

# **GLOBALIZACIÓN Y REGIONALIZACIÓN ¿PROYECTO AUTONÓMICO - INTEGRACIÓN DEFENSIVA? LA EXPERIENCIA ARGENTINA ENTRE 1946 -1955**

**Jorge Barandiarán** \*

## **INTRODUCCIÓN**

El informe economicológico mundial respecto de la globalización pronostica en ascenso y con probables tormentas. “La sensación térmica” indica que: a pesar de la existencia de fuertes bloques comerciales, dificultades para liberalizar los intercambios (sirva de ejemplo las prolongadas negociaciones de la Ronda Uruguay del Gatt ), los costos sociales, la resistencia de los estados nacionales a dejarse arrastrar por la marea globalizadora, la misma, progresa arrolladoramente.

Los gobiernos obligados a tomar una decisión, incorporarse o abroquelarse, deben valorar los aspectos positivos y negativos.

Sus antecedentes se ubicarían en el primer orden económico mundial, siglo XV al XVIII, ligados al capitalismo mercantil y a sus prácticas . (Ferrer, 1996).

Desde el punto de vista económico, consideraré la globalización como un proceso acicateado por el progreso técnico, que ha transformado la producción, mejorando la calidad, reduciendo los costos y en consecuencia aumentando la competitividad y la productividad. La empresa cuyos artículos no se ofrecen como máximo al precio internacional, peligran. En consecuencia, aparece la desocupación estructural y, cuanto mayor sea el atraso del aparato productivo nacional más alta será aquella y más doloroso el ingreso al “paraíso” mundial.

La revolución en las comunicaciones y la informática, achicó el planeta habilitando la centralización de las decisiones de la empresa trasnacional o de los organismos multinacionales posibilitando la dispersión y coordinación de la producción, lo que ha llevado al cambio del paradigma, abandonándose progresivamente el fordismo.

Fue el capital financiero el que primero se mundializó, y los vaivenes de las bolsas de New York o Tokio se transmiten en segundos y en cadena. Su crecimiento e impacto ha sido tal, que han pasado a un segundo plano los organismos internacionales y, los estados-nación son desbordados, y sus políticas monetarias desestabilizadas por los movimientos especulativos. El efecto “Tequila” fue en tal sentido un dramático llamado de atención.

La globalización favoreció la apertura comercial, privilegió la demanda y el consumo, poniendo en los escaparates de toda la Tierra los mismos artículos a precios semejantes, al tiempo que obligaba a la transformación acelerada y perentoria de las economías nacionales.

Respecto al modo en que los pueblos la perciben, se da una asincronía entre el deslumbramiento de comprar “en un bazar del mundo” que es inmediato y, la desocupación subsecuente a la desaparición de parte del aparato productivo nacional, que es posterior.

---

\* Director Departamento de Geografía, Gestión Ambiental y R.R. I.I.  
Universidad Nac. del Centro Pcia de Bs. As.  
Tandil-(7.000) . Pcia de Bs. As. Argentina

La mundialización tiende a conservar o a ampliar las asimetrías horizontales (entre países) y, verticales (niveles sociales dentro de éstos). Tal situación se amplifica en la medida en que los gobiernos no reaccionan aplicando medidas moderadoras.

La apertura en consecuencia, es una estrategia que puede ser tanto fuente de oportunidades como de dificultades. Está en los estados privilegiar el interés nacional, tanto en lo interno como en lo externo.

Se consideran aspectos positivos del actual período la ampliación y liberalización de los mercados para los productores eficientes, el acceso del consumidor a los mejores artículos a los precios más bajos, la actualización tecnológica, etc.

¿Cuál es la respuesta de los países ante la economía globalizada? : “De un punto de vista institucional significa la valorización de la regulación entre los estados. Esta es una tendencia que produce efectos, un papel diferente para el accionar de los estados, porque tienen una presión de afuera, por eso la regionalización la veo como una reacción y ante el proceso de globalización, los países tienen miedo de esas fuerzas y consideran más prudente constituir instituciones regionales, en ese sentido es un poderoso estímulo.” (Cervo, 1996).

Un aliciente adicional a la integración regional o subregional es seguramente el lado más valorable no buscado de la presente mundialización.

El análisis histórico refleja que durante todo el siglo XIX y hasta 1914, la internacionalización de la economía, fue tanto o más fuerte que la actual, el liberalismo y el capitalismo integraron a los países centrales y periféricos a la economía mundo, vía una estrategia imperialista y en función de la división internacional del trabajo. “A partir de la segunda mitad del siglo XIX el progreso técnico había acelerado la formación e integración de la economía mundial a través de la expansión del comercio internacional, el flujo internacional de capitales y las corrientes migratorias.” (Ferrer, 1968).

En el pasado reciente también se dieron intentos integracionistas con el objetivo de acrecentar los márgenes de autonomía. Hoy se los concibe como el medio de conservarlos.

El objetivo de éste trabajo es historiar los intentos en ese sentido en Argentina entre 1946 - 1955 y verificar las siguientes hipótesis : a) la integración se la veía y buscaba como origen de mayores márgenes de autonomía, b) tuvo dos períodos, el primero 1946-48 que designo “bilateral de las cancillerías” con protagonismo diplomático, y frontal oposición de los EE.UU. c) el segundo 1953 - 1955 “ bilateral de los pueblos” que se desarrolló con una menor interferencia de la potencia hegemónica subregional.

## **AMÉRICA Y EL MUNDO. LA CRISIS DEL 29 Y LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL.-**

Al terminar la Primera Guerra Mundial era claro el predominio de la economía de EE.UU., y que el poder real había dejado Europa. Sin embargo abdicó en su papel de líder y regresó a su tradicional aislacionismo. Sin su participación la Sociedad de las Naciones no pudo estabilizar el sistema internacional ni ayudar en la recuperación de la debilitada economía europea.

