



FLACSO
ARGENTINA

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS
SOCIALES
-SEDE ACADEMICA ARGENTINA-**

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS
SOCIALES**

**TITULO DE LA TESIS: “LAS IMPLICANCIAS DE LA
CUESTION CUBANA EN LA POLITICA EXTERIOR
ARGENTINA (1958-1962). UN ANALISIS DESDE UNA
PERSPECTIVA AUTONOMISTA”**

AUTOR: CARLOS JAVIER RAMIREZ

DIRECTORA: Dra. SUSANA BRAUNER

Mayo 2014

Resumen

La investigación aquí presentada, aborda las relaciones intercontinentales mantenidas por los países de Latinoamérica y Estados Unidos en la Guerra Fría, haciendo foco en la política exterior argentina (1958-1962), y más concretamente su rumbo a partir del triunfo de la Revolución Cubana (1/01/1959), analizada desde la perspectiva teórica de la autonomía.

Estados Unidos, líder del bloque occidental, observó con preocupación el establecimiento de un enclave comunista en Cuba, pero también la potencial propagación del “contagio” ideológico al resto del continente, por lo que desarrolló una estrategia “tutela hegemónica” con la puesta en marcha de tres dispositivos para evitar la infiltración comunista en América Latina: el uso de la Organización de Estados Americanos (OEA), la implementación del Programa de la Alianza Para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional.

La Argentina de Arturo Frondizi, al aspirar a sostener los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos y de no intervención, quedará atrapada en una encrucijada al intentar mantener una posición independiente sobre la cuestión cubana frente a Estados Unidos, con quien a su vez mantenía una fuerte relación de dependencia.

Frondizi quiso ir más lejos que los límites que la Guerra Fría imponía, por la errónea apreciación que tenía de su propio margen de decisión autónoma, lo que incidió para que su política exterior no fuese lo suficientemente independiente.

Abstract

The presented research deals with the intercontinental relationships among Latin American countries and the United States during the Cold War, focusing on the Foreign Policy of Argentina (1958-1962) and more precisely its course since the victory of the Cuban Revolution (01/01/1959). These relationships are analyzed from the theoretical perspective of the autonomy.

The United States, leader of the Western bloc watched with worried eyes not only the establishment of a communist enclave in Cuba, but also the potential “spreading” of the ideological trend in the rest of the continent. As a result, the United States developed a strategic “hegemonic guardianship” with three devices to avoid the communist infiltration in Latin America; these are the use of the Organization of American States OAS, the implementation of the Program of the Alliance for Development and the National Security Doctrine.

The Argentina of Arturo Frondizi hoped to maintain the principles of sovereignty, self-determination of the peoples and a no-intervention policy, so it was trapped in a crossroad in trying to keep an independent position on the issue of Cuba vs. United States, to which it was closely linked.

Frondizi wanted to go further than the limits imposed by the Cold War, due to his wrong idea of his own margin of autonomous decision which contributed to a Foreign Policy not being independent enough.

Agradecimientos

En primer lugar, agradecemos a la Dra. Susana Brauner, directora de esta tesis, por su eterna paciencia y oficio, inestimables dotes que sólo una científica social de su trayectoria y experiencia, puede ofrecer de manera tan generosa.

Gracias a todos los compañeros de la 9na. Cohorte del Programa de Doctorado (FLACSO), por todas sus opiniones y comentarios realizados durante el proceso de maduración de este trabajo; gracias también a Paula, Javier y Daniela de la Secretaría del Doctorado, por su amistosa asistencia e infinitas “gauchadas” a tiempo.

Por último, muchas gracias a la familia, padres, esposa e hijas, por su infatigable apoyo durante todos estos años de estudio.

Reconocimientos institucionales

Expresamos nuestro mayor reconocimiento y agradecimiento a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica Argentina, en la persona de la Directora Académica del Programa de Doctorado, Dra. María Clelia Guiñazú, por la oportunidad de profundizar nuestra actividad académica y profesional, a partir del ejercicio de la investigación.

Gracias al paso por esta prestigiosa Casa de Altos Estudios de Posgrado, tuvimos el privilegio de volver sobre temas como dependencia y autonomía, en el mismo ámbito de debate y estudio donde notables investigadores de nuestra región hicieron sus aportes a las Ciencias Sociales, precisamente sobre estas caras cuestiones de la realidad latinoamericana.

Además, extendemos nuestro agradecimiento a los doctores Pablo Forni, Valeria Llobet e Isabella Cosse, de esta Casa, por guiarnos durante todo el proceso con auténtica y evidente vocación docente. Hubiese sido bastante improbable el avance de un estadio a otro del proyecto, sin contar con sus valiosos y oportunos aportes.

Corresponde también reconocer a la Fundación “Presidente Arturo Frondizi”, al Archivo Histórico de la Cancillería, a la Biblioteca “Dr. Juan Carlos Puig” de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR), y a la Biblioteca “Enzo Faletto” (FLACSO), a todos por poner a nuestro alcance a testigos, documentación y bibliografía, fuentes sin las cuales no se hubiese podido realizar el presente trabajo.

Índice General de la Obra

<u>Capítulo 1</u>	2
<u>Aspectos conceptuales y metodológicos</u>	2
1. La presentación del tema	2
1.1. Introducción	2
1.2. La relevancia del asunto	5
1.3. El estado de la cuestión	8
2. El objeto empírico	18
3. El marco teórico	21
3.1. Presentación de la teoría	21
3.2. El desarrollo teórico	26
3.3. La vigencia de la teoría autonomista	37
4. El problema, la hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos	44
5. Justificación	49
6. La estrategia metodológica	53
7. La estructura de la obra	56
<u>Capítulo 2</u>	59
<u>De la teoría del desarrollo cepaliana a la teoría de la autonomía, y del rol de la CEPAL en las relaciones interamericanas</u>	59
1. Las Ciencias Sociales y el estructuralismo latinoamericano	59
1.1. Chile, polo de producción intelectual	59
1.2. La CEPAL y las relaciones interamericanas (en Guerra Fría)	71
1.3. El desarrollismo argentino y la CEPAL	78
2. La Teoría del Desarrollo cepaliana	82
3. La Teoría de la Dependencia	87
3.1. Contexto histórico, político y social	87

3.2. El corpus teórico dependentista	93
4. La Teoría de la Autonomía	98
4.1. La procedencia disciplinar	98
4.2. El estructuralismo de Puig	101
<u>Capítulo 3</u>	106
<u>La Guerra Fría en el continente americano</u>	106
1. Aspectos generales de la Guerra Fría (periodo 1945-1962)	106
2. La Guerra Fría en suelo americano	115
2.1. Las relaciones interamericanas y el panamericanismo	115
2.1.1. De la “política del garrote” y “la diplomacia del dólar” a la “política del buen vecino”	120
2.1.2. Las Conferencias de Chapultepec y San Francisco (1945)	125
2.2. Las relaciones interamericanas en la Guerra Fría	128
2.2.1. El Tratado de Río, la firma del TIAR y la creación de la OEA	128
2.2.2. La Décima Conferencia Interamericana y el anticomunismo	135
<u>Capítulo 4</u>	139
<u>La Revolución Cubana</u>	139
1. El triunfo de la Revolución y el primer periodo castrista	139
1.1. Desde Batista a la “crisis de los misiles”	139
1.2. La Revolución que se exporta	155
2. La cuestión cubana en la OEA	157
2.1. La Reunión de Santiago de Chile	158
2.2. Las Reuniones de San José de Costa Rica	160
2.3. La Reunión de Punta del Este	163
2.4. La Reunión de Washington DC	166
3. La Alianza Para el progreso	167

4. La Doctrina de Seguridad Nacional	174
5. Guerra Fría, Revolución Cubana y democracia en Latinoamérica	178
<u>Capítulo 5</u>	183
1. Los antecedentes históricos e ideológicos del radicalismo intransigente	183
1.1. De Alem e Yrigoyen al yrigoyenismo renovador	183
1.2. FORJA	188
1.3. La Declaración de Avellaneda y el MIR	189
1.4. Radicalismo y peronismo, antes de la Revolución Libertadora	190
1.5. Radicalismo y Revolución Libertadora	192
1.5.1. La “Libertadora” y dependencia	196
1.5.2. La interna radical	198
1.6. El Pacto Perón-Fronzizi	203
1.7. Las elecciones nacionales	204
2.”La Lucha Antiimperialista”	204
3. La Patria desarrollista	208
3.1. Lineamientos generales de la política doméstica del desarrollismo	208
3.2. La “Batalla del Petróleo”	215
3.3. El Plan Conintes	218
3.4. La salida de Gómez y Frigerio y el ingreso de Alzogaray	221
3.5. El fondizismo y los actores sociales	227
4. De la resistencia peronista a la confluencia con la izquierda	231
4.1. La infructuosa “superación del peronismo”	231
4.2. La “nueva izquierda” argentina	232
4.3. El país se apresta para la guerra (¿qué guerra?)	239
4.3.1. Los procedimientos inmorales	239
4.3.2. Argentina “en armas”	240

<u>Capítulo 6</u>	246
<u>La política exterior de Arturo Frondizi</u>	246
1. La política internacional desarrollista (1958-1962)	246
1.1. Lineamientos generales de la política exterior	246
1.2. Las relaciones con los países sudamericanos	248
1.3. La Reunión de Uruguayaza	251
1.4. El desarrollismo y la integración regional	255
2. Las otras relaciones internacionales	257
2.1. Las relaciones con la Unión Soviética	258
2.2. Los viajes de Frondizi	259
3. Los temas de la ONU	262
4. La cuestión antártica	264
5. La relación con Estados Unidos	266
5.1. Nixon, Castro y Einsenhower en Buenos Aires	266
5.2. La otra mediación argentina y la visita de Guevara	269
5.3. Frondizi y Kennedy (1961)	271
5.4. La decisión soberana de Punta del Este	280
5.5. El final	285
6. La aplicación de la teoría, la resolución del problema y la verificación de la hipótesis	287
<u>Capítulo 7</u>	293
Conclusiones	293
<u>Referencia bibliográfica</u>	304

Apéndice 1

Memorando interno de Dean Rusk al presidente Kennedy

Apéndice 2

Ultima explicación de Kennedy a Frondizi de la perspectiva norteamericana Este-Oeste

Apéndice 3

Ultimo requerimiento de Frondizi a Kennedy de asistencia económica

Apéndice 4

Explicaciones de Frondizi a Kennedy

Apéndice 5

Fotografías

“El censurable expansionismo político que ha acompañado en estos últimos tiempos la legítima influencia comercial de los Estados Unidos, se ha valido a menudo de elementos para hacer surgir pretextos de avance o de intervención, como se ha servido también de la debilidad de ciertos gobernantes hispanoamericanos (o de la impaciencia de los que aspiraban a suplantarlos en el poder) para obtener en algunas repúblicas concesiones y ventajas que perjudican a los naturales o comprometen la autonomía del país”.

Manuel Ugarte, *La Patria Grande*, 1924

CAPITULO 1

Aspectos conceptuales y metodológicos

1. La presentación del tema

1.1. Introducción

El presente trabajo de investigación aborda las relaciones intercontinentales mantenidas por los países de Latinoamérica y Estados Unidos en la Guerra Fría, haciendo foco particular en la política exterior argentina enmarcada por el período comprendido entre los años 1958 y 1962, y más concretamente, su rumbo a partir del triunfo de la Revolución Cubana (1/01/1959).

Tras la victoria militar obtenida en la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos y la Unión Soviética pasaron a disputarse la hegemonía mundial, desplegando todos sus recursos de poder con el fin de propagar el capitalismo y el comunismo, respectivamente, conformando dos bloques hegemónicos antagónicos, relacionados por una lógica que tendía a conformar un mundo jerárquico, verticalizante y bipolar (Pérez Llana, 1984). En cada continente sucedieron distintos episodios del enfrentamiento interimperial, tanto por contener la infiltración y el avance ideológico y militar del otro, como por incluir en “esferas de influencias” a los distintos países, a modo de expresión de supremacía de las dos superpotencias. Pero no se circunscribió solo el enfrentamiento a regiones como América Latina o Europa Oriental, o a países como Corea, Saigón, Vietnam y Angola, sino que alcanzó de igual manera a otros espacios como lo fueron los organismos internacionales, por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas (ONU), o regionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), los que también conformarían verdaderos frentes de batalla de la Guerra Fría (1947-1991).

La lucha ideológica, política y militar de las grandes potencias, provocaba difíciles crisis en todas aquellas zonas donde el enfrentamiento americano-soviético se agudizaba, ante alguna cuestión no resuelta. En

nuestro continente en toda su extensión, la pugna bipolar se materializó con un hecho histórico, crítico y vector, que marcaría definitivamente las relaciones interamericanas: el triunfo de la Revolución Cubana.

Fue a partir de producida esta revolución nacionalista en el Caribe, su radicalización y posterior orientación e identificación ideológica con el “Mundo socialista”, lo que motivaría a EE.UU., potencia líder del bloque Occidental, a observar con preocupación el establecimiento de un enclave comunista en la cercanía de sus costas y la potencial propagación del “contagio” ideológico al resto del continente, lo que podría echar por tierra su substancial preponderancia hemisférica, alcanzada por el trabajo de décadas de “panamericanismo”.

Estas percepciones de amenaza a sus intereses vitales/nacionales, llevaron a Washington a valerse de la política exterior para intentar derrocar el régimen de La Habana, pero así también, de numerosas acciones directas para neutralizar a Fidel Castro. A la vez, para el resto de América Latina y el Caribe se desplegaron todo tipo de maniobras políticas y diplomáticas, económicas y militares, desarrollando una estratégica “tutela hegemónica” continental con la puesta en marcha de tres dispositivos principales, para evitar la temida infiltración comunista en América Latina: 1) el uso de la Organización de Estados Americanos (OEA) como un eficaz instrumento de *lobby* y de presión. Este Organismo regional relacionado con el sistema de Naciones Unidas, salido de la posguerra, y que cuenta, aún hoy, entre sus propósitos el mantenimiento de la paz, la seguridad internacional y la defensa colectiva (Mastaglia, 2011), ejercerá su influencia política entre los Estados miembros para concretar medidas contra el régimen castrista, tales como la exclusión de Cuba y el consiguiente aislamiento de la isla; 2) la implementación del Programa de la Alianza Para el Progreso, que consistía en créditos, asistencia y cooperación económica para los países subdesarrollados. Esta iniciativa funcionaría como un verdadero “grifo” que se abriría y se cerraría según el grado de alineación y dependencia que cada país manifestara hacia la potencia continental

“...la Alianza para el Progreso promovida por la administración Kennedy a principios de los sesenta fue una respuesta directa a la revolución cubana fundada en el temor a que se produjeran en el hemisferio “otras Cubas” (Russell, 2001),

y por último 3) la Doctrina de Seguridad Nacional, ideología militar basada en la concepción norteamericana de la “seguridad nacional”, que alinearía a las diferentes fuerzas armadas nacionales de América Latina en la lucha por la defensa de la “cultura occidental y cristiana”.

Sin embargo, frente a la actitud activa, y a veces agresiva, demostrada por EE.UU., que no permitía a los países de su esfera de influencia establecer verdaderos márgenes de acción independiente, hubo quienes intentaron sostener una posición diferente a la que el país del Norte pretendía imponer, aunque no sin probadas dificultades derivadas de los compromisos económicos y políticos, previamente contraídos. Este es el caso de la Argentina de Arturo Frondizi, en ejercicio de la presidencia (1958-1962), que al aspirar a sostener los principios de soberanía, autodeterminación de los pueblos y de no intervención, quedará atrapada en una problemática encrucijada al intentar mantener una posición independiente sobre la cuestión cubana¹ y las exigencias de alineación sin precedentes de Estados Unidos, con quien se mantenía una relación de dependencia, esencialmente financiera y crediticia.

A partir de la formulación de la política exterior con respecto a Cuba, la relación Argentina – Estados Unidos entraría en una zona de gestos y actitudes contradictorios, incluso en disputa con lo ya acordado con otros países, especialmente con Brasil. En lo interno, la desconfianza que el gobierno argentino inspiraba por su presunta identificación ideológica con la izquierda, acentuada por los contactos mantenidos con el régimen castrista, más otras derivaciones del asunto cubano, incrementarían la tensión y el conflicto social, pero esencialmente la oposición de las Fuerzas Armadas del

¹ Definimos la “cuestión cubana”, como la construcción política, económica, social y cultural integrada por el fenómeno de la Revolución Cubana, más las diversas percepciones que se tuvieron de ella, tanto propia como de terceros, y sus efectos y consecuencias.

país, poniendo inexorablemente al gobierno democrático en el camino al golpe de Estado.

En razón de lo expuesto hasta aquí, procedimos a efectuar un trabajo de investigación conducente a la reconstrucción y re/interpretación de los hechos históricos acaecidos en el continente y en la Argentina en el período 1958-1962, destacando evidencias halladas en fuentes desclasificadas y no presentadas ni incorporadas a ningún trabajo aún, y otras que, aunque no enteramente ignoradas, no fueron lo suficientemente exploradas, y que estimulan hoy a la alteridad de otras obras sobre el tema.

1.2. La relevancia del asunto

Habiendo participado hace unos años, junto a otros investigadores, en un proyecto titulado “Factores internos y externos que obstaculizaron la integración de Argentina, Brasil y Chile, durante los gobiernos de Juan Perón y Arturo Frondizi”, dentro del ámbito de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, durante su desarrollo, nos fueron derivando otros temas que trascendían los objetivos planteados originalmente, circunscritos en aquel entonces a la historia de la integración de la Argentina con Brasil². Fue desde allí, que nos propusimos repensar con inquietud a las relaciones intercontinentales, pero a partir de una experiencia que nos permitiera percibir la emergencia de la dependencia de los países latinoamericanos con respecto a Estados Unidos, y en un contexto histórico en particular como lo fue la Guerra Fría.

Pero no podemos evitar preguntarnos, ¿qué interés puede revestir esta cuestión a las Ciencias Sociales latinoamericanas hoy?

² Resolución Consejo Directivo Nro. 886/Investigación. El equipo lo conformamos junto a Alicia Boco, Patricio Perretta y otros, dirigidos por Roberto Flores en el CEINLADI (Centro de Estudios Latinoamericanos para el Desarrollo y la Integración), presentando a debate la ponencia "Causas de la interrupción de los acuerdos de integración entre Argentina y Brasil durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958/62)", en el IV Congreso Internacional de Economía y Gestión ECON 2010 (UBA, FCE). Noviembre 2010. Buenos Aires.

Examinando la realidad social de nuestra región, advertimos que en medio del esfuerzo realizado por los distintos países por dejar atrás “la noche oscura del neoliberalismo”³, se refiere con creciente frecuencia al “neodesarrollismo” como un proyecto económico y social posneoliberal de desarrollo, viable para Latinoamérica. El modelo propuesto deviene del paulatino restablecimiento de la relación entre el Estado y el mercado, en parte gracias al empoderamiento del Estado debilitado en la “década neoliberal”, sumado a la importancia asignada, como lo fue en el desarrollismo de los cincuenta y sesenta, a la ciencia y a la tecnología como herramientas necesarias para el desarrollo económico nacional,⁴ a la recuperación de la soberanía hidrocarbúrfica y al rol efectivo y único que reviste la democracia, todo esto acompañado de una imperiosa solidez institucional e inclusión social.

La esperanza en cambios y transformaciones duraderas que nos traería una etapa de nuevo desarrollo, modernización y progreso, no deja de ser más que alentadora para nuestros pueblos; pero atención, entendemos que el optimista panorama que se nos presenta sería virtualmente incompleto, si no tuviéramos en cuenta la condición estructural de dependencia, condición que persiste tácita o explícitamente en distintos grados, y en algunos casos nacionales, aún con formas semejantes a las que ya se han experimentado, casi cíclicamente, en la región.

³ Frase utilizada por el Dr. Rafael Correa Delgado, presidente de Ecuador, en ocasión de recibir en la Universidad de Buenos Aires el título de Doctor *Honoris Causa*, expuso su clase magistral titulada “*Los desafíos de América Latina en el Siglo XXI*”, sosteniendo que para terminar con “la noche oscura del neoliberalismo” debían producirse numerosos cambios, uno esencialmente cultural entre los pobres, buscando una noción distinta de desarrollo que prevalezca sobre el consumismo, la acumulación y el productivismo y que revalorice los bienes públicos globales, los valores de uso y la armonía con la naturaleza. Se refirió, también, a los cambios que se ocasionaron en las relaciones de poder: durante las décadas de políticas neoliberales los países se convirtieron en sociedades de mercado, en lugar de sociedades con mercado, culpa de los economistas que despojaron a la economía de las relaciones de poder. También resaltó en esa oportunidad, que Latinoamérica tiene las capacidades para eliminar las desigualdades presentes, haciéndose necesaria una mejor distribución que pase por la progresividad del sistema tributario, el control de los mercados y la protección de los sectores más populares. Boletín informativo “*Derecho al día*”, Año 9 /número 172, Facultad de Derecho (UBA). Dic. 2010.

⁴ El ex Jefe de Gabinete del gobierno de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner, Juan Manuel Abal Medina, aseguró que “este gobierno ha decidido que la ciencia y la tecnología sean pilares del desarrollo”, en el marco de las Jornadas “Formar para construir, Claves para el desarrollo de una Argentina innovadora”. El Argentino, 25/07/2013.

Sin embargo, pensamos que la condición de dependencia no es inmodificable como tal. Es tal sentido, coincidimos con Ansaldi y Giordano al decir que

“...no obstante su condición de capitalistas, las sociedades latinoamericanas no sólo se encuentran en un nivel menos desarrollado, sino que son dependientes. La situación de dependencia no es un dato trivial: en nuestras sociedades, las relaciones entre las clases sociales están limitadas y mediadas por las relaciones de dependencia; pero, a su vez, estas no son algo dado sino una construcción histórica, por lo tanto cambiante” (Ansaldi y Giordano, 2012).

Porque el tema de la dependencia no es menor no sólo a todas las disciplinas de las Ciencias Sociales en América Latina, sino a la defensa de nuestros propios intereses, asignándose una alta relevancia regional al pretenderse debatir y dar concreción a la idea del desarrollo pleno de nuestras jóvenes naciones, es que la comunidad científica y educativa que integramos debe irrenunciablemente fortalecer una vez más el trabajo de investigación sobre el tema, procurando que el estudio de algunas realidades sociales nos brinde un nuevo saber que no se mida en sí mismo sino en la expresión genuina de una praxis social depurada de influencias externas a la región y probada al momento de formular y analizar críticamente políticas públicas.

Por lo expuesto, nos propusimos concebir un aporte individual que contribuya al conocimiento de las Ciencias Sociales, útil a los decisores de nuestras sociedades en materia general de las relaciones internacionales y en particular de la política exterior, orientado hacia la comprensión de un problema latinoamericano concreto, puntual y acuciante como lo es todavía la dependencia, analizando las relaciones intercontinentales en la Guerra Fría, a partir del estudio de la política exterior argentina en el período

determinado entre 1958 y 1962, límites temporales concurrentes con la presidencia de Frondizi.

1.3. El estado de la cuestión

En décadas anteriores, las Ciencias Sociales en Latinoamérica se caracterizaron por su preocupación de “hacer interactuar el pasado con el presente”. En la actualidad, cuando reflexionamos acerca de las distintas percepciones y abordajes teóricos-metodológicos por los que ha sido catalizado el relato historiográfico en la región, nos es posible apreciar en este tiempo de transiciones sociales, la ambición científica de reconstruir y explicar el pasado desde la constitución de distintas formas de saberes históricos, promoviéndose, casi sin discusiones, en la academia y la investigación, la técnica de la hibridación disciplinar.

Además de esta particularidad metodológica que atraviesa hoy toda disciplina, debemos también admitir que en el campo intelectual de las Relaciones Internacionales se vienen produciendo genuinos cambios, transmutando el quehacer del investigador social de la casi siempre descripción minuciosa de los hechos y procesos históricos diplomáticos, a una concepción más científica, la que incorpora distintos elementos de la investigación cualitativa y marcos teóricos-metodológicos que le son propios, pero también otros captados desde otros campos.

Por esto, si bien nos definimos posicionados disciplinariamente en las Relaciones Internacionales, perseguimos producir conocimiento de carácter transdisciplinario, abrevando también de la historia pero a la vez de las ciencias políticas, de la economía y en menor grado, de la sociología. En consecuencia, de la definición obtenida de la disciplina que se impone como principal pero interactuando con otras, deriva un estado de la cuestión que se mixtura en una paleta de producciones bibliográficas de diversas procedencias.

Pero le indicamos al lector que, en líneas generales, durante nuestro no breve transitar exploratorio por la mayor cantidad de bibliografía relativa

al tema, en un punto fuimos tomando distancia de los múltiples ensayos, artículos y libros, cuyas procedencias se identificaran en países centrales, por analizar la política internacional casi como un concepto equivalente a la política exterior norteamericana y/o ésta a su vez comparada con otros países centrales de preocupación para EE.UU., tales como Gran Bretaña, Francia, China o Rusia.⁵ Por consiguiente, nuestra decisión ha sido definitivamente no presentar ni autores ni bibliografía, en todo lo posible, de las “ciencias sociales occidentales”, específicamente de las Relaciones Internacionales originarias de las escuelas tradicionales norteamericanas y europeas, aun sin ignorar el grado de influencia que pudieren ejercer a la hora de re/elaborar teorías en el Sur, ya que difícilmente podríamos decretar la total originalidad de productos culturales provenientes de un centro académico o intelectual periférico, ni de cualquier otro.

No dejamos de advertir el probable costo que nos puede ocasionar el abordaje de cuestiones vinculadas a la Guerra Fría sin acudir a los propios constructores del relato hegemónico que nos da cuenta de aquel conflicto bipolar/internacional, pero estamos convencidos que las problemáticas son diferentes en cada continente y subcontinente, y al latinoamericano, al igual que a otros, le corresponde aportar una visión desde su espacio histórico. Es por eso que nos orientamos a reconstruirlo y “verlo” a partir del enfoque de autores de América Latina, para también nosotros construir y reinterpretar con la especificidad propia de nuestra región.

En una segunda instancia de producción, también decidimos prescindir deliberadamente de incorporar un cuasi protocolo disciplinar aplicado por otros autores argentinos como Russell, Tokatlian y Escudé, los que numerosas veces inician o desarrollan sus trabajos posicionándolos o validándolos en diversas corrientes teóricas y autores norteamericanos,

⁵ Se citan a modo de ejemplos a Hartmann F. (1983). *Las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales; Morgenthau H. (1986). *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; Hoffman S. (1991). *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano; Kissinger H. (1995). *La Diplomacia*. México DF: Fondo de Cultura Económica; Kennan G. (1996). *Al final de un siglo. Reflexiones, 1982-1995*. México DF: Fondo de Cultura Económica; entre otros.

aunque también en otros autores de origen francés, inglés o español⁶, a la hora de presentar diferentes temas de discusión y debate.

Aún tomadas estas decisiones, por cierto nada sencillas, que nos permitieron trabajar lo más cercano posible de lo que pretendemos plantear, no dejamos de acudir a las obras de estos académicos argentinos y de otros, reconociendo desde el principio el innegable valor de sus contribuciones a la construcción del campo intelectual.

Aún convencidos de que la política exterior de un país merece la re/construcción de un relato que presente caracteres nacionales, y lejos de todo tipo de provincialismo, hallamos en bibliotecas no demasiados estudios de caso o los estudios comparativos de casos latinoamericanos objetivados desde una perspectiva histórica que les resulte propia, y que si bien se evidencia que en los ochenta y noventa se produjo cierta revitalización de la historiografía de las relaciones intercontinentales, aún resta mucho por investigar.

En seguida de las observaciones anteriores, y de ninguna manera declarando el carácter definitivo y/o final de lo que sólo aspira a conformar una brevísima selección de la totalidad de la revisión bibliográfica realizada, según el criterio de análisis adoptado y los objetivos que guiaron nuestro trabajo, pasamos a enunciar la producción más distintiva, tanto por la importancia asignada tanto al texto como al autor, con relación directa y no tan directa, a la política exterior frondizista.

En primer lugar, aludiremos un texto fundamental del propio Frondizi; seguido, los textos de la historiografía latinoamericana, luego los de historia general argentina, y por último, aquellos de historia de la política exterior argentina. En sección aparte, abordamos el estado de la cuestión en el campo de las Relaciones Internacionales, presentando una brevísima

⁶ A manera de ejemplo véase Russell R. (2010). El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En Maira L. (Ed.). La Política Internacional Subnacional en América Latina, Buenos Aires; Libros del Zorzal. De las cuarenta y nueve obras mencionadas en la Sección Bibliográfica que cierra el artículo, sólo se encuentra una cita a un autor latinoamericano, y que en realidad consiste en una cita autorreferencial. Esta operación legitimadora volverá a evidenciarse repetidamente en distintos trabajos teóricos del campo.

exposición y paneo de textos, intérpretes y posiciones, acerca del tema que nos ocupa⁷.

El primer texto que destacamos entonces, es Frondizi A. (1955). “La Lucha Antiimperialista. Etapa fundamental del proceso democrático en América Latina”; controvertido ensayo en circulación el año en que se produce la Revolución Libertadora. Originalmente fue publicado como introducción a otro de sus libros, Frondizi A. (1954) “Petróleo y Política”.

Dentro de la historiografía latinoamericana, mencionamos en primer lugar, a Dongui H. (1999). “Historia contemporánea de América Latina”; que puede completarse con la lectura de Boersner D. (2004). “Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia” y con Eggers-Brass T, Gil Lozano F. y Gallego M. (2006). “Historia Latinoamericana. 1700-2005. Sociedades, culturas, procesos políticos y económicos”. En un punto de reflexión más crítico, se encuentra Ansaldi W. y Giordano V. (2012). “América Latina. La construcción del orden”.

En cuanto a la historia argentina, señalamos a Dongui H. (2000). “La democracia de masas”; que se complementa con Romero L. (2001). “Breve historia contemporánea de la Argentina”. Sobre el radicalismo, Gallo R. (1983). “Balbín, Frondizi y la división del radicalismo (1956-1958)”, que dialoga con el artículo de Brauner S. (1988). “El desarrollo del nacionalismo radical en Argentina, 1890-1939”. Para profundizar sobre el papel político que tuvieron los militares, Potash R. (1982). “El ejército y la política en la Argentina. 1945-1962. De Perón a Frondizi”, En relación con el conflicto del desarrollismo con los militares, O’Donnell G. (1972). “Modernización y

⁷ También se encuentran crónicas y relatos testimoniales narrados en primera persona, por ex funcionarios que acompañaron la gestión diplomática desarrollista o de autores que han entrevistado al ex presidente Frondizi. Se destacan Frigerio R. (1959) Las condiciones de la victoria. Manual de política argentina. Buenos Aires: Sociedad Editora Argentina; Frigerio R. (1962) Los cuatro años (1958-1962). Buenos Aires: Editorial Concordia; Luna F. (1963) Diálogos con Frondizi. Buenos Aires: Editorial Desarrollo; Ortiz de Rozas C. (2011). Confidencias diplomáticas. Buenos Aires: Aguilar Camilión O. (2000). Memorias Políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Buenos Aires: Editorial Planeta; Cresto J. (2001). Presidente Frondizi. La Política internacional a través de sus viajes al exterior. Buenos Aires: Editorial Edivérn. La relevancia asignada a estas obras en el marco de la investigación, además del propio valor del relato testimonial, se corresponde también con sus citas, que como “huellas” nos redireccionaron hacia fuentes conocidas y no tan conocidas.

autoritarismo”; sobre la resistencia peronista, el rol de los sindicatos y la dirigencia sindical, Daniel J. (2010). “Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946- 1976”.⁸

Para la historia de la política exterior argentina, Jalabe S. (comp.) (1996). “La política exterior argentina y sus protagonistas 1880-1995”; Lanús J. (2000). “De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980”; Monserrat Llairó M. y Siepe R. (2003). “Frondizi. Un nuevo modelo de inserción internacional” y Sanchís Muñoz J. (2010). “Historia diplomática argentina” y Cisneros A. y Piñeiro Iñiguez C. (2002). “Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo”. Para una perspectiva brasileña, Moníz Bandeira (2004). “Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR”, y complementando, Sikkink K. (2009). “El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek”. Sobre la relación de Argentina con los Estados Unidos, Morgenfeld L. (2011). “Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)”, conectado con Rapoport M. y Spiguel C. (2009). “Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo”⁹ y Tulchin J. (1990). “La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza”.

⁸ Debemos decir que para complementar nuestra exploración analítica del tema, nos introducimos además en el campo de la sociología, hallando un profuso análisis realizado acerca de la “nueva izquierda”, del conflicto peronismo y antiperonismo y frondizismo. En esa dirección, véase a J. Aricó (1988). La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América latina. Montevideo: Puntosur; Cernadas J. (2006) La revista Contorno en su contorno (1953-1959). En Biagini H. y Roig A (Directores). El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX. Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960) (pp.619-635). Buenos Aires: Editorial Biblos y Altamirano C. (2011). Peronismo y cultura de izquierda. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Terán O. (2013). Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

⁹ A Rapoport y Spiguel, los situamos disciplinariamente en la historia económica argentina. Sin embargo, también posicionamos a Rapoport como importante autor de trabajos de las Relaciones Internacionales, tanto por su debate de la teoría de Puig, como por su activa aparición en otros debates con agentes del campo como Escudé. También resulta relevante para el campo de las Relaciones Internacionales, su perspectiva de la integración regional articulado con la categoría autonomía. Rapoport lidera actualmente el CIHES (Centro de Investigaciones en Historia Económica y Social), que cuenta con un equipo de trabajo que se encuentran abocados al estudio de la Guerra Fría y Argentina. Lo integran Andrés Musaccio Leandro Morgenfeld, Cecilia Míguez, Eduardo Madrid, Linda Rebmman, Noemí Brenta, Ricardo Vicente y el mismo Mario Rapoport.

Finalmente, arribamos a las obras más representativas del campo de las Relaciones Internacionales, producidas por autores cuya procedencia disciplinar, en general, no se encuentra en discusión¹⁰. Los textos escogidos son Conil Paz A. y Ferrari G. (1971). “Política exterior argentina: 1930-1962”; Ferrari G. (1981). “Esquema de la política exterior argentina”; Puig J. (1980). “Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana” y Puig J. (1984). “América Latina: Políticas exteriores comparadas”; Figari G. (1993). “Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina”; Cisneros A. y Escudé C. (1999). “Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina”; Paradiso J. (1993). “Debates y trayectoria de la Política Exterior Argentina” y Paradiso J. (2007). “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”, Russell R. y Tokatlian, J. (2002). “El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro”; Rapoport. M. (1997). “El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo”; Rapoport M. y Spiguel C. (2003). “Modelos económicos, regimenes políticos y política exterior argentina”, Rapoport M. y Spiguel C. (2005). “Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001)”, y Rapoport M. (2009). “Argentina: economía y política internacional”.

Del somero análisis, nos surge a simple vista como evidencia general de la escasa relevancia asignada al tema, que los autores citados no han profundizado más que un párrafo o una sección de algún capítulo al período analizado, y sólo se dedica un capítulo entero en los casos de Conil Paz y Ferrari y Escudé y Cisneros, aunque en esta última, en franca desproporción de lo monumental de la obra compuesta de quince tomos. Pero aún vale decir que, con excepción de esta, hemos identificado que en la mayoría de estos trabajos no abundan demasiadas citas de fuentes primarias que aporten significativas evidencias.

¹⁰ Sus textos son habitualmente incluidos a modo de bibliografía básica, obligatoria o complementaria en programas de carreras de grado y de posgrados afines a las Relaciones Internacionales y principalmente de asignaturas tales como “Política Exterior Argentina” o “Teoría de la Política Exterior”.

Por otra parte, con relación a los aspectos teóricos que introducen Paradiso, Ferrari, Figari y Rapoport en sus respectivos análisis, articulan elementos teóricos o adecuaciones o variantes superadoras de la teoría de Puig; y aún Escudé, haciéndolo desde su propia elaboración teórica, el realismo periférico, aplica una mirada estructuralista que se aparta o critica a la teoría de la autonomía, lo que no deja de demostrarnos la importancia asignada por los constructores del campo a este particular desarrollo teórico.

Pero lo que notamos con atención e inquietud en este breve análisis del estado de la cuestión, es la aparente invisibilidad percibida del posible papel, por acción y/o omisión, del peronismo¹¹. Los actores predominantes son Arturo Frondizi, los presidentes de Estados Unidos, Castro y los militares argentinos, pero falta identificar un actor que impone, directa o indirectamente, una importante relación de poder imposible de negar o de no ver. Rapoport, sólo por mencionar un autor entre otros, solo hace breves menciones circunstanciales, quizás contextuales y hasta coyunturales del lugar del peronismo, por ejemplo, cuando se refiere al alto costo político que debió pagar Frondizi, apuntando a la pérdida del apoyo del sindicalismo peronista por sus políticas de estabilización, la enajenación del apoyo de sectores políticos y el enfrentamiento con los militares tras aceptar el presidente en elecciones parciales, la participación electoral del peronismo (Rapoport, 2009).

Hechas las observaciones del caso y con el fin de iniciar un somero análisis de las interpretaciones hechas por estos autores, las que no dejaremos de considerar en nuestra propia reinterpretación de los hechos, nos pareció bien formularles una primera pregunta “disparadora”, en función de nuestro objeto de estudio ¿Cuál era la percepción internacional distintiva del desarrollismo? Según Paradiso, la diplomacia frondizista

¹¹ Esta invisibilidad también es claramente identificada en la obra de origen intelectual peronista, Cisneros A. y Piñeiro Iñiguez C. (2002) “Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo”. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. Ocupando Frondizi la presidencia, el país pasa en 1960 a conformar uno de los dos primeros procesos de integración regional de América Latina, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio - ALALC (el otro se dio en Centroamérica, el Mercado Común Centroamericano - MCCA, creado en el mismo año). No obstante la importancia de este hito de la historia integracionista argentina y latinoamericana, la obra ressignifica con mayor énfasis todos los *intentos* integracionistas de Juan D. Perón.

retomaba el discurso que el peronismo había presentado anteriormente en los foros internacionales (Paradiso, 1993). En cambio, para Rapoport el proyecto frondizista concordaba con los planes de expansión e inversión en América Latina de las grandes compañías transnacionales, diversificando las relaciones internacionales, no sólo con Estados Unidos, sino también con Europa Occidental y la Unión Soviética (esta variable fue más explorada en Rapoport, 1997). Frondizi, según este autor, entendía que era inevitable la coexistencia pacífica de las superpotencias, presupuesto en que basó Frondizi su política exterior, “sujeta a controversias” (Rapoport, 2007). Siguiendo con Paradiso, señala que el desarrollismo percibía que el clivaje Este - Oeste menguaba en su potencia para dar relevancia a las relaciones Norte - Sur, lo que seguramente generaría una apertura al diálogo y la cooperación entre las superpotencias y los países menos desarrollados (Paradiso, 2007). Según esta percepción, la política exterior independiente ponía en el centro, formalizándolas como metas, a la paz y el desarrollo, que demandaban un alto perfil de gestión, por lo que Frondizi se presentaba internacionalmente como líder de una reforma democrática, cuya propuesta se mostraba en las antípodas de las propuestas de los revolucionarios cubanos (Paradiso, 1993). Paradiso nos indica también, que el gobierno desarrollista eligió posicionar al país en el mundo, combinando una economía de tipo semicerrada “con una diplomacia activa orientada autónomamente” (Paradiso, 1993, 2007). En contradicción, para Ferrari, la política exterior desarrollista se ejecutó en medio de agudas contradicciones, tanto como su “ideal híbrido de gran potencia subdesarrollada” (Ferrari, 1981).

En tanto, Puig observa que una “apertura desarrollista” sobrevino luego del peronismo, y que aún en la auspiciosa vuelta a las buenas relaciones con Occidente (Estados Unidos), el gobierno argentino se opuso a la exclusión de Cuba de la OEA, pretendiendo mediar entre Cuba y la potencia hegemónica. Si bien Argentina acompañó a Estados Unidos en sus planteos estratégicos en el mundo y en la región, a veces sus relaciones fueron antagónicas (Puig, 1980, 1984). Ferrari se aparta de Puig, al decir que la apertura económica hacia EE.UU. estuvo desfigurada por la actitud

ambigua tomada respecto a la cuestión cubana. Con respecto a la relación política exterior y realidad nacional que abordó Paradiso, Ferrari indica que “la política exterior no significó para Frondizi un instrumento de consolidación, sino un factor de inestabilidad” (Ferrari, 1981). Para Figari, la era de los gobiernos débiles a la que pertenecía el gobierno desarrollista, pretendían fundar un régimen semidemocrático, actuando con un consenso restringido y custodiados por las fuerzas armadas, por el peronismo duro y los sindicatos. La franca debilidad manifiesta de los radicales intransigentes, terminó generando oscuros sentimientos, que no hicieron más que preparar el camino a la subversión y su represión (Figari, 1993).

En diálogo, Ferrari, Rapoport y Spiguel indican que la política ambivalente de Frondizi, al tratar de establecer un puente mediador frente a la hostilidad norteamericana respecto de la Revolución Cubana y la manifestación de actitud “comprensiva” hacia la Isla, manifiesta en la entrevista concedida a Ernesto Guevara, vendría acompañada de varias conspiraciones militares, que terminarían en el golpe de Estado (Rapoport y Spiguel, 2003; Rapoport, 2007). Con respecto a la VIII Reunión de Consulta de la OEA en Punta del Este (1962) y la posición argentina, será señalada por Puig como una contradicción latente, dado que Argentina se abstuvo de votar la resolución por la que se excluía a Cuba del Sistema Interamericano, rompiendo después relaciones con el gobierno de Castro. (Puig, 1980, 1984).

Por otro lado, ahondando en la mirada crítica producida por los intelectuales relacionados al peronismo sobre la posición argentina frente a la cuestión cubana, se encuentran interpretaciones que sugieren que la actitud de Frondizi habría sido meramente oportunista. Según Puig, la evolución de los acontecimientos en Cuba se esgrimió para obtener de Estados Unidos un apoyo económico sustancial para la política desarrollista (Puig, 1980, 1984). En la obra dirigida por Cisneros y Escudé, se subraya que “Frondizi creyó que se podía desafiar la política norteamericana frente a Cuba sin que sus costos fueran superiores a los beneficios...el maquiavelismo de Frondizi falló”. Los autores refieren como “trasnochada” la idea de “vender a buen precio” la política exterior argentina con respecto

a Cuba. El juego de Frondizi, conforme a estos autores, fue percibido como “chantaje” a Estados Unidos, que dilataba la respuesta a sus requerimientos de ayuda económica y financiera. Aluden que Frondizi tuvo en cuenta esta demora al momento de decidir la abstención en la votación de Punta del Este. A partir de ese momento, la política exterior argentina se encontró acorralada por el Departamento de Estado y los militares argentinos. Probablemente Frondizi, especulan los autores, haya considerado que su claudicación frente a EE.UU. provocaría la alienación de la clase política argentina, pero que no previera con precisión que el voto a favor de Cuba le aparejaría el mayor conflicto con los militares, tenedores de un poder decisivo (Cisneros y Escude, 1999).

Conil Paz y Ferrari, también se refieren a la estrategia diplomática de Frondizi como “tácticas de mendicidad y chantaje”, contradictoria a sus esfuerzos por mostrar al país como una “gran potencia mundial” (Conil Paz y Ferrari, 1971). No obstante, Puig rescata el apoyo de la Cancillería Argentina a la tesis cubana del conflicto bilateral con EE.UU., atento que este concebía que el conflicto debía considerárselo con carácter de hemisférico (Puig, 1980, 1984), lo que comprometería así a todos los países integrantes del Sistema Interamericano en una singular confrontación que, en definitiva, la superpotencia mantenía contra Cuba en defensa de sus propios intereses nacionales.

Por último, y con respecto a otro punto importante para nuestra investigación, la relación argentina-brasileña en el período desarrollista de ambos países, Russell y Tokatlian observaron que la aproximación entre los dos países se ciñó sólo a la concertación política debido al “temor de Frondizi” a que la integración económica con Brasil pudiera generar una nueva división internacional del trabajo, en la que Argentina quedara confinada a ser sólo un proveedor de bienes primarios, si no se culminaba antes con el proceso de integración nacional. Esta percepción del líder desarrollista, provocaría que las iniciativas de cooperación económica entre ambos países quedasen en suspenso (Russell y Tokatlian, 2002).

De esta forma nos hemos interiorizado de los diferentes, aunque exiguos, enfoques dados sobre los aspectos relevantes de la política exterior de Frondizi, los que abordaremos nuevamente en nuestro trabajo.

2. El objeto empírico

Previo a continuar con los demás aspectos teóricos y metodológicos, resulta oportuno dejar establecido que nuestro objeto empírico es la política exterior desarrollista argentina (1958-1962).

En relación, precisamos incorporar conceptos que nos permitan recortar y describir al objeto, a fin de precisar y conocer sus dimensiones y límites. Por esto procedimos a recabar información en fuentes desarrollistas, capturando su conceptualización de política exterior.

