Chile siempre mereció una preocupación menor, en comparación con Brasil, por parte de la Argentina, a pesar de haber sido el país de la región con el que más cerca estuvimos de entablar un conflicto armado. El núcleo de las controversias con el país transandino era su pretensión sobre los territorios patagónicos. Ya en 1872, hizo explícitas sus reivindicaciones sobre ese espacio territorial. La polémica continuó hasta 1881, año en que se firmó un tratado estableciendo los límites cordilleranos. La década siguiente constituirá el pico máximo de tensión en la disputa, dominada por la lógica de la "Paz Armada". La carrera armamentística y los vientos de guerra cada vez más amenazantes tuvieron un influjo desfavorable sobre la marcha de la economía argentina, lo que llevó en mayo de 1902 a suscribir los denominados Pactos de Mayo, que pusieron fin al conflicto.

33. Paradiso, *Debate* ..., p. 38.

34. Paradiso, *Debates*..., p. 81.

Solo un apunte acerca de los supuestos "realistas". La postura de Zevallos e Indalecio González, sus principales exponentes, se volvía irreal a fuerza de trasladar las condiciones del equilibrio de poder europeo al ámbito sudamericano sin tener en cuenta sus características específicas. Confundían una configuración de fuerzas determinada, que correspondía a un período histórico preciso con una constante universal, válida para toda época y lugar—Zevallos: "la paz armada es una ley universal"—. Centralmente, poseían una visión limitada, cerradamente regional de la proyección internacional de la Argentina. En 1905, Zevallos dijo: "Somos parte de la zona del concierto europeo".³⁵ Esta corriente nunca replanteará la relación preferencial con Europa y en especial con Gran Bretaña ni propondrá la participación de nuestro país en compromisos internacionales o en conflictos fuera de la región. Esto es, su visión geopolítica era aplicada al ámbito subregional, no al sistema mundial. Política de poder para Sudamérica, relaciones "naturales" para el mundo, era su síntesis. No escapaba a la dialéctica de las dos agendas, política (América) y económica (Europa), que dominaba a nuestra política exterior. Esta política de poder y de dominio sobre la región se planteaba contra el Brasil, percibido como principal contendiente, pero también contra Estados Unidos, no en función de una proyección verdaderamente global del poder nacional. Europeísmo y antagonismo contra Estados Unidos, las dos constantes más importantes de este período, eran de esta manera aceptadas prácticamente sin crítica alguna.³⁶

No existe un "realismo dogmático" o un "realismo pragmático".³⁷ Una política externa es realista o no lo es. Nuestra política exterior, por lo menos hasta 1914, fue realista³⁸ porque era adecuada a las realidades de poder del país, y a las condiciones de la región y del mundo. No es el pacifismo o el belicismo de la conducta internacional lo que determina su grado de "realismo" sino su pertinencia a esas variables internas e internacionales.

Se fue conformando, con el paso del tiempo, paralelo al gigantesco desarrollo del país, otra creencia central: la de *la imprescindibilidad de las exportaciones agropecuarias argentinas para el mercado mundial*. Lo que se expresará, trágicamente en el momento final del mundo del *laissez faire* que significó la 1^{ra} Guerra Mundial, en la fórmula del germanófilo Quesada: "*gane quien gane, igual tendrán que comprarnos*". La fortaleza de las ligazones económicas comerciales con

35. Etchepareborda, Roberto, *Zevallos y la política exterior argentina* (Buenos Aires, 1982), Pleamar, p. 10.

36. Sin embargo, ocasionalmente ese antagonismo dejó paso a un mayor acercamiento. Durante su segundo mandato como canciller, Zevallos buscó el apoyo de Estados Unidos frente a una posible intervención europea en ocasión de la crisis de 1890-1891. Véase H.S. Ferns, *La Argentina* (Buenos Aires, 1983), Sudamericana, pp. 144-148 y Roberto Etchepareborda, *Zevallos y ...*, p. 18.

37. Paradiso, *Debates...*, p. 59.

38. No hago aquí alusión a la escuela realista de las Relaciones Internacionales sino a la definición llana del término como una adecuación a partir de una análisis costo-beneficio en las circunstancias y condiciones del momento.

Europa hacía innecesaria para la Argentina la participación en los conflictos que decidían el destino del orden internacional, o en cualquier tipo de compromiso internacional.

