

Fabián Bosoer. *Generales y embajadores. Una historia de las diplomacias paralelas en la Argentina*. Buenos Aires: Javier Vergara Editor, 2005. 480 Págs.

Sylvia Ruiz Moreno*

El complejo entramado de las relaciones cívico-militares en la Argentina del siglo XX, en el manejo de las relaciones exteriores, es el tema investigado por Fabián Bosoer, en esta obra de ágil lectura y abundante información.

Tomando como referencia un período de cuarenta años (1942-1982) signado por la inestabilidad institucional, política, económica y social en la Argentina y la configuración de un sistema internacional que el autor identifica con la guerra - Segunda Guerra Mundial, Guerra Fría, “guerra sucia” y guerra de las Malvinas- se analizan los comportamientos de los responsables de la toma de decisiones en la política exterior argentina.

La hipótesis desarrollada en la investigación, plantea la “existencia de una alta correlación entre la continuidad de una misma élite del poder [...] y la debilidad, discontinuidad o erraticidad de las conductas gubernamentales y decisiones estratégicas adoptadas en materia de política exterior” (Bosoer, p. 20)

El politólogo Fabián Bosoer se pregunta por qué si en Estados Unidos, Brasil y Chile la continuidad de las élites de poder político permitió consolidar democracias y políticas estatales, por qué en la Argentina, por el contrario, los mismos elencos terminaron envueltos en los enfrentamientos violentos que rodearon los cambios de gobierno y las rupturas institucionales.

Para concretar su investigación, el autor toma como referencia tres momentos que identifica como períodos de transición en los que se el ambiente internacional y la dinámica nacional resultan propicios para una reformulación de las relaciones cívico-militares. Cada período coincide además con una conferencia interamericana y la participación argentina en esas instancias es el punto de partida para explorar esas configuraciones de poder. El primer momento es el que se desarrolla entre 1943 y 1946, bajo una dictadura nacionalista, el segundo, entre 1955 y 1958 involucra a una dictadura antiperonista, y los años que transcurren entre 1962 y 1965 están signados por democracias inestables condicionadas por los militares. Por último, otro período de dictadura militar, el que va entre 1978 y 1982, es presentado como fase terminal de las continuidades que se observan en las tres instancias anteriores.

En cada momento se observa una creciente formación y autonomización de diplomacias paralelas civiles y militares y a su vez, al comienzo de una época se observa un intento de llevar adelante una política exterior más activa que al final fracasa. Bosoer advierte la presencia de dobles canales de vinculación –lo que hace referencia a las relaciones gubernamentales y los contactos informales- así como de diplomacias paralelas –entre diplomáticos y funcionarios de otras agencias de gobierno que influyen en la política exterior, y particularmente en este caso, de las Fuerzas Armadas-.

* Fundación Red Argentina de Ciencia Política Mariano Moreno

El libro se estructura en cinco capítulos. El primero de ellos, titulado “civiles y militares en la historia política argentina”, presenta una introducción al sujeto social analizado, identificando una primera bifurcación de tradiciones ideológicas: conservadores y liberales, que ubica durante la segunda mitad del siglo XIX. En los años 30 se evidencia la decadencia del modelo agro exportador, la relación privilegiada con Gran Bretaña y la hostilidad hacia los Estados Unidos, que se acompaña de una profesionalización del servicio exterior y la creciente influencia de los militares en la diplomacia. Así llega al momento crucial de la Segunda Guerra Mundial y el conflicto que provocó la postura de la Argentina, que desembocará en los temas del capítulo siguiente.

El segundo capítulo: “Río de Janeiro. 1943-1946” centra su análisis en las consecuencias de la participación de Argentina en la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en Río de Janeiro, durante 1942. La actitud del gobierno argentino, que desbarató el intento norteamericano de obtener una declaración conjunta de Guerra al Eje, defendiendo el principio de autodeterminación, es interpretada como el factor desencadenante de las tensiones con los Estados Unidos y entre las élites gobernantes que derivaron en el golpe militar de 1943.

La relación de los sectores de la diplomacia tradicional y los oficiales de las Fuerzas Armadas con los Estados Unidos, domina el análisis del período que incluye los gobiernos *de facto* de Pedro P. Ramírez y Edelmiro J. Farrell –que inauguran la intervención directa de los militares en la política exterior-, así como la elección y política exterior de Juan D. Perón. Respecto de esta última época, se establece un interesante paralelismo entre la mencionada Reunión de Consulta de 1942 y la cuarta Reunión de Consulta de Cancilleres, de marzo y abril de 1951. Este período se caracteriza por la llegada a los lugares de decisión de política exterior de una nueva generación de militares y dirigentes sindicales.

