

EL CANCELLER ARGENTINO MIGUEL ÁNGEL ZAVALA ORTIZ Y LA REVISIÓN DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN EN LA ARGENTINA DE LA DÉCADA DE 1960

Por MARÍA CECILIA MÍGUEZ*

RESUMEN:

Este artículo desarrolla la reformulación del principio de no intervención realizada por el canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz, en el período de recrudescimiento de la Guerra Fría. Especialmente, estudia cómo dicha reformulación fue utilizada como justificación para algunas de las posiciones adoptadas por la Argentina durante la presidencia de Arturo Illia. Por ejemplo, en los casos de las sanciones a Cuba solicitadas por Venezuela en 1964 y la invasión estadounidense a Santo Domingo en 1965. Esa citada reformulación le permitió al radicalismo del pueblo, partido gobernante, llevar adelante una política dual que intentó conciliar las históricas banderas del yrigoyenismo, con la intención cada vez más evidente de su canciller de acercarse a los Estados Unidos. Esa dualidad permitió ciertos márgenes de autonomía en cuestiones claves pero también fue señalada por la oposición política fue utilizada como argumento para el derrocamiento del presidencia hacia 1966.

PALABRAS CLAVES: Principio de no intervención - Argentina - Zavala Ortiz - Cuba - Santo Domingo.

ABSTRACT:

This article develops the reformulation of the non-intervention principle realized by Miguel Ángel Zavala Ortiz, in the period of intensification of the Cold War. Specially, he studies how this reformulation was used as a justification for some of the positions adopted by Argentina during Arturo Illia's government. For example, in the cases of the sanctions to Cuba requested by Venezuela in 1964, and the American invasion to Santo Domingo in 1965. Also, the arguments allowed the ruling party to take forward a dual politics that tried to harmonize the historical flags of the yrigoyenismo, with the intention of Zavala Ortiz of approaching the United States.

KEYWORDS: Non-intervention principle - Argentina - Zavala Ortiz - Cuba - Santo Domingo.

* Investigadora Asistente. Instituto de Estudios Históricos Económicos Sociales e Internacionales, Nodo IHES, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires CONICET, Argentina. E-mail: mariaceciliamiguez@hotmail.com

Sumario:

I. INTRODUCCIÓN. II. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y LA GUERRA FRÍA. III. ZAVALA ORTIZ, EL RADICALISMO UNIONISTA Y SU POSICIÓN RESPECTO DE LA SEGURIDAD CONTINENTAL. IV. EL CASO DE CUBA EN 1964. V. SANTO DOMINGO Y EL ROL DEL CANCELLER. VI. EL INESPERADO POSICIONAMIENTO EN EL TEMA VIETNAM. VII. CONCLUSIÓN: LA CUESTIÓN DE LA NO INTERVENCIÓN Y LAS AMBIGÜEDADES DEL GOBIERNO.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones centrales que caracterizó la dinámica de la política exterior de la década de los sesenta fueron las repercusiones de la Revolución Cubana de 1959, y por lo tanto, el avance del comunismo en el continente latinoamericano. Los gobiernos de la década, pertenecientes a distintas corrientes políticas (radicales, conservadores y desarrollistas), y de distinto carácter (semidemocracias con proscripción del peronismo y dictaduras como la de Juan Carlos Onganía autodenominada Revolución Argentina), elaboraron distintas posiciones para justificar sus decisiones de política respecto de lo que Estados Unidos buscaba instalar como intervención de la Unión Soviética y de ideologías foráneas en la región. El canciller Miguel Ángel Zavala Ortiz, funcionario del gobierno de Arturo Illia (1963-1966), proveniente del radicalismo unionista, fue un artífice fundamental de la reformulación y relativización del principio de no intervención, a la luz del conflicto de la Guerra Fría.

En este artículo analizaremos dicha reformulación y en especial, estudiaremos cómo sirvió de justificación para algunas de las posiciones adoptadas por la Argentina en esos años. Los casos de las sanciones a Cuba solicitadas por Venezuela en 1964 y la invasión estadounidense a Santo Domingo en 1965 son ilustrativos. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que Zavala Ortiz ya había expresado posiciones en esa línea que merecen ser relevadas como antecedente, considerando el principio de no intervención como “anacrónico” cuando era diputado nacional por la Unión Cívica Radical en 1948, en oportunidad de la ratificación parlamentaria del Tratado de Río de Janeiro. Directamente, ya en 1964 durante la Conferencia de Washington, también había defendido la idea de que “la realidad de la guerra revolucionaria” obligaba a reconsiderarlo. Esa reformulación le permitió al radicalismo del pueblo, partido gobernante, llevar adelante una política dual que intentó conciliar las históricas banderas del yrigoyenismo,

enarboladas por el presidente, con la intención cada vez más evidente de su canciller de acercarse a los Estados Unidos. Esa dualidad fue señalada por la oposición política y, si bien permitió ciertos márgenes de autonomía en cuestiones claves -en particular en el ámbito económico-, también fue utilizada como argumento para el derrocamiento de Illia hacia 1966 por parte de los militares azules hegemonizados por el general Juan Carlos Onganía.

II. EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y LA GUERRA FRÍA

La noción de no intervención puede remontarse al contexto histórico de la finalización de la Guerra de los Treinta Años y la conformación de lo que se denominó como orden de Westfalia. Está incluida de algún modo en la propia definición del Estado moderno, porque es una consecuencia del principio de la igualdad soberana de los Estados. Sin embargo, los principales aportes al principio de no intervención tuvieron su origen en América.

Tal como afirma Guillermo Tempesta, la doctrina Monroe de 1813 fue de algún modo una primera formulación de dicho principio, como reacción a la Santa Alianza¹. Pero interesa destacar aquí la labor de los países del continente desde los inicios del siglo XX, que generalmente a contramano de las intenciones estadounidenses, fueron construyendo antecedentes de los que sería este principio. Ya aquí quedarán planteadas dos tendencias en tensión, que se irán profundizando a lo largo del siglo XX.

Respecto del aporte continental, se destacan las influencias de los argentinos Carlos Calvo y Luis María Drago. El primero de estos juristas fue quien logró instalar la doctrina que lleva su nombre y que establece que, quienes viviendo en el extranjero quieran realizar una demanda y reclamo jurídico, deben someterse a la jurisdicción de los tribunales locales y, asimismo, evitar las presiones diplomáticas y las intervenciones armadas de su propio Estado o gobierno. Esta doctrina tiene sentido especialmente en el contexto de la necesidad de afirmar la independencia de los nacientes Estados latinoamericanos, que se encontraban a merced de un derecho internacional a la medida de las potencias hegemónicas que

¹ GUILLERMO TEMPESTA, "Nuevas avenidas al principio de no intervención: la injerencia humanitaria y la intervención democrática", en *Revista Relaciones Internacionales*, núm. 16 [1999], La Plata, Instituto de Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de La Plata, pp. 137-156.

realizaban sus inversiones allí².

Ampliando los alcances de esta formulación, el canciller Luis María Drago elaboró una propia, en 1902, que sostiene que ningún Estado extranjero puede utilizar la fuerza contra una nación americana con la finalidad de cobrar una deuda financiera. El contexto de su surgimiento fue justamente el bloqueo naval sobre Venezuela realizado por el Reino Unido, Alemania e Italia, cuando el país americano se negó a pagar su deuda. El pensamiento de Drago se institucionalizó a partir de su ferviente participación en la Segunda Conferencia Internacional de Paz de La Haya, donde se incorporó en el artículo 1 de la denominada Convención Porter la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de las deudas.

Sin embargo, fue la década de 1930 el escenario de la adopción de las primeras convenciones legales referidas al principio de no intervención. El contexto también es importante: la política de la buena vecindad por parte de los Estados Unidos posibilitó la férrea oposición a la doctrina Calvo, por ejemplo. Esas convenciones fueron: la Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados realizada en Montevideo en 1933, el Protocolo Adicional a la Conferencia de Consolidación de la Paz, en Buenos Aires, en 1936 y Conferencia Panamericana de Lima de 1938.

En diciembre de 1933, durante la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo, Washington votó la *Resolución sobre la responsabilidad del Estado* que determinó la igualdad entre extranjeros y nacionales como principio de derecho internacional (Doctrina Calvo) y lo reafirmó unos días después, en la Convención sobre los derechos y deberes de los Estados, el día 26 de diciembre de 1933, aprobando el principio de igualdad³.

En 1936, a instancias del canciller argentino Saavedra Lamas, el Protocolo Adicional Relativo a la No Intervención estableció en su artículo primero que:

Las Altas Partes Contratantes declaran inadmisibles la intervención de cualquiera de ellas, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquiera otra de las partes.

La violación de las estipulaciones de este artículo dará lugar a una consulta mutua, a fin de cambiar ideas y buscar procedimientos de avenimiento

² FRANCESCO TAMBURINI, "Historia y destino de la 'Doctrina Calvo': ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?", en *Revista de Estudios Histórico Jurídicos*, núm. 24 [2002], Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, pp. 81-104.

³ La Convención sobre los derechos y deberes de los Estados puede consultarse en (<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-40.html>)

pacifista⁴.

