

CAPÍTULO II

CONSOLIDACIÓN Y AUGE DEL MODELO CLÁSICO DE INSERCIÓN (1862-1916)

Alejandro Simonoff

En este período las clases dirigentes aceleraron un proceso de modernización donde los cambios en la estructura productiva que favorecieron una determinada inserción en el mercado mundial. Así, el país entró definitivamente en la división internacional del trabajo asumiendo el rol de proveedor de materias primas para las naciones industrializadas, fundamentalmente Inglaterra. Algunos autores, como Guillermo Figari, plantean acertadamente que ya en la Constitución Nacional de 1853 estaba la expresión doctrinaria de este proyecto, al considerarla como “una respuesta política y económica de la reformulación del Pacto Colonial con Gran Bretaña” (Figari, 1993: 101).¹

Para nosotros la aplicación de este modelo de inserción no puede desentenderse de la construcción del Estado-Nación Argentino. Por ello hemos determinado dos fases, una inicial desde la asunción de la presidencia de Bartolomé Mitre hasta la llegada de Julio Argentino Roca (1880), y otra el momento de apogeo o núcleo duro a partir de esta fecha que duró hasta la llegada del radicalismo al poder en 1916.

En este camino existen cinco cuestiones relevantes a observar, algunas territoriales como *la consolidación de las fronteras externas*, sobre todo con Paraguay, Brasil y Chile, *las internas* con la Campaña al Desierto se

1. Pero no fue menos cierto que hasta el fin de la secesión porteña no era posible su aplicación.

exterminó a la población indígena, y esas tierras fueron incorporadas al proceso productivo, otras *de orden político interno* con la derrota de los caudillos del interior primero y del autonomismo porteño después y la entronización de un poder nacional, *la afirmación de las tendencias* que se bosquejaron en las etapas precedentes, y finalmente, *la transformación de la elite en oligarquía*.

1862 y 1880: los inicios del modelo

Si bien la decisión de los grupos dirigentes en Argentina de construir un Estado y un mercado nacional que vinculó nuestra economía a la británica era un proyecto de larga data, recién a partir de este momento se empezó a estructurar como un sistema de relaciones coherente.

Afiliación a la esfera de influencia británica: inversiones y comercio

Este momento fue el punto de partida en la construcción de una política exterior, porque la Argentina definió un rol dentro de la división internacional del trabajo, en el cual se asumió como productor de materias primas hacia naciones industrializadas (fundamentalmente a Gran Bretaña). La principal característica de todo este período fue la adopción de una estrategia de un típico Estado Mercantil, en donde se articularon las demás cuestiones que hacen a la forma en que Argentina se vinculó con el mundo.

En el comercio argentino, Gran Bretaña representó un 22,13 % del total, siendo el mejor año 1871 (30,4%) y el peor 1879 (14,9 %), es decir que aún no tenía las características del periodo posterior. Esto se debió a que aún no era uno de los principales compradores de nuestros productos pero sí un proveedor importante. Con respecto a las inversiones, otro elemento importante de su presencia económica, que para 1865 representó unos cinco millones trescientas setenta y cinco mil libras a un poco más de veintitrés millones en 1874 (Ferns, 1966, 490-491).

Todavía no se había producido el gran cambio en las exportaciones, donde aún predominaban los productos de la época saladeril, si bien fue cierto que el ganado lanar sentó las bases para la modernización siguiente. En ese período, por ejemplo entre 1875 y 1879 “las exportaciones argentinas aún estaban constituidas fundamentalmente por lanas, cueros y carne salada” (Díaz Alejandro, 1980: 371).



Oposición a Estados Unidos: desconocimiento y pragmatismo

Con respecto a los Estados Unidos existieron inconvenientes como: la ausencia de un medio de comunicación marítimo directo; el daño a los intereses materiales nacionales (por la legislación proteccionista norteamericana); y al orgullo nacional argentino (por el incidente de la Lexington en Malvinas) (Tulchin, 1990: 57).

Si bien el desconocimiento fue la tendencia predominante en este período, existieron intentos de acercamientos comerciales, como tras la crisis de 1866², donde los argentinos buscaron al mercado norteamericano como opción ante el cierre de los mercados europeos, pero fueron rechazados por medidas proteccionistas (Panettieri, 1965).

Esta situación no impidió que los representantes argentinos en Washington pidieran al gobierno norteamericano que se atenga a las leyes de libertad de mercado, es decir, que abandonen el proteccionismo. Esta restricción no generó, en un principio, una oposición pero si lo hizo en la década siguiente cuando se produjeron las Conferencias Panamericanas a fines de los ochenta del siglo XIX, ya que esta actitud tomó cuerpo político (Puig, 1975: 16).