Esta confiada fe en el futuro fue la premisa de fondo sobre la cual Argentina basó su abstención de participar en los dos momentos de decisión del orden internacional de nuestro siglo: las guerras mundiales. Durante la primera de ellas, el gobierno de Victorino de la Plaza mantuvo nuestra neutralidad a rajatabla, basado en la creencia, ampliamente compartida por todas las fuerzas políticas del país incluido el radicalismo, que nada cambiaría a raíz de la conflagración.

La Primera Guerra Mundial representó, sin duda, una verdadera "fractura histórica";³⁹ desaparecía no sólo un orden económico, sino un orden social y político, una realidad de civilización íntegra: la liberal, y comenzaba una nueva era marcada por la preeminencia de esos hijos no deseados del mundo decimonono: el estado, la nación y las ideologías. Al tiempo, el capitalismo se reestructuraba en clave estatal y la empresa individual desaparecía, dando paso a las grandes corporaciones monopolistas. E Inglaterra, el viejo y casi imperceptible poder hegemónico, se desvanecía agonizante; el mundo era de los nuevos bárbaros: EE.UU. El individuo, a su vez, fundido en las trincheras de la Gran Guerra, se hacía multitud; era el comienzo de una nueva sociedad: la sociedad de masas.

Por ello, para la Argentina 1914 no fue el comienzo de una crisis internacional, sino lisa y llanamente el inicio de la desaparición del mundo tal cual lo conocía desde hacía más de cien años. Todos y cada uno de los supuestos en los que se basaba, no sólo su política exterior, sino su propia personalidad internacional se esfumaban. Definida desde su mismo origen como estado, como europea y liberal, la gran transformación atacaba el centro mismo alrededor del cual la nación argentina había sido estructurada desde 1860. A partir de allí, la Argentina comenzará a vagar en una búsqueda infructuosa de una nueva identidad, incapaz de lograr que sus partes componentes acordaran el nuevo contenido. La crisis final de 1929, profundizó este cuestionamiento y este desacuerdo sobre el ser nacional mismo, con pesadas y duraderas consecuencias para el país.

Es por esta época que comienzan a aparecer en la Argentina, sectores críticos al modelo liberal, muchos de ellos partidarios de las nacientes ideas antiliberales que surgían en Europa. Fenómeno ligado, en la Argentina y en el mundo, a la fractura del orden del liberalismo, producto de la Guerra Mundial, primero, y luego, de la Crisis de 1929.

El más importante de los éxitos diplomáticos del gobierno de la Plaza fue la mediación conjunta de la Argentina, Brasil y Chile en el conflicto sostenido por Estados Unidos y México, en la Conferencia de Niagara Falls. Este entendimiento entre los tres países culminó en el tratado de 1915, conocido como "ABC", que naufragará arrastrado por los vientos de la conflagración mundial. Innovador, en

39. Gramsci, Antonio, citado en *Los usos de Gramsci*, Juan Carlos Portantiero (México, 1987), Ed. Plaza & Janés, p. 50.

su búsqueda de cooperación con los países vecinos más poderosos como medio de aumentar nuestra influencia mundial, este tratado no fue aprobado parlamentariamente en nuestro país, y las oportunidades por él abiertas serán ignoradas por el siguiente gobierno radical.

El radicalismo

El primer gobierno elegido democráticamente en 1916 no aportó grandes innovaciones a los lineamientos de la política externa vigentes en el país desde 1860. Las tres constantes principales de nuestra política exterior del período analizado: el vínculo preferencial con Europa, la hostilidad hacia Estados Unidos, y el rechazo a participar en compromisos internacionales, serán conservadas virtualmente sin modificación alguna de relevancia por los gobiernos de la Unión Cívica Radical.

Su posición crítica hacia muchos de los actos externos de los gobiernos conservadores estaba motivada por su necesidad de diferenciarse lo más posible del "Régimen", de la "oligarquía". Sin embargo, estas diferencias no pasaban en su mayoría del plano de lo retórico para consumo interno.

Yrigoyen aportó, sin embargo, un nuevo elemento. Aplicará el principismo pragmático de Sáenz Peña y Quintana, al nuevo ámbito de la Guerra Mundial, y su inmediata posguerra, sazónándolo con su creencia krausista, llevando a la política de prestigio hasta sus extremos.

El fracasado Congreso de Neutrales —que en realidad nunca se celebró— de 1917 fue una demostración acabada de esta política. Realizado en un momento en el cual la mayoría de los países de América ya habían roto relaciones con los imperios centrales, y con la exclusión flagrante de Estados Unidos, este Congreso resultó un gesto gratuito de desafío a Estados Unidos, en el momento preciso en que este país había decidido su participación en el conflicto europeo, e intentaba encolumnar detrás suyo a las naciones del Continente.