Comenzamos con Florit¹² que define a la política exterior como la expresión externa de una determinada condición nacional. Esta no se puede ejecutar en abstracto; debe formar parte de una política o estrategia nacional y está determinada por las condiciones y características de la propia comunidad nacional. Su objetivo principal es satisfacer el “interés nacional externo”, entendido como el aseguramiento de un contexto exterior con compromisos, acuerdos, eventuales alianzas y negociaciones, que permita a la Nación, tal cual es, el pacífico desarrollo de sus potencialidades. Esto lleva implícito la elaboración de una ideología nacional y supone apartarse de las ideologías de tipo internacional, a veces sospechadas de encontrarse influidas por los intereses nacionales de algunas potencias mayores, los que podrían incluso entrar en colisión con los intereses de naciones menores y emergentes, tales como la Argentina.

La necesidad de adoptar una perspectiva nacional y realista para analizar las dificultades a enfrentar, se contraponen a una política exterior

¹² Florit ejerció el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y Culto del gobierno frondizista, desde el día 1º de mayo de 1958 al día 15 de mayo de 1959. Llegó a la función por intermedio de Frigerio, y luego de su recambio, siguió aportando a la política exterior de Frondizi. Lideró el “Comité de los 21”, que analizaremos en otro capítulo.

cosmopolita y aparentemente aséptica, pero que encubre frecuentemente el deseo de aceptar o propiciar formas de dominación externa. En igual sentido, es merecedora de desconfianza toda tendencia que recomiende para el país la inserción automática en las estrategias globales dictadas por las potencias.

La política exterior debe perseguir la inserción internacional del país, para corregir las distorsiones de un intercambio que resulta cada vez más negativo. Por consiguiente, según Florit, la política exterior del gobierno de Frondizi se puso al servicio de una estrategia nacional de desarrollo económico e integración. Sus metas básicas fueron satisfacer las necesidades de financiamiento externo con inversiones privadas y de riesgo requeridas por el modelo desarrollista, acompañado del replanteo del esquema general de comercialización externa (Florit, 1996). Para el desarrollismo, la política exterior estaba al servicio de la política de desarrollo nacional y la integración nacional fue considerada requisito indispensable de la integración internacional.

Alcanzada la formulación de la definición y objetivos de la política exterior del desarrollismo, proseguimos reconstruyendo el objeto a partir de reseñar postulados, definiciones y características que hicieron al diseño de la política exterior.

Los desarrollistas se definieron partícipes del mundo Occidental y cristiano (católico), e identificados cultural y espiritualmente con todos los países americanos. Consideraron como principios esenciales a defenderse, a la dignidad del ser humano, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la libertad y la democracia, ratificando la tradición pacifista argentina, y los principios yrigoyenistas.

Postularon no considerar cualquier propuesta que afectase a la soberanía nacional, coherente con la línea histórica de independencia, ya que cada país debía aportar con autonomía su propia concepción y su propio modo de ejecución, con respeto de la personería y soberanía nacional de los demás países americanos. El esfuerzo de unidad e integración americana debía realizarse con absoluto rechazo de toda idea de tutoría o hegemonía,

ejerciendo la soberanía nacional, sin admisión de que otros países se inmiscuyan en los asuntos internos. Expresaron el deseo de cumplir con todos los compromisos legítimamente contraídos, buscando las vías más expeditivas y el trato más directo, y confiaron en el comercio internacional con todas las naciones, y sin inmiscuirse en los problemas internos de otros países¹³. Según Camilión, privilegiaron la relación con Estados Unidos (Camilión, 1964), aunque también se relacionaron con otros países, incluso del bloque soviético.

En cuanto a la decisión de integrar los Organismos internacionales y regionales, consideraron que debían integrar y permanecer en la ONU, eliminando toda forma de colonialismo y dependencia política, económica o militar, pero también en la OEA para preservar los principios de la solidaridad continental, afianzando a los organismos interamericanos para acelerar el proceso de desarrollo nacional y para velar por el cumplimiento de los principios del derecho internacional como el de no intervención y el respeto a la autodeterminación de las naciones. Asignaron un valor significativo al Sistema Interamericano y adhirieron a la Operación Panamericana (OPA), y a la Alianza Para el Progreso (APP).

En último lugar, la perspectiva que tenían de la Guerra Fría era que el mundo había entrado en la etapa de la coexistencia pacífica, percibiendo que el conflicto bipolar había comenzado a ceder.

La composición particular que obtuvimos de la política exterior desarrollista, la formulación de su definición y objetivos, más los postulados y caracteres de su diseño, nos permiten delinear suficientemente a nuestro objeto de estudio, para analizarlo en profundidad y empíricamente en otro capítulo.

¹³ Frondizi, discursos presidenciales pronunciados los días 1/05/1958; 3/06/1958; 30/01/1959; 20/04/1959; 24/11/1959; 1/05/1960; 1/07/1960; 14/11/1960; 1/05/1961; 15/01/1960.

3. El marco teórico

3.1. Presentación de la teoría

Es nuestra intención, antes de presentar el marco teórico, enfatizar la importancia que implica que metodológicamente se puedan aprehender y analizar los hechos históricos con la aplicación coherente de una teoría que les otorgue sentido, y que permita con el uso de categorías específicas, la captación fehaciente del fenómeno social al cual se ha decidido aplicar.

Así también nos resulta esencial poder confrontar el modelo teórico con la realidad histórica y social, visible en nuestro caso en tres planos estructurales, nacional, regional e internacional, los que al analizarse por momentos se solapan, todo intencionadamente delimitado en un periodo de tiempo para una adecuada comprensión analítica e interpretativa, con el uso coherente de categorías.

En ese sentido, recurrimos nuevamente a Ansaldi y Giordano, que nos advierten que

“...para aprehender a América Latina, es necesario hacer una cuidadosa elección de instrumentos teóricos metodológicos a utilizar. Las sociedades latinoamericanas tienen una especificidad tal que hace necesario elaborar categorías también específicas” (Ansaldi y Giordano, 2012).

De la especificidad señalada, deriva la preferencia que revistió para nuestro caso la elección de la teoría de la autonomía del argentino Juan Carlos Puig,¹⁴ ya que consideramos todavía útil su elaboración teórica por

¹⁴ El Dr. Juan Carlos Puig, ya fallecido, fue el primer director de la Escuela de Relaciones Exteriores de la Fac. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). La biblioteca de dicha Facultad hoy lleva su nombre. Dr. En Diplomacia (UNL), Dr. en Droit (Sorbona) y con posgrado de la Universidad de Pennsylvania. Autor de más de una docena de libros, numerosos artículos, y de su producción, se destaca su teoría de la autonomía. Era nacionalista, católico y peronista (Simonoff A., según e-mail fechado el 11/04/2013). Se desempeñó desde el día 25 de mayo de 1973 al día 13 de julio de 1973 como canciller del gobierno del Dr. Héctor J. Cámpora (Frente Justicialista de Liberación Nacional,

reunir un conjunto de nociones, conceptos y esquema de categorías derivadas de la observación y percepción de la estructura internacional vigente durante el periodo de la Guerra Fría analizado. Esta determinación metodológica se potencia con el aditamento de que gran parte de los elementos que componen esta teoría, fueron tomados de la corriente del pensamiento que predominó en los sesenta y setenta en la región, el estructuralismo latinoamericano, escuela que actualmente invita a ser otra vez visitada, para producir un nuevo conocimiento posicionado desde un punto de vista geopolítico.¹⁵

Es legítimo que desde la reflexión que se impone nos preguntemos, si fuese con la aplicación de otra teoría distinta a la adoptada, ¿cómo se podría captar el fenómeno del desarrollismo de los sesenta, sin la aplicación de categorías que incorporen directa o indirectamente nociones de tipo estructuralistas completamente vigentes en el periodo analizado?

Nos rehusamos a transitar la “tendencia a ver las cosas de una época con categorías propias de otra” (Paradiso, 2010), y en definitiva, ¿es congruente analizar desde nuestra posición, una relación asimétrica atravesada por intereses disímiles, entre un país dependiente y un país central desde la misma perspectiva dominante que irradiaron las teorías hegemónicas que legitimaron en gran medida, dicha relación desigual? La respuesta negativa a esta pregunta, resulta más que obvia.

Aunque por otra parte, al constatar con otros autores la validez de elegir al estructuralismo para analizar política exterior, encontramos a Russell que detecta que en general, la producción que se vino elaborando en América Latina sobre política exterior fundamentada en el análisis del sistema internacional, presentó ciertas limitaciones, exagerándose sobre el impacto del sistema sobre los actores nacionales y atribuyendo un alto grado

FREJULI). Durante la última dictadura militar, en 1976 se exilió en Venezuela por su identificación política e intelectual con el peronismo, ejerciendo la docencia en la Universidad Simón Bolívar (Caracas), ocupando asimismo el cargo de Director del Instituto de Altos Estudios de América Latina de esa universidad.

¹⁵ Diferimos de otros autores en este punto, que entienden como suficiente la *apropiación crítica* de la elaboración teórica formulada en países centrales. Véase, Amadeo J. y Rojas G. (2010). Elementos para una teoría política latinoamericana. En Amadeo J. y Araujo C. (Comp.). Teoría política latinoamericana. Buenos Aires: Luxemburg.

de uniformidad a los códigos de conducta de estos actores (Russell, 1990). Según Russell, ha sido la posición periférica de la región

“...la que ha llevado a la mayoría de los autores latinoamericanos a considerar al sistema internacional como el principal factor condicionante del comportamiento externo de los países de la región, lo que ha permitido el predominio de teorías que subestiman la importancia de los factores internos en la formulación y ejecución de la política exterior” (Russell, 1990).

En respuesta, argumentamos que al abordar desde la periferia un tema inmerso en un conflicto geopolítico como la Guerra Fría, se convierte inevitable el análisis del sistema internacional y su influencia en las definiciones que debieron adoptar los actores nacionales con respecto a las opciones de alineación, aislamiento o inserción de su país a ese sistema, según el margen de maniobra que obtuvieran. Ahora bien, para concretarlo, nos resulta clave instrumentar una teoría que ofrezca una tipología que represente el análisis histórico aplicado a la política exterior de un país, como la teoría de la autonomía, que lo hace empleando categorías de captación que tipifican o estandarizan comportamientos que pueden ser evaluados ante la evidencia empírica, lo que nos permitirá derivar tras un proceso de pruebas, en la constatación o refutación de la propia teoría. Por otra parte, la teoría escogida nos ofrece, entre otras cosas, un tratamiento de especial importancia al rol de las elites nacionales en función de un proyecto nacional autonomista, factor interno decisivo incluido dentro de nuestro análisis, lo que nos pone fuera de lo señalado por Russell.

Pero la elección realizada, igualmente no se encuentra exenta de conflicto. La evidente construcción del relato dominante por parte del peronismo, nos demanda realizar un esfuerzo contrahegemónico para hacer visible cualquier otra versión de la historia de la política exterior del radical intransigente Frondizi, entonces ¿por qué escoger la teoría de Puig, aún a sabiendas de su identificación con la política exterior del peronismo? No

podemos dejar de considerar este problema, dado los posibles sesgos interpretativos a los que nos puede conducir su probable función de agente intérprete legitimador del relato histórico peronista y actor no menor de la política exterior (Canciller argentino en 1973), a pocos años del periodo estudiado. Pero así las cosas, ¿es posible que la teoría esté depurada de política? La respuesta la hallamos en Bourdieu, que refiriéndose a la comprensión de la teoría de la biografía, nos dice que es necesario reubicar la teoría dentro del campo ideológico, y que

“Tal campo ideológico expresa, de manera más o menos transfigurada, la posición de una particular categoría de escritores en la estructura del campo intelectual; campo intelectual que, por su parte, esta incluido en un tipo específico de campo político...” (Bourdieu, 1983).

Es por este posicionamiento, que no podemos dejar de observar que el campo intelectual se ubica dentro de otro campo evidentemente político, que en el caso de la teoría de Puig apuntalará indefectiblemente a fortalecer o resaltar los actos de política exterior del peronismo. Sin embargo, será recién en la aplicación de las categorías y nociones de su teoría a los periodos históricos de la política exterior, donde asigna la categoría de “autonomía heterodoxa” (autonomía máxima que puede alcanzar un Estado y de tipo antagonica con respecto a Estados Unidos) a la política exterior peronista, y la categoría de “dependencia a los Estados Unidos con resabios autonomistas”, a la política exterior del radical Frondizi. Advertidos entonces, no será propiamente en la construcción teórica sino en su aplicación donde prevemos que nos podríamos encontrar con la ocurrencia de algún sesgo de interpretación que, en caso de constatarlo, deberemos corregir.

Pero lo que nos confirma la ductilidad de la teoría como herramienta al momento de su aplicación, es que otros dos autores han trabajado con esta teoría u otras variables de la misma: Simonoff A. (2006) “¿Autonomía

limitada o los límites de la autonomía? El análisis de la política exterior argentina durante la gestión de Illia (1963-1966)”, tesis doctoral, y Míguez M. (2013). “Los partidos políticos y la política exterior argentina”. Simonoff instrumentaliza la teoría para analizar la política exterior del presidente radical Illia, y Míguez adecua la teoría de la autonomía para analizar la política exterior de la presidencia del radical Alfonsín, y en ambos casos, lo logran de manera satisfactoria.

En consideración a todo lo que antecede, y abandonando certezas que se presumen dogmáticas y establecidas, hemos apuntado a construir una narración temática que involucre un esquema de percepción y apreciación lo más ajustado teórica y metodológicamente a la realidad observada. Por otra parte, si bien no olvidamos que los sucesos históricos son conocidos y no pueden ser “probados” otra vez, sabemos que demandan una nueva confrontación con el modelo teórico escogido. Incluso, si asumimos que la historia para ser nuevamente interpretada debe volverse a escribir, y aunque sepamos de antemano algunos presupuestos iniciales como quienes fueron los actores sociales que participaron y aún el mismo desenlace de la acción pretérita, debemos persistir en recolectar nuevas evidencias empíricas para su procesamiento y tamiz por el apropiado marco teórico.

En conclusión, afirmamos la decisión metodológica de escoger como herramienta una teoría que nos permita profundizar el análisis, evaluación e interpretación de fenómenos sociales contemporáneos a la formulación de dicha teoría. De acuerdo con los razonamientos que venimos realizando, y coherentes con dicho en el abordaje del estado de la cuestión, también aquí preferimos una teoría desarrollada por un académico latinoamericano, posicionando a ambos dentro de las Relaciones Internacionales, o mejor dicho, de las Relaciones Interamericanas.

Esta definición impone mayoritariamente la perspectiva y el léxico que utilizamos en esta producción, lo que en nada invalida que también articulemos nociones y conceptos de otros campos auxiliares, tal como lo venimos refiriendo.

3.2. El desarrollo teórico

Desarrollaremos a continuación, los puntos principales de la teoría de la autonomía.

La teoría define que la concepción política de la comunidad internacional como régimen, nos sirve como herramienta de análisis y conceptualización de las relaciones de dependencia. Dado que la comunidad internacional funciona como un grupo en sí mismo, desde lo sistémico se debe considerar un sistema de interacción humana y no un sistema de interacción de unidades políticas.

El sistema internacional se distingue por el hecho de que sus normas especifican las zonas de jurisdicción de otras unidades decisorias y proveen de métodos para la resolución de conflictos. Después de la Segunda Guerra Mundial se instaura un sistema bipolar y se produce el entendimiento de los gobernantes de Estados Unidos y Rusia, lo que produjo la reducción de decisores formales, aunque la capacidad de influencia de los Estados pequeños y medianos, a veces es decisiva. Los Estados operan en el campo internacional, a veces en base a una falsa percepción o “espejismo” del régimen. Los lineamientos básicos de dicho espejismo internacional, según el autor, serían dados por la adopción de 1) una concepción atomista de la comunidad internacional, 2) una concepción del poder basado en la fuerza material y 3) el predominio incontrastable de las grandes potencias.

Por lo tanto, y según la teoría de la autonomía, la apreciación que debería obtener el país que se autonomiza debería ser un correcto diagnóstico político internacional que permitiera aislar los reales intereses del oponente, la magnitud que éste le da al conflicto, los posibles aliados que lo acompañarán y los recursos de poder que movilizará. En un diagnóstico político, instrumento operativo para la elaboración de una maniobra estratégica eficaz, no importa tanto la realidad sino el “como” la perciben sus decisores.

En otro sentido, bien pueden distinguirse dentro de la comunidad internacional subsistemas societales y culturales de participación, política y

económico. Al definir que dentro de un grupo humano hay un régimen político, implica reconocer que existe un orden de conductas de reparto. En el régimen político o de poder internacional, se hallan quienes adoptan decisiones, quienes las ejecutan y quienes las obedecen y son gobernados; este régimen tiene sus propios repartidores y recipiendarios.

Definiendo a las conductas de reparto, son todas aquellas conductas y comportamientos humanos espontáneos que tienen como resultado atribuir a determinados hombres, potencia (elementos de la realidad que enaltecen y facilitan la existencia humana) e impotencia (elementos de la realidad que dificultan o degradan la existencia humana). De esta manera, todo reparto tiene protagonistas: 1) repartidores que atribuyen potencia e impotencia, y 2) recipiendarios que lo reciben. Dentro del grupo humano, por incidencia de los demás regimenes, principalmente el cultural, se identifican “repartos aceptados” que son compatibles con las pautas culturales y en contrario, “repartos rechazados”; asumir desde lo metodológico que el reparto es el elemento básico de la realidad social internacional, facilita la comprensión del fenómeno.

De la observación se percibe, según Puig, que un determinado reparto sirve de ejemplo a otros repartos sucesivos y que cada sociedad hará la selección de aquellos que aceptará, conforme a sus principios.

Pueden existir repartidores supremos y criterios supremos de reparto, sin formalizarlos a través de una constitución o leyes fundamentales. Además, un grupo humano puede tener una conducción centralizada y adaptar su comportamiento a pautas espontáneas e impuestas sin necesidad de que se sustenten a través de un gobierno formalizado, por tanto es preciso distinguir entre gobierno formal y los grupos de presión y factores de poder, descritos o no en la Constitución pero que ejercen poder, a veces predominante, no reconocido en la Constitución formal.

Los repartidores supremos o intermedios nacionales, pueden ser al mismo tiempo repartidores supremos o intermedios internacionales. Los repartos son internacionales cuando de alguna manera, atribuyen potencia o impotencia a individuos que pertenecen a diversas poblaciones nacionales.

Según el análisis de la realidad social internacional (en terminología de Goldschmidt), los repartidores se clasifican en a) repartidores supremos, b) repartidores inferiores, llamados más adelante repartidores intermedios y c) beneficiarios. Concretamente para el periodo de análisis de la política exterior argentina (1958-1962), los repartidores supremos internacionales serían los gobernantes de Estados Unidos y de la Unión Soviética que repartían potencia e impotencia, en tres niveles: 1) mundial, b) continental y c) subregional.

Repartidores son siempre los que impulsan las decisiones, aunque formalmente otros las adopten. El repartidor supremo al adoptar decisiones, debe tomar en cuenta las demandas y expectativas que le hacen llegar los repartidores intermedios, con arreglo al poder relativo en cual se sustentan. La ordenanza que finalmente expresa la voluntad del repartidor supremo, es el resultado de un complejo cuadro decisional en el cual ingresan demandas, a veces conflictivas, de los repartidores intermedios. Si estas demandas son determinantes en la ordenanza, el repartidor intermedio se convierte en repartidor supremo. Para el periodo de estudio la posesión de un potencial atómico incontrastable no otorgaba un poder absoluto, pero si la jerarquía de repartidor supremo facultado para establecer criterios de reparto a los demás. Por otra parte, están los repartidores inferiores internacionales, que son los gobernantes de los demás Estados. Como en las sociedades nacionales, tienen alguna participación en la toma de decisiones y competencia de mediación. Un gobernante de un Estado puede ser a la vez repartidor supremo y repartidor inferior de la comunidad internacional. Esta dualidad es inherente al proceso político en cualquier grupo humano.

Puig modificó con los años la categoría de repartidores intermedios, definiendo como sus funciones y objetivos en el régimen internacional, 1) imponer y comprobar el surgimiento espontáneo de criterios intermedios de reparto en áreas más limitadas, desde los territorial a lo funcional, 2) transmitir las demandas de los beneficiarios a los repartidores supremos, transmisión basada en sus propios recursos de poder.

Los beneficiarios son todos los individuos de carne y hueso del planeta; son gravados con impotencia o favorecidos con potencia; quienes soportan o disfrutan las consecuencias, la población de un Estado.

El régimen se constituye en base a “criterios supremos de reparto” en tanto pautas fundamentales a las que se atiene el grupo y que se aplica tanto a los repartidores como a los beneficiarios, las que son impuestas por los repartidores supremos o surgidos espontáneamente o por consenso. Una vez surgidos estos criterios, se afianzan en forma espontánea en base a un proceso de psicología masiva e inductiva o autoritariamente. Siempre se han de identificar repartidores supremos que establecen criterios superiores de reparto y supervisan su aplicación, lograda por diversos medios, para que los integrantes del grupo ajusten sus conductas al orden de reparto establecido.

Los criterios se clasifican en 1) criterios sustanciales, que indican las pautas a las cuales ajustarse en sus conductas los beneficiarios del régimen y 2) criterios dinámicos, que establecen las reglas de juego para acceder a la jerarquía de repartidor supremo o de repartidor inferior, pero es preciso determinar a que agrupación humana pertenecen los criterios supremos de reparto. Los modelos de criterios se clasifican según niveles en a) internacional, b) continental y c) nacional. Los criterios observados durante la Guerra Fría en la comunidad internacional eran la posesión de potencial de destrucción masiva, la impermeabilidad interbloques, la permeabilidad extrabloques, la autonomización intrabloque y la prohibición del uso de la fuerza por los Estados pequeños o medianos (Puig, 1984).

En cuanto a la impermeabilidad interbloques, fue un criterio impuesto por las potencias dominantes, las que establecieron sendos bloques de Estados–clientes. Estipularon que no intervendrían militarmente, y acordaron que las intervenciones que ellas mismas llevaran a cabo disciplinariamente en sus bloques, no desencadenarían respuestas válidas por parte de los sistemas de seguridad mundial o regional. No obstante, puede darse la autonomización progresiva y/o la ruptura estratégica. Para lograrlo, el Estado que opta por la emancipación progresiva o total, no puede contar más que con sus propias fuerzas, o eventualmente la ayuda de

otros países del bloque o no alineados solidarios. Se trata de una política de riesgos conducida por las elites, considerando que cuanto más ajustado sea el margen potencial de decisión autónoma, posibilidad de desarrollar su ser nacional como lo conciben quienes adoptan, esencialmente en la praxis, las resoluciones de tipo gubernativas, mayor será el esfuerzo por comprender la realidad. Si los supremos repartidores nacionales ajustan sus decisiones internacionales a este espacio, su margen actual (real) de decisión autónoma coincidirá con el potencial, constituyendo la situación óptima desde el punto de vista de la política nacional. Sin embargo, pueden quedar atrasados con respecto a la capacidad autonómica real por error de la apreciación o por intereses creados:

“Gran parte de los problemas que experimentan los gobiernos latinoamericanos en sus relaciones con los países desarrollados se deben justamente a una *errónea apreciación de su margen de decisión autónoma*. A veces, por exceso, lo que suele traer como consecuencia medidas coactivas prácticamente imposibles de superar; a veces, por defecto, lo cual significa cercenar gratuitamente las posibilidades de un mayor desarrollo para la comunidad nacional en cuestión.”(Puig, 1985).*Itálicas propias.*

Ampliando la cuestión del cálculo por exceso, cuando sucede existe una reacción de la potencia dominante que origina comportamientos regresivos en la elite del Estado que persigue la autonomía, produciendo dos posibles efectos: 1) la elite autonomista, temeraria, da el paso atrás para encontrar el verdadero margen potencial de que dispone, aunque debido a la retroalimentación introspectiva en el cuadro decisonal, el margen haya disminuido o no se haya diagnosticado debidamente, o 2) la elite autonomista es desplazada por una contra elite que cifra nuevamente en la dependencia nacional su dominación interna y entonces reproduce el esquema “dominantes y dominados”. La elite autonomista, acorralada por el contexto externo e interno desfavorable, no encuentra otro rescate

coyuntural que la afiliación a un nuevo bloque o esfera de influencia, como el caso de Cuba. En casos extremos, la potencia dominante intervendrá militarmente o a través de otros Estados clientes.

La dinámica autonomista es cíclica; se desarrolla por etapas y es un proceso con avances y retroceso. En tanto proceso, implica un permanente ajuste de dos complejos reales, el de la realidad tal cual es, integrada por innumerables variables internas y externas, sociológicas y materiales, y el de la realidad tal cual la perciben los protagonistas, posiblemente deformada por ignorancia o por interés. Solo la comprobación empírica nos brinda la clave de la coherencia entre márgenes autonómicos potenciales y reales, dado la existencia de elites funcionales a la autonomía que advierten las posibilidades concretas que ofrece el margen de autonomía potencial, predisponiéndose a implementar políticas y estrategias que lo conviertan en actual o real.

Los Estados serán más o menos autónomos según sus repartidores supremos nacionales sean funcionales al margen de autonomía potencial que poseen dentro de la concepción política global -socialista o capitalista- que las respectivas elites representan. Para esto, un análisis de los criterios predominantes internacionales permite deslindar a los criterios de tipos nacionales de los continentales, prevalecientes dentro de la agrupación hemisférica liderada por Estados Unidos. Algunas de las “metas dominantes” son criterios supremos interamericanos de tipo continental, aunque pudieren resultar ser los propios criterios nacionales de Estados Unidos. Al perseguir una interpretación de la situación global, es preciso integrar entonces los tres modelos de criterios.

Mediando la Guerra Fría, la coexistencia se convirtió en inevitable. Esta supuso un acuerdo básico y un orden de repartos internacionales basados en criterios supremos espontáneos e impuestos. Las grandes potencias, tanto capitalistas como socialistas, tenían entonces por objetivo instrumentar la formación de bloques de poder y expandir su zona de influencia, para lo que formalizaron pactos y alianzas económicas, políticas y militares. La competencia entre bloques parecía no dejar alternativas para la alineación a uno u otro bloque, pero Puig sostenía que la existencia de un

régimen internacional que contara con supremos repartidores, es compatible con la progresiva autonomización de los pueblos, incluso de las potencias dominantes cuando actúan en carácter de beneficiarios.

Para transcurrir de la dependencia a la autonomía en la medida que los países avanzan en materia de su propia viabilidad, no sólo se requieren recursos suficientes, sino que también se precisan elites funcionales y decididas a emprender el camino a la autonomización. En ese sentido, las elites implementarán auténticas estrategias autonomistas que suponen un grado aceptable de convergencia y complemento entre los diversos regímenes societarios: valores, poder y participación. Para cada caso en particular, se debe verificar posteriormente qué personas o grupos internos o internacionales, influyeron decididamente para que se emitiera la ordenanza que se analiza. La participación de grupos nacionales en la toma de decisiones, es sólo un indicio de autonomía si la medida que adoptan responde al bien común, pero podría suceder que se persiga con la toma de decisiones, favorecerse a sí mismos. A mayor vinculación externa de estas elites, es mayor la dependencia, por lo que una decisión nacional pondrá de manifiesto dependencia cuando en vez de favorecer el desarrollo económico del país, lo subordina al desarrollo económico de otras regiones; es entonces cuando dependencia y subdesarrollo se conectan.

Profundizando sobre dependencia, se encuentra implícito en el concepto el criterio de perjuicio económico para la sociedad nacional. La dependencia es en sí misma una situación condicionante. Ninguna nación se ha desarrollado en forma totalmente independiente del contexto del mercado mundial.

El desarrollo dependiente es opuesto al desarrollo interdependiente. En realidad, el crecimiento de naciones dependientes refleja la expansión de las naciones dominantes, orientado hacia la satisfacción de las economías dominantes, extranjeras y/o no nacionales, y se presenta técnicamente una situación de desnivel: algunas naciones o regiones desarrolladas lo han hecho más rápido a expensas de otras, debido a la división internacional del trabajo y al deterioro de los términos de intercambio.

El fenómeno de la dependencia es estructural en sentido humano y no material. El análisis ofrecido por los teóricos de la dependencia, según el autor, verificaba un escenario donde los actores, que actúan como “bisagra”, transfieren los requerimientos del dominante externo actuando por su cuenta y orden, pero afianzando al mismo tiempo y por eso mismo, su dominación interna subordinada, siempre referido al accionar de las elites nacionales. En realidad, existirían posibilidades autonómicas que no son apreciadas en el momento histórico de forma adecuada, dada la “disfuncionalidad” de las elites que operan por conveniencia o ceguera, y que por eso no las advierten. A nivel internacional, los países capitalistas y socialistas, desarrollados o en vía de desarrollo, aceptan determinados regimenes de valores, participación, poder y propiedad. La realidad del mundo se comprueba por el “intercambio desigual” entre los países industrializados, sin distinción de estructura económica interna, e incluso sin distinguirse de los países en vías de desarrollo.

Pero si conocemos sobre dependencia, ¿qué es autonomía? Se define como autonomía a la máxima capacidad de decisión propia que se puede acceder teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real. Es en sí un valor prescriptivo. Es la capacidad de la Nación para optar, decidir y obrar por sí misma. A partir de este valor y el análisis de las tendencias mundiales y nacionales, sumado a la viabilidad nacional más las restricciones internas y externas, sumando a los procesos en curso, se determina un ámbito de realización y de inserción en el mundo y también un tipo de sociedad. En consecuencia, la acción de autonomizar es ampliar el margen de decisión propia, pero invariablemente implica recortar el margen que disfruta algún otro. Si avanza el antiguo cliente, retrocede el antiguo dominante; para realizarlo, es preciso que todo planteamiento autónomo suponga un contenido estratégico.

Conforme la teoría, contar con una conducente tipificación para comprender las estrategias autonómicas que se van sucediendo o las que han de suceder, auxilia a demostrar que se producen gradaciones en el transcurso de un país hacia la máxima autonomía posible dentro de un bloque. Las cuatro gradaciones o categorías analíticas de captación que se

presentan en el transcurso de la dependencia a la autonomía, son los grados o estadios desde la dependencia pura a la autonomía pura, -si bien es sabido que no existen modelos puros-, que puede transitar un país o agrupación humana hasta llegar a la autonomía.

Las cuatro categorías de captación especificadas por la teoría, son las siguientes:

a) La dependencia paracolonia

El Estado y los grupos que detentan el poder efectivo en la sociedad nacional, son un apéndice del aparato gubernativo y de la estructura de poder real de otro Estado, la metrópoli o el centro imperial. El país ingresa al circuito político y económico mundial en condiciones similares a la colonia, con la diferencia de contar con un gobierno formalmente soberano. Si la clase dirigente de un Estado se considera parte integrante del régimen metropolitano, la contraposición no se presenta. No se logra detectar repartidores supremos nacionales, ya que los gobernantes son repartidores intermedios subordinados a los repartidores supremos de la potencia dominante¹⁶.

b) La dependencia nacional

Los grupos que detentan el poder real y que asumen parcialmente características de repartidores supremos nacionales, *racionalizan* la dependencia. Se fijan fines propios comprendidos en lo que se denomina “el proyecto nacional”, que en rasgos esenciales todos comparten. Racionalizar la dependencia significa que la situación de dependencia se acepta en la práctica, pero tratando de sacar el máximo provecho de la relación

¹⁶ En esta categoría, el autor aclara que no se trata de una manifestación de la expansión imperialista, dado que el imperialismo en tanto fuerza política se impone a otra, pero en este caso la clase dirigente de un Estado se considera parte integrante del régimen central.

subordinada, a veces con el objetivo de lograr una mayor autonomía en el futuro o porque según los condicionamientos existentes, la elite lo considera mas conveniente aun a riesgo de conflictos con la potencia dominante. Se fijan ciertos límites a la acción de los repartidores supremos externos. Si los límites fuesen extremos, y si los repartidores supremos externos trataran de ultrapasarlos, suscitaría una resistencia encarnizada o provocarían un desafío o una contestación. Para Puig resulta de utilidad distinguir cuando el aparato gubernamental formal y los grupos que ostentan el poder real, es decir los repartidores supremos nacionales, se sienten parte del régimen metropolitano, de aquella situación que se presentar cuando la dependencia se encuentra racionalizada.

Puig clasifica el periodo de la política exterior del desarrollismo, fundamentado en los conceptos que decidimos incluir en el estado de la cuestión, dentro de la categoría: “Dependencia nacional con referencia a los Estados Unidos, con resabios autonomistas”.

c) La autonomía heterodoxa

Los grupos internos de poder, tratan de aprovechar al máximo las debilidades y errores del centro y/o centros del poder mundial, a los cuales se encuentra adscrito o alineado el país. Para imponer la nueva política, surgen por lo general nuevas fuerzas internas, repartidores supremos nacionales, como la burguesía nacional, el ejército y la iglesia, entre otros, que actúan individual o conjuntamente. La vocación autonómica de tipo heterodoxo, supone que existe una aceptación del liderazgo de la potencia dominante que en cuestiones realmente cruciales -“crucialidad” aquí entendida como la disposición de la potencia dominante a emplear todos sus recursos, inclusive la fuerza para obtener obediencia-, los periféricos optaran por responder a las aspiraciones del centro.

Aunque aceptan la conducción estratégica de la potencia dominante, los repartidores supremos nacionales discrepan abiertamente en el modelo de desarrollo interno, el que puede no coincidir con las expectativas de la

metrópoli, con las vinculaciones internacionales que no sean globalmente estratégicas, y con el deslinde entre el interés nacional de la potencia dominante y el interés estratégico del bloque. La discrepancia se evidencia en el punto en que un asunto es percibido por los repartidores supremos del bloque como “vital” para dicho bloque, mientras que para los repartidores supremos del Estado que se autonomiza es un asunto “cotidiano”, que supone un tratamiento distinto al que pretenden imponer los repartidores supremos del bloque. La estrategia adecuada para un estado periférico-dependiente, es comprender las razones con cierta exactitud y conocer el punto crucial en que los intereses cotidianos se convierten en vitales. Esto permite presionar hasta el límite de la ruptura; en cambio, para la potencia dominante el auténtico problema estratégico consistió en establecer si un cambio o mutación sustantiva en un determinado país latinoamericano, conllevaba una explícita o implícita ruptura con la superpotencia para pasar a la esfera de influencia de la otra superpotencia.

Para esta categoría, el “proyecto nacional” de la elite autonomista heterodoxa se organiza como una respuesta a la situación de dependencia, dentro de un sinnúmero de condicionamientos estratégicos que han de ser examinados libremente por el Estado en proceso de autonomizarse.

d) La autonomía secesionista

La secesión involucra el desafío global. El país periférico corta el “cordón umbilical” que lo unía a la metrópoli, ya que sus repartidores supremos deciden sin tener en cuenta, espontánea u obligadamente, los intereses de la metrópoli. En la Latinoamérica de la Guerra Fría, el país secesionista por excelencia lo fue Cuba.

Las limitaciones de la autonomía secesionista se presentan en el caso que el país no tenga suficiente viabilidad o no se maneje con habilidad singular, entonces caerá inevitablemente en una nueva dependencia.

En cualquier caso, la teoría sostiene que la tendencia dependentista se opone a la tendencia autonomista heterodoxa. La tendencia a la

autonomía de un país dentro de un bloque exige en lo externo, estrategias solidarias con los integrantes del bloque que aspiran a lo mismo, más otros grupos y Estados que podrían ensanchar la base de los propios recursos de poder. En referencia a lo interno, se precisan transformaciones en lo cultural, en lo económico y en lo político. Estas dos demandas, deben ser cumplidas como condición para alcanzar el éxito de toda política autonomista.

Para concluir, nos cabe conocer lo que la teoría postula acerca de la integración regional. Esta es en sí misma autonomizante e instrumental, y el sentido que adoptará dependerá del objetivo. Las pretensiones autonomistas de los países pequeños y medianos que buscan competir económica y estratégicamente con las naciones industrializadas, no se sostienen en el tiempo en América Latina, por no visibilizarse los suficientes modelos de desarrollo internos congruentes, a lo que se le añade la recurrente falta de afianzamiento en una solidaridad estratégica no ocasional y especulativa con aquellos países que aspiran a lo mismo, aunque, no obstante, la simple unión de dependientes con propósitos autonomistas bien podría considerarse un recurso de poder.

3.3. La vigencia de la teoría autonomista

De la aplicación que hace Barrios de la teoría de la autonomía a la Tercera Posición peronista, añadiendo otros aportes realizados por autores que han trabajado extensamente el concepto de la autonomía, -casi los mismos que analizaremos a continuación-, arriba a que Perón fue "... el inventor del Estado continental en la teoría y praxis, desde un realismo autonomizante" (Barrios, 2008). Que siga habiendo análisis de este tipo, aunque arriben a conclusiones un poco temerarias y no lo suficientemente fundamentadas, contesta sin embargo a dos preguntas que nos surgieron repetidas veces al momento de escribir, y que merecían, por lo menos de nuestra parte, las más honestas de las respuestas ¿cuántos pueden ser los autores que escribieron o escriben sobre autonomía? y lo más preocupante

cuando se sigue avanzando, ¿estará “vencida” la teoría?, si es que vencen las teorías.

Observamos con detenimiento en la literatura de los teóricos argentinos, cierta evolución superadora al desarrollar dentro de un proceso creativo, diferentes actualizaciones, ampliaciones y/o modificaciones a la teoría original de la autonomía puigiana. Esta evolución se produce con la propuesta de cada modificación, partiendo los autores, generalmente, por la obra de Puig y Jaguaribe, coincidiendo parcialmente o discutiendo con ellos, para incorporarse posteriormente como continuadores y/o hacedores de rupturas del modelo teórico original, operación esta percibida como otra forma de resolver la legitimidad y originalidad de sus propios trabajos; no obstante, consiguen adecuar satisfactoriamente el concepto categorial a los nuevos escenarios, realidades y tendencias internacionales que les toca atravesar, como el avance del neoliberalismo en los ochenta y noventa. Lo hacen justamente ampliando y/o modificando y realizando propuestas para la actualización de la herramienta teórica, pero no sin dejar de considerar a las escuelas de las Relaciones Internacionales procedentes del centro¹⁷, para proceder al trabajo de análisis que les toca hacer del mundo *después* de la Guerra Fría.

La teoría de Puig comenzó a ser criticada en los ochenta (Simonoff, 2008), ciertamente finalizando el conflicto bipolar. Por tanto, iniciamos esta

¹⁷ Como ya refiriéramos en el estado de la cuestión, se recurre en Carvajal H. L. y Tokatlian J. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto, y en el artículo posterior de Russell R. y Tokatlian J. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur, y otros trabajos de los mismos autores, a la instrumentación casi “ritual” observada repetidamente en el procesamiento de estudios disciplinares en América Latina, al posicionar el tema con una estrategia legitimante, que consiste en citar primeramente a las diferentes perspectivas teóricas de la escuela norteamericana. El ejemplo del primer caso, muestra como se mencionan someramente las posiciones adoptadas por el realismo clásico (Morgenthau) fijando que el Estado es el sujeto autonómico; al realismo estructural (Waltz) en el sentido de señalar a los “grandes poderes” o más poderosos como aquellos con capacidad de acción autonómica; a la teoría de la interdependencia (Keohane y Nye) señalando que la interdependencia supera la dependencia y reduce la autonomía; y también se menciona a Stalling, quien observa que la autonomía estatal se incrementa con el aumento de capacidad organizacional de sus recursos financieros.

sección analizando el trabajo de Pardo y Tokatlian¹⁸, publicado a fines de los ochenta.

Hallándose frente a una interdependencia creciente y a la presencia de otros actores relevantes, estos autores señalan que la noción de autonomía es siempre *relativa*, ya que dicha autonomía puede expandirse o deducirse conforme a las condiciones estructurales o coyunturales, entendiéndose por *autonomía relativa* a

“...la capacidad de un actor social de maximizar su poder negociador real o potencial vis a vis con otro actor social en un (as) área (s) temática (s) asumiendo cuatro condiciones: la posesión de determinados atributos de poder en dicha (s) área (s) temática (s); la existencia de intereses en conflicto entre ambos actores; la manifestación de una voluntad concreta para ejercer la capacidad; y el reconocimiento consciente de los riesgos envueltos en el esfuerzo por incrementar su poder decisional más independiente” (Pardo y Tokatlian, 1988).

Continuando con la progresión de la teoría, en los noventa Tokatlian¹⁹ y Carvajal H²⁰, vuelven sobre el concepto de autonomía, pero ya en pleno proceso de transnacionalización estructural del sistema y globalización. Señalan que la autonomía se reconvierte, en los hechos, de real a nominal, y proponen como solución teórica la observación y análisis de qué rasgos y espacios de autonomía poseen o habían poseído los países, en el proceso de transformación sistémica que se venía produciendo. En consecuencia, la autonomía relativa sería funcional tanto a los países

¹⁸ Pardo, R. y Tokatlian, J. (1988). Política exterior colombiana: ¿De la subordinación a la autonomía? Tercer Mundo Editores y Ediciones UNIANDES: Bogotá.

¹⁹ Juan Gabriel Tokatlian es uno de los académicos argentinos que más ha debatido teóricamente el asunto de la autonomía a través de las últimas décadas, produciendo diversos análisis con esta herramienta a nivel nacional – de la realidad de Colombia- Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Bogotá-, y a nivel regional.

²⁰ Carvajal H, L. y Tokatlian, J (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, 28, 7-31.

centrales como a los periféricos, siempre que se estuviere transitando un cambio de época hacia un escenario posmoderno, con incremento de la *heteronomía*.

Tokatlian avanza, refiriéndose al paso de la *autonomía relativa* a la *autonomía ambigua* (Tokatlian, 1996).²¹ Cuestionó la efectiva vigencia de las categorías dicotómicas, propias de los análisis utilizados en décadas anteriores como “interno-externo”, “centro-periferia”, “idealismo-pragmatismo”, “amigo-enemigo”, y pone en tela de juicio la conveniencia de preservar u alterar categorías de análisis de las Relaciones Internacionales, utilizadas por tradición en América Latina. Tokatlian, asimismo se pregunta si es viable pensar la autonomía de un país periférico en los mismos términos teóricos planteados en el transcurso de la Guerra Fría, en referencia a la presunta obsolescencia teórica de la autonomía de Puig (1971), respondiendo que debería plantearse una noción distinta de autonomía²². Al observar que los Estados pequeños se hallaban preocupados por la supervivencia y que carecían de una genuina autonomía real, debido a los condicionamientos del contexto internacional, proponía que estos países debían racionalizar al máximo sus escasas y ocasionales posibilidades de inserción de forma menos subordinada y dependiente de la política mundial, desplegando un tipo de *autonomía ambigua*. Pero aquí destacamos que el verdadero aporte evolutivo de Tokatlian, es su propuesta de adoptar una visión menos confrontacional entre actores que supuestamente se dirigían a una lucha final, en referencia a las temidas consecuencias de la Guerra Fría.

En el 2006, Tokatlian con Russell, propuso dejar atrás la concepción de autonomía “*antagónica*” (“heterodoxa” en términos de Puig), para dar lugar a la *autonomía relacional*,²³ definida como

²¹ Tokatlian, J. (1996). Pos-guerra Fría y política exterior. Revista Análisis Político, 28, 25-48.

²² Tokatlian plantea la diferencia de dos conceptos que han sido, en general, ligeramente intercambiables: autonomía y soberanía. Para autonomía, establece que se trata de un concepto político, una aspiración, y siempre referido a la práctica externa de un Estado. En tanto al hablarse de soberanía, se hace mención a una noción jurídica, que constituye un derecho reservado al ámbito de control interno del Estado.

²³ Russell, R. y Tokatlian, J. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono Sur. Perfiles Latinoamericanos, 21, pp. 159-194.

“...la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones con otros por voluntad propia y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos ocurridos dentro y fuera de sus fronteras” (Russell y Tokatlian, 2002).

Volviendo a los noventa encontramos a Escudé, que desde el realismo periférico indica que

“la autonomía debe definirse en términos de los costos de usar la libertad de elección o de maniobra aunque cualquier Estado mediano la tiene en forma casi ilimitada (Escudé en Simonoff, 2013)

Este autor enfatiza que el sistema internacional posee una estructura jerárquica con tres tipos de Estados: los que mandan, los que obedecen y rebeldes; se diferencian en términos de poder y tienen funciones diferenciadas dentro del sistema interestatal (Escudé, 1999)²⁴ En el 2010 avanza sobre modificaciones del concepto de repartidores de Puig, y afirma que las diferencias de poder generan funciones diferentes, hay formadores de reglas, tomadores de reglas y rebeldes. Los Estados formadores de reglas son pocos; los únicos son los Estados centrales (Escudé, 2010). No ha variado lo que Puig señalaba en plena Guerra Fría, al decir que los repartidores supremos internacionales eran las dos superpotencias, en el mundo bipolar de entonces.

