

Colapso estatal y política exterior: el caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón (1974-1976)

FRANCISCO CORIGLIANO

ISEN \ UBA \ UTDT \ UdeSA

franciscocorigliano@hotmail.com

Este artículo procura analizar el vínculo entre el proceso de tránsito hacia el colapso estatal interno y el funcionamiento de la política exterior durante el gobierno de Isabel Perón. Asimismo, estudia los rasgos comunes que este caso tiene con otros de colapso estatal temporalmente posteriores, así como los rasgos específicos que distinguen al caso isabelino de otros ejemplos paradigmáticos de colapso estatal.

I. Introducción

Durante la gestión de María Estela Martínez o Isabel Perón (1º julio de 1974 al 24 de marzo de 1976) una serie de factores condicionantes externos e internos inhibieron la tradicional vocación independiente de la “Tercera Posición” como doctrina de política interna y exterior justicialista y consolidaron, por el contrario, el acercamiento con los Estados Unidos como fuente de créditos y de apoyo político, iniciado durante la gestión de su antecesor y esposo, Juan Perón (12 de octubre de 1973 al 1º de julio de 1974).

A fin de contextualizar la política exterior del gobierno de la viuda de Perón, conviene previamente otorgar al lector un breve panorama de las políticas exteriores de quienes precedieron al mandato de Isabel bajo las consignas del peronismo. Durante su primera y segunda presidencias (4 de junio de 1946 a 4 de junio de 1952 y desde esta última fecha hasta el 19 de septiembre de 1955, respectivamente), Juan Domingo Perón implementó una política exterior que procuró un equilibrio entre los condicionantes internos (las expectativas de sectores obreros y pequeños y medianos empresarios respecto de una política industrial y salarial favorable a sus intereses) y los condicionantes externos (fin de la Segunda Guerra Mundial, inicio de la “Guerra Fría” entre las dos naciones vencedoras de la guerra, los Estados Unidos y la Unión Soviética; adopción de una política

norteamericana hacia la región que priorizó la eliminación de focos de amenaza a la seguridad por sobre la promoción de medidas de desarrollo socioeconómico al estilo del Plan de Reconstrucción Económica aplicado a los países de Europa occidental y Japón entre los años 1947 y 1952, más conocido como Plan Marshall). Un conjunto de circunstancias internas y externas (la fuerte dependencia argentina del mercado norteamericano como proveedor de maquinarias, insumos y créditos, especialmente acusada tras la crisis económica de 1949; la caída de los precios internacionales de los productos exportables argentinos y la retracción de Europa occidental como tradicional mercado de colocación de dichos productos; y las malas cosechas agrícolas argentinas de los años 1949 a 1952; la continuación de la política de boicot del Departamento de Estado a la Argentina tras el fin de la Segunda Guerra como exclusión de la participación argentina en el club de proveedores de alimentos a Europa en el marco del Plan Marshall y como negación de dólares del Plan en compras a la Argentina, política que ha contado con el respaldo de la mayoría de los países de Europa occidental)¹ hicieron fracasar los dos proyectos de liderazgo regional del peronismo —el de la unión económica Argentina-Brasil-Chile, o ABC; y el de la Asociación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalistas, o Atlas—.

Según Perón², este fracaso se debió a las maniobras antiargentinas y pronorteamericanas de la Cancillería brasileña (Itamaraty) y a la política de conciliación del presidente Getúlio Vargas con la oposición. En cambio, especialistas del período como Deiner (1969), Dorn (2002) y Zanatta (2005), explican los fracasos del ABC y del Atlas como producto de dos razones. La primera tuvo que ver con la competencia entre Washington y Buenos Aires para atraer a los países latinoamericanos a sus respectivas órbitas de influencia. En esta competencia, las autoridades de la Casa Blanca presentaron “palos” —presión diplomática y boicot económico— y “zanahorias” —acuerdos y concesiones económicas— más poderosos y atractivos que los instrumentos de política exterior utilizados por las de la Casa Rosada. El segundo factor que incidió en el fracaso de los proyectos regionales del peronismo fue el fuerte recelo que los gobiernos latinoamericanos sintieron por las actividades proselitistas de los agregados obreros argentinos en las embajadas acreditadas ante los países de la región

¹ Sobre la política norteamericana de boicot a la Argentina entre los años 1942 y 1949, ver Escudé (1983, 1986 y 1988).

² “La unidad de Argentina, Brasil y Chile. Relaciones del general Perón con el Dr. Getúlio Vargas y el general Carlos Ibáñez del Campo”, conferencia pronunciada en la Escuela Nacional de Guerra el 11 de noviembre de 1953, en Perón (1973).

y por las declaraciones de Perón o de los funcionarios de su gobierno. Tanto unos como otras fueron inequívocamente leídas por las autoridades de la mayoría de los países del continente como intentos de hegemonía argentina en la región y no como expresiones de integración continental exentas de liderazgos o predominios. El propio líder justicialista reconoció tardíamente estos condicionamientos de la “Tercera Posición” en los años de la temprana posguerra, en un discurso pronunciado en 1974 ante dirigentes sindicales argentinos y del resto de la región en los siguientes términos:

“(…) Recuerdo que en 1945 lancé por vez primera la idea de un Tercer Mundo, es decir, la Tercera Posición. En aquella época, ‘no estaba el horno para bollos’, en virtud de que había finalizado la Segunda Guerra Mundial y los vencedores imponían condiciones. Pero han pasado más de veinticinco años y hoy las dos terceras partes del mundo pugnan por colocarse en una Tercera Posición.

Cuando los imperialismos quieran imponernos cómo habremos de organizarnos dentro de la Tierra, será necesario que en ese Tercer Mundo haya una entidad que diga: ‘Señores: aquí las condiciones que ustedes proponen son éstas; en cambio, las que nosotros proponemos son tales y cuales’. Entonces, cuando las dos terceras partes del mundo hagan sentir su voz en una entidad organizada, los imperialismos van a entrar en razón. Nadie se ha puesto nunca contra el mundo entero, y éste debe ser el camino que tendremos que seguir (...)”³.

Tras el retorno del peronismo al poder en 1973, luego de 18 años de proscripción política y exilio de Perón, el equipo de política exterior del gobierno de Héctor José Cámpora (25 de mayo al 13 de julio de 1973) creyó que el contexto de distensión en la competencia nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética —la llamada *detente*—, sumada a la emergencia de polos económicos alternativos —la Comunidad Económica Europea, Japón, China, las naciones exportadoras de petróleo congregadas en la OPEP— y a la crisis relativa de hegemonía norteamericana afectada por el curso de la guerra de Vietnam, abría una “ventana de oportunidad” para un incremento de los márgenes de maniobra internacionales de la Argentina. Esta lectura excesivamente optimista de la realidad internacional y regional alentó al subsecretario de Relaciones Exteriores Jorge Vázquez a adoptar

³ Discurso pronunciado por Perón ante dirigentes sindicales argentinos y latinoamericanos en Buenos Aires el 8 de abril de 1974, en Perón (1985: 139).

un tono fuertemente agresivo contra la política regional norteamericana en la III Asamblea General de la OEA en Lima en junio de 1973.

