

¿QUÉ NOS ACERCA O ALEJA DE PEKÍN? EL VÍNCULO ENTRE POLÍTICA EXTERIOR Y POLÍTICA ECONÓMICA INTERNA, LOS ESTADOS UNIDOS Y LAS CLASES DIRIGENTES LOCALES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES ENTRE ARGENTINA Y LA REPÚBLICA POPULAR CHINA (1949-1970)

*por María Florencia Delpino**

I. Introducción

En julio de 1945, el presidente de facto argentino, general Edelmiro Farrell, estableció relaciones diplomáticas con la entonces República de China, gobernada por el líder del Partido Nacionalista chino, Chiang Kai-Shek. Fue una decisión vinculada a los debates que recorrían el globo por aquel entonces respecto a la conformación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a la que nuestro país se incorporaría. Según José Arce, primer embajador argentino en territorio chino, la Argentina necesitaba “hacerse del mayor número de amigos” en el seno de la nueva institución y, en ese sentido, el visto bueno de la República de China —con asiento permanente en el Consejo de Seguridad de dicho organismo— resultaba fundamental (Arce 1958: 15). Con la asunción de Juan Domingo Perón en Argentina en 1946, existió una intención de afianzar las relaciones diplomáticas con el país asiático y, en 1947, ambas naciones firmaron un Tratado de Amistad.

Dicho convenio no llegó a ratificarse por el triunfo de la Revolución China en octubre de 1949. Este hecho reconfiguró el escenario internacio-

* Instituto de Estudios Históricos, Económicos, Sociales e Internacionales (IDEHESI-CONICET), Centro de Investigaciones de Historia Económica, Social y de Relaciones Internacionales (CIHESRI-UBA), Argentina. E-mail: maflorenia.delpino@gmail.com.

nal en varios sentidos en el marco de la Guerra Fría. A partir de la fundación de la República Popular China (RPCh) liderada por Mao Tse-Tung, la superpotencia estadounidense y otras potencias capitalistas iniciaron un bloqueo económico y político internacional para aislar al nuevo Estado socialista con capital en Pekín. Asimismo, respaldaron política y económicamente al mariscal Chiang Kai-Shek, que rechazó la derrota e instaló el gobierno de la República de China en la isla de Taiwán. La “cuestión china” constituyó así un punto de definición entre el Este y el Oeste (Lanús 1984: 84). Muchos países de América Latina —entre ellos, la Argentina— no reconocieron políticamente a la RPCh, ratificando los vínculos diplomáticos con la República de China en Taiwán. No obstante, existieron contactos culturales y acercamientos comerciales, que sentaron bases importantes para los posteriores establecimientos de vínculos diplomáticos en la década de 1970.

El objetivo de este trabajo es comprender las relaciones internacionales entre Argentina y la República Popular China entre 1949 y 1970, desde la conformación del nuevo Estado socialista hasta la política de acercamiento hacia Pekín iniciado por la cancillería argentina. Es una investigación anclada en las corrientes críticas e históricas, que irrumpieron en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI) durante los años ochenta, siendo Robert Cox uno de sus principales referentes. Desde allí, se pretende enfatizar la vinculación entre las distintas variables internas y externas que influyen en la gestación de la estrategia de inserción internacional de un país, entre las que pueden encontrarse el sistema político, el proyecto socioeconómico y los sectores sociales que lo impulsan, la dinámica de funcionamiento del Estado y sus burocracias, el clima de ideas nacional e internacional y la cosmovisión y trayectoria personal de los funcionarios políticos.

Se parte del supuesto de que existe una relación entre la orientación general de los gobiernos —proyecto socioeconómico e inserción en el sistema internacional— y el grado de acercamiento o distancia respecto de la República Popular China. Para interpretar esta posible tendencia durante aquellos años, se analizan la evolución de los vínculos comerciales y la posición de los gobiernos argentinos frente a la “cuestión china” en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Asimismo, se evalúa el accionar de las clases dirigentes locales que promovieron acercamientos o intentaron obstaculizarlos y la posición de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría. Como fuente, se utilizan los documentos históricos pertene-

cientes al Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Argentina (AMREC) y del Fondo de la Dirección de Inteligencia de la Policía de la Provincia de Buenos Aires (DIPBBA), preservado por el Centro de Documentación y Archivo de la Comisión Provincial por la Memoria.

II. Los primeros contactos comerciales. Perón, el Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI) y las consecuencias del golpe de Estado (1949-1955)

Ante el surgimiento del nuevo Estado chino en 1949, el presidente Perón decidió ratificar el reconocimiento argentino a la República de China, lo que implicó desconocer a las nuevas autoridades de la República Popular instaladas en Pekín. Pero cuando en enero de 1950, la India presentó un proyecto que proponía reconocer a la RPCh como representante plena del pueblo chino en Naciones Unidas, la delegación argentina no votó en contra como la mayoría de los países latinoamericanos alineados a los Estados Unidos, más bien se abstuvo¹. Esta posición en el ámbito multilateral se correspondía con la Tercera Posición peronista que, adhiriendo al mundo “occidental y cristiano”, rechazaba la completa subordinación a los intereses estadounidenses (Míguez 2022).

De igual modo, en el ámbito comercial, el gobierno peronista desafió a los Estados Unidos al convertirse en el primer país de la región en romper el bloqueo comercial norteamericano hacia la RPCh. Cuando las autoridades de la República Popular decidieron adquirir granos a proveedores occidentales, el propio Perón solicitó al presidente del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), que buscara colocar los excedentes de granos argentinos en el mercado asiático. En marzo de 1952, Rodolfo Schwartz de la firma cerealera Melati Sociedad Anónima fue enviado a la República Democrática Alemana para firmar un contrato de provisión de trigo con la Corporación de Importación y Exportación de China y, dos años después, se concretó una segunda misión comercial (Oviedo 2010). En el plano de las relaciones internacionales, estas medi-

¹ La propuesta india fue rechazada por 33 votos contra 16 votos a favor y 10 abstenciones. Entre los países latinoamericanos, sólo Argentina, Ecuador y Guatemala se abstuvieron, desestimando las recomendaciones de los Estados Unidos (ONU 1950: 17).

das que apuntaban a promover los convenios bilaterales y la diversificación argentina de los mercados compradores y vendedores, se encontraban en las antípodas del fomento estadounidense al multilateralismo y la participación en organizaciones internacionales de crédito. En el plano interno, estas misiones fueron también expresión del programa de reformas peronistas que, en un sentido más general, buscaban acabar con el monopolio de la comercialización de los productos agrícolas a través del IAPI. Ninguna de las cuatro mayores exportadoras argentinas, que concentraban el 90% de la producción en nuestro país, tuvo lugar en las ventas de productos alimentarios realizadas a la RPCh².

En 1955, Perón fue derrocado por un golpe de Estado orquestado por un frente antiperonista heterogéneo en el que convergieron conservadores, radicales, socialistas, demócratas cristianos y grupos nacionalistas, la burguesía urbana y rural, el grueso de las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica. Con los nombramientos del general Pedro E. Aramburu y el almirante Isaac F. Rojas como presidente y vicepresidente respectivamente, los sectores más liberales y antiperonistas se impusieron sobre los católicos nacionalistas. A diferencia de la administración peronista, el gobierno de facto decidió alinear a la Argentina a la política exterior impulsada por Estados Unidos para todo el hemisferio, lo que implicó, en parte, hacer del anticomunismo un eje central (Sánchez 2010). El canciller, Mario Amadeo, no sólo certificó la adhesión de la Argentina al mundo “libre, occidental y cristiano” sino que, además, ratificó el abandono de la Tercera Posición peronista, la incorporación a los organismos internacionales de crédito y el establecimiento de un sistema multilateral de pagos (Rapoport 2017).

El gobierno de Chiang Kai-Shek reconoció de manera inmediata a los golpistas y, en 1957, el viceministro de Asuntos Exteriores de la República de China, Shen Chang-huan, visitó la Argentina. Este hecho marcó una profundización de los vínculos diplomáticos entre ambas naciones y culminó con la condecoración china del dictador Aramburu y de su canciller, Alfonso de Laferrière. En Naciones Unidas, la Argentina se alineó al posicionamiento adoptado por Washington, que insistía en no reconocer a la China socialista y presionar a favor de mantener la representación de la República de China.

² Nos referimos a Bunge y Born Ltda., Luis Dreyfus y Cía., La Plata Cereal Co. y Louis De Ridder Ltda. (Novick 2005).