Diciembre 2002, FLACSO México. También en R Russell y J Tokatlian “Argentina, Brasil y EEUU: Desafío de una esfera de cooperación”, Revista Agenda Internacional, 2, pp. 29.

²⁴ Escudé C. (1999). Estado del mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur. Buenos Aires: Ariel. Escudé, C. (2012). Principios del realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China.

Escudé defendió su modelo teórico ante las críticas de Russell y Rapoport, generando interesantes debates, ya comentados reiteradas veces por otros autores²⁵.

Más de una década después, reaparece Rapoport²⁶ con autonomía y vuelve a abrir el debate, ahora no sólo después del estructuralismo como lo hicieron los otros autores, sino también después del neoliberalismo (2010). Debate con Puig, Russell y Tokatlian y Escudé, proponiendo un modelo teórico diferente, aunque en realidad en un peldaño más en la escala de trascendencia del concepto original. Refiriéndose a la postulación teórica de Puig, consigna la definición de “autonomía heterodoxa” como “la capacidad de la nación para optar decidir y obrar por sí misma”, parafraseándola como “la máxima capacidad de decisión propia que se puede lograr, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”. En cambio, al remitirse a la alteridad conceptual producto de la elaboración de Russell y Tokatlian, destaca la idea de “autonomía” como “condición”, es decir “la habilidad para toma decisiones de manera independiente, sin seguir deseos, preferencias u órdenes de otros Estados”.

Rapoport observa que el exclusivismo nacional, propensión de la política exterior presente en la elaboración de Puig, se ha alterado por la siguiente conceptualización de Russell-Tokatlian. Según el autor, desde el segundo enfoque se puede acordar que ya no se persigue controlar los procesos y acontecimientos externos, sino de poder participar e influir en los asuntos mundiales. Si para Russell y Tokatlian, por “autonomía relacional” se entiende a “la capacidad y disposición de un país para tomar decisiones por voluntad propia con otros y para hacer frente en forma conjunta a situaciones y procesos que se dan fuera de sus fronteras”, para Rapoport la definición en sí misma derivaría en diferencias conceptuales tanto en el marco teórico original como en el marco teórico “modificado”. Entiende

²⁵ Recomendamos seguir la línea argumentativa sostenida en el enfrentamiento entre Escudé y Rapoport. Este critica el modelo escudeano en un artículo titulado “El factor político en las relaciones Internacionales. ¿Política internacional vs. Teoría de la Dependencia? Un comentario”, a lo que Escudé le contesta en el mismo espacio con “Replica al comentario sobre “La declinación argentina”.” *Desarrollo Económico* (23), 92, pp. 617-635.

²⁶ Rapoport, M. (2010). El caso de Ecuador: un nuevo concepto de autonomía regional. “El Argentino”, 11/10/2010.

que la categoría “autonomía heterodoxa²⁷”, refiere a una estrategia de aislamiento, pero a su vez crítica de la teoría de la “autonomía relacional”, que se encuentra desprovista de conexión con los intereses nacionales de cada país y la realidad asimétrica del mundo. Si bien las grandes potencias, a decir de Rapoport, usufructúan su autonomía de manera casi automática y prescindiendo de la reflexión filosófica sobre el “cómo” de su adquisición, la omisión directa de la referida conexión cobra relevancia para los países periféricos, ya que se deja entonces de registrar y reflexionar, las relaciones de subordinación presentes en el sistema internacional, invisibilizándose también la necesidad de un cambio estructural en dichas relaciones.

Rapoport también indica que eje del concepto estaría dado en otras relaciones de fuerza, basadas en los derechos de cada país y del conjunto, dando lugar a una nueva construcción categorial que denomina “*autonomía regional*”. Dentro de este otro modelo autonómico se incorporarían los intereses regionales, que contrapuestos a los intereses de los “poderes hegemónicos” –inferimos que el autor se refiere no sólo a naciones hegemónicas, sino a las naciones más otras fuerzas de poder vigentes en el sistema internacional-, tendrían otra fuerza por tratarse ya no de los intereses de países aislados, sino partícipes de la composición de un bloque regional.

Lo que nos resulta interesante observar aquí, es que Rapoport parece resignificar algunas ideas del economista Aldo Ferrer en los sesenta y setenta, que postulaba interesado entonces en dependencia y desarrollo, que

²⁷ Rapoport y Spiguel cuestionaron años atrás, la generalidad de la categoría principal de “autonomía heterodoxa” de la teoría de Puig, que incluye el análisis de políticas tan diversas como las de Perón o Illia, Lanusse, Videla o Viola²⁷, además de discutir la perspectiva estructuralista extrema del escenario internacional que desarrolla la teoría, que termina posicionado como absoluta la existencia de un sólo centro y hegemonía internacional, generando que el único parámetro del grado de autonomía termina siendo la distancia política con respecto a Estados Unidos, no visualizando la concurrencia entre las distintas potencias Rapoport M. y Spiguel, C. (2004). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina, en D. Rolland y J.F. Sombra Saraiva (edit.), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical Perspective* (pp. 131-181), París: L’Harmattan. El grado de autonomía de la política exterior de la última dictadura militar fue analizado en Puig. J.C. (1980). *Doctrinas Internacionales y autonomía Latinoamericana*. Caracas: Universidad Simón Bolívar y en Russell R. (1990). *Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas*. En R. Russell y otros. *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina* (pp. 255-274). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

la integración latinoamericana podía concebirse como la creación de un subsistema de la economía internacional que modifica la estructura de ventajas comparativas dentro de la cual se desarrolla el comercio exterior de América Latina y que dicha integración regional de la industria básica, como proceso independiente conducido por los latinoamericanos, parecía posible si la orientaba una política de estructuras industriales concentrada entre nuestros países (Ferrer, 1973).

Pero sí es cierto que en la actualidad se presentan nuevas alternativas respecto de la inserción internacional de la región, lo que permite otra vez revalorizar el concepto de autonomía. Según Rapoport, y compartido por nosotros, después de muchos años de haberse vaciado los conceptos de autonomía y no intervención, se vuelve a plantear la necesidad de una nueva juridicidad a fin de reponer algunos de los principios fundamentales asociados directamente a la problemáticas de los países periféricos como los de independencia, soberanía, autodeterminación nacional y regional (Rapoport, 2010).

Pues bien, hemos puesto en línea desde la década de los ochenta a la actualidad, la evolución del concepto “autonomía”, que va de la teoría autonómica original a la autonomía relativa, de ésta a la autonomía ambigua, de la autonomía antagónica u heterodoxa a la autonomía relacional, y de todas ellas, a la autonomía regional, lo que nos ayuda a confirmar la vigencia de la teoría, la que aplicaremos en su concepción original para analizar nuestro caso en Guerra Fría, conforme a todo lo fundamentado.

4. El problema, la hipótesis, el objetivo general y los objetivos específicos

La problemática de la política exterior argentina cobra un particular interés al analizarse un caso excepcional y único, la política exterior de cara a un hito referente de la Guerra Fría en el continente, la cuestión cubana.

Arturo Frondizi asumió a la presidencia meses antes del triunfo de la Revolución Cubana, con el apoyo de los votos del peronismo proscrito,

hallándose desde el primer día de mandato condicionado a cumplir con lo pactado con Perón en el exilio y la mirada atenta de los militares que habían permitido, no sin sospechas y dudas sobre su ideología, su asunción como presidente electo. No obstante, acompañado de un fuerte endeudamiento, inflación e inestabilidad política desde el inicio de la gestión, el gobierno asumió un perfil de alta exposición a nivel internacional, a fin de obtener créditos, ayuda financiera y nuevos mercados, en momentos en que las condiciones políticas, económicas y militares creadas hegemónicamente durante décadas por EE.UU. a través del panamericanismo, le permitiera, como cabeza del bloque, reclamar a cada país de la región, en aplicación de mecanismos previstos en el Sistema Interamericano, un tipo de alineación inusitado ante una revolución caribeña que iba contra sus intereses, y que, habiéndose iniciado como democrática había devenido en socialista, con posibilidades de expandirse por todo el continente.

Por tanto, adscripción al Mundo Occidental de muchos países de la región, se pondría a prueba con la exigencia de EE.UU. de condenar las acciones del gobierno de Fidel Castro, y de expulsar a Cuba del seno de la OEA.

Mientras, el gobierno argentino se empeñaba en insertar al país en la comunidad internacional a partir de su visión que priorizaba el eje Norte-Sur, antes que Este-Oeste, queriendo subordinar la política exterior a su plan de desarrollo, ya con serios problemas sociales, económicos y financieros que fortalecían cada vez más la dependencia con los Organismos financieros internacionales y la banca norteamericana. Por tanto, su estrategia era obtener un mayor provecho económico traducido en una mayor cooperación de EE.UU., argumentando que si mejorasen las condiciones de los países subdesarrollados, como la Argentina, asistida por programas de ayuda y cooperación, no se generarían espacios para la penetración del comunismo internacional en América Latina.

Pero al tomar posición con respecto a la cuestión cubana el gobierno desarrollista apelaría a íconos consagrados por el derecho internacional como el respeto a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención, fijando como relación estratégica la amistad con Estados Unidos, y a la vez,

llevando a cabo acciones independientes, no solidarias con la potencia del Norte. Esencialmente, entre dichas acciones soberanas se destacaron la propuesta de mediación entre EE.UU. y Cuba, y el recibimiento de Ernesto Che Guevara. Pero más elocuente, fue la abstención de votar en la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres de la OEA (Punta del Este, 1962), la resolución de exclusión de Cuba de la OEA, aunque incongruente con esta medida, terminó rompiendo relaciones diplomáticas con el gobierno de Castro, muy poco tiempo después.

Pero, ¿qué o quienes provocaron estas aparentes contradicciones de la política exterior argentina?

Las relaciones de poder que se dieron entre los actores relevantes, el frondizismo, los militares, el peronismo, desde la militancia, y la “nueva izquierda” argentina, relaciones todas cargadas de un alto grado de antagonismo, y cuyas fuerzas reflejan, en términos de Roig, “la comprensión de la conflictividad social en cuanto sistema de oposiciones”, bien podrían llegar a transcurrir por alguno/s de los tres andariveles antinómicos vigentes, entonces, en la escena nacional: “peronismo-antiperonismo”, “liberalismo-populismo”, y “comunismo-anticomunismo”.

Intuyendo de antemano, que sería más precisamente en el análisis profundo del último antimonio, en donde nos llegaríamos a topar no solo con las relaciones de poder establecidas, sino también con las implicaciones de la Guerra Fría y la Revolución Cubana en dichas relaciones, fue que decidimos seguir esta variable principal.

Pero ahora nos quedan sobre la superficie de la cuestión algunas preguntas teóricas a formular ¿Los criterios superiores interamericanos de tipo continental, resultaban ser propios, nacionales, de Estados Unidos? ¿La Revolución Cubana, hizo fracturar el criterio de impermeabilidad pautado entre los bloques? ¿Quiénes fueron los auténticos repartidores supremos nacionales, Frondizi o los militares? ¿Se fijaron ciertos límites a la acción de EE.UU. siendo repartidor supremo internacional? ¿Tenía la Argentina, como Estado mediano, capacidad de influencia internacional?

Estas interpelaciones y sus posibles respuestas, nos conducen a enunciar una mayor inquietud, ¿el presidente desarrollista, percibía con la mayor precisión los procesos en curso y las tendencias mundiales y nacionales, al momento de optar y decidir autónomamente ante la cuestión cubana?

La presente investigación se basa en la hipótesis de que Frondizi quiso ir más lejos de los límites que la Guerra Fría imponía, debido a la errónea apreciación de su margen de decisión autónoma, factor que incidió decisivamente, para que su política exterior no fuese lo suficientemente independiente.

Por consiguiente, comprobaremos empíricamente que la estrategia adoptada con respecto a la cuestión cubana en materia de política exterior, al no considerar la real dimensión del conflicto Este-Oeste, fuese rechazada por las Fuerzas Armadas, que pugnaron por una reinsertación dependiente de la Argentina a la esfera de influencia norteamericana.

a. El Objetivo general

Se ha establecido como objetivo general analizar la política exterior del desarrollismo argentino ante la cuestión cubana.

b. Los Objetivos específicos

En relación al objetivo general, los objetivos específicos son:

1. Abordar la Guerra Fría y la constitución de los bloques, política de contención del comunismo y otros aspectos generales del conflicto; determinar los aspectos relevantes de la relación Este-Oeste y Norte-Sur; establecer los antecedentes de las relaciones interamericanas en la región, el panamericanismo, y el papel preponderante de Estados

Unidos; estudiar la situación de América Latina y Guerra Fría; conocer acerca del establecimiento y desarrollo del Sistema Interamericano;

2. Analizar la Revolución Cubana, su proceso autonómico, y las repercusiones en el Sistema Interamericano; caracterizar las acciones realizadas por Estados Unidos para contrarrestar la influencia revolucionaria en América Latina, incluyendo el estudio de la Alianza Para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional; conocer la situación de la democracia en Latinoamérica, tras el triunfo de la Revolución.
3. Conocer los antecedentes del desarrollismo, distinguir sus bases ideológicas, su proyecto nacional y su arribo al poder; explorar la relación del peronismo y la Revolución Libertadora; detectar los grupos que detentaban el poder real; considerar la gestión del gobierno desarrollista y las relaciones con las Fuerzas Armadas, el movimiento obrero y la resistencia peronista, y el surgimiento de la “nueva izquierda” y la lucha anticomunista.
4. Desarrollar acerca de la de política exterior argentina en el contexto internacional e intercontinental de la Guerra Fría;; describir la relación con Estados Unidos; conocer los argumentos del desarrollismo sobre subdesarrollo y comunismo como estrategia para obtener el máximo beneficio financiero y económico; detectar las otras relaciones internacionales argentinas; identificar cuáles fueron las estrategias autonomistas que se trataron de impulsar;
5. Conocer sobre los aciertos y errores efectuados por el gobierno argentino, para ampliar su margen de autonomía; explorar las aparentes contradicciones de la política exterior desarrollista, y dimensionar las consecuencias que trajo aparejada a la vida nacional, la ejecución de esta política pública.

5. Justificación

Si bien el tema resulta más que relevante, nos resta justificar porqué escogimos como objeto de estudio a la política exterior del presidente Arturo Frondizi, o planteado de forma aún más inquietante, ¿por qué Frondizi?

La Guerra Fría atravesó en la Argentina con su influencia y derivaciones en mayor o menor medida, directa o indirectamente, las gestiones de gobierno de un conjunto significativo de decisores de la política exterior: Juan D. Perón durante todas sus presidencias, los presidentes *de facto* de la Revolución Libertadora, los presidentes Arturo Frondizi, José María Guido y Arturo Illia, los presidentes *de facto* de la Revolución Argentina, los presidentes Héctor J. Cámpora, Raúl Lastiri y María Estela Martínez de Perón, los presidentes *de facto* de la última dictadura militar, y los presidentes Raúl Alfonsín y Carlos S. Menem.

Pero fue a partir del ejercicio en la función pública, que pudimos advertir que un amplio espectro de funcionarios argentinos vinculados a las relaciones económicas internacionales del país, casi desconocía la política exterior desarrollista.

En este orden de ideas, y destacando la importancia que reviste un período tan único como breve de la historia de las relaciones internacionales argentinas, no vacío de actores trascendentes de la historia universal y de una intensidad de conflictos extraordinaria, sin embargo advertimos una aparente invisibilidad de Frondizi presidente, incluso acrecentada por la extinción de la escena nacional de la fuerza política que lo llevó al poder, la Unión Cívica Radical Intransigente. En consecuencia, debimos preguntarnos ¿Por qué sucede? ¿Qué o quién lo invisibiliza?

En primer lugar, recurrimos a Elizabeth Jelin, que desde otro campo y debate, refiriéndose al trabajo de Alessandro Portelli sobre los puntos de encuentro y desencuentro con la “verdad” de los acontecimientos históricos, señala que

“...apuntan a explicar cómo ciertas interpretaciones de acontecimientos históricos llegan a convertirse en dominantes o hegemónicas, silenciando u ocultando otras. Estos procesos no son azarosos sino que son el resultado (no siempre previsible o deseado) de complejas luchas políticas, ideológicas y simbólicas en cada periodo histórico, y se van transformando según los avatares de esas luchas y conflictos políticos”. (Jelin, 2012)

Esta aguda observación de Jelin, nos permite ensayar una posible explicación, que anclamos su principio histórico en el proceso de activismo y resistencia peronista intelectual iniciado en 1955, cuyas producciones y perspectivas están incorporadas a la mítica tradición peronista, y siguen todavía vigentes.

En circunstancias en que el peronismo se encontraba proscrito y confrontando ferozmente al proyecto “desperonizador” ejecutado por los militares y otros actores sociales identificados con la Revolución Libertadora, hubieron medios de prensa escrita alternativos, como los periódicos “*Palabra Argentina*” y “*Rebeldía*”, que hicieron suya la causa del movimiento “nacional”, o de la construcción intelectual conocida como la “ortodoxia peronista”. Este periodismo, opositor al gobierno *de facto* pero también a la elección de Arturo Frondizi, enfrentó incluso a las directivas dadas por el mismo Perón de votar a favor del candidato desarrollista²⁸, según el pacto preelectoral de Perón-Frondizi. En su rol de movimiento de resistencia, junto a la militancia sindical y barrial, más otros sectores militantes peronistas, no apoyaría al radical intransigente electo como presidente, que luego de vencer en las urnas el 23 de febrero de 1958, olvida

²⁸ En la portada del periódico “Rebeldía”, del 29 de enero de 1958, se le dice a Perón “Mejor el odio del Pueblo por decirle la verdad que su amistad por engañarlo con mentiras”. Como título principal “El proceso de la traición. Fueron tergiversadas las decisiones de Perón”; y más abajo “La oligarquía celebra sus propios funerales” en franca oposición a Frondizi pero también enfrentando a las directivas de Perón. Véase fotografía de portada del periódico Rebeldía, Año 1, núm.28, Buenos Aires, 29 de enero de 1958, p 1, en Ehrlich. L (2012). De la periferia al peronismo. Dos itinerarios en el cruce de la política y las jerarquías intelectuales, 1940-1960. En Fiorucci F. Laguarda P (Editoras) Intelectuales, cultura y política en espacios regionales de Argentina (siglo XX) (pp. 206-207). Rosario: Prohistoria.

el papel definitorio de los votos peronistas, situación que Perón no aceptaría (Halperín Dongui, 2010). Esta circunstancia, complejizada por la firma de convenios petroleros con compañías extranjeras, más la implementación del Plan Conintes -el peronismo le ha criticado a Frondizi repetidas veces esta iniciativa represora en democracia-, y también por la relación dependiente con el Fondo Monetario Internacional y demás situaciones que consideraremos más extensamente en el Capítulo 5, convertirían a Frondizi en una figura estigmatizada de la historia política nacional, decepcionante y traidora del movimiento justicialista, pero también de la izquierda y de la derecha, por lo que muchos hablarán de la “traición Frondizi”, al referirse política y socialmente a las acciones de gobierno de los primeros años de su mandato presidencial (1958-1959) (Cernadas, 2006; Terán, 2013), conformándose así una percepción generalizada de la gestión y persona del líder intransigente, que viene siendo legitimada por décadas en el relato tradicional peronista a modo de “verdad histórica”.

El lugar y el rol asignados a Frondizi en la historia de la Argentina durante el transcurso de la Guerra Fría, no logran resignificarse debido, en parte, a la autopercepción que fue construyendo con los años el justicialismo del propio *factum* peronista (Altamirano, 2011). La operación de autoreferencia histórica y sus muchas representaciones materiales y simbólicas, incorporando incluso sus propias versiones revisionistas, ha conseguido consolidar intelectual e ideológicamente una posición que le ha permitido al peronismo apropiarse del discurso dominante²⁹. Sin embargo, no sólo el peronismo ha construido, transmitido y legitimado la historia desde la detención del poder público nacional. Sin perder de vista el sistema bipartidista de alternancia política del país, la otra fuerza política que ha accedido al poder es la Unión Cívica Radical. En tiempos de la Revolución Libertadora, las distintas corrientes internas de este partido que venían disputando diferencias presentes ya desde el gobierno peronista, finalmente

²⁹ Señalamos la invisibilidad de Frondizi, en gran parte producida por el peronismo, a la vez que, como vimos al revisar el estado de la cuestión en la producción procedente de las Relaciones Internacionales, hallábamos la invisibilidad del peronismo en lo que se refiere a la presunta responsabilidad o influencia en su rol de grupo de poder, invisibilidad esta también provocada, en general, por autores afines intelectualmente al peronismo, por lo que deducimos que ambas situaciones forman parte del mismo proceso activo de construcción y transmisión de la historia argentina del peronismo hegemónico.

se enfrentan hasta culminar en ruptura, provocando la aparición en la escena nacional de otros dos partidos en disputa: la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), con el Dr. Ricardo Balbín a la cabeza, y la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), liderada por el Dr. Arturo Frondizi. A partir de esta división partidaria, el radical intransigente quedó definitivamente enfrentado y cuestionado por el bloque conservador, el mismo que en nuestro pasado más reciente, ya configurando la actual Unión Cívica Radical, realizó también esfuerzos por separar la figura de Raúl Alfonsín de la imagen negativa que aún se tiene de Frondizi.

Indubitablemente, y tras cíclicos retornos a la democracia después de nefastos regímenes militares, las dos principales fuerzas políticas sobrevivientes al período analizado que han ocupado alternativamente el lugar del Estado que construye, de/construye y vuelve a construir y relatar la historia argentina a través de currículas, programas escolares, textos y otros instrumentos de organización del contenido académico en todos sus ámbitos, casi siempre articulado con la política, *han silenciado y olvidado en forma activa* el testimonio del actor más relevante que nos ocupa, produciéndose así un vacío de formación generacional³⁰.

En igual sentido, pero con relación al abordaje temático del período, avizoramos en los últimos años una hiperproducción de textos escritos por numerosos autores que trabajaron en general sobre: 1) la defensa de los derechos humanos y el debate sobre justicia, verdad y memoria, abordando los setenta y ochenta hasta la fecha, 2) los setenta y la lucha militante revolucionaria argentina, y 3) en los sesenta, temas como la lucha del movimiento obrero, el trabajo de la intelectualidad de izquierda y la represión de Onganía. Por otra parte, también se observa una substancial producción historiográfica que analiza al peronismo en sus dos primeras presidencias incluyendo a la Revolución Libertadora, abarcando los treinta,

³⁰ No obstante la preocupación académica que manifestamos, además del CEINLADI también identificamos a la Cátedra Libre Arturo Frondizi, funcionando en la Facultad de Ciencias Económicas (UBA), coordinada por Roberto Flores y donde ha venido ejerciendo como docente Monserrat Llairó, referente del tema y coautora de Monserrat Llairó M y Siepe R. (2003). Frondizi: un nuevo modelo de inserción internacional. Buenos Aires: Eudeba.

cuarenta y cincuenta. En medio de esta “pinza” que parecen efectuar estos dos importantes núcleos de producción intelectual, se presenta una *vacancia* de estudios de nueva interpretación y vigencia que abarque el análisis de los mediados y fines de los cincuenta y principios y mediados de los sesenta.

Por todo lo expuesto, valuamos como necesario y conveniente volver sobre este corte, significando como nuestro mayor aporte la reconstrucción y nueva interpretación de los hechos históricos, donde otros investigadores han pasado de forma somera o sólo coyunturalmente.

6. La estrategia metodológica

“La posición respecto de la ciencia social en relación con la interpretación de los fenómenos y procesos que ocurren en el ámbito del sistema mundial, exige la decisión de cómo utilizar los datos adquiridos, qué seleccionar como insumo documentario, que se descarta y hacia donde debe dirigirse el sentido de la interpretación presente y su prospectiva” (Bernal-Meza, 2005).

Es sabido en el quehacer científico, que la investigación se trata de un proceso abierto que supone una revisión continua de las distintas fases, que nos brinda la posibilidad de poner a interactuar diferentes marcos teórico-metodológicos, con uno o más instrumentos analíticos, lo que nos implicaba tomar una serie de elecciones. En principio, procedimos a elaborar y reelaborar un extenso listado bibliográfico, que se convertiría luego de numerosos intentos de corte, en la revisión bibliográfica. Una vez determinado el corte definitivo, de la lectura y análisis de la bibliografía reunida, surgió reiteradas veces que las fuentes de información sobre la política exterior argentina (1958-1962), se mencionaba en distintos textos que a su vez se respaldaban en otros trabajos, pero que no privilegiaban el acceso directo a fuentes primarias: Ferrari, 1981; Puig, 1984; Figari, 1993; Paradiso, 1993, entre otros.

Tras divisar esta insuficiencia de información documentada en una importante cantidad de trabajos producidos desde nuestra disciplina sobre el tema, lo que implicaba la tarea de seleccionar una estrategia metodológica que fuese invariablemente de tipo cualitativa, por lo que resolvimos que el método estratégico principal fuese el uso de documentación de archivo. En consecuencia, comenzamos nuestro trabajo de campo accediendo al Archivo Histórico de la Cancillería Argentina, y a nuestra propia base de datos, reunidos en otra investigación.³¹ Por otra parte, teníamos conocimiento que finalizada la Guerra Fría se habían desclasificados documentos reservados de la gestión diplomática de EE.UU., los que podían ser consultados en archivos y bibliotecas virtuales; por tanto, escogimos acceder al archivo -en línea- “John F. Kennedy Presidential Library & Museum”³², entre otros archivos consultados en la red, dada la importante correspondencia desclasificada entre J.F. Kennedy y Arturo Frondizi³³.

En esta etapa de recolección de datos, abordamos un conjunto variado de documentación propia de la época, principalmente de estas fuentes, y de otras, como expedientes, informes consulares, memorándums, circulares, actas, notas, correspondencia oficial, artículos y recortes de notas publicadas en diarios y fotografías. Al analizar esta documentación tomamos en cuenta las distintas pautas de interpretación de la hermenéutica, tales como la debida atención a las significaciones locales, a la intencionalidad del autor y al contexto histórico en que se redactó el texto, entre otras pautas preestablecidas.

En una segunda instancia, guiados por la información obtenida de distintas fuentes académicas consultadas en la Universidad de Buenos Aires y en la Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi, accedimos

³¹ Una cantidad importante de datos de esta fuente y otras diversas, como recortes de diarios de la época y otros, proceden de la base reunida en la investigación en la que nos desempeñamos con carácter de investigador, Proyecto: “Factores internos y externos que...”, citado.

³² Sitio: <http://www.jfklibrary.org>

³³ Si bien conocemos al Fondo Centro de Estudios Nacionales, “Fondo CEN” o “Fondo Frondizi”, consultable en la Biblioteca Nacional Argentina, decidimos prescindir de incorporar algunos de sus documentos, dado que por haber sido asiduamente visitado por otros investigadores, podríamos haber incurrido accidentalmente en reiteraciones o en la inclusión de una fuente ya consultada, publicada y/o demasiado conocida.

al testimonio de ex funcionarios y allegados al gobierno desarrollista, sobrevivientes del período estudiado³⁴. A estos testigos les asignamos el carácter de informantes calificados, porque tenían consigo experiencias de “primera mano” y que considerábamos testimonios singulares y propios de quienes habían ejercido algún tipo de protagonismo en los hechos históricos relevados.

En relación con esto, el segundo instrumento que elegimos para ampliar la recolección de datos, fue la producción de dos generaciones de cuestionarios de tipo inductivo: los primeros más exploratorios y abiertos, y los segundos, de mayor profundidad y precisión. En todos los casos dichos cuestionarios fueron enviados vía e-mail y devueltos por la misma vía, con respuestas escritas.

Luego recurrimos al corpus completo de los discursos presidenciales, incluidos algunos que fueron pronunciados por Frondizi antes de asumir. Estimamos que la reunión de estos discursos ha sido una fuente importante para analizar no sólo las ideas, sino también los aspectos políticos y económicos recabados de la propia declaración oficial del líder discursivo que fue Frondizi,³⁵ facilitándonos la interpretación de los fundamentos de las consecuentes acciones llevadas a cabo en materia de política exterior.

Pero fue durante el transcurso de la investigación, que por Decreto del Poder Ejecutivo nacional se dejó sin efecto el carácter secreto o reservado de los Decretos secretos militares³⁶, incluidos aquellos firmados por el presidente Frondizi a favor de las Fuerzas Armadas, los que incorporamos de inmediato al resto de la documentación reunida, en carácter de fuentes hasta ahora no incluidas en otra investigación.

Una vez con todos los datos recolectados, procedimos al armado de un archivo en cantidad y calidad suficientes para corroborar con la debida

³⁴ Los testigos a los que hemos recurrido son Albino Gómez y José Giménez Reborá, colaboradores muy cercanos a Frondizi, y Eduardo Casullo, ex directivo de la UIA.

³⁵ En relación, en Fraga R. (2002). La Política exterior argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso. 1854-2001. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales, se incluyen cuatro fragmentos vinculados a la política exterior, extraídos de discursos del presidente desarrollista.

³⁶ Decreto 2103/2012 del Poder Ejecutivo Nacional, publicado en el Boletín Oficial (en adelante, “BO.”) 32.515, 5/11/2012.

fundamentación, el postulado de la hipótesis planteada. Metodológicamente, los datos obtenidos fueron clasificados con un criterio único para su examen, identificando el valor y tipo del dato recolectado, según si se trataba de datos primarios, de elaboraciones secundarias de datos primarios o simplemente, de datos secundarios.

En cuanto a la calificación de los datos, y a modo de procedimiento de aplicación general, se implementaron matrices de elaboración propia, para la constatación en cada caso, de la concurrencia de parámetros tradicionales como autenticidad, credibilidad, veracidad, validez interna y externa y representatividad. Los resultados que obtuvimos nos arrojaron suficientes evidencias empíricas definitivas para captar tanto diferencias como similitudes con las diversas interpretaciones realizadas acerca de la política exterior desarrollista, y para comprobar luego de las distintas etapas de elaboración creativa, finalmente nuestra hipótesis de trabajo.

7. La estructura de la obra

Poniendo nuestro trabajo en orden en una estructura adecuada para su lectura y comprensión, lo hemos dividido en siete capítulos que se componen de los siguientes contenidos:

En este Capítulo 1 acabamos de presentar el tema, su relevancia y el estado de la cuestión, los aspectos teóricos y metodológicos tales como el objeto empírico, el marco teórico, la teoría, su vigencia, el problema, la hipótesis y los objetivos, la estrategia metodológica y la justificación, propios de un trabajo de investigación.

Luego en el Capítulo 2, nos introducimos en el mundo de las ideas, analizando el inicio de las Ciencias Sociales en la región y las instituciones, la importancia de Chile como polo de producción intelectual, la CEPAL y las relaciones interamericanas en la Guerra Fría, y las distintas teorías que fluyen del estructuralismo, la teoría del desarrollo cepaliana, la teoría de la Dependencia y la teoría de la autonomía.

Avanzando, en el Capítulo 3 hacemos un paneo de los aspectos generales de la Guerra Fría y las características del conflicto Este-Oeste, a nivel global, para después considerar a nivel continental, las relaciones interamericanas antes y durante el conflicto bipolar, desde los orígenes del panamericanismo a la creación de la Organización de Estados Americanos, la Carta de Bogotá, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, y el otros ámbitos propios del Sistema Interamericano, como las Conferencias de fines de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría.

Ese escenario, será interceptado por el triunfo y radicalización de la Revolución Cubana, la que examinamos en detalle en el Capítulo 4; sus antecedentes históricos, su relación con Estados Unidos y su evolución y tratamiento en la OEA, en las diversas Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores (OEA). Además, como reacción ante la amenaza de exportación de la Revolución a la región, presentamos dos instrumentos, implementados por Estados Unidos para la contención del comunismo, en América Latina y el Caribe, la Alianza Para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional. Además, no interesa incluir un breve estado de situación de las democracias en Guerra Fría y tras la Revolución Cubana.

En el Capítulo 5, nos ocupamos de la escena nacional y analizamos el desarrollismo, sus antecedentes partidarios, ideológicos, su relación con el peronismo y la irrupción de la Revolución Libertadora; el proceso de desperonización, la llegada de Frondizi al poder, el plan de gobierno, sus relaciones con los actores sociales, pero esencialmente con los militares argentinos, la militancia peronista y el surgimiento de la “nueva izquierda” argentina.

Las definiciones del problema son abordadas en el Capítulo 6. Examinamos en profundidad la política exterior de Frondizi, relaciones internacionales y la relación especial con Estados Unidos, sin dejar de advertir las estrategias para la inserción internacional del país, y sin dejar de identificar las aparentes contradicciones de la política exterior de Frondizi; también analizamos la participación argentina en la Reunión de Punta del Este (1962), las implicaciones derivadas de la decisión de abstenerse de

expulsar a Cuba de la OEA, para después proceder a constatar la hipótesis y los resultados de la investigación con la teoría.

En último lugar, en el Capítulo 7, finalizamos con el repaso de los capítulos y las principales conclusiones, enunciando nuestros nuevos aportes al campo disciplinar, y la formulación de una propuesta para aplicar lo nuevo conocido a la praxis social de la región en materia de política exterior independiente, cerrando con reflexiones finales.

Capítulo 2

De la teoría del desarrollo cepaliana a la teoría de la autonomía, y del rol de la CEPAL en las relaciones interamericanas

1. Las Ciencias Sociales y el estructuralismo latinoamericano

1.1. Chile, polo de producción intelectual

Este Capítulo, antecediendo al análisis de los hechos históricos que nos ocupan, nos introduce al mundo de las ideas de la época, concretamente al estructuralismo latinoamericano, ¿por qué detenernos en esta corriente del pensamiento y no en otra? Lo hacemos porque el período y los actores nacionales y regionales, y además, como el caso de Puig, también de sus intérpretes más tempranos, fueron permeados en su forma de ver, pensar y actuar, por este conjunto de teorías.

Nos basta la rápida lectura de un corto párrafo de “La Lucha Antiimperialista” de Arturo Frondizi, para constatar esta afirmación:

“Así, las llamadas metrópolis, países imperialistas, países de centro o países desarrollados, son naciones dotadas de gran poder militar basado en el crecimiento de un poderoso aparato industrial y de un enorme poder financiero. Los demás países que constituyen el mundo y que soportan la influencia de las metrópolis son los denominados colonias, países dependientes, semidependientes, países de periferia o semidesarrollados. Estos tienen en común la característica de carecer de poderío militar, de gran aparato industrial y de poder financiero, aunque entre ellos existan diferenciaciones respecto de la existencia o inexistencia de la soberanía política y el mayor o menor grado de desarrollo de su economía nacional. Este último aspecto –desarrollo de la economía nacional– es el que determina la posición de dependencia o semidependencia económica respecto de las potencias industriales, que actúan como centros

alrededor de cuales se ubican periféricamente los países subdesarrollados” (Fronzizi, 1954).

Por lo visto, algunos elementos ideológicos devienen de la corriente antiimperialista yrigoyenista, pero su especificidad teórica, en cierta forma, es deudora de las ideas estructuralistas circulantes (1954), originadas e introducidas por la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL), especialmente.

Pero fue justamente analizando en profundidad este asunto del estructuralismo y la CEPAL, que nos llamó la atención la opinión de numerosos autores al destacar la decisiva acción e influencia beneficiosa de ésta para los países de América Latina y el Caribe, cuando otros autores la referían vinculada y funcional a EE.UU. y a sus variadas estrategias para la contención del avance del comunismo, a partir del establecimiento de instituciones formativas y/o por su importante colaboración con la Alianza Para el Progreso, por lo que debimos preguntarnos en virtud de nuestros objetivos ¿resultó ser la CEPAL y sus productos, una pieza más del esquema de la Guerra Fría en el subcontinente? ¿Cuánto fue su aporte a la percepción que tuvieron los dirigentes latinoamericanos de sus márgenes autonómicos? Lo responderemos un poco más adelante.

Ahora bien, para empezar con el estudio del estructuralismo, antes debemos asumir que las Ciencias Sociales en Latinoamérica experimentaron su etapa inaugural permeadas por distintas variantes del conflicto bipolar, ya que

“...su evolución se vio afectada por el endurecimiento y la adhesión a paradigmas que reportaban a las potencias hegemónicas. (La Guerra Fría) fue una guerra ideológica y cultural, de aparatos de inteligencia que se infiltraban en instituciones y proyectos de investigación (Delich, 2007). Aclaración entre paréntesis propia.

De hecho, las Organizaciones Internacionales que intervinieron en el proceso de promoción y estímulo de la investigación social de la región, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)³⁷ a través de su Programa de Ciencias Sociales, si bien no fueron inmunes a la tensión preexistente en la relación Norte-Sur, repleta de conflictos suscitados por cuestiones sensibles que irrumpían en la escena internacional como la liberación, la independencia y el racismo, no permanecieron ajenos ni desvinculados a la álgida confrontación ideológica Este-Oeste, dado que en general, las citadas cuestiones, aunque fueron originadas en distintos momentos y por diversas causas, desembocaron en rumbos y desenlaces casi al mismo tiempo, y con una considerable cantidad de consecuencias y efectos acaecidos en el ajustado marco de la Guerra Fría.

Entre 1945-1967 se produjo la expansión cultural estadounidense, manifiesta, entre otras cosas, por la exportación de las ideas de la modernización y el desarrollo. El inevitable tratamiento de esta cuestión casi omnipresente en distintos ámbitos de discusión, incluso académicos de mediados de los cincuenta, estimularon a los centros de producción de conocimiento a concentrarse sobre un importante eje dialéctico de debate, el desarrollo y el subdesarrollo, entendido por algunos como una “situación regresiva” de los países del Tercer Mundo en relación a los países industrializados y modernos del Primer Mundo, modelo a su vez antagónico al sustentado por los países del Segundo Mundo socialista.

En otro sentido, el renovado interés por la paz universal y definitiva, y las expectativas por mejoras de las condiciones de vida que se suscitaron al finalizar la Segunda Guerra Mundial, hicieron que los países de América Latina y el Caribe cifraran nuevas expectativas en la formulación de planes y políticas económicas que fomentasen la industrialización como modelo de

³⁷ La UNESCO cumplió un papel de singular relieve al propiciar la creación de asociaciones profesionales nacionales e internacionales y centros de investigación como FLACSO (este posiblemente por recomendación de G. Germani), así como de promover un sistema de publicaciones; también las iniciativas de la UNESCO serían receptadas por distintos organismos interamericanos, y de hecho, de la Novena Conferencia Interamericana, surgió un decisivo apoyo a las Ciencias Sociales en la región. Véase Blanco A. (2004) La sociología: una profesión en disputa, en Neiburg F. y Plotkin M. (Comp.) Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina. Buenos Aires: Paidós.

desarrollo interno o “para adentro”. Debido a estas expectativas vigentes en la región, se establecieron líneas de reflexión y se exploraron variables que constituyeron el motivo del origen de nuevas teorizaciones y enfoques, lo que confirma que será justamente a partir de la atención de las Ciencias Sociales aplicadas al tema del desarrollo, que surgió

“el intento más original de abordar colectivamente, desde perspectivas propias el diagnóstico y las propuestas de futuros posibles para las sociedades latinoamericanas” (Deciancio y Tussie, 2010).

Precisamente, fue en tiempos de posguerra, que dada la colocación de inversiones e industrias de capitales extranjeros en los distintos países de América Latina, se presentó una alta demanda de las empresas nacionales estatales, privadas o mixtas en competencia con las multinacionales que se radicaban en los distintos países en desarrollo, de tecnología, investigación e innovación. La implementación de nuevos procesos productivos nacionales dependían de esa tecnología de avanzada, y las universidades de no pocos países latinoamericanos consideraron a las universidades norteamericanas, y otras de distintos países de Europa, como genuinos modelos institucionales productores de formatos y contenidos educativos que versaran sobre las teorías del desarrollo, los adecuados para ser importados sin demasiadas adaptaciones previas a su puesta en funcionamiento en el ámbito educativo local.

Pero a la vez, también se manifestaba la intención de académicos de la región, de conformar un campo que promoviera un esfuerzo sistemático y coordinado, y cuyo objeto fuese elaborar un modelo válido de desarrollo autóctono y autónomo, generado a la luz de la estructura social y económica de los propios países periféricos y que adecuare comprometidamente la teoría con la realidad, polemizando críticamente con los presupuestos teóricos del desarrollo de los países centrales, recién salidos de la Guerra.

Consecuente con esta inquietud, reapareció una cuestión preocupante y sin derogar en la región, la dependencia, ya puesta a debate y reflexión décadas anteriores por pensadores latinoamericanos como Manuel Ugarte, José Mariátegui y Haya de La Torre, entre otros³⁸.

En realidad, fue desde la desaparición de los imperios español y portugués a principios del siglo XIX, que el tema de la dependencia y la autonomía política y económica de las sociedades latinoamericanas frente a los grandes centros de poder, ocupó un lugar relevante y permanente en la historia de América Latina.

Diversos factores como la herencia socioeconómica de la colonia y la resistencia de las clases dirigentes latinoamericanas poscolonial al cambio social y a la modernización política, sumado al crecimiento de la economía mundial cimentado en la división internacional del trabajo entre los centros industrializados y las periferias productoras/exportadoras de productos primarios, más el crecimiento continuo del poder económico, tecnológico y político de EE.UU. –desplazando progresivamente el dominio de las potencias europeas, primero en el continente y luego en Occidente–, develaría a la intelectualidad latinoamericana, tal como lo expresara el fundador de la sociología brasileña Florestán Fernandes en los setenta:

“América Latina se enfrenta a dos grandes problemas. El primero es la nueva forma de imperialismo y su difusión bajo la hegemonía de una superpotencia capitalista, los EE.UU. El otro consiste en cómo enfrentar al imperialismo en la época de las grandes empresas corporativas y de la dominación implacable por

³⁸ La categoría “dependencia”, ha sido conjugada (no siempre con los mismos contenidos) dialécticamente en distintos períodos de la historia latinoamericana con otras categorías procedentes de distintos debates epocales, poniéndola en disputa con categorías tales como imperialismo y liberación; por ejemplo, “dependencia e imperialismo” articulado de diferentes formas por Mariátegui, Florestan Fernández y Ianni; o la utilizada por Perón y el grupo “montoneros”, “liberación o dependencia”, binomio que ha de atravesar el debate de la izquierda y la derecha peronista de los setenta. También evidenciando la instrumentación que hizo el peronismo del binomio en temas de política exterior, el canciller del presidente Cárpora, el mismo Juan C. Puig autor de la teoría central de este trabajo, escribiría sobre dependencia y liberación. Véase Puig (1973). De la dependencia a la liberación: Política exterior de América Latina. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.

parte de una nación americana ... Los países latinoamericanos enfrentan dos realidades ásperas: 1) estructuras económicas, socioculturales y políticas internas que pueden absorber las transformaciones del capitalismo, pero que inhiben la integración nacional y el desarrollo autónomo, 2) dominación externa que estimula la modernización y el crecimiento, en los periodos más avanzados del capitalismo, pero que impide la revolución nacional y una autonomía real” (Fernandes, 2008).

Las ideas y teorías del imperialismo, exploradas también por el brasileño Octavio Ianni, juntos a otros, confluirían con otras corrientes años más tarde en la Teoría de la Dependencia, para hacer su aporte a la reflexión sobre los problemas económicos y sociales que aquejaban a los pueblos de América Latina.

Pero volviendo nuestra atención sobre el papel de las instituciones, nos detenemos a analizar cuáles fueron los canales para la formulación del estructuralismo latinoamericano y la continuidad del estudio del desarrollo y el subdesarrollo. La creación de la CEPAL el mismo año que la OEA (1948), seguido un poco más adelante de otros Organismos regionales en el marco del Sistema Interamericano, tales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el que aún canaliza su faz formativa y técnica a través del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), ideado también por la Comisión Económica de Prebisch, sumado a otros institutos y centros de producción académica, abrieron espacios de reflexión conducentes a la interpretación de los cambios tecnológicos, del crecimiento económico y del modelo Estado-céntrico de desarrollo e integración, percibidos en la periferia.

Fue la CEPAL la que influyó claramente en la perspectiva histórica y económica de los latinoamericanos de entonces, pasando a estimarse sus diagnósticos y recetas de políticas públicas por los distintos gobiernos, incorporándose a lo largo de varias décadas en la confección de un sinnúmero de reclamos de las elites políticas de Latinoamérica a EE.UU.,

muchas veces pronunciados en conferencias y reuniones extraordinarias, en el marco de las relaciones interamericanas.

En relación a la tarea formadora de la Comisión Económica, en principio no sólo sistematizó las estadísticas ya recolectadas por los diversos organismos públicos, sino que también proporcionó formación técnica a funcionarios de los ministerios de hacienda y oficinas de planificación de los distintos países de la región, por caso, con el dictado desde 1952 del “Curso Básico en Problemas de Desarrollo Económico”. La actividad contaba con un sistema previo de misiones seleccionadoras de candidatos, a los que más tarde se les asignaban becas para estudiar en Santiago de Chile, donde funcionaban las oficinas centrales de la CEPAL para la región.

