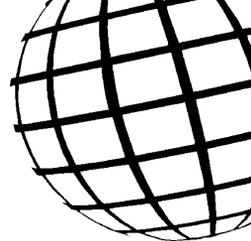


Teoría y Práctica de la Autonomía: la política exterior de Illia*



Alejandro Simonoff**

La caracterización del gobierno de Arturo Illia como autonomista se muestra dificultosa. Esto puede obedecer a dos motivos: o la determinación es producto de la inestabilidad o los modelos utilizados en el análisis de las políticas exteriores son insuficientes para resolver el dilema.

Por ello, nuestra motivación a la hora de analizar la cuestión de la autonomía se relaciona tanto con sus aspectos teóricos como con los prácticos al mismo tiempo. Nuestra hipótesis principal se compuso de dos núcleos, producto de esta ambigüedad: la teoría propiamente dicha y su aplicación. ¿Es el modelo autonómico suficiente para explicar esta política exterior o sus límites provienen de los acontecimientos analizados?

1. La/s teoría/s autonomista/s

Es evidente que la teoría autonomista tiene un impacto significativo en el desarrollo de las relaciones internacionales argentinas, que nos permite tanto historiar su evolución, como concepto teórico, como analizar el modo en que impregnó la interpretación de las políticas exteriores.

La gran pregunta es si la acumulación de contradicciones entre los hechos y la teoría da lugar a una situación de crisis paradigmática o a un cambio de paradigma, situación que no es percibida por los trabajos que analizan el tema.

Nos resulta significativa la existencia de por lo menos tres paradigmas disciplinares: el puigiano o clásico, el escudeano o noventista y otro más reciente. La pregunta es hasta dónde el primer realismo periférico fue desplazado por el paradigma noventista, siendo los objetivos de este último sustancialmente diferentes.

* El presente artículo es un resumen las conclusiones de mi tesis doctoral "¿Autonomía limitada o los límites de la Autonomía? El análisis de la Política Exterior Argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)", presentada y defendida en el marco del Doctorado en Relaciones Internacionales de la UNLP, el 24 de noviembre de 2006.

** Doctor en Relaciones Internacionales. Profesor de la Maestría en Relaciones Internacionales (UNLP), Coordinador del Centro de Reflexión en Política Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la misma universidad.

Podríamos preguntarnos hasta dónde el nuevo autonomismo recopilado por Russell y Tokatlián (que reconoce sus orígenes tanto en la crítica de Escudé como en otros autores como Figari y Rapoport más próximos al pensamiento de Puig) se instaló como paradigma.

El concepto de autonomía debe ser redefinido porque el mundo cambió, pero una cosa es redefinirlo y otra hacerlo desaparecer. Muchos autores, como Figari, intentan restituirlo no sólo en el debate actual sino también por los análisis retrospectivos.

Mientras los primeros autonomistas apuntan a generar márgenes de maniobra en el sistema internacional por medio de las alianzas con países con similares recursos y valores, los occidentalistas sólo priorizan una política de seguimiento hacia la potencia hegemónica. Como describe muy bien Figari:

(...) la relación entre países desarrollados-subdesarrollados es una relación mando-obediencia, que no es una relación que nos pueda llevar a practicar una política autónoma, sino de dependencia. [FIGARI, 1985, 25]

El autonomismo, más vinculado a las revoluciones nacionalistas y reformistas de mediados del siglo XX y a los movimientos de los sesenta, sostiene que la flexibilidad del sistema internacional y su distribución de tareas otorga a los países márgenes de maniobra para lograr los objetivos nacionales, y elabora una interpretación acorde con esta definición. Se podría decir que en esta visión, la decisión interna de un país se encuentra por encima del sistema internacional. En cambio para el realismo periférico de la década pasada,

Nos resulta significativa la existencia de por lo menos tres paradigmas disciplinares: el puigiano o clásico, el escudeano o noventista y otro más reciente.



evidentemente influido por el neoconservadurismo, el sistema internacional al ser jerárquico y estático, se impone frente al marco interno.¹ Es interesante observar que los autonomistas más recientes también hacen la misma ponderación en cuanto al peso de la estructura externa por sobre la interna, aunque no comparten la lectura del proceso.

Mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autónomas son ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas”. Al cambio de óptica responde la redefinición del concepto de autonomía realizada por Escudé en forma de consumo e inversión. Aquí, las diferencias de perspectivas nuevamente aparecen y las referencias

Mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autónomas son ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas”. Al cambio de óptica responde la redefinición del concepto de autonomía realizada por Escudé en forma de consumo e inversión. Aquí, las diferencias de perspectivas nuevamente aparecen y las referencias

1 De hecho en los trabajos de Escudé la anarquía como concepto aparece tardíamente y se presenta como una cuestión marginal y no constitutiva del sistema internacional.

pedagógicas hacia el pasado, el presente y el futuro se muestran como inevitables.