La caída del gobierno izquierdista de Salvador Allende en Chile el 11 de septiembre de 1973 y el rol que en ella jugaron actores gubernamentales y privados norteamericanos convenció a los gobiernos peronistas de Raúl Lastiri (13 de julio al 12 de octubre de 1973) y de Juan Perón (12 de octubre de 1973 al 1º de julio de 1974) que tampoco en ese momento “el horno estaba para bollos”. Si la *detente* estaba vigente en la Europa de aquellos años, en América la tenaz persistencia de la cruzada anticomunista de los funcionarios de la Casa Blanca y del Pentágono, con su secuela de complicidades entre agentes militares y de seguridad de los Estados Unidos y los países del resto del continente, demostraba que el clima de “Guerra Fría” continuaba en plena vigencia. Como sostuviera el “Programa de Política Exterior Justicialista” que salió a la luz el 12 de octubre de 1973, el mismo día de la asunción de Perón como presidente por tercera vez, los nuevos códigos de la conducta diplomática debían adaptarse a la realidad internacional, abandonando el “ideologismo” para guiarse según los cánones del “realismo político”: había que tener una relación “enérgica pero flexible” con Washington, una que “sin renunciar a la necesaria vinculación financiera” y “sin desconocer la presencia ostensible de los Estados Unidos en varios países de nuestro continente”, procurara a la vez “poder actuar en el sistema interamericano en función de su destino americanista y en función del control moral de las tentativas hegemónicas” de la Casa Blanca. A su vez, había que tener una actitud “amistosa y objetiva, pero firme” con Brasil, y movilizar la opinión pública de ambos países en favor de una política latinoamericana “en sentido integrador y no excluyente”, y, finalmente, los representantes argentinos ante los foros multilaterales debían “combinar las iniciativas con las réplicas o el silencio a fin de mantener en todo momento la libertad de acción diplomática” (Programa de Política Exterior Justicialista, 1973)⁴.

La anteriormente mencionada combinación de factores condicionantes externos e internos abortó la vocación independiente del proyecto de “apertura al mundo” del canciller de Cámpora, Juan Carlos Puig; demostró los límites de confrontaciones verbales contrarias a intereses norteamericanos como las emitidas por Vázquez; y, finalmente, alentó el inicio de un “giro conservador” tras la caída de Cámpora. Dicho giro, que tomó forma durante los mandatos de Lastiri y Perón, se consolidó durante la gestión de María Estela Martínez.

⁴ PPEJ, 1973, 4: folios 19, 36, 99 y 100.

II. El peso de los factores externos o de “tercera imagen”

Durante la gestión de Isabel Perón (1º de julio de 1974 al 24 de marzo de 1976), una serie de factores condicionantes externos procedentes del sistema internacional y del cuadro regional —factores que Kenneth Waltz (1959 y 1970) define como de “tercera imagen”— inhibieron la tradicional vocación independiente de la “Tercera Posición” como doctrina de política interna y exterior justicialista. Dichos factores fueron los siguientes:

1) El impacto negativo de los factores externos provenientes del ámbito global sobre el comercio exterior argentino (la triple incidencia de la crisis petrolera de los años 1973-1974 en los precios de las importaciones argentinas; de las barreras proteccionistas adoptadas por los países miembros de la CEE en el volumen y valor de las exportaciones agropecuarias argentinas; y de la recesión mundial de los años 1974-1975, que afectó la capacidad de compra de los países europeo occidentales, mercados tradicionales de colocación de las exportaciones argentinas); y

2) La incidencia, también negativa, de los cambios en el ámbito regional (el progresivo enfriamiento mutuo entre Argentina y los países reformistas de la región críticos a la política regional norteamericana; y, finalmente, la también progresiva profundización de los vínculos ideológicos con regímenes derechistas del Cono Sur como los de Chile y Bolivia, aliados estratégicos de los Estados Unidos en la lucha contra el comunismo; la sanción, por el Congreso estadounidense, de la Ley de Comercio Exterior o *Trade Bill* el 20 de diciembre de 1974, finalmente promulgada por el gobierno de Gerald Ford el 3 de enero de 1975, que hería de muerte las promesas efectuadas por el Secretario de Estado Henry Kissinger de un “Nuevo Diálogo” entre Washington y la región basado en un intercambio comercial más equitativo; y, finalmente, la suspensión de las ventas de calzado argentino a los Estados Unidos, dispuesta por el Departamento del Tesoro norteamericano en febrero de ese mismo año bajo la justificación de que esas operaciones comerciales constituían un caso de *dumping*).

Pero, como sostienen Daniel Byman y Kenneth Pollack (2001), la solitaria atención a los factores externos o de “tercera imagen” como condicionantes

de las políticas exteriores de un Estado determinado otorga un cuadro muy incompleto. En países con fuerte inestabilidad interna y crisis en el funcionamiento de las instituciones gubernamentales —dos condiciones que se cumplen de manera particularmente notoria en la Argentina posterior al golpe de Estado de septiembre de 1930 en general y en la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón en particular—, también es necesario apelar a los factores internos tanto individuales —o de “primera imagen”, siguiendo a Waltz— como institucionales —o de “segunda imagen”, es decir, los relacionados con el buen, regular o mal funcionamiento de las instituciones estatales—.

III. Los factores condicionantes internos de orden individual o de “primera imagen”

Dentro de los factores condicionantes individuales, este trabajo distingue en especial el peso de cuatro:

a) Las diferencias entre los estilos personales de gobierno de Juan e Isabel Perón. El primero pudo ejercer el rol de conductor, gestando un modelo de política interna y exterior basado en la moderación respecto de los extremos. Por el contrario, Isabel no tuvo la misma capacidad de conducción de su esposo, y fue excesivamente permeable a las presiones de las diversas facciones —la constituida por los miembros de su entorno cercano, encabezada por el ministro de Bienestar Social, José López Rega; la integrada por los miembros de la dirigencia sindical y, finalmente, la compuesta por los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas—;

b) El acrecido peso político adquirido por actores individuales al frente de cargos en la administración de gobierno tradicionalmente considerados como secundarios o marginales en términos de su importancia. Tales los casos del ministro López Rega⁵, quien, gracias a

⁵ José López Rega fue cabo de policía durante las dos primeras presidencias de Perón (1946-1955) hasta que se retiró de la institución policial como cabo primero en 1962. Tuvo estrechos contactos con la Alianza Libertadora Nacionalista (ALN), grupo de choque parapolicial del peronismo, durante la década del '50. De acuerdo con Santiago Pinetta (1986: 21), López Rega trabajó amistad con el militante aliancista Lucio Berto, con quien compartía su inclinación por la astrología y su fobia contra las izquierdas en general y contra los judíos. Fue sirviente de Isabel y a través de ella logró integrar el grupo de Madrid en el exilio de Perón como mayordomo, guardaespaldas y finalmente, secretario

su influencia personal sobre la presidente Isabel, se convirtió en un primer ministro o copresidente *de facto* a pesar de provenir de un ministerio cuya incidencia política ha sido tradicionalmente secundaria; y el del ex embajador argentino en Uruguay, Guillermo de la Plaza, quien, por sus buenas conexiones con las Fuerzas Armadas, constituyó un interlocutor de la Presidente ante los comandantes en jefe, especialmente en los meses inmediatamente previos al golpe de marzo de 1976. Por cierto, el peso de estos actores, identificados con los rasgos conservadores del pensamiento de Perón, se incrementó en forma proporcional al vacío de liderazgo y de poder existentes tras la desaparición física del líder justicialista. Un caso especial, que merece un párrafo aparte, es el de Alberto Juan Vignes, canciller de los gobiernos de Lastiri, Juan Perón e Isabel Perón hasta agosto de 1975. Tras la muerte de Juan Perón y la llegada de Isabel al gobierno, Vignes incrementó su poder e influencia personal en el nivel de la *gestión* cotidiana de la Cancillería. Durante su gestión como canciller e incluso mucho tiempo después de su renuncia al cargo, Vignes influyó personalmente en el nombramiento, permanencia y/o alejamiento tanto de sus sucesores como de otros funcionarios del Palacio San Martín. No obstante esta enorme influencia personal del ex Canciller, la misma no se tradujo en cambios relevantes en lo que hace al contenido de la agenda o *sustancia* de la política exterior⁶;

c) El peso adquirido en el gobierno por el entonces comandante en jefe de la Marina, almirante Emilio Eduardo Massera, quien apartó a su arma de su tradicional perfil apolítico y profesionalista (contrapuesto al

privado. En este ascenso personal, jugó un factor clave su buena relación con la esposa de Perón, estimulada por la fuerte inclinación de ambos hacia el esoterismo. Durante los gobiernos de Héctor J. Cámpora, Raúl Lastiri y Juan Domingo Perón, López Rega fue ministro de Bienestar Social, cargo al que sumó durante la gestión de Isabel Perón el de secretario privado de la Presidente. Dentro de la heterogeneidad ideológica del movimiento liderado por Juan Perón, López Rega resultaba una figura clave para satisfacer al ala derechista del movimiento y para contener y/o poner en jaque a los sectores izquierdistas. Los sectores de izquierda —y el propio Juan Perón en algún momento— identificaban a López Rega como un agente de la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA). Ver al respecto las publicaciones de izquierda compiladas por Baschetti (1996 y 1999) y las referencias de Perón sobre López Rega citadas en Sukup (1992: 70).