El establecimiento de espacios formativos, se correspondía con una fluida interacción dada entre la CEPAL y los distintos presidentes que concordaban con las ideas de Prebisch, plasmadas originalmente en su trabajo de 1949 “El desarrollo económico de la América latina y sus principales problemas”³⁹, quienes requerían a la OEA y a los distintos órganos de cooperación, propiciar con la creación de centros académicos regionales y la capacitación de técnicos y especialistas (expertos), que asistieran a potenciar el desarrollo nacional.

Los mismos presidentes “cepalianos”, fueron quienes oportunamente apuntaron a la CEPAL y a la red de institutos afines, como los más idóneos para suplir de manera directa o indirecta, las carencias de formación profesional que ellos denunciaban, según las observaciones efectuadas por la misma Comisión. Esta doble vía de influencias quedó evidenciada en la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores en Washington (1958), cuando los cancilleres solicitaron que se estudien las propuestas sobre formación de técnicos para el desarrollo presentadas por la CEPAL.

³⁹ Prebisch reconocía que en los estudios que se venían publicando sobre América Latina en la posguerra, se había filtrado la experiencia y el criterio de los grandes centros económicos mundiales, “sin esperar de ellos soluciones que nos conciernen directamente”. Consideraba que en realidad, la teoría económica general fallaba en su falso sentido de universalidad. En consecuencia, resaltaba la necesidad de capacitar con formación metódica a economistas propios de la región, ya que no resultaba suficiente enviarlos a universidades de Europa y Estados Unidos para captar la experiencia de América Latina (1949). Recordemos que el mismo Prebisch fue formado en su juventud en un centro académico de la periferia (UBA).

La dependencia científica y tecnológica, señalada por la CEPAL, que experimentaban los países de la región para alcanzar los presupuestos de modernización, desarrollo y progreso vigentes de la época, pondría entre otros mandatarios americanos, a Frondizi al frente de los reclamos ante la OEA, al decir que

“.....en primer lugar, (la OEA) debe realizar un gran esfuerzo con la finalidad de formar y capacitar los técnicos y especialistas que América latina necesita. La creación de centros regionales de docencia e investigación, el equipamiento de las Universidades existentes y el intercambio permanente de información y especialistas, en materia de desarrollo económico, avances tecnológicos y formación científica, son requisitos indispensables para promover y acelerar el progreso espiritual y material de América latina, a la vez que contribuyen a hacer realidad el ideal de su integración económica”.⁴⁰ Aclaración entre paréntesis propia.

Frondizi incluso recomendaría a los pocos años a Kennedy, el uso de los estudios de la CEPAL, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de las tareas de la OEA, para asistir éxito del Programa de la Alianza Para el Progreso (1961)⁴¹.

De las extensas tratativas realizadas, como parte de la negociación de intereses e intercambio de apoyo por asistencia, que se venía dando dentro de los ámbitos del Sistema Interamericano donde EE.UU. quería imponer, en términos teóricos, los denominados criterios supremos de reparto, como la impronta anticomunista para la región beneficiaria, mientras que los latinoamericanos insistían con la agenda del desarrollo/subdesarrollo, tal

⁴⁰ Frondizi, discurso pronunciado ante el Consejo de la OEA en Washington, el 22/01/1959.

⁴¹ Carta de A. Frondizi a J.F. Kennedy, 3/04/1961, John F. Kennedy Presidential Library & Museum (en adelante, “JFK Library”), Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011.

como expondremos en el próximo Capítulo, surgió una particular alternativa de formación de posgrado y de investigación, ofrecida hasta entonces por instituciones académicas localizadas en los centros mundiales, como las universidades de Chicago, Cambridge u Oxford, entre otras.

Si bien es cierto que estos centros universitarios desde tiempo atrás le venían asignando una fuerte preponderancia a la educación superior, fue en la Guerra Fría que esta pasó a ser considerada una valiosa herramienta al servicio de concepciones geopolíticas, demandantes de un mayor desarrollo científico y tecnológico; por eso fue que en los países europeos, en Estados Unidos, e incluso en Rusia y China, la producción y especialización de campos como las Ciencias Sociales fuesen financiadas por el Estado, en atención a sus intereses culturales, económicos, políticos, militares e ideológicos, tal como la propagación y/o contención de ideas.

La exportación de esta estrategia educativa fue un decisivo elemento de expansión hacia los países de la región, en relación directa al liderazgo cultural que Estados Unidos venía ejerciendo desde los inicios del panamericanismo. Por tanto, no resulta extraño encontrar el aporte de la superpotencia occidental, en concreto a un Chile alineado y aceptando la conducción estratégica de la potencia dominante, de un substancial apoyo financiero, factor clave al que no es ajeno el establecimiento definitivo de las oficinas en Santiago de agencias y Organismos de la ONU como la CEPAL, la UNESCO y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁴². Esta dinámica expansiva producida

⁴² Prueba de la actividad de EE.UU. realizada en Chile utilizando a las Ciencias Sociales con fines estratégicos asociados con la Guerra Fría, fue el conocido “Proyecto Camelot”. Concebido por la Oficina de Investigación de Operaciones Especiales de la Universidad Americana de Washington, bajo el liderazgo y patrocinio del Ejército estadounidense. Estuvieron involucrados sociólogos y antropólogos norteamericanos, con la complicidad de un sociólogo chileno nacionalizado norteamericano, que contactó infructuosamente a distintas universidades de Santiago para cooperar con el trabajo de campo. Todo esto se produjo a raíz de una solicitud del Departamento de Defensa (1964), que requería un proyecto cuyos objetivos fueran elaborar procedimientos para determinar el potencial para una guerra interna e identificar las acciones que un gobierno podría llegar a tomar para eliminar las condiciones que originan dicho tipo de guerra (subversiva, guerrilla, etc.). Simulado como un proyecto de investigación científica con otros objetivos, se inició el trabajo de campo, efectuándose entrevistas y encuestas a chilenos prominentes con investigadores independientes financiados por el Departamento de Defensa de los EEUU. Se realizaron las encuestas sin precisar los verdaderos motivos de la investigación, hasta que salió a la luz en la prensa norteamericana y chilena, iniciándose una fuerte disputa en la

en el Cono Sur, fue fortalecida en los sesenta, posibilitada entre otras cosas, por la conexión de los funcionarios cepalianos con la Alianza Para el Progreso.

Propiciado por la imperiosa difusión de un nuevo patrón de desarrollo intelectual y la necesidad del establecimiento de instituciones formadoras/fundadoras de las Ciencias Sociales, demandados por los gobiernos, las industrias, -tipo de demanda productiva-, y de los Organismos internacionales, de profesionales y expertos de inédito nivel (Blanco, 2004), harían de la CEPAL un punto neurálgico de conexión de una red de centros de investigación económico y social, financiados con la asistencia y ayuda externa, procedentes de los mismos diversos Organismos de la ONU, más los Organismos regionales nacidos en el seno del Sistema Interamericano como la OEA y el BID, más fundaciones estadounidenses, entre otras la Fundación Ford, que financiaría además, entre otras iniciativas, al Instituto de Sociología de Gino Germani en Buenos Aires, y la Iglesia Católica, definitivamente interesada en el desarrollo educativo, en los sesenta conforme a los preceptos del Papa Juan XXII y del Concilio Vaticano II⁴³, y concordante con la visión progresista de uno de los pocos presidentes norteamericanos católicos, John Fitzgerald Kennedy.

Lo referido hasta aquí, nos permite advertir claros visos de las estrategias de contención del comunismo que EE.UU. aplicó entre mediados de los cincuenta y mediados de los sesenta en la región. En tiempos de polarización del conflicto bipolar en el continente, complejizado ya por uno de los episodios más distintivos de mediados de los cincuenta como lo fue el derrocamiento de Jacobo Arbenz en Guatemala (1954), entre otros, varias generaciones de jóvenes procedentes de las élites latinoamericanas fueron formados en distintos centros académicos del Norte, por ejemplo en la Universidad de Chicago, donde estudiaron algunos chilenos que

que participaron la Cámara de Diputados de Chile, el Senado norteamericano y los Departamentos de Estado y de Defensa de Estados Unidos.

⁴³ La Universidad de Chile mantendría contacto con la red compuesta por los referidos centros e institutos vinculados a los organismos internacionales y regionales de cooperación y asistencia, mientras que la Pontificia Universidad Católica de Chile se alinearía con otra derivación de la red, donde destaca el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), creado en 1965.

participarían años después en la confección del plan económico instaurado en su país, tras la asunción al poder de Augusto Pinochet (1973). La situación de “migración educativa” de estudiantes y jóvenes profesionales presentó, contradiciendo parcialmente a las expectativas generales que se tenía sobre los beneficios que una educación de calidad obtenida en estos grandes centros podría aparejar con el regreso del estudiante a su país de origen, el mayor agravamiento de las condiciones de dependencia científico y tecnológica, dado que los nuevos egresados, especialmente de posgrado, en vez de convertirse

“...en un núcleo inicial de investigación propia, se constituyeron en seguidores del saber importado, que administran y representan sin participar en su creación, logrando sólo hacerlo en la medida que sigan asociados o dependiendo de las universidades metropolitanas de los países avanzados (Jaguaribe, 1973).

Pero a la par de la acción formativa desarrollada en el exterior de estudiantes no sólo latinoamericanos, sino también de otros que procedían de países en proceso de descolonización de Asia y África, EE.UU. y la Iglesia Católica procuraron promover un determinado tipo de formación de profesionales en la región libres de contaminaciones ideológicas marxistas, que facilitarían la alineación y orientación de las entonces presentes y futuras elites gobernantes latinoamericanas, que reafirmaran la dependencia y que en última instancia, fuesen disfuncionales a cualquier proyecto autonómico nacional que se presentase.

Poniendo todo esto siempre en clave de la Guerra Fría, no podemos dejar de resaltar la infatigable actividad de la potencia hegemónica por contener el avance del comunismo internacional, y en este caso, a nivel del subsistema cultural, haciendo uso de un aparato interestatal-privado, ducto por donde se canalizó el arribo de fondos para educación a los países subdesarrollados.

Sin embargo, aunque fue principalmente por motivos de seguridad hemisférica e interés nacional, EE.UU. promovió y financió activamente este tipo de proyectos, significando la mejor de las respuestas a la acuciante y repetida demanda de capacitación y especialización de profesionales de los países del resto del continente, incuestionable factor del desarrollo.

En consecuencia, no nos resulta contradictorio decir que la gestación de los centros de producción intelectual, primariamente en Chile, pero también en Argentina⁴⁴ y Brasil, implicó el origen de varias generaciones de académicos e investigadores que lograron posicionar un campo intelectual original a nivel nacional, regional e internacional, por lo que destacamos positivamente a los institutos fundados en esa etapa de las Ciencias Sociales latinoamericanas, refiriéndonos en especial a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)⁴⁵ en Santiago (abril/1957)⁴⁶, y al Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)⁴⁷, señalado por algunos como el “órgano representativo de la ciencia social en la región”, con sede en Buenos Aires. Ambas instituciones han contribuido con excelencia hasta la fecha, a la creación de paradigmas autóctonos en las ciencias sociales de América Latina, con el apoyo de la UNESCO. En tanto, en Brasil

⁴⁴ Por sólo aportar una evidencia, señalamos que Buenos Aires fue escogida como el lugar indicado para gestar otra nueva experiencia educativa debido a sus antecedentes musicales y su vida cultural propia; con el aporte del “subsidio Rockefeller” y utilizando al Instituto Di Tella como base institucional se creó el Centro Latinoamericano de Altos Estudios Musicales (CLAEM), que funcionaría en la órbita del Di Tella. Debido al reconocimiento de Estados Unidos, donde se lo consideraba el compositor más respetado de América Latina, fue designado como director del CLAEM el maestro Alberto Ginastera.

⁴⁵ La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) quedó constituida como un organismo internacional, intergubernamental, regional y autónomo integrado por países latinoamericanos y del Caribe. Su objetivo fue, esencialmente, el establecimiento de programas de posgrado. Celebró convenios con las universidades chilenas e incorporó algunos exiliados como Vilma E. Faria, Regina Faria, Ayrton Fausto, Patricio Biedma y Hugo Perret. También, tras su renuncia a la CEPAL, se incorporó Enzo Faletto. En 1970 se sumó Sergio Bagú, uno de los fundadores del IDES, quien haría un importante aporte intelectual a la institución. Por otra parte, Marcos Kaplan e Inés Reca se involucraron en proyectos de investigación sobre dependencia tecnológica. La Revista Latinoamericana de Ciencia Política publicada por FLACSO, también fue de gran importancia para la difusión del enfoque dependientista. La Sede Académica Argentina de la FLACSO fue creada en 1974, y desarrollando destacadas labores científicas en el campo de las Ciencias Sociales.

⁴⁶ El mismo año comenzaba a funcionar la carrera de Sociología en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Esta carrera y la Asociación Sociológica Argentina, vinculada a la International Sociology Association, fueron encabezadas por Gino Germani, quien habría influenciado a la UNESCO para la creación de la FLACSO.

⁴⁷ Su inicio en el año 1964, se identifica con la celebración de la Conferencia sobre Sociología Comparada celebrada en Buenos Aires.

identificamos al Instituto Superior de Estudios Brasileiros (ISEB), vinculado al Ministerio de Educación y Cultura y con sede en Rio de Janeiro (1955), donde se investigó en profundidad el proceso de industrialización y desarrollo brasileño, dominando la escena intelectual del país en la década del cincuenta (Bresser-Pereira, 2005)⁴⁸.

1.2. La CEPAL y las relaciones interamericanas (en Guerra Fría)

Pero más allá del aporte intelectual de la CEPAL de Prebisch que venimos destacando, por su notable influencia en el pensamiento de las elites decisoras de las políticas nacionales, creemos que por lo mismo, merece un breve análisis crítico de su rol en las relaciones interamericanas en la Guerra Fría. Reafirmamos que su participación ofreció el decisivo impulso al establecimiento de institutos formativos que brindaron la mejor posibilidad a los países de la región de articular coherentemente y dentro de un marco teórico apropiado sus reclamos a EE.UU., la gestión de políticas de desarrollo y los primeros modelos de integración regional. Pero aún así, nos quedan planteadas algunas preguntas y presunciones que permitan, quizás, esbozar el problema de un futuro trabajo de investigación, como ¿cuál ha sido el verdadero grado de autonomía académica que gozaron estas instituciones localizadas en este centro periférico? Si bien la estrategia de formación local y en el extranjero se inicia entre principios y mediados de los cincuenta, se pasará a una mayor profundización de su implementación a partir de la radicalización (marxista-leninista) de la Revolución Cubana (1961), visto este como el verdadero punto de inflexión para este tipo de dinámicas de “contención”. Entonces nos preguntamos ¿fue a través del decidido financiamiento y asistencia económica, más la cercana relación mantenida con expertos latinoamericanos, distintamente Prebisch como

⁴⁸ Las Ciencias Sociales tuvieron un fuerte desarrollo en la Universidad de San Pablo, Brasil, tanto por el trabajo de Florestán Fernandes y sus seguidores, como por la contribución de profesores extranjeros que implementaron técnicas de investigación que ya habían probado en sus universidades de origen. Fernandes, F. (1976). *A sociologia no Brasil: contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.

actor vinculado a los Organismos regionales, internacionales, a la Alianza Para el Progreso y los gobiernos nacionales, que Estados Unidos, y en segundo lugar la Iglesia Católica, de muy fuerte influencia en el Chile de entonces, encontraron con la implementación de estos canales la forma de tutelar e influir en la producción de un conocimiento sin “contaminación” teórica comunista?

Según Delich, Raúl Prebisch había logrado articular dos niveles de análisis: por un lado la evolución del sistema económico mundial, incluida la coexistencia del capitalismo con la economía centralmente unificada de la URSS, y por otro, la estructura socioeconómica e histórica de América Latina (Delich, 2005). Podríamos deducir, remarcando que no es nuestro interés restar absolutamente nada de la relevancia a la obra intelectual de Prebisch, que el esquema de su pensamiento bien podía ofrecer una funcional cohesión, consistencia y fundamentación teórica e ideológica, para articular como una “bisagra” los reclamos de asistencia de los países latinoamericanos, asesorados por la CEPAL, con las propuestas de EE.UU. a estos países con programas como la Alianza Para el Progreso, también ideadas e implementadas, parcialmente, con el aporte del mismo Prebisch, lo que nos permite encontrar a la CEPAL autora y/o partícipe, directa o indirectamente, de ambos extremos.

Llegando hasta aquí, no podemos pasar e ignorar el planteo que hacía Puig acerca de las ideas de la CEPAL. El autor refería a que estas fueron aceptadas por el pensamiento más progresista de los pequeños y medianos países, dado que denunciaba el estancamiento y regresión desde la observación de la estratificación internacional. La receta propuesta era promover el desarrollo para alcanzar a los más avanzados, suponiendo que sólo el aumento de potencial traería aparejado mayor autonomía, pero a modo de crítica, Puig advertía que la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la integración regional (ALALC), preconizadas en el ideario cepaliano, habían fracasado, señalando también que las causas del atraso para la CEPAL, eran solo el deterioro de los términos de intercambio como consecuencia de la conformación del mundo liderado por las grandes potencias industriales, sin perseguir modificar el régimen internacional,

auténtico generador de injusticia. Todo esto, decía Puig, habría facilitado la formalización de una cobertura ideológica que profundizó las asimetrías y vulnerabilidades nacionales, y más aún, diversas orientaciones elaboradas en países centrales no habrían sido más que un prejuicio ideologizado a favor del accionar externo de las grandes potencias, siempre según Puig, reforzado por el poder de la academia norteamericana, incluso en modelos trabajados en la periferia tales como el modelo cepaliano (Puig, 1980).

Advertidos ya de la identificación política de Puig con el peronismo nacionalista, la crítica de Puig, a *prima facie*, podría ser considerada sólo una extensión del cuestionamiento que la intelectualidad peronista efectuara con vehemencia contra Prebisch y su “Plan”, ofrecido como diagnóstico y receta de desarrollo económico, a las autoridades militares de la Revolución Libertadora. Arturo Jauretche (FORJA, peronista), nos dice que el entonces Secretario Ejecutivo de la CEPAL aceptó la invitación de colaborar con el gobierno de facto de Lonardi, para confeccionar un profundo estudio de la situación del país y sugerir medidas., según lo publicado por la prensa⁴⁹ Eleva el economista su Informe (1956), diagnosticando que la Argentina había quedado atravesada por la crisis más aguda de su desarrollo económico tras el paso del peronismo, dejando claro que no redactaba dicho Informe, conocido como el “Plan Prebisch”, como un ciudadano argentino, al que seguramente se le podía atribuir arbitrariedad en sus juicios, sino según el juramento de imparcialidad y prescindencia política que había prestado como funcionario de la ONU. A partir de ese momento, según Jauretche, el personal de la CEPAL terminó prácticamente sustituyendo a funcionarios de la administración nacional, convirtiendo a la asistencia técnica de los organismos internacionales en una virtual intervención extranjera (Jauretche, 2011).

Pero precisamos conocer un poco más de Prebisch antes de desechar parcial o completamente la opinión de Puig. El economista tucumano, desde el golpe de 1930, ejerció cargos administrativos de relevancia dentro de la gestión conservadora durante diez años, incluso como Ministro de Hacienda

⁴⁹ La Nación 2/10/55, en Jauretche A. (2011). El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje. Buenos Aires: Corregidor.

de Federico Pinedo. Tuvo participación en el denunciado Tratado Roca-Ruciman⁵⁰ (1933), que concedía concesiones a la oligarquía ganadera y a los capitales ingleses (Rapoport, 2006). Dos años después funda el Banco Central (1935), ocupando el cargo de gerente general y estableciendo fluidas relaciones con el Bank of England, entidad vinculada estrechamente con la oligarquía terrateniente argentina y la restauración conservadora, y con la Reserva Federal de EE.UU.

Pero fue un episodio en particular, el que evidencia aún más la histórica relación que mantuvo con EE.UU. Mientras transcurría la Segunda Guerra Mundial (1940), trascendió en la embajada norteamericana en Buenos Aires, gracias a una infidencia procedente del Banco Central, la presencia en la ciudad un grupo de alemanes prontos a firmar un importante contrato con el gobierno argentino. Días después, el gerente del Banco, Prebisch, le informa a la embajada de la precariedad de la economía de la Argentina, que podía llegar a ser asistida por los alemanes, requiriendo que EE.UU. enviaran una misión secreta para analizar la situación política y económica del país, con el objetivo de considerar el financiamiento del comercio exterior argentino con créditos del Eximbank (Tulchin, 1990). Esta forma de negociar de Prebisch con EE.UU., la asistencia económica para evitar la entrada del enemigo de Norteamérica al continente, también se practicaría en el Sistema Interamericano en la Guerra Fría, en los planteos de los delegados latinoamericanos, que esgrimirán en igual sentido, la amenaza de infiltración del comunismo internacional.

Tras otro golpe (1943), es despedido del Banco Central por su identificación con el conservadurismo argentino, y se dedica a tareas de asesoramiento, llegando años después a Chile en carácter de economista consultor de la CEPAL. En 1949 presenta el Informe fundacional (el “Manifiesto”) de las ideas cepalianas en la Segunda Sesión de la CEPAL en La Habana, y asume como secretario ejecutivo de dicha Comisión en 1950. En 1953, Prebisch y su equipo de expertos se encuentran abocados de lleno

⁵⁰ En 1933 el vicepresidente argentino Julio A. Roca (hijo), firmó un tratado con el canciller británico Ruciman, que daba un trato preferencial a las empresas británicas, en el contexto general de la década del treinta, llamada la “década infame”.

a la confección de propuestas y estudios sectoriales, sobre todo de industria y por país, incluyendo un exclusivo enfoque sobre programación y planificación para el desarrollo.

Para la Conferencia de Río (1953), los países de la región acudieron con informes en mano, que contaban con diagnósticos y recomendaciones redactadas ya con el léxico y contenido cepaliano. El Departamento de Estado norteamericano, al referirse a lo ocurrido en la Décima Conferencia Interamericana (1954), mencionaba la visible preparación previa de las delegaciones sobre todo lo relacionado a sus problemas económicos y a las aspiraciones de obtención de asistencia económica, prestas a negociar su apoyo a EE.UU., en los temas de su interés, la defensa y seguridad hemisférica.

Era más que visible que los mandatarios y profesionales de América Latina dominaban una especie de “jerga” de las disciplinas económicas, en rigor, un discurso económico regional casi hegemónico, instalado por la CEPAL, como sucedería en otra década con la Teoría de la Dependencia. Prebisch logró así instalar a la Comisión, no sólo como una prestigiosa agencia de asistencia técnica e investigación, como observáramos más atrás, sino también en una verdadera “usina de ideas” hacedera de pronósticos, recetas y políticas, como lo evidencia el referido “Plan Prebisch” (1956)⁵¹.

Pasada la Conferencia de Río, Prebisch lideró una delegación que permaneció tres meses en Washington para reunirse con Roosevelt luego de su reelección. El presidente norteamericano hizo votos de asistir al desarrollo de América del Sur, y por su parte Prebisch comprometió todo su esfuerzo en un proyecto que EE.UU. anhelaba desde el principio del panamericanismo: el establecimiento de un área de libre comercio y una unión aduanera de carácter hemisférica.

⁵¹ Prebisch en su rol de asesor, propuso una batería de medidas tendientes a debilitar el poder sindical, redistribuir el ingreso en beneficio de los grupos afectados por la política peronista, vincular al país con círculos financieros y económicos internacionales y dismantelar el aparato intervencionista montado por el partido justicialista en el poder. De esta manera, coincidiendo con los propósitos desperonizadores de la Revolución Libertadora, invirtió drásticamente “el signo de las políticas de distribución del ingreso y articulación del poder político de los nuevos grupos sociales surgidos durante el peronismo” Ferrer en Gallo, R. (1983). Balbín, Frondizi y la división del radicalismo (18956-1958). Buenos Aires: Editorial de Belgrano 1983).

Pero aunque resultó sin una participación demasiado activa, lo que algunos señalan como incluso opositora de EE.UU., se terminó impulsando otros modelos de integración regional, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA), ambos establecidos en 1960. Raúl Prebisch influiría también en las decisiones del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), en la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) e intervendría en la propuesta de la creación del Fondo para el Desarrollo Interamericano. En 1961 se instaló en la Oficina de la CEPAL en Washington, tras la previa recomendación de Frondizi, para colaborar intensamente en la confección de la Alianza Para el Progreso, la que adoptará definitivamente el lenguaje cepaliano de integración y desarrollo, y que en funcionamiento contará con el asesoramiento de los “Nueve Sabios”, bajo su coordinación.

Prebisch pasará en 1962 a ocupar el cargo de Secretario General fundador de la Secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, siglas en inglés), lo que le proporcionará la plataforma necesaria para proyectarse globalmente como “pionero del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI)”. En resumidas cuentas, se desempeñó como funcionario internacional en tres entidades de la ONU: la CEPAL, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica (ILPES) dependiente de la CEPAL y la UNCTAD, esta en relación a los propósitos de la Alianza para el Progreso, y lugar a dudas, de las metas dominantes de Estados Unidos.

Los ascensos y cargos ocupados por Prebisch en el ámbito de la ONU, comprueban el claro reconocimiento, no sólo de su trayectoria y trabajo como experto, incuestionables, sino también de la funcionalidad con que desarrolló instituciones, proyectos y diagnósticos dentro de un esquema y una lógica que respondía a los intereses norteamericanos, ya que los países que se beneficiaban accediendo a la ayuda económica y crediticia y a la asistencia científica y tecnológica, lo hacían en proporción directa a su grado de alineación negociada, como lo corroboraremos al analizar la relación Frondizi-Kennedy. Pero no estamos lejos de poder interpretar su rol de “bisagra”: en el otro extremo, tras estas continuas exigencias de

alineación que se presentaron en las relaciones interamericanas, Prebisch logró negociar fondos, programas y espacios de asistencia económica y de formación profesional, antes inexistentes para los países de la región.

Pero sí debemos convenir, acercándonos a la posición de Puig, que lejos de preparar diagnósticos que le permitieran apreciar a los gobiernos de forma correcta el margen de decisión autónoma que podían llegar a manejar en su difícil relación de dependencia con EE.UU., auténticos repartidores supremos internacionales de ordenanzas impartidas con la pretensión de ser aceptadas por toda América Latina, en cambio, sus recetas llevaron a los países a un cada vez mayor endeudamiento crediticio y financiero, y por tanto, a una mayor dependencia por intentar alcanzar infructuosamente los estándares de desarrollo y progreso de los países más avanzados. Sin un mercado privado de capitales significativo, las posibilidades de financiamiento del desarrollo para los países con déficit se limitaron usual e irremediabilmente al recurso del FMI, del Banco Mundial y de la banca norteamericana, lo que volvió difícil para cualquiera de los países de América Latina y el Caribe, el mantenimiento de desequilibrios que superasen el 1% del PBI. (Arceo, 2002), porcentaje más que superado por el promedio de los países de la región.

Por otra parte, debemos asumir que el enfoque “centro-periferia” robusteció y profundizó con fuerza hegemónica, la percepción mental que los gobiernos tenían de la relación “Norte-Sur”, dejando completamente fuera y sin mucho interés para los latinoamericanos a la relación “Este-Oeste”, la que en definitiva alcanzaría a todos invariablemente durante décadas. Hubo también otra cuestión, de tipo más ideológica, que logró ocultarse detrás de la teoría capaliana. Si bien la CEPAL cuestionaba las teorías clásicas y neoclásicas económicas del liberalismo, no obstante su keynesianismo garantizó un alto grado de “pureza” teórica, expulsante de ideas marxistas como la lucha de clases. Pero aún así, debemos admitir que no fue suficiente el “parangón” intelectual pretendido, ya que a los pocos años estas ideas sí fueron absorbidas en desarrollos teóricos autóctonos de tipo históricos, económicos y sociales como la Teoría de la Dependencia, y hasta teológicos como la Teología de la Liberación del peruano Gutiérrez

Merino, los que atravesaron transversalmente a todo el subcontinente tras el avance de los procesos de liberación, descolonización y tercermundismo, pero especialmente por la persistencia de la influencia de la Revolución Cubana, directa o indirectamente, en los sesenta y principios de los setenta en toda la región.

1.3. El desarrollismo argentino y la CEPAL

“La República Argentina, detenida en su desarrollo más que nada porque el deterioro de los términos de su intercambio comercial impidió una capitalización adecuadamente acelerada, ha tomado todas las garantías para desenvolver sus industrias básicas...nuestro país desempeñaba el papel de productor agrícola-ganadero que intercambiaba los productos de su tierra, cada vez más baratos en los mercados mundiales, por manufacturas, hierro y combustibles, cada vez más caros, la dependencia de nuestra economía aumentaba a medida que se acentuaban los adelantos tecnológicos y el índice de productividad de los países altamente desarrollados”⁵²

Los desarrollistas argentinos no diseñaron exactamente políticas económicas que fuesen ajustadas al diagnóstico para los países de América Latina y el Caribe, tal como las enunciara la CEPAL. El desarrollismo aplicado por Frondizi y Frigerio fue ideado con la apropiación de distintas teorías económicas del desarrollo y modernización norteamericanas, pero con adaptaciones locales de Frigerio, en las que bien pueden hallarse pistas de la influencia cepaliana.

Paradiso nos señala que el frondizismo resultó ser en su aplicación, una variante del estructuralismo desarrollista coincidente con el diagnóstico

⁵² Frondizi, discurso pronunciado en el Patronato de Francia en París, el 23/06/1960.

de la CEPAL, pero que difería de sus recomendaciones (Paradiso, 2007). En verdad, el análisis político y económico que hacía Frigerio discrepaba de la Comisión Económica en la concepción de lo que debía hacerse con respecto al deterioro de los términos de intercambio. El verdadero ideólogo del desarrollismo argumentaba, que en tanto la CEPAL buscaba soluciones haciendo un reajuste de los términos de intercambio, el desarrollismo perseguía reemplazar completamente la estructura productiva del país basada en el modelo agroexportador, impulsando en cambio, la definitiva industrialización. En cuanto a los postulados de la integración regional cepaliana, también hacía su crítica sosteniendo que la Comisión Económica alentaba en cada país de la región el desarrollo de aquellos rubros que pueden explotarse dentro de los límites de la economicidad, dejando de lado otros que pueden ser producidos en un diferente país, de modo de establecer por el intercambio comercial a provocarse dentro de la ALALC, un sistema de complementación de las economías nacionales. Según Frigerio, el criterio debía ser que cada país participara de la integración regional pero sin dejar de seguir desarrollando las tendencias de su propio crecimiento nacional, priorizando la idea de la integración “para adentro” (Frigerio, 1964).

Pero más allá de las diferencias en conceptos económicos, ¿qué motivó a los desarrollistas a no aceptar de lleno en lo interno, a Prebisch y a la CEPAL? Fue la citada oposición al Plan Prebisch que efectuara el peronismo, lo que hizo que muchos elementos de izquierda y del partido radical que conformarían los primeros cuadros del desarrollismo, persiguiendo integrar una coalición con elementos procedentes del peronismo como la clase obrera y sectores de la burguesía nacional, más la clase media, estudiantes e intelectuales, repudiaran el Plan presentado al general Aramburu, por su evidente corte antiperonista. De igual modo, la revista “Qué” de Frigerio se hizo cargo de la crítica al Plan, y el mismo Frondizi, lo criticaría por “presentar un cuadro tétrico para justificar la entrega de intereses nacionales a intereses internacionales”, apremiado a captar la simpatía de los votantes justicialistas.

Pero más allá, debemos admitir que hubo desarrollistas de nítida orientación cepaliana, y Aldo Ferrer fue uno de ellos. El economista

argentino, que más adelante tendría afinidad con ciertas variables y personalidades del dependentismo como Celso Furtado, conformaba un equipo de expertos con experiencia en Organismos internacionales conectados con la CEPAL. Ellos conformaron uno de los dos equipos que acompañarían a Frondizi, en campaña. El otro equipo, denominado “la usina”, reunía profesionales del círculo de Frigerio, que una vez asumido Frondizi, y nombrado Frigerio a cargo de la Secretaría de Relaciones Socio-Económicas, se impusieron en posiciones claves de la administración desarrollista. Desplazado el equipo de expertos que integraba Ferrer, distinto a lo que hizo el desarrollismo en Brasil,⁵³ se retiraron a la provincia de Buenos Aires para trabajar con el gobernador Oscar Allende.

Ferrer asume como Ministro de Economía de la provincia, y crea el Consejo de Planificación (Di Tella, 1998). La planificación, tarea indelegable del Estado según los postulados cepalistas, se reanuda en el país justamente durante la gestión de Frondizi, pero recién por la recomendación dada por la Alianza para el Progreso, paradójicamente, también permeada por las ideas de Prebisch. El presidente funda el Consejo Nacional de Desarrollo (COADE) que reunirá profesionales de gran solvencia técnica, los que luego elaborarán el “Plan de Desarrollo de 1963-1967” del gobierno de Illia, iniciándose recién durante la gestión de éste gobierno radical, la definitiva apertura del país a la CEPAL (Paradiso, 2012).

⁵³ El sector industrial brasileño fue más receptivo a las ideas cepalistas que sus pares argentinos. El mismo Prebisch sería invitado a disertar y a visitar fábricas en San Pablo y Río de Janeiro, e instituciones organizadas y reguladas por los gobiernos nacionales y estatales para propiciar la industrialización brasileña, apoyarían económicamente los inicios de la CEPAL. Por otra parte, los industriales adoptaron las ideas cepalistas entendiéndolo, que la iniciativa privada era prioritaria a la intervención del Estado, pero que este no perdía su rol preponderante de primer promotor de la industrialización a partir de la planificación indicativa, la programación económica y el proteccionismo. Ellos mismos participaron en la confección de una nueva política arancelaria en 1957; se crea el Consejo de Política Aduanera (CPA), que daría comienzo a un camino de negociación de acuerdos de complementación económica entre Argentina y Brasil. El CPA fue un instrumento proteccionista del Estado brasileño al momento de favorecer la introducción de bienes de capitales para la industria y proteger algún sector que podía satisfacer la demanda industrial sin acudir a la importación, como forma de favorecer la implementación del modelo ISI. Para profundizar sobre las diferencias en la relación del desarrollismo con la CEPAL en Argentina y Brasil, véase Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

Pero, ¿por qué en lo externo Frondizi hizo manifiesto el uso de los conceptos teóricos cepalianos? Frondizi sostenía ante el Congreso de EE.UU., que “nuestras materias primas de exportación reciben cada vez menos retribuciones mientras ascienden sin cesar los precios de los combustibles, equipos y productos manufacturados que necesitamos indispensablemente”⁵⁴, refiriéndose al deterioro de los términos de intercambio más desde el enfoque cepaliano que frigeriano. Frondizi, que utilizaba un vocabulario de tipo nacionalista, no dejó de formular sus discursos con el léxico, conceptos y contenidos divulgados por la CEPAL, pero no en mayor medida a como lo hicieron también otros presidentes latinoamericanos a la hora de presentar sus reclamos ante las diversas instancias políticas y/o financieras y crediticias. Mariano Ospina Pérez, ex presidente de Colombia, en el discurso inaugural de la Conferencia de Bogotá, negociando desde el principio con EE.UU. que acudía con altas expectativas de imponer sus intereses nacionales/continentales, declaró que creía necesario, en atención a los distintos grados de progreso económico de los países de América Latina, estudiar la viabilidad de conformar una plataforma común de cooperación técnica y financiera, a fin de canalizar hacia aquellas zonas de la región menos prósperas, la ayuda de capital y ciencia necesaria para alcanzar el mejor desarrollo⁵⁵, utilizando como soporte de su discurso a las ideas difundidas por la CEPAL.

Más adelante, el discurso impuesto en las relaciones interamericanas que argumentaba acerca de las asimetrías estructurales del subdesarrollo de frente a las condiciones del desarrollo, invocando la desigualdad centro-periférica de tipo financiera y tecnológica que afectaba a los países de la región, se irá desplazando hacia otro tipo de discurso, más contextualizado con la impronta de la Guerra Fría y apelando a la negociación de la cooperación y asistencia económica, ya en relación directa con los intereses

⁵⁴ Discurso de Frondizi, pronunciado en el Congreso de los Estados Unidos de América el día 21/01/1959, en reunión conjunta del Senado y de la Cámara de Representantes.

⁵⁵ Conferencia Internacional Americana IX. Actas y documentos, Bogotá: M.R.E., 1953. Vol. I, pp.127, citado en Tirado Mejía, A. (1998). Colombia en la OEA. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

norteamericanos. De esta forma, los latinoamericanos advertirían reiteradas veces a EE.UU., que de no asistirse financiera y económicamente a los países menos desarrollados, se daría paso a la no deseada infiltración del comunismo.

2. La Teoría del Desarrollo cepaliana

Entre los “productores de ideas” que efectuaron un genuino aporte intelectual desde la primer CEPAL en Chile, además de Raúl Prebisch, se destacaron Celso Furtado, Aníbal Pinto, Oswaldo Sunkel, María da Conceição Tavares y Jorge Ahumada, entre otros⁵⁶.

La teoría original se inspiraba en las teorías económicas de Keynes y los postulados del funcionalismo estructural, corriente sociológica norteamericana, que se conoce en 1936 a partir de la publicación de un trabajo de Talcott Parson. Prebisch entendió que el subdesarrollo no puede identificarse como un simple estado de atraso, y lo visualizó como un patrón de funcionamiento y de evolución específica de ciertas economías. Su análisis fue específico y aplicable a condiciones históricas que les son propias a los países de Latinoamérica⁵⁷, y el método histórico estructuralista

⁵⁶ Según Luiz Carlos Bresser-Pereira, los economicistas de la CEPAL fueron llamados *estructuralistas*, pero esencialmente fueron *desarrollistas*. Bresser-Pereira. (2005). Do ISEB e da CEPAL a Teoria da Dependência. En Caio Navarro de Toledo (org.) Intelectuais e Política no Brasil: A experiência do ISEB (pp. 201-232). Río de Janeiro: Editora Revan.

⁵⁷ El valor específico de la teoría cepaliana en la época, fue la alteridad a las otras teorías vigentes en su época. En las universidades “importadoras” de teorías, se discutían las teorías del Norte del desarrollo, de la modernización y del progreso, temas impuestos en la agenda de los países, tanto del centro como de la periferia, tras la salida de la Segunda Guerra. Según estas teorías, en términos generales pero con particularidades específicas, los países latinoamericanos debían seguir las mismas etapas de crecimiento que los países centrales. Para que las sociedades menos desarrolladas llegasen a equipararse a las desarrolladas, debían pasar en forma acelerada, consciente y por voluntad de sus gobernantes, y con planificación social, por una transición de etapas de desarrollo, las mismas que las experimentadas por los países más desarrollados. Neil J. Smelser impone la idea de diferenciación estructural, proceso por el cual se establecen unidades sociales más especializadas y más autónomas, en diferentes esferas. Una economía y sociedad desarrollada se caracteriza como una estructura altamente diferenciada y una subdesarrollada como una que carece relativamente de diferenciación. Mas adelante, Rostov proponía que todo país debía transitar por siguientes etapas económicas: sociedad tradicionales 2) condiciones previas al impulso inicial 3) impulso inicial 4) marcha a la madurez 5) sociedad de consumo de masas o moderna. Nuevamente Smelser, indicaba que el desarrollo económico generalmente se refiere al crecimiento de producción per cápita de

que aplicó derivó de la conjunción de un método esencialmente histórico e inductivo; en tanto que su principio normativo fue la necesidad de que el Estado asista al ordenamiento del desarrollo económico.

Las ideas esenciales del corpus teórico del estructuralismo cepaliano fueron la relación centro - periferia, el análisis de la inserción internacional, de las condiciones estructurales internas del crecimiento y del progreso técnico, de las relaciones entre ellos, y del empleo y la distribución del ingreso, pero la idea fuerza de la CEPAL de los cincuenta fue la industrialización, y de los sesenta, las reformas para desobstruir tal industrialización. En tanto, aunque el pensamiento cepaliano experimentará una evolución en las décadas siguientes, perdurará como eje central, la referencia a la manera desigual en que el crecimiento y el progreso técnico se procesaban en las estructuras económicas e institucionales de los países subdesarrollados, y la forma en que impactaban el comercio internacional y el empleo.

El punto de inicio del paradigma del desarrollo latinoamericano fue la presentación del Informe “El desarrollo económico de la América latina y sus principales problemas” (14/05/1949)⁵⁸. Presentaba la idea general de que en la división internacional del trabajo, América Latina se encontraba posicionada como *periferia* del sistema económico internacional, definida la periferia como el conjunto de relaciones económicas internacionales, y cuya función era la de producir alimentos y materias primas para proveer a los *centros industriales*⁵⁹. Aun cuando esta representación heterogénea tenía sus

población, generando un debate sobre el método para medir el estado de desarrollo de un país, comparando su producto real o ingreso per cápita con el de un país completamente desarrollado como EEUU. Esto sería discutido por Helio Jaguaribe (1962) en su artículo “Desarrollo Económico Programado y organización política (Un intento para aclarar contradicciones)”, publicado en la revista Desarrollo Económico, IDES, 2, pp. 5-64.

⁵⁸ Documento E/CN.12/89 Comisión Económica para América Latina, “*El desarrollo Económico de la América Latina y sus principales problemas*”, Raúl Prebisch, 14 de mayo de 1949. ORIGINAL: SPANISH.

⁵⁹ Según Bernal-Meza, el concepto periférico fue utilizado por primera vez por el economista chileno-alemán Ernst Wagemann en su libro “Estructura y ritmo de la economía mundial”. Bernal-Meza, R. (2005). América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ventajas, se hacía evidente que el fruto del progreso técnico era usufructuado por la población de los países centrales y no así por quienes residían en la periferia; por tal desarrollo desigual, la industrialización de los países periféricos era fundamental, junto con el desarrollo eficaz de su producción primaria.

El desarrollo de la teoría cepaliana, en general, se centraba en tres conceptos importantes: la heterogeneidad, la especialización y el desarrollo desigual. Con respecto a la heterogeneidad estructural, aludía a una primera característica de las economías periféricas, que era la existencia de actividades y/o ramas de la producción en las cuales la productividad media del trabajo era normal y relativamente cercana a la que permitían las técnicas disponibles; en el caso de aquellas que eran similares a la que predominaba en los grandes centros industriales, se generaba empleo. A la vez, también se presentaban actividades tecnológicamente rezagadas, en las cuales los niveles de productividad eran muy reducidos, los que habían de generar subempleo. La coexistencia de empleo y subempleo, de fuerza de trabajo de alta y baja productividad, constituía una expresión de la heterogeneidad estructural; el subempleo tendía a perdurar, y el subempleo estructural a transformarse de rural en urbano.

En cuanto a la especialización productiva de la periferia, desde sus comienzos se asociaba al largo período en que su crecimiento dependió de la exportación de alimentos y materias primas. Cuando la industria pasaba a ser espontáneamente la fuente principal de dinamismo, la especialización primario-exportadora inicial condicionaba el nuevo patrón de desarrollo, lo que conducía a que la industrialización procediera de lo simple a lo complejo. El patrón de desenvolvimiento industrial distintivo de la periferia implicaba que el carácter especializado de su estructura productiva perdurase, y que los grados de complementariedad intersectorial y de integración vertical de la producción que se fueran logrando, resultasen limitados. La industrialización de la periferia había de proceder de lo simple a lo complejo, dado que se veía obligada a emprender actividades en ramas donde el progreso técnico resultaba más reducido. En relación con la especialización productiva, esta tenía ciertas connotaciones prácticas, como

la dificultad de exportar manufacturas y de lograr alzas del valor de las exportaciones globales; por otra parte, se generaba una acumulación de importaciones provocada por la escasa complementariedad de la producción interna, y/o de importaciones de bienes situados “más atrás” en la cadena productiva, inducidas por su escasa integración vertical.

Retomando la postulación del desarrollo desigual del sistema centro-periferia, guardaba relación con las peculiaridades estructurales y con la expansión industrial espontánea y la industrialización deliberada. El mentado desarrollo resultaba además desigual, porque los ingresos medios por persona ocupada y/o per cápita tendían a diferenciarse entre sus dos polos, dada la disparidad de los ritmos de aumento de la productividad del trabajo y por el deterioro de los términos del intercambio. Este enfoque presentaba lo opuesto al postulado liberal de las virtudes del libre comercio internacional, ya que al contrario de lo que prometía la teoría de las ventajas comparativas, la mayor lentitud del progreso técnico de los productos primarios en relación con los productos industriales, no estaba promoviendo el encarecimiento de los primeros respecto de estos últimos.

La diferenciación de ingresos, así como el comportamiento dispar de las productividades del trabajo y el deterioro de la relación de precios del intercambio subyacentes en ella, implicaba una debilidad de las economías periféricas vinculada con su aptitud para alcanzar y mantener ritmos de acumulación elevados. En consecuencia, se presentaba un fuerte contraste entre el modo en que el crecimiento, el progreso técnico y el comercio internacional se daban en las estructuras económicas y sociales de los países "periféricos" y el modo en que se presentaban en los países "céntricos“.