Durante la VIII Conferencia Panamericana realizada en la ciudad de Lima en 1938, el 24 de diciembre se redactó la Declaración de los Principios de Solidaridad de América. Los Estados americanos declararon en su artículo 2 que “fieles a los principios antes enunciados y a su soberanía absoluta, reafirman su decisión de mantenerlos y defenderlos contra toda intervención o actividad extraña que pueda amenazarlos”⁵.

Pero el fin de la Segunda Guerra Mundial y luego la Guerra Fría modificaron el escenario de la seguridad internacional. Podemos observar que a partir de allí se darán más abiertamente dos procesos: por un lado, la construcción de un orden continental bajo la égida de los Estados Unidos que va justificando la intervención en toda la región bajo el paraguas que la “lucha contra el comunismo internacional” permitía. Por otro, una racionalización cada vez más específica sobre el principio de no intervención, en defensa de las naciones oprimidas del sistema internacional, en un contexto de plena disputa de las potencias por la hegemonía mundial, incluso como medio de resguardo de los Estados Unidos. De algún modo, se profundizaban dos corrientes de interpretación del mismo principio, de acuerdo a las necesidades políticas de quienes lo enarbolaran. Unos para proteger sus intereses de las demás potencias, otros para protegerse además de los nuevos métodos de intervención de la potencia continental.

En la Conferencia de las Naciones Unidas de 1945 en San Francisco, las delegaciones latinoamericanas impulsaron la adopción del artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, que prohíbe la intervención de éstas en los asuntos que son de jurisdicción interna de los Estados. Por lo tanto, quedó expresado que la Organización no podría intervenir en asuntos que fueran esencialmente de jurisdicción interna de los Estados.

Sin embargo, las dos tendencias estaban presentes: la necesidad de construir un orden que incluyera medidas coercitivas colectivas que figuran en el Capítulo VII de la Carta y que están por encima de cualquier otra disposición, así

⁴ El protocolo puede consultarse en (<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-15.html>). Para ver la posición completa de Saavedra Lamas ver ALBERTO CONIL PAZ y GUSTAVO FERRARI, *Política Exterior Argentina (1930-1962)*, Buenos Aires, Círculo Militar, 1971, pp. 49-50). Para una interpretación sobre el “antipanamericismo” del canciller argentino y un análisis pormenorizado de las Conferencias Panamericanas y los debates entre la Argentina y Estados Unidos ver LEANDRO MORGENFELD, *Vecinos en conflicto*, Buenos Aires, Peña Lillo Ediciones Continente, 2011.

⁵ La Declaración puede consultarse en (<http://www.dipublico.org/15744/declaracion-de-los-principios-de-la-solidaridad-de-america-octava-conferencia-internacional-americana-lima-1938/>).

como la cláusula maestra de la no intervención que recogía las Doctrinas Calvo y Drago. En síntesis, las medidas coercitivas de seguridad adoptadas tienen preeminencia respecto de las cuestiones que atañen a la soberanía nacional.

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII⁶.

Como decíamos, la conformación de un sistema de defensa hemisférico fue central respecto de la primera de las citadas tendencias. En la Conferencia para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad llevada adelante en el Estado de Río de Janeiro, en 1947, el tema principal fue la aprobación del un Tratado Interamericano de Defensa Recíproca (TIAR).

Ya en esa oportunidad, la tensión entre no intervención y defensa colectiva se expresó de algún modo en los debates entre las delegaciones. La conferencia duró aproximadamente tres semanas y algunos de los principales debates fueron respecto de la inclusión o no de las “agresiones no armadas”, del alcance de los conflictos -es decir, si habría tratamiento diferencial para los extra e intra americanos- y de las mayorías necesarias para implementar las sanciones colectivas⁷. El Tratado estableció en su artículo 3 que:

Un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas⁸.

A pesar de los debates con algunas de las delegaciones, entre las que se destacó la Argentina, se resolvió que las decisiones se tomarían por mayoría de dos tercios de los Estados signatarios, con lo cual se perdió el criterio de unanimidad por el que siempre había bregado ese país, desde las primeras conferencias

⁶ La Carta de las Naciones Unidas puede consultarse en (<http://www.un.org/es/documents/charter/>).

⁷ MORGENFELD, *Vecinos...*, cit., p. 373-375.

⁸ El tratado completo puede consultarse en (<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>).

panamericanas⁹.

Puede considerarse que la Carta de la OEA de 1948 es una especie de victoria de la Doctrina Calvo, ya que junto con el Pacto de Bogotá de ese mismo año incluyeron respectivamente que la jurisdicción de los Estados en su territorio nacional se ejerce sobre habitantes nacionales y extranjeros por igual, y que las partes que se obligan a no intentar reclamación diplomática, cuando hubiera sido posible acudir a los tribunales nacionales competentes del Estado respectivo¹⁰.

Pero lo cierto es que, al mismo tiempo, y a partir de la ruptura de lo que se conoció como Gran Alianza, los Estados Unidos fueron logrando a través de las resoluciones de la IX Conferencia Interamericana de 1948 y la IV Reunión de Ministros Americanos de Relaciones Exteriores de 1951, que los Estados del continente condenaran en forma unánime al comunismo internacional, “por su naturaleza antidemocrática y por su tendencia intervencionista”. Y en paralelo, torciendo el principio de no intervención a favor de los intereses de los Estados Unidos en la región.

La primera y concreta utilización de esas resoluciones fue el conflicto en Guatemala en 1954 y la intervención de los Estados Unidos allí. En la Conferencia Panamericana de Caracas, en marzo de 1954, se produjo una novedad: Foster Dulles intentó instalar que la presencia del comunismo en los gobiernos del hemisferio occidental podía ser considerada como una “agresión continental” y, por lo tanto, una amenaza para la paz del continente americano. Así, la OEA justificó a través de una nueva legalidad la intervención en Guatemala.

En la “Declaración de solidaridad para la preservación de la integridad política de los Estados americanos contra la intervención de comunismo internacional”, la potencia del norte logró que se aprobara que:

El dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista, que tenga por resultado la extensión hasta el Continente americano del sistema política de una potencia extracontinental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia política de los Estados Americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes¹¹.

⁹ MORGENFELD, *Vecinos...*, cit. pp. 373-375.

¹⁰ La Carta de la OEA puede consultarse en (http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm) y el Pacto de Bogotá (1948) en (<http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-42.html>).

¹¹ Citado en CARLOS MACHADO (Comp.), *Estados Unidos y América Latina. Desde 1811 hasta nuestros días. Documentos*, Buenos Aires, Patria Grande, 1968, pp. 97-98.

Por su parte, la delegación de Guatemala suscribió el Acta haciendo una reserva justamente a esta declaración, por considerarla como una intervención en los asuntos internos de los Estados americanos, para así impedir su desarrollo, con el pretexto de combatir el comunismo¹².

Kennedy fue aún más allá en oportunidad de los sucesos de Bahía de Cochinos. Cuando posteriormente a la invasión el presidente finalmente asumió la responsabilidad, afirmó:

Si alguna vez la doctrina interamericana de no intervención oculta o excusa una política de pasividad, si las naciones de este hemisferio fracasan en cumplir con su cometido contra la penetración comunista, entonces quiero que quede completamente claro que este gobierno no dudará en hacer frente a sus obligaciones primarias, que son, para la seguridad de la nación, muy claras: que si alguna vez llega ese momento, no está en nuestra intención recibir lecciones sobre no intervención¹³.

El golpe contra João Goulart de 1964 y la invasión a Santo Domingo en 1965 fueron otros ejemplos en el mismo sentido. En este último caso, la OEA fue utilizada directamente como instrumento de la intervención, a través de la creación de una Fuerza Interamericana de Paz. El corolario fue la denominada “Resolución Selden” (por el nombre del senador por Alabama que la propuso) o Resolución 560, aprobada en la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en el mes de septiembre de 1965, donde se admitió el derecho a utilizar la fuerza en forma unilateral contra las “amenazas comunistas” en el continente. Textualmente sostuvo que, ante cualquier caso de intervención directa o indirecta del comunismo internacional en una de las naciones americanas contratantes del TIAR, cualquiera de ellas, “en ejercicio de su propia defensa individual o colectiva”, puede “llegar al recurso del uso de la fuerza de las armas” y “dar los pasos necesarios para detener o combatir la intervención, dominio, control o colonización de cualquier tipo por las fuerzas subversivas componentes del comunismo internacional y de sus agentes en el Hemisferio Occidental”¹⁴.

Con el devenir de los años y el conflicto bipolar de la posguerra, los países latinoamericanos, los países socialistas y las naciones descolonizadas de Asia y África comenzaron a plantear la necesidad de profundizar la interpretación del principio de no intervención, que hasta ese momento se encontraba asociada casi

¹² Ídem p. 98.

¹³ Ídem, p. 101.

¹⁴ Resolución de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos, 20 de septiembre de 1965. Citado por MACHADO, *Estados Unidos...*, cit., p. 111.

exclusivamente a la de prohibición del uso de la fuerza. Otras problemáticas aquejaban el devenir internacional de estos Estados: la presión económica y la presión política a través de distintos grupos y corporaciones por parte de Europa y de los Estados Unidos.