Por su parte, las autoridades en la RPCh intentaron mantener los contactos comerciales ya iniciados durante la administración peronista, esta vez, vía Hong Kong. En junio de 1956, el subgerente de la China Resources Company con sede en Pekín y el director de la Bunge & Company —filial de la compañía Bunge en Buenos Aires— se presentaron ante el consulado argentino en la colonia británica. El objetivo era discutir la posibilidad de enviar productos manufacturados a la Argentina por intermedio de la firma importadora Bunge & Company. Finalmente, en 1957, una misión comercial integrada por miembros del Banco Popular de China arribó a nuestro país. La delegación entró en contacto con empresarios, diplomáticos y funcionarios argentinos, sellándose la compra de 3.800 toneladas de tanino y 150.000 de bórax y la venta a Argentina de 100.000 toneladas de carbón (Oviedo 2010). No obstante, el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora desconoció el carácter oficial de la misma.

III. Los gobiernos de Frondizi y Guido, entre las dos Chinas (y Estados Unidos) (1958-1963)

Con la asunción de Arturo Frondizi en mayo de 1958, el gobierno argentino ratificó su adhesión al bloque occidental. Frente a la etapa de coexistencia pacífica entre las dos superpotencias del globo, el nuevo mandatario consideraba que se había abierto también un ciclo de cooperación internacional en los campos económico y financiero comandado, principalmente, por los Estados Unidos y sus corporaciones. El proyecto desarrollista de Frondizi, inspirado en los preceptos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), buscaba reemplazar el modelo agroexportador por uno de desarrollo de la industria pesada. En dicho esquema, los capitales extranjeros —fundamentalmente, estadounidenses y, en menor medida, europeos— adquirieron un rol crucial en la promoción de ramas industriales básicas consideradas prioritarias y estratégicas, como las de la siderurgia, la petroquímica y la celulosa³. Si durante

³ Para un estudio pormenorizado del impacto de los capitales extranjeros sobre la estructura productiva argentina en relación con la estrategia de inserción internacional que se promovió durante la presidencia de Frondizi, ver Laufer y Spiguel (1998) y Míguez (2011).

la etapa de la industrialización liviana, dichos capitales se habían captado de manera limitada, ahora era necesario atraerlos en un grado aún mayor (Ciafardini 1990). En los hechos, las políticas del frondizismo promovieron una apertura irrestricta al capital extranjero, profundizando el carácter dependiente del proceso de industrialización argentino, que no sólo se subordinó a las divisas provenientes de las exportaciones primarias sino, también, a las inversiones extranjeras. Por su parte, los países de Europa Occidental se erigieron, en conjunto, como el principal socio comercial de la Argentina (Laufer y Spiguel 1998). No obstante, con la firma del Tratado de Roma en 1957 y la consecuente implementación de la proteccionista Política Agraria Común (PAC), la relación comercial de la Argentina con las Comunidades Europeas se vio dificultada. Esto alertó al frondizismo, que reorientó la política comercial hacia otras regiones, produciéndose un aumento de la influencia de nuevos núcleos de poder económico asociados al comercio con el bloque soviético y un acercamiento a los países de la región (Míguez 2011).

En la búsqueda de nuevos mercados en los cuales colocar los bienes tradicionales argentinos, la RPCH recobró cierto peso. Si durante la dictadura de la autodenominada Revolución Libertadora, los vínculos comerciales entre Argentina y la República Popular habían menguado, con el gobierno frondizista recuperaron el impulso que se había presentado durante los años peronistas. Pero, a diferencia de la política de Perón, la decisión de Frondizi se alineaba a la posición de los Estados Unidos, que ahora sugería comerciar con la RPCH, siempre que se tratara de productos no estratégicos. El entonces encargado de negocios ad interim acreditado ante la República de China previamente por la dictadura, Carlos Echagüe, recomendaba fórmulas que permitieran establecer contactos comerciales con las corporaciones estatales de la RPCh sin comprometer las relaciones con la República de China, siguiendo los ejemplos de Canadá, Australia y Japón. De este modo, luego de un intercambio de delegaciones comerciales en 1960, la China Resources Company radicada en Hong Kong adquirió 45.000 toneladas de maíz argentino por un valor de 2.890.000 dólares en 1961⁴.

⁴ AMREC, Departamento Asia y Oceanía, Caja AH/0019, Serie 49, CARPETA: Consulado general de Hong Kong 1, DOCUMENTO: Reseña sintética de las actividades políticas y económicas en la República Popular de China en 1961. 2 de enero de 1962, pp. 9.

Como la compañía china no quería comerciar con firmas estadounidenses, solicitó al consulado argentino en la colonia británica una lista de empresas cuyos capitales fueran completamente nacionales, siendo la firma argentina De Ridder Co. y sus agentes, Jardine Mathiesen Co., las beneficiarias⁵. Esta compra dio claros indicios de una reapertura comercial hacia la RPCh pero, a diferencia de la decisión adoptada durante el gobierno peronista, la operación se realizó con una de las cuatro grandes exportadoras que monopolizaba el comercio de los productos agrícolas en Argentina. También se mantuvieron conversaciones de carácter informal y extraoficial entre delegados argentinos y las máximas autoridades del Banco de China Popular para la firma de un convenio interbancario con el Banco Central de la República Argentina⁶.

En las Naciones Unidas, Frondizi decidió acompañar a Washington. Con el triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959, el nuevo gobierno de la isla no sólo rompió los vínculos diplomáticos con el régimen de Chiang Kai-Shek sino que, el 28 de septiembre de 1960, se convirtió en el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con la RPCh. Este hecho alertó a las autoridades en Estados Unidos y la República de China, que vieron peligrar aquella “solidaridad hemisférica” a través de la cual se había logrado subordinar la posición de los países de América Latina hasta entonces y respaldar diplomáticamente a la China nacionalista. Por tanto, en 1961, el gobierno norteamericano presentó un proyecto para que el asunto de la representación china en la ONU fuera considerado una “cuestión importante”. Esta estrategia buscaba que el posible ingreso de la China socialista al organismo internacional se hiciera efectivo únicamente con al menos dos tercios de los votos, en vez de una mayoría simple como hasta entonces. Por su parte, el régimen de Chiang Kai-Shek invitó a industriales de la región a visitar Taiwán en un intento por contrarrestar dicha profundización de los vínculos comerciales entre

⁵ AMREC, Departamento Asia y Oceanía, Caja AH/0019, Serie 49, CARPETA: Consulado general de Hong Kong 1, DOCUMENTO: Reseña sintética de las actividades políticas y económicas en la República Popular de China en 1961. 2 de enero de 1962, pp. 11.

⁶ AMREC, Fondo E, Caja AH/0015/11, Serie 41, CARPETA: China, Expediente 10, Año 1958, Emb. En Taipéi: Remite información sobre intercambio comercial con China Comunista DOCUMENTO: Secreto. No 205/58. 11 de noviembre 1958, pp. 1.

los países latinoamericanos y Pekín⁷. Entre los argentinos que visitaron Taipéi en esa ocasión, se encontraban el presidente de la Unión Industrial Argentina y el gerente general del Banco Industrial.

Posteriormente, las visitas se extendieron a algunos jefes militares argentinos. En 1962, un funcionario de la cancillería china expresó interés en cursar una invitación al Teniente General Pedro Eugenio Aramburu con temor a que el gobierno argentino se sintiera molesto si se invitara a “personalidades que militaban en la oposición al doctor Frondizi”⁸. Estas aproximaciones pueden ser consideradas como parte de una estrategia del régimen de Chiang Kai-Shek frente al estrechamiento de las relaciones comerciales de la Argentina con la China socialista, que amenazaba el sostenimiento de las relaciones diplomáticas. Las dificultades de competir con las oportunidades comerciales ofrecidas por la RPCCh llevaron a los militares anticomunistas en Taipéi a utilizar las ya establecidas relaciones diplomáticas entre ambas naciones para entablar conexiones directas con militares y empresarios argentinos, que pudieran perdurar más allá de los gobiernos.

El 29 de marzo de 1962, Frondizi fue derrocado por un golpe de Estado y el presidente de la Cámara de Senadores, José María Guido, asumió la presidencia de la Nación. Su corta gestión se inscribió en un contexto de profunda inestabilidad política, social, económica y militar en Argentina. Guido abandonó los lineamientos desarrollistas, dando lugar al retorno de un grupo de funcionarios liberales que implementaron políticas de ajuste y austeridad. Para el nuevo mandatario, era necesario alcanzar el apoyo político y económico de los Estados Unidos, por lo que se alineó a las políticas regionales formuladas desde el Departamento de Estado de la potencia del Norte. En una estrategia de sobreactuación, se apresuró a mostrar gestos de buena voluntad para conseguir reconocimiento diplomático y asistencia financiera (Morgenfeld 2016). Esto supuso el abando-

⁷ AMREC, Departamento Asia y Oceanía, Caja AH/0021, Serie 49, CARPETA: Expediente China 5 DOCUMENTO: Nota informativa acerca de probable invitación para visitar Taiwán a industriales latinoamericanos. 18 de agosto de 1960, pp. 507.