El capítulo tres, “Washington. 1955-1958” retoma el análisis desde los últimos años del segundo gobierno de Perón, partiendo de las consecuencias de las decisiones adoptadas en la Cuarta Reunión interamericana de Cancilleres, para llegar a su derrocamiento, que derivará en un giro de la política exterior, orientada hacia el multilateralismo –contra el bilateralismo de Perón- y hacia una relación más cercana a los Estados Unidos, en busca de fuentes de financiamiento, siguiendo las recomendaciones de Raúl Prebisch, mientras se profundiza una corriente de antiperonismo y anticomunismo.

El cuarto capítulo, “Punta del Este. 1962-1963 y 1965-1966” involucra las elecciones presidenciales de 1958 y la participación de Argentina –bajo el gobierno de Arturo Frondizi- en la Octava Conferencia de Cancilleres de Punta del Este, en la que se decidió la expulsión de Cuba de la ONU, que Argentina no aceptó acompañar. Las tensiones entre el gobierno debilitado y un poder real militar que se hallaba dividido – azules y colorados- derivó en la caída del presidente Frondizi.

Posteriormente, el gobierno de Arturo Illia se vio atravesado por el conflicto entre la intención de establecer una política exterior autónoma respecto de las presiones internas y externas, y la creciente incidencia de los militares en la política exterior, ahora reunidos tras la victoria de los azules, en torno de la figura del Gral. Juan Carlos Onganía, empeñados en un acercamiento a los Estados Unidos, estimulado por la

posibilidad de adquirir nuevo equipamiento y entrenamiento militar, en el contexto de la lucha contra “comunismo”.

En el capítulo cinco “1979-1982: Fase terminal, veinte años después” se analiza el período de la última dictadura militar, como un momento de exacerbación de las tendencias identificadas en los períodos anteriores. En esos años, la formación de la política exterior se caracterizó por la combinación de oficiales de la Armada al frente de la Cancillería, políticos y diplomáticos de carrera –conservadores, antiperonistas y anticomunistas- ocupando cargos en el servicio exterior y una diplomacia subterránea desempeñada directamente por los militares en el marco de la Doctrina de Seguridad Hemisférica establecida por los Estados Unidos, que se conoció como Operación Cóndor, para articular la represión en América Latina.

La creciente autonomía de diplomacias paralelas y la formulación de políticas erráticas e incluso incoherentes, como consecuencia de las luchas intestinas entre “halcones” y “palomas” de las F.F.A.A. llega a situaciones extremas analizadas en los casos del rechazo de Argentina a participar en el embargo cerealero impuesto por los Estados Unidos a la Unión Soviética por la invasión a Afganistán, la intención de algunos jefes militares de declararle la guerra a Chile por el Canal de Beagle y la guerra de las Malvinas.

En sus conclusiones, Fabián Bosoer expone una estadística reveladora: entre 1930 y 1983 hubo 22 presidentes, 15 de los cuales fueron militares. Sólo dos de ellos fueron electos –Juan Perón y Agustín Justo- y el resto ocuparon su cargo mediante golpes o intrigas palaciegas. Al mismo tiempo pasaron 42 cancilleres que duraron en su cargo un promedio de un año y semanas.

Distingue en el período investigado tres elencos de élites políticas. De 1930 a 1943 es un grupo conservador que incorpora a sectores “reconocidos” por su capacidad para ocupar actividades específicas, mientras gobierna por el fraude electoral y los militares mantienen una posición “apolítica”. El segundo período, de los años cuarenta, se caracteriza por la llegada de un grupo de jóvenes oficiales de las fuerzas armadas y dirigentes sindicales en su mayoría descendientes de inmigrantes, que provoca una democratización de los elencos políticos. Pero esto último contrasta con el origen *de facto* de su participación en el gobierno. Luego de 1955 surgirá un tercer elenco integrado por profesionales jóvenes del campo político, empresarial, académico, intelectual y militar. Se acentúa la autonomía entre canales de decisión de política exterior. Estas diplomacias paralelas que se bifurcan de manera creciente en el transcurso de los cuarenta años analizados, dan lugar al debilitamiento, pérdida de eficacia e incluso inconsistencias de la política exterior.

El general Martín Balza escribió el epílogo de esta obra, trazando una aproximación a las relaciones cívico-militares y la política exterior en la historia argentina contemporánea. Además, el libro cuenta con un apéndice documental, cuadros y bibliografía.

Para los que deseen indagar en la complejidad de la formación de las decisiones en materia de política exterior en los cuarenta tumultuosos años que se extienden entre la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Malvinas. Para los que buscan una aproximación original a las relaciones cívico-militares en ese período. Para los que se preguntan por qué no pudimos construir una política de Estado que defina el rumbo de

nuestra política exterior en todo el siglo XX –y la repercusión de este déficit en las relaciones exteriores del presente-. Para todos ellos, este libro resulta un material de consulta indispensable y accesible en el que hallarán una investigación genuina y razonamientos provocadores de cara a la formación de una política exterior de Estado.

Lic. Sylvia Ruiz Moreno