Estas divergencias no nos impiden ver algunos núcleos de la historia de nuestra política exterior, como las políticas exteriores de la segunda mitad del siglo XX, la inestabilidad política y el no involucramiento directo en la Guerra Fría. Creemos que estos núcleos son producto del carácter dialéctico entre la autonomía y la inserción, que no se

Mientras en Puig y sus sucesores las decisiones autonómicas son ponderadas como positivas, dada su correspondencia con los intereses internos del país, Escudé y sus acólitos las evalúan como “desafíos” con costos, e incluso como “victorias pírricas”.



encuentran en un estado puro, y que lo que hay que hacer es una redefinición de ambos conceptos.

Es evidente que entre las visiones existe un abismo muy profundo y que, lejos de aclarar, los análisis y descripciones entorpecen. Por eso creemos necesario reevaluar las teorías para poder conseguir un modelo teórico satisfactorio para el análisis.

En el caso del autonomismo clásico, encontramos que existen elementos en el análisis de la gestión de Illia que son valorados tanto positiva como negativamente para la búsqueda de márgenes de maniobra. Nuestro país aceptó el liderazgo norteamericano del bloque y que su propio modelo de desarrollo difiriera de las expectativas de Estados Unidos con respecto a la Argentina. Ejemplos de estas divergencias son: la anulación de los contratos petroleros; el establecimiento de estrategias globalmente distintas de las de Estados Unidos en el plano de la vinculación económica con el sur; e incluso la diversificación de mercados.² Este mismo aspecto es controvertido, ya que en el plano estratégico militar la gestión acompañó los planteos de la potencia hegemónica, y no distinguió entre el propio interés hegemónico y los del bloque, lo que no ocurrió en otros planos, como el económico.

En cambio, el paradigma escudeano podría determinar *prima facie* un mayor ajuste, ya que la política exterior radical tuvo como lineamiento el desarrollo del interés nacional en una clave netamente económica. De todos modos, las críticas que estos trabajos formulan y denotan, a poco de andar, sus verdaderos objetivos. Si bien rescatan el pragmatismo comercial, no ven con tan buenos ojos la decisión de anular los contratos petroleros que

² Este aspecto es negado por Puig, que lo considera sólo un aspecto discursivo.

es vista como un prejuicio ideológico y fuente de incalculables males pero que, como demostramos, no fueron tales.

En los análisis del autonomismo relacional, encontramos una tercera instancia paradigmática, ya que se separa tanto de los planteos clásicos como de la versión neconservadora. Aquellos hacen hincapié en la debilidad interna y en el hecho de que no siempre la división de intereses de los Estados Unidos y los del

***E**n el caso del autonomismo clásico, encontramos que existen elementos en el análisis de la gestión de Illia que son valorados tanto positiva como negativamente para la búsqueda de márgenes de maniobra*



bloque occidental deba tener como resultado la confrontación con las políticas autonomistas; al contrario: puede haber casos en los que el interés del *hegemon* coincida con la nación periférica. En este sentido, es claro el trabajo de Roberto Miranda.

Por lo expuesto, ninguna de las caracterizaciones es suficiente para determinar el carácter autonómico o no de estas políticas,

por lo que nos inclinamos a desestimar y hablar de ella en términos absolutos, para pasar a establecer cierta gradación.

2. Definiendo una política exterior autonomista

Podemos señalar que la política exterior radical responde a un tipo de régimen democrático limitado, en el que los conceptos de autonomía e inserción son vistos como complementarios. Esto, en el contexto de un sistema internacional marcado por una confrontación bipolar pero en el que nuestros intereses estaban afincados en la problemática del desarrollo; de allí la estrategia de inserción económica internacional. En función de esto último, se establecen estrategias compensadoras y horizontales para disminuir el peso de la relación asimétrica con los Estados Unidos, como también se establece la política territorial.

3. La política exterior de un gobierno débil

La debilidad de origen del gobierno de Illia fue uno de los focos importantes de inestabilidad que debió enfrentar. Pero además, la confrontación interna favorecía a quienes proponían establecer una alianza sólida con los Estados Unidos, mientras que la oposición se fortaleció internamente; se llegó así a un recurrente juego en el que la negociación interna fue desplazada por la puja. Ésta era una realidad ineludible (lo que en esos años parecía imposible), para la construcción de cualquier política exterior

sostenida en el tiempo, sobre todo si buscaba, por un lado, disminuir la enorme presión norteamericana, y por otro, afirmar la capacidad de decisión propia.

La estructura decisoria estaba determinada por una concepción liberal clásica, en la cual los factores de poder estaban relegados al segundo o tercer círculo. Esto molestó mucho a quienes eran desplazados, y sin lugar a dudas esa fue una de las causas por las cuales conspiraron contra el gobierno de Illia.

El análisis de la dinámica decisoria marca cómo estos factores pretendían introducirse en el nudo de la decisión, por presión propia, como lo hicieron las Fuerzas Armadas, o a través de los medios. Éstos últimos se dedicaron a anunciar cada día medidas, sin tener la información suficiente, y a criticar al siguiente cuando ellas no se efectivizaban.