⁸ AMREC, Departamento de Asia y Oceanía, Caja AH/0022, Serie 49, CARPETA: Expediente China 1, DOCUMENTO: Secreto. Informar que el gobierno chino proyecta invitar a militares argentinos para que visiten Formosa. 9 de enero 1962, pp. 22.

no del principio de autodeterminación de los pueblos en la crisis de los misiles al colaborar militarmente con los Estados Unidos, la participación del bloqueo a Cuba y el impulso a la formación de una fuerza militar conjunta similar a la de la Organización del Atlántico Norte (OTAN) con el objetivo de reprimir posibles surgimientos de movimientos revolucionarios en el continente (Rapoport 2017). Tanto el canciller Bonifacio del Carril como quien lo sucedió en el cargo, Carlos Muñiz, se caracterizaron por su orientación occidental y anticomunista y mostraron afinidad hacia la propagación de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) en el continente (Morgenfeld 2016). Si bien no se produjo una ruptura de las relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, el gobierno denunció el convenio comercial de 1953, uno de los primeros acuerdos que la URSS había concretado con naciones no comunistas. Como consecuencia, el intercambio comercial de la Argentina con el bloque soviético disminuyó de manera significativa (Rapoport 1988). Algo semejante ocurrió en lo relativo a la cuestión china. En el marco del alineamiento argentino con los Estados Unidos, el comercio hacia la República Popular se redujo ampliamente. Asimismo, en 1963, Guido ratificó el Tratado de Amistad que había sido firmado en 1947 entre Argentina y la República de China, lo que marcó un acercamiento en términos políticos con la China nacionalista.

IV. El intento de acercamiento político de Illia y la oposición de las clases dirigentes locales (1963-1966)

Con un escaso 25%, Arturo Illia, candidato por la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) triunfó en las elecciones presidenciales de 1963. La nueva administración tuvo que expresar su postura respecto a la cuestión china en la Asamblea General de las Naciones Unidas al poco tiempo de asumir. A diferencia de los presidentes constitucionales y de facto que lo antecedieron, el mandatario radical intentó modificar el voto tradicional de Argentina en tanto consideraba que era anacrónico impedir la entrada de la RPCh a la organización (Oviedo 2010). Su canciller, Miguel Ángel Zavala Ortiz, buscó seguir los pasos de Francia y el Reino Unido, que avanzaban hacia el reconocimiento de la República Popular, apartándose de la posición estadounidense. Pero este propósito se vio frustrado. Según el entonces encargado de negocios ante las Naciones Unidas, Lucio

García del Solar, a partir de la filtración de un funcionario de la cancillería, el proyecto llegó a conocimiento de la Marina y, como las Fuerzas Armadas “seguían ejerciendo presiones sobre el poder civil y estaban obsesionadas por el tema del comunismo internacional”, tuvo que cancelarse (García del Solar 1996: 200). De este modo, el gobierno de Illia optó por sostener la posición tradicional argentina en la Asamblea General y, en 1963 como en 1965, votó a favor de considerar a la cuestión china como una importante, siguiendo la posición norteamericana.

En el ámbito comercial, Illia decidió reactivar las relaciones comerciales con la RPCh. Este objetivo era parte de una estrategia más general que buscaba establecer márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos, explorando las posibilidades que ofrecía el campo socialista, donde existía una gran demanda de productos primarios. Para reanudar contactos con la China Popular, el presidente radical argentino solicitó ayuda a Josué de Castro, un diplomático brasileño que había sido destituido de su cargo de director del gabinete de alimentación de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) por el golpe de Estado en Brasil en 1964. Castro, que visitó a Illia en Argentina, había estado en China varias veces y tenía amplios conocimientos sobre la Reforma Agraria de Mao Tse-Tung (Giardinelli 1973). En un reportaje en el que fue consultado respecto a las divergencias que emergían en el campo socialista entre la Unión Soviética y la RPCh, Castro afirmaba que

debe tener mucha importancia en la cuestión la distancia que separa a los grupos económicos, que debe ser mucho mayor que la que separa a los grupos ideológicos. Desde ese punto de vista hay que tener en cuenta que es menor la distancia entre Moscú y Washington que la que hay entre Moscú y Pekín (Josué De Castro 1965: 27)

En 1964, una misión comercial china de la China National Cereals, Oils and Foodstuffs Import & Export Corporation (COFCO) solicitó la adquisición de 700.000 toneladas de trigo a la Junta Nacional de Granos en Argentina. Si bien no existieron planteos militares explícitos frente a la concreción de esta posible operación, sí surgieron críticas de las grandes compañías exportadoras (García del Solar 1996). Una de ellas, Luis Dreyfus y Cía., entró en contacto secreto con el representante chino y propuso efectuar la venta de la misma cantidad de granos a un dólar menor al de la

oferta estatal. La proposición de la firma privada fue rechazada por la parte china. Según el ministro de Economía argentino, Eugenio Blanco, la RPCCh estaba interesada en concretar compras de gobierno a gobierno, lo que explicaba por qué no habían aceptado las ofertas de compañías privadas a más bajo precio (Oviedo 2010). Finalmente, luego de ciertas resistencias, el contrato se firmó entre la COFCO y la JNG por la venta de 350.000 toneladas de trigo argentino, es decir, la mitad de lo propuesto como cantidad original.

Se concretaba entonces la primera compra efectuada por un organismo oficial argentino de manera directa con la República Popular, en tanto, hasta ese momento, las operaciones se realizaban vía Hong Kong. En ese sentido, esta operación sentó importantes precedentes en las relaciones comerciales sino-argentinas. Por un lado, Illia decidió realizar dicha venta a través de la Junta Nacional de Granos, incluso cuando eso implicó desestimar las presiones de las grandes firmas exportadoras privadas. Por el otro lado, al habilitar las compras de manera directa, el mandatario argentino evitó la intermediación del Banco de Londres, el mayor agente financiero de la RPCCh en Hong Kong (Taiana 2023). Un año después, la JNG vendió 1.200.000 toneladas de trigo por un valor de 65 millones de dólares y, por falta de stock no pudo, además, concretar la venta de un millón de toneladas de maíz pedidos desde la República Popular⁹.

En su contenido y formas, la política de reactivación de las relaciones comerciales con la RPCCh se encuadraba en el proyecto general de política económica de Illia de rasgos nacionalistas y mercado-internistas. A lo largo de su mandato, el mismo encontró fuertes oposiciones entre las corporaciones de las clases dominantes locales —como la Unión Industrial Argentina (UIA) y la Sociedad Rural Argentina (SRA)—, las Fuerzas Armadas, el capital extranjero, los desarrollistas y los liberales, quienes alimentarían la desestabilización. Asimismo, sus políticas generaron tensiones con el Departamento de Estado de Estados Unidos, que no sólo mostraba una preocupación por la creciente efervescencia social que se presentaba en

⁹ AMREC, Fondo Archibaldo Lanús, Caja AH/0002 “Caso Acuario”, Serie 65, CAR-PETA: Secreto. Propuestas sobre política argentina con respecto a la cuestión de China, DOCUMENTO C: Memorandum con una apreciación sobre posición argentina frente al tratamiento del ingreso de la República Popular China en el XXIV período de sesiones de las Naciones Unidas. 26 de agosto de 1971. Secreto. Pp. 11.

América Latina sino que, además, revelaba cierta intranquilidad por las tendencias de algunos gobernantes hacia el nacionalismo económico (Rapoport y Laufer 2000). Medidas como la anulación de los contratos petroleros firmados por Frondizi, la negativa a renovar el Acuerdo de Garantía de Inversiones también firmado por su antecesor y la sanción de la Ley Oñativia para restringir las ganancias de los grandes laboratorios extranjeros¹⁰ generaron fuerte rechazo en los sectores anteriormente mencionados.

Estas resistencias internas y externas hacia políticas de corte nacionalista se expresaron en la exacerbación de un discurso utilizado para involucrar a las Fuerzas Armadas en la lucha anticomunista y, de este modo, ejercer presiones sobre el gobierno. En mayo de 1964, los gobiernos de Argentina y Estados Unidos firmaron un Programa de Asistencia Militar (MAP, por sus siglas en inglés), que formalizaba la cooperación entre ambos países para combatir la “amenaza castrista-comunista” en los países latinoamericanos, convalidando la política estadounidense en la región. Coincidimos con María Cecilia Míguez cuando afirma que el “peligro rojo” fue utilizado por distintos sectores de las clases dirigentes como argumento contra toda movilización popular, para mantener la proscripción del peronismo y para impugnar los rasgos de estatismo presentes en algunas de las políticas de Illia (Míguez 2013).