Lo cierto es que el principio, para los países oprimidos de Sudamérica, estaba sirviendo a los fines de los Estados Unidos. Así, hubo en diciembre de 1965 una significativa declaración en el marco de la Asamblea de las Naciones Unidas, la “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los estados y protección de su independencia y soberanía” (Resolución 2131 del 21/12/1965). Fue inicialmente una propuesta de la Unión Soviética, que se vinculaba con el proceso de descolonización de Asia y África, y que luego de una negociación con Estados Unidos y el Reino Unido, fue presentada por Egipto en nombre de 26 Estados miembros. Allí se estableció que:

1. Ningún Estado tienen derecho a intervenir directa o indirectamente, sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualesquiera de las formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad de Estado (...) están condenadas.
2. Ningún Estado puede aplicar o fomentar el uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos (...) Todos los Estados deberán abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado.
3. El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inalienables y del principio de no intervención¹⁵.

Estaban planteadas entonces dos trayectorias del principio de no intervención: una que, desde la Doctrina Monroe en adelante, los Estados Unidos enarbó como método para consolidar su hegemonía continental frente a las aspiraciones de otras potencias del sistema internacional; otra, asociada al antiimperialismo de los países latinoamericanos, amenazados cada vez más fuertemente en la década del sesenta, por el avance de la potencia continental. El radicalismo yrigoyenista había sido tributario de la génesis de esta última

¹⁵ La Resolución puede consultarse en (<http://old.dipublico.org/instrumentos/147.pdf>).

corriente, las distintas ramas de su partido que se fracturarían abiertamente hacia fines de los años cincuenta, ubicaron sus argumentos en una y otra de las tendencias.

III. ZAVALA ORTIZ, EL RADICALISMO UNIONISTA Y SU POSICIÓN RESPECTO DE LA SEGURIDAD CONTINENTAL

La corriente unionista del radicalismo surgió en la década de 1940 y es heredera del alvearismo. Su nombre deviene de la intención de unificar las fuerzas del partido en dos oportunidades claves: contra los conservadores en las elecciones que no llegaron a realizarse en 1943 y fundamentalmente contra Perón en 1944 a través de la conformación de la Unión Democrática.

En cuanto a lo personal, la posición de Zavala Ortiz, en principio cercana a los Estados Unidos, tiene un importante antecedente: junto con otras personalidades fue fundador de Acción Argentina, corriente opositora a la neutralidad declarada por el presidente anti personalista Ricardo Ortiz en 1939.

Fervientemente antiperonista -será defensor del conato golpista de 1951, y participe activo de los intentos destituyentes y bombardeo a la Plaza de Mayo de junio de 1955- en 1948 asumió como Diputado Nacional por la Unión Cívica Radical, formando parte del Bloque de los 44, nombre con el que se denominó al conjunto de diputados opositores del radicalismo durante las primeras presidencias de Perón.

En oportunidad de la ratificación del TIAR en la Cámara de Diputados el 28 de junio de 1950, las diferencias en el bloque radical eran claras, aunque no se hicieron evidentes a la hora de votar. La oposición al tratado la encabezaron Arturo Frondizi y Luis Dellepiane. Allí alertaron sobre las implicancias que dicho pacto tenía implícitas para la soberanía nacional y se denunció especialmente su posible carácter de instrumento de los intereses estadounidenses en la región.

La actitud de los diputados unionistas, entre los que se contaba Miguel Ángel Zavala Ortiz, fue significativa. Se retiraron del bloque en el momento de la votación para no evidenciar la fractura, ya que estaban claramente a favor de la ratificación¹⁶. Los votos opositores fueron solamente los ocho del grupo parlamentario radical del sector vinculado al Movimiento de Intransigencia y Renovación.

¹⁶ FÉLIX LUNA, *Perón y su tiempo*, Buenos Aires, Sudamericana p. 58.

Tal como lo relata el propio Frondizi, Zavala Ortiz dejó en claro su posición contraria a la del bloque. Quien sería años más tarde el canciller de Illia consideraba que el tratado se basaba en reclamos y banderas históricos del radicalismo, como la defensa de la democracia, la paz, la solidaridad contra el agresor y el arbitraje obligatorio¹⁷.

Los argumentos de Zavala Ortiz fueron publicados en el periódico *Boina Blanca* de Río Cuarto, dirigido por él, el 3 de julio. La postura de los unionistas se expresaría unos días más tarde, en un documento de la UCR Comité de la Capital Federal, hegemonizada por esa corriente. El diputado nacional Silvano Santander fue uno de los más contundentes en expresar su disconformidad con la decisión adoptada por el Bloque, tal como lo transcribió la prensa en esos días. El argumento central era que dicha actitud implicaba una contradicción con la aprobación de la Carta de San Francisco y el Acta de Chapultepec, ambas apoyadas por la UCR¹⁸.

Carlos Escudé sostiene que las posiciones de las fuerzas políticas internas se alinearon con la dinámica oficialismo-oposición, más que con sus reales consideraciones sobre el escenario internacional. Los oficialistas peronistas, algunos de ellos antinorteamericanos, buscaron el modo de justificar la aprobación sin abandonar las banderas de la Tercera Posición. La oposición radical, más afín al acercamiento a los Estados Unidos, condenaba el tratado haciendo uso de un discurso que pretendía ser más nacionalista que el del peronismo. Y finalmente, aprobado el tratado, “los radicales comenzaron a lamentarse, casi a viva voz, de lo mal que habían quedado frente a los Estados Unidos por haberse opuesto a la ratificación, amén de que este oportunismo tampoco los beneficiaba frente a sus fuentes de apoyo interno”¹⁹.

Con el triunfo de Illia en las elecciones condicionadas de 1963 -proscripto el peronismo-, el presidente conformó un gabinete. Incluso el nombre de Zavala Ortiz se escuchaba para Ministro de Economía, pero el puesto lo ocuparía Eugenio Blanco, hombre del unionismo también.

Otro elemento que refleja cercanía fue la firma de un convenio de cooperación militar con Estados Unidos. Fue en el mes de mayo de 1964, y se trató de un paso fundamental en la convalidación de la política estadounidense en la región. Zavala Ortiz firmó con el embajador Mc. Clintock dicho acuerdo, que se basaba en la aceptación del nuevo concepto de la seguridad continental, reemplazando la doctrina de la amenaza externa por la interna, es decir, la

¹⁷ ARTURO FRONDISI, *El Tratado de Río de Janeiro*, Buenos Aires, Denbigh, 1950, p. 40.

¹⁸ Ver *La Prensa* y *La Nación*, 14 de julio de 1950.

¹⁹ CARLOS ESCUDÉ, “Crónicas de la tercera posición. La ratificación del TIAR en junio de 1950”, en *Revista Todo es Historia*, Buenos Aires, núm. 257, 1988, p. 14.

ideológica. Específicamente se trataba de un memorándum de entendimiento respecto de un Programa de Asistencia Militar (*Military Assistance Program*, MAP), que refrendaba la cooperación en el marco de la amenaza castrista-comunista al interior de cada uno de los países latinoamericanos. Implicaba realmente un hito importante en la estrategia de seguridad estadounidense en la región, ya que se reemplazaba la hipótesis de una agresión extracontinental por una doctrina en la que el peligro de subversión castro-comunista se ubicaba dentro de cada uno de los países de América Latina, por lo que el accionar del continente debía ser conjunto y en forma aliada con los Estados Unidos²⁰.

Cabe destacar que este acuerdo constituyó una reversión de la política implementada durante el gobierno de Arturo Frondizi. En una entrevista recientemente publicada en forma completa por Mario Rapoport, el canciller Carlos Florit afirma que:

Era materia de política exterior la no suscripción al Tratado Recíproco de Asistencia Militar con los Estados Unidos. La potencia del Norte había celebrado tratados bilaterales de asistencia militar y política con todos los países latinoamericanos, excepto la Argentina, desde antes de la segunda guerra, perfeccionados durante la misma y en la posguerra. Por cierto, yo me oponía a la suscripción del Tratado Militar de Asistencia Militar. Mantuve una serie de reuniones con jefes militares en Estados Unidos y en Argentina. Pensaba que seguramente los Estados Unidos se iban a imponer en sectores sin prioridad nacional, de acuerdo a nuestra condición geopolítica de país sud hemisférico, atlántico, antártico, etc. De modo que no lo firmamos, lo hizo posteriormente el radicalismo, Zavala Ortiz. Fue uno de los tantos tratados que no resguardaba nuestra integridad nacional. Me acuerdo que quien estaba más interesado en la suscripción de ese tratado era nuestro representante en la Junta Interamericana de Prensa, el general Toranzo Montero. Nosotros, no. En ese sentido parcialmente nos generó tensiones con algunos sectores de las Fuerzas Armadas que estaban, sin duda, muy convencidos de ello²¹.

En cuanto al intercambio de armamento -algo que las Fuerzas Armadas consideraban muy importante-, la firma del MAP no era más que el inicio de una serie de negociaciones para la compra del material bélico. En consecuencia los militares *azules* buscaban un cada vez mayor acercamiento a los Estados Unidos y todas las acciones del gobierno que provocaran tensiones en la relación bilateral

²⁰ ANTONIO CASTELLO, *La democracia inestable (1962-1966)*, Buenos Aires, Ediciones la Bastilla, 1986, pp. 106-107.

²¹ MARIO RAPOPORT, *Historia Oral de la Política Exterior Argentina (1930-1966)*, Buenos Aires, Editorial Octubre, 2015, p. 493.

fueron señaladas, como el caso de la anulación de los contratos petroleros²² y más adelante, en 1965, el caso de la intervención a Santo Domingo.