El Presidente Illia utilizó de una forma muy interesante a los actores que históricamente estaban relegados a la periferia de la decisión, como contrapeso institucional. En la crisis dominicana, se apoyó en aquellos actores que eran más afines a su idea de no enviar tropas, como el Congreso y su propio partido, contra quienes pretendían lo contrario. Provocó así un desgaste en estos últimos, pero al altísimo costo de erosionar su propia imagen.

La estructura decisoria estaba determinada por una concepción liberal clásica, en la cual los factores de poder estaban relegados al segundo o tercer círculo. Esto molestó mucho a quienes eran desplazados, y sin lugar a dudas esa fue una de las causas por las cuales conspiraron contra el gobierno de Illia.



En la situación de Malvinas, claramente el gobierno aprovechó los recursos burocráticos de manera sumamente eficiente y también, por otra parte, supo ver la oportunidad que para el tema significaba la descolonización. Logró el comienzo de las discusiones bilaterales sobre el tema, punto al que Gran Bretaña se había negado sistemáticamente, enmarcó el problema dentro del concepto de unidad territorial y logró que la cuestión de la autodeterminación no fuese mencionada.

4. El juego de la autonomía y la inserción

Los puntos resaltados en esa gestión nos indican una afirmación de la proyección de la idea de interés nacional en sus aspectos económicos, políticos y de defensa territorial. Estos elementos nos permiten entrever los componentes idealistas que presentó ese discurso, que compatibilizaba una concesión fuertemente

universalista con la clara visión que el país disponía de recursos internacionales para construir una alternativa autonómica.

Los lineamientos autonomistas aparecen en el ámbito de las creencias que giran en torno al pensamiento krausista. Este pensamiento, no tuvo la exclusividad, ya que en los acontecimientos vinculados a la Guerra Fría, que alteraron la posición autonómica y que desembocaron en una redefinición del concepto de autonomía, la influencia liberal institucionalista tuvo un peso destacable.

Pero estas tensiones no impidieron sentar las bases para la aparición de elementos innovadores en materia de relacionamiento externo con la aplicación de una óptica Norte-Sur.

Una forma de pasar en limpio los elementos expuestos es tomando el concepto de interés nacional, como criterio de análisis³ en sus tres valores fundamentales: superficie física, libertad y subsistencia de la población. [GEORGE, 230-1]

*Los lineamientos autonomistas
L*aparecen en el ámbito de las
creencias que giran en torno
al pensamiento krausista



Las políticas de clara orientación idealista y autonomista del gobierno buscan la generación de márgenes de maniobra que permitieran la independencia de la Nación. Obviamente, haber abierto un diálogo con In-

glaterra respecto a la soberanía de las islas Malvinas es un índice de la defensa del interés nacional.

Si bien existía una puja distributiva que impactaba en el sistema político, y generaba inestabilidad, el gobierno buscó crear las condiciones para que la puja tuviera plena vigencia y con un fuerte contenido social. Incluso, su idea de interés nacional se funda no sólo en un concepto político sino también económico, al promover la protección de la producción local, y el incremento y diversificación de nuestras exportaciones.

La subsistencia económica la encontramos en la búsqueda del principio de seguridad económica que se plasmó en la Carta de Alta Gracia; la integración con los países vecinos, tanto en el marco bilateral como multilateral, para aumentar los márgenes de autonomía, como lo señala Puig [1988, 34-35]; y en convertir los saldos de la balanza comercial en positivos por la diversificación de los destinos; incremento de las exportaciones industriales, etc. [JAPAZ, 1985, 232-235]

3 Para Alexander George, el interés nacional ofrece claramente dos sentidos: *Se ha utilizado el concepto de dos maneras diferentes: primero, como criterio para evaluar lo que está en juego en cualquier situación dada y para evaluar qué curso de acción es "mejor"; segundo, como una justificación para decisiones tomadas. Especialmente respecto de la última utilización del interés nacional hay razones para sentirse inquieto e insatisfecho.* [GEORGE, 1991, 224]

Nosotros optamos por este último uso del concepto.

5. El sistema internacional y un país en vías de desarrollo

Es necesario entender que los conceptos de autonomía e inserción no son conceptos vacíos, y tampoco valen mucho por sí solos. Pero no es una cuestión solo conceptual: es también una cuestión de observar el escenario internacional y las oportunidades que ofrece.