Respecto al posicionamiento de la Argentina en el sistema internacional, estos sectores intercedieron a favor de un acercamiento con la República de China, principal aliada de los Estados Unidos en la lucha anticomunista en Asia. En julio de 1964, el por entonces comandante en jefe del Ejército Argentino, Juan Carlos Onganía, fue recibido en audiencia por Chiang Kai-Shek en Taipéi¹¹. No era la primera vez que, ante frustrados intentos por establecer relaciones comerciales más estrechas, el gobierno anticomunista de la República de China intentaba establecer lazos directos con los sectores castrenses. Según Eduardo Daniel Oviedo, la elección de Onganía no sólo estuvo vinculada a su declarado anticomunismo

¹⁰ Esta ley, conocida también como “Ley de Medicamentos”, fue sancionada en 1964. Estableció una política de precios y control de calidad de los medicamentos, congelando los precios a los vigentes a fines de 1963 y obligando a los laboratorios a presentar declaraciones juradas de calidad.

¹¹ Algunos momentos de esta visita han sido recuperados y compilados en un video-documental realizado por (Filmoteca Online 2022).

sino, además, a su prestigio en círculos militares y civiles argentinos, siendo reconocido por el gobierno con asiento en Taiwán como “el personaje de mayor influencia” (Oviedo 2010: 226).

Esta visita tuvo repercusiones que desestabilizaron al gobierno argentino. En los círculos diplomáticos, existió cierto descontento al respecto en tanto el embajador argentino en Taipéi, Carlos Echagüe, no había sido notificado de la misma por ninguna de las partes. Asimismo, el diputado por la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), Roberto Galeano, se presentó ante los ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de la Nación para confirmar si las declaraciones de Onganía a favor del gobierno de Taipéi formaban parte de un cambio en la acción de política exterior de la Argentina o si eran parte de los planes norteamericanos en Extremo Oriente. Desde principios de 1964, la bancada frondizista en la Cámara de Diputados de la Nación, exigía el establecimiento de las relaciones diplomáticas con la República Popular de China como parte de una nueva política internacional consecuente con la doctrina de desarrollo económico. Los legisladores por la UCRI declaraban que, cuando Frondizi era presidente, no existían las condiciones para un reconocimiento en tanto los mandos militares de esa época nunca hubieran aceptado una medida de ese tipo y, además, la necesidad de incorporar capitales norteamericanos no permitía una desviación muy pronunciada con respecto a la política exterior de los Estados Unidos (Algo más que envíos 1964). Las circunstancias no eran muy distintas para Illia. Un mes después, en agosto de 1964, Onganía asistió a la Quinta Conferencia de Jefes de Estado Mayor de los Ejércitos Americanos en West Point, donde proclamó la adhesión de la Argentina a la Doctrina de Seguridad Nacional y a la noción de fronteras ideológicas¹².

En octubre de 1964, la República Popular hizo detonar su primera bomba atómica, defendiendo el derecho de los países del Tercer Mundo a desarrollar su propia tecnología y armamentos y desafiando a ambas superpotencias mundiales, que se negaban a efectivizar el desarme nuclear

¹² Esta estrategia norteamericana para América Latina partía del supuesto de que los deseos de una revolución comunista, el accionar de grupos guerrilleros y el descontento social eran producto del subdesarrollo. Por tanto, para defender los “valores occidentales”, las Fuerzas Armadas de cada país debían abocarse a la “lucha antisubversiva”, garantizando el desarrollo y la seguridad. Como el enemigo podía ser interno o externo, las fronteras físicas desaparecían y el combate contra el comunismo adquiría así una doble dimensión.

(Laufer 2020). En esa línea y a favor de las luchas revolucionarias de los pueblos oprimidos, emitió declaraciones en apoyo a la lucha “patriótica y justa” del pueblo panameño por la recuperación de su soberanía sobre el canal (Renmin Ribao 1964) y respaldó al pueblo dominicano contra la intervención armada de Estados Unidos (Peking Review 1965). Estas declaraciones fueron recibidas con recelo por ciertos sectores de las clases dirigentes argentinas, anticomunistas y antinacionalistas, que veían en la posición de Mao Tse-Tung una amenaza a la seguridad continental y la hegemonía de los Estados Unidos. Los medios de comunicación argentinos exclamaban que, a la larga, un estrechamiento en los intercambios comerciales podía culminar en una suerte de pre-reconocimiento diplomático de hecho (Algo más que envíos, 1964). Las Fuerzas Armadas, a través de sus contactos en la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), negaban las visas para los funcionarios de países del campo socialista con los que se intentaba desplegar el comercio exterior bajo el argumento de que “no se hacía suficiente política anticomunista” (Zavala Ortiz 1971: 24, 25). Con la resistencia de estos sectores, los vínculos con la República Popular se frenaron al mismo tiempo que se intensificaban las relaciones con la China anticomunista. En enero de 1966, se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica y Argentina recibió una donación de 25.000 dólares por parte del gobierno con asiento en Taiwán a razón de las inundaciones en el litoral argentino. Finalmente, en marzo de 1966, Zavala Ortiz se convirtió en el primer canciller en visitar la República de China, donde suscribió a un Convenio Cultural entre ambas naciones (Oviedo 2010).

Estas actitudes ambivalentes respecto a la “cuestión china” guardaron semejanza con las oscilaciones en la posición argentina respecto a la guerra norteamericana contra Vietnam y en el envío de tropas a la Fuerza Interamericana de la Organización de Estados Americanos (OEA), que legitimaría la intervención estadounidense en República Dominicana en 1965 (Rapoport y Laufer 2000). Como vimos, los militares y las corporaciones agropecuarias habían condicionado la política del gobierno de Illia hacia la RPCCh desde sus inicios, obstaculizando tanto un cambio de posición respecto de la cuestión china en las Naciones Unidas como la primera venta de granos a través de una entidad estatal. Cuando entonces, el golpe fue un hecho y los objetivos del gobierno quedaron supeditados al apaciguamiento de las presiones castrenses, el acercamiento político, diplomático y cultural entre la Argentina y la República de China expuso abierta-

mente la coincidencia de intereses entre el sector de las Fuerzas Armadas liderado por Onganía, el régimen de Chiang Kai-Shek y los Estados Unidos, que respaldaba a ambos dictadores.

V. Los vaivenes en las relaciones entre Argentina y la República Popular China durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1970)

El 28 de junio de 1966, las Fuerzas Armadas argentinas derrocaron al presidente Illia e implantaron la dictadura de la autoproclamada Revolución Argentina. Pese al consenso que existió en torno a la necesidad de dar el golpe —apagar toda movilización popular, impedir la llegada al poder del peronismo e impugnar los rasgos de nacionalismo económico que se habían manifestado en las políticas de Illia—, se trató de un frente golpista muy heterogéneo (Míguez 2013). Coexistieron allí una tendencia proveniente del nacionalismo católico y otra, liberal (Rapoport y Laufer 2000). Los militares nacionalistas-católicos —como el propio líder del golpe, Onganía— compartían visión con los tecnócratas, quienes intentaban articular un programa industrialista y “modernizador”, eran cercanos a los sectores más concentrados y trasnacionalizados de la economía e impulsaban el alineamiento con los Estados Unidos y los organismos internacionales de crédito. En cambio, los militares más cercanos al liberalismo económico, como Alejandro Agustín Lanusse y Alcides López Aufranc, eran fuertes aliados de los sectores terratenientes agroexportadores y priorizaron la diversificación del espectro de las relaciones internacionales sin reparar en las fronteras ideológicas. Las tensiones entre estas dos corrientes expresaban la disputa hegemónica entre, por un lado, los grandes terratenientes y monopolios exportadores de productos primarios y, por el otro lado, los sectores industriales y financieros, en líneas generales, con intereses asociados a la URSS y los EE.UU. respectivamente. De este modo, las presidencias de facto de Onganía (1966-1970), Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Lanusse (1971-1973) expresaron propuestas divergentes respecto al proyecto socioeconómico y la inserción de la Argentina en el mundo (Rapoport y Laufer 2000, Míguez 2013).