“ Sin embargo el sistema multilateral de comercio y de pagos, apoyado en el patrón oro, daba fluidez al creciente movimiento de fondos y bienes en el ámbito mundial. La crisis de 1929 pone punto final a éste proceso.....” (Ferrer, 1968).

“..la profundidad y prolongación de la crisis de 1929 llevó a los países industrializados a adoptar una larga serie de medidas proteccionistas : la formación de bloques, la formalización de acuerdos bilaterales y el abandono de los cauces multilaterales del comercio, la devaluación de las monedas y el abandono del patrón oro, la adopción de controles de

cambios, el establecimiento de cuotas de importación y la adopción de tarifas substancialmente mayores que las imperantes antes de la crisis.” (Ferrer, 1968).

La crisis empujó a los países industriales a cerrarse sobre sí mismos “...los controles de cambios de 1931 constituyeron el primer paso de una economía alemana cerrada, aislada de la economía del resto del mundo por los controles, los arreglos comerciales bilaterales y la manipulación de los valores de las monedas” ....”Para septiembre de 1931, el gobierno nacional (inglés) se vio obligado a abandonar el patrón oro.” (Block,1980).

El resto de los países adoptaron medidas más o menos semejantes. Hasta 1939 la economía mundial no se había recuperado totalmente. La Segunda Guerra Mundial (SGM) pondría un paréntesis en el funcionamiento de la economía global.

A partir de la crisis mundial del 29/30 se produce una caída en el valor de los productos primarios, reducción del volumen de las transacciones, disminución de la entrada neta de capitales que afectara fuertemente a la Argentina : “ Como consecuencia del efecto concurrente de estos factores en el quinquenio 1930 - 34 la capacidad de importar del país fué solo del 46 % de lo que había sido en 1925 - 29.” (Ferrer, 68).

“Bajo el estímulo de la caída de la capacidad de importar, el encarecimiento de las importaciones, del crecimiento y diversificación de la demanda interna y finalmente, de las innovaciones técnicas, la industria experimentó un sostenido desarrollo desde 1930 hasta fines de la década de 1940”...”La mano de obra ocupada en la industria aumentó en 68 % entre 1925 - 29 y 1945 -49, pasando a representar del 20,8 % de la población activa del país en el primer quinquenio al 23,9 % en el segundo.” (Ferrer,1968).

El caso argentino se podría generalizar para el subcontinente: “En las décadas del 30, del 40 y del 50, la relevancia de la industrialización en América Latina trascendía el ámbito sectorial y en alguna medida constituía el centro de gravedad de una propuesta de estrategia de desarrollo. Más aún, la industrialización se constituía en bandera de diversos movimientos sociales que, no obstante especificidades nacionales, compartían una vocación modernizadora popular ( Aguirre Cerdá, Cárdenas, De la Torre, Perón, Vargas).” (Fajnzylber,1982).

Hacia el final de la SGM., Argentina estaba aislada y marginada en el contexto hemisférico, por su tozuda neutralidad en el conflicto y las acusaciones de tolerar la infiltración nazi. El secretario de estado norteamericano Cordell Hull había propiciado sistemáticamente a partir de 1942, sanciones para Argentina. El reemplazo del mismo por Edward Stettinius en noviembre 1944, el hecho que finalmente Argentina rompiera una larga tradición diplomática y declarara tardamente la guerra al Eje el 27/03/45 posibilitaría el regreso argentino al escenario internacional, participando en la reunión de San Francisco, abril 1945, y ser miembro fundador de la ONU. (Rapoport, 1988).

Fueron meses en que la hostilidad del Departamento de Estado cedió a la colaboración, particularmente a instancias del subsecretario Nelson Rockefeller, hasta que éste justamente fué reemplazado por S. Braden en agosto de 1945. Este cambio implicó un regreso de la línea dura respecto de Argentina por parte de EE.UU. situación que se prolongó hasta 1949.

Paralelamente el gobierno militar argentino presidido por el Gral E. J. Farrell el 07/07/45 anuncia elecciones y con el objetivo de darle continuidad a las políticas del gobierno surgido del golpe de estado de junio de 1943, se gesta una alianza de fuerzas sociales, que incluyó : la clase obrera organizada, los sectores de la pequeña y mediana industria de capital nacional, los agricultores, fueran pequeños propietarios, medieros o aparceros no vinculados a los grupos terratenientes, los cuadros de las fuerzas armadas que habían concretado su predominio sectorial a partir del 17 de octubre, sectores de la iglesia que impulsaban su doctrina social, FORJA, y un sector del Partido Radical que constituyera la U.C.R. Junta Renovadora. (Chavez, 1993.)

Su triunfo electoral se dió a pesar de la desembozada intervención del embajador norteamericano Spruille Braden ,(Lanús, 1984), a favor de la Unión Democrática, alianza que reflejaba a los sectores internos considerados pro-aliados en la SGM. : conservadores, radicales antipersonalistas, socialistas, comunistas, y, la tradicional oligarquía terrateniente argentina.

## **POR LA AUTONOMÍA A LA INTEGRACIÓN. PRIMERA ETAPA 1946 - 48.-**

El nuevo gobierno continuaría la política de apoyo y fomento de la industrialización sustitutiva, y las acciones conducentes a ampliar los márgenes de negociación nacional, etapa que se designara como autonomía heterodoxa. (Puig, 1984).