La tendencia al deterioro de los términos de intercambio, se explicaba de dos maneras: 1) vinculada a los ciclos y a la forma como la estructura subdesarrollada de producción y empleo impedía que la periferia retuviera los frutos de su progreso técnico, a diferencia de lo que ocurría en el "centro" y 2) debido al exceso de mano de obra en la agricultura subdesarrollada de la periferia. Con este argumento se defendía la "economicidad" de la industria y se justificaba el recurso al proteccionismo.

La propensión al desequilibrio estructural de la balanza de pagos, subordinando el concepto mismo de industrialización al de "sustitución de importaciones", y la preocupación por el desequilibrio externo, sobre todo a partir de los años sesenta, llevó a la CEPAL a destacar la importancia de estimular las exportaciones. Así también, la idea del estrangulamiento permanente de la balanza de pagos era central en la tesis de la inflación estructural (1957-1960), junto a la discusión sobre la conveniencia de estimular la entrada de capitales extranjeros privados. En ese sentido, se diferenciaban tres tendencias nocivas que desempeñarán un papel esencial: 1) el desequilibrio estructural de la balanza de pagos, que surgía de las exigencias de importación de economías en vías de industrialización especializadas en unas pocas actividades exportadoras y con una baja elasticidad de la demanda de sus exportaciones, que precisamente, por ser poco diversificadas, sufrían la presión permanente de expandir las importaciones más allá de lo permitido por el crecimiento de las exportaciones, 2) la inflación, que derivaba tanto del desequilibrio de la balanza de pagos como de las demás insuficiencias que el proceso de industrialización enfrenta en economías poco diversificadas (rigidez agrícola, escasez de energía y transporte), y 3) el desempleo, que obedecía tanto a la incapacidad de las actividades exportadoras para absorber el excedente de mano de obra como a la insuficiente capacidad de absorción de las actividades modernas destinadas al mercado interno.

En cuanto a propuestas, Prebisch apuntó a tres tipos de acciones que debían los países ejecutar: 1) el análisis de la asignación de recursos, para la cual se establecían criterios destinados a optimizar el esfuerzo de acumulación, 2) la "cooperación internacional", que también se extendía a temas como protección e integración⁶⁰ y financiamiento externo y 3) la planificación o programación, elaborando instrumentos destinados a facilitar al Estado el diseño y la puesta en práctica de políticas de desarrollo a largo plazo, capaces de cumplir con los objetivos de continuidad y eficiencia.

⁶⁰ La CEPAL impulsó la idea de que la integración regional de los países de América Latina y el Caribe sería la forma de aprovechar la sinergia del "desarrollo para adentro" de países como Argentina, Brasil y México para constituir una plataforma exportadora entre países y a terceros países extracontinentales, basado en la complementariedad de las economías nacionales.

Por último, la CEPAL señaló la idea de vulnerabilidad externa por la que puede atravesar un país, que en los sesenta fue caracterizada como “dependencia financiera y tecnológica “de los países de la región.

3. La Teoría de la Dependencia

3.1. Contexto histórico, político y social

Tal como venimos analizando, Chile en su condición de “laboratorio productor de ideas del desarrollo”, contaba con la activa participación interdisciplinaria de investigadores brasileños, argentinos y chilenos, en su mayoría, y recibió la asistencia y cooperación externa suficiente para proveer la plataforma multidisciplinar que propiciará en primer lugar, la gestación del estructuralismo latinoamericano (término este que venimos intercambiando indistintamente por “cepaliano”), y años después, como el efecto y/o evolución no deseada por el centro, la elaboración de la *Teoría de la Dependencia*. En esta teoría se advierte -en particular en el desarrollo de determinados enfoques analíticos que conformaron parte de su conjunto-, la inclusión de elementos distantes de la orientación ideológica original de Prebisch, como conceptos y definiciones tomados de las obras de Max Weber y Carlos Marx., pero ¿cómo fue que se produjo este giro ideológico en el estructuralismo latinoamericano o cepaliano?

En principio, debemos referirnos a los diferentes acontecimientos que fueron sucediendo, especialmente en torno a las crisis democráticas y al cambio de contexto político y social. Mientras que en Chile asumía como presidente el candidato del Partido Demócrata Cristiano Eduardo Frei Montalva⁶¹ (1964), identificado plenamente con la Alianza para el Progreso y que proponía un proyecto reformista-conservador apoyado por Estados Unidos y parcialmente financiado por la CIA, en Brasil se producía el

⁶¹ Los partidos de la Democracia Cristiana en América Latina y el Caribe fueron instrumentos de la Iglesia Católica para contrarrestar cualquier intento de avance comunista, incluso en Cuba tras el triunfo de la Revolución.

derrocamiento del presidente João Goulart, y lo mismo sucedía en Argentina con Arturo Frondizi (1962) y Arturo Illia (1966).

Pero focalizados una vez más en la situación imperante en Chile, observamos que coincidentemente con la asunción de Frei, se inicia una transformación social debido a su poco transformadora reforma agraria, pero que sirvió para impulsar la sindicalización en el campo y la creación de cooperativas que se sumarían a la creciente movilización de los sectores urbanos marginalizados, situaciones que fortalecerán a la izquierda y que desembocarán en un escenario reciamente politizado y catalizador de la acción de grupos activos católicos y socialistas radicalizados, no originados de forma aislada sino en un contexto de alta turbulencia y conflictividad social, derivando en el triunfo electoral del socialista Salvador Allende (1970).⁶²

La presencia de dictaduras en Argentina, pero especialmente en Brasil, propiciaron la generación de un intenso circuito intelectual en dos direcciones: por un lado, varios científicos sociales, algunos eran expertos identificados con algunos de los centros de estudios dependientes de los Organismos internacionales que trabajaron en Chile, retornaron a sus países de origen para insertarse sólo con la labor académica o para militar con compromiso político en distintas universidades e institutos de investigación; y en dirección contraria, expertos e intelectuales exiliados de diversas orientaciones ideológicas y de distintos países, se fueron incorporando a la red de instituciones que venían funcionando en Santiago, básicamente a la CEPAL y ILPES.

La experiencia adquirida durante la primera etapa de la Comisión Económica por funcionarios de la talla de Celso Furtado y Sunkel, más el arribo del brasileño Fernando Enrique Cardozo, entre otros, ayudaron a configurar un nuevo equipo que aportaría significativamente al análisis de las distintas experiencias desarrollistas que se habían gestado en la región.

⁶² Allende mantendría un estrecho vínculo con los líderes revolucionarios. Fidel Castro visitó Chile durante el gobierno de Allende, con la fuerte oposición de la Democracia Cristiana chilena. Evidencia la conexión entre estos dos gobiernos, la rápida salida del país trasandino hacia La Habana de los prófugos del penal argentino de Trelew el día 25/8/1972, en un avión de Cubana de Aviación.

Algunos de estos científicos, procedentes en general de la economía y de la sociología, estudiaron la realidad histórica estructural de América Latina, otros se abocaron a explorar la experiencia chilena o brasileña, y hubieron otros que analizaron sus propios procesos nacionales, construyendo entre todos un nuevo e importante aparato crítico que vendría a aportar una nueva mirada al corpus original de las ideas cepalianas. Este nuevo avance de las Ciencias Sociales, se dio en un momento de mayor profesionalización, no sólo en Chile sino también en Argentina y Brasil, lo que favoreció a la implementación de mejores formas y reglas de la producción académica⁶³.

Pasada más de una década de difundida la teoría estructuralista, este conjunto de sociólogos y economistas, utilizando el mismo método científico histórico-estructural de la CEPAL, donde trabajaban o habían trabajado, abordaron la evaluación crítica de las políticas de industrialización llevadas adelante por el impulso desarrollista en la región, los que en algunos casos, habían sido diagnosticados y recetados a los distintos gobiernos nacionales por la primera generación de expertos cepalianos. El análisis de las estrategias y políticas de desarrollo, más el cuestionamiento de las distintas formas de estructuras productivas y sus

⁶³ El proceso evolutivo de la teoría, fue claramente percibido en el seminario del ILPES (1964), evento y espacio que terminaron adquiriendo características fundacionales para la Teoría de la Dependencia. En este trascendente suceso para el mundo de las ideas de la región, confluyeron distintas corrientes de ideas críticas que se venían trabajando desde el mismo seno del estructuralismo, “los debates sostenidos eran el corolario de una serie de reflexiones autocríticas dispersas, iniciadas desde fines de la década de los cincuenta, que habían llevado a varios expertos de la CEPAL a la conclusión que la industrialización no estaba conduciendo hacia la autodeterminación o el desarrollo duradero. Algunas de ellas habían surgido en los cursos de capacitación que dictaba la CEPAL para funcionarios y técnicos de los gobiernos latinoamericanos y que se manifestarían sistemáticamente en el libro de Sunkel y Pardo, “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo” (1970). Otras crecieron desde la División de Asuntos Sociales, dirigida por José Medina Echavarría. Su trabajo “Las condiciones sociales del desarrollo económico” presentado en el Sexto Periodo de Sesiones de la CEPAL (Bogotá, 1955), fue uno de los primeros hilos conducentes a la reflexión acerca de las limitaciones del concepto de desarrollo en las políticas promovidas por el estructuralismo latinoamericano”. Es conveniente destacar que en las bibliografías provenientes de distintas disciplinas, se la refiere como “la teoría de la dependencia”, es decir como un cuerpo teórico sistematizado o teoría única, pero en realidad se trata de un “conjunto de múltiples enfoques analíticos” que conformaron la Escuela Latinoamericana de la Dependencia. Beigel, F. (2010). La institucionalización de las ciencias sociales en América Latina: entre la autonomía y la dependencia académica. En F. Beigel (dir.), Autonomía y dependencia académica: universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina 1950-1980 (pp. 47-63). Buenos Aires: Biblos.

consecuentes desigualdades advertidas en distintos períodos históricos de países de la región, dieron lugar al cuerpo teórico de la teoría.

Roig resalta que lo novedoso de la Teoría, radica en que por primera vez en el proceso intelectual de América Latina, el problema fue centrado sobre lo económico, relacionado directamente con el desarrollo de los imperialismos (Roig, 2009). En tanto, Delich difiere parcialmente, al observar que el concepto de dependencia abarcaba más que el concepto de imperialismo, ya que se refería más a luchas nacionales que a luchas de clase, aunque reconoce que Cardozo afirmó que la Teoría de la Dependencia estaba comprendida dentro del espacio teórico del marxismo (Delich, 2005).

La corriente denominada “dependentista” o “dependentismo”, se apropió del carácter de pensamiento hegemónico regional que había tenido antes el original pensamiento cepaliano, y una vez iniciada en Chile entre los años 1964 y 1973, se extendió a otros centros de producción académica en países vecinos. Sus postulados, articulados desde distintas tradiciones como la sociología, la economía y la historia, aportaron un marco adecuado para el debate y la reflexión acerca de la condición periférica de los países latinoamericanos, focalizando la atención, disentimos aquí con Delich, en el conflicto de clases, dominación y poder del Estado, para tratar de explicar ya no el desarrollo sino el subdesarrollo dependiente⁶⁴.

En cuanto a la experiencia argentina, los dependentistas además de receptar la producción teórica de Chile, también se propusieron sistematizar la información histórica y económica para producir interpretaciones sociológicas locales. Además, el revisionismo histórico volvió a cobrar auge y autores nacionales cuyas producciones historiográficas serían inspiradoras del peronismo militante como autores de izquierda como Abelardo Ramos y Hernández Arregui, fueron partícipes de una nueva interpretación de la realidad histórica y también de su presente, en franca confrontación con la historia liberal, iniciando un proceso más profundo de crítica a la narrativa de la historia oficial y brindando un marco interpretativo de tipo marxista,

⁶⁴ Algunas de sus variables teóricas exploraron el tema del subdesarrollo, pero desde una perspectiva que lo observa y examina como un fenómeno que se presenta según la situación de un país con respecto al sistema internacional, variable que resultaría funcional a la construcción teórica del campo de las Relaciones Internacionales.

para el análisis estructural de las relaciones de dominación y poder que se desarrollaban dentro del fenómeno del “tercermundismo”.

Pero el proceso de cambios y posiciones no fue realizado sin desplazamientos ni fracturas en la comunidad académica. A partir de mediados de los sesenta, jóvenes sociólogos formados en la investigación por Gino Germani, tanto en el Instituto como en el Departamento de Sociología de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA), pasaron a las filas dependentistas; lo mismo sucedía en Brasil con profesionales formados por Florestán Fernández (USP), que también harían sus contribuciones disciplinaria y/o militantemente.

Cabe decir, que aunque distintos trabajos de dependentistas que producían desde Chile como Furtado, Jaguaribe, Cardozo y Faletto, -ambos discípulos del gran sociólogo José Medina Echeverría, radicado también en Chile y trabajando para la CEPAL-, ya venían siendo divulgados por la revista “Desarrollo Económico”⁶⁵ publicada por el Instituto de Desarrollo Económico (IDES), en realidad la Teoría de la Dependencia comenzó a circular efectivamente en Argentina en 1970 con la reimpresión del libro de Cardozo y Faletto “Dependencia y desarrollo en América Latina”.

Según Diez, en Argentina casi todos los espacios e instancias del campo cultural fueron atravesados por un alto grado de politización, incluso las Ciencias Sociales. Sin escapar a este contexto, se encontrarían muchos de aquellos científicos considerados “dependentistas argentinos”, no sólo por su nacionalidad sino también en referencia a sus anclajes institucionales en el país. Estos realizaron sus trabajos con aportes de distintas tradiciones, por lo que es posible hallar producciones sobre el discurso de la dependencia, imperialismo y estudios de tipo históricos-estructurales. En lo que se refiere a los aspectos teóricos metodológicos, algunos abordajes se hicieron con estudios empíricos, con poca o ninguna recolección de datos, y en otros casos, sí basados en datos y fuentes primarias, recurriendo a archivos de informes, boletines y de otra documentación. Otro punto que percibe Diez,

⁶⁵ Para identificar la orientación interdisciplinaria perseguida por el IDES, basta observar la composición del comité editorial de su publicación: Sergio Bagú, Torcuato S. Di Tella, Aldo Ferrer, Gino Germani y Arturo O’Connell, entre otros.

son las diferencias teóricas, conforme a la disciplina de origen del autor. Enuncia que los trabajos escritos por egresados de la carrera de Economía fueron realizados con herramientas teóricas y metodologías propias de esa disciplina, mientras que los autores que provenían del Derecho pusieron énfasis en el enfoque jurídico institucional, en el papel del Estado y se apoyaron en la historia, y en cambio los sociólogos, publicaron trabajos de tipo más interdisciplinario, apelando a la sociología, la economía y la historia. También fueron heterogéneas sus posiciones ideológicas y teóricas, aglutinadas todas bajo el concepto de dependencia (Diez, 2010).

Continuamos con Diez, que ubica a algunos científicos identificados con esta escuela y los clasifica según 1) los que siguieron la teoría del imperialismo (Peralta Ramos, Portantiero), 2) los que trabajaron siguiendo la línea autonomía-dependencia académica (Varsavsky, Sadosky), 3) los que abordaron el tema de la dependencia científico-tecnológica (Katz, Sábado), 4) los que fijaron como objeto de estudio a la empresa multinacional (Lozada, O'Donnell), 4) los que estuvieron anclados en el movimiento peronista, con el objetivo de contribuir al proyecto de liberación nacional (Carri, Cárdenas), y 5) aquellos que se enrolaron en una posición dependentista moderada, como Ferrer.

Lo que nos resulta llamativo del análisis que hace Diez, es la inclusión de Juan Carlos Puig como dependentista argentino, incluyéndolo en la totalidad de treinta dos científicos que selecciona para su estudio. Al cotejar con las características generales que propone la autora, podríamos rápidamente inferir que nuestro autor reuniría el perfil de dependentista argentino. Puig, institucionalmente ancló en la Universidad Nacional del Litoral⁶⁶, fue iniciador en 1972 del Centro de Estudios Internacionales de la República Argentina (CEINAR) y realizó estudios de tipo histórico-estructuralistas. Desde lo teórico metodológico, el abordaje que hizo fue casi empírico en la mayor parte de sus trabajos, tomó elementos del derecho internacional, y su teoría analiza el rol del Estado; se apoyó en la historia,

⁶⁶ La Universidad Nacional del Litoral fue dividida en Universidad Nacional del Litoral y Universidad Nacional de Rosario, donde se implementó definitivamente la Licenciatura en Relaciones Internacionales y también un doctorado en la disciplina.

estuvo vinculado al peronismo y en definitiva, su teoría despliega su sistema categorial a partir de uno de los binomios vigentes en los setenta, “dependencia-autonomía”, pero referido a la política internacional (Puig, 1971). En clasificaciones más específicas y detalladas que hace Diez, incluye taxativamente a Puig entre los dependentistas que fueron docentes y/o investigadores en universidades o centros de investigación en el exterior por breves estadías (Puig lo hizo en el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Simón Bolívar de Caracas), los que tuvieron cargos en organismos públicos y los que ingresaron a la carrera de investigación del CONICET (relacionado, el CEINAR iniciado por Puig se crea dentro del ámbito de la Fundación para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con subsidios otorgados por el CONICET), y entre aquellos que integraron la Comisión asesora de Ciencias Sociales de dicho Organismo.

Pero disentimos con Diez, para lo que nos basta remitirnos al mismo Puig para desclasificarlo del rótulo de dependentista, ya que al teorizar sobre el concepto del margen autonómico potencial, Puig lo hace separándose explícitamente de la Teoría de la Dependencia, entendiendo que tal teoría percibe a la dependencia como un fenómeno que se origina como consecuencia de la presencia de asimetrías estructurales inducidas por el modo capitalista de producción, y se aparta definiendo que si bien dichas asimetrías existen, pueden superarse por los países a partir de ejecutar maniobras estratégicas, siempre fundadas en un pronóstico político acertado (Puig, 1986).

3.2. El corpus teórico dependentista

La teoría de la Dependencia surgió en un espacio interdisciplinario y de reflexión colectiva, intentando dar un nuevo diagnóstico al subdesarrollo. La dependencia fue pensada como una situación histórica, ocurrida en el marco de ciertas condiciones nacionales e internacionales, y como resultado de la estructura internacional del subdesarrollo. No se la

percibía “como una imposición externa, sino como una relación entre países industrializados y dependientes” (Beigel, 2010)

A fines de la década del sesenta y principios de la década del setenta, los dependentistas conjeturaban con cierto desánimo y escepticismo, que los intentos esperanzadores producidos en la posguerra por la descolonización y modernización de América Latina, no habían dado resultado, observando que el grado de dependencia de la región respecto de los centros de poder del mundo industrial capitalista había aumentado⁶⁷. Algunos volverán sobre la teoría del imperialismo remarcando que la creciente dependencia de la región respecto del mundo es el resultado casi automático del imperialismo norteamericano, mientras que otros enfatizarán que la dependencia se debía a la indolencia o intereses de las elites de poder latinoamericanas. Ambos enfoques perseguían redefinir, describir y analizar la fenomenología de la dependencia en sus distintas expresiones.

El análisis que propusieron fue considerar, desde el principio, el marco siempre cambiante de las relaciones políticas y económicas en el ámbito mundial y de la evolución de las relaciones sociopolíticas dentro de cada nación latinoamericana. Los teóricos de la dependencia plantearon sus críticas a la visión reformista del cepalismo, y algunos, después de la radicalización de la Revolución Cubana, llegaron a sostener que la salida del desarrollo solo podía ser la revolución, pero de una u otra forma, no se dejaba de pensar en desarrollo en toda la región.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, incluiremos un breve resumen del pensamiento de algunos de los principales dependentistas, los que, reiteramos, consideraron que la dependencia era una condición histórica y que la teoría del desarrollo o del subdesarrollo era en realidad una teoría de la dependencia.

⁶⁷ Hacia mediados de los cincuenta se intentó combinar la sustitución de importaciones con la internacionalización de los procesos productivos, que pasaron a dirigir la dinámica de crecimiento. Las maquinarias, obsoletas, fueron importadas por las multinacionales a mercados que dominaban por medio de las exportaciones. A estas se vincula la explotación capitalista y la posibilidad de grandes lucros que sería enviados a los países centrales. Estos cambios implicaron alteraciones en las sociedades latinoamericanas, las que fueron observadas por los dependentistas.

Según dos Santos, la dependencia era una situación condicionante en que un cierto grupo de países tenían su economía determinada por el desarrollo y la expansión, a su vez de otras economías. La relación de interdependencia entre dos o mas economías, asumían la forma de dependencia cuando los países dominantes podían expandirse, en tanto que los dependientes sólo lo podía hacer como reflejo de esta expansión, la que podía actuar positiva o negativamente sobre su desarrollo inmediato (dos Santos, 1973).

Celso Furtado sostuvo que debía reubicarse el problema del subdesarrollo en la corriente del pensamiento latinoamericano. Divisaba a las economías subdesarrolladas como subsistemas en una estructura de un sistema global generador de nuevas técnicas y formas de comportamiento ligadas al progreso técnico. La falta de conocimientos sobre esta estructura, sería lo que impedía identificar a las “leyes de la dependencia”, haciendo infructuosa la formulación de una teoría del subdesarrollo. Por otra parte, señalaba que los países periféricos se transformaban en importadores de nuevos bienes de consumo, consecuencia del progreso tecnológico de los países céntricos. El aumento de la productividad media traía consigo la elevación del nivel de vida y una modificación del patrón de vida de la minoría propietaria y de los grupos urbanos y burocráticos. De allí que el desarrollo o progreso, siguiendo con Furtado, se había confundido con la importación de patrones culturales, destacando que la formación de un grupo social con patrones de consumo similares a los de los países de altos niveles de productividad, fue determinante en las condiciones de dependencia. El desarrollo suponía la adopción de un nuevo patrón de consumo que traía aparejado un vínculo internacional expresado en importaciones de insumos, pago de regalías y patentes, estrechando las relaciones de dependencia (Furtado, 1971).

En otro sentido, Ianni admitía que el conocimiento de las diferentes expresiones de la dependencia estructural permitía acceder al conocimiento de las estructuras de poder, de las estructuras económicas y de las contradicciones entre las clases sociales. Cuando las actividades económicas de dos países comenzaban a depender mutuamente por el intercambio

comercial, financiero o tecnológico, las dos economías nacionales iban a tender a convertirse en complementarias, y si las relaciones económicas internacionales producían distorsiones cada vez mayores en el país subordinado, mayor sería el grado de dependencia establecido (Ianni, 1970).

Sunkel argumentaba que en el mundo había una sola economía capitalista, con patrones tecnológicos y de consumo totalmente integrados por la expansión mundial de las empresas transnacionales, y en otro sentido, Pinto señaló que la industrialización no eliminaba la heterogeneidad estructural sino que sólo modificaba su forma; para ambos el fenómeno del subdesarrollo “era un proceso que daba muestras de perpetuidad a pesar del crecimiento económico”.

Cardozo, incluyendo diversos puntos de discusión epocales, señalaba que dependencia, capitalismo, monopolio y desarrollo no eran términos contradictorios en sí mismos, porque acontecía un tipo de desarrollo capitalista dependiente en sectores del Tercer Mundo que estaban integrados a una nueva forma de expansión monopolista. Como consecuencia en Argentina, Brasil, México e India ocurría una fragmentación estructural interna que relacionaba a las partes más avanzadas de la economía nacional al modo de producción capitalista internacional; así los sectores económicos y sociales más atrasados, subordinados a los más avanzados, desempeñaban un papel de colonia interna. (Cardoso, 1973).

Junto a Faletto, Cardozo destacaría que por la acción del capitalismo industrial monopolista, el desarrollo se producía intensificando la exclusión social, no solo de las masas, sino también de las capas sociales económicamente significativas de la etapa de economía primaria que compartieron desde el siglo XIX hasta los años treinta del siglo XX los países de América Latina, cuya principal alternativa era lograr vincularse en forma subsidiaria al sector monopolista moderno y al sistema de dominación política que se instauraba. Examinando el papel de las empresas transnacionales, observarían que el nuevo sector económico de empresas sumado al sector financiero, buscaban ejercer influencia decisiva sobre las decisiones nacionales (Cardozo y Faletto, 2003).

En cuanto la posición de las élites nacionales, según Wioczel, la dependencia financiera externa de América latina reflejaba la oposición de las elites locales al uso eficiente de ahorro interno y a la modernización de las estructuras productivas con esfuerzo propio. Mientras el endeudamiento público externo se utiliza como sustituto de reformas internas por parte del Estado, se ponía en manos de la inversión extranjera privada la tarea de modernizar los sectores privados y se esperaba del capital extranjero, que a cambio de elevadas utilidades, aceptara las reglas de juego que imponía el interés nacional. (Wioczel, 1973).

En cambio, Jaguaribe señalaba que cuando la relación entre servicios prestados por la élite y el régimen de dirección se invertía en el sentido que Aristóteles llamaba de las “direcciones perversas”, las elites perdían funcionalidad social y se convertían de elites dirigentes a elites dominantes, lo que constituía el factor predominante del deterioro de las sociedades desde adentro. Las sociedades se deterioraban fundamentalmente porque las élites dirigentes se habían convertido en dominantes, sin surgir posibilidades de que las renovaran ni que las destruyan. Lo que de su enfoque resultaba substancial, era la observación de que ninguna sociedad tenía la capacidad para exteriorizar una falta de coherencia entre sus elites económicas, culturales, políticas y sociales. Estos cuatro sectores de elites, aun cuando presentasen relaciones dialécticas complejas de cooperación y conflictos, debían exhibir un mínimo de congruencia que permitiera que la elite en su conjunto, tuviera un mínimo de funcionalidad en relación con la sociedad (Jaguaribe, 1973).

Retomamos a Octavio Ianni, que también profundizó acerca del papel de las élites y su función en la relación “dependencia e imperialismo”, destacando la funcionalidad de la élite a los intereses del país dominante. En la relación de dependencia, el poder público del país dependiente empezaba a llevar a cabo medidas económicas, incluso creando instituciones para llevar adelante las relaciones económicas internacionales, conforme las decisiones la política económica adoptada en el exterior o en función de los intereses de las empresas multinacionales con sede en el país dominante; de esta forma, se institucionalizaban las condiciones de dependencia estructural

y las determinaciones extra económicas comenzaban a formar parte de la vida diaria del país subordinado. La denominada dependencia estructural se revelaba también en la firma de acuerdos internacionales de cooperación de tipo políticos, militares, culturales y de asistencia técnica. En esta etapa, las estructuras de dependencia interiorizaban en la sociedad dependiente las contradicciones externas. En otro sentido, la dependencia estructural iba estableciendo también contradicciones entre los grupos que componían la clase dominante nacional, percibida como la clase social internacional, exteriorizándose antagonismos, disputas y maniobras por el control de los centros de decisión, esencialmente de la política económica y el uso del excedente económico. Además, podían llegar a manifestarse resurgimientos del nacionalismo burgués y desacuerdos entre los sectores de la clase dominante y las Fuerzas Armadas. La clase dominante se aprovecharía de las situaciones críticas -por ejemplo el levantamiento de grupos guerrilleros- para conseguir ventajas o prerrogativas de las relaciones de dependencia, favoreciendo su consolidación como clase dominante.

4. La Teoría de la Autonomía

4.1. La procedencia disciplinar

Puig y Jaguaribe efectuaron sus aportes iniciadores de las Relaciones Internacionales en la región, tomando conceptos y definiciones de otras disciplinas de las Ciencias Sociales para construir sus teorías, pero sin dejar de tener en cuenta a las escuelas norteamericanas, tanto para debatirlas, cuestionarlas, o para contraponer enfoques y perspectivas diferentes y con el fin de formular otros marcos teóricos propios, conforme la perspectiva estructuralista periférica.

Pero, ¿fue la teoría de la autonomía parte del heterogéneo corpus denominado teoría de la dependencia? la teoría de Puig ¿pertenece a otro campo? ¿Qué dicen otros autores de las Relaciones Internacionales sobre el asunto?

Bernal-Meza sostiene que el pensamiento denominado “Prebisch-CEPAL”, constituye el punto de inicio del desarrollo de un pensamiento propio latinoamericano en la disciplina de las Relaciones Internacionales, a partir de la economía política. El estructuralismo tuvo que enfrentar las interpretaciones hegemónicas del pensamiento del “Norte”, tanto desde la economía política de las Relaciones Internacionales, como desde la teoría aplicada para la interpretación de la política exterior y los abordajes sobre política internacional. Además, posiciona a la teoría del subdesarrollo de Celso Furtado como el próximo paso dado para la formulación del pensamiento latinoamericano en las Relaciones Internacionales, y con respecto a la pertenencia disciplinar de Jaguaribe y Puig, señala que no pueden ser considerados “cabalmente” dependentistas (Bernal-Meza, 2005).

Es obvio que Bernal-Meza opera cierta apropiación de las teorías del estructuralismo latinoamericano para fortalecer los puntos fundacionales del campo de las Relaciones Internacionales. Por su parte, Miguez coincide con Bernal-Meza al decir que tanto la teoría cepaliana como la Teoría de la Dependencia, favorecieron el inicio de una reflexión más profunda de la inserción internacional de los países latinoamericanos, mencionando a Helio Jaguaribe⁶⁸ (1969) como el primero en introducir los elementos del

⁶⁸ Jaguaribe señaló a la dependencia como algo inherente a un modo de relación de la estructura del país subdesarrollado con el país desarrollado. Desarrolló, a diferencia de Puig, el trinomio desarrollo/dependencia/autonomía. Su aporte a las Relaciones Internacionales de la región, fue su particular concepto de autonomía, definida como proceso de tomar decisiones. Autonomía a nivel nacional y regional significa la disponibilidad de condiciones que permitan libremente la toma de decisiones hechas por personas y agencias representativas del propio sistema, cuanto la resolución deliberada de poner en ejercicio tales condiciones. En cuanto al desenvolvimiento nacional general, la característica de autonomía origina una profunda alteración de relaciones entre las sociedades latinoamericanas y el resto del mundo, especialmente EE.UU. Sostenía que un desarrollo autónomo y un movimiento autónomo de integración en América Latina, consistiría en procesos cuyas decisiones relevantes serían tomadas tanto en lo político, económico, cultural y social, por autores y agencias latinoamericanas, basados en sus propios intereses, conforme a su propia perspectiva, y a través de sus libres decisiones. La escala de alternativas de desarrollo / dependencia que presentó fueron: 1) desarrollo autónomo, por medio de transacciones que asegure a largo plazo la viabilidad del sistema 2) desarrollo autónomo por la vía revolucionaria, en condiciones que proteja el proceso revolucionario de intervenciones extranjeras capaces de sofocarlo o de alterar su curso y que aseguren la transformación autónoma del sistema, 3) desarrollo por incorporación igualitaria de sistemas individualmente no viables a uno de los microsistemas 4) desarrollo dependiente ecuaníme en términos que aunque no caiga bajo el control del propio sistema de desarrollo, les asegure su desenvolvimiento continuado 5) dependencia satelizada o neocolonial en condiciones de estancamiento o de desarrollo de un sector limitado pero en términos que garanticen la conservación de privilegios del elite dominante 6) dependencia

estructuralismo en el campo de las Relaciones Internacionales y a Puig en Argentina, elaborando en forma sistémica un modelo para comprender la política exterior (Míguez, 2013). En cuanto al concepto de autonomía, Carvajal H. y Tokatlian reconocen que fue la corriente dependentista la que introdujo en Latinoamérica la concepción autonómica y la que ofreció un lugar preponderante a los elementos “determinantes” de la realidad del subcontinente (Carvajal H. y Tokatlian, 1995).

Explicándolo desde otro enfoque, Russell y Tokatlian nos indican que en la Latinoamérica de los setenta, la autonomía fue un concepto fuertemente sostenido por el activismo de estudiosos de asuntos de política exterior, los que tradicionalmente denunciaban la declinación de la hegemonía norteamericana. Fue de este modo que distintos analistas de las Relaciones Internacionales se involucraron en la reflexión del tema, volviendo sobre los desarrollos teóricos de los cincuenta. Según estos autores, si bien los intelectuales de los setenta no habrían construido un corpus teórico original, sí evidenciaron su preocupación por la autonomía de la política exterior. Nos dicen que tanto Puig como Jaguaribe, estuvieron vinculados intelectualmente a Prebish, aunque más tarde rompieron con la su perspectiva determinista, como también de los dependentistas (Russell y Tokatlian, 2002).

En tanto el propio Puig se define categóricamente como posicionado en un punto lejano a la Teoría de la Dependencia, al revalidar el concepto del “margen de autonomía potencial”, como señaláramos al disentir con Diez. No obstante, resulta improbable sustentar cualquier desarrollo teórico

quisling con el apoyo pretoriano de minorías locales privilegiadas 7) dependencia coercitiva, por la mera ocupación militar de la potencia dominante. Los modelos de autonomía debían presentar las siguientes características: 1) desenvolvimiento general de cada país miembro como una sociedad nacional 2) maximización nacional y regional de la autonomía de las decisiones 3) maximización de la endogenia del desenvolvimiento y de la viabilidad regionales, mediante la integración regional coherente y cohesionada, que multiplique mercados y recursos, mejore la escala de producción y la productividad y asegure creciente capacidad independiente de la seguridad nacional y regional. Jaguaribe, (1973). Dependencia y autonomía en América latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos santos La dependencia político - económica de América latina (pp. 1-85). México DF: Siglo Veintiuno Editores.

serio de la autonomía en las décadas de los sesenta y setenta, sin buscar fundamentos teóricos en esa teoría, fuere para sostenerlos, rebatirlos o adecuarlos. Coincidimos con Simonoff, con que Puig supo tomar de las teorías cepalianas y dependentistas sus fortalezas, y tuvo en cuenta sus debilidades (Simonoff, 2012). De hecho, Puig brinda en un momento la posibilidad metodológica de adecuar la Teoría de la Dependencia “en la medida necesaria” (1986), quizás porque en los ochenta era otro el debate en el interior de la disciplina, ya no sobre los factores de la dependencia sino sobre interdependencia, pero se percibe desde sus trabajos anteriores (1971-1984), la preocupación por el ejercicio de la vocación autonomista de la elite nacional y sus respuesta a las exigencias de la potencia dominante, eje conceptual que comparten y casi se tocan con el debate dependencia e imperialismo de los años setenta, si lo comparamos con aquellos enunciados de Ianni, utilizando categorías puestas en vigencia por los dependentistas, pero también otras categorizaciones distintas como la tipología acerca de las variantes de dependencia y autonomía, dejando de lado el análisis de la lucha de clases que realizaron varios dependentistas, por ser también otro su trasfondo ideológico.

De nuestro análisis de la teoría en el anterior Capítulo, y de las indagaciones y reflexiones anteriores, admitimos junto a otros autores, que la teoría de la autonomía puigiana pertenece al campo de las Relaciones Internacionales, desarrollando un conjunto de conceptos y categorías que devienen de la intersección de distintas procedencias como el Derecho Internacional, las Relaciones Internacionales, y del propio estructuralismo latinoamericano.

4.2. El estructuralismo de Puig

La teoría autonomista de Puig parte de una particular comprensión, más política que económica, de la estructura y del funcionamiento del régimen internacional, permitiendo dilucidar los reales condicionamientos que de él fluyen. A partir de esta perspectiva teórica, los países periféricos

podieron percibir a la dependencia como una condición histórica cambiante, la que exigía para concretar el cambio, que sus proyectos nacionales autonomistas se legitimen, movilizándolo recursos de poder, estudiando cuáles son esos recursos, qué estrategias concretas podrían impulsarse con eficacia y cuál es según el caso, su gravitación relativa con respecto al sistema internacional.

El tratamiento de la teoría de la autonomía se encuentra poco más que esbozado en un artículo publicado en 1971, para después pasar en los setenta y ochenta a la fundamentación más profunda de sus definiciones, conceptos y categorías, profundizando con nuevos elementos que surgieron de la observación de la transformación del orden bipolar, e introduciendo el aporte de otros estructuralistas latinoamericanos, fundamentalmente del brasileño Helio Jaguaribe. Si bien es posible detectar la realización de modificaciones en alguna categoría o definición, la aplicación del marco teórico a la política exterior argentina, inicialmente presentado como un “ensayo de sistematización en base al método estructural”, se repite casi intacta en los trabajos publicados entre 1975 a 1986, lo que lo define definitivamente como estructuralista. Pero tanto el esquema del régimen internacional como la terminología utilizada para definir a este, las recogió del trabajo del catedrático del Derecho Internacional, Werner Goldschmidt⁶⁹; de allí sus muchas referencias a la terminología “goldschmidtiana”.

Puig se focalizó en la relación de los países de América Latina con los Estados Unidos, hegemón hemisférico durante la Guerra Fría. Según sus postulados, la teoría autonomista desde el punto de vista científico, permitiría “integrar” las diversas teorías de las Relaciones Internacionales ya existentes, las que se refieren a determinados aspectos de la realidad estructural internacional y que no tienen pretensiones “totalizantes”. Por otra parte, Puig en su eventual rol de constructor del campo infería, que un

⁶⁹ Werner Goldschmidt fue el creador de la teoría estructuralista del Derecho Internacional. Fue contemporáneo a Puig y ambos dictaron clases en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional del Litoral.

campo sin teoría difícilmente pudiera considerarse un área de investigación científica disciplinada (Puig, 1980).

La idea de concebir esta teoría fue originalmente la de revelar la realidad de los procesos y estructuras mundiales escondida detrás de una especie de “velo ideológico” arrojado por la visión elementalista-atomista del centro. A partir de esta operación de visibilización, aparecería dentro de un marco coherente - racional, una realidad superadora de las diferencias ideológicas de la Guerra Fría. Por otra parte, la instrumentación de esta visión permitiría percibir con claridad las “líneas de borde” reales que existen en el régimen internacional, con respecto a la autonomización progresiva de los Estados periféricos.

El problema que planteaba desde el punto de vista analítico, era que en general las teorías de las Relaciones Internacionales consideraban al sistema internacional como un conjunto de estas relaciones entre los Estados exclusivamente, aunque existiesen más actores (como las elites dentro de cada Estado-nación).

Puig explicitaba tres clásicas percepciones sistémicas del régimen internacional, según corrientes norteamericanas, de las que también abreva parcialmente Puig, pero de las que busca diferenciarse: 1) según Raymond Aron, el sistema internacional es un conjunto constituido por unidades políticas que mantienen relaciones regionales entre ellas, susceptibles de verse impulsadas en una guerra generalizada 2) según Talcott Parsons, el orden internacional es un sistema social por más precario que sea el elemento de control normativo (coincidente con otros autores sistémicos) y 3) según Morton Kaplan⁷⁰, adherente a la corriente sistémica globalista, el sistema internacional no constituye un sistema político estrictamente, porque no existen gobiernos internacionales genuinos.

En clave de argumentación, la posición puigiana sostenía que el sistema internacional se distingue por el hecho de que sus normas

⁷⁰ La edición de la revista Estudios de Sociología, creada por Germani, publicó artículos de Talcott Parsons (influencia teórica de Prebisch) y Robert Merton, cuestionados aquí por Puig. Esto nos evidencia el carácter más que interdisciplinario de los orígenes de la teoría puigiana de la autonomía.

especifican las zonas de jurisdicción de otras unidades decisorias y proveen de métodos para la resolución de conflictos. En consecuencia, si la comunidad internacional en el fondo no es más que un sistema de interrelaciones entre Estados, y si estos gravitan en ellas y determinan su contenido según la magnitud de su poder, y si se considera que los recursos son materiales (militar e industrial), sólo a la sazón las grandes potencias “mandarían”, con un predominio fáctico en la Guerra Fría. Los pequeños y medianos Estados pasarían por consiguiente a ser objetos y no sujetos de la política internacional, o unidades políticas sometidas a un “periferismo” permanente (Puig, 1980, 1984). En cuestión, al aceptarse la concepción atomista, que sostiene que los Estados son los actores principales y gravitan en la medida en que posean poder, llevaría explícitamente a admitir el predominio de las grandes potencias.

Críticamente, tal como lo hizo al referirse al pensamiento cepaliano, Puig les confiere a estas percepciones el carácter de eficaces instrumentos para la fundamentación de las ideas del desarrollo, promovido para alcanzar a los más avanzados, con la presunción de que con sólo el aumento de potencial vendría aparejada una mayor autonomía para los países menos desarrollados. De este modo, los Estados pasaban a integrar una especie de “convoy” donde los vagones se ordenaban según su rango y potencial, todos siguiendo a la locomotora, aun a costa de forzar sus propias etapas de desarrollo. Estas percepciones, no trataban de modificar, ni aún de forma progresiva, a un rígido y esquemático régimen internacional, “verdadero productor de la injusticia” (Puig, 1980), como ya lo hemos referido.

Otro modelo teórico de la estructura de la comunidad internacional, tampoco fidedigno ni prescriptivo, sería el modelo procedente del derecho de la comunidad internacional, pero del que también abreva de una de sus variables. Este modelo destaca que el contexto externo está constituido por interrelaciones entre Estados y otros entes menores con capacidad jurídica, que están regulados por “principios” que establecen las reglas del derecho en las Relaciones Internacionales.

La posición puigiana señala que si el régimen internacional se apreciara en su real estructura y funcionamiento, y si el derecho de la

comunidad internacional es contemplado en su triple dimensión, -norma, realidad social y justicia según la teoría trialista del Derecho Internacional-, sería posible arribar a una armonización que ofrezca un marco coherente y significativo de los fenómenos jurídicos y políticos internacionales, y así determinar las “tendencias profundas” que surgen de la observación de la comunidad internacional, argumentando que el funcionamiento del régimen internacional no contaba con una teoría que supusiera una aproximación fidedigna a la realidad vigente y que sirviera eficazmente a los fines prescritos a los Estados pequeños y medianos.

De allí la importancia que le adjudicó el autonomismo a la concreción de una visión sistémica del régimen, donde se visibilicen cuáles son las relaciones de poder existentes, quienes son sus actores y las tensiones subyacentes en él, lo que le permitirá al Estado mediano o pequeño tomar las decisiones autonómicas para ampliar su margen de maniobra desde la percepción optimista de un régimen internacional flexible y pasible de ser modificable por la conducta de los propios Estados, incluso periféricos. El dismantelar la concepción tradicional del realismo clásico anglosajón, del que también Puig toma algunos elementos, permitiría a los países pequeños y medianos que marchaban hacia la autonomía, un marco preciso en donde pondrían en práctica sus maniobras estratégicas.

Como estructuralista argentino juzgaba que, desde el punto de vista histórico-metodológico, se convirtió exigible la caracterización categórica de la política exterior del país, teniendo en cuenta que la tradición misma deriva de un pasado histórico acumulativo. Por otra parte, en clave nacionalista y refiriéndose al revisionismo histórico, Puig afirmaba que se trataba de un aporte intelectual valioso que permitió comprender muchos fenómenos de nuestra política exterior por haberlos estudiado dentro de la estructura internacional de la época (Puig, 1975).

Habiendo finalizado el análisis del estructuralismo latinoamericano, corriente del pensamiento dominante en la región en nuestro período de estudio, nos disponemos a abordar la Guerra Fría en América Latina.

Capítulo 3

La Guerra Fría en el continente americano

1. Aspectos generales de la Guerra Fría (período 1945-1962).

Al situarnos en la historia de posguerra, tras la capitulación de Alemania en mayo y de Japón en agosto de 1945, hallamos la emergencia de un nuevo Orden internacional que comienza a visibilizarse a partir de la reunión de cincuenta países en la Conferencia de San Francisco para confeccionar la Carta de las Naciones Unidas, acorde a lo previsto en las conferencias de Potsdam y Yalta (2/1945), ésta última celebrada con aquellos importantes actores que ya se adjudicaban la victoria del conflicto bélico: Winston Churchill (Reino Unido), Joseph Stalin (URSS) y Franklin D. Roosevelt (EE.UU.), para diseñar un “reparto” del mundo emergente, con la guerra en ciernes. Surge así en San Francisco (24/10/1945), el segundo sistema de seguridad colectiva, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), ya que el primero había sido la Liga de las Naciones, entre guerras.

La ONU, cuya Carta constitutiva reúne principios liberales sobre derechos y garantías universales, y al mismo tiempo dispositivos de corte realista para la defensa y seguridad colectiva, conformó con los Organismos financieros y crediticios surgidos de los acuerdos de Bretton Woods⁷¹, más otros Órganos internacionales y regionales, casi todos controlados por EE.UU., una extensa red de agencias y oficinas, representación de la arquitectura de cooperación internacional, la que impulsará no sólo incontables programas de ayuda y asistencia económica, tecnológica, académica y científica (como vimos, el caso de la UNESCO), sino también al multilateralismo comercial entre los países, gracias a una inicial y rígida estabilidad hegemónica, la llamada “pax americana” impuesta por EE.UU.