Con la asunción del primer dictador en 1966, se buscó promover el desarrollo industrial mediante la atracción de capitales extranjeros, princi-

palmente estadounidenses. La experiencia desarrollista de Arturo Frondizi había proporcionado condiciones privilegiadas para la instalación de nuevos emprendimientos productivos en las actividades siderúrgica, petroquímica y automotriz¹³. Sobre esas bases, las políticas de Onganía —principalmente, de su segundo ministro de Economía, Adalberto Krieger Vasena— permitieron a estos capitales adquirir importantes empresas locales, lo que derivó en un proceso de desnacionalización de activos o extranjerización de la economía argentina (Basualdo 2008). En lo que refiere al sector externo, se buscó fomentar la exportación de manufacturas de origen industrial (MOI) en vistas a superar la escasez de divisas provocada, según la mirada de los tecnócratas en el gobierno de facto, por la histórica tendencia de nuestro país a la exportación de productos con poco o nulo valor agregado. Dentro de las clases dominantes argentinas, los sectores industriales y financieros concentrados fueron los principales beneficiarios de este proyecto. Pero la industrialización por sustitución de importaciones —tanto en su forma “liviana” como “pesada”— no sólo dependía del capital extranjero sino, también, de las exportaciones agropecuarias. Fundamentalmente, en la Argentina, donde los grandes terratenientes y los grupos exportadores constituían (y constituyen) una fracción de clase lo suficientemente consolidada y poderosa como para obstaculizar un proyecto económico. De este modo, aunque en menor medida y hacia fines de la dictadura de Onganía, sus intereses también fueron contemplados. Pese a ello, no se trató de un proyecto económico liberal tradicional, en tanto no pretendía el desmantelamiento de la protección industrial, más bien exacerbar el carácter monopólico y extranjerizante del proceso de industrialización (Míguez 2013).

Para alcanzar el éxito de este programa, el gobierno de facto consideró fundamental establecer una relación firme y confiable con el gobierno de los Estados Unidos y los grandes centros del poder económico y financiero mundial (Peltzer 1996). Entre 1966 y 1970, se fomentó un vínculo económico con los Estados Unidos que insertaba a Argentina en el mundo de las relaciones internacionales como un país aliado a Washington. Esto implicó un alineamiento que profundizó la dependencia de nuestro país a la superpotencia occidental, abriendo uno de los períodos de “mayor proximidad a

¹³ Desde el punto de vista de los países de origen, el 60% de la inversión aprobada durante el gobierno de Frondizi provenía de los Estados Unidos (Basualdo 2008).

los intereses económicos y geopolíticos de los Estados Unidos en la historia argentina” (Rapoport y Laufer 2000: 47). En el terreno de la política exterior, dicho acercamiento se tradujo en la continuidad a la adscripción de la DSN y a la noción de fronteras ideológicas —con matices y salvedades— como concepción de la seguridad. Para David Sheinin (2006), la mayor afinidad de la dictadura argentina con los Estados Unidos residió en el plano ideológico, aspecto que se refuerza al observar la trayectoria personal e ideológica de quien fue nombrado ministro de Relaciones Exteriores y Culto en 1966. Nicanor Costa Méndez pertenecía al Opus Dei y su activa participación en el mismo lo había conducido a ser nombrado representante en la Argentina de la editorial Pomaire, vinculada a dicho grupo católico. También era presidente del Ateneo de la República, un “club político” creado en 1962, que aglutinaba a militantes conservadores y nacionalistas-católicos. Su entrada al Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto se había producido en 1961, cuando fue nombrado asesor del entonces canciller, Miguel Ángel Cárcano, durante la presidencia de Arturo Frondizi. Presentó su renuncia al disentir con el voto argentino de abstención a la expulsión de Cuba de la Organización de Estados Americanos (OEA) en la Conferencia de Punta del Este en 1962 y fue nuevamente convocado por el presidente provisional, José María Guido, para ocupar la Embajada de Argentina en Chile, donde se mantuvo en el cargo hasta 1964, durante el primer año de gobierno del radical Arturo Illia. Como canciller a partir de 1966, le adjudicó una importancia preponderante a la relación con los Estados Unidos y, en menor medida, con Europa Occidental e intervino a favor del nombramiento de Krieger Vasena, respaldando sus posteriores políticas económicas (Costa Méndez 2016). Fiel a actitudes previas, adoptó una posición especialmente crítica respecto al gobierno de Fidel Castro en Cuba y propuso, en dos oportunidades, tornar permanente al Comité Consultivo de Defensa de la Organización de los Estados Americanos (OEA).

No obstante la posición del canciller, el alineamiento no fue absoluto ya que, en el plano estratégico, la dictadura contemplaba los intereses de ciertos sectores de las Fuerzas Armadas, con ideas nacional-territorialistas¹⁴.

¹⁴ Estas concepciones prestan un énfasis importante a la territorialidad, anclada a nociones de seguridad y defensa amplias. Según Cristian Di Renzo (2020), giran en torno a los conflictos limítrofes, el aprovechamiento de los recursos naturales y la relación entre la extensión del territorio y la fortaleza de la Nación pero, muchas veces, distinguiéndose del núcleo de ideas que sostienen al nacionalismo económico.

Ni el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina (Tlatelolco) de febrero de 1967 ni el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968 fueron ratificados. A modo de represalia, el Congreso estadounidense decidió limitar la provisión de armas militares a la Argentina (Morgenfeld 2014). Onganía no dudó entonces en reforzar los vínculos de suministros de armas y fabricaciones militares con los países europeos, rechazando los recortes que los Estados Unidos imponían a la venta de armamento a las Fuerzas Armadas argentinas y dispuesto a buscar mercados alternativos que apuntaran a la fabricación propia (Cisneros y Escudé 2000). Así, se diagramó el Plan Europa, un programa de reequipamiento y modernización de las Fuerzas Armadas que apostaba a desarrollar una industria de armamento nacional sobre la base de patentes europeas (Rapoport 2017)¹⁵. Dicho esto, la distancia entre la Argentina y Estados Unidos en el plano estratégico debe tamizarse puesto que, a partir de la designación del embajador norteamericano, John Davis Lodge, en 1968, se concretaron varias negociaciones de relevancia como el levantamiento de las restricciones sanitarias de tipo proteccionista a las carnes argentinas de exportación, la adquisición de aviones para el portaaviones 25 de Mayo y la compra de dos submarinos y dos destructores¹⁶.

El vínculo Washington-Buenos Aires tuvo cierta influencia en la estrategia de relaciones internacionales del onganiato, en general, y en la política exterior hacia los países del sudeste asiático, en particular. Allí, Onganía buscó consolidar las relaciones con Japón, Taiwán, Corea del Sur y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), que constituían el bastión anticomunista frente a los avances los países socialistas en dicho continente (Oviedo 2010). Estas naciones estaban abocadas a desarrollar industrias militares que contribuyeran a la defensa del “mundo libre” y, si bien dependían del respaldo económico, político y militar que recibían de los Estados Unidos, también comprendían que cualquier conciliación de Washington con sus rivales comunistas en el continente podía implicar su desaparición como gobiernos, por lo que se abocaron a la construcción de

¹⁵ Para un análisis pormenorizado sobre el Plan Europa y el vínculo entre la política de defensa y exterior, ver (Lucietto 2023)

¹⁶ Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Memoria Años 1966-1971, pp. 10. Consultado en Biblioteca del Instituto del Servicio Exterior de la Nación Memorias MREC, Buenos Aires.

alianzas anticomunistas trasnacionales (López Macedonio 2010). Era una estrategia que, bajo conocimiento y aprobación de las autoridades e inteligencia norteamericana, les permitía establecer vínculos con gobiernos, empresas y organizaciones anticomunistas en el mundo, ampliando sus márgenes de maniobra respecto a la dependencia del apoyo de los Estados Unidos.

A nivel gubernamental, las relaciones entre la Argentina y la República de China adquirieron especial relevancia. En 1964, en carácter de Comandante en Jefe del Ejército, Onganía había sido recibido en audiencia por Chiang Kai-Shek. El 5 de julio de 1966, a pocos días del golpe de los militares argentinos —y antes que Washington, que demoró dieciocho días—, el mariscal chino reconoció al gobierno de facto de Onganía. Unos meses después, en octubre de 1966, el embajador Federico de Álzaga viajó como representante privado de Onganía para los festejos del natalicio de Chiang Kai-Shek y, en enero de 1967, se promulgó un Convenio Cultural entre ambos países (Oviedo 2010). Estos episodios nos muestran que la adhesión a la DSN y el alineamiento con los Estados Unidos constituyeron una sólida base para la consolidación de los vínculos políticos y culturales entre Buenos Aires y Taipéi. Además, las afinidades entre ambos dictadores —y al interior del Ejército y la Armada argentina— incluían coincidencias respecto al papel estratégico de las Fuerzas Armadas en los proyectos de “países en vías de desarrollo” y la posición de los mismos en el sistema internacional en el contexto de competencia de las superpotencias.

Pero este acercamiento en el ámbito político y cultural, no tuvo su correlato en términos económico-comerciales.