En una disertación que pronunciara en 27/11/46 , el presidente Perón esboza lo que se conocería como la Doctrina de la Tercera Posición, que propiciaba superar los excesos del capitalismo y del comunismo. Una manifestación temprana de esa búsqueda de mayor autonomía se daría a los dos días de la asunción del nuevo gobierno constitucional, al establecer Argentina relaciones diplomáticas con la URSS.

“ A. Whitaker ha definido la política peronista de la Tercera Posición en el plano internacional como la búsqueda de aumentar el “**poder de regateo**” o, más aún, **la posibilidad de negociar** con propósitos nacionalistas, aprovechando la ruptura este-oeste y balanceando el peso de las relaciones con EE.UU. a través de los vínculos con **potencias no-americanas**. Orientado hacia Hispanoamérica, en oposición a un panamericanismo rígidamente subordinado al País del Norte, y practicando una política de acuerdos bilaterales contrapuesta al multilateralismo impulsado por Norteamérica, Perón habría mirado en una primera etapa, hacia Europa y, en particular, hacia Gran Bretaña, para balancear el peso de Washington en lo económico y diplomático.” (Rapoport, Spiguel, 1994).

Para Puig, la Tercera Posición debe encuadrarse en su tipología como Autonomía Heterodoxa : “ En éste estadio, los supremos repartidores nacionales del estado que forman parte integrante de un bloque siguen aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, pero discrepan abiertamente con ella por lo menos en tres cuestiones importantes : a) en el modelo de desarrollo interno, que puede no coincidir con las expectativas de la metrópoli, b) en las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas, c) en el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque.” (Puig, 1984).

Respecto del punto a) modelo de desarrollo interno, el gobierno había recibido un masivo apoyo electoral el 24/02/46, para continuar con el proceso de industrialización superador del anterior agro-exportador con el que Argentina se había insertado exitosamente en la economía mundial a partir de 1860. En virtud de las limitaciones del comercio internacional consecuencia de la 2ºG.M., tal propuesta implicaba de suyo, fortalecer los vínculos con América Latina, en particular con nuestros vecinos. En tal sentido deben considerarse los acuerdos con Brasil, 29/11/46, Chile 13/12/46, Bolivia 23/02/47 acompañados de una estrategia de apertura al mercado mundial, diversificando su comercio, restringido principalmente en el período entre guerras al triángulo que completaban Gran Bretaña (G.B.) y Estados Unidos (EE.UU.). Como resultado de ella, entre 1946-47, se firmarían 35 tratados, convenios o acuerdos. (Martinez,1976).

La estrategia integracionista inicial abordada por el gobierno constitucional del presidente Perón, a partir de su asunción, tendía a constituir “**La unión de los países del sur**” que sumara a los de la Cuenca del Plata, Chile y Perú.

“Los acuerdos que propusiera la cancillería Argentina a las de Chile, Perú, Bolivia y Paraguay incluían : “Unión aduanera limitada, donde cada país tenía el derecho a mantener ciertos artículos que no estaban sometidos a derechos aduaneros. Cada país de la Unión, ofrecería el excedente de exportación a los otros, y daría un tratamiento preferencial respecto de la calidad, precio y términos de pago.” (Martinez,1976).

Además la Argentina financiaría los déficit transitorios y las obras de infraestructura necesarias para favorecer el intercambio y apoyaría con créditos la constitución de empresas mixtas, para explotar minerales y caucho.

Se reconocen dos etapas en los intentos por constituir la unión subregional bajo ese gobierno, 1946 - 48, y 1953 - 1955. (Quijada, 1994).

En la primera destaco las siguientes cláusulas a iniciativa Argentina : a) en función de lo que se consideraba una sólida posición financiera de post-guerra aparecía como ente financiero en el caso de producirse desequilibrios, b) se ponía especial énfasis en asegurar los suministros que dieran continuidad al proceso de industrialización sustitutiva, hierro, acero, estaño, cobre, carbón, salitre, petróleo, c) se hacían acuerdos para mejorar la infraestructura, principalmente en transporte ferroviario a fin de facilitar las comunicaciones, incluyéndose la apertura de nuevas líneas marítimas y fluviales destinadas a posibilitar el intercambio.

No debiera sorprender que la estrategia unionista partiera del gobierno argentino ya que éste tenía claro el cambio de las hegemonías que se había producido a nivel mundial y su País había sufrido a causa de un obstinado mantenimiento de la neutralidad durante la 2ºG.M. , aislamiento internacional, sanciones económicas, interferencia en la política interna por parte de los EE.UU. (Escudé,1983).

La tesis que para ésta etapa se pretende probar es que la opción por la integración subregional fué una estrategia defensiva, destinada a ampliar los márgenes de autonomía ante la potencia hemisférica, a la que se consideraba hostil.

De los convenios firmados durante el ciclo 46-48 debe destacarse que en dos de ellos explícitamente, Bolivia y Chile, o implícitamente en los acordados con Paraguay y Perú se acordaba la constitución de la unión aduanera. Mi convicción de que existía una estrategia integracionista definida pero no enunciada formalmente en función de los recelos y resistencias de los E. U. a tales emprendimientos, (Escudé,1983.) se basa en el accionar internacional del gobierno constitucional y que transmitía en conversaciones privadas el ministro Miguel Miranda, : que el objetivo del conjunto de acuerdos era crear “..un **área económica, comercial y financiera suramericana.**”(Quijada, 1994).

La pieza clave de cualquier estrategia para concretar y fortalecer la Unión de los Países del Sur, era Brasil. El primer escollo para tal emprendimiento integracionista lo había constituido la renuncia del presidente Vargas, el 29/10/45 con una abierta intervención del embajador de E. U., Berles, (Chavez, 1993), quien influyó con su hostigamiento en esa decisión. Los acontecimientos posteriores demostrarían que Getulio Vargas era un estadista, mucho más permeable a los proyectos de integración que quienes se le oponían.