La actitud de Yrigoyen hacia la Guerra no se apartará de los marcos tradicionales de nuestra política exterior. El "neutralismo activo" sólo se diferenciará de la política de neutralidad del gobierno de Victorino de la Plaza en su reclamo más enérgico frente a las agresiones de Alemania, producto de la guerra submarina ilimitada, especialmente frente a los hundimientos de los buques de bandera argentina, Monte Protegido, Toro y Oriana.⁴⁰ Otro punto de diferencia, será la mayor apelación a la solidaridad hemisférica en relación con la Guerra, en consonancia con las corrientes latinoamericanistas en boga en aquella época.

La política de mayor injerencia estatal en la explotación petrolífera fué reivindicada por los gobiernos radicales como uno de los temas de mayor ruptura con

40. El incidente del hundimiento del Toro fue el momento en que más cerca estuvo Yrigoyen de entrar a la guerra, retrocediendo de esta decisión en el último momento. Tulin, *Argentina y los...*, p. 107.

"el Régimen". Centrada esencialmente en el decidido impulso a la empresa del estado, YPF, que se convirtió por aquella época en la mayor compañía petrolera estatal integrada verticalmente fuera de la Unión Soviética. Sin embargo, "*entre 1916 y 1922 Yrigoyen fue quizás menos nacionalista con respecto al petróleo que sus predecesores, no registrando ninguna oposición a la presencia de un sector privado dominado por intereses extranjeros*".⁴¹ Durante ese período estas empresas aumentaron del 3% al 20% su participación en la producción del petróleo, llegando en 1928 al 38% de la misma. Durante la campaña presidencial de ese mismo año la bandera reeleccionista de Yrigoyen fue la propiedad estatal de la actividad petrolífera, a lo que adosó una feroz campaña en contra de la Standard Oil, principal compañía de capital norteamericano en el país. Significativamente, las empresas británicas, entre ellas Shell, la más importante de las corporaciones privadas petroleras en la Argentina no fueron siquiera mencionadas en esta campaña de nacionalismo petrolero.

Otro ejemplo del tradicionalismo económico de los gobiernos radicales lo constituyó el proyecto que presentara Alvear al Parlamento durante el primer tramo de su mandato, posteriormente sindicado como un fugaz intento industrialista. Proponía fundamentalmente una disminución de los impuestos a la importación de materias primas para la industria metalúrgica, simultáneamente con un incremento de la protección a los cultivos no tradicionales. Más que un intento de proteccionismo industrializador, era en realidad un regreso a las políticas de diversificación del sector agrícola promovidas allá por 1876 por Carlos Pellegrini.

Con el fin de la guerra, el principismo krausista del primer gobierno radical alcanzó su momento crítico. Durante la primera de las reuniones de la recién creada Liga de las Naciones, nuestra delegación condicionó la participación de la Argentina a la adopción de nuestros principios de política internacional: la igualdad jurídica de todos los estados y la universalidad de la Liga (lo que implicaba la incorporación de los derrotados en el conflicto mundial) como eje normativo de la organización internacional. Frente al previsible rechazo de la propuesta, nuestros representantes se retiraron sonoramente de la reunión. Esta acción contó con la aprobación unánime de sectores de todo el espectro ideológico, desde los conservadores tradicionalistas, pasando por los nacionalistas y gran parte de la izquierda. A pesar de los infructuosos y fracasados intentos de Alvear durante su gobierno, sólo en 1933 Argentina volvió a formar parte de la Liga de las Naciones.

Hacia fines de la década del '20 y principios de la del '30, se produjo un importante cambio en el patrón de relacionamiento económico externo de la Argentina. La participación británica en el mercado argentino cayó del 30 % en 1911-1913 a sólo el 19% en 1929-1930, mientras la parte norteamericana aumentaba del 15 % al 29 %, debido fundamentalmente al desplazamiento de Gran Bretaña por parte de Estados Unidos como proveedor principal de la Argentina de productos manufacturados. En ese mismo período, las exportaciones argentinas a los Estados Uni-

