

GENERALES Y EMBAJADORES.
UNA HISTORIA DE LAS DIPLOMACIAS
PARALELAS EN LA ARGENTINA;
de Fabián Bosoer, Buenos Aires,
Javier Vergara Editores, 2005.
María Elena Lorenzini
Universidad Nacional de Rosario;
CONICET

Fabián Bosoer nos invita, a partir del título del libro, a iniciar un recorrido para descifrar algunos de los interrogantes de la historia política argentina en general, y de la historia de la política exterior argentina en particular. De esa manera, el autor se propone mostrar la existencia de una *conducción bicéfala* en materia de política exterior y de *diplomacias paralelas* en tres períodos históricos determinados entre: 1943-1946, 1955-1958 y 1962-1966.

El libro está organizado en cinco capítulos: el primero de ellos es una suerte de introducción en la cual, Bosoer, aborda la conformación de la clase dominante argentina en el período de la «generación del '80»; en el segundo, tercero y cuarto trabaja en profundidad cada uno de los períodos históricos que fueron enunciados en su recorte temporal y, en el quinto capítulo se ocupa de dar cuenta de lo acaecido en nuestro país durante el período de la última dictadura militar, entre 1978 y 1982.

Ahora bien, cuáles son los objetivos y las hipótesis que ordenan y articulan el trabajo de Bosoer y que le sirven de faros en la ardua tarea de bucear por la historia argentina. El autor nos ofrece una detallada

descripción de la existencia de una estrecha vinculación entre los segmentos civiles y militares que conformaron la *elite de poder político-estatal*, y que interactuaron de diversos modos—oscilando entre la confrontación, el acuerdo y la superposición dependiendo del período del cual se trate—, así como el modo en el que los protagonistas de esta peculiar elite nacional incidieron en los procesos de toma de decisiones, sobre todo, en la esfera de la política exterior argentina. Asimismo el autor analiza en los tres trienios de su recorte temporal dos cuestiones centrales. Por un lado, se pregunta cuáles han sido las fuentes que inspiraron la política exterior argentina y de qué manera incidió la superposición de las relaciones cívico-militares, junto con la fragmentación de la estructura decisoria, sobre la formación de diplomacias paralelas. Por el otro, le interesa analizar la incidencia de la variable ideológica—la hipertrofia de la seguridad nacional— de la política internacional sobre la esfera doméstica. Para ello Bosoer articula su trabajo en torno a una hipótesis central en la cual afirma que se observa una paradoja, esto es la existencia de una alta co-

relación entre la continuidad de una misma elite de poder y la debilidad y erraticidad en las conductas gubernamentales y decisiones estratégicas que dicha elite adoptó en materia de política exterior. Sin embargo, es necesario destacar que es posible detectar una segunda conjetura en la cual Bosoer sostiene que ha existido un doble canal de vinculaciones en el manejo de las relaciones externas de Argentina, y que ello devino en una conducción bicéfala de la política exterior en los tres períodos elegidos. Estos dos modos de conducción de las relaciones internacionales del país son, sin lugar a dudas, las diplomacias paralelas a través de las cuales se expresan los dos sectores predominantes: el civil –los embajadores– y el militar –los generales.

Siguiendo la lógica propuesta, el autor selecciona un conjunto de actores, sucesos y acontecimientos que le permitirán mostrar la existencia de dos modos de conducción en relaciones exteriores de la Argentina. Un actor clave para el análisis lo constituye *Estados Unidos* y, más aún, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, momento a partir del cual éste consolidó su posición como gran potencia mundial. Otros actores relevantes, que aparecen en la escena internacional como «terceros en discordia» son: Alemania y Gran Bretaña, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Cuba, que adquieren una gravitación propia al inscribirse en el contexto de Guerra Fría imperante en el plano internacional. En lo