Si bien existe un debate historiográfico que apunta a determinar cuándo finaliza el modelo clásico de inserción, nos inclinamos a pensar que el fin de la Segunda Guerra Mundial resultó determinante porque surgió un nuevo escenario internacional con el desplazamiento definitivo de los europeos y el ascenso de la Unión Soviética y los Estados Unidos, situación que impuso nuevos rumbos en nuestra política exterior. [SIMONOFF, 2003c, 146]

Los proyectos de incorporación al nuevo escenario internacional estuvieron marcados por una puja entre los esquemas autonomistas y los esquemas de inserción hacia los Estados Unidos: son las que denominamos nuevas políticas exteriores (1946-1983). La falta de estabilidad institucional evidenció cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso, en algunos casos, dentro de un mismo gobierno. Esta falta de estabilidad se reflejó en una actitud incoherente hacia el exterior por parte de nuestro país, siendo éste uno de los principales motivos de su pérdida de influencia a escala mundial; que es considerada por ambas visiones, aunque no con el mismo sentido.

El escenario posterior a la Segunda Guerra Mundial generó dificultades para la Argentina. El liderazgo norteamericano fue avanzando en torno a la resolución de los problemas que subsistían en la relación con el país desde fines del siglo XIX por lo menos: la seguridad hemisférica y la aplicación de la no intervención.

La nueva realidad de la Guerra Fría fue una oportunidad inmejorable para los Estados Unidos de derribar estos obstáculos en las relaciones con América Latina en general, y con la Argentina en particular.

El primero de ellos resultó relativamente sencillo: el mundo bipolar será un argumento de peso a la hora de aprobar el TIAR en 1947, y ninguno de los miembros de la comunidad hemisférica, incluso nuestro país, quiso quedar afuera de esta nueva realidad, a pesar de las críticas que se realizaban a Washington.

El segundo aspecto, la no intervención, resultó más trabajoso, ya que la tendencia general del período es ir reduciéndola significativamente, pero no fue un proceso lineal sino, como vimos, mucho más sinuoso.

Es un dato evidente que la situación cubana potenció la mirada obsesiva de Washington hacia la región, lo que tuvo como consecuencia un aumento de la injerencia en los asuntos internos de los

La falta de estabilidad institucional evidenció cambios constantes, al ritmo de la sucesión de gobiernos civiles y militares, e incluso, en algunos casos, dentro de un mismo gobierno



países, a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la consiguiente justificación de los golpes de Estado contra gobiernos civiles reformistas surgidos tras la Segunda Guerra Mundial.

El comportamiento regional argentino cambió, ya que se observa un mayor acercamiento, sobre todo en las administraciones civiles, en búsqueda de asociaciones cooperativas que ayudaran a disminuir el peso de Washington, y de otros polos mundiales, como Europa Occidental y Oriental, y el mundo afroasiático.

El comportamiento regional argentino cambió, ya que se observa un mayor acercamiento, sobre todo en las administraciones civiles, en búsqueda de asociaciones

Tanto el peronismo como el radicalismo con sus variantes expresaban esta posición. Pero todo este rediseño del modelo de inserción internacional de la Argentina contaba con enemigos poderosos, tanto internos como externos; algunos relacionados con el viejo modelo agroexportador, otros nuevos, como las inversiones extranjeras que pujaban por cambiar ese relacionamiento, mucho más acorde con los intereses de Washington que con los propios.

5.1. La estrategia asimétrica con Estados Unidos

En la relación con los Estados Unidos pueda verse un esquema de vinculación asimétrico. Si bien este carácter asimétrico no fue novedoso, ya que tanto Perón como Frondizi lo habían intentado, sí lo fueron en los términos en que fue encarado, ya que existiría cierta flexibilización y pragmatismo en las posturas políticas, como el caso dominicano, lo que generó un fuerte debate dentro y fuera del gobierno.

Un ejemplo del pragmatismo se evidencia en la reforma propuesta en la Carta de la OEA por el problema de Venezuela, el viaje a Vietnam del Sur, y la actitud ambigua adoptada frente a la intervención en Santo Domingo, de apoyar la intervención multilateral pero no enviar tropas. Todos estos hechos no contentaron ni a los sectores que pretendían continuar con la política más tradicional de no intervención ni a los sectores más definidos con el alineamiento, como los militares. Como indica Rapoport, estas.

(...) vacilaciones y ambigüedades del gobierno argentino en este último caso –en el marco del viraje de la política exterior norteamericana con el presidente Johnson– sentaron el precedente

inmediato del cambio de actitud estadounidense hacia la situación argentina. [RAPOPORT, 2002, 192]

Las señales del gobierno eran vistas como ambiguas por Estados Unidos y sus gestos políticos eran poco comprendidos. Incluso, la tan mentada redefinición del concepto de no intervención deberíamos buscarla, más que en un supuesto origen doctrinal, en un uso pragmático de estos instrumentos, aunque con implicancias ideológicas futuras.⁴

Desde el punto de vista económico, la anulación de los contratos petroleros generó rispideces con Estados Unidos, aunque no afectaron globalmente las relaciones con ese país. Si bien con ellos el país se había acercado al autoabastecimiento,

no existía una explotación racional del recurso, lo que sí garantizaba la empresa estatal. Es evidente que para la administración radical el fortalecimiento de las pautas autonomistas se sustentaba en la cuestión económica y no en la política.