Aislamiento de América: política y mercado

La expresión del aislamiento regional se dio con la presidencia de Mitre cuando se negó a participar del Congreso de Lima con motivo de la agresión española a la islas Chinchas.³ Esta negativa, que tuvo como antecedente el rechazo de la firma del Tratado continental en 1856, marcó la tendencia a no tener lazos políticos, considerados “artificiales” y privilegia los comerciales o “naturales”, ya que sólo el progreso era considerado la mejor arma para enfrentar las posibles agresiones.

2. Cuando terminó la guerra de secesión norteamericana (durante la cual la Argentina ubicó la lana tanto en el mercado británico como para la industria textil de la Unión) el algodón del sur de Estados Unidos empezó nuevamente a abastecer la industria norteamericana, gracias a las medidas restrictivas para el ingreso del producto argentino. Esta medida tuvo un impacto en la caída del precio internacional del insumo.

3. En 1862, la expedición española a cargo de Luis Hernández Pinzón, cuyos fines eran científicos, se transformó en una acción bélica contra Perú, por las quejas de residentes españoles referidos a sus bienes y personas, ocupando las islas Chinchas. Esto motorizó el llamamiento de un Congreso Americano al cual nuestro país no asistió (Boersner, 1982: 175).

Sarmiento, que era el veedor argentino, se opuso a esta posición y participó. Es más, cuando fue presidente suscribió en 1873 con Perú y Bolivia un tratado defensivo secreto como presión hacia Chile por las actitudes de este país en la Patagonia y en la región magallánica.⁴

Las ideas de Sarmiento, al contrario de las de Mitre, buscaron esquema de alianzas de ejes cruzados, porque Chile y Brasil fueron percibidos como enemigo de Argentina y por ese motivo ésta buscó alianzas con Bolivia y Perú.⁵

La actitud aislacionista tuvo dos sentidos distintos, en 1860 se dió:

la política de unión hispanoamericana, promovida por los países del Pacífico, incluso Chile. Desde los años setenta hasta comienzos de este siglo, el sentido cambió y equivale a la intervención argentina en los asuntos del Pacífico; implica sobre todo un enfrentamiento con Chile. (Ferrari, 1981: 47-48)

Un dato que nos llamó la atención fue que el discurso sobre la política y los mercados era utilizado siempre con relación al rechazo por establecer alianzas permanentes con América Latina más que en otros aspectos. Creemos, como lo señala Alberdi que en esa política existió una “contradicción entre la abstención en el Pacífico y la intervención en el Atlántico” (Ferrari, 1981: 51). Aunque tras la unificación, la relación con Chile empieza a ser evaluada dentro de un esquema de equilibrio regional.

Mitre no quería entrometerse en cuestiones ajenas al comercio porque le podía traer costos políticos y entorpecer el desarrollo económico. Este claro desentendimiento de los asuntos del litoral Pacífico, fue de la mano de un excesivo interés en el Atlántico por que éste era la vía por la cual las mercaderías llegaban a Europa.

Equilibrio regional: el predominio de los intereses atlánticos de la Guerra del Paraguay

En ese sentido la Guerra del Paraguay (1865-1870) debe entenderse, entre otros aspectos, como el establecimiento de un equilibrio en el Atlántico, tanto la historiografía liberal como la revisionista hicieron hincapié, aunque desde criterios radicalmente opuestos. Lo que hizo estallar el conflicto no fueron

4. Pero este no fue ratificado por el Senado argentino formado mayoritariamente por los mitristas.

5. Este esquema es propio de los pensadores realistas.



éstos, sino la actitud mitrista respecto al Paraguay vinculando este conflicto al proceso de formación y consolidación del Estado Argentino: “la guerra hizo al Estado y el Estado hizo la guerra” este “*dictum* fue especialmente válido respecto de aquel embrionario Estado Argentino de tiempos de Mitre” (Cisneros, 1998: 41).

Los asuntos del estuario del Plata habían sido regulados exclusivamente por Brasil y Argentina, a partir de su crecimiento, Paraguay que había desarrollado un modelo cerrado de crecimiento, similar al de Alemania o Japón, alternativo al liberal imperante en los otros países de la región, pretendió sumarse a ese grupo, cuando trató de inmiscuirse a través de establecer una alianza con los blancos uruguayos. Este intento paraguayo por intervenir en los asuntos de Uruguay, era la manifestación de sus deseos de influir en el Río de la Plata, era, para Ferrari “una tentación absurda” (Ferrari, 1981, 49).

Tras el derrocamiento del gobierno blanco por los colorados, apoyados por los mitristas y el Imperio Brasileño, todos ellos firmaron el acuerdo de la Triple Alianza donde se comprometieron que en caso de agresión de un tercer país, obviamente el Paraguay, reaccionarían conjuntamente, se estableció la necesidad de un cambio de gobierno en Paraguay, y la delimitación de territorios en conflicto con ese país, tanto por parte de Brasil (el Mato Grosso, fue un punto de fricción, muy dependiente del tráfico fluvial para comunicarse con Brasil) como de Argentina (las zonas del Chaco y la Candelaria).