41. Rock, *Argentina...*, p. 269 (cursivas del autor).

dos apenas variaron pasando de un escaso 6,3 % a un también magro 9 %, en gran parte debido a las restricciones impuestas por la ley Coolidge de 1926, que prohibía el ingreso de carne fresca argentina, acusada de estar infectada de aftosa, y otras restricciones arancelarias y paraarancelarias. Al mismo tiempo, la dependencia argentina del consumo británico en algunos rubros de su economía se acentuaba cada vez más. Las exportaciones a Gran Bretaña, que en 1911-1913 conformaban el 19 % de los envíos realizados a Europa Occidental (que a su vez representaba el 85 % de las compras a la Argentina) aumentaron hasta llegar a un 32,5 % en 1929-1930. Este incremento de la dependencia hacia el mercado inglés era especialmente crítico en el sector que conformaba la coalición de intereses más poderosa del país: la carne; Gran Bretaña compraba el 76 % de la carne argentina, el 54 % de la carne bovina congelada y el 99 % de la enfriada.⁴² Los ganaderos y los frigoríficos, los dos principales actores de esa coalición, ejercían un amplio poder de veto sobre cualquier medida que afectara el *status quo*, la "relación especial" con Londres, y por lo tanto sobre todo cambio en función de los realineamientos profundos que se sucedían en la escena internacional.

Estos cambios en nuestra estructura económico-comercial provocaban un intercambio cada vez más asimétrico para la Argentina, produciéndose un déficit de comercio cada vez mayor con Estados Unidos, que llegaba a igualar el superávit que nuestro país tenía a su favor en sus relaciones comerciales con el Reino Unido, conformando de esta manera una relación trilateral, en realidad compuesta por dos diferentes tipos de intercambios bilaterales fuertemente desequilibrados.

Ya en la etapa final del segundo gobierno de Hipólito Yrigoyen estas transformaciones comenzaron a ser acompañadas por políticas instrumentadas desde el estado. La Misión D'Abernon a la Argentina, y el resultante tratado D'Abernon-Oyanarte (que no llegó a ser aprobado por nuestro Parlamento) constituyeron el antecedente directo de la política instrumentada por los gobiernos conservadores posteriores a 1930: el *bilateralismo*, esto es, el estrechamiento extremo de la "relación especial" con Gran Bretaña, expresado más tarde, en 1932, paradigmáticamente en el pacto Roca-Runciman. El bilateralismo fue la respuesta argentina a la descomposición final del orden liberal del siglo XIX. La Argentina no sólo se aferraba al pasado sino que lo profundizaba, llevándolo a sus últimas consecuencias, en total oposición a lo que indicaba la realidad internacional del momento: la decadencia terminal del Imperio Británico y el ascenso definitivo como potencia cada vez más determinante en el sistema internacional de Estados Unidos. Estas políticas eran acompañadas, y en cierto sentido estimuladas, por una Gran Bretaña que estaba, como bien afirma Tulchin, "atrincherada en la Argentina".⁴³ En 1913 más del 60% de las inversiones extranjeras en la Argentina eran británicas, y las inversiones británicas aquí representaban el 10% de las colocaciones externas de

42. O'Connell, A. y Fodor, J, "La Argentina y la economía atlántica en la primera mitad del siglo XX", *Desarrollo Económico*, n° 49, 1973.

43. Tulchin, *Argentina y los...*, p. 104.

Gran Bretaña en el mundo. Había de esta forma en la Argentina, un choque entre dos hegemonías, la vieja y agonizante de Inglaterra y la nueva y vigorosa de Norteamérica. Entre el pasado y el futuro del orden regional e internacional. Sin pesar consecuencias, Argentina optó, en los momentos de decisión, por el pasado.

La política de liderazgo moral en los asuntos mundiales de Yrigoyen no era más que la expresión extrema de la política de prestigio tradicional de la Argentina conservadora, pero a diferencia de ella se encontraba cada vez más desconectada de las reales posibilidades del país y de la situación internacional imperante. El enfrentamiento con Estados Unidos por el predominio sudamericano tenía su razón de ser en 1889, principalmente por el respaldo del poderío aún determinante de la economía y la fuerza naval de Gran Bretaña, verdaderos sostenes de nuestra política exterior. Desaparecidos ambos, la realidad de poder en Sudamérica la constituía Estados Unidos. La extinción de la división internacional del trabajo liberal y su suplantación por una economía internacional cada vez más basada en los intercambios entre estados, trascendente consecuencia de la Crisis del '29, reducía sobremanera el poder relativo de la Argentina, y con él, nuestro margen de acción en la región. No hay mayor riesgo para un país que desarrollar una política que excede sus recursos de poder, el resultado suele ser la destrucción o la decadencia, señala Morghenthau en *Política entre las Naciones*,⁴⁴ Exactamente lo que hizo la Argentina, cada vez más. La norma de nuestra conducta como nación fue el "principismo sin compromiso", actuar sin tener en cuenta las consecuencias de nuestras acciones y en detrimento de nuestra real capacidad en la arena internacional, pero por supuesto, siempre en sintonía con nuestros elevados principios morales.