Pero esta presentaba una dificultad, ya que Estados Unidos no sólo buscaba evitar el comunismo en la región: también los regímenes reformistas populistas aparecían en su lista de enemigos.

El desarrollo de este tipo de modelo, al cual se ajusta la administración de Illia, era mal visto por Washington, que pretendía la institución de políticas de libre mercado para promover sus inversiones y exportaciones hacia los países de la periferia. Y como un efecto colateral, la Doctrina Johnson pasó a avalar a regímenes autoritarios que garantizaban más sus intereses que los democráticos, con lo que cerraba el escenario internacional. [CARELLA y MONETA, 1974, 104]

Si bien este carácter asimétrico no fue novedoso, ya que tanto Perón como Frondizi lo habían intentado, sí lo fueron en los términos en que fue encarado, ya que existiría cierta flexibilización y pragmatismo en las posturas políticas, como el caso dominicano, lo que generó un fuerte debate dentro y fuera del gobierno



5.2. Las estrategias compensatorias: Europa Occidental y el Bloque Socialista

La creación de múltiples puntos de apoyo fue una de las prioridades de esta política exterior. Se buscaron tanto interlocutores tradicionales como otros absolutamente nuevos.

⁴ Como sostiene Krasner, existe un uso ambiguo de esos principios: "los gobernantes adhieren a las normas o a las reglas convencionales porque les proporcionara recursos y apoyos (tanto materiales como ideológicos). En ocasiones han violado las normas, y por idénticas razones." [KRASNER, 2001, 41]

Dentro de los tradicionales, se encontraba Europa Occidental, un histórico contrapeso hacia Washington, pero la aparición de las políticas de subsidios en la CEE dificultó esta estrategia, aunque no le impidió al gobierno buscar formas de acercamiento económico.

Europa Occidental fue perdiendo el peso relativo en nuestras exportaciones; en algunos casos, como el Reino Unido y Alemania Federal, no deseaban competir con los Estados Unidos por estos mercados, ni en materia de intercambios ni como destino para sus inversiones, lo que les restaba el sentido compensador que en teoría recibirían. La excepción la podemos hacer con la Francia gaullista, ya que este proyecto político perseguía una política autonomizante, y por lo tanto más interesada en establecer vínculos con los países del área.

La URSS está a mitad de camino entre los tradicionales y los nuevos, ya que las constantes interrupciones a las que esta relación estuvo sujeta desde 1930 obligaban a empezar siempre de nuevo. Así ocurrió con Yrigoyen, Perón y Frondizi. Para la administración radical, la URSS aparecía como un mercado que podía reemplazar las restricciones que se enfrentaban en la Europa comunitaria, pero también aparecía como una fuente importante para diversificar nuestras fuentes energéticas. Las excelentes relaciones comerciales

fueron producto de una política pragmática hacia esa zona del mundo, motivo por el cual las disidencias no fueron un escollo para ellas.

La creación de múltiples puntos de apoyo fue una de las prioridades de esta política exterior. Se buscaron tanto interlocutores tradicionales como otros absolutamente nuevos.



5.3. Las estrategias horizontales: América Latina y el Tercer Mundo

Por lo expuesto, es evidente que este gobierno tuvo su prioridad en la región. En su política exterior observamos la preeminencia dada a los mecanismos multilaterales. En este sentido, vemos aquellas iniciativas tendientes a reforzar la vinculación económica, como parte de su estrategia de comercio exterior y crecimiento vinculada al aumento de los márgenes de maniobra, y de tratar de contemporizar entre los sectores duros y blandos más próximos a los Estados Unidos. Esto ya significaba un cambio para el país, que habitualmente se había enrolado con los primeros.

La política bilateral marca un primer núcleo regional, en el que claramente los países limítrofes son privilegiados, buscando la

complementación económica, una mayor integración, la realización de obras de infraestructura y la solución de los problemas limítrofes.

Sólo en un caso la multilateralización se dio con uno de los vecinos y fue con Brasil. El gobierno argentino buscó disminuir la influencia de Itamaraty tanto en el ámbito bilateral como

en el regional, ya que la existencia de un régimen militar reforzaba la imagen de estado pivote de los Estados Unidos.

Como los gobiernos civiles anteriores, el de Perón y el de Frondizi, Illia buscó un socio privilegiado. A diferencia de ellos, que habían optado por Brasil, la administración radical eligió a Chile, lo que permitió además mejorar el posicionamiento regional, sobre todo frente a Brasil. Esto originó un interesante equilibrio en la región, lo que muestra, una vez más, un pragmatismo muy acertado.

El acercamiento al Movimiento de No Alineados sí es novedoso. Por un lado, persiguió los mismos objetivos señalados de ampliación del espectro de interlocutores pero también tenía una motivación específica, el tema de Malvinas. En este plano también debemos resaltar el intento de reconocer a China Popular, pero en este caso claramente, la debilidad interna impidió concluir con esta acción.