Fue justamente mientras se iniciaban las negociaciones en el marco del MAP que el ejército descubrió el funcionamiento de una supuesta célula guerrillera en la provincia de Salta, más específicamente en Orán. Esto sucedió exactamente al mismo tiempo que el debate en la OEA por las sanciones al régimen cubano. Fue Julio Alsogaray, Jefe de Gendarmería Nacional y el hermano de Álvaro -que se desempeñó en varias oportunidades como ministro de economía, aplicando reiterados ajustes acordados con el Fondo Monetario Internacional y que se erigió como interlocutor en la embajada norteamericana impulsando el golpe de Estado de 1966²³- el encargado del operativo que desbarató la organización. Más allá de los debates sobre el caso en particular, luego del caso de Orán, Alsogaray, al igual que muchos de los generales de las Fuerzas Armadas, comenzaron a presionar al gobierno no sólo para ratificar los decretos represivos de la época de Guido, sino para crear un comando militar conjunto para reprimir los “brotos insurreccionales”²⁴.

En la misma citada entrevista, Florit afirma que Conil Paz asesoró a Zavala Ortiz en la firma del MAP. El famoso libro de Conil Paz y Ferrari, que analiza la política exterior argentina entre 1930 y 1962, justamente critica la política exterior de Frondizi por no comprender que el mundo estaba dividido en bloques y por “subrayar a cada paso nociones incompatibles con la idea de unidad mundial, como la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y la no intervención absoluta, exacerbadas en forma de mito”²⁵.

En el contexto de una interpelación parlamentaria de la que fue objeto el canciller de Illia, como consecuencia de lo que había comenzado a hacerse público como “accionar guerrillero”, Zavala Ortiz dijo:

(...) es notorio que de la existencia de dos sistemas de vida distintos ha surgido en el mundo una competencia de poder, con posibilidades de agresión

²² Para un análisis de la anulación de los contratos petroleros y sus repercusiones ver, LEANDRO MORGENFELD y MARÍA CECILIA MÍGUEZ, “La cuestión petrolera durante el gobierno de Illia. Repercusiones en los Estados Unidos y en las clases dirigentes locales”, en *Realidad Económica* núm. 271 [2012], Buenos Aires, 2012, pp. 51-75.

²³ Para ver los documentos que lo involucran en ese rol, ver CÉSAR TCACH y CELSO RODRÍGUEZ, *Arturo Illia: un sueño breve: el rol del peronismo y de los Estados Unidos en el golpe militar de 1966*, Buenos Aires, Edhasa, 2006, pp. 231-233.

²⁴ MARÍA CECILIA MÍGUEZ, “¿Anticomunistas, antiestatistas, antiperonistas? La “nacionalización” de la Doctrina de Seguridad Nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de estado de 1966”, en *Revista SAAP*, mayo [2013], p. 75.

²⁵ CONIL PAZ y FERRARI, *Política Exterior...*, cit., p. 238.

bélica (...). Pero la existencia de un poder tan extraordinario como el que surge de la energía atómica ha determinado paradójicamente, una autolimitación de la posibilidad de la guerra en su sentido más propio. Eso ha dado motivo a que la competencia se derivase a otro método, a otro sistema, que es el conocido como el de guerra revolucionaria: guerra no declarada, silenciosa, pero guerra inexorable, global y permanente²⁶.

Esta nueva noción de “guerra revolucionaria” constituiría el argumento esencial de una nueva Ley de Defensa Nacional, presentada por el Poder Ejecutivo pero no elevada por las comisiones parlamentarias correspondientes, que sería aprobada finalmente durante el gobierno de Onganía. Asimismo, el concepto esbozado por el canciller se vinculaba con toda una argumentación respecto de qué debía entenderse por “agresión armada”, que analizaremos en el siguiente apartado.

IV. EL CASO DE CUBA EN 1964

En la Novena Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA, en julio de 1964, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, Dean Rusk, pidió oficialmente sanciones al régimen de Fidel Castro, utilizando como argumento la supuesta injerencia interna de Cuba en Venezuela. En 1963 el gobierno de este país detectó en la costa armas de origen soviético y checoslovaco. Ello se tradujo en la especulación de que se trataba de un envío con destino a las Fuerzas Armadas de Liberación Nacional y que, por lo tanto, Cuba estaba promoviendo la desestabilización institucional con el objeto de “subvertir sus instituciones por medio del terrorismo”, según la letra que tendría el documento oficial finalmente aprobado en 1964²⁷.

El hecho fue tomado como una violación al principio de no intervención y fue Venezuela quien solicitó las sanciones. Éstas incluían la ruptura de relaciones diplomáticas y la interrupción del comercio y del transporte marítimo. Además se advertía al régimen de Fidel Castro que, de persistir en este tipo de agresiones a los países del continente, éstos se reservaban su derecho a la legítima defensa individual o colectiva.

El documento fue aprobado por 15 votos a favor y 4 en contra (Bolivia, Chile, México y Uruguay). La Argentina contó entre los primeros, asumiendo el

²⁶ *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 25.08.1965, p. 2884.

²⁷ “Aislamiento diplomático y económico”, en *Clarín*, 26.07.1964, p. 3.

carácter desestabilizante de la “intervención” cubana en Venezuela, pero absteniéndose en algunos artículos puntuales. Hay que recordar que esta problemática había sido central durante el gobierno de Arturo Frondizi a lo largo del año 1961 y que había recibido la fuerte oposición de los militares y sectores promotores de los vínculos económicos con los Estados Unidos²⁸.

En cuanto a la percepción de los Estados Unidos respecto de la posición argentina, varios informes del Departamento de Estado indicaban que, si bien existían algunas dudas, el país probablemente terminaría aceptando la resolución. En un informe del 11 de junio de 1964 que relata una conversación telefónica entre Thomas Mann y el presidente Johnson, el primero afirmaba que los problemas para aprobar la resolución eran fundamentalmente con México y Chile, pero que suponía que Brasil y Argentina acompañarían la posición de Venezuela y Estados Unidos²⁹.

Sin embargo, con el paso de los días fueron apareciendo más vacilaciones. Hay que tener en cuenta que la Argentina había apoyado en el mes de marzo de 1964 el reclamo de Panamá por la soberanía plena en la zona del canal, afirmando el principio de integridad territorial ante la denuncia por agresión presentada por ese país a los Estados Unidos. Por otro lado, el gobierno estaba llevando adelante la anulación de los contratos petroleros firmados durante la presidencia de Frondizi, incluso contra las presiones de la potencia del norte³⁰.

El día anterior a que Zavala Ortiz viajara a Washington, el *New York Times* publicaba una nota sobre la oposición del presidente Illia a las sanciones a Cuba. En dicha nota, también se subrayaba que el canciller había afirmado que la Argentina no se opondría a la acción frente a Cuba y que fuentes diplomáticas suponían que el país se abstendría a la hora de pronunciarse en referencia a las sanciones económicas. Agregaba además que “hay una cierta oposición militar a la postura esbozada por el Presidente Illia”³¹.

Incluso otras publicaciones del mismo periódico del día 22 de julio, a poco de la votación, indicaban también la falta de certeza sobre la posición argentina. La potencia esperaba que dicho país trabajara más fielmente a su lado, como lo hizo Brasil.

²⁸ Para la relación entre Frondizi y los Estados Unidos ver LEANDRO MORGENFELD, “Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)”, en *Revista CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año XXI, Volumen, XX, Número 39-40 [2012] pp. 133-163.

²⁹ “Telephone conversation between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann), 11 de junio de 1964”, en *Foreign Relations of The United States, 1964-1968, Volume XXXI, South and Central America*, México, Document 16, p. 41.

³⁰ Para este tema ver MORGENFELD y MÍGUEZ, *Los contratos petroleros...*, cit.

³¹ “Illia indicates opposition”, en *The New York Times*, 18.07.1964.

El 20 de julio el canciller asistió a una conferencia de una hora con Dean Rusk. Para Estados Unidos era importante garantizar el apoyo del país, porque el hecho de que la Argentina, de tradición nacionalista y no intervencionista en este tipo de conflictos, se sumara a las sanciones, podría constituir un ejemplo para otros países del continente.

Ya durante las reuniones de la Novena Conferencia, el día 23 de julio, Robert Sayre, delegado del Consejo de Seguridad Nacional, le transmitía a George Bundy la ambigüedad de la posición del canciller Zavala Ortiz:

En la reunión de la OEA de esta mañana Argentina arremetió fuerte contra Cuba, pero al mismo tiempo dijo que la decisión a tomar debía ser materia de convicción de cada república americana. El Ministro de Relaciones Exteriores dijo que Argentina había resuelto que apoyaría -ya ha roto relaciones, etc- pero no quiere votar una resolución que traiga problemas a otros países.

Es difícil decir qué va a hacer Argentina; la posición de esta mañana no ayudó. Los miembros militares de esa delegación son los más descontentos con la posición de su Gobierno. El Director de Asuntos Argentinos (Henry Hoyt) opina que el Gobierno argentino tendrá que ordenarse o de lo contrario afronta la perspectiva de ser derrocado por los militares como sucedió en 1962, cuando esto falló en estar de acuerdo en Punta del Este.