La negativa argentina, sustentada en su proclamación de la neutralidad en el conflicto de la Banda Oriental, motivó la invasión de nuestro territorio, y con ello se desencadenó el conflicto. Pero, como ya lo dijimos, en realidad lo que se estaba poniendo en juego era la búsqueda de un equilibrio regional en el Este del continente –cosa que siempre interesó a los políticos argentinos–.

Los objetivos de la guerra eran, además de los objetivos ya señalados en el tratado, impulsar la libre navegación de los ríos que Paraguay negaba, la carga de la deuda bélica, la subordinación de Uruguay y el derrocamiento del Mariscal López.

Al finalizar el mismo, los brasileños instalaron un gobierno provisional que entró en disputa con la Argentina por el área fronteriza entre el río Paraguay y el Pilcomayo. La actitud expresada por el canciller de Sarmiento,

Mariano Valera, de “la victoria no da derechos” llevó a ver las disputas sobre cuestiones de límites como de fuertes pérdidas (Figari, 1993: 121). Aunque para Escudé y Cisneros este proceso fue exactamente contrario fundado en que los objetivos de Varela eran: evitar que Paraguay se convierta en un protectorado Brasileño; era una guerra contra López no por disputas territoriales; y, atraer al Paraguay al área de influencia argentina. Aquel territorio fue sujeto al arbitraje del presidente norteamericano Hayes “quien dictó sentencia a favor de los reclamos de Asunción” (Paradiso, 1993: 29). Aunque nuevamente Cisneros entiende que esta guerra permitió a Mitre

derrotar o neutralizar a sus poderosos enemigos internos, para asegurarse el dominio de vastos territorios tobas (Formosa) y guaraníes (Candelaria y Santo Tomé) antes dominados por Paraguay y para consolidar su propia y frágil unión previa al conflicto. (Cisneros, 1998: 49)

1880-1916: el auge del modelo clásico ⁶

Durante el fin de la administración de Avellaneda se realizó la conquista al desierto que transformó a la Argentina, ya que por un lado terminó como una frontera interna, y por otro el Estado comenzó a disponer de muchos recursos por los nuevos territorios incorporados a la producción a costa de la matanza indígena.

La construcción de un orden político interno fuertemente centralizado, fue llevado a cabo por el liberalismo. Éste se enraizaba en el pensamiento unitario, producto en parte de una coyuntura (la guerra de la Independencia) y de circunstancias estructurales como puede ser la tradición hispánica (fuertemente autocrática). De ahí la particularidad asumida por nuestros liberales según lo explica Ricaurte Soler (Soler, 1986: 146-7). Pero fue precisamente en esta etapa (c. 1880), que además de esos factores, debemos agregar la acción del positivismo comteano. Por ello, el liberalismo “estaba indudablemente capacitado para articular una serie de temas y de categorías

6. Incluso para Escudé y Cisneros, en este tiempo comenzó la Argentina consolidada (1881-1942). Sus inicios delimitaron “algún grado de estabilidad territorial y política”. En la integración al mercado mundial el país se vincula con las economías centrales. Estos autores lo analizaron desde la teoría de la dependencia aunque en un marco de mayor paridad que la actual. (Cisneros y Escudé, 1998: I, 16-17)



legitimadoras de la preeminencia de un Estado fuertemente centralizado” (Soler, 1986: 146-7).

Pensamos que la actitud centralista del liberalismo se debió a lo que Hannah Arendt señaló como “la expansión del poder político sin la fundación de un cuerpo político.” (Arendt, 1982: 194). En nuestro caso la expansión del poder político estuvo dada por el proceso de nacionalización (formación de un gobierno nacional fuerte, capitalización de Buenos Aires, nacionalización de las rentas de la Aduana) y también por las campañas a la Patagonia y el Chaco Austral que fueron aspectos que marcan el nacimiento de la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX.

Desde la primer presidencia de Roca, el sistema político se fue cerrando sobre sí mismo. Con la elección de su cuñado Juárez Celman como su sucesor. No fue casual que en 1890, durante el mandato de éste último, se produjo “el punto más alto de la influencia spenceriana en la política económica y religiosa del gobierno argentino” (Mayo y García Molina, 1988: 9), y las reacciones contra ellos, cuando tuvo lugar la Revolución del Parque. Allí se exteriorizaron dos cosas: la reacción frente a la mala estructuración espacial de la Nación en torno a los intereses agroexportadores;⁷ y la crisis del sistema político imperante basado en la corrupción y el fraude necesario para mantenerlo (Romero, 1986: 188).

La división de este período en dos respondió a que de los cinco factores ya señalados, muchos se consolidaron, restando algunas cuestiones referidas a lo territorial (con Brasil y Chile) y la transformación de la dirigencia de elite a oligarquía.