5.4. Política de Desarrollo y seguridad económica

La divergencia con los organismos financieros internacionales se debió a la injerencia de éstos en los asuntos internos del Estado argentino, al promover recetas neoliberales, muy diferentes de las promovidas por los radicales del pueblo. El resultado fue que el gobierno impuso sus programas, sin llegar a romper con dichos organismos.

Por lo expuesto, los ejes de la política de desarrollo y seguridad económica estuvieron en la diversificación de mercados: la mejora del precio de nuestros productos, la lucha contra las políticas de proteccionismo agrícola y la apertura de nuevos mercados. La integración, pese al privilegio que recibió la región, aparece con una función más instrumental frente a esos otros problemas.

Sin lugar a dudas, la Argentina aprovechó sus mercados tradicionales y buscó la ampliación hacia otros, no reconociendo fron-

*Como los gobiernos civiles anteriores,
el de Perón y el de Frondizi,
Illia buscó un socio privilegiado. A diferencia
de ellos, que habían optado por
Brasil, la administración radical
eligió a Chile*



Los ejes de la política de desarrollo y seguridad económica estuvieron en la diversificación de mercados: la mejora del precio de nuestros productos, la lucha contra las políticas de proteccionismo agrícola y la apertura de nuevos mercados



teras ideológicas, a pesar de los posicionamientos prooccidentales del Canciller. Se avanzó en su diversificación, sobre todo por el aumento de la participación de los países socialistas, y en menor medida del

mundo afroasiático, vistos como potenciales destinos para nuestras exportaciones.

La firma del Acta de Alta Gracia debe ser incluida en esta política multilateral económica. Es en el marco del Acta, los países productores de materias primas discutieron y analizaron su situación en el Comercio internacional, y plantearon la discriminación que sufrían nuestros productos en el mercado mundial.

El Fondo Mundial de Alimentos, si bien parece una idea solidaria, obedeció a un costado pragmático: el de encontrar como ubicar nuestros excedentes agrícolas.

5.5. Política territorial

El gobierno reforzó la declaración de soberanía sobre nuestro mar territorial, y sobre la plataforma continental y epicontinental. Los problemas limítrofes con Chile y Uruguay no pudieron solucionarse durante la gestión por diversos motivos de orden interno.

La sanción de la 2065 fue un acto de perspicacia política al tener una correcta lectura de la realidad internacional y un sentido de la oportunidad que dan muestra de un pragmatismo muy significativo. El haber abierto el diálogo con el Reino Unido fue un acto trascendente, producto de ese idealismo con tanto arraigo en la realidad y que fue desaprovechado por el gobierno militar siguiente, tan afecto a la geopolítica y a la doctrina de la seguridad nacional, como lo señala Miranda [1994].

Esta situación fue desaprovechada durante la Revolución Argentina al no responder a tiempo los papeles de trabajo elaborados por la comisión conjunta, en la cual Gran Bretaña hizo el reconocimiento más importante de nuestra soberanía sobre Malvinas.

6. Conclusiones

El abrupto corte de esta experiencia constitucional impidió que los planteos desarrollados tuviesen sus frutos; muchos, simplemente, fueron abortados.

La variedad de conceptos en torno a la cuestión autonómica nos permite ubicarla ante múltiples opciones que hemos explorado a lo largo del trabajo. Por eso, nos parece importante resaltar algunos aspectos.

La situación interna y la externa eran fuertes limitantes de esta política autonómica. En la primera vemos la puja sectorial por la distribución del ingreso en que la Argentina se hallaba inmersa, como también las lógicas políticas que gobernaban la situación, enfrentando en algunos casos a quienes pensaban de modo similar. El marco externo era de creciente presión de Washington hacia la región, lo que limitaba la capacidad autonómica del Estado argentino.

Pero la eficiente utilización de los recursos disponibles, muchas veces por coincidencias ideológicas (entre la burocracia del servicio exterior y el Canciller) y otras por grandes sesgos pragmáticos, permitieron una alta dosis de autonomismo.

El balance no parece tan positivo en los aspectos estratégico-militar, que fueron resignados hasta cierto punto por convicciones ideológicas de Zavala Ortiz⁵. Pero la no aceptación del envío de tropas debe ser valorada, incluso a pesar del cambio trascendente que significó el apoyo a una intervención multilateral para cubrir la invasión norteamericana en Dominicana. En el plano económico, en cambio, se proyecta claramente una política autonomista.

La prioridad otorgada a la región, y a los países del sur en general, es otro rasgo de autonomismo frente a Washington, pero fue complementada con estrategias compensatorias hacia Europa Occidental, cada vez menos relevantes, y hacia el Bloque Socialista, que era absolutamente permeable a nuestras exportaciones y podía proveer tanto energía como recursos tecnológicos.