Finalmente, el canciller Zavala Ortiz se opuso fuertemente a la “exportación del castrismo” en la región, justificando así la posición que finalmente adoptaría la Argentina. Según Alejandro Simonoff, en este conflicto se vio claramente la posición prooccidentalista del canciller³². En efecto, fue la propia delegación argentina la que introdujo el agregado a la resolución que tenía por objeto advertir a Fidel Castro que toda acción subversiva sería considerada como un ataque armado, dejando abierto el ejercicio del derecho de la legítima defensa individual o colectiva.

Por otra parte, si bien el país votó junto con la mayoría, tampoco adoptó las posiciones más duras, que proponían incluso una acción armada contra la isla, propuesta por Venezuela y Estados Unidos. Por esa razón, Archibaldo Lanús

³² ALEJANDRO SIMONOFF, *Los dilemas de la autonomía: La política exterior de Arturo Illia (1963-1966)*, Buenos Aires, Nuevo Hacer, 2007, p. 103

sostiene que la Argentina jugó un papel de “mediación” entre estos últimos y el caso de México, que sostenía el principio de no intervención³³.

La delegación argentina se abstuvo en los artículos 3 y 4. El primero de ellos era el artículo clave, donde se explicitaban las sanciones económicas y diplomáticas, mientras que el segundo implicaba facultar al Consejo de la OEA para dejar sin efecto dichas sanciones cuando el gobierno cubano hubiese dejado de constituir una amenaza a la paz.

Zavala Ortiz justificó su voto en una conferencia de prensa, indicando que la Argentina consideraba claramente una agresión del “comunismo imperialista” a la acción de Cuba en Venezuela y que, por tanto, coincidía en condenarla, pero que el gobierno iba a continuar respetando la autodeterminación del pueblo cubano, descartando por tanto toda posibilidad de intervención³⁴.

La decisión argentina implicó una nueva interpretación del principio de no intervención. Hubo a partir de esta resolución una modificación de los criterios tradicionales de la agresión, que “se introducía para hacer frente a una amenaza de carácter no convencional”³⁵. La posición argentina en este tema mostraba una diferencia entre el gobierno de Illia y los de Frondizi y Perón. Los argumentos de esa reinterpretación fueron enumerados por el canciller durante su intervención en la IX Reunión de Consulta, el día 23 de julio. Allí dijo que era necesario revisar a cuál de los países en conflicto correspondía apelar al derecho de no intervención:

Está claro pues, que no hemos intervenido ni intervendremos en los problemas internos de Cuba. Creemos que es al pueblo cubano al único a quien corresponde la decisión de su destino. Pero ya que de un lado y de otro se ha hablado de no intervención, corresponde recordar algunos antecedentes sobre la materia. Sabido es que el sistema americano ha introducido como bien jurídico tutelado, el orden democrático. La construcción jurídica continental se trazó sobre un plano ideológico, para no dejar introducir en América el totalitarismo. Primero se refirió especialmente al nazi-fascismo, después, al comunismo. (...) Volviendo al caso planteado en esta Reunión de Consulta, no puede haber dudas de que no es Cuba quien debe acogerse al feliz amparo de la no intervención. En cambio tiene derecho a hacerlo Venezuela. Tienen derecho los países hasta donde el gobierno cubano llevó sus incursiones agresivas. Tiene derecho la Argentina adonde el gobierno cubano o bajo su inspiración,

³³ JUAN A. LANÚS, *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980*, Buenos Aires, Emecé, 1984, p. 270.

³⁴ “Los fundamentos del voto de la Argentina”, en *La Prensa*, 26.07.1964, p. 4.

³⁵ LANÚS, “*De Chapultepec...*”, cit., p. 270.

mandó armas portátiles de gran eficacia, instructores, elementos, explosivos, dinero, directivas y propaganda³⁶.

Por otra parte, el canciller sostuvo que era necesario reinterpretar el concepto de “ataque armado”, porque las concepciones jurídicas clásicas respondían a una noción tradicional de la guerra. En especial, respecto del accionar del “comunismo internacional”, sostuvo que “sería una candidez peligrosa calificar todos esos actos como revolución, en lugar de intervención. Ellos no pueden ser sino calificados como un ataque armado, ateniéndose a la técnica de la guerra moderna predominantemente revolucionaria”³⁷ y que, por lo tanto, el contexto de la Guerra Fría obligaba a considerar dicho sentido de modo más amplio:

Ataque armado es, en realidad, la conducta de un estado que quiere dominar o cambiar el estado de cosas de otro recurriendo a actos materiales de fuerza. Poco interesa que envíen regimientos regulares o armen guerrillas. La diferenciación de si viene del exterior o no la tropa es muy relativa. Basta que del exterior haya apoyo logístico a esas tropas³⁸.

La posición de la delegación argentina recibió la crítica de frentes divergentes en el plano interno. Por un lado, quienes consideraron que se trataba de una concesión a los Estados Unidos y a las Fuerzas Armadas y por otro, los que señalaban la “tibieza” de la delegación al abstenerse en los artículos referidos a las sanciones más duras³⁹.

Las consecuencias de este tipo de políticas en cierto modo “conciliatorias a medio camino” fueron contundentes, porque colaboraron con el “telón de fondo” que desembocó en el golpe de Estado de 1966, tal como anticipaban la prensa local, la internacional y los documentos internos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

³⁶ MIGUEL ÁNGEL ZAVALA ORTIZ, “Política exterior argentina”, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año 2, núm. 4 [1976], Buenos Aires, CEINAR, 1976, pp. 14-15.

³⁷ Ídem, pp. 15-16.

³⁸ Íbidem.

³⁹ “Las sanciones contra el agresor”, en *La Prensa*, 29.07.1964, p. 8.

V. SANTO DOMINGO Y EL ROL DEL CANCELLER

La invasión estadounidense a Santo Domingo en mayo de 1965 implicó un hito en la estrategia política para la región, puesto que si bien Estados Unidos no había descartado la intervención como política durante la presidencia demócrata -como quedó evidenciado en el golpe de Estado en Brasil en 1964-, el caso dominicano implicó no solamente una injerencia directa en los asuntos internos de un país latinoamericano (y una intervención unilateral), sino que esta vez se buscó legitimidad en la OEA, alegando la necesidad de evitar otro gobierno comunista en la región⁴⁰.

Estados Unidos presionó a los países del continente para conformar una Fuerza Interamericana de Paz (FIP), con el objetivo de legitimar su invasión, transformándola en una acción aparentemente multilateral. Cinco países votaron en contra y Venezuela se abstuvo. La percepción estadounidense de que la posición argentina no estaba absolutamente definida, aparece claramente en un telegrama del Secretario de Estado Rusk del 4 de mayo⁴¹. Sin embargo, el voto argentino fue favorable. La FIP fue efectivamente creada el día 6, al mando de un general brasileño⁴², y la mayoría afirmativa contó con 14 votos -los dos tercios necesarios

⁴⁰ Tras más de tres décadas de sangrienta dictadura de Rafael Trujillo, se habían producido elecciones, en las que triunfó Juan Bosch. Acusado de filocomunista por el Departamento de Estado, Bosch había sido derrocado en septiembre de 1963. En abril de 1965 se produjo un levantamiento militar de los “constitucionalistas” con el objetivo de devolver al poder al presidente depuesto. Las fuerzas armadas dominicanas estaban divididas y hubo violentos enfrentamientos. Los militares que habían derrocado a Bosch debieron enfrentar un levantamiento popular y estaban debilitados. En ese momento, el presidente Johnson, con la excusa de evitar “otra Cuba” en el Caribe, dispuso unilateralmente el desembarco de miles de marines en la isla para aplastar a las fuerzas democráticas. Ver MARÍA CECILIA MÍGUEZ, “Isla y Santo Domingo: de las columnas de *Primera Plana* al golpe de Estado”, en *Revista CICLOS en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Año XXI, Volumen, XX, núms. 39-40 [2012].

⁴¹ “En la OEA, el Gobierno de EE.UU. ha presentado una resolución llamando a la creación de una fuerza interamericana para mantener el orden en la República Dominicana. A las 18 horas del 4 de mayo, el apoyo a la resolución era el siguiente: diez países latinoamericanos, además de los dominicanos, han manifestado su apoyo. Ellos son: Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Siete han indicado algún tipo de oposición. Ellos son Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú, Uruguay y Colombia”. “Circular Telegram From the Department of State to Certain Posts”, Washington, 5/05/1965, en *Foreign Relations of the United States, 1964-1968 Volume XXXII, Dominican Republic; Cuba; Haiti; Guyana, Document 57*. Disponible en (<http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1964-68v32>). [Fecha de consulta: 10/10/2015]. [Traducción propia]

⁴² Recordemos que este país se encontraba bajo el gobierno de facto del General Castello Branco, quien derrocó a Goulart con apoyo de los Estados Unidos. Para este tema véanse MARIO RAPOPORT y RUBÉN LAUFER, *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*, Buenos Aires, Economizarte, 2000; y LUIZ ALBERTO MONIZ BANDEIRA, *Brasil-EUA Rivalidade Emergente*, Sao Paulo, Editora José Olympo, 2013.

para aprobar la resolución-, entre los cuales el de la Argentina fue clave para definir la cuestión a favor del pedido estadounidense.