⁶ Ni el canciller Vignes ni ninguno de sus sucesores contó con el margen de maniobra suficiente como para impulsar medidas innovadoras en el contenido de la agenda, limitándose a adoptar medidas inerciales o a repetir políticas anteriores.

perfil de politización que el Ejército adoptó en muchos períodos de la historia argentina). Massera procuró protagonismo para él y para su arma, actitud que en política exterior no sólo quedó evidenciada en la temprana preocupación por temas propios del ámbito de la Cancillería, tales como los conflictos con Chile por el canal de Beagle y la pretensión chilena de proyección antártica; o el diferendo con Gran Bretaña por la soberanía de las Islas Malvinas. También incluyó acciones concretas como la actuación de oficiales marinos en el incidente con la misión británica de Lord Shackleton en aguas cercanas al archipiélago en febrero de 1976. Asimismo, Massera también se involucró personalmente en la política interna, al convertirse en un consejero informal de la presidente Isabel y, por esta vía, disputó espacios de poder e influencia al hombre más poderoso del entorno presidencial: José López Rega; y

d) La debilidad relativa de aquellos actores individuales ubicados en cargos tradicionalmente considerados dentro de la primera línea de importancia en la administración de gobierno. Tal el caso del ministro de Economía José Gelbard⁷. Gelbard estuvo a cargo del Ministerio más importante, el que centralizaba (y sigue centralizando) el manejo del presupuesto, y actuó en ocasiones como un “superministro” al adoptar decisiones e invadir jurisdicciones propias de otras agencias de gobierno, como, por ejemplo, la Cancillería. Sin embargo, el ministro-empresario se vio obligado a renunciar por las crecientes presiones que contra él y sus colaboradores ejercieron las distintas facciones opuestas a su

⁷ José Gelbard fue un inmigrante de origen judío polaco. Había llegado a la Argentina en 1930 y se inició como vendedor ambulante de corbatas, hojas de afeitar y preservativos en los pueblos de las provincias del Norte. Se afilió al Partido Comunista (PC) y a través de su tacto y habilidad para los negocios fundó en los años '50 la Confederación General Económica (CGE) —agrupación que congregó a los pequeños y medianos empresarios—. Con el paso del tiempo, Gelbard construyó un verdadero imperio económico. Haciendo gala de pragmatismo, Gelbard enhebró un complejo entramado de contactos que incluyó al Mossad israelí, al Departamento de Estado norteamericano, a los Kennedy, a las autoridades del Kremlin soviético. Amigo personal de los mandatarios Fidel Castro de Cuba y Salvador Allende de Chile, Gelbard contó también con poderosos aliados políticos internos: el propio Juan Perón, la cúpula montonera, la dirigencia del PC, el entonces gobernador de La Rioja Carlos Menem y el presidente de facto general Alejandro Lanusse. Sus buenas relaciones con Lanusse y Perón le permitieron jugar un rol crucial en las duras negociaciones entre el régimen militar y Perón por el retorno del peronismo a la participación política. Gelbard fue asimismo el artífice del “Pacto Social” y el principal impulsor de la apertura comercial de la Argentina con los países ubicados en la órbita socialista. Para mayores detalles acerca de la vida y el proyecto económico de Gelbard ver Seoane (1998).

influencia dentro del gobierno: la lopezreguista, integrada por los citados López Rega y Vignes; la integrada por los miembros de la cúpula sindical, que desconfiaban del perfil ideológico del Ministro de Economía, percibido como demasiado cercano al de la izquierda peronista; y la liderada por el Comandante en Jefe de la Marina Massera, quien percibía la presencia de Gelbard en el gobierno como un obstáculo a sus ambiciones personales. Por cierto, el peso político del Ministro de Economía y de sus colaboradores, figuras identificadas con los rasgos reformistas del pensamiento de Perón, sufrió un fuerte retroceso con el deceso del líder justicialista.

IV. Los factores condicionantes internos de orden institucional o de “segunda imagen”

Por su parte, los factores condicionantes internos de orden institucional que condicionaron el margen de maniobra del gobierno de Isabel tanto en política interna como exterior fueron los siguientes:

- a) El vacío de poder y conducción internos posteriores a la muerte de Juan Perón, factor de orden institucional que condicionó negativamente el margen de maniobra de los cancilleres del período isabelino e inhibió la gestación de iniciativas innovadoras en política exterior por parte de estos últimos, favoreciendo en su lugar la adopción de medidas inerciales; y
- b) El recrudecimiento de la lucha facciosa interna⁸ y su proyección en el ámbito de la Cancillería, otro factor de índole institucional que, en

⁸ El autor de este trabajo define como lucha facciosa a la protagonizada por grupos pequeños que cuentan con recursos de poder similares y, por ende, con idénticas chances de obtener la conquista del poder político. En su competencia por imponer sus respectivos proyectos políticos y económicos, cada uno de estos grupos o *facciones* posee a corto plazo un alto grado de capacidad para bloquear o jaquear los proyectos de los otros grupos (sea en forma individual o a través de alianzas con otras facciones). Sin embargo, y al mismo tiempo, cada una de estas facciones o grupos demuestra también un alto grado de incapacidad para imponer al resto proyectos de mediano y largo plazo, sea de manera unilateral o a través de concesiones y/o alianzas con otros grupos. En otras palabras, si bien pueden llegar a percibirse a corto plazo alianzas transitorias entre facciones diversas, éstas sólo tienen por objetivo el de formar un frente común para derribar a la facción que en ese momento tiene el control del poder. Logrado ese paso de índole destructiva pero no constructiva, las facciones que hasta ese momento eran aliadas circunstanciales pasan a convertirse en rivales en la lucha por la conquista del poder.

interacción con los anteriormente mencionados, agudizó la falta de credibilidad externa del gobierno de Isabel y privó progresivamente de margen de maniobra a los cancilleres del período.

Tanto los mencionados factores internos de orden individual como los de índole institucional incidieron significativamente en los cambios en el ritmo de gestión cotidiana de los encargados de implementar la política exterior del gobierno de Isabel Perón, al punto de constituir síntomas propios de un *Estado en tránsito de colapso*.

V. Elementos en común del caso de la Argentina (des)governada por Isabel Perón con los ejemplos paradigmáticos de colapso estatal

No obstante las evidentes diferencias históricas y culturales del caso que trata este artículo con los de colapso estatal que sirvieron de inspiración a los especialistas, esencialmente ligados a los procesos de la descolonización de la década del '60 (caso de los estados africanos y asiáticos) y de reformas estructurales políticas, sociales y económicas que tuvieron lugar durante la década del '80 y que acompañaron al fin de la Guerra Fría (caso de los estados ubicados en la órbita socialista), el autor de este trabajo sostiene que la Argentina gobernada por la viuda de Perón tuvo varios de los síntomas que caracterizan a un Estado a punto de colapsar. Síntomas tales como la pérdida de legitimidad del gobierno frente a los diversos actores no estatales (guerrilla, paramilitares, Fuerzas Armadas, empresarios, sindicatos); la pérdida del “monopolio legítimo de la violencia” por parte del Estado y su privatización a manos de diversos actores sociales (grupos guerrilleros, sindicales, paraestatales y paramilitares) como respuesta al progresivo vacío de autoridad; la agudización del nivel de conflicto faccioso en forma directamente proporcional al progresivo retroceso del poder estatal; los intentos de “modernización” económica neoliberal a través de los cuales el gobierno de Isabel procuró atraer capitales externos y revertir la crisis económica; y la incapacidad de la clase política en su conjunto —oficialista y opositora— para dar una respuesta a los problemas económicos, sociales y políticos derivados de la crisis de gobernabilidad y la interminable lucha facciosa.