Conclusión

La historia de la Argentina en esta etapa decisiva de nuestro país es la historia de la implantación de un orden y una nación según un plan consciente y deliberado. Y es también, la historia de un éxito, frágil e incompleto, pero éxito al fin; el éxito de la Argentina liberal. Es la historia, entonces, de la transformación de una "Gran Aldea" y sus catorce ranchos, perdidos en un vasto y despoblado territorio, de un país que todavía en 1870 importaba el trigo de su pan, en la más rica de las naciones de Sudamérica.

Pero era un éxito que incubaba en sí mismo las cepas de su fracaso. Detrás del aluvión de capitales e inmigración, se erguía una población mayoritariamente extranjera carente de todo sentimiento de pertenencia hacia el país que le había da-

44. Morghenthau, Hans J., *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz* (Buenos Aires, 1986), GEL.

do cabida. Y detrás de los oropeles de la riqueza producida por el verdadero motor del crecimiento argentino, el campo, se ocultaba un patrón de propiedad de la tierra de extrema concentración, que hacía imposible el surgimiento de esa clase media rural que en Estados Unidos había sido el actor central de la democratización política y de la transformación productiva del país. Y, fundamentalmente, la gigantesca transformación disimulaba un orden político cada vez más ilegítimo, incapaz de abrirse a tiempo para incorporar a la indetenible ola de las clases populares, la clase media con el radicalismo, en ese momento. Todas estas fallas explotarán en la etapa posterior de nuestra historia con crueles consecuencias para el país.

La Argentina era también víctima de su propio éxito en otro sentido. Nada hay más difícil para un país que abandonar aquellos instrumentos que le han permitido triunfar en el pasado. Argentina y Gran Bretaña durante esa época describieron trayectorias en muchos sentidos paralelas. Ambas se negaron a abandonar las "recetas" que les habían permitido trascender anteriormente. Argentina, la relación "especial" con Europa, y Gran Bretaña sus industrias tradicionales y sus colonias.⁴⁵ Ambas olvidaron, o quisieron olvidar, la esencia misma del sistema internacional: el cambio, el constante cambio y transformación del mundo.

La Argentina responderá al gran desafío, la desintegración definitiva del orden internacional del liberalismo que representó el "Jueves Negro" de Wall Street de 1929, cambiando de raíz su sistema productivo y la orientación de su economía, pero a un gran precio: la ruptura del orden institucional, el quiebre del acuerdo entre las principales fuerzas del país acerca de las normas primordiales del juego político argentino, y por lo tanto acerca de los ejes centrales de la conducta internacional de la Argentina. Con Justo, la Argentina salió casi indemne de esa verdadera catástrofe del capitalismo internacional, pero implantando un orden político viciado de ilegitimidad por el fraude y la exclusión de la amplia mayoría del país. Sin acuerdo y legitimidad en lo interno, no puede haber racionalidad y continuidad en lo externo, como hemos señalado. Analizar la política exterior de la Argentina es inseparable del análisis del desarrollo del orden político del país.

El estado es la negación de la guerra civil. Si hay guerra civil no hay estado, señala con claridad Carl Schmitt en *El Leviatán de Hobbes*.⁴⁶ Sin acuerdo acerca de las normas de relación y funcionamiento del sistema político, los adversarios se transforman en enemigos. Si es la lógica del amigo y el enemigo la que domina desaparece el estado, sólo hay guerra civil. El 6 de septiembre de 1930, el acuerdo argentino se rompía para nunca restablecerse, empezaba la guerra civil, virtual o real, la dinámica de los enemigos y amigos dominará creciente y gradualmente la vida de los argentinos, pero ésa, ésa es otra historia.

45. Taylor, A. J. P., *Historia de Inglaterra 1914-1945*, (México, 1989), Fondo de Cultura Económica.

46. Schmitt, Carl, *El Leviathan. En la Teoría del Estado de Tomás Hobbes* (Buenos Aires, 1990), Editorial Struhart & Cía.