Fue el canciller argentino quien apoyó la moción estadounidense, alegando que para garantizar la paz era mejor “multilateralizar” la intervención, en lugar de que continuara siendo “unilateral”⁴³. Los delegados argentinos Hugo Gobbi y Ricardo Colombo emitieron un voto que resultó ser clave ya que posibilitó dirimir la cuestión, como decíamos, obteniendo los dos tercios necesarios para la resolución afirmativa.

Mientras sucedía la reunión de las delegaciones -y como parte de una política que aumentaba cada vez más la injerencia en los asuntos internos locales-, los Estados Unidos presionó a los países latinoamericanos que tenían posiciones contrarias o poco claras, a través de un delegado personal del presidente Johnson, Averell Harriman.

El objetivo de la gira de Harriman era explicar en las principales capitales latinoamericanas el por qué del desembarco, basando la justificación en la amenaza que significaba el comunismo para la región desde 1959. La misión principal de Harriman era entrevistarse con el presidente chileno, Eduardo Frei. En la entrevista con dicho mandatario, el delegado sostuvo: “prometimos en 1933 no volver a intervenir en los asuntos políticos de los Estados latinoamericanos y, sin embargo, estamos interviniendo. ¿Por qué? Porque la familia americana está enfrentada desde 1959, lo que ninguno de nosotros había previsto en 1933”. Y más adelante agregó: “Hitler se valió de la neutralidad para apoderarse de media Europa. Los comunistas se sirven de la no intervención para intervenir ellos a su placer. Defienden la autodeterminación hasta que se adueñan del poder por la fuerza”⁴⁴. El presidente chileno, por su parte, continuó defendiendo la no intervención, impugnando el funcionamiento de la OEA y rechazando la conformación de la FIP.

Harriman aterrizó en Buenos Aires el 5 de mayo. Era la segunda visita del enviado, ya que en noviembre de 1963 había viajado como funcionario del gobierno de Kennedy, en carácter de subsecretario de Estado de Asuntos Políticos, para presionar al gobierno de Illia “advirtiéndole” de las dificultades de continuar con la política de anulación de los contratos petroleros firmados durante la presidencia

⁴³ Véase *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 6 de Mayo de 1965, Congreso Nacional, Tomo I: *Sesiones preparatorias y ordinarias (del 26 de abril al 23 de junio de 1965)*, pp. 156-172.

⁴⁴ Véase reproducción de la entrevista en “Dos conflictos sin solución”, *Diario Blanco y Negro*, Madrid, 12.06.1965, pp. 76-78.

de Frondizi con varias empresas norteamericanas⁴⁵. A diferencia de lo sucedido en aquella oportunidad, Zavala Ortiz, según un período de la época, se había convertido en “su más fiel escudero”⁴⁶. El enviado sólo permaneció ocho horas en la Argentina. Se entrevistó con Illia, ejerciendo presión para lograr la participación argentina con un contingente de soldados en República Dominicana y luego dio una conferencia de prensa. Las justificaciones y explicaciones del enviado de Johnson estuvieron plagadas de un discurso fuertemente anticomunista, diciendo que “el principio de no intervención -uno de los fundamentos de la OEA- se redactó cuando aún no se conocían los peligros que hoy debe afrontar el sistema interamericano. Dicho principio iba dirigido contra el tipo de intervención del siglo XIX y lo que se llamó el procedimiento de la ‘cañonera’. Desde entonces se ha desarrollado otro tipo de subversión que es necesario prevenir”⁴⁷. No quiso responder sobre la decisión a adoptar por Illia, pero en su reporte general del viaje efectuado al presidente Johnson, Harriman sostuvo: “en general, tenemos verdaderos amigos incondicionales en América Latina. Muchos de ellos no pueden expresarse abiertamente, pero sin embargo, nos apoyan (...) Los latinoamericanos quieren unirse a nosotros, pero todos ellos tienen algún problema interno”⁴⁸.

La posición de Harriman de considerar “obsoleto” el derecho de no intervención era la esencia de la denominada Doctrina Johnson, a la que el historiador Barnet describió como “una proclama casi ilimitada de la legitimidad de la intervención armada en la guerra civil”.⁴⁹

Lo cierto es que mientras el enviado norteamericano se entrevistaba con el presidente Illia, la OEA aprobaba la conformación de la Fuerza Interamericana. En ese contexto, los delegados argentinos Hugo Gobbi y Ricardo Colombo emitieron

⁴⁵ Durante la presidencia de Frondizi se inició la búsqueda de capitales inversores para la extracción de petróleo en las zonas de Comodoro Rivadavia, Caleta Olivia, Neuquén y Salta. Se firmaron acuerdos con empresas norteamericanas -Standard Oil, Panamerican, Banca Loeb y Tennessee- y un crédito para la compra de equipos otorgado por la Unión Soviética. Para no “demorar” la cuestión, Frondizi se negó a elevar los contratos al Congreso para su ratificación, por lo que estos fueron concedidos directamente, sin el debido proceso de licitación pública. Sería en estas condiciones en las que se lograría en tres años el autoabastecimiento petrolero. Estas “irregularidades” y privilegios le ganaron la oposición no sólo de los sectores nacionalistas que se vieron defraudados por la posición del presidente, sino del Congreso en general. Por ello, la anulación de los contratos fue lema de campaña de Illia y así lo instrumentó. Véase MARÍA CECILIA MÍGUEZ, “La relación entre la política económica interna y la política exterior durante el proyecto desarrollista argentino (1958-1962)”, en *Revista Contemporánea*, núm. 2 [2011], Montevideo, p. 8.

⁴⁶ Así lo calificó *Primera Plana*, en el núm. 131 del 11.05.1965, p. 8.

⁴⁷ Entrevista reproducida en “Graves incidentes antinorteamericanos en Buenos Aires”, *Diario ABC*, Edición de Andalucía, 7.05.1965, pp. 35-36.

⁴⁸ Citado en ALAN MC. PHERSON, *Yankee no!: anti-Americanism in U.S.-Latin American relations*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2003, p. 150.

⁴⁹ RICHARD J. BARNET, *Intervention and revolution: the United States in the third World*, New York, New American Library, 1980, p. 205.

el voto clave. Ello generó, como consecuencia lógica, la percepción de que la Argentina participaría también con efectivos militares en la fuerza interamericana de mando unificado.

Fue el plano interno el que complicó la cuestión. En el parlamento se presentaron proyectos de condena al desembarco estadounidense en Santo Domingo y pedidos de interpelación a Zavala Ortiz y al Ministro de Defensa Nacional, Leopoldo Suárez. En el bloque oficialista, la amplia mayoría coincidió en impedir el envío de soldados, aunque aparecieron diferencias respecto de rechazar o apoyar la decisión del canciller de votar a favor de la constitución de la Fuerza Interamericana⁵⁰. Fuera del ámbito del Congreso Nacional, la CGT, los estudiantes universitarios, los partidos de izquierda y el peronismo estaban en contra del envío de tropas. Ello suscitó múltiples manifestaciones de protesta en las calles.

Por otro lado, también se hicieron sentir las exigencias de las Fuerzas Armadas a favor de la participación argentina en la fuerza multilateral. Éstas fueron expresadas por escrito a través de un planteo de 70 páginas, presentado dos días después de la manifestación. Finalmente, y a contramano de ese pedido, el día 14 la Cámara de Diputados se expidió en contra de la injerencia de los Estados Unidos, ratificando los principios de no intervención y autodeterminación, solicitando el retiro de las tropas estadounidenses y aclarando la competencia exclusiva del Parlamento para decidir el traslado de tropas argentinas. Habían coincidido los diputados de Unión Popular⁵¹, los de la UCRI, el MID, el Socialismo Argentino, la Democracia Cristiana, e incluso los de la UCRP⁵².

Pero en el seno del gobierno, la cuestión era la posición del presidente: parece difícil sostener que Illia desconociera cuál sería el voto de la delegación argentina, pero a la hora de definir, el Poder Ejecutivo consideró que no enviaría tropas a Santo Domingo y el presidente nunca remitió el proyecto de envío de tropas al Congreso Nacional.

En efecto, se puede afirmar, coincidiendo con otros autores como Archibaldo Lanús, que el gobierno tuvo una posición ambigua más claramente que en el caso anterior, ya que, por una parte, el canciller y el presidente expresaron

⁵⁰ El titular del bloque, Raúl Fernández, expresó su opinión contra el envío de tropas y contra la formación de la FIP, mientras que otros, como Mario Roberto y Luis A. León, defendieron la decisión de Zavala Ortiz y se negaron a apoyar la partida de un contingente militar. Véase *Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación*, 6.05.1965, Congreso Nacional, Tomo I: *Sesiones preparatorias y ordinarias (del 26 de abril al 23 de junio de 1965)* pp. 168-174.

⁵¹ La Unión Popular fue un partido de orientación peronista formado por Juan Atilio Bramuglia en 1955, ante la proscripción del peronismo.

⁵² Para un análisis sobre los sucesos de Santo Domingo ver MÍGUEZ, "Illia y Santo Domingo...", cit.

consideraciones en apariencia contradictorias. Por otro lado, la Argentina también se colocó en una posición intermedia, apoyando la formación de FIP a pedido de Estados Unidos, pero no enviando tropas. La decisión tomada reflejó el resultado de una ecuación donde el peso de la tradición ideológica del partido radical y la presión social volcaron el resultado hacia la negativa.