El posterior gobierno de Brasil, presidido por el Gral. Dutra, reiteraría la opción por la relación especial con E. U., lo que neutralizaría los proyectos impulsados desde Bs. As, y también durante ese período se reforzarían en Brasil las visiones realistas que tenían que ver con las políticas de poder y la competencia por cuestiones de prestigio.

A pesar de ello se firma el 29/11/46 un importante convenio comercial por el que se intercambiaba caucho crudo, neumáticos y hierro en lingotes, por cereales, fundamentalmente trigo. Lamentablemente para quienes apostaban a generar mayores márgenes de autonomía respecto de la superpotencia hemisférica, los dos acuerdos que eran claves para afirmar esa estrategia, con Chile y Brasil, no serían ratificados por sus parlamentos.

**“ Los acuerdos con Chile sobre nitratos y con Bolivia sobre estaño, produjeron molestias en los E. U. En especial, el caso chileno, porque este país tenía pendiente la gestión de un préstamo en el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo. “ (Martinez, 1976).**

**“ Con motivo de la guerra y la postguerra, los E. U. desbarataron la posibilidad de aquella Unión de los Países del Sur, al ayudar al desarrollo del Brasil con un préstamo de 350 millones de dólares. En cambio Argentina y los países que resitieron la adhesión abierta a los aliados, no recibieron ninguna ayuda.” (Martinez, 1976).**

La actitud de los E. U. puede interpretarse desde diversos ángulos a) por su posición hegemónica buscaba neutralizar cualquier intento autonómico; b) la tradicional oposición argentina a los proyectos de E. U., su europeísmo contestatario a las iniciativas panamericanas desde la Primera Conferencia de Washington en 1889/90 en la cual la delegación argentina presidida por **“-Saenz Peña y Quintana- desempeñó un papel descollante. No sólo multiplicó las objeciones de forma, sino que logró echar a pique los temas de fondo. El sesgo económico de tales temas (Zollverein americano, moneda común de plata, entre otros) alarmó justificadamente a nuestros gobernantes.” (Ferrari, 1981).**

Argentina había privilegiado su relación con Europa, en particular con Gran Bretaña y oponía al lema América para los americanos, América para la humanidad, y permanentemente contradujo los deseos de Washington, culminando éstas históricas diferencias cuando a causa de la neutralidad argentina durante la 2ºG.M., ésta fue aislada del contexto americano, perjudicada económicamente y le fue retirado el embajador propiciándose desde E. U. una medida similar, por el resto de los Aliados.

Considero que una versión objetiva del desarrollo de las relaciones argentino-estadounidenses la dió el embajador británico en E. U. , Lord Inverchapel, en 02/1947 en nota al Foreign Office **“...durante 40 años o más la Argentina ha sido una espina en la carne de los sucesivos gobiernos norteamericanos, en razón de haber liderado continuamente la resistencia latinoamericana a la hegemonía de los E. U. sobre el Hemisferio Occidental. Tanto los liberales argentinos - entre ellos el Dr. Saavedra Lamas - como los nacionalistas y militaristas, han exasperado a los estadistas norteamericanos con su pretención de ser la voz de América Latina contra la dominación yanqui o la diplomacia del dólar.” (Escudé, 1992).**

En 1947 E. U. pone en vigencia el ERP, más conocido como Plan Marshall, el que fué operado desde la ECA ( Administración para la Cooperación Económica.). Esta **“.. adoptó desde su creación una política de impedir las compras europeas con dólares del Plan Marshall en Argentina..” “Combinadas, las discriminaciones de la ECA y la inconvertibilidad de la libra habían privado a la Argentina de dólares muy necesarios, e hicieron fracasar el primer Plan Quinquenal de Perón para la industrialización.” (Escudé, 1988).**

El primer ciclo 1946-48 de las políticas de integración económica fracasó por diversas causas : 1º) el boicot de los E. U.; 2º) la persistencia entre los países americanos de la escuela realista ( hipótesis de conflicto, políticas de prestigio, acumulación de poder, etc.). 3) los intereses corporativos en particular los vinculados al esquema militar; 4º) la rápida desaparición de las reservas monetarias argentinas y la inconvertibilidad de la libra; 5º) la falta de consenso en la opinión pública latinoamericana, inducida más al enfrentamiento, como velo de dificultades internas, que a la cooperación.

La conexión europea, tradicional en nuestra historia, resultó funcional para el intento contemporáneo de sumar a los países del Cono Sur a España, Francia e Italia en lo que se denominaría “La Unión Latina”

**“Frente a una América Latina que se unía, Perón aspiraba a una similar actitud con la Europa Latina. Sin ésta, aquélla tenía una eficacia restringida.**

**El viaje de Eva Perón a Europa, en 1947, también pretendía hechar las bases de ese Bloque Latino.”** (Martinez, 1976).

Se celebraron importantes convenios comerciales con España, Italia y Francia. Rubros fundamentales de exportación de Argentina eran los granos, aceites vegetales, productos alimenticios en general y se buscaba la provisión de hierro, plomo, maquinaria, barcos, equipo de transporte, etc.

**” De conformidad con esa política latina, el gobierno restableció la enseñanza del latín en los establecimientos de enseñanza secundaria.”** (Martinez, 1976).