Como se ha adelantado, los factores internos anteriormente mencionados, tanto los de índole individual como institucional, constituyeron *síntomas propios de la política exterior de un Estado en tránsito hacia una situación*

de colapso. Síntomas que pueden resumirse en la debilidad de lo que Robert Jackson (1990: 29-30) define como *soberanía positiva* —esto es, la capacidad de los estados para ser dueños de su propio destino—. Según este autor, mientras los “cuasi-estados” comparten con los estados consolidados el goce de la *soberanía negativa* —esto es, el reconocimiento externo de otros estados—, presentan serias falencias por el lado de la soberanía positiva.

Si bien Jackson está pensando en casos muy diferentes al de la Argentina gobernada por Isabel —los de los “cuasi-estados” africanos en el contexto de descolonización iniciado en la década del '60 o en el de la crisis de dichos estados tras el fin de la Guerra Fría—, esta falencia estuvo también presente en el gobierno de la viuda de Perón. Como señala el informe “*Possible Coup in Argentina*” [Posible golpe en la Argentina] del Secretario de Estado para Asuntos Interamericanos, William Rogers, al Secretario de Estado Henry Kissinger del 13 de febrero de 1976, los líderes de las Fuerzas Armadas argentinas estaban profundamente disgustados por la manifiesta incapacidad de la Presidente para conducir y administrar los problemas políticos y económicos del país. A ello se sumaban las negativas repercusiones que en el propio partido oficialista y en el Congreso tuvieron las versiones sobre maniobras de corrupción y malversación de fondos manejados desde el Ministerio de Bienestar Social. A tal punto llegó la crisis de gobernabilidad, que un sector disidente del partido oficialista (el Partido Auténtico⁹) y dos partidos de la oposición (la Fuerza Federalista Popular —Fupepo— y la Unión Cívica Radical —UCR—), barajaron, en distintos momentos, la alternativa de hacer un juicio político a Isabel para provocar su renuncia y, por esta vía, evitar el golpe de Estado.

Íntimamente ligados a esta debilidad de la soberanía positiva, en el caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón aparecen una serie de indicadores definidos por los especialistas como propios de una situación de colapso estatal o de tránsito hacia esta situación. A pesar de que estos indicadores fueron concebidos tomando como ejemplos casos de la Posguerra Fría muy

⁹ El Partido Peronista Auténtico fue fundado el 11 de marzo de 1975. Se terminó de constituir en noviembre del mismo año, fundamentalmente sobre la base de la Juventud Peronista de las Regionales (izquierdistas) y algunos viejos peronistas que habían colaborado con el gobierno de Héctor J. Cámpora. Este había regresado a la Argentina en octubre de 1975 y, contrariamente a lo que muchos suponían, mantuvo una línea peronista independiente en lugar de adherirse a los auténticos. Los integrantes del Partido Auténtico se hicieron llamar en un primer momento peronistas auténticos, pero la Justicia les prohibió el uso del término peronista. Los auténticos fueron proscriptos por el gobierno a fines de 1975. Ver al respecto Kandel y Monteverde (1976: 86).

alejados de la Argentina de la década del '70 tanto desde el punto de vista histórico como cultural —en especial los casos de la ex Yugoslavia, la ex Unión Soviética, Afganistán, y los países africanos—, muchos de ellos estuvieron también presentes en el período de gobierno de Isabel Perón como síntomas de un gobierno en crisis que transitaba hacia una situación de colapso estatal. Así, por ejemplo, siete de los diez indicadores mencionados por Baker y Ausink¹⁰ se registran en el caso argentino:

1) La presencia de comportamientos vengativos y/o paranoicos socializados en la lógica de lucha facciosa, factor que lleva a una creciente espiral de violencia alimentada tanto por los sectores de derecha como por los de izquierda (indicador 4);

2) La criminalización o deslegitimación del gobierno de Isabel, vinculada a la emergencia del crimen organizado y la corrupción¹¹ alentados desde el propio entorno presidencial (indicador 5);

¹⁰ Según Pauline H. Baker y John A. Ausink (1996: 19-31), los diez indicadores del alto grado de colapso estatal son los siguientes: 1) fuertes presiones demográficas; 2) importantes movimientos de refugiados masivos que provocan catástrofes humanitarias e intensifican las presiones demográficas; 3) desarrollo económico desigual a través de líneas de fracturas étnicas; 4) presencia de una herencia histórica de agravio grupal o faccioso, con comportamientos socializados de índole vengativa y/o paranoica; 5) criminalización o deslegitimación del Estado, ligada al crimen organizado y a la corrupción alentada desde el propio aparato estatal; 6) agudas y severas dificultades económicas ligadas a la ausencia de estabilidad política; 7) éxodos humanos masivos, crónicos o sostenidos —indicador que comprende según los autores tanto la llegada de refugiados como el éxodo de intelectuales, artistas, empresarios, o segmentos económicamente productivos de la población—; 8) progresivo deterioro o eliminación de los servicios públicos como síntoma de la falta de gobernabilidad y de credibilidad del Estado; 9) suspensión del Estado de derecho como indicador de la declinación en el funcionamiento de las instituciones democráticas; y 10) existencia de un aparato de seguridad que opera como “un Estado dentro del Estado” a través de diversas formas: guardias pretorianas que protegen a gobiernos aislados o impopulares; milicias “privadas” que hacen el trabajo sucio de los regímenes autoritarios al encargarse de las torturas y asesinatos; o “escuadrones” que, alimentados oficialmente por el aparato estatal, buscan aterrorizar a los opositores.

¹¹ El citado memorandum “*Possible Coup in Argentina*” hace una breve referencia a las maniobras de corrupción vinculadas al Ministerio de Bienestar Social y a la Cruzada Justicialista. Las acusaciones de la Comisión Investigadora sobre dichas maniobras alcanzaron a la propia Presidente, que había firmado un cheque de la Cruzada por un monto de 31.000.000 de pesos viejos (alrededor de U\$S 600.000 de aquel momento). Finalmente, Isabel Perón fue absuelta por el juez Alfredo Nocetti Fasolino, una resolución que no logró apagar las polémicas sobre este cheque. Sobre estas maniobras y la causa judicial sobre la Presidente, ver *Criterio* (27/11/1975); *Buenos Aires Herald* (2/1/1976, 10/3/1976); y *La Opinión* (10/1/1976).

3) La existencia de agudas crisis económicas vinculadas a la inestabilidad política (indicador 6) —vale recordar que el gobierno de Isabel tuvo seis ministros de Economía en tan sólo 21 meses de gobierno—;

4) La huida, bajo amenazas de muerte, de profesionales, políticos y artistas ideológicamente disidentes con la presidente Isabel y su entorno, que conformaron la pléyade de exiliados que se engrosaría tiempo más tarde con la llegada del régimen militar (indicador 7);

5) La “existencia mínima” de un aparato estatal y sus agencias dependientes, con crecientes dificultades para actuar (indicador 8) —que se percibe en el caso del gobierno de Isabel en la falta de eficiencia de las fuerzas de seguridad del gobierno para contener la espiral guerrillera y las dificultades de la Cancillería y las embajadas en el exterior para superar los impactos de la lucha facciosa interna y articular una estrategia de mediano plazo—. Los dos canales naturales de nombramiento de embajadores en el exterior —el canciller y la presidente— se vieron mediatizados por los caprichos del entorno presidencial. Como resultado de esta anomalía, se dieron ejemplos de permanencia de embajadores que gozaron del apoyo del entorno y ejemplos de displicencia para cubrir casos de embajadas vacantes (Beltramino, 2002). Entre estos últimos, cabe citar los casos de las embajadas argentinas en Brasilia —vacante de titular desde enero de 1975 hasta febrero de 1976—, en Pekín —factor que provocó el retiro del embajador chino en Buenos Aires— y en París —a partir del alejamiento del embajador César de la Vega en junio de 1975¹²—;