que atañe al entorno regional, los dos países elegidos son Brasil y Chile –a raíz del conflicto por el Canal de Beagle. A ellos se suman el análisis de tres conferencias: la *Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres de Río de Janeiro* realizada en el mes de enero de 1942; la *Cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres de la Organización de los Estados Americanos* (OEA), realizada en Washington en marzo de 1951; y la *Octava Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA*, la cual tuvo lugar en la ciudad de Punta del Este en enero de 1962. El autor le asigna un valor peculiar a estas tres conferencias, considerándolas un prelude de los acontecimientos acaecidos en el escenario político doméstico. De acuerdo con el punto de vista de Bosoer, la Tercera Reunión de Consulta de Cancilleres de Río de Janeiro fue un *antecedente* del golpe militar de junio de 1943; la IV Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA se convirtió en un *factor incidental* que condujo al golpe de estado de 1955, y la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA jugó como un *coadyuvante directo* de la destitución del presidente Arturo Frondizi. El último acontecimiento que eligió para el período 1978-1982 es la *Guerra de Malvinas*, la cual es tomada como una «suerte de caída anticipada de la cortina de hierro para nuestro país y la región».

Llegados a este punto, es necesario explicitar qué entiende el autor por doble canal de vinculación, por política exterior bicéfala y por diplomacias paralelas dado

que son los conceptos centrales en torno de los cuales se articula el libro. Por *doble canal de vinculación* se entiende el establecimiento simultáneo de dos tipos de relaciones diferenciadas: aquellas que involucran actores gubernamentales ya sean bilaterales o multilaterales y, aquellas más informales, que incluyen tanto actores gubernamentales como no gubernamentales tal es el caso de las alianzas. La *política exterior bicéfala o compartida* tiene lugar cuando «el poder institucional establecido no logra imponer sus decisiones por sobre los condicionantes e incidencias de otros factores de poder», y ello conduce a la primacía de las «unidades de decisión paralelas» que impondrán sus decisiones con el suficiente poder para evitar que éstas sean fáciles de desandar. La *diplomacia paralela* tiene lugar en aquellas situaciones que se desarrollan en el ámbito intergubernamental o interestatal, y se refiere también a la existencia de canales diferenciados de vinculación, lo cual pone de manifiesto un mayor grado de formalización, así como una mayor incidencia en la política exterior que será objeto de análisis.

En el capítulo uno, el autor presenta a los sectores sociales que han jugado un rol protagónico durante el proceso de constitución del Estado-Nación argentino en las últimas décadas del siglo XIX. Remontarse a la época de la «República Conservadora» le permite concluir que la historia argentina ha estado signada, desde sus orígenes, por una fuerte ambivalencia: *la plu-*

ma y la espada, lo cual denota una escisión entre los sectores civiles y los sectores militares que debatían sobre los cimientos en los cuales debía descansar el edificio de la organización del Estado moderno argentino. Aparece allí un juego de imágenes y percepciones contrapuestas, sobre el proyecto de país que ambos sectores postulaban para la Argentina. Los sectores civiles proyectaban la imagen de Argentina como «granero del mundo» a partir de la figura de la «estancia» mientras que los militares veían una Argentina «fortín» anclada en la idea del «cuartel». Estas cosmovisiones antagónicas se plasmaron en una misma alianza de poder que contuvo en su seno una tensión originaria en estado de latencia, la cual generaría conflictos de intereses entre visiones comercialistas / pacifistas y territorialistas / realistas. En dicho contexto emergió una discusión ideológica que enfrentó las cosmovisiones entre los representantes liberales y conservadores de la elite nacional. Es importante destacar, que estas dos corrientes de pensamiento fueron las que dominaron el debate en materia de política exterior, motivo por el cual, el comportamiento internacional de Argentina osciló entre dos posiciones: una apertura cosmopolita y el libre cambio; y la protección estatal y el autoritarismo paternalista. Al pensar en aquella época no podemos soslayar a ilustres dirigentes como Estanislao Zeballos, Bernardo de Irigoyen, Miguel Ángel Cárcano y Luis María Drago, entre otros.