Contra éste proyecto ampliado de la Unión Latina conspiraron diversos hechos : 1º) el naufragio del mismo en el Cono Sur por las causas mencionadas precedentemente; 2º) la situación de las economías de España, Italia y Francia destruidas por la guerra, con sus gobiernos preocupados fundamentalmente en paliar sus problemas internos, no sólo económicos sino también de inestabilidad institucional; 3º) la interferencia de E. U. **“ Durante toda la guerra y el período inicial de la postguerra los E. U. boicotearon todas las negociaciones entre G.B. y Argentina que tendían al afianzamiento de la conexión anglo-argentina, como los contratos a largo plazo de venta de carne y semilla de lino..”** ello implicaba que los competidores de G. B en el mercado argentino, “serían excluidos”. es decir que Argentina no pudiese comprar en terceros países lo que aquélla no le brindaba.

**“ Esto a su vez, condujo a la obstrucción de las relaciones franco-argentinas e italo-argentinas, y del comercio argentino con Bélgica y Noruega.”** (Escudé, 1992).

4ª) El agotamiento de las reservas monetarias, y luego dos calamitosas sequías, en 1949/50 y 1951/52 que llevaron al gobierno constitucional a solicitar en 1950, al Eximbank un crédito por 125 millones de dólares destinado a cancelar deudas comerciales acumuladas.

A pesar de todas estas limitaciones la tendencia general de la política exterior argentina del período de privilegiar el comercio con el Cono Sur daba sus resultados. En 1951 éste era equivalente al que se realizaba con los E. U. (Chavez, 1993), y tal logro impulsaba a perseverar en el intento.

El fracaso del primer ciclo integracionista le dejó al gobierno algunas enseñanzas : a) dichos emprendimientos debían contar con el apoyo o en el peor de los casos con la neutralidad de los E. U.; b) se debía abandonar el exclusivo protagonismo de las superestructuras, como las cancillerías, en el tema de la integración latinoamericana, y buscar que el fundador espíritu bolivariano resurgiese e hiciese sentir a los pueblos, a su opinión pública la necesidad de abandonar la confrontación que divide, aísla, por la cooperación.

Previo a cualquier intento debían crearse condiciones propicias , diluyendo mediante la prédica constante y los actos conducentes a tal fin, las prevenciones de la escuela realista sobre el conflicto y el predominio, originadas fundamentalmente entre nuestras naciones por cuestiones de límites y que fueran fuente permanente de conflicto entre países hermanos. En tal sentido se realizó una permanente labor de difusión del contenido de la Doctrina de la Tercera Posición y de la necesidad de la unidad latinoamericana.

**“ 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**

**...se ofrecieron becas en universidades argentinas para estudiantes latinoamericanos....se fomentó el intercambio de misiones militares. 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.”(Quijada, 1994).**

Paralelamente se buscó el enfriamiento o la solución de los diferendos con los países vecinos; en tal sentido y a modo de ejemplo cito como tales, en el comienzo y la finalización del período de estudio, 1946-55, los siguientes : a) firma el 30/12/46 de un convenio con Uruguay para el aprovechamiento hidroeléctrico del río homónimo que venía siendo postergado desde 1938; b) la declaración conjunta del año 1947 de los ministros Bramuglia de Argentina y Gomez de Chile, en el que se destacaban los “derechos de soberanía” de Argentina y Chile sobre la Antártida. El 04/03/48 en una declaración conjunta en Santiago, se hacía referencia **“a la concertación de un tratado general de demarcación de límites en la Antártida Sudamericana.”** (Martinez, 1976).

c) Con referencia al diferendo sobre el Beagle : **“ En 1954 las cancillerías de ambos países llegaron a un principio de acuerdo, y en el año 1955 el gobierno de Bs. As. envió a Santiago un proyecto de convenio que disponía dividir por la línea media el Canal y someter las islas a arbitraje.”** (Lanús, 1984).

Esta política de apaciguamiento reconoce una excepción en el caso del Uruguay a partir de 1950, con el cual se enfriaron las relaciones por ser la base desde la cual la oposición al partido gobernante operaba con intensidad brindando apoyo, por ejemplo, a los golpes militares de 1951 y 1955.

Errores en la administración de la política económica, el boicot de los E. U., el fracaso en las políticas de integración, la decadencia irreversible de G.B. quién fuera por más de 70 años nuestro principal socio comercial, fueron entre otros factores, los que condujeron a una crisis que era ya evidente a fines de 1949 y que se prolongó los tres años siguientes obligando al gobierno constitucional a un cambio en la orientación económico-financiera.

El 19/01/49 renuncia el presidente del Consejo Económico Nacional (CEN), Miguel Miranda. La industrialización sustitutiva de importaciones demandaba más y más maquinarias, equipos, insumos, etc. equivalentes a divisas que, la caída en la producción física en el sector agropecuario y de su cotización internacional, resultado esta última de la recuperación de la agricultura y la ganadería en los países asolados por la Guerra, llevaron a que, en ése año 1949, Argentina tuviera después de muchos años un importante déficit comercial de 186,5 millones de dólares. La misma situación se repetiría aumentada en 1951 y 1952.

A partir de 1950, se fué produciendo un mejoramiento de la relación económica Arg.-E. U. con el otorgamiento del crédito del Exim-Bank, ya mencionado, el 17/05/50, y que se reflejó también en las facilidades que el gobierno argentino dió a empresas americanas para la remisión de utilidades, una programación para saldar en cuotas las deudas acumuladas de origen comercial, la privatización del comercio de carnes con los E. U. , etc. (Rapoport y Spiguel, 1994).

La crítica situación agropecuaria derivada de dos sequías excepcionales, la consecuente caída de la producción, el déficit comercial record, la caída de la producción hacen que el 18/02/52 se lance formalmente el Plan de Estabilización Económica que tenía por metas reducir el rojo en la balanza de pagos, bajar la inflación, aumentar la producción agropecuaria y por ende los saldos exportables. En el 2º Plan Quinquenal lanzado el 01/12/52 por el Presidente Perón en el Congreso, en su capítulo sobre Gestión Económica **“..se advierte la importancia que se otorga, al sector agrario, a los recursos energéticos, las industrias de base o pesada y la**



**minería.”** (Chavez et al., 1993), para pasar a una segunda etapa del proceso sustitutivo. En ese año 1952 el PNB cayó el 5,9 %. (Rapoport y Spiguel, 1994).