¹² Ver referencias al respecto en el diario: *La Nueva Provincia* (17-4-1975, 1-12-1975); y en revistas: *Mayoría* (1/8/1975) y *Carta Política*, (1975, N° 17). En sus memorias, Benito Llambí (1997: 353-354), embajador argentino en Canadá durante la gestión de Isabel, relata que el canciller Vignes trabó arbitrariamente su candidatura como embajador en París, vacante desde hacía un año, porque el canciller se la reservaba para él. Estas vacancias motivaron la preocupación de los legisladores, evidenciada en la emergencia de proyectos de reclamo a la Cancillería y al Ejecutivo por las razones que motivaban este inconveniente. Así, el 24 de julio de 1974, el Diputado Nacional del Partido Demócrata Progresista por Santa Fe Angel Moral presentó ante la Cámara Baja un proyecto de resolución exigiendo al gobierno explicación acerca de las razones de la ausencia de un embajador titular argentino en Francia desde hacía más de un año. El legislador destacaba la gravedad de esta situación, en tanto Francia presidía en ese momento la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Argentina se jugaba cartas importantes de negociación ante el Mercado Común por la cuestión de las restricciones comunitarias a las exportaciones de carne. Lo propio hizo un grupo de diputados

6) La aprobación del Estado de sitio y las medidas antissubversivas que llevaron al involucramiento directo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la guerrilla, que demostraron claramente la impotencia del gobierno de Isabel para enfrentar esta amenaza (indicador 9); y

7) La presencia de un aparato seguridad operando como un “Estado dentro del Estado” (indicador 10), que, en el caso de la Argentina gobernada por la viuda de Perón, operó con dos modalidades distintas. En un primer momento, el gobierno de Isabel buscó reprimir la subversión izquierdista a través del uso de fuerzas parapoliciales/paramilitares —entre ellas, la “Triple A”, financiada por el Ministerio de Bienestar Social¹³ y el “Comando Libertadores de América”,

pertenecientes al radicalismo (Antonio Tróccoli, Leopoldo M. Suárez, José Miguel Zamanillo, Rubén Francisco Rabanal, Mariano Fernández Bedoya, Carlos A. Fonte, Plácido Enrique Nosiglia, Carlos Alberto Bravo, Horacio Fidel López y Osvaldo Alvarez Guerrero), que dirigió al canciller un pedido de informes hacia fines de ese mismo año, respecto de los motivos de las vacancias en las embajadas argentinas en Brasil y China continental. Ver proyecto de resolución del diputado Angel Moral y el pedido de informes de los citados diputados radicales al canciller Vignes, ambos en Congreso Nacional (1975a: 1270; 1975bI: 5072). Este pedido de informes se sumó a otro presentado por un grupo de diputados radicales que exigían explicaciones a la Cancillería sobre las razones de la vacancia del cargo de embajador argentino en China. Pedido de informes de los diputados Antonio A. Tróccoli, Mario Levalle, Mariano Fernández Bedoya, Adolfo Gass, Ricardo T. Natale, Rodolfo Domingo Parente y Leopoldo M. Suárez, en Congreso Nacional (1975b: 5064). Ver asimismo *El Cronista Comercial* (17/4/1975).

¹³ La “Triple A” fue un grupo parapolicial y paramilitar de ultraderecha, integrado por oficiales retirados de la Policía Federal y del Ejército. Según la interpretación del periodista Horacio Verbitsky y de otros representantes de la agrupación Montoneros y de la izquierda peronista, la “Triple A” actuó en cooperación con la Agencia Central de Inteligencia norteamericana (CIA) para evitar un gobierno de izquierda en la Argentina. Inició su accionar en la masacre de Ezeiza el 20 de junio de 1973 que enfrentó a agrupaciones de izquierda y de derecha del peronismo durante la gestión de Héctor J. Cámpora, pero quedó definitivamente estructurada en septiembre de ese mismo año, con la jefatura política del ministro de Bienestar Social José López Rega, la supervisión del comisario de policía Alberto Villar —un especialista en la lucha antissubversiva que participó en la represión del Vóborazo en Córdoba en marzo de 1971 y en la masacre de Trelew en agosto de 1972—, y la dirección militar del comisario mayor Juan Ramón Morales, secundado a su vez por el subinspector Rodolfo Almirón Sena, jefe de custodia presidencial de María Estela Martínez de Perón. Consultar al respecto Verbitsky (1985); y los comunicados y declaraciones de Montoneros y otros grupos de la izquierda peronista, citados por Baschetti (1996 y 1999). Por su parte, otros testimonios contradicen la idea de que López Rega era el jefe de la “Triple A”. Así, el periodista argentino Héctor Ruiz Nuñez (1986b: 26-27) sostiene que el verdadero ideólogo y jefe de la agrupación no fue López Rega, sino el jefe de la logia masónica P-2, Licio Gelli, quien concibió un plan para el “control” sobre los “agentes de extrema

dependiente del Tercer Cuerpo de Ejército¹⁴—. Estas fuerzas entran perfectamente dentro de la categoría de “escuadrones” utilizada por Baker y Ausink. En un segundo momento, la impotencia del gobierno —y de la “Triple A”— para acabar con la guerrilla llevó a las Fuerzas Armadas a encargarse directamente de la lucha antiguerrillera, incluyendo en sus filas a muchos de los ex integrantes de la organización parapolicial/paramilitar. En los términos de Baker y Ausink, pasaron a ser “guardias pretorianas” de un gobierno políticamente aislado.

Asimismo, en el caso de la Argentina durante el gobierno de Isabel Perón se confirma la presencia de tres de los cuatro rasgos con los que Robert Dorff define a los estados a punto de colapsar¹⁵:

1) Las masivas violaciones de los derechos humanos y la adopción de métodos autoritarios para que el Estado conserve su débil posición —rasgo b) de Dorff—;

izquierda” a escala regional, por medio de conexiones con Brasil, Chile, Uruguay y Venezuela. Según Nuñez, López Rega actuaba siguiendo órdenes de Gelli. Finalmente, en sus declaraciones ante miembros de la Comisión Especial de la Cámara de Diputados efectuadas el 5 de febrero de 1976, el teniente primero (RE) Salvador Horacio Paino (jefe de administración y organización del Ministerio de Bienestar Social hasta abril de 1974), sostiene que muchas de las decisiones de la “Triple A” no eran adoptadas por López Rega, sino por los enlaces y asesores del ministro, tales como Jorge Conti —asesor de prensa de López Rega— y Juan Ramón Morales —su jefe de custodia—. Ver al respecto *La Opinión* (12/2/1976).

¹⁴ El Comando Libertadores de América apareció en la provincia de Córdoba poco tiempo después de la Triple A. Fue creada por el suboficial retirado del Ejército, comisario general de la Policía cordobesa y miembro de la Triple A Raúl Pedro Telleldín, y actuó entre los años 1975 y 1976. Mientras esta última dependía en mayor grado del Ministerio de Bienestar Social, el Comando Libertadores de América tenía una dependencia orgánica del Tercer Cuerpo de Ejército. Uno de los atentados vinculados al Comando Libertadores de América fue el dinamitado de las rotativas del diario cordobés *La Voz del Interior*. Ver respecto de esta organización los trabajos de Moyano (1995: 82); Duhalde (1999: 233) y *Clarín* (1/12/2001).

¹⁵ Robert H. Dorff (1996: 17-31) señala los siguientes rasgos característicos de los estados en colapso o a punto de colapsar: a) amenazan la estabilidad y la seguridad regional y/o global; b) incentivan masivas violaciones de los derechos humanos, en tanto el gobierno de este tipo de estados adopta métodos autoritarios para conservar su débil posición; c) provocan el sufrimiento de los sectores disidentes de la sociedad, quienes apelan a la ayuda humanitaria externa; y d) están gobernados por regímenes débiles e ineficaces frente a la competencia de las fuerzas de oposición —organizadas o informales— y de los actores transnacionales, subnacionales o grupos descentralizados. Esta lógica de competencia y desafío de los actores no estatales a las reglas de juego que intenta imponer un Estado débil provoca inevitablemente una situación de ingobernabilidad cercana a la anarquía.