El golpe de estado de 1930, trajo aparejado cambios relevantes en la conformación de la elite político-estatal, que tendría implicancias destacadas no sólo en plano de la política doméstica sino también para la política exterior. En este período tuvo lugar un realineamiento de las fuerzas políticas, en el que los sectores militares fueron adquiriendo una relevancia mayor. Esto puede observarse, en el paralelismo que se dio entre la modernización en los cuadros de la diplomacia civil y el desarrollo de un complejo estatal-industrial en manos del Ejército. De este modo, el Ejército comenzará a percibirse, cada vez, como un factor capaz de dinamizar la economía y el Estado. Asimismo, es importante destacar que los hombres de uniforme comienzan a viajar a los escenarios de conflictos en busca de entrenamiento, tecnología y equipamiento. Un ejemplo bastante elocuente de los dobles canales de vinculación, lo podemos hallar en el debate sobre la neutralidad de Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial. En esa ocasión, los cuadros de la diplomacia intentaron, de múltiples maneras, sostener la neutralidad tal como lo habían hecho en ocasión de la Primera Guerra Mundial. Al mismo tiempo, existían contactos inter-militares que reflejaban diferentes intereses y enfoques dentro de los respectivos gobiernos.

En el segundo capítulo, Bosoer centra su análisis en el trienio 1943-1946 y afirma que la revolución militar de 1943 fue una consecuencia de los debates que tuvieron lu-

gar en el seno de la Conferencia de Río de 1942. Durante este período se sucedieron tres presidentes -Arturo Rawson, Pedro Ramírez y Edelmiro Farrell- y tres cancilleres de extracción militar -Segundo Storni, Alberto Gilbert y Orlando Peluffo. Así como en el primer capítulo la discusión ideológica estuvo marcada por el debate entre liberales y conservadores, este período tendrá como protagonistas a nacionalistas y liberales en distintas vertientes. Dentro de los nacionalistas encontramos visiones cercanas al autoritarismo conservador, al nacionalismo católico y aquellas simpatizantes de los regímenes fascistas europeos. En la órbita liberal, a elitistas o aristocratizantes, por un lado, y a democráticos reformistas, por el otro. Asimismo, es preciso tener en cuenta otros alineamientos que subyacen a la división antes mencionada. Tal es el caso de los sectores militares y de los civiles. Los primeros adhieren a un pensamiento estratégico de orden industrialista, que le asigna a las Fuerzas Armadas un rol activo en el proceso de desarrollo económico, junto con un profesionalismo que trascienda los conflictos en las adscripciones político partidarias. Los civiles, por su parte, comienzan a identificarse con aquellos dirigentes políticos y diplomáticos que imbrican su pensamiento en las corrientes de origen radical, liberal, socialista, entre las más destacadas.

El gran desafío en materia de política exterior, que Argentina debió enfrentar en aquel período, siguió vinculado al tema

de la neutralidad frente a la Segunda Guerra Mundial, ya que los funcionarios de turno no fueron capaces de hallar las justificaciones necesarias para convencer a los Estados Unidos de que la neutralidad argentina era la mejor opción. Los resquemores que en Washington despertó la posición argentina, estuvieron asociados a las simpatías por el Eje que tenían algunos sectores de las Fuerzas Armadas. A ello debemos sumar una serie de episodios que alimentaron las sospechas norteamericanas, tal es el caso de la participación argentina en el golpe de estado de Bolivia, los contactos con Alemania y una secreta alianza con Paraguay.

La descompresión relativa de la tensión en el vínculo norteamericano-argentino llegó de la mano de la declaración de guerra al Eje –el 27 de marzo de 1945– por parte de Argentina, cuando la guerra tocaba ya su fin. De esta manera, a este corto período de distensión en las relaciones bilaterales, le sigue un nuevo endurecimiento de la política de Washington con la llegada de los halcones a la Casa Blanca, bajo la administración de Harry Truman.