Sin embargo, a pesar de estos logros importantes, en el ámbito externo como en el interno, las soluciones adoptadas incomodaron a muchos grupos de poder. Y fueron éstos los que conspiraron contra el gobierno de Illia y trabajaron para el golpe, que se concretó finalmente el 28 de junio de 1966 para instalar una opción occidentalista, un nuevo retroceso en nuestra inserción internacional.

Lo que resulta evidente es que la teoría debe seguir ahondando en la obtención de una adecuada lectura del escenario internacional. Esta debería buscar los resquicios para la generación de autonomía como también para la consolidación de un frente interno que permita que mantenga vigencia más allá de la duración de un gobierno.



⁵ La idea de cruzada anticomunista era uno de los elementos importantes del pensamiento liberal institucional, que ya había participado de otras cruzadas como las de democracia contra el totalitarismo en los años treinta y cuarenta.

Bibliografía

- ACUÑA, Marcelo L.
[1984] De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo. 2 Vol. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- ALVAREZ GUERRERO, Osvaldo
[1983] El radicalismo y la ética social./Yrigoyen y el krausismo. General Roca, de la Patagonia.
- [1990] Las razones de la Libertad./Las plataformas de la U.C.R. Buenos Aires, Lugar.
- BAQUERO LAZCANO, Pedro
[1983] Arturo Illia: política internacional. Córdoba, J.P. Molina.
- BATALLA, Pablo y RIZZI, Fernando
[1990] Arturo Illia. Buenos Aires, Fundación Arturo Illia para la Democracia y la Paz.
- CARELLA, Alfredo y MONETA, Carlos
[1974] "Argentina y el pluralismo en el sistema interamericano"
[En: PETRAS, James F. y OTROS. Política de Poder en América Latina. Buenos Aires, Pleamar], 85-147.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDE, Carlos. [1999] Historia General de las relaciones exteriores de la República Argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- ESCUDE, Carlos
[1992] El realismo periférico. Buenos Aires, Planeta.
[1999a] Mercenarios del fin del milenio. Buenos Aires, Belgrano.
[1999b] Estado del mundo. Buenos Aires, Ariel.
- FAZIO BENGOA, Hugo
[1999] El sur en el nuevo sistema mundial. Bogotá, Universidad de Colombia.
- FERRER, Aldo
[1998]. La economía argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- FIGARI, Guillermo
[1985] "Pautas para la elaboración de una política exterior argentina de carácter autonomista" [En: Mundo Nuevo. Revista de estudios latinoamericanos. Año VII, N° 29-30, Caracas, Julio Diciembre 1985], 19-47.
- [1991] Argentina y América Latina: conflictos e integración. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- [1993] Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina. Buenos Aires, Biblos.
- GARCIA DEL SOLAR, Lucio
[1995] "La Resolución 2065 (XX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, piedra fundamental de la estrategia

- para la recuperación de las Islas Malvinas" [En: ORTIZ DE ROZAS, Carlos. Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas. Buenos Aires, Actualidad Producciones], 139-160.
- [1995] Miguel Ángel Zavala Ortiz. Buenos Aires, CARI.
- [1996] "La política exterior del gobierno de Arturo Illia, 1963-1966." [En: JALABE, Silvia R. La política exterior argentina y sus protagonistas, 1880-1995. Buenos Aires, GEL], 191-203.
- GEORGE, Alexander
- [1991] La decisión presidencial en Política Exterior. El uso eficaz de la información y el asesoramiento. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- GILBERT, Isidoro
- [1994] El oro de Moscú. Historia secreta de la diplomacia, economía y la inteligencia soviética en la Argentina. Buenos Aires, Planeta.
- GRINSPUN, Bernardo
- [1973] Comercio exterior y liberación nacional. Buenos Aires, del autor.
- HALPERIN DONGHI, Tulio
- [1983] La democracia de masas. Buenos Aires, Paidós.
- [1995a] Argentina en el callejón. Buenos Aires, Ariel.
- [1995b] La larga agonía de la argentina peronista. Buenos Aires, Ariel.
- ILLIA, Arturo
- [1963] «Mensaje» [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of.].
- [1964] «Mensaje» [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of.].
- [1965] «Mensaje» [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of.].
- [1966] «Mensaje» [H. Cámara de Diputados de la Nación. Diario de Sesiones. Buenos Aires, Imp. Of.].
- [s.a.] Pensamiento y Acción. Córdoba, Justo Páez Molina, s.a.
- ILLIA, Ricardo
- [2000] Arturo Illia: su vida, principios y doctrina. Buenos Aires, Corregidor.
- JAPAZ, Jorge
- [1985] "Illia: el retorno del Radicalismo" [En: AA.VV., 1985, 225-252].
- KOBER, Stanley
- [1990] "Idealpolitik" [En: Foreign Policy. N° 79, Washington, Verano de 1990], 3-24.
- KRASNER, Stephen D.