En este último aspecto, los hombres del ochenta, tras la consolidación del Estado Nacional, desvirtuaron los planteos iniciales de la generación anterior. Como sostiene el autor mexicano Abelardo Villegas:

Los políticos del 80 [...] creían que el gobierno era patrimonio suyo y no sólo echaban mano de una legislación restrictiva, sino también se falseó el pensamiento de Alberdi. (Villegas, 1986: 186).⁸

7. Denunciado por Alem hacia 1880 en la cuestión de la capitalización de Buenos Aires (Alem, 1988, 25-107) y tomado por quienes serán radicales, ya que este partido se fundó en 1891.

8. Si bien es cierto que esta tendencia ya se había manifestado en las presidencias históricas.

Incluso José Luís Romero, también se percata de este cambio cuando dice que:

elevada a la categoría de oligarquía [...] la antigua elite republicana comenzó a precisar su posición y su conducta, una vez que descubrió que tenía en sus manos los instrumentos que podían asegurarle el goce de sus privilegios. (Romero, 1986: 185)

Desde la acción de la política exterior, el presupuesto inaugurado por los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda “política exterior y mercados”, aunque continuado bajo el lema de “Paz y Administración”, debe ser matizado con los presupuestos de equilibrio de poder iniciadas desde Roca por las políticas de consolidación territorial y reafirmadas sobre todo por el canciller Zeballos.

Ese proceso económico generó una modernización con las actividades agrícola-ganaderas, la extensión de las vías férreas, con el endeudamiento externo, la vinculación con Gran Bretaña y la llegada masiva de inmigrantes.

En la década del ochenta del siglo XIX se produjo uno de los períodos de mayor crecimiento económico en la historia económica argentina pero éste tenía dificultades: el importante aumento de la deuda pública nacional por las diversas fuentes de emisión de monedas sin el debido respaldo, y también en el fortalecimiento de un esquema periférico de nuestra economía. Todos estos aspectos potenciaron la necesidad de financiamiento externo constante y, cuando ese flujo se cortó en 1890, se afectó a la actividad económica.

A diferencia de otras economías de exportaciones agrícolas desarrolladas en la periferia, las cuales eran principalmente monoproductoras, las exportaciones argentinas mostraron ser versátiles, como se lo puede observar en el siguiente cuadro:

PRODUCTOS EXPORTADOS (en miles de toneladas métricas)						
AÑOS	Cueros	Lana	Trigo	Lino	Maíz	Carnes
1875-79	70	90	6	-	13	34
1885-89	85	129	111	51	277	45



1895-99	100	211	801	209	910	95
1900-04	100	178	1.591	475	1.518	161
1905-09	125	135	2.277	679	3.194	437
1910-14	181	130	4.448	1.618	5.521	805

Fuente: Gerchunoff y Llach (1998: 35).

Además de esta diversidad existieron productos claves que impulsaron el crecimiento y la modernización, como lo señala Díaz Alejandro:

En 1890-94 el trigo se convirtió en un producto predominante; en 1900-1904 tanto el maíz como el lino habían adquirido, cada uno por separado, tanta importancia como los cueros; y finalmente, en el período 1910-1914 las exportaciones de carne congelada eran casi tan importantes como las de lana. Lanás, cueros y carne salada constituían en el período 1910-1914, solo una cuarta parte del valor de las mercancías exportadas. (Díaz Alejandro, 1980: 371)

Aunque este carácter dinámico estuvo limitado al ámbito agrícola que en 1913, totalizaba un 90% de nuestras ventas al exterior y de las cuales el 85% tenía por destino las economías europeas.

Afiliación a la esfera de influencia británica: inversiones y comercio

En el caso particular de Gran Bretaña, principal objetivo de esta política, nuestras ventas de comercio exterior crecieron entre 1880 y 1910, resultado de los nuevos productos exportados⁹, se ubicó en un rango menor del 20%, promediando el 40% del total y como proveedor se mantuvo en el orden de un 30%.

AÑOS	RED FFCC		COMERCIO EXTERIOR		
	RED FFCC (en miles de Km.)	Exportaciones de cereales en miles de toneladas	Exportaciones en millones de pesos*	Importaciones en millones de pesos	Saldo comercial en millones de pesos

9. Se debió en gran medida al desplazamiento de los productos exportables del modelo saladeril (cuero, tasajo y sebo) por los nuevos (lana, cereales y carnes).