Como resultado de su aplicación en los años 1953, 54, 55, el producto crecería, la inflación se ubicó en el 4 % anual de promedio y el comercio exterior fué superavitario.

La disposición del gobierno de Bs. As. de modificar la ley de inversiones, las tratativas con empresas automotrices (Kaiser, Ford.), petroleras norteamericanas (Standart Oil de Nueva Jersey ), la atenuación del tono antinorteamericano de la prensa oficialista argentina, la indemnización de previas expropiaciones de empresas americanas y por el lado de E. U. la prioridad dada por el gobierno republicano del Gral Eisenhower de fortalecer la defensa hemisférica en el Cono Sur, en lo que podríamos considerar el período más álgido de la guerra fría, posibilitaron la inclusión de la Argentina entre los países que serían visitados en la gira que el hermano del presidente norteamericano, Milton Eisenhower realizara por América en el mes de Julio de 1953.

El nuevo tono de lo que podían esperar nuestros países lo reflejaba la expresión del enviado especial de aplicar : **“..programas coherentes basados en el respeto mutuo sobre la base de la inversión privada.”** (Rapoport y Spiguel, 1994).

A ese objeto dirigió su accionar la conducción económica argentina. El éxito del Plan de estabilización económica permitió retomar la iniciativa en lo que a los proyectos integracionistas se refiere y que se desarrollaron desde 1953 hasta la caída del gobierno constitucional en 09/1955.

## **“ POR LA AUTONOMÍA A LA INTEGRACIÓN. 2º ETAPA : 1953 -1955.”**

Como ya se manifestara el fracaso de los proyectos del primer ciclo dejaron enseñanzas que no fueron desperdiciadas y que mencionáramos al hacer el análisis de los resultados del período 1946-48. Entre ellas habíamos considerado : a) el boicot de los E. U. El hecho de haber privilegiado E. U. sus intereses estratégicos, los que dictaba la “guerra fría”, y , el cambio en la política económica en el plano interno afiató la relación argentino-norteamericana y disminuyó las interferencias del País del Norte; b) la adscripción al paradigma realista de la mayoría de las cancillerías sudamericanas privilegiando el interés nacional, el enfrentamiento o la competencia, por sobre la cooperación fué cediendo ante el fracaso de una política que en definitiva debilitaba el grado de negociación de nuestras repúblicas y reducía sus posibilidades autonómicas.

Por otra parte el ejemplo de una Argentina “rebelde” ante la potencia hegemónica en todo lo que tuviera que ver con su modelo de desarrollo, la difusión y propaganda de los logros del pueblo argentino en los aspectos políticos, económicos y sociales, que ya mencionara, también coadyuvaron en el acercamiento con los países hermanos.

En éste caso debe mencionarse la acción desplegada por las agregadurías obreras de nuestras embajadas, la difusión a través de la prensa propia o amiga de los beneficios y logros esperables de la integración latinoamericana para lo que se buscaba la adhesión de los pueblos y su participación o protagonismo a fin de impulsar a sus gobernantes. Se abandonaba la exclusividad de la negociación diplomática, (por más alto y destacado que hubiera sido su nivel ) y que monopolizara el accionar en el ciclo 1946-48.

3ª Respecto de la emergencia de la coyuntura favorable. Esta se dio por los cambios en el sistema internacional, la actitud de la potencia hegemónica hemisférica, la evolución de la política latinoamericana que reflejaba la decepción de sus pueblos por el abandono de los E. U. que los omitió de los beneficios del Plan Marshall. Crecía una marea nacionalista que

tendría una incidencia fundamental en el desarrollo del 2º ciclo, y que sacaría de su relativo aislamiento las iniciativas argentinas.

Durante 1952 asumirían la presidencia de repúblicas hermanas líderes de esa orientación : Bolivia, Víctor Paz Estenssoro en abril; Ecuador, Velasco Ibarra en agosto; Chile, Ibañez del Campo, en septiembre. El gobierno paraguayo compartía una posición semejante.

**“En particular, fué importante el retorno al poder de Getulio Vargas en 1951, habida cuenta de lo que avanzaría la relación con el Chile de Carlos Ibañez y las afinidades con el político brasileño, Perón pudo imaginar la posibilidad de rehabilitar la alianza A.B.C.”** (Paradiso, 1993).

Con motivo de la asunción de Ibañez del Campo, (09/53) y estimándose que la misma gestaría la presencia de mandatarios latinoamericanos , la cancillería argentina proyectó un encuentro entre Velasco Ibarra, Paz Estenssoro, Perón, Vargas y el anfitrión, con la idea de discutir la formación de un bloque. Este hecho generó la oposición de E. U. La deserción del presidente Vargas de Brasil, cuya presencia era clave tanto por el peso de su figura como por la potencialidad de la nación hermana frustró la reunión.¿ La causa.? **“Todos los invitados prestaron su acuerdo excepto Vargas, porque el Congreso Brasileño estaba tratando un pacto militar con los E. U. y aquél bloque ponía en peligro ese convenio”.** (Martínez,1976).

Dicho pacto se inscribía en la llamada ley 165 de asistencia militar, aprobada por el Congreso norteamericano de resultados de la guerra de Corea. Por la misma y a través de acuerdos bilaterales (PAM), EE.UU. proveía armamentos y equipos.