La dualidad de la política adoptada por el gobierno da cuenta de la complejidad de la cuestión. Por un lado, la oposición del presidente y de los parlamentarios del oficialismo al envío de tropas respondió a sus propias convicciones y a cierta tradición diplomática de su partido. Por otro, también obedeció a la presión política de diversas fuerzas de poder creciente, como los estudiantes, los sindicatos y el peronismo.

Por su parte, el canciller no desistió fácilmente de su posición afín a los Estados Unidos. A pesar de la negativa del Congreso Nacional, Zavala Ortiz intentó una nueva estrategia, organizando una reunión para el día 19 de mayo con los cancilleres de Cono Sur, con el objeto de buscar apoyo a la participación en la FIP. La reunión fracasó, puesto que sólo el canciller de Uruguay se trasladó a Buenos Aires y el de Bolivia anunció su viaje, mientras que los de Chile, Brasil, Perú y Paraguay rechazaron la invitación.

En la línea de relativizar los alcances del principio de no intervención ya el día 29 de abril el canciller Zavala Ortiz había formulado sus reservas respecto de la actitud norteamericana en Santo Domingo, frente a un grupo de periodistas, afirmando que “muchas veces los que aparecen en una actitud no muy simpática son los que han tenido que reaccionar ante una actitud oculta de provocación”. Incluso el semanario *Times* recogió la frase como una defensa de la intervención⁵³. Además, el canciller agregaba: “nosotros consideramos la agresión subversiva como un ataque armado, como una intervención. Debemos mantener el principio de no intervención, evidentemente, pero mientras no exista el peligro que se repita el caso Cuba”⁵⁴. Su posición era clara.

VI. EL INESPERADO POSICIONAMIENTO EN EL TEMA VIETNAM

A pesar de la orientación claramente prooccidentalista de Zavala Ortiz, quienes buscaban un mayor acercamiento a los Estados Unidos ya prácticamente decididos a forzar el golpe de Estado contra el presidente Illia, continuaron descalificando la política exterior como otro argumento para desprestigiar al

⁵³ Revista *Primera Plana*, núm. 131, 11.05.1965, p. 7.

⁵⁴ *Ibidem*

gobierno. Ni siquiera la supuesta “actualización” del principio de no intervención los conformaba.

A mediados del marzo de 1966 en Panamá se analizó la cuestión de la reforma de la Carta de la OEA. Allí aparecían dos grandes tendencias encontradas. Para los Estados Unidos, la cuestión central era el peligro “comunista” en el continente y, por lo tanto, se necesitaba un compromiso regional contra el supuesto avance sobre la soberanía de los estados americanos. Brasil se mostró aliado de los Estados Unidos una vez más. En la vereda contraria, Chile y México focalizaban en la necesidad de que la OEA tuviera mayores facultades económicas para fomentar el desarrollo, y al mismo tiempo limitar la injerencia de los Estados Unidos. La Argentina tuvo nuevamente una posición “intermedia”.

En la línea de lo que afirmábamos más arriba, en una nota editorial de Mariano Grondona aparece claramente una crítica a dicha posición y la comparación con los sucesos de Santo Domingo: “la Argentina mostró, como en la cuestión dominicana, una completa incapacidad de definición”, y más contundentemente: “en esta materia, la Argentina muestra una especie de vergüenza o pudor. Por una parte ‘define’ su política como ‘yrigoyenista’, lo que la engazaría inevitablemente con la tradición ‘antipanamericana’ del país y la alinearía con Chile y México. Por la otra ‘actúa’ de manera vacilante, apoyando muchas veces -las más, en realidad- la tesis de los partidarios de una OEA ‘políticamente’ más fuerte:

Ni socialismo ni economía libre, ni antipanamericanismo ni alianza, ni autoabastecimiento ni nacionalización: el partido radical, partícipe del desconcierto estructural de los sectores que representa y situado en un nivel medio de la sociedad, que no tiene la grandeza de las oligarquías conductoras ni la fuerza avasalladora de las clases populares, agoniza hoy en su “verbalismo” de izquierda o de derecha (...) Está atascado en la tierra de nadie, y sea en la diplomacia o en la economía, expresa la timidez vital y la inercia histórica de una Argentina gris⁵⁵.

En este contexto, a los pocos días, un nuevo suceso mostraría otra contradicción. Pero en este caso, la “desconexión” o “divergencia” entre el canciller, por un lado, y el presidente y gran parte de la corriente radical del pueblo, por otro, fue más evidente que en los anteriores.

La Argentina había respondido a los pedidos de solidaridad de Estados Unidos, a favor de su política en Vietnam, con el envío de alimentos

⁵⁵ “La Argentina gris”, en *Primera Plana*, 15.03.1966, p. 7.

y ayuda humanitaria. Sin embargo, el presidente se había pronunciado claramente a favor de la no intervención y la solución pacífica de los conflictos.

Zavala Ortiz viajó el 9 de marzo a Tokio en una visita con fines comerciales que duraría una semana pero, para sorpresa de todos, tal como lo relatan los medios gráficos de la época, a su vuelta el canciller hizo escala en Saigón. Tal como afirma Archibaldo Lanús, el 10 de marzo la Embajada Argentina en Tokio anunció que el Ministro había decidido interrumpir su visita luego de conferenciar con el embajador argentino Guillermo Cano y con el embajador survietnamita Nguyen Duy Quang. El 12 de marzo llegó a Saigón.

Primera Plana, por ejemplo, afirma que justamente el presidente y otros miembros del gabinete habían puesto énfasis en la conveniencia de que el Ministro no pusiera los pies en esa ciudad. El semanario caracterizó la actitud de Zavala Ortiz como una de sus “acostumbradas inexplicables operaciones diplomáticas”⁵⁶.

En Saigón, donde permaneció 24 horas, el Ministro de Relaciones Exteriores declaró: “los survietnamitas, con su espíritu heroico en la resistencia, están evitando la difusión del comunismo en otras partes del mundo” (a un corresponsal de *United Press*) y, según el mismo semanario, “de manera tácita, acababa de tomar partido en una guerra, contrariando los deseos de paz expresados por el Presidente Illia”⁵⁷.

Las repercusiones políticas en plano interno en este caso tampoco se hicieron esperar. El senador frondicista Miguel Bernardo pidió explicaciones al Poder Ejecutivo sobre lo actuado por el Ministro de Relaciones Exteriores, justamente haciendo referencia al anterior “desentendimiento” entre el presidente y el canciller en el caso dominicano. Esta contradicción replicaba aquélla del caso Santo Domingo, tal como también lo afirmaba *Primera Plana*: “como en los preliminares de la crisis dominicana, el año anterior, Zavala Ortiz decidió obrar por su cuenta, aun a riesgo de contradecir la filosofía de su Presidente”⁵⁸.

Una cuestión subyacente era la situación concreta de afinidad entre la potencia del norte el gobierno dictatorial de Brasil, lo que constituía de algún modo una amenaza a la posición argentina en el continente.

⁵⁶ “Zavala y Balbín contra Arturo Illia”, *Primera Plana*, 22 de marzo de 1966, p. 17.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

Unos días antes, el 15 de marzo, *Primera Plana*, ya abiertamente en clave golpista, ponía énfasis en las “facilidades” que Brasil estaba obteniendo a diferencia de la Argentina, que no apoyaba la política de los Estados Unidos en el continente:

...los Estados Unidos han vuelto a la tesis de los key country: la ayuda no debe brindarse sin discernimiento a todo un continente, sino a unos pocos países en detrimento de otros, con ánimo de convertirlos en países pilotos para el desarrollo económico. Brasil recibe más dólares que todas las demás repúblicas iberoamericanas, y esto no es una novedad: antes porque estaba amenazado por el comunismo; ahora porque es un gobierno que apoya incondicionalmente la política continental de USA⁵⁹.

En pos de congraciarse, el canciller buscó posicionarse primero, ya que en el caso dominicano la Argentina había quedado relegada respecto de su país vecino por su propia decisión de no enviar tropas. Así, Zavala Ortiz fue el primer canciller de América Latina en visitar Saigón y realizó una significativa declaración en Manila, poco después, donde dijo: “los Estados Unidos tienen una razón lícita para tomar parte en los asuntos de Vietnam del Sur”⁶⁰.

El constante acercamiento de Zavala Ortiz a los Estados Unidos y la tensión ante un Brasil aliado fiel también fueron detectados por la prensa local.

...la visita del Ministro a Saigón forma parte de su asedio al gobierno de Washington. Zavala Ortiz no puede conformarse con la idea de que sea Brasil el país sudamericano elegido por USA para derramar su apoyo y sus préstamos. Con el fin de brindar su prueba de amistad, lamentablemente, el Canciller elegía el más inoportuno momento: el de los ásperos debates -especialmente dentro de los Estados Unidos- sobre la política de Lyndon Johnson en el Sudeste Asiático⁶¹.