1865-69			69	86	-18
1870-74			89	131	-42
1875-79			105	102	3
1880-84			139 (28%)	152	-13
1885-89	6,5	389	195	270	-74
1890-94	12,7	1.038	234 (41 %)	223	11
1895-99	15	1.711	298	241	57
1900-04	17,7	3.011	448 (45 %)	295	163
1905-09	22,2	4.825	761	607	154
1910-14	31,1	5.294	980 (53 %)	932	48

Fuente: Elaboración propia sobre datos de Gerchunoff y Llach, (1998) y Rock (1989)

* en porcentaje la participación británica

El capital británico también tuvo un ritmo creciente, entre 1862 y 1873 ascendió a 23 millones de libras, en 1880 llegó a 104, una década después a 157, llegando en 1910 a representar “6 y 7 veces el total del comercio entre la República Argentina y el Reino Unido” (Ferns, 1980: 641). La inversión, el otro elemento central en la expansión europea de entonces, para el caso de Inglaterra se concentró en tres rubros: bonos de la deuda pública, servicios públicos (principalmente en ferrocarriles) y obra pública.¹⁰

Desde lo político “la política del gobierno británico estaba dirigida a una disminución de los compromisos políticos en América”. Prueba de ello fue la actitud asumida ante la crisis de 1890, cuando la Argentina no pudo cumplir con sus compromisos externos y los banqueros británicos presionaban a su gobierno para que interviniera, como lo había hecho en otros lugares del mundo, y éste se negó (Ferns, 1980: 642).¹¹

10. Las inversiones en ferrocarriles que eran importantes y apuntalaban el modelo agro exportador.

11. Como ya lo indicamos, si bien existía una abstención de intervención británica, problemas como el tratamiento que las potencias imperialistas europeas daban al pago de la deuda (en los casos de Egipto y Venezuela, por ejemplo), era seguida con mucha atención y preocupación en Buenos Aires. Como lo demostró la declaración de la recientemente creada Unión Cívica Radical de noviembre de 1891 y firmada por Leandro Alem cuando se señaló que: “en el momento que debíamos trazar la página más brillante de nuestra historia [...], esta tierra es la parte más privilegiada del planeta, malos gobiernos nos han puesto en peligro de aparecer ante el mundo, como una sociedad de hombres sin conciencia, sin justicia y sin libertad. Hoy, la República Argentina, lo decimos con dolor, está hondamente



A pesar de la creciente influencia británica, estos nunca utilizaron la fuerza contra la Argentina. Ante esta posibilidad, el gobierno de Buenos Aires tuvo dos estrategias contrapuestas para prevenirlo, por un lado el desarrollo de poder militar (como lo demostraron las carreras armamentísticas con Chile y Brasil) y el afianzamiento de paz por medio del Derecho Internacional.

Oposición a Estados Unidos: proteccionismo e intereses argentinos y británicos en el Hemisferio

Como ya lo observamos, la existencia de un carácter competitivo de las economías argentinas y norteamericanas, existió otro elemento: la forma de administración de los espacios no formales de sus imperios.

El primer enfrentamiento con los norteamericanos tuvo lugar en la Primera Conferencia Interamericana de 1889. Estos impulsaron esta reunión con los objetivos de promover la paz y la prosperidad hemisférica, la formación de una Unión Aduanera, comunicaciones más frecuentes¹², un sistema de reglamentación común, además de unificar los sistemas de pesas y medidas, moneda común y un sistema de arbitraje. De todos ellos, el proyecto de Unión Aduanera que implicaría entrar en su órbita económica, y obviamente esto se contraponía con las políticas que la Argentina tenía con relación a Europa, por eso boicoteó dicha reunión, cosa que sorprendió a los norteamericanos.¹³

Incluso este fracaso influyó en las tres reuniones siguientes en México (1901-1902), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910) “fueran meramente retóricas y ceremoniosas” (Mac Gann, 1980: 661). Pero no estuvieron ausentes las dos características que marcaron las relaciones entre la Argentina en particular, y la región en general, con los Estados Unidos: la oposición

comprometida, y algunos diarios europeos, se han atrevido a indicar lo que en todo caso rechazará indignada la República y la América, la formación de comités internacionales para intervenir en sus finanzas, como se hizo con Turquía y Egipto” (Alem, 2004: 49).

Esta preocupación, tiene un carácter medular en momentos de la crisis del noventa.

12. Entre Buenos Aires y Nueva York no había una vía directa de comunicación y por ejemplo en 1884, en plena expansión comercial no ingresó un solo buque de bandera norteamericana en nuestro principal puerto.

13. Para algunos autores esta contraposición era producto del aislamiento hemisférico de nuestro país. (Ferrari, 1979, 11)

al proyecto de éstos últimos de seguridad hemisférica y la afirmación del principio de no intervención.

Desde el punto de vista militar fue interesante el intento de compra de buques de guerra a ese país a principios de siglo en la época del balance de poder con Chile y Brasil.

El nacimiento del triángulo

Mientras tanto los norteamericanos afirmaron su hegemonía en Centro América y el norte de América del Sur. Desde el punto de vista comercial, recién en 1895 empezó a crecer significativamente al abolir los impuestos a la lana, y en 1913 las carnes ayudaron a incrementar e intensificar este comercio. Por otro lado, la Argentina desarrolló actividades agrícolas que necesitaron de la maquinaria norteamericana, que era de mejor calidad que la británica, las compró cada vez más generándose un déficit mayor con EE.UU. que era compensado por el aumento del superávit inglés, ya que sus ventas se incrementaron y sus compras disminuyeron.