El intercambio con la República de China no resultaba determinante para la Argentina. Se trataba de cantidades muy reducidas en miles de dólares (Tabla 1) y nuestro país mantenía un sostenido superávit comercial con la China nacionalista por la venta de cereales, productos textiles y químicos, que también eran requeridos por otros países del sudeste asiático. Por eso, en marzo de 1967, el vicescanciller chino, Sampson Shen, viajó a la Argentina con la propuesta de impulsar la venta de productos textiles, máquinas de coser y maderas chinas. El objetivo era equilibrar las relaciones comerciales entre ambas naciones para luego incrementar las cantidades comerciadas entre partes. Para el gobierno de Chiang Kai-Shek, no se trataba únicamente de resolver el permanente superávit comercial a favor de la Argentina. Consolidar las relaciones comerciales con un “país aliado”

era parte de una estrategia que buscaba garantizar el reconocimiento diplomático de la República de China en el marco de la disputa con la RPCh. Pese a la insistencia de los funcionarios chinos, entre 1967 y 1969, solamente se importaron calderas y aparatos eléctricos. Recién hacia 1970, comenzaron a diversificarse las manufacturas importadas desde dicho destino, aunque esto no significó un aumento de las cantidades importadas en dólares estadounidenses (Tabla 1).

En ese marco, la política exterior del gobierno de facto argentino hacia la República Popular sufrió un leve giro respecto a la estrategia adoptada por su antecesor, Arturo Illia. Nuestro país no reconocía diplomáticamente a la RPCh desde su conformación en 1949 pero había sostenido lazos comerciales, exportando volúmenes substanciales en los años 1964, 1965 y 1966. En diciembre de 1966, a través del Consulado General en Hong Kong, el gobierno de la RPCh realizó una oferta para la compra de 500.000 toneladas de granos argentinos a 61 dólares la tonelada. Al no recibir respuesta de los funcionarios argentinos, propusieron reunirse en cualquier parte del globo para la negociación. Según un documento de la cancillería argentina, la visita no pudo concretarse por una negativa argentina, deteriorándose las relaciones que, hasta entonces, había establecido la Junta Nacional de Granos con compañías chinas¹⁷.

Así, las exportaciones argentinas hacia la RPCh cayeron pronunciadamente en 1967 y se mantuvieron a la baja durante toda la dictadura de Onganía (Tabla 2). A excepción de 1969, la Argentina sostuvo un superávit comercial con la República Popular, con importaciones bajas y constantes. La base de las importaciones era más bien heterogénea y comprendía principalmente materias primas y manufacturas semielaboradas, que iban desde aceites esenciales, seda y productos de cepillería hasta productos provenientes de metales comunes, artefactos mecánicos y electrónicos. La negativa argentina ante la propuesta de la China Popular y la consecuente caída de las exportaciones hacia dicho destino revelan que el alineamiento con los Estados Unidos y sus socios estratégicos en Asia fue una prioridad para Onganía.

¹⁷ AMREC, Fondo OEA-ONU, Caja AH/0147, Serie 80, CARPETA: Cuestión China, Año 1971 DOCUMENTO: Documento de trabajo, apartado IV-2 La Argentina y sus relaciones con la República Popular China. Posibilidades que ofrece la República Popular China para el comercio exterior argentino, Anexo, pp. 6.

Pero, hacia 1968, emergieron intentos por revertir esta situación. Fundamentalmente cuando el gobierno de Lyndon Johnson decidió levantar el embargo que los Estados Unidos le habían impuesto a Pekín desde la guerra de Corea. Esta decisión se vinculaba a la visión de ciertos funcionarios norteamericanos que afirmaban que la Revolución Cultural había generado fuertes disputas al interior del régimen. Veían allí la oportunidad de Washington de enviar sutiles señales a una futura generación de líderes chinos, que dieran cuenta de la disposición estadounidense a un diálogo fluido (Garson 1997), lo que de ningún modo significó el retiro de las bases militares en la región asiática o el fin del apoyo político y financiero a sus aliados anticomunistas para resistir la expansión del maoísmo. Por su parte, y en el marco de la reciente ruptura de relaciones con la URSS en 1963 y de la escisión del bloque comunista, la RPCh aceleraba el desarrollo de armamento atómico propio sin intenciones de posicionarse como potencia nuclear. Los mayores temores de las autoridades en Pekín residían en las posibilidades de la consolidación de una flota soviética permanente, la creación de un sistema de seguridad colectivo y la elaboración de un plan de cooperación regional comandado por la URSS en Asia, lo que podría decantar en una especie de cerco económico-militar alrededor de la República Popular (Cintra 1971). Por estas razones, el gobierno de la RPCh guardaba cierto interés en disminuir las tensiones con Washington, que ya no constituía la única amenaza ni la más significativa. Esto se complementó con una estrategia más general de la política exterior de la República Popular, que buscaba consolidar sus relaciones con los países del Tercer Mundo y flexibilizar sus vínculos con los países de Europa Occidental y Japón.

La reanudación de los vínculos comerciales con Pekín y el permiso de los Estados Unidos a este país para la elección de la bandera extranjera de los buques para transportar cereales tuvo fuertes repercusiones en la cancillería argentina, que consideró que eran muestra de buena disposición política más que una decisión estrictamente económica¹⁸. Así, comenzó a esbozarse una estrategia para retomar el impulso comercial que las relacio-

¹⁸ AMREC, Fondo OEA-ONU, Caja AH/0147, Serie 80, CARPETA: Cuestión China, Año 1971 DOCUMENTO: Documento de trabajo, apartado IV-2 La Argentina y sus relaciones con la República Popular China. Posibilidades que ofrece la República Popular China para el comercio exterior argentino, pp. 69

nes entre Argentina y la República Popular habían adquirido durante el gobierno de Illia. Para que los vínculos entre Buenos Aires y Pekín pudieran promoverse con mayor eficacia, era importante que la Argentina contara con una presencia permanente en la China socialista, es decir, que la reconociera diplomáticamente como representante del Estado chino. Fundamentalmente, porque la RPCh ordenaba sus compras considerando si la contraparte había reconocido a su gobierno y mostraba una tendencia a concretar las negociaciones comerciales con los gobiernos, no con las empresas particulares (Conelly y Cornejo Bustamante 1992). Como explica el Embajador Vicente Berasategui —quien formó parte de la delegación que negociaría el establecimiento de las relaciones unos años después—, mientras los vínculos políticos se encontraron interrumpidos, nuestro país debía negociar con las empresas estatales chinas establecidas en Hong Kong mediante el envío de misiones comerciales de tanto en tanto (Berasategui 2014).

Aunque no hubo avances en lo que respecta a un reconocimiento político-diplomático de la RPCh, el gobierno argentino mostró ciertos gestos de acercamiento en el ámbito comercial. Esta estrategia, sin escindirse completamente de los gestos norteamericanos hacia Pekín, también respondía a las necesidades del proyecto económico de Krieger Vasena que, hacia fines de la década del sesenta, buscaba evitar un nuevo ciclo de estancamiento por falta de divisas y apaciguar las presiones de los sectores exportadores de materias primas, que buscaban asegurarse mercados. En marzo de 1968, el entonces embajador argentino en Tokio, Juan Benedicto Martin, anunció un viaje a Hong Kong. El objetivo era retomar las negociaciones de trigo con los chinos socialistas, ya que la misión de la RPCh que había sido prevista, no viajaría a Buenos Aires¹⁹. En efecto, se habría visto frustrada por una operación secreta que la Argentina sostenía con Japón por la exportación de carnes. En un cable dirigido a la cancillería argentina en noviembre de 1968, Martin afirmaba que el gobierno japonés había accedido a abrir las cuotas de importación de carne cocida argentina por un año hasta lograr la cantidad aspirada por nuestro país. No obstante, ante una sugerida visita de técnicos japoneses por parte del em-

¹⁹ AMREC, Caja 29, CARPETA: Letra M, Legajo No 394, “Martin Juan Benedicto” DOCUMENTO: Cable Secreto No 36 de la Dirección General de Asuntos Económicos a la Embajada Argentina en Tokio. 25 de marzo de 1968. Folio 1.

bajador argentino, el gobierno nipón había afirmado que se encontraba bajo presiones de la China comunista, que buscaba garantizar sus propias cuotas de carnes²⁰. Cuando en enero de 1969, el gobierno argentino le ofreció a la RPCh suscribir a un convenio de suministro de trigo, las autoridades de la China Popular señalaron que “con convenio o sin él, su país era comprador de saldos argentinos”²¹, desestimando la oferta. Al parecer, la iniciativa encubierta argentina había boicoteado la exportación de carne de la RPCh hacia el Japón, interrumpiendo dinámicas políticas y económicas al interior del continente asiático y suscitando desconfianza ante las autoridades de la China Popular. En 1969, se observaron las menores cantidades exportadas hacia la RPCh entre 1966 y 1973 (Tabla 2).