2) El sufrimiento de los sectores disidentes de la sociedad, quienes, en el caso del gobierno de Isabel, apelan a la ayuda humanitaria externa a través del asilo diplomático —rasgo c) de Dorff—; y

3) La debilidad e ineficacia de la autoridad gubernamental frente al desafío y competencia de actores privados de diversa índole: corporativos, como las Fuerzas Armadas y los sindicatos; transnacionales como los bancos —que le negaron créditos al gobierno de Isabel— y nacionales con proyección transnacional como los grandes empresarios. Estos últimos, ante la falta de confiabilidad interna y externa de la gestión isabelina, no dudaron en adoptar una actitud conspirativa y preferir el derrocamiento del gobierno a través de un golpe militar antes que la estabilidad institucional —rasgo d) de Dorff—.

El rasgo restante señalado por Dorff para definir a los estados en colapso —su paradójica capacidad para ser un foco de inestabilidad regional o internacional— aparece vinculado a las preocupaciones del Embajador norteamericano en la Argentina, Robert Hill, respecto de la existencia del Partido Peronista Auténtico, agrupación que congregaba a peronistas de izquierda y algunos viejos peronistas que habían respaldado la gestión de Héctor Cámpora. Hill temía que, a través de dicho partido, la extrema izquierda aprovechara el vacío de poder que generaba la falta de gobernabilidad de la gestión isabelina (*Clarín*, 22/3/1998).

No obstante los pruritos del diplomático norteamericano, derivados de su perfil duramente anticomunista, vale advertir dos datos de la realidad de esa época que no hicieron consistente esta percepción. Primer dato: el Partido Auténtico sumó apenas 80.000 afiliados y por ende nunca pudo amenazar la hegemonía del Frejuli en elecciones presidenciales y legislativas. Dada esta doble irrelevancia, esta agrupación nunca pudo convertirse en un factor de amenaza a la estabilidad interna, subregional o regional, como temía Hill. El segundo dato de la realidad, vinculado al primero, fue el fracaso tanto del Partido Auténtico como del conjunto de la guerrilla izquierdista —peronista y no peronista— en constituir una alternativa al statu quo. Fracaso esencialmente ligado a la eficaz tarea de las Fuerzas Armadas en materia antisubversiva, iniciada mucho antes del golpe de marzo de 1976. Tarea que hizo que el Estado gobernado por Isabel, aun en tránsito hacia una situación de colapso, nunca llegase a constituir una amenaza a la estabilidad regional o global que confirmara los temores del embajador.

Cabe agregar que, más allá de las divergencias específicas que separan a los casos argentino y colombiano —entre ellas el poder político e importancia numérica de la guerrilla colombiana, que contrasta con la declinante presencia de su contraparte argentina durante el período isabelino—, muchos de los rasgos que utiliza el académico argentino Juan Gabriel Tokatlian (2000: 40 y 52-53) para caracterizar al Estado colombiano como uno “colapsado” o “a punto de colapsar”, pueden percibirse también durante el gobierno de Isabel Perón. Si bien en dosis muy diferentes, ambos casos comparten los siguientes elementos: a) pérdida de legitimidad del gobierno frente a los actores no estatales (guerrilla, paramilitares, Fuerzas Armadas, empresarios, sindicatos); b) persistencia e incluso incremento de la violencia política proveniente tanto de la guerrilla izquierdista como de los grupos paramilitares derechistas; c) “privatización” de dicha violencia por parte de diferentes actores (grupos guerrilleros, sindicales, paraestatales y paramilitares) como respuesta al vacío de autoridad estatal; d) intentos de “modernización” económica neoliberal que procuraron atraer capitales externos y revertir la crisis del modelo estatista a un alto costo social —como el “rodrigazo”, el drástico paquete de medidas de ajuste implementado a principios de junio de 1975 por Celestino Rodrigo, uno de los ministros de Economía del gobierno de Isabel—; y e) incapacidad de la clase política en su conjunto —oficialista y opositora— para dar una respuesta a los problemas económicos, sociales y políticos derivados de la crisis de gobernabilidad y la interminable lucha facciosa.

VI. Los rasgos específicos que distinguen a la Argentina (des)gobernada por Isabel Perón de otros casos de colapso estatal

A los anteriormente mencionados elementos comunes entre los “estados colapsados o fallidos” estudiados por los distintos especialistas, y el Estado argentino gobernado por Isabel Perón, se suman otros rasgos que otorgan especificidad al caso isabelino tanto desde el punto de vista teórico como empírico.

En primer lugar, a diferencia de los “cuasi-estados” africanos citados por Jackson, la política interna y exterior del gobierno de la viuda de Perón no fue perturbada por conflictos facciosos de raíz étnica, sino política. Las luchas que asolaron a esta gestión no respondieron al complejo entrecruzamiento de conflictos personales, facciosos, religiosos, tribales e incluso locales, tan característico de los casos de los cuasi-estados africanos

o del Afganistán posterior al retiro soviético. En la Argentina de Isabel, las motivaciones de la pugna facciosa estuvieron esencialmente ligadas a la lucha por el poder individual o grupal. Lucha justificada a través de vagas referencias ideológicas, religiosas y raciales en el nivel del discurso, las que respondieron a la necesidad de diferenciar los bandos en pugna. A diferencia de otros casos de colapso estatal, en el caso argentino los elementos de legitimación étnica y tribal de las facciones en pugna estuvieron ausentes y los de índole religiosa o racial tuvieron una importancia marginal.

En segundo lugar, los condicionantes externos, de enorme importancia en los “cuasi-estados” africanos, tuvieron una menor incidencia en la política interna y exterior del gobierno de Isabel Perón. Mientras los procesos de descolonización, globalización económica y finalización de la Guerra Fría han dejado profundas huellas en los primeros, sólo la crisis petrolera de los años 1973 y 1974 tuvo un impacto relevante en la economía argentina. Esta última, a pesar de contar con reservas petroleras propias, importaba en ese momento el oro negro y sus derivados¹⁶. Comparada con los otros casos de colapso analizados y con la Argentina actual, el país gobernado por Isabel fue uno mucho menos vulnerable a los factores de crisis externa. Fue menos dependiente de los flujos de crédito provenientes de los organismos internacionales —aunque dicha dependencia se incrementó notoriamente durante la gestión isabelina, si la comparamos con la situación existente durante los gobiernos de Cámpora, Lastiri y Perón o aun con la de los de los períodos anteriores—. Fue también un país cuyo Estado contó con un mayor grado de autonomía relativa en materia de política económica que el del gobierno de Eduardo Duhalde, aunque la capacidad autonómica se hubiera reducido notoriamente al compás del progresivo derrumbe del gobierno de la viuda de Perón. En resumen, los factores de vulnerabilidad externa tales como la falta de financiamiento externo o la negativa incidencia de la crisis petrolera en los insumos importados por la economía argentina no hicieron más que potenciar la gravedad del conflicto faccioso interno, pero no contribuyeron en forma decisiva a explicar la evolución de dicho conflicto.

¹⁶ En base a los valores de importaciones totales argentinas y de importaciones argentinas de combustibles y lubricantes en millones de dólares citados por Vázquez-Presedo (1994: 201). El autor de este artículo calcula que la participación de estas últimas subió del 7,5 por ciento del total en 1973 al 14,4 por ciento en 1974, alza que resulta un indicador del impacto de la cuadruplicación de los precios del petróleo en 1973-1974 en las importaciones de este rubro. Dicha participación cayó en 1975 a un 13,04 por ciento del total, tendencia que demuestra el negativo efecto de la recesión mundial de 1974-1975 sobre las importaciones.