Pero a pesar de esta fuerte oposición política:

Los Estados Unidos siguieron penetrando en la economía argentina durante la primera década de este siglo en áreas como la industria de la carne –con tecnología innovadora– y establecieron en 1914 la primera sucursal de un banco de los Estados Unidos en el extranjero. (Mac Gann, 1980: 661)

La inversión norteamericana se caracterizó a diferencia de la británica por ser una inversión en industria y servicios públicos. Las primeras giraron en torno a la exportación de carne generando un proceso de concentración y especialización de la economía ganadera argentina. Concentración que se reflejó en la disminución de la cantidad de frigoríficos de capital nacional en beneficio de los estadounidenses e ingleses a partir de la práctica del dúpning. La especialización viene dada por la segmentación en la industria ganadera en criadores e invernadores.¹⁴

Un dato interesante es que, a pesar de la hostilidad política que tuvo un sustento económico muy claro, los norteamericanos seguían invirtiendo igual, producto de la triangulación comercial, naval y de inversión.¹⁵

14. Esta división llevó a que ambos sectores tuviesen diferentes actitudes políticas.

15. La descripción de estos triángulos está en Fodor, J. y O'Connell, A. (1973).



Aislamiento de América Latina: la Doctrina Drago.

La doctrina Drago, surgió tras la intervención militar europeas en 1902 ante el default de la deuda por parte de Venezuela. Inglaterra, Alemania e Italia decidieron impulsar por iniciativa del Káiser Guillermo, un bloqueo contra Venezuela para obligar a su pago, situación que causó gran revuelo en la Argentina que era el principal deudor regional. Al observar que Estados Unidos no se entrometía¹⁶, el canciller Luís Maria Drago envió una exposición al Secretario de Estados del presidente Theodore Roosevelt, y le reclamó una aplicación de la doctrina Monroe, dado que los derechos soberanos de Venezuela no podían ser menoscabados a causa de su deuda pública.¹⁷ Con ello, el ministro de Relaciones Exteriores argentino alcanzó dos objetivos: hacer explícita la oposición norteamericana al bloqueo y definir la aplicación de la Doctrina Hemisférica.

Aunque muchos la interpretan como una muestra de latinoamericanismo, en realidad el rechazo a esta metodología de cobro compulsivo de deudas tiene su origen en que:

la Argentina era el país deudor más importante de Gran Bretaña y el gobierno temía que pudiera producirse en la Argentina una intervención británica similar a la venezolana. (Puig, 1975: 13)

También fue un intento de poner límites, a través del derecho, al accionar de las potencias sobre los débiles países del cono sur.

Las cuestiones de límites: ¿pérdida o expansión?

Los problemas limítrofes con Chile tienen dos hitos importantes durante las dos presidencias de Roca. El primero de los logros obtenidos en materia de límites con Chile fue durante la primera (1880-1886), con la firma del Tratado de 1881 donde se establecieron “los principios básicos en función de los cuales los dos países resolverán sus problemas de límites durante el siglo siguiente” (Fraga, 1996: 7). Además se consolidó el territorio patagó-

16. La situación de Washington era complicada, ya que había sostenido la Doctrina Monroe —que implicaba la exclusión de la intervención europea en América— pero en este caso, el hecho que Venezuela fuera deudor, como muchos otros países de la región que le debían a Estados Unidos, impidió una definición categórica inmediata.

17. Este documento fue concebido con un fin político, más que jurídico (Ferrari, 1979: 13).

nico como propio, y se fijaron las altas cumbres como divisorias entre los dos países, pero otorgando a Chile el estrecho de Magallanes y limitándolos al Pacífico.

Desde el punto de vista estratégico el acuerdo fue un acierto, aunque el impulso dado por Roca tuvo que ver con su consigna de “Paz y Administración” que permitió continuar con el crecimiento económico del país más que con cuestiones territoriales.

Un aspecto para resaltar es el hecho de que a la hora de firmar el Tratado de 1881, la diplomacia chilena se encontraba en una situación de debilidad por la Guerra del Pacífico, aspecto que mejoró la posición de Argentina.¹⁸

Prueba de ello fue que tras este acuerdo existe una constante intención chilena de reever el Tratado, como por ejemplo en 1893 se firmó un Protocolo Adicional al Tratado de 1881 que fijó el principio bioceánico y se designó al Rey británico como árbitro para las disputas de interpretación de dicho instrumento en 1896.

Durante el período que media entre sus dos presidencias existió una alianza entre Chile y Brasil, que funcionaba como un reflejo del gran juego de las potencias europeas, y el resquebrajamiento de la fórmula política exterior y mercados. Además de una carrera armamentista en la región, la armada chilena “aventajaba a la Argentina en una proporción de casi dos a uno. Durante la presidencia de Uruburu, la situación cambió radicalmente” (Ferrari, 1980: 679). En esta época se instrumentó el servicio militar obligatorio en la Argentina como así también una modernización del Ejército.