Tras el Cordobazo de mayo de 1969, Costa Méndez fue expulsado del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el embajador Martín ocupó su lugar. Con los cambios en el gabinete nacional, Onganía afirmaba que el objetivo principal de la cancillería frente a los nuevos tiempos, debía ser “penetrar con la producción argentina en los mercados internacionales”²². El nombramiento del hasta entonces embajador en Japón respondía a ese fin, en tanto era un fundador de varios establecimientos agropecuarios en Santa Fe y Entre Ríos con una importante gravitación en los círculos representativos, que lo había llevado a ocupar altos cargos directivos en la Corporación Argentina de Carnes, la Sociedad Rural de Rosario y la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA)²³. También había sido director del Banco Nación (1962-1963), Secretario de Estado de Comercio de la República Argentina y Embajador Extraordinario y Pleni-

²⁰ AMREC, Caja 29, CARPETA: Letra M, Legajo No 394, “Martín Juan Benedicto” DOCUMENTO: Cable Secreto No 249/50/1 de la Embajada de la República en Japón REFERENCIA: Carne cocida, trigo, cuota de mosto. 4 de noviembre 1968.

²¹ AMREC, Fondo OEA-ONU, Caja AH/0147, Serie 80, CARPETA: Cuestión China, Año 1971 DOCUMENTO: Documento de trabajo, apartado IV-2 La Argentina y sus relaciones con la República Popular China. Posibilidades que ofrece la República Popular China para el comercio exterior argentino, pp. 71.

²² Centro de Documentación y Archivo de la Comisión Provincial por la Memoria, Fondo DIPPBA, Mesa Referencia Legajo 15379, “Nuevos lineamientos para la acción gubernamental”, *La Nación*, 21/06/1969.

²³ Centro de Documentación y Archivo de la Comisión Provincial por la Memoria, Fondo DIPPBA, Mesa Referencia Legajo 15379, “Doctor Juan B. Martín. Designado Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de la Nación, con fecha 12 de junio de 1969”. 12/06/1969.

potenciario ante el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) (1967).

La cancillería se convirtió entonces en el ámbito a través del cual los sectores agroexportadores intentaron disputar el rumbo del proyecto socioeconómico del Onganía con Martín como representante. A dos semanas de asumir como ministro, inició una gira que inició en Hong Kong, donde se reunió con todos los embajadores de la República Argentina destacados en el área del sudeste asiático²⁴. El primer paso fue el estrechamiento de las relaciones económicas con Japón. Pero con el mismo se buscaba inaugurar una nueva dimensión de las relaciones internacionales del país, que incluyera un incremento sustancial de las vinculaciones económicas y de diálogo político con los países del Oriente asiático²⁵. Al respecto, Martín afirmaba que,

Los intereses nacionales argentinos en el mundo se extienden aún más allá de América y Europa. En Oriente y en Medio Oriente se van concretando nuevas e importantes vinculaciones con nuestro país. Naciones significativas de gran adelanto industrial que tienen valores comunes con la nuestra participarán cada vez más en el desarrollo argentino. Y aún con las naciones extra-continetales de otro signo ideológico deberemos multiplicar nuestro comercio, en el respeto recíproco y con exclusión de toda interferencia política²⁶.

La destitución de Onganía en junio de 1970 imposibilitó el desarrollo de una política de estrechamiento de las relaciones comerciales con la República Popular llevada adelante por Martín. Pero su nombramiento al frente del Palacio San Martín, la reorientación del proyecto económico ante la escasez de divisas, la incipiente conformación de un sector promotor del acercamiento a Pekín al interior de las clases dirigentes argentinas y la emergencia

²⁴ AMREC, Caja 29, CARPETA: Letra M, Legajo No 394, "Martín Juan Benedicto" DOCUMENTO: Visto el decreto No 3555. 22 de agosto de 1969. Folio 54.

²⁵ Centro de Documentación y Archivo de la Comisión Provincial por la Memoria, Fondo DIPPBA, Mesa Referencia Legajo 15379, "Política Exterior", *Diario La Nación*, 30/12/1969.

²⁶ Centro de Documentación y Archivo de la Comisión Provincial por la Memoria, Fondo DIPPBA, Mesa Referencia Legajo 15379, "Orientación general de la Cancillería", *Diario La Nación*, 21 de junio de 1969.

de nuevas concepciones tanto a nivel nacional como internacional respecto de la China socialista son factores que nos permiten explicar el posterior establecimiento de relaciones diplomáticas durante la dictadura de Lanusse en 1972, suceso que abrió una nueva etapa en los vínculos bilaterales.

VI. Reflexiones finales

En estas páginas, buscamos dar cuenta de los vínculos existentes entre las variables económicas, sociales y políticas con las relaciones internacionales, en adhesión a las corrientes críticas e históricas del campo de las RI, que afirman que la política exterior es una manifestación de relaciones político-económicas más generales (Rapoport y Spiguel, 2005). El análisis de las relaciones sino-argentinas entre 1949 y 1970 demuestra que existe un vínculo entre la orientación general de los gobiernos —proyecto socioeconómico e inserción en el sistema internacional— y el grado de acercamiento o distancia respecto de la República Popular China. También que los intereses de las clases dirigentes locales en el marco de la Guerra Fría tuvieron un rol fundamental en las distintas estrategias seguidas hacia Pekín.

En líneas generales, en todo el período, la Argentina desconoció en términos políticos a la RPCh y sostuvo las relaciones diplomáticas con la República de China, liderada por Chiang Kai-Shek. Sin embargo, los gobiernos argentinos que promovieron el nacionalismo económico y buscaron márgenes de autonomía respecto de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría, concretaron mayores niveles de acercamiento hacia la República Popular. Como vimos, durante los gobiernos de Perón e Illia se llevaron a cabo importantes ventas de cereales argentinos a través de la Junta Nacional de Granos, lo que expresó, con sus distancias y desde posicionamientos ideológicos diversos, un desafío a Washington y a las clases dirigentes argentinas. En el ámbito político-diplomático, estos mandatarios intentaron distanciarse de la posición norteamericana, sin que esto implicara desconocer a la República de China con asiento en Taipéi. Como consecuencia, se encontraron con la oposición de las corporaciones industriales como la Unión Industrial Argentina (UIA), que no aceptaban poner en riesgo las relaciones con Estados Unidos ni sus propios intereses, y de los grandes monopolios exportadores, que habían sido excluidos de estas operaciones por organismos estatales.

En cambio, aquellos gobiernos que alinearon —completa o parcialmente— su política económica y exterior a la Casa Blanca, optaron por estrechar las relaciones con Taipéi en el ámbito político-diplomático y obstruir políticas concretas para el impulso al comercio con Pekín. La dictadura de 1955 y el gobierno de Guido, apoyados por sectores de las clases dirigentes y las Fuerzas Armadas argentinas cuyos intereses coincidían con los de Washington, se opusieron fervientemente a establecer cualquier tipo de contacto con la República Popular. En el caso del gobierno de Frondizi, aquel sector de los monopolios exportadores que buscaba acercarse a Pekín para asegurarse un destino de colocación de productos primarios concretó importantes ventas de cereales. Pero este hecho, en sintonía con los lineamientos generales del proyecto económico, no representó un desafío a Washington en tanto, para ese entonces, el país del Norte avalaba la venta de bienes no estratégicos a la China socialista. En el ámbito diplomático, Frondizi también acompañó la posición estadounidense al considerar el cambio de representación china en la ONU como una cuestión importante en nombre de la “solidaridad hemisférica”.

Hacia fines de la década del sesenta, la escasez de las divisas fundamentales para continuar con el proyecto de industrialización autoritaria de Onganía-Krieger Vasena y la influencia ejercida por las fracciones dirigentes ligadas a la exportación de materias primas se conjugaron con atisbos de cambio en la política del presidente estadounidense Johnson hacia la RPCh. Estas nuevas condiciones internas y externas dieron lugar a que el gobierno de facto intentara retomar el impulso que las relaciones comerciales entre la Argentina y la República Popular habían adquirido durante el gobierno de Illia, lo que se demuestra con el nombramiento de Martin al frente de la cartera de Relaciones Exteriores y Culto. Aunque el intento de establecer nuevos márgenes de negociación con Pekín lejos estuvo de reflejarse en los balances entre 1969 y 1970, el fracaso del proyecto económico del onganiato y el reemplazo de Costa Méndez por Martin en la cancillería fueron pronosticando importantes cambios en la política exterior argentina hacia la República Popular China. En ese contexto se iría constituyendo un incipiente grupo promotor del estrechamiento de las relaciones económicas con la República Popular China, que respaldaría la política de establecimiento de relaciones diplomáticas en 1972 y se consolidaría a partir de la dictadura del autodenominado Proceso de Reorganización Nacional con la firma de un Convenio Comercial, en febrero de 1977, y la visita del ministro de Economía, José Martínez de Hoz, a Pekín en mayo de 1978.