⁷¹ En julio de 1944 en la reunión en Bretton Woods se acordó la creación del Fondo Monetario Internacional (FMI), y por convenio también se creó el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), actual Banco Mundial.

La función inicial de algunas de las nuevas Instituciones, fue reconciliar las presiones sociales internas generalizadas con los requerimientos de la economía mundial, asunto que sólo Estados Unidos se encontraba en condiciones de satisfacer a escala global. Este influyente país, que venía contando con abundantes recursos materiales, derivados de los altos niveles de productividad obtenidos durante la Guerra y prolongados luego por su industria en plena expansión, sostuvo un fuerte nivel de bienestar económico seguido de la preponderancia política y militar (1945-1967), especialmente durante la administración del presidente Eisenhower.

Fueron estas circunstancias favorables derivadas de la victoria bélica obtenida, sumado al movimiento relativamente libre de bienes, capital y tecnología, y a un razonable grado de predictibilidad en las tasas de cambio, lo que le permitió a EE.UU. articular y liderar el entramado de acuerdos y alianzas económicas y de seguridad y defensa, justificando lo notorio para este primer periodo, de la facilidad y rapidez con que lograban la mayoría automática en cuanto tema ponían a debate en la Asamblea General de la ONU.

Al poco tiempo de la creación de esta, en vez de producirse un esperado ordenamiento multipolar que fuese el reflejo de la concepción que inspiró la composición del Consejo de Seguridad, en cambio, resultó definida la consolidación de un sistema bipolar conformado por dos bloques de poder, cuya competencia parecía no dejar alternativas a las naciones, para su alineación a uno u otro bloque y bajo el liderazgo de Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviética, ambos constituidos repartidores supremos internacionales de reparto, al atribuir potencia o impotencia al resto de las naciones integrantes de su respectivo bloque. Las dos potencias vigorizarán sus propias supremacías, entre otras cosas, auspiciando tuteladamente a los procesos de descolonización, en franco detrimento del tradicional balance de poder de las naciones europeas⁷².

⁷² Lo que sucedió fue que se interrumpió la persistencia del núcleo de poder central constituido por un grupo de países europeos, protagonistas de los procesos de colonización y dominación en Asia, África y Oceanía, por más de tres siglos de expansión, dominación y colonización. El grupo de potencias medias, que supo establecer su propio balance de poder desde la Paz de Westfalia (1648), volverá a visibilizarse con un liderazgo activo en la

Los inmensos recursos de ambas naciones serían puestos en disputa durante más de cuatro décadas para imponer su hegemonía a nivel global, un poco después del Acuerdo de Yalta, donde se habilitó una relación mutua de confrontación ideológica ilimitada, con la demarcación de influencia e injerencia, en términos “extremadamente militarizados” “Este-Oeste”, pero sin confrontaciones militares directas, máxime en el territorio europeo.

En la Guerra Fría fue clave la política de *disuasión* ya que la amenaza soviética parecía enorme. La capacidad militar de Moscú consistía en unas 175 divisiones que apuntaban a Europa Occidental además de 40.000 armas nucleares. Oficialmente se declaró de hostil la actitud de la URSS, dada la soviétización agresiva de países de Europa Oriental en 1947, por lo que la respuesta de Occidente fue desplegar una amplia oposición militar a través del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)⁷³ y del Comando Estratégico de la Fuerza Aérea de EEUU. La conflictividad enmarcada por la relación antagónica Este-Oeste, por la implementación de estrategias de disuasión mutuas, no se trasladó jamás al punto del uso del armamento nuclear como armas de destrucción masiva.

De manera inevitable, las potencias orientaron todos sus esfuerzos económicos, diplomáticos, ideológicos-propagandísticos, y militares para la expansión y construcción de sus respectivas “esferas de influencia”⁷⁴, en medio de una disputa casi omnipresente en todos los terrenos de dos concepciones opuestas, capitalista y socialista, las que constituyeron el necesario soporte ideológico para configurar sistemas derivados de la

Sociedad o Liga de las Naciones, creado por el Tratado de Versalles de 1919 al fin de la Primera Guerra Mundial, pero con la influencia de W. Wilson, presidente de los EE.UU. Después de la Segunda Guerra, lejos de estar en posición de liderar el proceso de ordenamiento global, dependerán en gran medida de la ayuda de los Estados Unidos para su propia reconstrucción.

⁷³ El Tratado del Atlántico Norte (OTAN) se creó en 1949, después del TIAR. EEUU aceptó por primera vez compromisos con Europa en tiempo de paz en respuesta a la preocupación de Europa Occidental con respecto a las ambiciones territoriales de la URSS.

⁷⁴ Russell y Tokatlian las definen como: “mecanismo empleado por los Estados para establecer y ejercer una posición de predominio en una región determinada limitando de facto la libertad de maniobra de los estados que la componen”. Russell R. y Tokatlian, J.G. (2004). Argentina, Brasil y EEUU: Desafío de una esfera de cooperación. Agenda Internacional, 1, 16-29.

interpretación que cada uno hacía acerca de cuestiones esenciales a la definición del Estado como régimen político, roles y sistema económico, a defender y sustentar a ultranza en cuantos escenarios fuesen posibles, reforzando en todos los niveles, la impermeabilidad interbloques.

El nivel de conflictividad interestatal, básicamente exacerbado por la percepción que se tenía del “otro” como la “amenaza externa” y el “enemigo”, fue lo que interrelacionó en términos de poder y a criterios supremos de reparto impartidos en cada bloque, a las dos superpotencias en una carrera armamentista y su consecuente almacenamiento, incluida la exhibición y ostentación de grandes cantidades de armamento nuclear, motivado por la seguridad y la defensa, rivalizando ambos por el control estratégico de áreas geográficas de Asia, África y América Latina.

La fuerte polarización de los bloques se dio en lo que algunos denominan la “Primera Guerra Fría” (1947-1953), pasando a una segunda etapa de antagonismo oscilante entre la polarización y la distensión (1953-1969). Pero debemos remarcar aquí, que el escenario internacional y continental, durante el “corte” que nos resulta de interés de la Guerra Fría, período 1958-1962, presentó uno de los ciclos de más alta conflictividad interbloques, que iría desde el inicio de la crisis de Berlín (1958-1961) hasta la “crisis de los misiles” (1962), incluyendo al triunfo de la Revolución Cubana y su acercamiento a la Unión Soviética, luego de la fallida invasión de Bahía de los Cochinos (1961).

Aunque la Guerra Fría nunca fue declarada formalmente, fue el margo general que articuló procesos y conflictos a nivel nacional o regional. Las potencias, sin enfrentarse directamente, comprometieron por momentos, el balance de poder. Se fueron ocasionando conflictos de baja y mediana intensidad, mientras se entablaron relaciones interdependientes entre los países centrales europeos; sin embargo, en la periferia latinoamericana, en el corto plazo, se profundizaron las relaciones dependientes preexistentes con EE.UU., no sólo a causa del deterioro de los términos del intercambio que preconizara la CEPAL, sino también por el endeudamiento que trajo aparejada tanto la ayuda y asistencia de los Organismos Internacionales

como los créditos estatales y privados de los bancos norteamericanos, como venimos adelantando.

En cuanto a la evidente marcación de jerarquías y verticalidad entre Estados, incluso esquematizada por el estructuralismo latinoamericano en el empleo de las categorías “centro y periferia”, permitía escasos márgenes para prácticas autonómicas genuinas, según la lógica de la Guerra Fría:

“...el conflicto estratégico Este-Oeste constituye un capítulo de la diplomacia ínterimperial, que tiene sólo a EE.UU. y a la URSS como interlocutores de primera clase. La lógica de este conflicto tiende a conformar un mundo jerárquico, verticalizante y bipolar, en donde el margen de maniobra que ellos le adjudican a los terceros países tiende a reducirse en la medida que la competencia estratégica se concentra en ambos polos (Pérez Llana, 1984).

Desde esta percepción de las relaciones de poder, inferimos que la fuerte dependencia experimentada por los países periféricos de la región, hallaba en el bloque comunista su contrapartida, en el modo de dominación e influencia política y militar que la URSS (dejando atrás las formas del imperialismo), conformada en su interior por naciones también periféricas a la Rusia central, instauró en los países satélites de Europa del Este⁷⁵, con la asistencia e intervención del Ejército Rojo.

La decisiva gravitación que tendrá en las relaciones interamericanas la implementación de la Doctrina Truman (1947), contando con el respaldo de varios gobiernos latinoamericanos y caribeños antes y durante la guerra de Corea (1950-1953), logró patentar la expansión de la hegemonía norteamericana frente a la amenaza del avance comunista, en defensa de la

⁷⁵ La URSS quiso asegurar con la soviétización, que los partidos europeos del Este fuesen una vez constituidos en el gobierno, satélites del régimen ruso. Así consiguió posicionar a partidos comunistas que no hubieran llegado al poder por elecciones democráticas en Polonia, Bulgaria, Hungría, Checoslovaquia y la República Democrática Alemana. Esta estrategia fue llevada adelante, temiendo un posible resurgimiento de Alemania y un avance de EE.UU.

“libertad”. El presidente norteamericano reclamó a su Congreso que “la política de los Estados Unidos debía ser la de apoyar a los pueblos libres que están resistiendo al intento de subyugación por minorías armadas o presiones exteriores”. Desde su pronunciación, quedó establecida la plataforma ideológica para fijar nuevas misiones y objetivos de la política exterior estadounidense, tales como la prioridad de la lucha antisoviética, la defensa del “mundo libre” y la seguridad hemisférica, invocada para aludir en definitiva a la defensa del capitalismo, del sistema democrático y de la propia seguridad nacional, interés vital norteamericano innegociable y siempre defendible, incluso con la guerra.

Quedando así justificado sólidamente el rumbo de la política exterior norteamericana, ante la amenaza que representaba la URSS como promotora y exportadora del comunismo internacional para Occidente, la Doctrina sería instrumentada ante cualquier tipo de agresión externa y subversión interna, directa o indirectamente según el caso, con la Doctrina de Seguridad Nacional, que pretendiera “la dominación del mundo” por parte de los comunistas rusos o nacionales. Con este imperativo en marcha, quedaba legitimada la obligación ineludible de EE.UU. de expandirse ya no sólo económica sino también militarmente, ya que ante la amenaza del avance e infiltración comunista, debía oponer una enérgica política de “contención”⁷⁶ (Rapaport y Spiguel, 2009).

Pero el trance interestatal se cruzó en distintos planos con otra fuente de conflictividad aún más antigua, derivada de las relaciones Norte-Sur. Por una parte, la virtual amenaza a los intereses nacionales causaba que las dos superpotencias reprimieran cualquier tipo de emergencia de otra hegemonía, pero por otra, gracias a la extrema vulnerabilidad de las ex potencias colonizadoras, vencedoras y vencida, exhaustas luego de la guerra, se generaron las condiciones propicias para que se diese el proceso de descolonización y el surgimiento de los países que se conocerían como los

⁷⁶ La palabra “contención” fue acuñada por George F Kennan con relación principalmente a la carrera armamentista a sostener contra Rusia, y apareció por primera vez en un artículo de su autoría en la revista *Foreign Affairs* (1947). Fue el mismo Kennan, quien luego de viajar por distintos lugares de Latinoamérica, percibiéndola pobre y deficiente, reforzó sus ideas de resguardarla, recomendando a las autoridades de los EE.UU. que se adoptaran mayores medidas de tipo anticomunistas.

países “no alineados”, con la invariable intervención de los Organismos internacionales.

Los “no alineados integraban un conjunto de países asiáticos, africanos y latinoamericanos, procedentes del llamado Tercer Mundo. Eran disímiles entre sí, pero tenían como común denominador problemas de dependencia y subdesarrollo, analfabetismo, hambre y explotación, entre otros no menos importantes. Posteriormente a la Conferencia de Bandung (4/1955), donde veintinueve países de África y Asia condenaron al colonialismo, la discriminación racial y al uso del armamento nuclear, se decide oficiosamente desde la ONU y otros foros, apoyar a los movimientos independentistas y las luchas por la liberación.

En la Conferencia del Cairo (1957), con la participación de cuarenta y tres Estados, incluyendo a Rusia, un número significativo de países pasaron a formar el “Movimiento de Países No Alineados”. En la I Conferencia Cumbre de Belgrado (1961), ya asistieron veinticinco países en calidad de miembros.

La no alineación fue la mejor estrategia que encontraron las élites gobernantes de estas naciones para ampliar su margen de autonomía, sin conformar alianza con ninguna superpotencia, manteniéndose neutrales pero sin dejar de negociar beneficios de uno y otro de los bloques. También asumieron un papel relevante las transformaciones producidas por la Iglesia católica, ya que el Concilio Vaticano II convocado por Juan XXIII (1959) puso en contacto por primera vez, a obispos de Asia, África y América Latina.

A pesar de la persistente protesta contestataria liberacionista de la Conferencia de Bandung y de las demás conferencias y reuniones que la siguieron, la descolonización sumó prestigio no sólo a los funcionarios y Organismos Internacionales intervinientes, sino también a Estados Unidos, que procuró estimular una descolonización gradual dentro de un esquema de control hegemónico, que funcionó estable en los iniciales años de la Guerra Fría (1945-1954). Pero fueron en realidad ambas potencias, las que auspiciaron los distintos procesos y movimientos de liberación nacional, con

revoluciones incluidas, con el fin de captar aliados para sus respectivos bloques, y que según los chinos comunistas, era la explotación que los sistemas mundiales capitalista y socialista hacían del Tercer Mundo lo que configuraba la mayor contradicción que atravesaba el mundo (Arboleya Cervera, 2007).

Los modelos de organización social y económica, también en pugna, asociados a la exploración de opciones más o menos híbridas de alineación posibles en el marco establecido, trajo como consecuencia que la posición tercermundista de algunos fuese interpretada como neutralista, aunque significase una verdadera “tercera fuerza” emergente en búsqueda de plantear una alternativa al socialismo, invariablemente identificado con la experiencia revolucionaria rusa y también maoísta, pero también al capitalismo occidental.

En los años siguientes (1954-1962), la re/aparición del fenómeno del nacionalismo en los países emergentes del proceso descolonizador, resultó constituir una causa de perturbación de aquel control hegemónico ejercido por EE.UU., tanto o más que si se hubiera permitido la continuación del antiguo régimen colonial, y/o el inicio de una recolonización. Los conflictos se multiplicaron por doquier en el mundo subdesarrollado, convirtiendo al Tercer Mundo en el escenario donde se produciría la mayoría de pequeños y medianos enfrentamientos de la Guerra Fría, contabilizando millones de muertos en disputas interestatales y guerras civiles internacionalizadas. (Tokatlian, 2004).

La desestabilización social, los cruentos enfrentamientos y la voz cada vez más potente de estos países en los foros internacionales, sumado a la protesta de la sociedad civil en las principales ciudades del mundo y a la exitosa reconstrucción económica de los aliados occidentales con la ayuda norteamericana del Plan Marshall, que les permitía comenzar a reivindicar no sólo su propia autonomía, sino también el fortalecimiento de su identidad europea con la construcción del proceso de integración regional (1950), fueron algunos de los factores que provocaron los desequilibrios más substanciales en el balance de poder del sistema internacional. En el ámbito de la ONU, como ejemplo de los cambios que venían aconteciendo, por la

admisión de un cada vez mayor número de países del Tercer Mundo, EE.UU. comenzó a perder la mayoría automática, que para fines de los sesenta se convirtió en minoría automática.

Vueltos a enfocar el conflicto Este-Oeste, observamos que después de la guerra de Corea y a partir de la muerte de Stalin (1953), se inició una etapa de cierta “distensión” y de un proceso de “desestalinización” y “desatelización” dentro del bloque socialista. Aunque se había celebrado la alianza militar del Pacto de Varsovia (1955) en evidente rivalidad con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Nikita Krushev en su rol de Secretario del Partido Comunista de la Unión Soviética, confirma la voluntad soviética de iniciar una política de “coexistencia pacífica” con los países de Occidente, con intenciones de limitar el conflicto solo al plano económico, en conexión al “deshielo” producido en las relaciones con EE.UU., causado por la firma de acuerdos sobre los mapas de separación de Vietnam, Corea y Alemania.

No obstante, el líder soviético y su par estadounidense J.F. Kennedy fueron actores relevantes de episodios que no hicieron más que demostrar la desconfianza mutua que se tenían, tales como el levantamiento del muro de Berlín (1961). Pero de modo aún más crítico, participaron activamente en un dilema traumático un año más tarde, la “crisis de los misiles”, que guardó relación directa con una cuestión con la que tanto Kennedy como su antecesor Eisenhower tuvieron que lidiar. Sin haberlo previsto demasiado, les aconteció una sustancial modificación de las prioridades que les imponía la agenda internacional sobre *issues* como el “desarme” o la carrera espacial. La preocupación de los norteamericanos por el avance del comunismo internacional en el mundo, incluso en América Latina, se tornó en obsesión a partir del triunfo y destino de una revolución ocurrida en el Caribe, a escasos kilómetros de las costas de la Florida, y que hasta la fecha, habiendo caducado la Guerra Fría hace décadas, no capitula: la Revolución Cubana.

2. La Guerra Fría en suelo americano

2.1. Las relaciones interamericanas y el panamericanismo

Para dejar fijado un primer antecedente de las relaciones interamericanas continentales, señalamos al Congreso Anfictiónico convocado por Simón Bolívar desde Lima, el 7 de diciembre de 1824 y celebrado en la ciudad de Panamá, los días 22 de junio y 15 de julio de 1826, aunque en 1815, en su celebre “Carta de Jamaica”, ya había sugerido los que debían ser los fundamentos de la alianza hispanoamericana, tal como lo había soñado el precursor Francisco de Miranda. En la Asamblea Americana del Congreso de Panamá, se elaboró y aprobó el “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua”, ratificado sólo por Colombia y sin entrar en vigencia, originados ambos en las ideas de Simón Bolívar de lograr una alianza para la unión y la protección mutua de la integridad e independencia de los pueblos americanos, los que entraron en competencia con lo que se denominaría el panamericanismo⁷⁷, definido por algunos como la acción conjunta de naciones americanas con el fin de solucionar problemas comunes, pero que en la práctica constituyó la implementación de un sistema instrumental hegemónico, articulado por EE.UU. conforme su pensamiento estratégico global.

Las primeras aspiraciones continentales de los norteamericanos se vislumbraban ya en los aspectos vinculados a la expansión nacional, pero del mismo modo, en la conformación de su fuerza naval y la evolución del comercio internacional. Los países de América Latina y el Caribe fueron

⁷⁷ Si bien esta es una expresión que se ha de imponer no sólo en las relaciones, sino también en casi todo lo derivado de dicha relación, instituciones, reuniones y otras manifestaciones propias del fenómeno que se dieron también en otras partes del mundo, ya que en términos epocales, fueron casi simultáneos a las expresiones del paneuropeísmo y al panarabismo. Nótese la connotación negativa que el término “panamericanismo” tuvo para algunos intelectuales latinoamericanos, como el caso de José Mariátegui al decir de la situación de Perú en 1929 “...un gobierno “nacionalista” puede usar, en sus relaciones con los Estados Unidos, un lenguaje distinto que el gobierno de Laguna en el Perú. Este gobierno es, francamente, *desenfadadamente panamericanista*, menorista; pero cualquier otro gobierno burgués haría, prácticamente lo mismo que él, en materia de empréstitos y concesiones”, cursivas propias. Mariátegui, J. (2010). La tarea americana. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo.

alcanzados no sólo por la expansión del comercio, sino también por otras expresiones hegemónicas vinculadas con la Doctrina Monroe y la Doctrina del Destino Manifiesto a lo largo del Siglo XIX, en adelante.

Los dictados del presidente J. Monroe (1823) posibilitaron a EE.UU. neutralizar la influencia de Inglaterra, y de otras potencias europeas en el Centro y Norte de América, preponderantemente de una posible invasión de la Santa Alianza queriendo reconquistar ex colonias en el continente, dado que dogmáticamente Estados Unidos asumía unilateralmente el papel de protector de los demás países del hemisferio. Simón Bolívar advertiría el potencial hegemónico e intervencionista de la Doctrina, por lo que convocaría al Congreso de Panamá. En cambio, los idearios del Destino Manifiesto, discurso político dominante de la construcción de la nación (1845), basado en la creencia de que EE.UU. es un pueblo escogido para extender su particular forma de organización social, política y económica, sería invocado en la expansión hacia el Oeste, pero también hacia el sur, anexando territorios otrora mexicanos.

Ambas construcciones ideológicas constituirían, con necesarios corolarios y reediciones, el motor de la expansión norteamericana hacia Centroamérica y Sudamérica, lo que despertaría sospechas y suspicacias de comerciantes y funcionarios latinoamericanos destacados en ése país, tal como lo comunicaría a su gobierno el embajador Alvear. Argentina, que ya tenía una visión propia acerca de su vinculación simultánea con el mundo y el continente, se presentará en esta etapa de las relaciones interamericanas en carácter de defensora indistintamente del continentalismo y del universalismo, solidaria con América y a la vez impulsora de la libertad de acción frente al mundo, en su rol de participante del sistema regional y del sistema mundial, al mismo tiempo. Los gobiernos argentinos de entonces, se sintieron parte tanto de América como de la comunidad de las naciones del mundo (Lanús, 2001). Los argentinos desafiaron inicialmente a la hegemonía norteamericana, dudando de los verdaderos motivos de su política exterior, pero al pasar de la sospecha al prejuicio, en tanto que aumentaba la capacidad de acción internacional de los norteamericanos, la

propia capacidad de influencia mundial de Argentina retrocedió progresivamente (Tulchin, 1990).

Durante esta etapa, las relaciones entre americanos fueron fortalecidas con la asidua celebración de múltiples conferencias, ferias, exposiciones, congresos y negociaciones comerciales panamericanas, seguidas de institucionalización y normativas, y acompañadas desde sus principios por los enérgicos e irresistibles efectos de la penetración cultural, impulsada luego de la construcción del canal de Panamá, en franca y abierta competencia con la cultura europea⁷⁸.

Por las novedosas tecnologías empleadas para el emplazamiento de esa obra monumental, que favorecerá estratégicamente a la expansión en Centroamérica, distinto a la política de anexión militar de territorios que se tuvo con México, servirá para respaldar la exhibición pública de una evidente superioridad científico tecnológica, pero también del modo de vida norteamericano; ambos estereotipos de una supremacía cotejada muchas veces en las citadas ferias y exposiciones científicas y/o comerciales realizadas en las pujantes urbes norteamericanas, con aquellas “exóticas” representaciones de los países en situación de pobreza y de poco desarrollo, según las categorizaciones de la época.

Estos verdaderos “exhibidores” del progreso y de la modernidad del siglo XIX⁷⁹, cooperaron con su funcionalidad a la convocatoria de múltiples reuniones estratégicas que se venían celebrando con los distintos países americanos. Entre las más importantes citamos al Primer Congreso de Lima (1847), al Congreso Continental de Santiago de Chile (1856), al Segundo Congreso de Lima (1864), al Congreso Jurídico de Lima (1877) y al Congreso de Juristas de Montevideo (1888-1889), suscribiéndose distintos tratados constitutivos del derecho internacional. Pero aunque las tantas

⁷⁸ Sobre el panamericanismo y la utilización de imágenes y representaciones de la expansión norteamericana, véase Salvatore, R. (2006). *Imágenes de un imperio: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*. Buenos Aires: Sudamericana.

⁷⁹ Como una de las primeras medidas de la Unión Panamericana, se creó la Biblioteca Colón con carácter de biblioteca hemisférica, que serviría como medio de expansión de conocimiento y vehículo de progreso, tan anhelado en la sociedad argentina de entonces por la “generación del 80”.

demostraciones de cultura y desarrollo no hicieron más que evidenciar una relación asimétrica y dependiente entre naciones americanas, los países de la región no dejaron de constituir la principal fuente de abundantes recursos minerales como el cobre y el estaño, y de productos tan deseados por el centro como el café, el guano, el caucho, el cacao, los cereales, las carnes y tantos otros, en forma coherente con la impuesta división internacional del trabajo.

En octubre de 1889, después de la realización de una deliberada gira de delegados latinoamericanos por los portentosos centros industriales de Estados Unidos, planificada para que los motivara a considerar juntos la posibilidad de constituir una unión aduanera continental, el más antiguo proyecto antecesor del ALCA, teniendo a EE.UU. como único y poderoso proveedor industrial, se celebra la Primera Conferencia Internacional de Estados Americanos o Primera Conferencia Panamericana en Washington (1889-1890). En esta Conferencia se intentó imponer no sólo la aludida unión aduanera, sino también el arbitraje obligatorio, lo que ponía en riesgo la soberanía de los países latinoamericanos, al quedar éstos bajo la tutela arbitral del país más fuerte (Boersner, 2004).

Los países latinoamericanos, tentados de orientar su comercio internacional hacia EE.UU. por la propuesta directa recibida del Secretario de Estado James G. Blaine, y procurando mantener los compromisos contraídos comercialmente con Europa, en el caso de Argentina su relación era esencialmente con el Reino Unido, se mostraron todos a favor del libre comercio, propiciando la efectiva separación de las relaciones comerciales de las políticas al adoptar una resolución que dispuso constituir con los países representados, una asociación llamada Unión Internacional de las Repúblicas Americanas, con fines de compilar y distribuir diferentes datos comerciales, y rechazando un posible antecedente jurídico para habilitar acciones de intervención. La Unión estaría representada por la Oficina Comercial de las Repúblicas Americanas, confirmada tanto en la Segunda (México, 1901), como en la Tercera (Río de Janeiro, 1906) Conferencia Panamericana.

En la Conferencia de Río de Janeiro, terminaría de consagrarse la doctrina Drago⁸⁰, en ocasión de la agresión anglo-alemana a Venezuela, realzando el principio de que la deuda pública no debía dar lugar a la intervención armada, y mucho menos, a la ocupación material del suelo de las naciones americanas por una potencia europea. Con el apoyo norteamericano, se transfirió a la Conferencia de Paz de La Haya (1908), trascendiendo la doctrina de origen argentino, de manera internacional.

En la Cuarta Conferencia celebrada en Buenos Aires (1910), la Unión pasaría a llamarse la Unión Panamericana, con secretaría permanente en Washington. Destacamos que desde los inicios de dicha Unión, el director fue un ciudadano estadounidense, y recién su último director y primer secretario de la OEA, fue un latinoamericano.

En verdad, la idea latinoamericanista de Bolívar, nacida en el pensamiento de Miranda y enriquecida por las ideas de americanos como Maia, Martínez de Rozas, Egaña, del Valle, entre otros, para la concertación de una Organización internacional americana o un tipo de Sociedad de Naciones Americanas, cuestionando en algún punto la presencia de EE.UU., a pesar de Santander, fue reconvertida en sentido contrario, en una unión de repúblicas americanas con la potencia hegemónica al frente de dicha unión.

Durante el panamericanismo se pautaron líneas de cooperación e intercambio técnico, cultural y comercial, en clara disputa de los mercados del continente con Europa. Se trataron además asuntos como unidad de pesos y medidas, protección de obras literarias, derechos de las mujeres, asilo, nacionalidad, clasificación arancelaria, aviación civil y codificación del derecho internacional, además de los temas referidos a la agresión y

⁸⁰ Doctrina expuesta en una carta por el Ministro de Relaciones Exteriores Dr. Luís María Drago por indicación del presidente Julio A Roca al Ministro argentino en EE.UU., Martín García Mérou. Incorporada en el derecho positivo internacional en la Carta de la ONU la corte internacional de justicia impone el compromiso de cumplir sus decisiones en todo litigio que en alguno de sus miembros sea parte y en caos de rebeldía podrá recurrirse al Consejo de Seguridad. En la carta de la OEA (Art. 16) se establece que ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico o político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener este Estado, ventajas de cualquier naturaleza. Véase Moreno Rodríguez, R. (1961). La Doctrina Drago y sus proyecciones en la vida internacional. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

solución pacífica de controversias, los que siempre fueron prioritarios, aunque no exentos en su tratamiento de una alta y compleja conflictividad, para los pueblos americanos.

En total fueron efectuadas ocho Conferencias Americanas hasta la creación de la Organización de Estados Americanos, nacida en la Novena Conferencia (1948). Antes de los treinta, se celebraron cinco Conferencias en las ciudades de México, Río de Janeiro, Buenos Aires, Santiago de Chile y La Habana.

2.1.1. De la “política del garrote” y la “diplomacia del dólar” a la “política del buen vecino”

Pese a la creación de un ámbito de negociación entre americanos como la Unión Panamericana, se dieron diversas situaciones que revelaban la tensión existente en sus relaciones internacionales. El presidente T. Roosevelt (1901-1909), entendía que no debían emprenderse iniciativas diplomáticas que no pudieran respaldarse por la fuerza, lo que se dio en llamar la “política del garrote”. Esta llevó al diseño de una política exterior basada en demostraciones de fuerza, tal como lo sucedido en Cuba. Tras la firma del Tratado de París que puso fin a la guerra entre España y EEUU, se sanciona la Constitución de 1901, con la Enmienda del senador Platt. La Enmienda era parte de la ley de apropiación del ejército de Estados Unidos, y autorizaba al presidente a conceder a los cubanos la elección de su propio presidente, con la condición de que la citada Constitución reconociera el derecho de intervención de EE.UU. para preservar la independencia cubana. El ejército norteamericano salió de Cuba una vez aprobada la Enmienda Platt, volvió a intervenir (1906), retirándose luego en 1909.

Hubo otro caso, que se dio durante la crisis venezolana (1902-1903), cuando el presidente Castro se negó a pagar deudas del Estado a países europeos, lo que provocó la cercanía a sus puertos de barcos de guerra alemanes, ingleses e italianos. T. Roosevelt invocó la Doctrina Monroe y exigió a los intervencionistas que se retirasen.

De similar forma, ocurrió una situación de amenaza de buques de guerra en la República Dominicana, y ante esta nueva situación, Roosevelt pronunció su Corolario de la Doctrina Monroe, justificando la intervención de Estados Unidos. Fue desde allí, que la Doctrina Monroe pasaba a instrumentarse de manera preventiva e intervencionista, es decir, donde EE.UU. considerasen que existían condiciones de desorden financiero o político que pudiesen provocar una intervención extracontinental, la potencia debía anticiparse, ocupando al país para corregirlo, de acuerdo con las reglas y buenas costumbres de la comunidad internacional. Por aplicación del corolario Roosevelt, los marinos norteamericanos terminaron desembarcando en la República Dominicana (1905). Para este período, hallamos a la Argentina confrontado en la arena diplomática su postulado “América para la humanidad” contra “América para los americanos”, frase emblemática que valdría de alegato ideológico para la implementación de la doctrina Monroe, esta vez reeditada por T. Roosevelt en su corolario.

El presidente William H Taft (1909-1913) y su Secretario de Estado Knox, recibieron el corolario Roosevelt y también el objetivo de garantizar la seguridad del canal de Panamá y las rutas de navegación marítimas. Agregaron además otro corolario, afirmando que no sólo la ocupación política de una zona independiente de las Américas por parte de una potencia extracontinental constituye una violación a la Doctrina, sino que también es vulnerada por la influencia económica de los sectores privados extracontinentales. Esta posición fue conocida como la “política del dólar”, y se utilizó para amenazar con una posible intervención de los marinos a países del Caribe y Centroamérica, a fin de presionar a que se negasen a brindar concesiones y firmar contratos con capitales europeos.

El sucesor de W.H. Taft, el utópico W. Wilson (1913-1921), fue en la práctica, también intervencionista. La Quinta y Sexta Conferencia, fueron escenarios de las fuertes polémicas de los países de América Latina en defensa de los principios de igualdad jurídica y no intervención, ya que aunque Wilson pagara una indemnización a Panamá por el apoyo de Roosevelt a su separación, intervino el puerto de Veracruz en México e

intervino política y militarmente a la República Dominicana y Haití, en donde las intervenciones militares perduraron, pasados los treinta.

Durante su presidencia, presionó para que se concretara la Liga de Naciones Americanas, lo que falló tras varios intentos. Wilson lograría imponer la idea en Europa con el nombre de la Liga de las Naciones (18/06/1919), aunque después su país, coherente con su política aislacionista con respecto a los asuntos extracontinentales, no participara de dicha Liga.

Las administraciones de Harding (1921-1925), Coolidge (1925-1929) y Hoover (1929-1933) continuaron con una política de intervención directa en la zona del Caribe, y de presiones o intervenciones indirectas en América del Sur.

Consecuentemente, tanto en la Conferencia de Montevideo (1933) como en la Conferencia de Buenos Aires (1936), se encuentran los primeros antecedentes del panamericanismo que prueban la inquietud de los países de América Latina y el Caribe por dejar sentado específicamente el principio de no intervención, aceptado a su vez por los EE.UU. del presidente F. D. Roosevelt (1933-1945). El presidente que atravesó la Gran Depresión y el inicio de la Segunda Guerra, postuló la “política del buen vecino”, rechazando la unilateralidad de la intervención de EE.UU. en los países latinoamericanos, pero no dejando de utilizar la diplomacia para garantizar la seguridad mutua contra posibles agresores.

Como efecto de su política, se suprimió la Enmienda Platt en Cuba, no se tomaron represalias militares por la expropiación de empresas petroleras en México y se retiraron tropas de Haití y Nicaragua. Su Secretario de Estado, Corder Hull, dejaba en claro que en lo sucesivo, no habría injerencia alguna en los asuntos internos de los latinoamericanos, señalando además, que también se dejaría atrás la práctica de no reconocimiento de los gobiernos con orientaciones políticas diferentes a EE.UU.

En la Séptima Conferencia (Montevideo, 1933) se aprobó el Convenio sobre Derechos y Obligaciones de los Estados, que consagraba el principio de no agresión, dando iniciación a una nueva etapa de

institucionalización de las relaciones entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. El Convenio expresaba la pauta de que ningún Estado tenía el derecho de intervenir en los asuntos internos o externos de otro, quedando así plasmado antes de la Guerra Fría, el principio de solución al punto de controversia más sensible de las relaciones interamericanas.

En Buenos Aires se celebró la Conferencia Interamericana de Consolidación de la Paz (1936), convocada por F. Roosevelt, quien también asistió, y donde se concretó la aprobación de dos documentos: el Convenio para el Mantenimiento, Conservación y Restablecimiento de la Paz y un Protocolo Adicional relativo a la no intervención. Este Protocolo en su Artículo 1, declaraba inadmisibles la intervención de cualquier Parte Contratante, directa o indirectamente, y fuese el que fuese el motivo, en los asuntos interiores o exteriores de cualquier otra de las Partes. Además se propuso, a pedido de Colombia, contar con organizaciones regionales que proveyeran una mayor institucionalidad al panamericanismo y la creación de una asociación de naciones americanas que proscribiera la guerra y estableciera relaciones fraternales con la Liga de las Naciones.

La propuesta colombiana de crear una asociación u otra forma de institucionalidad interamericana, volverá a ponerse sobre la mesa en la Octava Conferencia en Lima (1938), con la ilustre participación del argentino Carlos Saavedra Lamas, premio Nobel de la Paz. Sin embargo, en esta Octava Conferencia no se alcanza a un acuerdo y se remite el proyecto de creación de una asociación u organismo de alcance regional, a estudio de la Comisión Internacional de Jurisconsultos Americanos, para su análisis y opinión, quedando pendiente de tratamiento hasta la Novena Conferencia en Bogotá (1948).

Pero la buena vecindad, también traería consigo sus reclamos. En tanto que los países latinoamericanos se hallaban con serios problemas estructurales económicos y financieros, que no hacían más que robustecer el endeudamiento y la relación de dependencia⁸¹, tras el ataque de los

⁸¹ La salida del Secretario de Asuntos Latinoamericanos Summer Wells (1943), quien había establecido lazos con los latinoamericanos, también afectó de alguna forma, la disposición de cooperación y asistencia de Estados Unidos.

japoneses a Pearl Harbor (1941), Estados Unidos le declaró la guerra, saliendo definitivamente de su política aislacionista para emprender el camino hacia el liderazgo global, y comenzó a exigir la alineación de los países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe, respondiendo la mayoría con la esperada declaración de la guerra al Eje, y algunos, con el ofrecimiento de tropas, como Brasil, que enviará a la Fuerza Expedicionaria Brasileña (FEB) para combatir con los aliados en Montese, en el norte de Italia.

Aunque fue una situación en particular, la que iba a poner en manifiesto cuales eran las prioridades de EE.UU., no sólo en su inmediato papel en el próximo nuevo Orden emergente, sino también con respecto a su grado de interés de mantener una relación de pares con los demás países del continente. Se celebró la Conferencia de Dumbarton Oaks (1944), ya en sintonía con las conferencias de Potsdam y Yalta, para el diseño del próximo sistema de seguridad colectivo que afirmaría la paz y seguridad del mundo. Las discusiones sobre la estructura organizativa de dicho sistema, rondaban alrededor de distintas y variadas propuestas, pero prosperarían finalmente aquellas que apuntaban a constituir una asamblea general de países y un consejo de seguridad, compuesto solo por las potencias vencedoras.

EE.UU. realizó esta convocatoria de trascendencia para todos, pero a espaldas de los países latinoamericanos, lo que produjo innumerables reclamos por parte de éstos. Por temor de que la creación de un organismo internacional le restara autonomía a foros regionales preexistentes como la Unión Panamericana, o que directamente se eliminara cualquier forma de alianza regional, lo que implicaba la postergación de los países en cualquier programa futuro de asistencia o cooperación norteamericano, se le reclamó a EE.UU. que se efectuara lo más pronto posible una reunión extraordinaria de consulta, para analizar en el ámbito intercontinental no sólo la próxima institucionalidad internacional, sino también el destino mismo de la Unión Panamericana.

2.1.2. Las Conferencias de Chapultepec y San Francisco (1945)

En el final de la Segunda Guerra Mundial (1945), se celebró en Chapultepec (México) la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz. Esta Conferencia Extraordinaria, organizada finalmente por el gobierno de México y no por la Unión Panamericana, se realizó sin la plena satisfacción de los Estados Unidos, que objetó incluso la participación de la delegación argentina por no haber roto aún relaciones con el Eje, tratándose incluso en el desarrollo de la conferencia, el “caso argentino”. En México, los veinte países concurrentes procedieron a la adopción de las posiciones que presentarían en la próxima Conferencia de San Francisco, donde se tratarían asuntos referidos al Grupo de las Naciones Unidas y Asociadas.

En el temario de Chapultepec se incluyó el tratamiento del aumento de cooperación durante la guerra hasta obtener la victoria total, la revisión de las dificultades de la organización internacional para mantener la paz y una posible segmentación de las relaciones interamericanas dada por la intervención de cada país en la inminente organización internacional y a la vez en la organización regional, previéndose una ocasional articulación y coordinación entre ambas.

Los países latinoamericanos, consientes de los significativos avances que venían efectuando las potencias por instaurar muy pronto el nuevo ordenamiento, quisieron preservar a la Unión Panamericana, y a la vez mantener los márgenes de autonomía nacionales, de los que cada uno en su relación con Estados Unidos obtenía beneficios en menor o mayor medida, a partir de negociar temas del interés norteamericano en el foro regional, cosa que el veto de las potencias podría llegar a restringir, si se dirimieran solo en el ámbito del Consejo de Seguridad a crearse.

Pero lo que se instaló inevitable y recurrentemente, como sucedió en casi toda reunión interamericana, fue el largo tratamiento de los asuntos económicos que aquejaban a los Estados de América Latina, quienes en este caso, aspiraban a conocer cual sería su situación crediticia y financiera una

vez concluida la guerra. Se volvieron a considerar los diversos problemas sociales y económicos, sin dejar de lado la necesidad de contar con la cooperación y los métodos para aplicarla. Al respecto, y casi evasivamente, EE.UU. se expidió acerca de la próxima expansión de su comercio exterior y la colocación de capital extranjero de origen norteamericano en la región como una forma de solución, pero en la realidad, dada la desarrollada tecnología estadounidense de posguerra, se pondría en serias desventajas competitivas a la insuficiente industrialización en la región, fruto de los inconclusos y dispares modelos de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), implementados por distintos países latinoamericanos durante la Guerra. En cuanto a los temas de seguridad hemisférica, destacamos a la “Declaración de solidaridad contra toda clase de agresión”, aunque lo más trascendente fue la firma del “Acta de Chapultepec” (Resolución VII), y el “Documento sobre Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano” (Resolución IX).

El Acta de Chapultepec tendría una vigencia temporaria, en tanto se mantuviera la guerra, y más adelante sería sustituida por el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR). Entre sus puntos más salientes, se resalta que la seguridad y solidaridad del continente serían afectadas al igual que cuando se produjera un acto de agresión contra cualquiera de las naciones americanas por parte de un Estado no americano, como cuando el acto de agresión proviniera de un Estado americano contra otro Estado americano, y que todo atentado de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio, o contra la soberanía o independencia política de un Estado americano, sería considerado como un acto de agresión contra los demás Estados que firmaban. En todo caso, se consideraría como un acto de agresión, cuando un Estado pase al territorio de otro, traspasando las fronteras constituidas por tratados y demarcadas de conformidad con ellos. En cuanto a la importancia de la Resolución IX sobre Reorganización, Consolidación y Fortalecimiento del Sistema Interamericano, ésta regulaba el funcionamiento de la organización interamericana, sentando las bases generales de un futuro pacto constitutivo destinado a fortalecer y perfeccionar el sistema interamericano, cuya

consideración y aprobación siguió pospuesta hasta la Novena Conferencia en Bogotá.

En cuanto a los temas económicos, surge de la propia Resolución IX que la “seguridad económica”, resultaba imprescindible para el progreso de los pueblos americanos, siendo en cualquier momento la mejor garantía de la seguridad política y del esfuerzo unido para el mantenimiento de la paz continental.

Pero, ¿por qué en cada encuentro interamericano volvían sobre estos temas? ¿Por qué se estrechaba la relación de dependencia? Si bien, aunque ya lo venían haciendo durante la guerra, los países de América Latina y el Caribe experimentaron en estos años un substancial aumento de la producción de los *commodities* estimados estratégicos para el armamento militar, debían pactar venderlos con casi exclusividad a EE.UU. a precios cotizados internacionalmente en las bolsas de los países centrales. Por otra parte, los crónicos desequilibrios de la balanza comercial y sus permanentes déficit fiscales, eran rescatados con fondos otorgados por la banca comercial estadounidense, y por la colocación de capitales e inversiones realizados por los grandes monopolios norteamericanos, sumado a la nueva y progresiva supremacía del dólar en las transacciones internacionales. Estas razones resultaron ser suficientes fuerzas de poder para presionar y controlar de EE.UU. en la arena regional, acerca de las decisiones a tomar por los países dependientes.

A los pocos meses de culminarse la Conferencia Extraordinaria de México, se realizó la Conferencia de San Francisco (25-26/06/1945), donde se aprobó la Carta de las Naciones Unidas. Los cincuenta y un delegados de los distintos países del mundo, asumieron el compromiso del mantenimiento de la paz mundial, la difusión de los procesos de independencia y democratización y la promoción del bienestar económico de todas las naciones. Este hito de la historia universal, seguramente merece un estudio más profundo, pero en esta instancia nos resulta importante sólo conocer el sendero transitado por el panamericanismo en la arena mundial. Por empezar, casi todos aquellos mismos diplomáticos que representaron a sus países en Chapultepec, lo hicieron también en San Francisco, lo que denota

la fuerza de bloque que trataban de consolidar en el evento internacional. Estaban interesados en temas de su incumbencia como el veto y el destino de los foros interamericanos, tal como lo expresaron en México, por lo que resolvieron unánimes no aprobar la Carta de la ONU a menos que se dejaran establecidas ciertas provisiones y garantías para el funcionamiento más o menos autónomo, de las organizaciones regionales.

Es interesante lo que nos señala el diplomático colombiano Tirado Mejía, al decir que las distintas delegaciones europeas, varias de amplia experiencia colonialista, convencidas que el panamericanismo consistía en un sistema semicolonial de dominación estadounidense, no comprendían la exacerbada defensa heterodoxa que formaron los latinoamericanos del sistema interamericano (Tirado Mejía, 1998).

En el ámbito panamericano se comenzó a dar forma al tratado definitivo que reemplazaría al Acta de Chapultepec, en el marco de lo previsto en el Artículo 51 de la Carta de la ONU. En tanto, la Argentina peronista, tras declararle tardíamente la guerra al Eje, suscribe finalmente el Acta de Chapultepec, permitiéndole el ingreso a la ONU., no sin oposición de EE.UU.

2.2. Las relaciones interamericanas en la Guerra Fría

2.2.1. El Tratado de Río, la firma del TIAR y la creación de la OEA

Categoricamente, para el período más inmediato de la posguerra, la “Primera Guerra Fría”, debemos decir que las relaciones interamericanas se encontraban estampadas con el sello del anticomunismo del dos veces electo presidente Harry Truman (1945-1953). América Latina ya estaba dentro de la Guerra Fría, integrando junto a la superpotencia vencedora de la guerra, única nación que demostró su poderío nuclear finalizando la Guerra y ahora la gran oponente mundial del comunismo soviético, un sistema de seguridad colectivo hemisférico. La Doctrina Truman, que si bien se trataba de una doctrina global, ha de influir definitivamente en la relación intramilitar en

América Latina, y ha de constituir un fuerte motivo para acelerar la carrera nuclear, invocada muchas veces en las Conferencias Interamericanas.