En tercer lugar, en el caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón, la acción de actores privados que ejercieron la violencia y que contaron con conexiones externas, tales como la guerrilla o los grupos vinculados al narcotráfico, tuvo un impacto social, político y económico mucho más limitado que el logrado por estos actores en otros casos de colapso estatal. A diferencia del caso de “Estado colapsado” colombiano analizado por Tokatlian, las guerrillas izquierdistas argentinas nunca lograron alcanzar el grado de influencia política, económica, social y territorial de sus colegas colombianas. Sólo la izquierda peronista contó con un limitado aval social —el proveniente especialmente de los sectores juveniles urbanos—. Pero mientras las agrupaciones guerrilleras peronistas nunca lograron un control efectivo sobre el gobierno o sobre porción alguna del territorio argentino, las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) no sólo poseen el dominio de una parte sustancial del territorio colombiano, sino que constituyen una suerte de Estado o sistema de poder político paralelo al del gobierno formalmente constituido. Por su parte, el poder de los carteles de la droga, otro polo de poder alternativo al legal en la mayoría de los casos de estados colapsados, no fue un dato significativo en la Argentina de la década del '70.

En cuarto lugar, el enorme peso político de las corporaciones —en particular la sindical y la empresaria—, uno de los elementos distintivos del período 1973-1976 de gobiernos peronistas, constituye otro rasgo que distinguió al caso de la Argentina gobernada por Isabel Perón de otros de colapso estatal estudiados por los especialistas. Como destaca Ricardo Sidicaro (2002: 133-134): “(...) La corporativización de los aparatos estatales fue un factor que contribuyó al proceso general de crisis política del trienio. El empresario José Ber Gelbard ocupó el cargo de ministro de Economía en representación de la C.G.E. y un alto dirigente de la C.G.T., Ricardo Otero, fue designado ministro de Trabajo. El reconocimiento oficial de los poderes corporativos supuso un cambio de las relaciones del Estado con los principales sectores sociales. El doble carácter asumido por las organizaciones de los empresarios y de los asalariados implicó una ‘invasión’ de los aparatos estatales por las corporaciones. Sin mayores condiciones ni interés para filtrar las demandas de las entidades patronales y sindicales a las que representaban, las autoridades surgidas de las corporaciones provocaron lo que en términos sistémicos se denomina una sobrecarga del sistema estatal. La administración peronista terminó tratando de convertir en medidas de gobierno un conjunto contradictorio y poco compatibilizado de demandas de los sectores empresarios y de los sindicatos, cuyas consecuencias tendieron a dislocar el funcionamiento de la estructura económica”.

Fueron acabados ejemplos de esta gravitación política de las corporaciones sobre el gobierno de Isabel Perón las presiones de la cúpula gremial para provocar en julio de 1975 los alejamientos de los ministros Rodrigo y López Rega y del presidente de la Cámara de Diputados Raúl Lastiri, tres figuras clave del entorno presidencial; los paros de actividades comerciales organizados en los meses de marzo, septiembre, octubre y noviembre de ese mismo año por las entidades agropecuarias —la Sociedad Rural, la Confederación Rural Argentina y Coninagro— en repudio a la política oficial de regulaciones de precios e impuestos *ad valorem* a las exportaciones; y, finalmente, el innovador *lock-out* o paro general de 24 horas sin pérdida de jornales para los asalariados, organizado a mediados de febrero de 1976 por la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Empresarias (APEGE) y dirigido contra el poder sindical y la continuidad de la presidente Isabel en el gobierno¹⁷.

En el caso particular de la corporación sindical, cabe acotar, siguiendo la opinión de Tulio Halperín Donghi (2002), la paradoja existente entre su enorme poder de veto sobre el gobierno de Isabel Perón y su debilidad frente a las bases: “(...) a partir de entonces [del fracaso del plan económico del ministro Celestino Rodrigo en julio de 1975] el gobierno de Isabel es prisionero de los sindicatos. Es decir, existe una sucesión de ministros de Economía que proponen planes que no son ni siquiera aplicados porque son inmediatamente rechazados. Y realmente Lorenzo Miguel tenía poder de veto absoluto sobre los programas económicos, y la situación que se producía era de inflación creciente, cuyas consecuencias negativas, incluso en el terreno político, son advertidas por todos. Pero de la misma manera en que la señora Isabel es prisionera, la cúpula sindical es prisionera de sus bases. Es decir, no tiene la autoridad para imponer una política de contención de salarios y tampoco trata de hacerlo. De tal manera que, en el fondo, hay una confesión de impotencia que hace que las tentativas de parar el golpe, tanto por vía de soluciones políticas intermedias como por vía de transformaciones del programa económico, no vayan muy lejos”.

En quinto y último lugar, el caso isabelino, a diferencia de muchos otros propios del último tramo de la Guerra Fría y de la Posguerra Fría, no evidenció

¹⁷ La APEGE se formó en 1975 como una fuerza de reclamo y de presión contra el gobierno y los sindicatos. Reunió a la Unión Industrial Argentina (UIA) —representante de los grandes empresarios—, a la Sociedad Rural (SRA) —representante de los grandes productores rurales— y a la Cámara de Comercio. Ver al respecto Sevares (2002: 290); Sidicaro (2002: 124-142); y De Riz (2000: 172-176).

un colapso total de la presencia del Estado. La misma se mantuvo en su mínima expresión, a través de la permanencia formal en el gobierno de la presidente Isabel y de su entorno conformado por asesores e influyentes. Si bien Isabel no pudo arbitrar a su favor la lucha facciosa ni ejercer el rol de conductora, la mera portación del apellido Perón, sumada al respaldo de los sindicatos y de otros sectores peronistas “verticalistas”, le permitieron mantenerse casi dos años en el poder y abortar los intentos de los sectores “antiverticalistas” de su propio partido y de la oposición por hacerla renunciar.

No obstante estas diferencias con los casos de colapso total o parcial estudiados por los especialistas en el contexto de la Posguerra Fría, los cambios en el nivel de gestión cotidiana de la política exterior del gobierno de Isabel constituyeron indicadores inequívocos de *un tránsito hacia una situación de colapso tanto del Estado como del régimen constitucional*, colapso que se concretó tras el derrocamiento del gobierno el 24 de marzo de 1976 y su reemplazo por un régimen de facto.

VII. Conclusiones

En lo que respecta estrictamente al ámbito de la política exterior del gobierno de Isabel Perón, el caso de tránsito hacia el colapso estudiado por este artículo se caracterizó por los siguientes rasgos:

- a) Una Cancillería cuyo ritmo de gestión cotidiana se vio afectado por los conflictos de raíz facciosa que tenían lugar en la política interna; y
- b) Una política exterior que, como consecuencia del negativo impacto de los conflictos facciosos en su nivel de gestión cotidiana, fue incapaz de gestar medidas innovadoras en el contenido de la agenda. Los cambios en este último nivel fueron graduales debido a la permanencia, si bien devaluada y debilitada, de un Estado cuya única —y poco sólida— base originaria de legitimidad era la presencia, como cabeza visible del Poder Ejecutivo, de la esposa de Juan Perón. A su vez, estas dos tendencias, indudables síntomas de un Estado en tránsito hacia el colapso, contrastaron con la presencia de:
- c) Una burocracia diplomática estatal de prestigio y trayectoria en los foros multilaterales, cuya eficacia y continuidad estuvieron en las antípodas de la presencia mínima y la falta de eficacia de los funcionarios

estatales en el ámbito interno, rasgos estos últimos ligados a una presidente sin capacidad de liderazgo y rodeada de un entorno sin respaldo político ni social. Tales los casos de Carlos Ortiz de Rozas y Raúl Quijano, representantes permanentes en la Organización de las Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos desde antes del retorno del peronismo al poder en 1973, y por ende inmunes al negativo alcance de la politización interna en la composición del plantel de la Cancillería y las embajadas argentinas en el exterior. El propio Ortiz de Rozas y el ex subsecretario de Relaciones Exteriores Juan Carlos Beltramino confirman esta idea al señalar que los cambios en la composición del plantel del Servicio Exterior y de las embajadas entre los años 1973 y 1976 no afectaron la posición adoptada por los diplomáticos argentinos acreditados ante foros multilaterales como las Naciones Unidas. En los grandes temas tratados en este último ámbito, la diplomacia argentina mantuvo una notoria continuidad de criterio respecto de períodos anteriores a la llegada del peronismo (Ortiz de Rosas, 2001 y 2002; Beltramino, 2002).