La adhesión al mismo trató de ser neutralizada desde Bs. As. con el argumento de que aumentaba el desequilibrio militar de la región, generaba una carrera armamentista y reafirmaba la primacía que EE.UU. concedía al Brasil.

Debe mencionarse también que el canciller brasileño Joao Neves da Fontaura, miembro de un partido que formara parte de la alianza electoral que llevara al poder a G. Vargas se oponía a la integración con Argentina concordando con la posición histórica de Itamaratí. En tal sentido aprovechó la agitación pública generada por un incidente fronterizo entre gendarmes argentinos y contrabandistas, contemporáneo a la fecha del encuentro que se proyectaba entre los líderes, potenciándolo políticamente, y aprovechando el mismo para enturbiar las relaciones y enfriar el acercamiento. (Chavez et al., 1993).

Este fracaso dejó otra enseñanza : los acuerdos que reunieran numerosos miembros simultáneamente y en los que EE. UU. no participase o los controlase tenían asegurada su desaprobación y serían boicoteados.

La estrategia viraría de la búsqueda del acuerdo colectivo al de los bilaterales, dejando abierta la puerta para la incorporación de otros miembros, lo que doy en llamar en adelante la táctica del “suma y sigue”. En ese contexto el interés y la premisa cardinal del gobierno que presidía Juan Perón era iniciar la secuencia con Brasil. No se pudo.

A pesar que una comisión especial parlamentaria brasileña dictaminara que el incidente fronterizo con la gendarmería argentina que citáramos no tenía carácter político-institucional, sino simplemente policial, y que finalmente Getulio Vargas pudiera desembarazarse de su conflictivo canciller que había perjudicado las relaciones con Argentina, limitándolas a tratativas de algunos temas de índole comercial, la evolución de la política interna condicionó al caudillo gaúcho impidiendo que conjuntamente con Perón iniciara el 2º ciclo integracionista.

El primer mandatario de Brasil sufría **“..en esa época una tenaz oposición política la que le acusaba de favorecer en desborde del sindicalismo, y de estimular una política**

**antinorteamericana, lo que terminó debilitando su autoridad al punto de que ya no la recuperaría".** (Barandiarán,1996).

De la prioridad que en Argentina se daba dentro del proceso de integración al ABC, (Arg., Brasil, Chile ) como núcleo clave, y del interés, consideración y tacto con que se llevaban adelante las negociaciones dá cuenta lo que podría considerarse una anécdota en otro contexto histórico, referida a que, ante las dificultades internas de Vargas, Perón le solicitara le liberase de la promesa que le hiciera de que el primer acuerdo lo firmaría con Brasil, y pudiera hacerlo con Chile y de esta manera dar inicio a un proyecto que se venía demorando, justamente a la espera de la evolución favorable de la situación política brasileña.

Con tal motivo Perón envía una carta a Vargas a través de su embajador en Bs. As. Lusardo, al que dijo : **“ Vea, usted tendrá que ir a Río con esta carta y tendrá que explicarle todo esto a su Presidente. Hace dos años nosotros nos prometimos hacer este acto. Hace más de un año y pico que lo estoy esperando y no puede venir. Yo le pido autorización a él para que me libere de ese compromiso de hacerlo primero con Brasil y me permita hacerlo con Chile. Claro que le pido esto porque creo que estos tres países son los que deben realizar la unión.**

**El embajador vá allá y vuelve y me dice en nombre de su presidente que no solamente me autoriza a que vaya a Chile liberándome del compromiso, sino que me dá su representación para que lo haga en nombre de él en Chile.”** (Lanús, 1984).

Esta referencia ayuda a desmentir las acusaciones, vinculadas a Itamaratí, de una pretendida intención hegemónica argentina en el Cono Sur, por el contrario, la actitud era cautelosa respecto de hechos, procedimientos, tratados, que pudieran ser aprovechados por los adversarios del acercamiento con Argentina, para interferirla. También se destaca la convicción del gobierno de Bs. As. de que la clave del éxito estaba en la participación de los tres grandes países de la región. Si la misma se hubiera concretado se habría anticipado en 40 años algo semejante a lo que hoy es el MERCOSUR, y seguramente otra hubiera sido la historia para América Latina.

Esta contrariedad no implicó el abandono del camino hacia la integración tan cuidadosamente articulado desde 1948. Sí se cambió la estrategia. En lugar del emprendimiento conjunto o el lanzamiento simultáneo se optó por la sumatoria de acuerdos bilaterales, a fin de ir creando por etapas, un espacio económico y de solidaridades políticas mayor, que dejaba la puerta abierta al Brasil, y , a todos aquéllos estados que quisieran incorporarse.

Muchos años después sería también la estrategia del PICAB-MERCOSUR iniciada por el presidente Alfonsín.

El presidente Perón viaja al país trasandino y el 21/02/53 conjuntamente con el presidente de Chile Carlos Ibañez del Campo, firman el Acta de Santiago. En la misma se expresaba..” **Que ambos gobiernos aunarán sus esfuerzos para alcanzar los ideales irrenunciables de sus pueblos, concretando así el espíritu que animó la unión de Chile y Argentina en las gestas históricas de la independencia..”....” Que esta unidad de acción puede desde ya traducirse en medidas que integren y vigoricen a sus economías por lo que deciden establecer la unión económica de los dos pueblos, interpretando así su unánime sentir y firme voluntad, convencidos de que a través de la suma de los recursos financieros, el establecimiento de un mercado común, la movilización de las industrias comparativamente más productivas y la coordinación del desarrollo económico de los dos países podrá lograrse un aumento de la producción total mucho mayor del que resultaría de la acción aislada...”** (Diario La Nación, 1953).