- [2001] Soberanía, hipocresía organizada. Barcelona, Paidós.
LANUS, Juan A.
- [1984] De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina. 1945-1980. Buenos Aires, Hyspamérica.
- MIRANDA, Roberto
- [1994] «Idealismo y paradoja. La política exterior argentina entre 1963 y 1973.» [En: Aportes de PIA. Rosario, Investigación y Docencia].
- [2001] "El cambio externo y las estrategias internacionales de la Argentina." [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 10, N° 21, Junio-Noviembre de 2001], 169-195.
- PARADISO, José
- [1993] Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- PIESKE, Fernando Rubén
- [1992] El viejo Illia. La Plata, Voces.
- PORTANTIERO, Juan Carlos
- [1977] "Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973" [En: Revista Mexicana de Sociología. N° 2], 531-565.
- POTASH, Robert
- [2001] El ejército y la política en la Argentina. 1962-1973. Buenos Aires, Sudamericana.
- PUIG, Juan Carlos
- [1975] «Las tendencias profundas de la política exterior argentina.» [En: Revista Argentina de Relaciones Internacionales. N° 1, Buenos Aires], 7-27.
- [1983] Malvinas y el régimen internacional. Buenos Aires, Depalma.
- [1983] América Latina: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- [1988] "Política Internacional Argentina." [En: PERINA, Rubén y RUSSELL, Roberto. Argentina en el mundo (1973-1987). Buenos Aires, GEL, 1988], 19-45
- RAPPOPORT, Mario
- [1997] El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires, Eudeba.
- [2002] Historia económica, política y social de la Argentina. Buenos Aires, Macchi.
- ROUQUIE, Alain
- [1978] Poder Militar y sociedad política en la Argentina. 2 Vol. Buenos Aires, Emecé.
- RUSSELL, Roberto
- [1990] Política Exterior y Toma de Decisiones en América Latina. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- [1991] "El *neoidealismo periférico*": Un esquema para orientar la política exterior de los países del Cono Sur en la pos-

- guerra fría." [En: América Latina/Internacional. N° 29, Buenos Aires, Julio-Septiembre de 1991, 440-445].
- [1992] Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- [1996] Sistemas de creencias y política exterior argentina. Buenos Aires, FLACSO, Serie de Documentos e Informes de Investigación.
- [2001] "La política internacional (1945-1983)" [En: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. Nueva Historia de la Nación Argentina. Tomo VIII, Buenos Aires, Planeta, 2001, 121-145].
- RUSSELL, Roberto y TOKATLIÁN, Juan Gabriel
- [2001] "De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono sur." [En: Post/Data, N° 7. Buenos Aires, Mayo de 2001, 71-92].
- [2002] El lugar de Brasil en la política exterior argentina. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- SANCHEZ, Pedro
- [1983] La presidencia de Illia. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- SIMONOFF, Alejandro
- [1989] «Illia: el imperio de la Ética. Un ensayo para el yrigoyenismo tardío.» Presentado en el Concurso «Arturo Illia. Ensayos» organizado por la Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, mimeo.
- [1996] La UCR y la política exterior: análisis de cien años de discurso radical. La Plata, IRI (Serie Tesis N° 2).
- [1997] «Discursos e ideas sobre política exterior en el radicalismo argentino» [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 7, N° 12, Diciembre-Mayo, 215-224].
- [1999] Apuntes sobre las políticas exteriores argentinas. Los giros copernicanos y sus tendencias profundas. La Plata, IRI (Serie Libros, N° 3).
- [2003a] "La autonomía y sus perturbaciones durante la Guerra Fría: el caso de la política exterior del gobierno de Arturo Illia" [En: Ciudadanos. Revista de Crítica Política y Propuesta. Buenos Aires, FAI-Corregidor, Año 3, N° 6, 2003, 123-134].
- [2003b] "La interpretación del pasado como eje de la disputa de la política exterior actual: de Puig a Escudé" [En: Relaciones Internacionales. La Plata, Año 12, N° 25, Junio-Noviembre 2003, 129-148].
- [2003c] "Convergencias periféricas: teoría escudeana y prácticas ditellianas." Presentado en las Terceras Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Mimeo, diciembre de 2003.

SOTILLO, Reina

[1993]. «Acción del gobierno del doctor Miguel Ángel Zavala Ortiz» [En: Pensamiento político. Buenos Aires, del autor, 1993], 51-56.

TULCHIN, Joseph A.

[1990] La Argentina y los EEUU: Historia de una desconfianza. Buenos Aires, Planeta.

VERONE, Mario Antonio

[1985] La caída de Illia. Buenos Aires, Coincidencias.

ZAVALA ORTIZ, Miguel Ángel

[1976a] «La política Exterior Argentina, 1963-1966 (I)» En: Revista Argentina de las Relaciones Internacionales. N° 4, Buenos Aires, 5-28.

[1976b] «La política Exterior Argentina, 1963-1966 (II)» En: Revista Argentina de las Relaciones Internacionales. N° 5, Buenos Aires, 5-16.