El triunfo de Juan Domingo Perón en las elecciones de 1946, da inicio a otra época en la escena nacional ya que se produce un desplazamiento de las bases de apoyo tradicionales por dos nuevos actores: el Ejército y los sindicatos. En lo respecta a la política exterior del país, Perón tenía como objetivo central superar la situación de aislamiento internacional que padecía nues-

tro país como consecuencia de la política de neutralidad frente a la conflagración mundial. Sin embargo, el gobierno peronista transitaba por una avenida de doble vía: en una mano encontramos las intensas negociaciones orientadas a recomponer los lazos bilaterales con Washington –como por ejemplo, la identificación del comunismo como el principal enemigo y el respaldo a la institucionalización de la Junta Interamericana de Defensa–, mientras que por la otra vía circulaban cursos de acción en el área migratoria, bajo la órbita del Consejo de Defensa Nacional que beneficiaron a varios ex jerarcas nazis. En opinión de Bosoer, este fue uno de los ejemplos que condujo a la conformación de diplomacias bifrontes dado que coexistieron dos sistemas de relaciones: gubernamentales, principalmente, en la dimensión multilateral y, relaciones de cooperación militar, en la dimensión bilateral.

El capítulo tres se inscribe en un contexto internacional signado por dos acontecimientos: la guerra de Corea y la llegada de Dwight Eisenhower como presidente de los Estados Unidos y de John Foster Dulles como secretario de Estado. En el plano regional, se establecían en los países de América Latina gobiernos dictatoriales con un fuerte componente anticomunista, que redundaba en simpatías por parte de Washington, al mismo tiempo que en 1959 se producía la Revolución Cubana. Mientras tanto, en el plano interno, el gobierno peronista iba, progresivamente,

perdiendo sus bases de sustento dentro de las Fuerzas Armadas junto con el resquebrajamiento del consenso social. Una vez más en 1955 como en 1943, es posible detectar al mismo grupo nacionalista en las antípodas de esta nueva interrupción de la institucionalidad argentina.

En 1955 la «Revolución Libertadora» derrocó al gobierno peronista, poniendo de relieve el gran poder que habían adquirido los sectores militares en el escenario político nacional. Los militares que participaron en este golpe de estado, sostenían que era necesario lograr un mayor nivel de coordinación entre la política externa y la política militar de nuestro país con la de los Estados Unidos, así como el incremento de una mayor participación de los sectores militares en los procesos de toma de decisiones en la esfera externa. Allí tienen su primera aparición varios artículos que exponen la línea de pensamiento geopolítico y sobre la guerra de guerrillas. Esta última se verá reforzada por el estrechamiento de los vínculos militares con Francia, que había tenido un pensamiento y una acción de vanguardia en este tema.

En lo que atañe a la estructura burocrática del Estado, vale la pena resaltar que los distintos sectores de las Fuerzas Armadas realizaron numerosas designaciones de funcionarios que ocuparían embajadas en el exterior, lo cual les garantizaría mayor poder de decisión. Durante este período, se buscó profundizar la relación bilateral con Washington, incrementar la partici-

pación en los organismos internacionales en pos de alcanzar un alineamiento definitivo con Occidente enmarcado en el enfrentamiento Este-Oeste, mientras que en la dimensión económica-comercial primó una estructura de relacionamiento multilateral, orientado a superar los problemas financieros del país.

En el cuarto capítulo se observa una acentuación del poder que habían venido conquistando los gobiernos militares y que utilizarían para horadar el gobierno constitucional de Arturo Frondizi. El presidente Frondizi debió afrontar permanentemente los cuestionamientos provenientes de las distintas armas. En materia de política exterior, el gobierno constitucional proponía un curso de acción autónomo frente a la disputa Este-Oeste lo que disgustaba a las Fuerzas Armadas. A ello se sumó el curso que tomaron los acontecimientos internacionales —las repercusiones de la Revolución Cubana y la crisis de los misiles de Cuba—, que profundizaron la prédica y la lucha anticomunista en el continente americano. Un caso que delinea los contornos de esta situación es la posición asumida por Argentina, en la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA en Punta del Este. Uno de los ejes centrales de la agenda de esa reunión era la condena de Cuba. Argentina estaba en desacuerdo con esa posición y optó por la abstención en la votación. Tal actitud generó duras críticas en los sectores militares y, finalmente, el gobierno argentino

bajo constante presión decidió la ruptura de relaciones con la isla. A este episodio, se sumaron otros que molestaron a las Fuerzas Armadas como la recepción de Fidel Castro y el encuentro secreto entre el presidente Frondizi y el líder revolucionario Ernesto «Che» Guevara.