TABLA I
Comercio entre Argentina y la República de China (1966-1973)
(en miles de dólares estadounidenses)

Año	Exportaciones argentinas a la República de China	Importaciones desde la República de China
1966	524,7	-
1967	132,5	2,2
1968	104,1	1,8
1969	768,9	20,6
1970	5509	78,8
1971	5315,6	141,7
1972	2251,3	54,8
1973	5511,4	50,4

Fuente: Comercio Exterior Argentino 1966 a 1973, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

TABLA 2
Comercio entre Argentina y la República Popular China (1966-1973)
(en miles de dólares estadounidenses)

Año	Exportaciones argentinas a la RPCh	Importaciones desde la RPCh
1966	84040	403,6
1967	6445,5	298,9
1968	576,3	277,8
1969	321,9	759,3
1970	2516,7	910,7
1971	6500,5	978,2
1972	2486,6	426,7
1973	16286,3	227,5

Fuente: Comercio Exterior Argentino 1966 a 1973, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Bibliografía

- Algo más que envíos de trigo a Pekín (23 de febrero 1964)** en *Revista Primera Plana*, <https://lc.cx/-MMDmh>.
- Arce, José (1958)** *Mi vida*, tomo II, Buenos Aires, La imprenta científica.
- Basualdo, Eduardo (2008)** *Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Berasategui, Vicente (2014)** “Al encuentro del Estado Central”, en *Agenda Internacional*, Año 8, Vol. 33.
- Ciafardini, Horacio (1990)** *Crisis, inflación y desindustrialización en la Argentina dependiente*, Buenos Aires, Agora.
- Cintra, José Thiago (1971)** “La entrevista Nixon-Mao Tse-Tung: ¿un Yalta sino-norteamericano?”, en *Estudios Orientales*, Vol. VI, N°2.
- Cisneros, Andrés y Carlos Escudé (2000)** *Historia de la Política Exterior Argentina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Conelly, Marisela y Romer Cornejo Bustamante (1992)** *China-América Latina. Génesis y desarrollo de sus relaciones*, México, El Colegio de México.
- Costa Méndez, Nicanor (2016)** “El canciller de Onganía y la doctrina de la seguridad nacional, 1966-1968”, entrevista realizada por Mario Rapoport y Graciela Sánchez Cimetti, 8 y 13 de abril de 1988”, en Mario Rapoport (comp.) *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*, Tomo II, Buenos Aires, Octubre.
- Di Renzo, Cristian (2020)** “Geopolítica, desarrollo económico y política exterior: Juan Enrique Guglielmelli y su proyecto de nación en la Revista Estrategia, 1969-1983”, en *Folia Histórica del Nordeste*, Vol. 38.
- García del Solar, Lucio (1996)** “La política exterior del gobierno de Arturo Illia”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Filmoteca Online (10 de enero 2022)** *Visita del general Juan Carlos Onganía a Taiwán*. Youtube, disponible en: <https://lc.cx/g25jwr>.
- Garson, Robert (1997)** “Lyndon B. Johnson and the China Enigma”, en *Journal of Contemporary History*, Vol. 32, N°1.
- Giardinelli, Oscar (21 de mayo 1973)** “Reportaje a Arturo Umberto Illia: el último de los presidentes constitucionales”, en *Revista Siete Días Ilustrados*, <https://lc.cx/L2-X9d>.
- Josué de Castro: con todos los hombres o ninguno (4 de junio 1965)** en *Revista Confirmado*, disponible en: https://lc.cx/K_J-JO.

- Lanús, Juan Archibaldo (1984)** *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina, 1945-1980*, Tomo II, Buenos Aires, Hyspamerica.
- Laufer, Rubén (2020)** “China. De la teoría de los tres mundos a la transición hegemónica”, en *Ciclos*, Vol XXVII, N°55.
- Laufer, Rubén y Claudio Spiguel (1998)** “Europa Occidental en las relaciones internacionales argentinas del mundo bipolar (1970-1990)”, en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, Volumen VIII.
- López Macedonio, Mónica Naymich (2010)** “Historia de una colaboración anticomunista transnacional. Los Tecos de la Universidad Autónoma de Guadalajara y el gobierno de Chiang Kai-Shek a principios de los años setenta”, en *Revista Contemporánea. Historia y problemas del siglo XX*, Vol. 1, N°1.
- Lucietto, Franco (2023)** *El Plan Europa. Una interpretación de la dimensión estratégica militar de la política exterior argentina, la modernización y el reequipamiento de las Fuerzas Armadas (1963-1973)*, Tesis de Maestría, Universidad de la Defensa Nacional.
- Míguez, María Cecilia (2011)** “La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino 1958-1962”, en *Revista Contemporánea: Historia y problemas del siglo XX*, Vol. 2, N°2.
- Míguez, María Cecilia (2013)** “¿Anticomunistas, antiestadistas, antiperonistas? La ‘nacionalización’ de la doctrina de seguridad nacional en la Argentina y la legitimación del golpe de Estado de 1966”, en *Revista SAAP*, Vol. 7, N°1.
- Míguez, María Cecilia (2022)** “El peronismo, el mundo y la Tercera Posición (1945-1955)”, en Laporte, Juan Pablo (comp.) *Manual de la política exterior argentina*, Buenos Aires, Eudeba.
- Morgenfeld, Leandro (2014)** “Argentina y Estados Unidos, golpe a golpe (1966-1976)”, en *Revista SAAP*, Vol. 8, N°2.
- Morgenfeld, Leandro (2016)** “Estados Unidos y el golpe contra Frondizi”, en *Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad*, Vol. 17.
- Novick, Susana (2005)** “La experiencia del primer peronismo sobre el comercio exterior”, en *Sociedad*, Vol. 24.
- Oviedo, Eduardo Daniel (2010)** *Historia de las relaciones internacionales entre Argentina y China*, Buenos Aires, Dunken.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (19 de septiembre de 1950)**, *Asamblea General, V Período de Sesiones, 277ª sesión plenaria*, <https://www.un.org/es/library>.

- Peltzer, Enrique (1996)** “La política exterior del gobierno de Onganía 1966-1970”, en Jalabe, Silvia Ruth (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Peking Review (14 de mayo 1965)** “Supporting the Dominican People’s Resistance to U.S. Armed Aggression. Mao Tse-Tung’s Statement”, N°20.
- Rapoport, Mario (1988)** “La posición internacional de la Argentina y las relaciones argentino-soviéticas”, en Perina, Rubén y Roberto Russell (eds.) *Argentina en el mundo (1973-1987)*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Rapoport, Mario y Claudio Spiguel (2005)** *Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- Rapoport, Mario (2017)** *Historia económica, política y social de la Argentina, 1880-2003*, Buenos Aires, Emecé.
- Rapoport, Mario y Rubén Laufer (2000)** *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960*, Buenos Aires, Economizarte.
- Renmin Ribao (24 de enero 1964)** “All the World’s Forces Opposing U.S. Imperialism, Unite!”, en *Peking Review*, N°4.
- Sánchez, Leandro (2010)** “La Revolución Libertadora (1955-1958)”, en Simonoff, Alejandro (colab.) *La Argentina y el mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo: Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, Buenos Aires, EDULP.
- Sheinin, David (2006)** *Argentina and the United States. An alliance contained*, University of Georgia.
- Taiana, Francisco (2023)** *Argentina, China y el mundo (1945-2022)*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes.
- Zavala Ortiz, Miguel (1971)** “Miguel Zavala Ortiz Oral History with Robert A. Potash: transcript and notes, 1971, Entrevista realiza por Robert Potash”, 22 de julio 1971, <https://lc.cx/S7ui-a>.

Resumen

El objetivo de este trabajo es comprender las relaciones internacionales entre Argentina y la República Popular China entre 1949 y 1970, desde la conformación del nuevo Estado socialista hasta la política de acercamiento hacia Pekín iniciado por la cancillería argentina. A partir del análisis de la evolución de los vínculos comerciales y la posición de los gobiernos argentinos frente a la “cues-

tion china” en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) pretende explicar algunas tendencias de la política exterior hacia Pekín durante aquellos años. Finalmente, busca también interpretar el accionar de las clases dirigentes locales que promovieron acercamientos o intentaron obstaculizarlos y la posición de los Estados Unidos en el marco de la Guerra Fría.

Palabras clave

Argentina — República Popular China — Guerra Fría — Estados Unidos — Clases dirigentes argentinas

Abstract

This research aims to understand the international relations between Argentina and the People's Republic of China (PRC) from the foundation of the new socialist state in 1949 to the Argentina's rapprochement with PRC in 1970. It intends to shed light on key trends in Argentina's foreign policy towards PRC during this period by analyzing the economic relations with PRC and the posi-

tion taken by different Argentinian government administrations regarding chinese representation in the United Nations General Assembly. Additionally, this study examines the role of local ruling classes in Argentina in either promoting or obstructing the Argentina-China relations and the position of the United States in the context of the Cold War.

Key Words

Argentina — People's Republic of China (PRC) — Cold War — United States — Ruling Classes