En la segunda presidencia de Roca, éste vuelve a negociar sobre la base de las ideas que lo impulsaron en 1881. Además, para evaluar la situación había que tener en cuenta la dimensión del conflicto entre ambos países, ya que:

la relación de fuerzas entre ambos era bastante similar. Chile superaba los tres millones de habitantes mientras que la Argentina no llegaba todavía a los cuatro millones,

18. Esta guerra duró cuatro años y generó grandes pérdidas a los países involucrados. Pero engrandeció a Chile territorialmente y convirtiéndola en la primera potencia sudamericana del Pacífico.



dado que no había recibido todavía la afluencia masiva de la inmigración que se daría durante la primera década del siglo xx. (Fraga, 1996: 55)

La firma de los pactos de Mayo garantizaban “por décadas una cordial relación con Chile, se inscribía en dos constantes de la política exterior argentina, el pacifismo y el aislacionismo” (Ferrari, 1980: 684).

Tanto Escudé, como Fraga intentan refutar la tesis de la debilidad territorial como tendencia profunda de la política exterior argentina. Creemos que si bien existen elementos para tener en cuenta hay que ubicarse en un lugar intermedio entre un nacionalismo xenófobo que sustenta la depredación territorial y una postura antitética como la de Carlos Escudé.¹⁹

Por otra parte, en la segunda presidencia de Julio A. Roca (1898-1904) con los Pactos de Mayo se encauzaron “los conflictos pendientes derivados de la diferencia de interpretación sobre el Tratado de 1881” (Fraga, 1996: 7). Sin lugar a dudas, la presencia de Roca fue determinante en ambos acuerdos y su concreción, dentro de una de las tesis por la cual:

Roca es quien más sistemáticamente propició los acuerdos y las negociaciones para mantener la paz, pese a ser un militar de carrera y alguien que podría haber usufructuado del prestigio derivado de una campaña militar exitosa. (Fraga, 1996: 7)

En 1902 se firmó un acta aclaratoria tendiente a hacer efectiva la paridad entre las escuadras argentinas y chilenas, a partir de la venta de acorazados que ambos países habían comprado y el desarme de dos naves, una de cada uno.

Estos acuerdos motivaron la crítica del radicalismo, donde el radicalismo pasó de una posición realista en la oposición a una idealista cuando fue gobierno.²⁰ No nos parece que ello ocurrió así. El reclamo de una política de

19. Los problemas interpretativos en torno a la cuestión territorial están abordados en el capítulo específico.

20. En él señala el Manifiesto del Comité Nacional, al reorganizarse (29 de febrero de 1904): “Nuestra marina [...], en la que el país cifró sus más legítimas esperanzas, llevándola con generoso esfuerzo a descollar entre todas la de Sud América, después de haber enterrado en pactos internacionales recientes el predominio obtenido, ha contemplado con rubor que el importe de sus mejores unidades, enajenadas con pretexto de economía, ha ido a reforzar el cálculo de recursos de un presupuesto exorbitante.

El examen de la gestión diplomática anota la novedad de los viajes presidenciales suntuosos a las naciones vecinas. Lo inusitado de este acto hizo suponer trascendentales proyectos de política exterior para mayor prestigio de la República. Como resultados, la opinión señala la pérdida de nuestra influencia en América, la restricción parcial por diez

poder tiene para Paradiso sólo un significado de oposición, pero nos parece que existen por lo menos dos elementos más para tener en cuenta.

El primero fue la existencia de un reclamo generalizado desde varios sectores y personalidades políticas en la necesidad de una política de poder, como por ejemplo Zevallos, aunque en otros términos a los que sostiene el documento (Etchepareborda, 1978: 4). Incluso esta política desde los diferentes gobiernos ya había sido adoptada desde principios de siglo, produciendo una variante significativa en el presupuesto de “política exterior y mercados” como lo sostienen el mismo Paradiso (1993, 17-61) y Etchepareborda (1978) entre otros.

Y el segundo elemento tiene que ver con la emergencia de una tendencia realista dentro de la UCR, de la cual el documento es una constatación, y las personalidades de las que nos habla Paradiso formaron parte de esta posición dentro del partido.

El arbitraje de Eduardo VII resolvió con un laudo la disputa territorial al sur del Neuquén, en donde de los noventa y cuatro mil kilómetros fueron adjudicados a Chile unos cincuenta y cuatro mil y el resto para la Argentina.

Con Brasil las cuestiones de límites tuvieron su centro en Misiones. En 1889 se firmó un tratado de arbitraje sobre las zonas en litigio, designando como mediador a los Estados Unidos. Aunque, “Zevallos se esforzó por neutralizar este traspíe” (Ferrari, 1981: 51). Finalmente, el Presidente Cleveland cedió el territorio en favor de Brasil.