En este tercer trienio es en el que con mayor claridad se observan los dobles canales de vinculación, la conducción bicéfala y el ejercicio de la diplomacia paralela así como el ejercicio de una función de tutela permanente de las Fuerzas Armadas sobre la administración Frondizi. A tal punto que en esa época los interlocutores y observadores extranjeros, percibían que para negociar con Argentina era imprescindible conocer qué era lo que pensaba el gobierno pero también los sectores opositores nucleados en las Fuerzas Armadas. Bosoer, sostiene que los mayores desafíos al gobierno provenían de los Servicios de Información del Ejército y de la Armada y de la Secretaría de Informaciones del Estado (SIDE), quienes actuaban ya no como un gabinete en las sombras sino como un Estado dentro del Estado.

Resulta interesante resaltar que en este capítulo el autor reconstruye un cuadro de situación en el cual es posible detectar, con claridad, la continuidad de los sectores dominantes que conformaron la elite político-estatal desde la generación del '80 hasta los años sesenta. Asimismo, este capítulo tiene el mérito de presentar en la escena al nuevo reparto de actores quie-

nes serán, en un futuro no tan lejano, los protagonistas en el tablero político una década más tarde. También aquí encontramos evidencia suficiente a través de la cual se plasma la correlación entre la existencia de una misma elite de poder, y los erráticos cursos de acción de la política externa, con sus consecuentes ciclos de inestabilidad planteada como hipótesis por Bosoer,

Del quinto capítulo, resulta interesante resaltar, más allá del meritorio trabajo descriptivo de los acontecimientos políticos y del curso occidentalista que adquirió la política exterior a partir del golpe de estado de 1976, la calidad de las fuentes de información utilizadas por el autor para analizar la situación imperante en aquella época. Podemos encontrar allí, la reproducción de fragmentos del diálogo telefónico que mantuvieron el presidente norteamericano Ronald Reagan y Galtieri, en lo que fue el último intento del republicano por disuadir al militar argentino de embarcarse en una guerra con Gran Bretaña por las Islas Malvinas.

La política exterior argentina durante la dictadura se caracterizó por un fuerte sesgo occidentalista y anticomunista lo que, inicialmente, fue evaluado positivamente desde Estados Unidos. La presencia de un gobierno dictatorial en el Cono Sur, no era un dato nuevo para los norteamericanos quienes sostuvieron, hasta el surgimiento de la *tesis Kirkpatrick*, que los gobiernos autoritarios y fuertes eran buenos compañeros de ruta en la lucha contra el

comunismo. Sin embargo, la percepción norteamericana comenzaría a mutar por dos razones centrales: la sistemática violación de los derechos humanos y la guerra de Malvinas que se inició en los últimos años del gobierno militar. Ahora bien, entre el establecimiento del gobierno militar y la guerra de Malvinas medió otro acontecimiento, el conflicto con Chile por el Canal de Beagle en el que se pusieron, nuevamente, al descubierto el carácter bifronte de la política exterior y la existencia de diplomacias.

Por último, interesa destacar que el trabajo de Fabián Bosoer es una obra que nos invita a reflexionar y a encender el debate sobre la historia política y la política exterior argentina, en un momento en que todo pareciera indicar que aún en el siglo XXI Argentina naufraga en las turbulencias de las indefiniciones respecto del país que quisiéramos ser. Por otra parte, es preciso rescatar el enorme trabajo de búsqueda y análisis de información realizado por el autor lo cual constituye una de las grandes virtudes de la investigación.