El ejemplar del que se extrajo el texto anterior titulaba : **“Dentro de 120 días quedará resuelta la unificación de la economías respectivas.”**

En el marco de lo que denomino ” la estrategia bilateral del suma y sigue” se firmarán posteriormente acuerdos similares con Paraguay, 14/08/53, Ecuador 22/08/53, Bolivia 09/09/54. Del análisis de los mismos cuya estructura seguía los lineamientos del firmado con Chile se puede concluir que, sin forzar la interpretación, se los puede encuadrar, en lo que la moderna teoría de la integración considera una unión económica, que fué justamente la designación que le dieran quienes los suscribieran.

A efectos de reforzar este aserto haré referencia al artículo 1º del acta resolutive: **“Ambos gobiernos concertarán planes económicos, orientados al logro de los objetivos contenidos en la presente declaración, que permite llevar a su mayor amplitud el intercambio comercial, coordinar las respectivas producciones y el comercio de sus artículos, aumentando los saldos exportables, impulsando el proceso de industrialización, mediante el aporte de capitales y de todo otro recurso al alcance de los respectivos gobiernos, y complementar, en suma, las economías de Chile y la Argentina.”** (La Nación, 1953).

El artículo 2º hace referencia a la eliminación gradual de los aranceles y **“...toda otra medida que grave o restrinja la importación o exportación entre los dos países.”** (La Nación, 1953).

Con el ánimo de caracterizar la estructura de los acuerdos y a fin de demostrar que fueron de avanzada, no sólo en lo político, sino también en lo que se refiere a la moderna teoría de la integración transcribo a Bela Balassa, cuando se refiere a las etapas de los procesos de integración : **“El establecimiento de una unión aduanera trae aparejada, además de la supresión de la discriminación a los movimientos de mercaderías dentro de la unión, el equiparamiento de tarifas en el comercio con países no-miembros. Una forma superior de integración económica se logra con el mercado común, que no se limita a suprimir las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de factores. La unión económica, cosa distinta de un mercado común combina la supresión de restricciones al movimiento de mercaderías y factores, con un grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dicha política.”** (Balassa, 1980).

Con la dificultad que implica, analizar acuerdos de integración del período 1953/55 y encuadrarlos en un esquema teórico posterior, “ Towards a theory of economic integration.”, Kyklos,1961, artículo inicial de Bela Balassa y en el que adelantó conceptos que sistematizaría en la obra citada de 1980, no cabe duda de que dejando de lado algunas precisiones sobre el arancel externo común, que se iría aplicando por grupos de artículos y por etapas hasta llegar al acordado, se pueden encasillar las disposiciones del Acta de Santiago y las adhesiones posteriores a las que haremos referencia posteriormente, en el esquema de unión económica.

El acercamiento argentino-chileno causó preocupación en los círculos brasileños, que adherían a las políticas de confrontación, de equilibrio de poder, y de esferas de influencia. ( Paradiso,1993), en particular en Itamaratí, que privilegiaba la relación especial (carnal la llamarían hoy) con E. U.

El presidente Vargas, reorganiza su gabinete desplazando a los ministros que se oponían a sus proyectos de integración e intenta retomarlos a principios de 1954. La oposición política interna liderada entre otros por el desalojado Neves da Fontaura y el dirigente Carlos Lacerda denunciaba los acuerdos de unión económica con los países hermanos como que **“..todo el**

**asunto probaba la intención de firmar un convenio antinorteamericano, con el establecimiento de dictaduras sindicalistas en la Argentina, Chile y Brasil. Era un toque emocional y a su vez efectiva advertencia a la burguesía industrial que apoyaba a Vargas.”** (Chavez et al,1993).

Lo expuesto deja en claro las enormes dificultades que encontraba la concreción del proceso de integración subregional, a las que debemos agregar, aunque atenuadas, la continuidad de las interferencias de E. U. Con motivo de la firma del convenio de Unión Económica Argentino-Paraguayo, 14/08/53, y de la visita a Asunción que realizara en octubre el presidente Perón a su colega, también constitucional, Federico Chaves, el mandatario argentino aprovecha la ocasión para desvirtuar trascendidos que consideraba originados en el Departamento de Estado: “ **Algunas veces nos han acusado de que éramos perturbadores de la confraternidad panamericana. Nosotros hemos tenido nuestros problemas, hemos sostenido nuestras razones, pero nunca hemos dejado de ser americanos. Hemos fijado bien claramente que para los gobernantes argentinos, dentro del mundo, primero está el Continente.**” (Chavez et al.,1993).

Era obvio que la fortaleza de la unión económica se potenciaría con la incorporación del Brasil. Las esperanzas del gobierno de Bs. As. se derrumbarían en esa instancia el 24/08/54. Afectado por un clima de conmoción político-militar interno, con dificultades económicas y diferencias con los sindicatos, pero también oposición externa a causa de su simpatía con la causa de la integración, el presidente Vargas se quitaba la vida.

En la carta manuscrita que dejara antes de su muerte denuncia que existía : “ **Una campaña subterránea de grupos internacionales se unió con grupos nacionales que actuaban contra mi régimen de garantías a los trabajadores.**” (Revista “Perón, el hombre del destino.”1974).

Posteriormente , el 09/09/54 en La Paz, se firmaría el acuerdo por el cual Bolivia se incorporaba al esquema de unión económica.

Hasta allí avanzó esta etapa pionera de la integración del Cono Sur: Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay. El A.B.C.P., al que se había sumado Ecuador.

La evolución posterior de la política interna en Argentina generó un clima de inestabilidad institucional que inhibió nuevos avances del gobierno argentino en sus proyectos de integración y que desembocó en su cruento derrocamiento por un golpe militar en septiembre de 1955.