En el caso de Bolivia, con la cuestión de límites:

se firmó un *modus vivendi* en junio de 1888, y un año más tarde el Tratado definitivo de límites Quirno Costa-Vaca Guzmán, por el cual la Argentina renunciaba a Tarija y a parte del Chaco, y Bolivia a la Puna de Atacama. La ratificación y canje de esta transacción no se produjo hasta 1893, una vez modificada la redacción original, ya que el Senado argentino insistió en armonizar ese convenio con el Tratado argentino-chileno de 1881, y sobre todo, con la teoría de las altas cumbres. (Ferrari, 1980: 679)

Este acuerdo quedó sujeto a la negociación con Chile resuelta por arbitraje inglés, donde finalmente la Argentina conservó dos tercio de los territorios en disputa.

años de nuestra soberanía al arbitrio de una potencia extraña y nuevos desmembramientos territoriales” (Paradiso, 1993: 63-4).



Equilibrio regional: del predominio de los Intereses Atlánticos al ABC

Para Tokatlián, existen dos elementos que determina la aparición de la rivalidad de los primeros años del siglo xx: la ley de armamentos navales de Brasil y el despliegue de su estrategia principal de Gran Bretaña a Estados Unidos (Russell y Tokatlián, 2002: 409-10). Uno de los impulsores de esta rivalidad fue Zeballos, cuando asumió como canciller de Figueroa Alcorta, quien impulsó una política de poder, basándose en:

un plan con el que se proponía dejar aislado a Brasil y que confirma su inclinación por procedimientos políticos que sus contemporáneos pacifistas calificarían de “arteros y maquiavélicos”, pero que era de uso común en la diplomacia europea. Se trataba de recomponer las relaciones con Paraguay y Uruguay y, fundamentalmente, de concertar una alianza con Chile para presentarse conjuntamente frente a Brasil y presionarlo para que desistiera de sus objetivos armamentistas. (Paradiso, 1993: 41)

Existió también como con Chile una carrera armamentista a principios de este siglo que perduró hasta 1914, pero luego cuando desaparecieron los motivos “de perturbación y apaciguamiento de ánimos” Brasil, la Argentina y Chile:

retomaron las líneas de una política conjunta que pronto ofrecería sus frutos más notorios: la mediación en el conflicto mejicano-norteamericano y el tratado pacifista llamado precisamente A.B.C. (Ferrari, 1980: 690)

Este acuerdo significó un cambio de los lineamientos externos, tanto de nuestro país como de Brasil.²¹ Fue auspiciado por el presidente Roque Sáenz Peña para establecer un ámbito cooperativo que le permitiera ganar poder frente a los Estados Unidos.²²

La firma de este tratado en 1915 estableció que para la resolución de conflictos entre los socios, la elaboración de investigación, y una vez concluida esta, cada parte recuperaría “su libertad de acción”.²³ Este acuerdo contó

21. El Barón de Río Branco promovía el acercamiento a los Estados Unidos y reforzar los lazos con Paraguay y Uruguay para recobrar influencia en la Cuenca del Plata, como así también forjar una alianza con Chile.

22. Si bien Argentina y Brasil percibían las bondades mutuas de este tipo de acuerdo, la diferencia en cuanto a sus objetivos (mientras Brasil pretendía complementar la compatibilidad de su política hacia los Estados Unidos, la Argentina buscó lo contrario, ganar poder para continuar con su oposición) hicieron que esta alianza terminase en un fracaso.

23. Por lo que sostuvo Gustavo Ferrari, esta fórmula era de un rango menor a la fórmula de arbitraje y conciliación que era empleada predominantemente en la política exterior argentina. (Ferrari, 1981: 70)

con la oposición del radicalismo que señaló la distinción entre estos socios y el resto de los países de la región, y otros sectores que argumentaban que la Argentina podía ser vencida “por dos votos (Chile y Brasil) contra uno” (Ferrari, 1981, 70).

Esta política de paz y administración encontró en la Primera Guerra Mundial, el primer cimbronazo al esquema de la política exterior tradicional, ya que empezó a cambiar el escenario internacional. Aquí, los conservadores como después los radicales, tendrán una actitud neutral “como evidencia de la adhesión del país a los principios de cortesía internacional” y especulando “con que los principales lazos o esquemas comerciales del país seguirían siendo los mismos” (Tulchin, 1990: 57). A pesar de los incidentes que existieron, como el fusilamiento del Cónsul argentino en Bélgica a manos de las potencias centrales²⁴ y el apresamiento por parte de los británicos del velero “Mitre” que se dirigía a Alemania,²⁵ no se puso en objeción la decisión sobre el conflicto.

24. Las potencias centrales elevaron sus disculpas y el caso fue cerrado.

25. El Foreign Office no dio una explicación satisfactoria de la situación, pero liberó el buque a cambio de la renuncia a reclamos de daños morales o económicos.