En síntesis, el nivel de gestión de la política exterior del gobierno de Isabel evidenció las dificultades propias de un régimen constitucional que venía arrastrando serios problemas de funcionamiento desde mucho antes de la asunción de la viuda de Perón a la presidencia. Por cierto, el alto grado de conflictividad facciosa en el seno del partido gobernante —expresado en la violencia política—, la falta de estabilidad política y económica y la capacidad de veto de los grupos de presión —sindicatos, empresarios, sectores agropecuarios, Fuerzas Armadas— no fueron condicionantes exclusivos del período de gobierno de Isabel Perón. Muy por el contrario, estuvieron presentes desde el inicio mismo del régimen, en mayo de 1973, hasta su implosión casi tres años después. No obstante dichos problemas de origen en la gestión del régimen político interno y en la política exterior de dicho régimen, la capacidad de liderazgo y de arbitraje de Juan Perón permitió moderar sus negativos efectos en la política interna y exterior, hasta su muerte en julio de 1974.

Con la desaparición del líder justicialista, tuvo lugar un progresivo avance del vacío de poder y de la violencia ligada a la lucha facciosa, datos de la política interna que tuvieron un impacto diferenciado en el terreno de la política exterior. Fue mínimo o prácticamente inexistente en la gestión cotidiana de los representantes más destacados de la burocracia diplomática de carrera acreditada ante los organismos internacionales (como Carlos Ortiz

de Rozas en la ONU o Raúl Quijano en la ONU y OEA), cuya continuidad no respondió al poder político de turno, en tanto contaron con prestigio externo y una larga trayectoria, anterior al retorno del peronismo al poder en mayo de 1973. Por el contrario, dicho impacto fue particularmente pronunciado en el nivel de la gestión cotidiana de los funcionarios del Palacio San Martín, en tanto el vacío de poder y el recrudescimiento de la pugna facciosa fueron factores que afectaron la continuidad de los cancilleres y de los embajadores argentinos en el exterior. Condicionados por estos problemas internos, los cancilleres de la época isabelina no contaron con el margen suficiente para concebir e implementar una política exterior de envergadura. En su reemplazo, se limitaron a adoptar medidas adaptativas o inerciales que evidenciaron la ausencia de cambios sustantivos en el contenido de la agenda.

Bibliografía

- Baker, Pauline y John A. Ausink (1996). "State Collapse and Ethnic Violence: Toward a Predictive Model", en *Parameters*, US Army War College Quarterly, primavera.
- Beltramino, Juan Carlos (2002). (Ex subsecretario de Relaciones Exteriores), entrevista del autor, Buenos Aires, 12 de noviembre.
- Byman, Daniel L. y Kenneth M. Pollack (2001). "Let Us Now Praise Great Men. Bringing the Statesman Back In", en *International Security*, Vol. 25, N° 4, primavera.
- De Riz, Liliana (2000). *La política en suspenso: 1966-1976*, Buenos Aires, Paidós.
- Deiner, Terill (1969). "Atlas: a Labor Instrument of Argentine Expansionism under Perón", Tesis de doctorado, Nueva Jersey, Rutgers University.
- Dorff, Robert (1996). "Democratization and Failed States: The Challenge of Ungovernability", en *Parameters*, US Army War College Quarterly, verano.
- Dorn, Glenn J. (2002). "Perón's Gambit: The United States and the Argentine Challenge to the Inter-American Order, 1946-1948", en *Diplomatic History*, Vol. 26, N° 1, invierno.
- Duhalde, Eduardo Luis (1999). *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*, Buenos Aires, Eudeba.
- Escudé, Carlos (1983). *Gran Bretaña, Estados Unidos y la declinación argentina, 1942-1949*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1986). *La Argentina ¿para internacional?*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano.
- Escudé, Carlos (1988). *El boicot norteamericano a la Argentina en la década de 1940*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

- Halperín Donghi, Tulio (2002). “Los setenta y sus consecuencias”, Reportaje en *3 Puntos*, Año 6, N° 280, Buenos Aires, 7 de noviembre.
- Jackson, Robert H. (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kandel, Pablo y Mario Monteverde (1976). *Entorno y caída*, Buenos Aires, Planeta.
- Llambí, Benito (1997). *Medio siglo de política y diplomacia (Memorias)*, Buenos Aires, Corregidor.
- Moyano, María José (1995). *Argentina's Lost Patrol. Armed Struggle, 1969-1979*, Nueva Haven, Yale University Press.
- Nuñez, Héctor Ruiz (1986a). “El poder de la logia P2: fragmentos de las cartas de Licio Gelli a López Rega”, en *Humor*, N° 173, Buenos Aires, mayo.
- Nuñez, Héctor Ruiz (1986b). “López Rega: Esplendor y decadencia”, en *Humor*, N° 173, Buenos Aires, mayo.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2001). (Ex embajador argentino en la ONU), entrevista del autor, Buenos Aires, 25 de julio y 5 de diciembre.
- Ortiz de Rozas, Carlos (2002). (Ex embajador argentino en la ONU), entrevista del autor, Buenos Aires, 15 de noviembre.
- Pinetta, Santiago (1986). *López Rega. El final de un brujo*, Buenos Aires, Abril.
- Seoane, María, (1998). *El burgués maldito*, Buenos Aires, Planeta.
- Sevares, Julio (2002). *Por qué cayó la Argentina. Imposición, crisis y reciclaje del orden neoliberal*, Buenos Aires, Norma.
- Sidicaro, Ricardo (2002). *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955 / 1973- 1976 / 1989-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Sukup, Víctor (1992). *El peronismo y la economía mundial. Modelos de inserción económica internacional del peronismo: 1946-1955 1973-1976 1989-?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Tokatlian, Juan (2000). *Globalización, narcotráfico y violencia. Siete ensayos sobre Colombia*, Buenos Aires, Norma.
- Verbitsky, Horacio (1985). *Ezeiza*, Buenos Aires, Contrapunto.
- Waltz, Kenneth (1959). *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press.
- Waltz, Kenneth (1970). *El hombre, el Estado y la guerra*, Buenos Aires, Editorial Nova.
- Zanatta, Loris (2005). “Auge y declinación de la Tercera Posición. Bolivia, Perón y la guerra fría, 1943-1954”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 45, N° 177, Buenos Aires, abril-junio.

Discursos y documentos oficiales

- Baschetti, Roberto (comp.) (1996). *Documentos 1973-1976, Volumen I: De Cámpora a la ruptura*, Buenos Aires, Editorial de la Campana.
- Baschetti, Roberto (comp.) (1999). *Documentos 1973-1976, Volumen II: De la ruptura al golpe*, Buenos Aires, Editorial de la Campana.
- Congreso Nacional (1975a). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados año 1974*, Tomo III, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Congreso Nacional (1975b). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados año 1974*, Tomo IX, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo (1973). *Latinoamérica: ahora o nunca*, Ediciones Síntesis.
- Perón, Juan Domingo (1985). *Tercera Posición y unidad latinoamericana*, Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Programa de Política Exterior Justicialista (1973). Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de Planeamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, Secreto, No 4, folios 19, 36, 99 y 100, Buenos Aires.
- Departamento de Estado de los Estados Unidos (1976). "Possible Coup in Argentina", Memorandum, disponible en: <http://www.foia.state.gov/documents/foiadc/121b.PDF>.
- Vázquez-Presedo, Vicente (ed.) (1994). *Estadísticas históricas argentinas (Suplemento 1970 / 1990)*, Academia Nacional de Ciencias Económicas, Instituto de Economía Aplicada, Buenos Aires.

Palabras clave

Estado colapsado - facciones - factores de primera imagen - factores de segunda imagen - factores de tercera imagen

Key words

Collapsed states - factions - first image factors - second image factors - third image factors

Abstract

This paper focuses its analysis on the linkage between the state collapsing domestic process and the management of foreign policy in Isabel Peron's administration. Besides, this work analyze the common and distinctive features between the Argentine case of collapsing state and other cases of collapsing and collapsed states.