En lo económico, Truman ofrecía a América Latina profundizar el libre comercio, la creación de un fondo y el aumento de la inversión privada, ampliando las formas de asistencia, ya que como indicáramos al referirnos a la experiencia de Prebisch en el Banco Central, hasta aquí los créditos se otorgaban conforme a la cercanía política con EE.UU. a través, principalmente, del Eximbank, al sólo efecto de subvencionar importaciones y exportaciones norteamericanas hacia y desde la región. De hecho, se cerraron las fuentes crediticias para las empresas estatales en Latinoamérica, como forma de no favorecer a los nacionalismos económicos (Morgenfeld, 2011).

Prueba irrefutable de la urgencia de la impronta anticomunista de Truman, basado en la Doctrina Monroe, fue privilegiar la suscripción del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) (2/09/1947), conocido como el Tratado de Río⁸², antes que la creación de la OEA (1948).

Este Tratado fue firmado por veintiún Estados independientes, entrando en vigencia en diciembre de 1948⁸³, concibiendo un sistema de defensa colectiva que preveía que ante el ataque de cualquier Estado contra un Estado americano, cada una de las Partes Contratantes se comprometían a ayudar a enfrentar dicho ataque, en el ejercicio del derecho inmanente de la legítima defensa individual o colectiva, reconocido por el Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, pero también contemplaba la operatividad del sistema para el caso de que se viera afectada la inviolabilidad, integridad

⁸² No fue casual que Río fuese elegido como el punto de reunión para varias y significativas reuniones del sistema interamericano, las que producirían resultados importantes para la estrategia de contención perseguida por EE.UU. No olvidemos que Brasil ya había asistido como aliado activo de EE.UU. en la Segunda Guerra con el envío efectivo de tropas a Europa, disponiéndose a colaborar nuevamente en esta primera etapa de la Guerra Fría, volviendo a enviar tropas a conflictos de intensidad media junto a tropas norteamericanas, lo que será recompensado con la colocación de inversiones, las que representarían más del 50% de la IED en Brasil, al momento de postularse la creación de la Operación Panamericana.

⁸³ También en 1948, con el patrocinio de la ONU se celebró en La Habana, la Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo, también con amplio protagonismo de la CEPAL; allí se elaboró un código de comercio internacional conocido como la Carta de La Habana, que luego no entró en vigencia al no ratificarse por los EE.UU.

territorial, soberanía o independencia política de cualquier Estado americano, ya fuese por una agresión que no fuese ataque armado, o por un conflicto extracontinental, intracontinental o por cualquier otro hecho y/o situación que pudiera poner en peligro la paz de América (Art.3, inc. 1 y 6 TIAR, complementados con los Art. 25 y 26 Carta de la OEA). La interpretación del caso de agresión que no fuere ataque armado y cualquier otro hecho o situación susceptible de poner en peligro la paz, previsto en el artículo 6, dio lugar a diversos debates, y fue luego invocado por EE.UU. para legitimar la intervención en Guatemala (1954).

En líneas generales, el TIAR fue firmado para asegurar la paz por todos los medios adecuados, proveer ayuda reciproca para contrarrestar eventuales ataques armados contra cualquier Estado americano y enfrentar amenazas de agresión contra cualquiera de ellos. El principio primordial que lo sustenta hasta hoy, es la solidaridad continental en caso que un país fuese víctima de una agresión, pero no distingue si una agresión es disímil por proceder de un Estado americano o no americano, adoptándose un sólo procedimiento, independientemente al origen de la agresión. Los Estados firmantes condenaron formalmente la guerra y se obligaron en sus relaciones a no acudir ni a la amenaza ni al uso de la fuerza, obligándose a someter sus disputas a métodos de solución pacífica.

También se creó la Reunión de Consultas de Ministros de Relaciones Exteriores, la que tiene atribuciones asignadas por el TIAR y después por la Carta de la OEA, que le asigna funciones de consulta con facultades para considerar problemas de carácter urgente y de interés común.

Con respecto a las relaciones intermilitares americanas, el TIAR formalizó por las vía diplomática, todos aquellos convenios que venían celebrándose bilateralmente para la Defensa Interamericana. De esta forma, su subscripción estableció el marco normativo necesario para nuevas negociaciones de convenios con EE.UU. En el caso de Argentina, después de que Perón aceptara el Tratado, el ministro de guerra del gobierno justicialista negoció la modernización de unidades del Ejército argentino, no sólo para recibir envíos de pertrechos y equipamientos excedentes del ejército norteamericano, sino también con las industrias del sector privado

norteamericano. Además, ambos gobiernos firmaron otro convenio (1948), por el cual EE.UU. envió misiones militares con asesores que reemplazarían a los asesores alemanes que se encontraban en el país. La Escuela de Guerra en que se había formado militarmente Perón, respondía a la escuela alemana-prusiana, y aquí viraba su orientación tras la asistencia militar norteamericana, dejando entre paréntesis las sospechas que se tenía de los vínculos de Perón con la Alemania nazi durante la guerra. La nueva relación entre ambos Ejércitos ha de alcanzar a la Revolución Libertadora, y sin dudas, a la gestión de Frondizi.

En Bogotá (30/03-2/05/1948), se realizó la Novena Conferencia Interamericana, la que constituyó finalmente a la OEA, primera y única, hasta entonces, organización regional en el marco de la Carta de la ONU, conforme su Art. 52. Como adelantáramos, se había enviado el proyecto de creación a la Conferencia Internacional de Jurisconsultos Americanos, pero fue la propuesta de la Resolución IX (Chapultepec), el resorte necesario para que la Novena Conferencia formulara tanto la política general como la concreción de un instrumento definitivo para el fortalecimiento de la paz y la seguridad continentales.

En el discurso de apertura de la Conferencia, el presidente de Colombia, Mariano Ospina Pérez, no sólo se refirió a la obligación moral de las delegaciones de aprobar un pacto constitutivo de la organización interamericana, sino como ya mencionáramos en el capítulo anterior, llamó a la cooperación económica técnica y financiera, que con el concurso del capital y de la ciencia, debían encauzarse hacia las zonas menos desarrolladas. Pero mientras los delegados estaban reunidos en asamblea, asesinan al líder popular J. Eliezer Gaitán (9/04/1948), produciéndose el “bogotazo”, que derivó en la inmediata ruptura de relaciones de Colombia con la URSS, atento que las autoridades del gobierno colombiano, alineado a EE.UU., la inculparon del descontento social que originara los disturbios y asesinatos en las calles de la capital colombiana.

Además de aprobarse la Carta de la OEA, también lo fueron el Tratado Americano de Solución Pacífica o “Pacto de Bogotá”, una

convención económica, dos convenciones sobre derechos políticos y civiles de mujeres y cuarenta y seis resoluciones.

En la Carta se incluyen propósitos que se pueden diferenciar entre aquellos relativos al mantenimiento de la paz, la seguridad internacional y la defensa colectiva, los relativos a la consolidación del sistema democrático como forma de gobierno de los países de la región, promoviendo la democracia representativa dentro del respeto al principio de no intervención, y los relativos al desarrollo de los pueblos y la eliminación de la pobreza; también se incluye el propósito de asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados miembros e intentar la solución de los problemas políticos, jurídicos y económicos que se suscitaren entre ellos.

El Pacto de Bogotá prevé como procedimientos a considerar, a los buenos oficios y la mediación, a la investigación y conciliación y a la vía judicial y al arbitraje. No se contempla un orden de prelación en la aplicación, sino que las partes pueden recurrir al método que consideren mejor, para cada caso. Sin embargo, el tratado fue ratificado con reservas por diferentes países, entre ellos EE.UU. y Argentina, al incorporarse que las partes firmantes reconocían la jurisdicción automática de la Corte Internacional de Justicia, como método definitivo de solución de controversias.

Por otra parte, el convenio económico que se suscribió, planteaba constituir una eficaz plataforma general de la cooperación económica y financiera, dejando que las cláusulas más substanciales y particulares se desarrollaran en acuerdos posteriores. Este convenio se originó por los enérgicos reclamos de las administraciones latinoamericanas que exigían un trato especial de EE.UU. para resolver los problemas del subdesarrollo, y más explícitamente, una compensación por la substancial ayuda política en los asuntos de defensa y seguridad, brindados a la potencia hegemónica, pero finalmente el convenio no prosperó.

De los debates mantenidos en la citada Conferencia de Bogotá, al plantearse la defensa de la democracia, quedaban dudas si lo que se estaba

exigiendo dejara asentado era, sin más, la eliminación de los comunistas en el continente. Al no explicitarse en el proyecto circulante de la Carta, los delegados de Latinoamérica lograron que se sancionara el principio de “no intervención” en su Capítulo III, pero aún así, EE.UU. hizo adoptar en la Conferencia una resolución titulada “Preservar y defender la democracia en América” (Resol. XXXII), la que instituía definitivamente, que el comunismo era incompatible con la democracia. En contradicción con la propia Carta de la OEA, fundada en el principio de la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos y externos de sus Estados miembros, dicha resolución puntualizaba que “por su naturaleza y por su tendencia intervencionista, la acción política del comunismo internacional o de cualquier totalitarismo es incompatible con la concepción de la libertad americana”.

Por esta Resolución eran condenadas las actividades, entendemos que aquellas de espionaje, sabotaje y otras expresiones muy propias de los tiempos de la Guerra Fría, de los agentes al servicio del comunismo internacional, pero también de cualquier totalitarismo, en referencia a la influencia que el peronismo ejercía en los militares de otros países. Según nos dice Sala de Touron, el reconocido político venezolano de izquierda Rómulo Betancourt sostenía que la declaración del GOU (Grupo de Obra de Unificación), movimiento militar al que adscribía Perón, “había llegado a ser una biblia para los cruzados del neofascismo castrense” (Sala de Touron, 2007).

Conforme al TIAR, por Resol. XXXIV se acordó que la Junta Interamericana de Defensa (JID), creada en 1942, continuara actuando “como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión hasta que los gobiernos americanos, por una mayoría de dos terceras partes, resuelvan dar por terminadas sus labores”.

La impronta anticomunista desembarcada tan explícitamente en el ámbito del Sistema Interamericano, se extendió a partir de aquí por todo el continente, oficiando de fuerte sustento ideológico a la futura Doctrina de Seguridad Nacional, a implementarse en los países de la región. En igual sentido, las relaciones interamericanas, ahora más que complejizadas por la

lucha anticomunista, pasaron a organizarse y canalizarse primordialmente en el marco de la OEA, para algunos verdadera “correa de transmisión de la hegemonía norteamericana”.

Con este marco normativo, advertida la crisis en Guatemala durante el gobierno de Jacobo Arzén, más otros incidentes producidos en la región en los que se sospechaba la acción subversiva del comunismo, se pasó a acrecentar notoriamente los recursos asignados a la militarización para la defensa hemisférica. Fue desde mediados de los cincuenta, y a partir del panorama de confrontación presentado en los distintos escenarios internacionales, que la máxima preocupación evidente de EE.UU. fue detener el avance del comunismo en el continente.

Pero, ¿la Guerra Fría en Latinoamérica la entablaron los rusos? Observamos que, de alguna manera, fue traída al continente por EE.UU. al establecer dictadores que perseguirían no comunistas “soviet” o chinos, sino sindicatos y partidos comunistas nacionales constituidos mucho antes del conflicto bipolar, principalmente en Centroamérica, pero también en el resto del continente incluso dentro de EE.UU., generándose una multitud de controversias y debates en el centro de la opinión pública, las universidades, la prensa y los congresos nacionales, que ponían en cuestionamiento la alineación automática con la potencia, dado cierto desengaño y desilusión por la demora de la asistencia que no llegaba, pero que seguía manteniéndose con fluidez para Europa y Japón (Plan Marshall). Pero aún este malestar general, causó que se endurecieran aún más las estrategias diplomáticas norteamericanas para comprometer a la mayor cantidad de Estados latinoamericanos con su batalla, con la firma de declaraciones y acuerdos anticomunistas.

A principios de los cincuenta, se terminará de definir el concepto de Seguridad Nacional por el general republicano Eisenhower en la presidencia (1953-1961), reaccionando enérgicamente a la radicalización del marxismo que representaba la Revolución China y frente al primer enfrentamiento bélico de la Guerra Fría, la guerra de Corea, país partido en el paralelo 38°, quedando ambas porciones definidas dentro de una de las esferas de influencia de las superpotencias. Fue precisamente para esta guerra, que

Estados Unidos alinea a diferentes países de Latinoamérica, aunque tanto Argentina, como Uruguay y México, seguían manteniendo durante el conflicto bélico, relaciones comerciales con la URSS, antecediendo a las relaciones extrabloque que mantendrá Arturo Frondizi.

Perón fue uno de los presidentes que se negó al envío de tropas a Corea, pero por la presión de los inversionistas privados relacionados con la explotación del petróleo, como analizaremos más adelante, el Departamento de Estado decidió sostener una relación negociadora con el pragmático líder argentino. En tanto, Eisenhower en su mensaje al Congreso (7/01/1954), anunció la extensión de la ayuda militar, mantener la asistencia técnica, pero disminuir la ayuda económica a los países latinoamericanos, disminuyendo los fondos de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), que ya entonces, y a modo de estrategia de contención del comunismo, la administración Truman había comprometido a los países latinoamericanos.

2.2.2. La Décima Conferencia Interamericana y el anticomunismo

En Caracas, en la Décima Conferencia (1954), se ha de producir una verdadera ofensiva institucional conectada directamente con el clima de la Guerra Fría, cuando el dictador venezolano Pérez Jiménez propuso en su discurso inaugural, la erradicación del comunismo en Latinoamérica, pero pongamos en claro que en la época que estamos analizando, la definición de comunista llegó a alcanzar a todo gobierno sospechado de apartarse de las ortodoxias económicas y sociales dominantes, al ejercer alguna forma de autonomía heterodoxa al no coincidir con las expectativas de EE.UU., por lo que algunas democracias entraron inevitablemente en zona de riesgo.

La declaración anticomunista presentada por el Secretario de Estado Foster Dulles⁸⁴ en la Conferencia, se firmó por los delegados de los países participantes, como la “Declaración de Solidaridad para el Mantenimiento

⁸⁴ Tanto Dulles como el propio Eisenhower, pensaban que los latinoamericanos por sus características antropomórficas y raciales, representaban cierta debilidad étnica por la cual precisaban ser protegidos, ejerciendo así una especie de “paternalismo” militar hacia la región.

de la Integridad Política de los Estados Americanos contra la intervención del comunismo internacional” (Declaración XCIII). Pero Dulles⁸⁵, que presidía la delegación norteamericana, lo que impuso como tema central de la Conferencia, fue la denominada “cláusula anticomunista”, denunciada por el canciller guatemalteco ante la inminente intervención directa contra Arbenz. El propio Secretario de Estado pronunció que “el dominio o control de las instituciones políticas de cualquier Estado americano por parte del movimiento internacional comunista que tenga por resultado la extensión hacia el continente americano de una potencia extra continental, constituiría una amenaza a la soberanía e independencia de los Estados americanos que pondría en peligro la paz de América y exigiría una reunión de consulta para considerar la adopción de las medidas procedentes de acuerdo con los tratados existentes”. Con esta cláusula, variaba el carácter de solo consulta de la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores a un espacio de “adopción de medidas”, lo que tratará de imponer EE.UU. a la Reunión de Consulta de Punta del Este, 1962, para la exclusión de Cuba.

Para esta instancia, se había convertido en prioridad de EE.UU. conseguir que se aprobara una resolución anticomunista que posibilitara la aplicación automática de medidas coercitivas multilaterales contra el gobierno de Guatemala, comprometiendo a todos en el marco del TIAR y la Carta de la OEA. F. Dulles y su hermano Allen, director de la CIA, eran los principales accionistas de la empresa transnacional bananera United Fruit, involucrada en los motivos de la caída de Arbenz tres meses después de la Conferencia, tras una invasión al territorio de Guatemala por una fuerza armada irregular, con el bombardeo a la capital.

La Conferencia aprobó la declaración por 18 votos favorables, 1 en contra, Guatemala, y las abstenciones de Argentina y México; la firma de esta Declaración, legitimaba finalmente la intervención a Guatemala. Al sintetizar la Declaración de la Conferencia, encontramos que reafirmaba que

⁸⁵ La política exterior del Secretario de Estado John F. Dulles se fundamentó en la amenaza nuclear como forma de disuasión ante cualquier iniciativa soviética de ataque militar, argumento que será empleado en las negociaciones de apoyo sostenidas en los diversos foros.

el comunismo internacional, por su naturaleza antidemocrática y tendencia intervencionista, era incompatible con la libertad americana y avanzaba en la condena de las actividades del movimiento comunista internacional por constituir una intervención en los asuntos americanos. Nos es posible inferir que, trocados los papeles, los intervencionistas ahora habían pasado a ser los comunistas, y lo que EE.UU. pretendía defender no era sino el principio histórico de no intervención, con la variación del contenido, sutilmente distinta al principio que los latinoamericanos históricamente defendieron, más precisamente, a raíz de la política intervencionista norteamericana. Además, y paradójicamente, la Declaración estaba destinada a proteger y no a menoscabar el derecho inalienable de cada Estado americano de elegir libremente su propia forma de gobierno y de sistema económico, como de vivir su propia vida social y cultural.

Pero además de quedar registrado indeleblemente el concepto del anticomunismo en las relaciones interamericanas, en Caracas se inició lo algunos llamaron el “panamericanismo económico”. El debate de las cuestiones económicas, en que casi todas las delegaciones coincidieron, algunas con una visión más reformista y progresista que otras, se centraba en la exigencia de los países menos desarrollados del mejoramiento de las condiciones sociales, como forma efectiva de batallar contra el comunismo internacional, lo que Conil Paz y Ferrari, adjudicándoselas en exclusividad a Frondizi, llamaron “tácticas de mendicidad y chantaje” (Conil Paz y Ferrari, 1971), quizás por desconocer esta dinámica de negociación de casi todos los países latinoamericanos durante la mayor parte de la historia del panamericanismo, esgrimida incluso con una mayor insistencia, a partir de la introducción de la Guerra Fría en la región. En ese sentido, la delegación argentina peronista realizó esfuerzos por colocar en el centro de discusión al colonialismo en América⁸⁶, relacionando la expansión de ideologías de izquierda al atraso y a la pobreza del subcontinente (Rapoport y Spiguel,

⁸⁶ En realidad, la negociación tenía como fondo las promesas que el gobierno peronista había recibido de participar comercialmente en el Plan Marshall con grandiosas exportaciones de alimentos, favorables al comercio exterior argentino. Esta circunstancia no ocurrió, dado que EE.UU. finalmente colocaron en Europa sus excedentes de trigo a precios subfacturados, con grave perjuicio para los negocios argentinos. Paradiso, J. (2002). Vicisitudes de una política exterior independiente en J.C. Torre (Dir.), Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955), (pp.524-577). Buenos Aires: Sudamericana.

2009), argumentando el peronismo con EE.UU desde este punto de vista particular, varios años antes que lo hiciera el presidente desarrollista.

Las diferencias con EE.UU. fueron ahondándose al considerar éstos, por lo menos hasta ese momento, ya que la implementación de la Alianza Para el Progreso guardará relación con la asociación que EE.UU. entablará entre pobreza y comunismo, que la cruzada era solo ideológica y militar, sin percibir que las condiciones de pobreza de muchos lugares de América Latina representaban tierra fértil para la propagación de las ideas marxistas en el continente, amenaza por cierto real. Pero si bien, la discusión originada en el seno de esta Conferencia era de orientación netamente anticomunista, la iniciativa de los latinoamericanos derivó en la reunión de Ministros de Hacienda, según la Resolución LXVI, a efectuarse en la Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social (CIES) en Río (1954), para retomar el debate de las cuestiones económicas y sociales, aún con el exiguo apoyo de la potencia hemisférica.

Habiendo analizado las relaciones interamericanas en la Guerra Fría, hasta pocos años antes del arribo del desarrollismo al poder en Argentina, nos toca introducirnos en un capítulo aparte, conforme a la relevancia que tuvo para el diseño y ejecución de la política exterior frondizista, a la Revolución Cubana, sus antecedentes y desarrollo, su tratamiento en el Sistema Interamericano, las estrategias adoptadas por EE.UU. para evitar su propagación por toda la región, y la situación de la democracia en América Latina y el Caribe, en el singular escenario de la región de fines de los cincuenta en adelante.

Capítulo 4

La Revolución Cubana

1. El triunfo de la Revolución y el primer período castrista.

1.1. Desde Batista a la “crisis de los misiles”

La Revolución Cubana, entendida como proceso transformador y generador de cambios, habiendo comenzado como una lucha democrática contra la dictadura de Fulgencio Batista, derivó en una revolución socialista instalada en el Caribe, poniendo en juego al Sistema Interamericano y a la hegemonía norteamericana.

Pero antes de analizar especialmente a la Revolución, nos corresponde conocer, muy brevemente, acerca de la histórica dependencia económica de Cuba con relación a EE.UU., completando el cuadro general de la relación política, militar y la Enmienda Platt, a los que ya nos hemos referido.

Finalizando la guerra de la independencia con la metrópolis europea (España), Cuba detentaba grandes inversiones norteamericanas por alrededor de cincuenta millones de dólares (1898). La monoproducción de azúcar, de creciente dominio norteamericano, con el control del 34% del sector (1923), se imponía a la producción de cobre y tabaco y la casi totalidad de productos primarios eran exportados a Estados Unidos. En dirección inversa, la colocación de capitales e inversiones de corporaciones norteamericanas en Cuba, mayoritariamente se localizaba no sólo en el sector azucarero, sino también en otros como la extracción minera, la electricidad, la telefonía, los ferrocarriles, al principio de capitales ingleses y más tarde transferidos a los norteamericanos, y el financiamiento estatal de los bancos que facilitaron el crédito pero además el endeudamiento del mismo Estado nacional. Más adelante, la Isla fue alcanzada por un proceso de progresiva crisis (1934-1958), seguida del crecimiento demográfico y la pauperización de la población, devenido de la caída del precio internacional del azúcar, y agravado por las medidas proteccionistas del gobierno

norteamericano impuestas a las importaciones de azúcar cubana con el establecimiento de cupos de importación. No obstante, el valor nominal de las inversiones de las corporaciones estadounidenses no dejaban de crecer, y a excepción de Venezuela, era el país de América Latina que más inversiones recibía de EE.UU., llegando a constituir las transacciones con este país, el 80% de su balanza comercial.

Pero si nos introducimos en los antecedentes históricos y sociales de la Revolución, ¿dónde aparece Batista? Después de la caída del presidente Machado, fallecido en Miami (1939), y ante la falta de dirección del Ejército Nacional, surgió Fulgencio Batista como líder de un “movimiento de clases y soldados”. En contacto con el Directorio Estudiantil, y con otras organizaciones revolucionarias y políticas, provoca la revolución del 4 de Septiembre (1933), que lo llevó a la posición de Sargento Jefe de la Fuerzas Armadas, y cuando asume el poder la llamada Pentarquía, Batista fue ascendido al cargo de coronel. Desde aquel momento y hasta 1940, Batista actuará como Jefe del Ejército, estableciendo estrechos lazos con EE.UU., viajando para entrevistarse con el Jefe del Estado Mayor del Ejército norteamericano, el general Craig, y también con el alcalde de Nueva York, Fiorello LaGuardia (1938). Su inicial y creciente populismo le permitió postularse como presidente contra el candidato Grau San Martín (1939), triunfando electoralmente, asumiendo la presidencia de Cuba el 20 de mayo de 1940.

La relación mantenida con EE.UU. se fortaleció aún más, por lo que Batista presidente, se entrevistó con su homólogo norteamericano F.D. Roosevelt en su visita oficial a los Estados Unidos, dirigiéndose con un discurso al Congreso y brindando una conferencia de prensa en la Casa Blanca en Washington, D.C., donde se le ofreció una cálida recepción. Además mantuvo una entrevista con el Secretario de Estado Corder Hull y visitó a la Escuela Naval en Annapolis, Maryland, acompañado por el Almirante Director de dicha Escuela (1942).

Después de nuevas elecciones presidenciales (1944), de las que esta vez sí resultó electo Grau San Martín (1944-1948), Batista se radicó en Daytona Beach, Florida, en lo que él mismo llamó el “auto-exilio”. A Grau

San Martín lo sucede Carlos Prío (1948-1952), quien había sido uno de los dirigentes de la llamada "Generación del 30", teniendo una participación activa en la revolución del 4 de septiembre, la misma de la que había surgido a la escena pública Fulgencio Batista.

El 10 de marzo de 1952, Batista (senador) impuso un golpe de Estado, acompañado por algunos militares activos y retirados, tomando el mando de la Ciudad Militar de Columbia. El presidente Carlos Prío se refugió en la Embajada de México para después partir al exilio en Estados Unidos, tras haber firmado días antes del golpe, un convenio con ese país para coordinar estrategias antisoviéticas. Batista, por su parte, le aseguró al Departamento de Estado su leal compromiso en la lucha anticomunista, en momentos que sucedía la guerra de Corea, comenzando por combatir al Partido Comunista (PC) cubano y, como prenda de confianza, permitiendo que varios de los aviones que bombardearon a la Guatemala de Jacobo Arbenz, despegaran desde territorio cubano.

Desde que se produjo el golpe, se inició en Cuba una dictadura de siete años, definiéndose Batista por la alineación automática con EE.UU. La Guerra Fría versionada por EE.UU. y sus férreos lineamientos contra el avance y/o infiltración comunista ya habían llegado a Cuba. Se inicia una fuerte represión del movimiento obrero cubano, de significativa tradición de lucha en el Caribe, y se ejerce un tratamiento de choque para las clases obreras, reprimiendo especialmente a las huelgas azucareras⁸⁷, la más fuerte de ellas, organizada clandestinamente contra el régimen por los comunistas (1957).

La represión llevada a cabo contó con el apoyo de EE.UU., que como advertíamos, poseía fuertes compromisos corporativos en la Isla, y que consideraba a Fulgencio Batista como un “demócrata luchador contra el comunismo”. En tanto, este pospuso el llamado a elecciones por dieciocho meses, y durante ese lapso el Consejo de Ministros designó al Dr. Andrés Domingo y Morales del Castillo Secretario de la Presidencia y del Consejo

⁸⁷ La economía cubana entra en una fuerte crisis tras la contracción del mercado mundial azucarero, acompañado de la decisión del gobierno, de limitar, sumando a los cupos de importación ya impuestos por EE.UU., las cuotas de producción de los ingenios, conocido como “zafra restringida”.

de Ministros. Su gestión duró desde el 14 de agosto de 1954 hasta el 24 de febrero de 1955, dado que el poder detrás del poder lo detentaba Batista, habiendo suspendido parcialmente la Constitución de 1940, ya que entraba en contradicción con su gobierno *de facto*, reemplazando su plena vigencia con estatutos y normas afines a sus propósitos autoritarios.

Desde el gobierno se seguían postergando las elecciones prometidas tras el golpe, pero el clima social terminó imponiendo el anuncio para el 1° de noviembre de 1954, recibiendo la visita de apoyo, y virtual legitimación, del vicepresidente de Estados Unidos, Richard M. Nixon, y del Jefe de Operaciones Navales de la Marina de Guerra Norteamericana, el Almirante Burke.

Pero con la iniciación de la dictadura de Batista tras el golpe a Prío, había también comenzado el proceso de insurrección. Surge entonces Fidel Castro⁸⁸, cuyo proyecto inicial comprendía atacar a los cuarteles del Ejército de Batista más importantes, y una vez dominados, entregarle las armas al pueblo tras convocar un levantamiento general y exigir al gobierno su rendición incondicional. De lograr el éxito de esta difícil operación, Castro convocaría a conformar un eventual gobierno provisional que restaurara la plena vigencia de la Constitución de 1940, y así llamar a elecciones generales.

La contestación a la dictadura se inició con huelgas estudiantiles, y Fidel, su hermano Raúl y un grupo de activistas compuesto justamente por estudiantes y elementos de la burguesía liberal, atacaron dos cuarteles sitios en la provincia de Oriente, uno era el Moncada, segundo en importancia y tamaño del país, en Santiago, y el otro era la guarnición Céspedes, en Bayamón (26/07/53)⁸⁹. El ataque a los cuarteles fracasó, costando la vida de varios insurrectos y la detención de otros, entre ellos los hermanos Castro. Se sucedieron dos juicios llevados a cabo por el Tribunal de Urgencia de

⁸⁸ El joven Castro participó en la lucha del partido del Pueblo Cubano (ortodoxo), fue expedicionario de Cayo Confites, la tentativa de liberar al pueblo de la República Dominicana de la tiranía de Trujillo y participó del “bogotazo”, debido al asesinato de Jorge Eliécer Gaitán (1948).

⁸⁹ El asalto al Moncada es celebrado en Cuba tradicionalmente como “Día de la Rebelión Nacional”.

Santiago. En el primero juzgaron a todos los rebeldes sobrevivientes y Fidel Castro como abogado, tomó su defensa; y en el segundo, a puertas cerradas en un salón del Hospital Militar, donde Fidel fue el único acusado y propio defensor, el líder de la revuelta pronunció el mítico discurso “La historia me absolverá”, ícono de la liberación invocado más tarde en muchas partes de América Latina. Dicho discurso no contaba con referencias ideológicas precisas, pero se percibía la influencia de la prosa de José Martí, introduciendo Castro una variante integradora del pensamiento nacionalista. Aunque el ataque al Moncada había sido infructuoso, generó expectativas de cambios en los distintos sectores de los trabajadores y estudiantes de la clase media, y los “moncadistas”, encarcelados en octubre de 1953 en la Isla de Pinos, fueron pasibles de condenas de hasta quince años de prisión, según la sentencia, pero fueron liberados por una amnistía general de Batista de abril de 1955. Para el 15 de mayo, Fidel Castro y los demás combatientes, habían abandonado definitivamente la prisión

Presuntamente, el batistato tuvo que liberar a Fidel Castro por la posibilidad de que los comunistas cubanos pasasen a comandar el surgente antibatistianismo, contrariando así los intereses norteamericanos, lo que nos conduce a no descartar absolutamente las diferentes versiones sobre posibles presiones de la propia Embajada norteamericana, para que Batista firmara el indulto a favor de Castro.

Batista ya electo, tomó posesión como presidente de la República el 24 de febrero de 1955 y entre otras expresiones de la ostensible cercanía mantenida entonces con EE.UU., arriba de visita en el Crucero "Cuba" a la Base Naval Norteamericana de Guantánamo, en su propio país, siendo recibido por el Almirante Jefe de la Base norteamericano. Más tarde se entrevista con Eisenhower en la embajada norteamericana en Panamá, con motivos de celebrarse la Reunión de Presidentes Americanos (1956), contando dicho encuentro con la presencia del Secretario de Estado Dulles, y de dictadores colegas como Héctor Trujillo (presidente de la República Dominicana), Carlos Castillo Armas (presidente de Guatemala) y José M. Lemus (presidente de El Salvador), además del presidente desarrollista Juscelino Kubichek, entre otros.

En tanto, Castro exiliado en México, emprende los preparativos para una “invasión” y se constituye el Movimiento Revolucionario 26 de Julio (MR-26-7), rompiendo así con el Partido Ortodoxo. Regresa a Cuba secretamente en el yate “GRANMA” (arribado a la provincia de Oriente el 2/12/56), junto a ochenta y un camaradas, embarcados en Tuxpan, México (24/11/1956). Entre los combatientes que desembarcaron con intenciones de derrocar a Batista, se encontraban Fidel Castro, su hermano Raúl y Ernesto Guevara, venido a su vez de Guatemala donde había prestado ayuda profesional y política al régimen de Arbenz. A partir de este desembarco se dio inicio a la fase armada de la revolución. Santiago de Cuba, capital de la provincia de Oriente, pasó a considerarse la “Capital de la Rebeldía” y la Sierra Maestra, el eje geográfico de la lucha armada de guerrillas. Sin embargo, el desembarco no fue afortunado, ya que el “GRANMA” encalló en la costa, perdiéndose parte del equipo, logrando escapar un grupo de veinte hombres, entre ellos los Castro y el Che Guevara, para reagruparse y fortalecerse en las montañas. El objetivo de Fidel consistía ahora en lograr que Batista admitiera la ilegitimidad de las elecciones, y convocara a comicios libres y con garantías constitucionales.

Desde la sierra se organiza la milicia guerrillera en lo que se dio a llamar el “Ejército Rebelde”, que libró una larga lucha disimulada por el régimen de Batista, pero expuesta abiertamente por un periodista del New York Times, Herbert Matthews, quien se había reunido con los rebeldes y publicado luego su historia en una serie de artículos que presentaban a Fidel Castro como un entusiasta demócrata reformista. El mundo comenzó a admirar la aventura de estos nuevos héroes, por lo que la dictadura empezó a perder los apoyos internacionales, incluso de EE.UU. La visión idealista que transmitía la prensa norteamericana de los guerrilleros “barbados”, guiados por el carismático abogado para satisfacer las necesidades del pueblo cubano, más la propuesta de un proyecto político alternativo y la lucha armada como único camino contra una de las varias dictaduras del Caribe, lograron que un clima generalizado de insurrección se palpitará en toda Cuba.

Para entonces, el régimen corrupto mostraba ya muestras de evidente debilitamiento, aunque el MR-26-7 no reunía todavía la fuerza necesaria para organizar una sublevación general. La estrategia de Castro consistía en imponerse en todas las zonas rurales, y esperar que se produzcan revueltas ciudadanas, pero no funcionó como esperaba. Pero aún así, se difundió el “Manifiesto de Sierra Maestra” de julio de 1957, hubo también un segundo Manifiesto de 1958, y en septiembre se produjo un alzamiento de algunas unidades de la marina de guerra en el puerto de Cienfuegos, denostando la vulnerabilidad e ilegitimidad del batistato, lo que ponía otra vez en riesgo la seguridad de los intereses de los norteamericanos en la Isla⁹⁰.

Por entonces, Castro y sus tropas rebeldes aún no constituían una amenaza definitiva a la dictadura de Batista. No obstante, el cambio de fuerzas se comenzó a concretar cuando centenares de guerrilleros se sumaron a la lucha de guerrillas, y el gobierno norteamericano decretó el embargo del suministro de armas a Cuba. Batista había perdido definitivamente el apoyo de EE.UU.⁹¹, mientras la milicia insurrecta orientaba la lucha hacia un golpe urbano. En abril se convocó a una huelga general que también fracasó, rotando toda la estrategia nuevamente a la lucha de guerrilla en la zona rural. Los combates se intensificaron aún más, pero con Fidel Castro más fortalecido, y en mayo, habiéndose reunido en Sierra Maestra la Dirección Nacional del MR-26-7, quedó al frente de todas las fuerzas de combate y Secretario General del Movimiento⁹².

Al mismo tiempo, desde el gobierno reprimían los golpes de efecto producidos por los rebeldes, en los estudiantes y la clase media, logrando el efecto contrario, alejándolos aún más de Batista. Este intentó una salida política, ya que su mandato expiraba en febrero de 1959, convocando a otras

⁹⁰ Un grupo de militares profesionales formados en academias norteamericanas, llamados los “puros”, intentó un golpe bajo la dirección del coronel Ramón Barquín. Después del fallido ataque, la represión del gobierno se intensificó.

⁹¹ Castro diría que combatió al ejército de Batista porque ante Estados Unidos el ejército cubano no fue lo suficientemente nacionalista como para defender la soberanía nacional. Clarín, 24/02/2008.

⁹² Nótese al punto que había llegado la influencia de la CEPAL en toda América Latina, que en la misma Sierra Maestra, Felipe Pazos, economista keynesiano, articularía un inicial programa económico de orientación cepaliana para el M-26-7.

elecciones presidenciales para el 3 de noviembre, refutadas por el MR-26-7 y boicoteadas por la generalizada inasistencia del pueblo a los actos eleccionarios. No con demasiada transparencia, de las urnas surgió Andrés Rivero Agüero, como presidente electo. Mientras, Castro evaluaba que la lucha en las montañas duraría solo unos meses más, y previendo un final próximo, el MR-26-7 suscribió en Venezuela un acuerdo político junto a otras fuerzas opositoras antidictatoriales, con el compromiso de conformar un futuro gobierno de coalición. Dicho acuerdo fue conocido como el Pacto de Caracas (20/7/1957).

Batista, en un clima de creciente tensión social, finalmente huyó de Cuba en avión, entre el 31 de diciembre y la madrugada del 1° de enero de 1959, exiliándose en la República Dominicana de Trujillo, al igual que lo hiciera el destituido presidente Perón (1958-1960), quien hizo de ése país no sólo uno de sus destinos en el exilio, sino también el lugar de negociación del pacto preelectoral Perón-Frondizi.

A pesar de las distintas maniobras realizadas por funcionarios de la Embajada norteamericana para facilitar el establecimiento de un “gobierno provisional” con sucesores previamente nombrados por el mismo Batista, el Ejército Rebelde combinó tácticas urbanas y rurales, originándose en las ciudades una huelga general, paralizando toda la actividad por el término de tres días, lo que propiciaría que las dos columnas venidas de la sierra (Guevara en la última batalla había tomado Sta. Clara en la provincia de Las Villas, montañas del Escambray, y Camilo Cienfuegos había asaltado y tomado la ciudad militar de Columbia, reducto de Batista), junto a Fidel Castro como el próximo Máximo Líder, quien había ingresado en Santiago el 1° de enero, entrasen triunfantes a La Habana el 8 de enero de 1959.

Ahora bien, los fidelistas ya instalados en La Habana, no mostraban pruebas definitorias de qué debía hacerse con el vacío político y la demanda de la población que exigía respuestas, ya que carecían de un sistema ideológico o filosófico bien desarrollado. Las formulaciones ideológicas presentadas por Fidel Castro desde el primer discurso en prisión hasta las declaraciones de los primeros años de la Revolución fueron no solo una construcción discursiva permeada de las influencias de José Martí, sino que

se fueron incorporando también elementos de los programas de los partidos Auténtico y Ortodoxo de los cuarenta y cincuenta, del aprismo y de algunas ideas populistas e igualitarias circulantes en el ámbito internacional (Rous de Manitzas, 1973).

Iniciada la gestión de gobierno de la Revolución, se creó un cuerpo colegiado compuesto por un presidente de la República, el juez Manuel Urrutia, un Primer Ministro, José Miró, y un Jefe de las Fuerzas Armadas, el propio Castro. El nuevo gabinete llamado “Organizaciones Revolucionarias Integradas” (ORI), se constituyó con el fin de concretar la unidad entre el MR-26-7, el “Directorio Revolucionario 13 de Marzo”, fundado por los insurreccionalistas, el Partido Socialista Popular y Castro y los estudiantes universitarios, todas principales fuerzas revolucionarias⁹³.

En el primer año, Castro sostenía la no alineación, y aunque la dirección a seguir no estaba dada *a priori*, se impuso una lógica de enfrentamiento que pondría a Cuba en el centro de las tensiones con Estados Unidos. El 17 de mayo de 1959, con pretensiones de reafirmar el nacionalismo cubano, se proclamó la reforma agraria que prohibía a los extranjeros poseer tierras, atacando directamente a los intereses de las compañías estadounidenses que explotaban la caña de azúcar. Lo acusan a Castro en lo interno de derivar la Revolución hacia alguna forma de comunismo, y el líder adopta una postura aún más autoritaria, provocando que Miró fuese Primer Ministro sólo unas semanas, renunciando, y que en febrero Urrutia lo designe en su lugar. En julio Castro denuncia a los presuntos enemigos de la Revolución, renunciando a su nueva función; diversas manifestaciones reclamaron su regreso y el presidente Manuel Urrutia fue obligado a renunciar, acusado de corrupción, pasando a ser sucedido por Osvaldo Dorticós (1959-1975).

⁹³ Las autoridades de estas organizaciones entregaron finalmente el poder y la autonomía de sus organizaciones al gobierno revolucionario, dando la posibilidad de conformar un partido único estatal, persiguiendo la disolución de todas las diferencias ideológicas y políticas, para confluir en el segundo año de la revolución en un partido comunista que facilitara estratégicamente la alianza con la URSS. En 1961 se fusionaron formalmente, creando el Partido Unificado de la Revolución Socialista y en 1965 se declaró constituido el Partido Comunista.

Castro retorna con la posesión casi absoluta del poder, no mencionando eventuales llamados a elecciones. Organizó milicias populares denominadas “Comités de Defensa de la Revolución” (CDR), a los efectos de vigilar la marcha de la revolución (1960), y convocó a los comunistas cubanos a reuniones secretas, para adelantarles sus intenciones de derivar la Revolución hacia el modelo marxista-leninista. Los comunistas prepararon entonces un proyecto, apoyado por el líder revolucionario, procediendo a controlar la economía, la política y la cultura del país, esencialmente a partir de 1961, ocupando las posiciones más estratégicas dentro del gobierno revolucionario.

Acerca de la percepción que se tenía de Castro, según diversos analistas, era evaluado entonces por muchos como un burgués de izquierda, radical y antiimperialista, mientras que Ernesto Che Guevara, considerado el verdadero ideólogo revolucionario, decía él mismo pertenecer a aquellos militantes que entendían que la solución de los problemas del mundo se hallaba detrás de la “Cortina de Hierro”, en clara referencia a sus credenciales socialistas.

Pero debemos decir, que el rumbo de la Revolución fue adoptando diversos matices antidemocráticos. Fidel Castro hizo detener al comandante del Ejército del Aire, mayor Huberto Matos (fallecido muchos años después en Miami), quien denunciara la cada vez más obvia influencia de los comunistas en el gobierno, resultando condenado a veinte años de prisión. En igual sentido, Raúl Castro, en nombre del “juicio revolucionario”, ordena fusilar a docenas de oficiales del Ejército de Batista; también se realizaron procesos públicos con representación de la prensa internacional, y de miles de ciudadanos que acudían a contemplar el enjuiciamiento de militares y policías acusados de torturadores y criminales de guerra.

Las ejecuciones iban deteriorando la imagen del nuevo régimen en el exterior, poniéndose en cuestionamiento los valores de justicia y castigo que invocaban los combatientes revolucionarios. La simpatía que se tenía al régimen de Castro en sus principios, fue evaporándose poco a poco, debido a los fusilamientos de los responsables de diversos crímenes de la dictadura de Batista, más el apoyo brindado a movimientos insurreccionales en otros

países (se organizaron desde Cuba expediciones guerrilleras frustradas hacia Haití, Panamá y la República Dominicana)⁹⁴, los que generaron roces con otros gobiernos de América Latina. A esta difícil situación, se adicionó la oposición de la Iglesia Católica, expresada directa e indirectamente por el partido Demócrata Cristiano de Cuba, lo que despertará innumerables reacciones negativas en todo el continente, concibiendo una creciente desconfianza al régimen, causando que Castro viajara con sus ministros a Washington y New York (abril 1959)⁹⁵. En esas ciudades, declamó públicamente varias proclamas anticomunistas, sin solicitar asistencia financiera del FMI, del BM o de Estados Unidos, como lo hacían regularmente distintos mandatarios latinoamericanos, entre ellos Frondizi, pero aún así, su visita tuvo poco éxito e incompreensión. Los líderes revolucionarios intentaron mantener relaciones comerciales con EE.UU., pero el gobierno revolucionario tuvo dificultades para poder sostenerlas. Guevara, en el cargo de presidente del Banco Nacional, llegó a recordarle a la potencia que Cuba también era miembro, todavía, del BM y del FMI, por lo que no se comprendían la serie de acciones hostiles hacia el movimiento revolucionario, por parte del gobierno norteamericano.⁹⁶

En tanto, en lo interno, ex combatientes de la lucha contra el régimen de Batista comenzaron a conspirar, argumentando que Castro había traicionado los principios democráticos que habían impulsado a la Revolución.

La política revolucionaria dio inicio a un periodo de igualación de condiciones (1959-1964). E los primeros cinco años se promovieron dos reformas agrarias, expropiando la grande y mediana propiedad, se proscribió el latifundio, y se nacionalizaron el suelo y el subsuelo. La inicial reforma distribuyó parte de la tierra a 200.000 campesinos sin tierra, y el resto a

⁹⁴ Hubieron entre la Cuba de Castro y la República Dominicana de Trujillo, mutuas agresiones de intervención e injerencia.

⁹⁵ La decisión de Castro de aplazar indefinidamente las elecciones y de continuar su mando revolucionario provisional, fueron elementos considerados por EE.UU. para mantener sus sospechas de las verdaderas intenciones del líder revolucionario. Después del viaje a los EE.UU. sus discursos fueron cada vez más agresivos hacia la potencia del Norte.