La posición del canciller sumaba a la Argentina a los escasos quince países que hasta el momento habían defendido la injerencia de los Estados Unidos en Vietnam. Ello provocó la reacción de diputados radicales de orientación yrigoyenista, como el caso de Luis León. En cuanto a las diferencias con la posición del presidente Illia, al igual que en el caso de Santo Domingo, es difícil creer que el mandatario estuviera tan en desacuerdo, puesto que prefirió guardar silencio. En efecto, cada vez que el Ministro de Relaciones Exteriores fue citado al Parlamento

⁵⁹ “OEA: Confitura y bocados amargos”, en *Primera Plana*, 15.03.1966, p. 22

⁶⁰ “Vuelco argentino en el caso Vietnam”, en *Primera Plana*, 29.03.1966, p. 11.

⁶¹ *Ibidem*.

a dar explicaciones, lo hizo con el apoyo del gabinete en forma completa. Por ejemplo, Antonio Castelo sostiene que dicho silencio respecto de las declaraciones del canciller fue tomado como una aprobación de ellas⁶².

Sin embargo, no es imposible pensar que ante la fragilidad institucional del gobierno, explicitar la diferencia hubiera provocado mayor conflicto y resquebrajamiento y, por otro lado, aún más oposición por parte de los militares azules.

VII. CONCLUSIÓN: LA CUESTIÓN DE LA NO INTERVENCIÓN Y LAS AMBIGÜEDADES DEL GOBIERNO

La política exterior del gobierno de Illia fue uno de los ejes donde la oposición de los militares azules, sector que finalmente lo derrocaría, se hizo más evidente. Ello tuvo que ver con el período de recrudescimiento de la posición estadounidense en el hemisferio, que hemos descripto, y en cómo la potencia del norte operó exitosamente para orientar política, ideológica y económicamente a las fuerzas armadas latinoamericanas.

La compleja posición de un gobierno disputado, o debilitado por la constante amenaza golpista, también fue generando una nueva actitud estadounidense hacia la Argentina. Tal como ha sido estudiado en particular por Rapoport y Laufer (2000) y Tcach y Rodríguez (2006), Estados Unidos conocía de antemano los planes golpistas y -con sus reservas- apoyó el nuevo gobierno dictatorial con quien trabó excelentes relaciones económicas y políticas.

A pesar del avance de la Doctrina de Seguridad Nacional en el seno de las Fuerzas Armadas, el presidente Illia mantuvo su posición política respecto del comunismo, posición que en lo ideológico difería de la del canciller Zavala Ortiz. En una reunión entre el presidente y los altos mandos de las Fuerzas Armadas realizada los primeros días de marzo de 1966, Illia afirmó: “el comunismo no es tan grave como dicen. La solución para detener su avance es muy simple: mejores condiciones de vida. Y eso es lo que vamos a dar nosotros, mejores condiciones de vida”⁶³.

⁶² ANTONIO CASTELLO, *La democracia inestable (1962-1966)*, Buenos Aires, Ediciones la Bastilla, 1986, p. 282.

⁶³ “Illia 7 y ½. Solo para militares”, en *Primera Plana*, 15.03.1966, p. 8.

Mientras que el presidente continuaba afirmando esa postura respecto del comunismo, las posiciones de Zavala Ortiz se alinearon con la estrategia de seguridad de los Estados Unidos, reformulando la visión antiimperialista del principio de no intervención, ajustándola a las necesidades de la potencia del norte.

Los supuestos “vaivenes” de la política exterior de este período no remiten a una incoherencia privativa del Estado argentino y sus débiles gobiernos, sino que son la resultante de, por un lado, disputas de poder en el seno mismo del Estado y, por el otro, del delgado margen de maniobra en ese caso de una semidemocracia condicionada por poderes económicos y políticos en asociación con las grandes potencias, y en especial con los Estados Unidos. Es decir, que la ambigüedad no debe entenderse como incoherencia, incapacidad, o rumbo errático, sin sentido.

Lucio García del Solar, correligionario de Zavala Ortiz, consideró por su parte que las decisiones del canciller remitían fundamentalmente a la constante presión de las Fuerzas Armadas, más que a su convicción ideológica. Así, García del Solar justifica la posición adoptada por la delegación argentina en el tema Santo Domingo (con la que él mismo afirmó no acordar) y la decisión tomada respecto de la admisión de la República Popular China en Naciones Unidas, donde la Argentina siguió votando como los Estados Unidos. Respecto de las contradicciones del gobierno, José Paradiso sostiene que “sólo en parte las vacilaciones fueron el resultado de los matices ideológicos que coexistían en su seno; con más frecuencia reflejaban discrepancias respecto del modo de sortear tácticamente una situación que afectaba la estabilidad institucional y lo obligaba a conciliar los desafíos de la oposición”, con las presiones de Onganía, en especial y las Fuerzas Armadas en general⁶⁴.

Sin embargo, no sólo la política exterior efectivamente adoptada en los aspectos estratégico-militares sino las propias argumentaciones de Zavala que hemos repasado dan cuenta de su occidentalismo y su posición respecto del comunismo y la Guerra Fría, distinta de la de Illia.

Coincidiendo con este último sentido lo definen sus colegas Oscar Camilión y Nicanor Costa Méndez. El primero de ellos afirma en una entrevista que “Zavala Ortiz, era un hombre de pensamiento básicamente occidental” que “miraba con desconfianza las heterodoxias que poco a poco, se iban introduciendo en la acción diplomática del frondizismo, cuyo fundamento era que no iba a haber una guerra nuclear entre las super potencias”⁶⁵, es decir, la coexistencia pacífica⁶⁶.

⁶⁴ JOSÉ PARADISO, *Debates y trayectorias de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 149.

⁶⁵ RAPOPORT, *Historial Oral...*, cit. p. 527

El canciller de la última dictadura militar, Costa Méndez, por su parte, define al canciller como “liberal”, perteneciente a un “radicalismo alvearista”, distinto del de Illia, y afirma que “no tenían muy buena relación entre ellos”. Lo interesante es que destaca las iniciativas del canciller que él mismo continuaría durante el gobierno de Onganía⁶⁷.

Si bien en los casos analizados de Cuba, Santo Domingo y Vietnam hemos visto una conducta relativamente ambigua -o bien que buscó conciliar tradiciones y posiciones-, en efecto hubo un relativo acercamiento a la potencia del norte en lo que hace a la dimensión estratégico militar de la política exterior.

Lo que puede observarse en los casos estudiados, cotejando discursos y políticas efectivamente adoptadas, es que Zavala Ortiz optó sistemáticamente por no confrontar con los Estados Unidos en lo que hacía a cuestiones de militares y de seguridad continental. Por ello, varios autores coinciden en afirmar con certeza que los puntos conflictivos con los Estados Unidos se dieron fundamentalmente en los aspectos económicos y no en los políticos, es decir, prácticamente a la inversa que en el caso de la presidencia de Arturo Frondizi⁶⁸.

La afinidad entre el canciller y Washington había quedado ya demostrada en la posición asumida frente al diferendo de Estados Unidos con Panamá por el canal, el convenio militar o MAP, relativo a la cooperación militar entre ambos gobiernos firmado en mayo de 1964, y se ratificaría con su visita a Saigón, en plena guerra de Vietnam. Cisneros y Escudé afirman que ya en mayo de 1964, en oportunidad de la firma del convenio militar, la percepción del embajador Edwin Martin era que Zavala Ortiz “se identificaba totalmente con los objetivos de seguridad de los Estados Unidos”⁶⁹.

Podemos afirmar que en el ámbito estratégico militar, las corrientes del radicalismo expresaron durante los gobiernos de Frondizi y de Illia, esas dos concepciones jurídicas de la no intervención. Los desarrollistas se apoyaron en los

⁶⁶ El margen planteado a los Estados Unidos en términos político diplomáticos contrastaba con la estrategia económica desarrollista, basada en el ingreso de capitales extranjeros, y fue posible en el marco del contrapeso que generaban las buenas relaciones con Europa y con la Unión Soviética. Ver MARIO RAPOPORT, *El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo*, Buenos Aires, EUDEBA, 1997.

⁶⁷ RAPOPORT, *Historial Oral...*, cit. p. 579.

⁶⁸ Así lo sostienen LANÚS, *De Chapultepec...*, cit., ANDRÉS CISNEROS y CARLOS ESCUDÉ, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XIII, Capítulo 65. Disponible en (<http://www.argentina-rree.com/13/13-036.htm>). [Fecha de consulta: 10/10/2015] y SIMONOFF, *El dilema de la autonomía...*, cit.

⁶⁹ ANDRÉS CISNEROS y CARLOS ESCUDÉ, *Historia de las Relaciones Exteriores Argentinas*, Tomo XIII, Capítulo 65. Disponible en (<http://www.argentina-rree.com/13/13-036.htm>). [Fecha de consulta: 10/10/2015].

argumentos que buscaban otorgar mayor margen de autonomía. Durante el peronismo, se opusieron a la ratificación del TIAR argumentando en ese sentido, mientras que los unionistas no lo hicieron. Siendo oficialismo no aprobaron el MAP y se posicionaron en contra de la expulsión de Cuba de la OEA, uno de los elementos que contribuyeron al golpe de Estado de 1962. Siendo oposición, durante el gobierno de Illia, criticaron fuertemente el voto argentino en la FIP. Ello no permite generalizar el carácter de la política exterior de uno y otro gobierno, pero sí la utilización del argumento jurídico de la no intervención y por lo tanto, la posición estratégica respecto de los Estados Unidos en el contexto de la década de 1960.