⁹⁶ Archivo Histórico de Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina (en adelante, "AMRECIC"), carpeta "Cuba", Diario de la Revolución, La Habana, 12/1960.

cooperativas que se hallaban bajo el control estatal, y en la segunda reforma, se estableció un más rígido control estatal en la agricultura privada remanente. Después de realizadas ambas reformas, el 75% de las tierras se hallaba bajo el control del Estado cubano. La colectivización y estatización se extendió a sectores como las refinerías y azucareras estadounidenses, electricidad, bancos, teléfonos y gran parte de la industria doméstica (1959-1961).

Para fines de 1960 el comercio mayorista, la banca, la mayor parte del comercio minorista, la industria y la construcción, se encontraban ya nacionalizados. Se expropiaron las viviendas de alquiler, el Estado dirigista pasó a constituirse en empleador cuasi monopolístico, y se proveyó, universal e igualitariamente, los servicios sociales como la educación y la salud, lo que permitió acortar la brecha social entre la zona urbana y la rural. Guevara a cargo del Ministerio de Industrias (1961) preparó un plan de cuatro años (1961-1965) para colocar las bases de industrialización, pero con resultados ambiguos. Queriéndose romper con la dependencia de las exportaciones de azúcar, diversificar la producción agrícola y fomentar la industrialización, terminó decayendo la producción del azúcar, derivando en la caída de ingresos de divisas, pero debemos admitir, que fue también por el embargo sostenido impuesto por EE.UU., lo que dificultó definitivamente al proceso de industrialización planificado.

La reorganización total del Estado cubano se estructuró alrededor de la promoción de la igualación de condiciones, sustentada en la liberación obtenida tras la caída de la dictadura, sumado a la concentración de poder que contó con el apoyo de vastos sectores de la población y de una primera dinámica que parecía oponer la virtud de los revolucionarios y seguidores, al terror ejercido por los contrarrevolucionarios (Hilb, 2010).

La Revolución comenzó a aproximarse a la URSS, en momentos en que los comunistas de Occidente observaban con entusiasmo los pasos de Moscú, que exhibía una economía que crecía desde hacía diez años y empeñada en el desarrollo de la carrera espacial, iniciada en 1957, con el envío del Sputnik. En Argentina, Silvio Frondizi, hermano de Arturo, que formaba parte del Movimiento de Izquierda Revolucionario Praxis (1955-

1960), al opinar sobre la hazaña espacial soviética, refería entusiasta, que Rusia se había puesto en condiciones de competir por la conquista de los espacios siderales con el sector más desarrollado y poderoso del capitalismo mundial. Los primeros contactos con la Unión Soviética los realiza Ernesto Guevara⁹⁷, como jefe del Departamento de Industrialización del Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INRA) en El Cairo (1959), y el viceprimer Ministro ruso Anastas Mikoyan visita Cuba (febrero, 1960) para firmar un acuerdo comercial bilateral (13/02/1960), abriendo el intercambio económico para propiciar un acercamiento con fines de amistad política. En sucesivas semanas, Cuba suscribe acuerdos con la República Democrática Alemana y con Polonia, mientras que el Primer Ministro ruso Nikita Kruschev, ofrece protección y asistencia militar a Cuba ante eventuales agresiones de los Estados Unidos (3/06/1960), y en julio comienzan a arribar armas a la Isla.

Pero cuanto mayor era el acercamiento con la URSS, mayor será el distanciamiento de Cuba con sus vecinos del Norte. Castro, a modo de estrategia y conociendo cuál iba a ser la respuesta, les requirió asistencia económica por la suma de 30.000 millones de dólares, solicitud que resultó rechazada. Entonces se dirigió a la URSS que le suministró una ayuda de 100 millones de dólares y la promesa de compra de 4.000.000 de ton. de azúcar anuales. Tres meses más tarde, Cuba importaba petróleo de la URSS a un precio menor al que ofrecía Venezuela. Las compañías norteamericanas en la Isla se negaron a refinarlo y los fidelistas las confiscaron; a modo de reacción, Eisenhower congeló la cuota de importaciones de azúcar, y en respuesta, Fidel Castro terminó de nacionalizar el resto de las compañías norteamericanas (1960), expresando manifiestamente el nacionalismo político y económico de los cubanos, al enfrentarse abiertamente con la potencia dominante. En tal sentido, las nacionalizaciones y la política social fueron precisamente, los instrumentos que le confirieron especificidad económica a la Revolución. Por la resonancia y consecuencias que causaron las nacionalizaciones de las empresas norteamericanas, Eisenhower decretó

⁹⁷ Guevara como vocero internacional del gobierno cubano viajó ese año a Egipto, Pakistán, Grecia, Yugoslavia, Italia, Tailandia, Japón, Indonesia y Brasil.

un embargo comercial absoluto, ya sin dudar de que Castro era comunista, dado el público compromiso con los soviéticos para la ayuda y suministro de armas.

EE.UU. venía potenciando su política de contención en otras partes del planeta, relegando a los países de América Latina al juego del Sistema Interamericano, considerando que a través de dictadores subalternos como Batista podría ejercer el control de la región, pero la situación con Fidel Castro había ido más lejos de los límites establecidos. A fines de 1959, la CIA comenzó acciones para derrocarlo, promoviendo clandestinamente varios intentos subversivos de desestabilización, con el aporte de dinero, adiestramiento, armas, materiales para sabotajes, tal como ya se había hecho en Guatemala. Estados Unidos, con la complicidad de algunos países caribeños y centroamericanos, en los primeros meses del triunfo de la Revolución Trujillo había mandado una fuerza invasora a Cuba que fracasó, acordaron acciones militares contra el régimen de Castro, pero siempre en forma encubierta. En La Habana, se presentó un nuevo embajador norteamericano, Philip Bonsal, que se contactará con los demócratas cubanos, ayudándoles a la preparación de campañas subversivas, sabotajes, propagandas y la formación de guerrillas rurales, creándose el Frente Democrático Revolucionario.

Los exiliados cubanos en Miami apoyaban estas acciones, y en julio de 1960 aceptaron la idea de una invasión a Cuba con una fuerza expedicionaria, conformada por cubanos disidentes. Eisenhower ordenó el adiestramiento de la fuerza expedicionaria, denominada Brigada “2506”, en un campo de entrenamiento en Guatemala, pero los servicios secretos revolucionarios cubanos, tomaron conocimiento de esta serie de acciones clandestinas. Castro acusó a Eisenhower de preparar una invasión a su país (31/12/1960) y redujo el personal de la Embajada norteamericana en Cuba.

En Estados Unidos la cuestión cubana fue tema de debate de las campañas presidenciales, tanto de los republicanos como de los demócratas, mientras la prensa reportaba a la sociedad diariamente sobre las crecientes relaciones de los cubanos y los soviéticos. Las elecciones se concretaron en diciembre, resultando electo el senador demócrata J.F. Kennedy, ferviente

anticomunista. Antes de dejar el poder, Eisenhower rompe relaciones diplomáticas con la Isla (4/01/1961) y traslada la situación a su sucesor (20/01/1961), dando este luz verde a la invasión a Cuba, con la condición que no hubiesen implicados soldados norteamericanos.

El intento de invasión en la Bahía de Cochinos o Playa Girón, fue un fracaso (17/04/1961). Los atacantes invasores fueron tomados prisioneros por las tropas avisadas de Castro, y J.F. Kennedy tuvo que admitir la intervención de EE.UU. en el fallido desembarco, pasando a afrontar dos problemas, uno de carácter humanitario, ya que debía ahora rescatar 1.400 presos de las cárceles cubanas, y el otro, inevitable profundización de las relaciones de Cuba con la URSS. A partir de allí, la idea de derribar a Castro, se conocieron, años después, ocho intentos de asesinato por parte de la CIA, se convirtió en una obsesión tanto para John Kennedy como para su hermano Robert, pasando a polarizarse el conflicto en el interior del Sistema Interamericano, expresado antinómicamente como Cuba-OEA.

Lo sucedido en Bahía de los Cochinos supuso el triunfo de Castro, que venía recibiendo innumerables amenazas de intervención de EE.UU, y este termina expulsando a los presos capturados hacia los EE.UU. Después de sucedido este más que significativo exponente de lo que Estados Unidos estaba dispuesto a realizar en defensa de sus intereses nacionales, Kennedy puso en marcha la “Operación Mangosta”⁹⁸, programa que incluía el combate paramilitar, la guerra económica y el sabotaje, pieza central de la política agresiva de los EE.UU. hacia Cuba, desde fines de 1961 hasta la “crisis de los misiles” (1962). Si bien Kennedy negó públicamente esta estrategia de desestabilización a Castro, iría en paralelo a la embestida diplomática que se llevaría a cabo en el ámbito de la OEA. Poniendo énfasis en estas pinzas, definimos que entre el ataque de Bahía de Cochinos, el transcurso de la Operación Mangosta y la crisis de los misiles, se realizó la Reunión de Consulta de Punta del Este para la exclusión de Cuba de la OEA, lo que el período 1961/1962 evidencia el más fuerte recrudecimiento

⁹⁸ Select Comité to study governmental operations with respect to intelligence activities, U.S. Senate, Alleged assassination plots involving foreign leaders, U.S. Government Printing Office, Washington, DC, 1975, en Chomsky N. (1998). Noam Chomsky habla de América Latina, entrevista de Heinz Dietrich (1998), Buenos Aires: Editorial 21.

de la imposición por parte de EE.UU. de la Guerra Fría en la región, situación real y crítica, que como analizaremos más adelante, Frondizi no supo percibir en toda su dimensión.

En tanto Kruschev, que ya había garantizado su apoyo incondicional al gobierno revolucionario, intensificó la colaboración militar a Cuba, y Castro declaraba públicamente que la Revolución adoptaba el carácter marxista-leninista (2/12/1961). Este audaz desplazamiento de la revolución traspasando la impermeabilidad de los bloques, patentizó definitivamente la cara del bloque soviético, denominado entonces en distintos documentos como “bloque Sino-Soviético”, no sólo en el Caribe, sino en el continente americano.

Pero el apoyo de la URSS a la Isla se visibilizó internacionalmente con la “crisis de los misiles” (10/1962). De los 42 misiles rusos que desembarcaron en Cuba sin ser descubiertos por la inteligencia americana, según Castro afirmó años después, 20 de ellos resultaron poseer ojivas nucleares. Al esperarse el desembarco de tropas de EE.UU., se prepararon en la zona buques misilísticos y 20.000 soldados soviéticos. Kennedy, para afrontar esta difícil situación, convocó a un Comité de emergencia compuesto por su hermano Robert, y dos relevantes personajes de la Guerra Fría, Deán Rusk (Secretario de Estado) y R. McNamara (Secretario de Defensa), entre otros, confirmando por televisión la existencia de bases misilísticas instaladas en la Isla, anunciando que formaría un cerco para interceptar a los barcos rusos (22/10/1962), El presidente norteamericano cavilaba al entender que la situación representaba en realidad, una provocación de los soviéticos para tener la excusa para poder apoderarse de Berlín, la que hacía un año había sido dividida por el Muro; pero tras arduas negociaciones, Moscú cedió, retirándose de la zona de conflicto (28/10/1962). Castro, y también Guevara, designado jefe de la defensa del Frente Occidental Cubano en Pinar del Río, habían estado fuera de la negociación en que las potencias pactaron el retiro de las tropas y el armamento soviético, a cambio de que EE.UU. no invadiera a Cuba. Entonces Castro, con exasperación, exigirá el fin del bloqueo comercial, del

sabotaje, de los vuelos de espionaje y la devolución de la base de Guantánamo, sin aceptar una inspección de la ONU⁹⁹.

1.2. La Revolución que se exporta

La Revolución Cubana fue ejecutando su política exterior no sin un severo esfuerzo por involucrarse en la lucha de los pueblos de Asia y África en sus difíciles procesos de descolonización, ocupando una posición independiente, ya que en la descolonización también se encontraban en juego los intereses de alineación pro-soviética, integrando desde el principio el Movimiento de Países No Alienados (1961). La URSS reconoció años más tarde, que de manera autóctona la Revolución trascendió por su propia fuerza su estatus de satélite dependiente, asimilándose a las experiencias socialistas china y yugoslava, revelando un alto grado de independencia frente a los dictados de la jerarquía rusa.

Cuba criticó la idea de coexistencia pacífica de los rusos, actitud más que comprensible tras haberse encontrado asediada incontables veces por Estados Unidos y situada en medio de la línea de fuego durante la crisis de los misiles, creando e imponiendo su propia internacional comunista, diferente a la publicitada por Rusia.

El internacionalismo cubano encontraba soporte en la experiencia guerrillera, y en otras prácticas de combate rural como las llevadas a cabo en Vietnam, más los elementos esenciales de la doctrina revolucionaria, todos agrupados en lo que se dio a conocer como “Guevarismo”. Su concepción doctrinaria establecía que el método revolucionario para constituir un ejército popular contra el ejército burgués era la guerrilla rural, poniendo énfasis en lo que se conoció como la “teoría del foco” o “foquismo” guerrillero, que enunciaba que las fuerzas populares podrían ganar la guerra

⁹⁹ La relevancia de Fidel Castro para la historia del continente es completamente innegable, tal como lo expresara Leonardo Padura: “Fidel es una persona política importante que llena un espacio importante del Siglo XX, especialmente en América Latina; marcó la vida cubana durante cincuenta años y no se puede escribir la historia de América Latina y de Cuba sin la figura de Fidel”. Reportaje a Leonardo Padura, Revista “Ñ”, 535, 28/12/2013.

contra el ejército, aunque no estuvieren dadas todas las condiciones para el asalto al poder, dado que el mismo foco podía crear dichas condiciones. Asimismo, sostenía la idea del “hombre nuevo”, basado en los principios comunistas, libre de la alineación burguesa como objetivo principal de la revolución, la visión del sindicalismo económico, relacionado con una moral comunista y fundado en una conciencia social y política de los trabajadores, y el carácter continental, antiimperialista y socialista de la revolución latinoamericana, promulgando al internacionalismo como una actitud solidaria y necesaria para combatir al imperialismo como sistema mundial.

Evidentemente, la Revolución traía en sus genes el fuerte impulso de propagación continental, lo que tratará de efectivizar por sí mismo el Che Guevara para el Cono Sur, infiltrándose desde Bolivia. Pero también otros muchos se sintieron parte de la atrayente expansión revolucionaria. El militante Cooke comandaría milicias peronistas, combatiendo al lado de los líderes revolucionarios en Cuba, propiciando a su regreso, la conexión entre la Revolución con las inquietudes de cambio de la “nueva izquierda”, como veremos, y con Perón mismo.

Pero Cooke, ya había sido perseguido y encarcelado por la Revolución Libertadora con dirigentes comunistas argentinos, por lo que su identificación con la lucha armada y Cuba no resultó tan sorprendente para los militares argentinos; pero nos preguntamos ¿hubieron otros militantes argentinos involucrados desde Cuba con la expansión del comunismo, que pudieron inquietar aún más a las Fuerzas Armadas?

Mientras su hermano, Presidente de la Nación Argentina, era seriamente sospechado de comunista, Silvio Frondizi viajó a Cuba por tres meses, respondiendo a una invitación de la Secretaría de Relaciones Exteriores del M-26-7 (1960). En esa oportunidad se habría entrevistado varias veces con Ernesto Guevara, quien le habría propuesto ocupar el cargo de rector de la Universidad de La Habana, conforme a sus antecedentes académicos en la UBA, donde en ese momento ejercía el cargo de rector su otro hermano Rissieri Frondizi (1958-1962).

A modo de contrapropuesta, Silvio Frondizi le habría ofrecido crear una internacional de partidos revolucionarios, pero desvinculados del Partido Comunista. Si bien se desconoce el fehaciente contenido de estas conversaciones, el militante argentino integraba el Movimiento de Izquierda Revolucionario Praxis (MIR-P), y efectivamente, fue en los sesenta y setenta, que la formación revolucionaria MIR fue replicada en muchas partes de Latinoamérica, incluso con el mismo nombre. A su vuelta al país, publicará “La Revolución Cubana. Su significación histórica”, en el mismo año que Frondizi recibirá al Che Guevara en Buenos Aires (1961).

2. La cuestión cubana en la OEA

Desde 1° de enero de 1959, día en que Batista abandonó la Isla, la Revolución comienza con el apoyo de EE.UU. y América Latina, pero a medida que se radicalizaba con las medidas adoptadas de tipo nacionalistas, más los fusilamientos, fue perdiendo el apoyo, y recibiendo gradualmente la asistencia de la URSS, hasta declarar definitivamente el carácter de revolución marxista-leninista. En el Caribe, zona de conflictos, desembarcos e intervenciones militares, la tensión se fue acrecentando, principalmente por el antagonismo entre el dictador dominicano Trujillo, de derecha y que contaba con el respaldo de EE.UU. y el régimen castrista.

La alineación que se impuso a los países de América Latina y el Caribe, estipuló de manera delimitante las posiciones anticomunistas que se manifestaron con crudeza en la OEA, produciéndose una polarización Cuba-OEA, durante más de veinte años. Por la situación general, se puso en marcha el Órgano de Consulta, invocándose a veces a la Carta de la OEA, y otras el TIAR. Estados Unidos puso en acción su diplomacia en todas las organizaciones y foros para avanzar con su política exterior anticomunista. Pero atención, advirtamos que llevaron la cuestión cubana al ámbito de la OEA, y no a la Asamblea General de las Naciones Unidas, temiendo que Cuba pudiera obtener el seguro apoyo del resto de los países “no alineados”, participantes de la Asamblea General. Sin embargo, Cuba sí apelaría a los

Órganos de la ONU, principalmente al Consejo de Seguridad donde contaba con el fuerte apoyo de Rusia, pero infructuosamente.

El tratamiento de la cuestión cubana dio origen al mayor grado de conflictividad continental que se había experimentado en el tiempo transcurrido de Guerra Fría, poniendo John F. Kennedy a la Cuba de Fidel Castro en el centro de atención del Sistema Interamericano, en el marco de una fuerte lucha ideológica y geopolítica que ponía en cuestionamiento el concepto de la alineación, lo que exigió la convocatoria de varias Reuniones de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores.

2.1. La Reunión de Santiago de Chile

Panamá presentó ante el Consejo de la OEA, una denuncia contra Cuba, sosteniendo que fuerzas armadas procedentes de la Isla habían invadido su territorio (27/04/1959). De igual forma, Nicaragua presentó una queja ante el mismo Consejo, en ocasión de verse invadida en parte de su territorio por Costa Rica. Encontrándose sesionando el Consejo en sesiones extraordinarias por estos dos casos, EE.UU., Chile y Perú solicitaron la realización de una Reunión de Consulta, por lo que se convocó a la V Reunión de Consulta en Santiago, para impulsar la coordinación solidaria de esfuerzos para solucionar la situación existente en la región del Caribe¹⁰⁰. Esta fue la primera reunión de consulta de la OEA que se abocó a los asuntos de propios la región, invocando el Art. 15 (actual Art. 20), de la Carta de la OEA, que establece la prohibición de cualquier tipo de intervención (12 al 18/08/1959).

En la Declaración de Santiago, los países acordaron defender el sistema democrático como el más beneficioso para el progreso social, económico y político de la región. Se condenaron los métodos de todo sistema que tienda a suprimir los derechos y libertades políticas y civiles,

¹⁰⁰ Quinta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile 12 al 18/08/1960, ACTA FINAL, 1960, Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington DC.

especialmente la acción del comunismo internacional o de cualquier otro totalitarismo. De la misma forma, se consideró que la existencia de regímenes antidemocráticos configuraba una violación a los principios de la OEA, que pensando en el régimen cubano y la situación creada en el hemisferio con la Revolución, en cuanto al principio de democracia representativa y respeto a los derechos humanos, como al principio de no intervención en los asuntos internos o externos de los Estados, se concluyó que la OEA era un organismo de Estados y no de gobiernos, por lo que la aplicación de un régimen de expulsiones dentro del Sistema sería improcedente.

Es importante subrayar que, tal como destacáramos, Cuba presentó ante el Consejo de Seguridad una denuncia fechada el 11/07/1960¹⁰¹, solicitando una urgente reunión para considerar una grave situación que ponía en peligro la paz y seguridad internacional, consecuencia de las repetidas amenazas y actos de agresión de que había sido objeto por parte del gobierno de EE.UU.. En respuesta, el representante de ese país, sostuvo que de conformidad con el TIAR y la Carta de la OEA, las repúblicas habían acordado resolver sus diferencias internacionales en el ámbito de la OEA, ya que las causas de tensiones internacionales en la zona del Caribe habían sido objeto de estudio por parte de la Comisión Interamericana de Paz, desde la Reunión de Santiago de Chile, por lo que el Consejo de Seguridad no debería tomar medidas hasta que no se expidiera la OEA, en la certeza que la diplomacia norteamericana dominaba la situación en el Órgano regional..

En este caso, Argentina y Ecuador mediaron ante el Consejo de Seguridad presentando un proyecto, respaldando la posición de EE.UU., pero invitando a los miembros de la OEA a que “presten sus asistencia para que pueda lograrse una solución por medios pacíficos de la presente situación, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”¹⁰². La intención era aplazar el tratamiento de la cuestión hasta que se hubiese recibido el informe de la OEA, Estados Unidos ya

¹⁰¹ Consejo de Seguridad, CS, 15° año, Supl. de jul., ago. y sep. pág. 6, S/4378.

¹⁰² Consejo de Seguridad, CS, 15° año, Supl. de jul., ago. y sep. párr. 133, S/4392, pág. 17.

conocía de antemano lo que diría dicho informe a su favor, aunque se dejaba sentado, aparte, que en la práctica, la medida preliminar no impediría al Consejo tomar las precauciones para conseguir que la situación no se agravase antes que la OEA hubiese informado sobre la cuestión. El proyecto de resolución presentado conjuntamente por Argentina y Ecuador, fue adoptado por resolución 144 (1960)¹⁰³, aunque hubieron otros países que se opusieron enérgicamente a la adopción de la propuesta de Argentina y Ecuador, porque de alguna forma confirmaba que el Consejo de Seguridad se negaba a cumplir con su obligación ante el peligro en que se encontraba el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Argentina, racionalizaba la dependencia, ya que habiéndole realizado un no pequeño favor diplomático a Estados Unidos, aceptaba el liderazgo de la potencia dominante, pero tratando de sacar el máximo provecho traducido en nuevos créditos y asistencia financiera para su programa desarrollista, y a la vez, presentarse ante los demás países latinoamericanos como una defensora a ultranza de la legalidad y del fundamental papel del Sistema Interamericano, priorizando la intervención de la OEA antes que la ONU.

2.2. Las Reuniones de San José de Costa Rica

Después de celebrada la V Reunión de Consulta, las tensiones parecían haberse agravado: Haití y Guatemala presentaron quejas y denuncias contra Cuba, Venezuela y Ecuador hicieron lo propio contra la República Dominicana, y Perú también denuncia a Cuba, por actos de agresión e intervención. Entonces el Consejo de la OEA decide realizar dos Reuniones Consultivas independientes.

Solicitada por Venezuela para considerar los actos de intervención y agresión del gobierno de la República Dominicana, presidido por Rafael Leónidas Trujillo, contra el Gobierno de Venezuela, los que culminaron en el atentado contra la vida del Presidente venezolano Rómulo Betancourt

¹⁰³ Consejo de Seguridad, CS., 15º año, 876ª. sess. párr. 128.

(24/06/1960), se promovió la VI Reunión de Consulta convocada en el marco del TIAR¹⁰⁴ (8/1960). Se aplicaron las sanciones punitivas previstas en el Tratado: la ruptura de relaciones diplomáticas de todos los Estados con la República Dominicana e interrupción parcial de relaciones económicas. En esta ocasión, Cuba vota a favor de la resolución que impone sanciones a la República Dominicana, probablemente porque ya integraba la Liga del Caribe, una organización dedicada a combatir a Trujillo y a otros dictadores de la región caribeña.

La VII Reunión de Consulta (08/1960), fue solicitada por Perú, con el objeto de considerar las exigencias de la solidaridad continental y la defensa del sistema regional y de los principios democráticos americanos ante las amenazas que pudieran afectarlos, en referencia a Cuba¹⁰⁵, aunque la Declaración de San José de Costa Rica, no la menciona por su nombre.

Los temas en agenda fueron la solidaridad continental, la defensa del sistema regional y los principios democráticos, sostenidos por la OEA. Cuba fue acusada de recibir apoyo extracontinental, violando el principio de no intervención, poniendo en riesgo la seguridad hemisférica. Se la invita a adecuarse a los preceptos del Sistema Interamericano, a retractarse y a explicar su posición. Pero asimismo, se requirió a EE.UU. que se abstuvieran de aplicar sanciones económicas unilaterales hacia la Isla. Se propuso la formación de una comisión *ad hoc* de buenos oficios, integrada por cinco países para prestar sus oficios para el arreglo de las controversias entre Cuba y EE.UU., pero en esta comisión mediadora no se encontraba la Argentina desarrollista.

Se adoptaron a modo de resoluciones, condenar la intervención extracontinental en los asuntos de los Estados americanos, así como la aceptación de una amenaza de intervención por parte de un Estado americano, rechazar toda aspiración de las potencias chino-soviéticas de

¹⁰⁴ Sexta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, San José, Costa Rica, 16 a 21/08/1960, ACTA FINAL, 1960. Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington DC.

¹⁰⁵ ¹⁰⁵ Séptima Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, San José, Costa Rica, 22 a 29/08/1960, ACTA FINAL, 1960. Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington DC.

quebrantar la unida continental, se reafirmó el principio de no intervención y se insistió en la incompatibilidad del Sistema Interamericano con toda forma de totalitarismo.

EE.UU. solicitó, después de ejercer todo tipo de presiones y medidas de persuasión sobre el resto de los cuerpos diplomáticos, una dura condena a la intervención y actitud de Cuba por las expropiaciones, repudiando la intervención del comunismo internacional, pero los cancilleres optaron por moderar los términos de la Resolución, aunque las relaciones entre Cuba y las fuerzas defensoras del Sistema Interamericano habían comenzado a deteriorarse, ya que ante la falta de apoyo de varios países latinoamericanos alineados a EE.UU. en la OEA, Cuba debía recurrir al ámbito de la ONU.

En relación, el régimen castrista solicitó nuevamente por carta (8/08/1961), casi reiterando otra similar carta de denuncia ya presentada a la Asamblea General de la ONU (18/10/1960), para que se tratase en la Asamblea General su “denuncia de Cuba relativa a las amenazas para la paz y seguridad internacionales derivadas de nuevos planes de agresión y actos de intervención del Gobierno de los Estados Unidos de América contra el Gobierno Revolucionario de Cuba”, casi en los mismos términos de denuncia que se utilizaban en la OEA contra el régimen revolucionario. Recordemos, que ya había sucedido el intento de invasión de Bahía de los Cochinos, (4/1961), por lo que el gobierno cubano tenía argumentos más que suficientes y notorios, para esta vez recibir el apoyo de la comunidad internacional. La solicitud se remitió al ámbito de la OEA, la que rechazó un proyecto de resolución a favor de Cuba, mientras en el ámbito del Consejo de Seguridad, por el mismo requerimiento, se presentó un proyecto enmendado por el representante de la URSS, que también resultó rechazado¹⁰⁶, por lo que nunca se realizó la Asamblea General, donde los no alineados se habrían seguramente pronunciado a favor de Cuba.

Reaccionando ante los resultados de la VII Reunión de Consulta, Castro convoca a la Asamblea General Nacional, en La Habana, aprobando la I Declaración de La Habana, denunciando a la política de los EE.UU.

¹⁰⁶ Asamblea General, AG (XVI) Anexos, tema 78, A/4832 y Add. 1 pág. 1

hacia América Latina, y a los gobiernos de la región que la respaldan, detalle no menor que Frondizi advertiría, además de mencionar a la relación con el mundo socialista, la ruptura de relación con Taiwán, el inicio oficial de relaciones con la República Popular China y la reafirmación de principios de la democracia participativa en contraposición a la democracia representativa, defendida por el Sistema Interamericano. Para febrero de 1961, había países que habían roto relaciones con Cuba, principalmente dictaduras: Perú, la República Dominicana, Paraguay, Haití, Nicaragua y Guatemala. No habían roto relaciones todavía, México, Venezuela, Panamá, Ecuador, Brasil, Bolivia, Argentina, Chile, Uruguay, Honduras, El Salvador.

2.3. La Reunión de Punta del Este

Cuba es acusada por Perú ante el Consejo de la OEA por violar los derechos humanos y cometer acciones subversivas en países vecinos; Colombia solicita la Reunión para considerar las amenazas a la paz y a la independencia política de los Estados americanos, que pudieran surgir de la intervención de potencias extracontinentales encaminadas a quebrantar la solidaridad americana, por lo que se realiza la VIII Reunión de Consulta, en Punta del Este, (22-31/01/1962)¹⁰⁷

El presidente de Colombia, aliado de EE.UU. y promotor de ésta Reunión, Alberto Lleras, le escribe días antes a Frondizi (23/12/61), entre otros, captando adhesiones en contra del régimen cubano antes de que se realice la reunión en Uruguay, explicándole que Castro se ha convertido en una amenaza para la paz del hemisferio y que si el Sistema Interamericano no lo aislaba, la opinión pública norteamericana presionaría a su gobierno a abandonar los compromisos internacionales de ayuda y asistencia. Así también le refiere a que se estaba frente al peligro de la infiltración y exportación de la revolución comunista cubana a los demás países y ante la

¹⁰⁷ Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Punta del Este, Uruguay 22 a 31 de enero de 1962, ACTA FINAL, 1962. Unión Panamericana, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Washington DC.

creación de una potencia militar en Cuba, quizás la más grande dentro del relativo desarme del resto de naciones latinoamericanas¹⁰⁸.

Estados Unidos ya estaba en pie de guerra y utilizaba a todos sus aliados contra Castro. Después del fracaso de Bahía de los Cochinos, el Departamento de Estado había instruido a todo su cuerpo diplomático que llevaran en mano las medidas explícitamente propuestas a los demás Estados: la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, la creación de una fuerza de seguridad en el Caribe y la denuncia de Castro como agente del comunismo internacional (Moniz Bandeira, 2008).

Se convocó invocando los Art. 6 y 11 del TIAR. 14 países votaron afirmativamente por la convocatoria, dos la negaron y cinco se abstuvieron (Ecuador, Bolivia, Brasil, Chile, Argentina). El Art. 6 del TIAR establece que “si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Órgano de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente”. En realidad, debería haberse realizado por la Carta de la OEA, pero lo que buscaba EE.UU. era el marco normativo preciso para aplicar sanciones a Cuba. Colombia, en su solicitud, había acatado la ordenanza de la potencia del Norte.

Se trataba de debatir sobre el principio de libre autodeterminación de los pueblos como capacidad de una nación para escoger el régimen que más le resultara, y había que encauzarlo para saber si la acción internacional de un Estado americano dominado por un régimen comunista, era compatible con los compromisos con la OEA.

¹⁰⁸ Villar Borda, L. (1997) Alberto Lleras El último republicano. Santa Fe de Bogotá: Planeta, pp. 343-345, en Tirado Mejía, A. (1998). Colombia en la OEA..., citado.

El argumento que prosperó fue que el gobierno cubano se había puesto voluntariamente fuera del Sistema Interamericano, y que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo-leninismo era incompatible con el Sistema Interamericano, ya que el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebrantaba la unidad y la solidaridad del hemisferio.

En consecuencia, se firmaron nueve resoluciones, las que componen un verdadero “menú” de la Guerra Fría:

I. Ofensiva del comunismo en América, II. Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad contra la acción subversiva del comunismo internacional, III. Reiteración de los principios de no intervención y de autodeterminación, IV. Celebración de elecciones libres, V. Alianza Para el Progreso, VI. Exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano, VII. Junta Interamericana de Defensa, VIII. Relaciones económicas y IX. Reforma del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

La VI Resolución fue aprobada por 14 votos a favor, (contando con los votos de las dictaduras de Duvalier de Haití, con la se alcanzó la mayoría de 2/3, de Strossner en Paraguay, de Trujillo en la República Dominicana y de Luís Somoza en Nicaragua), contra 1 voto en contra (Cuba), y 6 abstenciones (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México).

Cuba presentaría al Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU (22/02/1962)¹⁰⁹, un pedido para que se convoque a reunión urgente que analizar la adopción de medidas con el objeto de poner fin a la acción, considerada ilegal por el gobierno cubano, emprendida por Estados Unidos para favorecer el impulso de una acción coercitiva dentro y fuera de la OEA. Este requerimiento fue remitido al ámbito de la OEA considerada como suficiente para tratar el tema, archivándose la solicitud. Cuba presenta una segunda carta (8/03/1962), solicitando una reunión urgente del Consejo y una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia con respecto a las cuestiones jurídicas relacionadas con las decisiones adoptadas en la VIII

¹⁰⁹ Consejo de Seguridad, CS, 17°. Año, Supl. de ene., feb. y mar. pág. 40, S/580.

Reunión de Consulta. La Isla contaba con el apoyo de la URSS que presentó un proyecto enmendado, pero resultó nuevamente rechazado.

El Presidente del Consejo de Seguridad de la ONU explicitaba en su resolución, “que había concluido el examen del tema¹¹⁰”.

2.4. La Reunión de Washington DC

Solicitada por Venezuela para considerar las medidas que debían adoptarse frente a los actos de intervención y agresión del gobierno de Cuba, que afectaban la integridad territorial y la soberanía de Venezuela, según el Art. 6 del TIAR, se realizó la IX Reunión de Consulta (21-26/07/1964)¹¹¹. En diciembre de 1963, Venezuela denunció a Cuba ante el Consejo de la OEA de intervención y agresión y abastecimiento de armas a los terroristas de Venezuela. Salvo Bolivia, Chile, México y Uruguay, todos votaron afirmativamente por el rompimiento de relaciones diplomáticas y consulares con Cuba, la interrupción de todo intercambio comercial, directo e indirecto (excepto alimentos, medicinas equipo medico), y la interrupción del transporte marítimo, salvo por excepción de ayuda humanitaria.

Estados Unidos habían transformado definitivamente su conflicto bilateral con Castro en un problema continental, que derivó luego para distintos países de la región como Argentina, en un problema de política interna.

¹¹⁰ Consejo de Seguridad, CS, 17° año, 919ª, ses., párr. 144.

¹¹¹ Novena Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Unión Panamericana, Washington DC, 21 a 26/07/1964, ACTA FINAL, 1964.

3. La Alianza para el Progreso

En Panamá se produjo la Reunión de Presidentes de las Repúblicas Americanas (7/1956), recordemos que a esta reunión había asistido Batista y otros dictadores, reuniendo por primera vez a un presidente norteamericano con casi todos sus homólogos latinoamericanos y caribeños, que concretan la creación del Comité Interamericano de los Representantes de los Presidentes, para el tratamiento de asuntos de cooperación y asistencia económica, fortaleciendo de alguna manera a la OEA, Organización que los latinoamericanos ya percibían como un escenario de la lucha anticomunista, más que un ámbito de interacción y cooperación para la ayuda financiera y económica¹¹².

Posterior a esta reunión, y aprovechando el fuerte impacto producido en el gobierno norteamericano tras la hostil recepción que tuvo en diversos países de la región el vicepresidente Nixon (1958), especialmente en su visita a Caracas, la que provocara manifestaciones de protestas y descontento generados por los efectos económicos, sociales y políticos negativos que en los países de América Latina tuvo la caída de los productos primarios, el presidente brasileño Kubitschek, envió una carta a Eisenhower (20/06/1958), con el propósito de fortalecer la unidad de los países del continente a partir de la revisión de la política hemisférica y la revitalización del ideal panamericanista; argumentando, tal como lo hiciera luego Frondizi con Kennedy, que en la medida en que los pueblos del hemisferio salieran de la miseria por medio de la cooperación económica, se formaría una especie de escudo a la penetración de ideologías extrañas, respondiendo a la amenaza de infiltración con más desarrollo.

El presidente estadounidense lo invita a reunirse para examinar la propuesta y el brasileño previamente, con la venia de EE.UU., envía un Memorando a las cancillerías americanas (9/08/1958), puntualizando los objetivos y principios de la llamada Operación Panamericana (OPA). En un

¹¹² Las medidas que dispuso el Comité Interamericano fueron ratificadas en la Conferencia Económica de la OEA, celebrada en Buenos Aires, en agosto de 1957.

contexto de apoyo sectorial a la política desarrollista dentro de Brasil, pero ante cierta decepción de los industriales a la política norteamericana, el gobierno desarrollista diseñó la Operación Panamericana como un proyecto de cooperación continental. Kubitschek lo propone ante la oposición de algunos sectores de la política norteamericana a su plan económico y así presionar al presidente Eisenhower, requiriendo su asistencia económica ante la evidente composición de un posible bloque entre los países latinoamericanos, esencialmente de Brasil y Argentina, la que brindó apoyo manifiesto a la iniciativa, consolidando la relación bilateral y la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio). La OPA ambicionaba el desarrollo de América Latina a partir de la industrialización, propuesto a EE.UU. como asistente del desarrollo, como una solución a su pobreza endógena y probable “caldo de cultivo” a la expansión y penetración de “ideologías extrañas”. Dentro de la propuesta se incluía ampliar las líneas crediticias de los organismos internacionales, propiciar los bloques de integración y extender la asistencia técnica. Entre los detractores brasileños, citamos a Osvaldo Aranha, ex canciller, que propugnaba por evitar tomar más créditos procedentes de Estados Unidos, proponiendo efectuar una supuesta reforma agraria como complemento de la acelerada industrialización brasileña¹¹³.

Poco después de enviado el Memorando, se realiza en Washington DC la Reunión Informal de Ministros de Relaciones Exteriores, a la que concurre el mandatario brasileño para exponer sobre el tema. Lo más relevante de la reunión fue el lanzamiento de un programa de formación de técnicos para el desarrollo económico que estudiaran y analizaran propuestas efectuadas por la CEPAL y la OEA. A tal fin, los cancilleres nombrarían una comisión especial para la formulación de nuevas medidas de cooperación económica, dependiente del Consejo de la OEA, que

¹¹³ La financiación externa del desarrollismo brasileño no se alcanzó de la forma propuesta en la OPA, sino que hubo que emitir moneda que llevó a la inflación, un gasto público en crecimiento, una ruptura y vuelta de Kubitschek al préstamo del FMI, que terminaría en un inexorable cuestionamiento de su política por los sectores más nacionalistas de las asociaciones industriales y con el apoyo de otros sectores de la industria más familiarizados con el capital extranjero. Para profundizar sobre el desarrollismo brasileño, véase Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.

representara a los veintiún países participantes del Sistema Interamericano, denominado el “Comité de los 21”.

Este Comité fue presidido por Carlos Florit, el primero de los cinco Ministros de Relaciones Exteriores, que tuvo el gobierno frondizista. A continuación de la Declaración que hace dicho Comité en el tercer periodo de reuniones, encomendando poner un énfasis especial en las dificultades financieras del desarrollo que atravesaban cada vez más países, el CIES plantea la creación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹¹⁴, y se firma el Acta de Bogotá (9/1960), que reconocía que la preservación y fortalecimiento de las instituciones libres y democráticas de las Repúblicas Americanas requerían la aceleración del progreso social y económico de América Latina.

Esto derivaba de la percepción que tenían los norteamericanos del desarrollo y la que tenían el resto de los países americanos, las que variaban en el orden de prioridades que asignaban: mientras los primeros sostenían que eran indispensables la estabilidad política y la vigencia de las instituciones democráticas para que se concrete el pleno desarrollo, los segundos pensaban que la democracia y la estabilidad eran difíciles de sustentar, sin un efectivo desarrollo económico y social. Las prioridades de los pueblos en desarrollo seguían diferenciándose de las prioridades e intereses norteamericanos.

El Comité también recomendaba al Consejo de la OEA tomar las medidas necesarias tendientes al mejoramiento social y al desarrollo económico de la región. Se reestructura el CIES y Eisenhower crea el Fondo Especial de Desarrollo Social (1960), antecesor directo de la Alianza para el Progreso que establecía mecanismos de cooperación en el marco de la OPA, para los países latinoamericanos.

Pocos años después, en el ejercicio de la presidencia, J.F. Kennedy terminó de definir su perfil progresista, cifrando en los pueblos de América

¹¹⁴ El Banco Interamericano de Desarrollo es un Órgano financiero regional fundado en 1959 por 19 Estados latinoamericanos y Estados Unidos. Su objetivo es estimular el desarrollo económico de los Estados miembros a través de financiación de proyectos de desarrollo y asistencia técnica.

Latina nuevas esperanzas de reforma, progreso y desarrollo. Sus asesores le señalaron la conveniencia de formar un equipo especial integrado con varios líderes de Latinoamérica, la “Internacional Democrática Latinoamericana”, pero la convocatoria fracasó. No obstante, estando en pie las ideas de Kubitschek y de otros líderes como Frondizi, de contrarrestar el avance e infiltración comunista con desarrollo, más el reclamo de los países de la región para que se involucre decisivamente EE.UU. en la implementación definitiva del Fondo Especial, sería el triunfo de la Revolución Cubana y su cada vez mayor inclinación hacia la asistencia de los rusos, lo que efectivamente impondría el ritmo acelerado de ejecución de los mecanismos de “cooperación para la contención” que impedirían el efecto “contagio” tan temido. Por tanto, se comienza a proyectar la Alianza Para el Progreso como una política de renovación para respaldar cambios progresistas y reformas en la región, consolidada en la amistad y cooperación hemisférica.

La reiterada demanda realizada por los gobiernos latinoamericanos para que EE.UU. les otorgara un trato económico especial y con ciertas prerrogativas, hallarían en este nuevo período de la relación dependiente, una respuesta que renovarían sus expectativas, aunque desde este optimismo, algunos olvidarían los verdaderos motivos anticomunistas que se reservaba EE.UU. con este tipo de impulsos liberales. La fórmula para compendiar el rol de los Estados Unidos como líder de la lucha anticomunista y a la vez, impulsor de las reformas sociales de América Latina, en realidad enmascaraba una forma de intervención económica a escala regional, que posibilitara a EE.UU. orientar los cambios sociales que se pronosticaban para la región y el mundo de los sesenta. Este programa venía acompañado de una fuerte propaganda ideológica, sustentado en las teorías de la modernización, proponiendo el giro de las sociedades tradicionales hacia sociedades modernas, por medio del incentivo a la realización simultánea de programas sociales, crecimiento económico y reformas políticas, basado en las teorías de Rostov.

Kennedy crea la “Latin American Task Force”, grupo de expertos conformado con norteamericanos y sólo dos latinoamericanos, los que seguirán los lineamientos de la teoría de la modernización. Kennedy estando

en Venezuela, convoca también para trabajar el diseño de la Alianza a expertos como Prebisch, Mayorbe, Felipe Herrera, Jorge Sol y Felipe Pazos, este expulsado por el régimen de Batista y hasta un punto a favor de la Revolución Cubana, de la que luego se aparta. En Washington (13/03/1961), el presidente norteamericano anuncia oficialmente la Alianza Para el Progreso en un discurso brindado a los embajadores destacados en la OEA, a casi un mes de la invasión a Cuba (15 y 16/04/1961).

Habiéndose consensuado que el ámbito interamericano que debía administrar el programa era el CIES, EE.UU. le solicita una reunión extraordinaria a celebrarse en Punta del Este (Agosto, 1961). Se presenta en la Primera Reunión Extraordinaria del CIES, la “Declaración a los Pueblos de América”¹¹⁵, o Carta de Punta del Este, proponiendo el establecimiento de una alianza para el progreso en el marco de la Carta de la OEA, la OPA y el Acta de Bogotá. Fue ratificado por todos los representantes de las repúblicas del continente americano, menos Cuba. Ernesto Guevara, denunció que le proyecto era una maniobra destinada a aislar el proceso revolucionario iniciado en la isla.

Se trataba de un plan a desarrollar en diez años, con el anhelo de convertir la década de los sesenta “en una etapa de progreso a partir del desarrollo social, la cooperación económica y la promoción de la democracia”. Sus puntos fuertes era fortalecer las instituciones democráticas, acelerar el desarrollo económico y social sustentable, desarrollar planes de vivienda, impulsar la reforma agraria, asegurar salarios justos, erradicar el analfabetismo y promover el desarrollo de la iniciativa privada y la estabilidad de precios.

Muchos latinoamericanos hicieron su aporte a la activa divulgación y propaganda de la Alianza, defendida hasta hoy por el actual Secretario de Estado John Kerry (2014).

El cubano Arturo Morales Carrión, nombrado por el presidente Kennedy como Secretario Auxiliar Adjunto para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado en Washington, promocionaría a la Alianza

¹¹⁵ Declaración a los Pueblos de América, texto completo, agosto de 1961.

con su discurso pronunciado en la Universidad de Panamá (29/6/1962), al decir que

“En Punta del Este, en ese baluarte de democracia que es el Uruguay, economistas y diplomáticos adoptaron una Carta de acción para el Hemisferio cuyas raíces están en este concepto de una democracia funcional. Abrieron una brecha. Señalaron metas, trazaron procedimientos, indicaron específicos campos de acción. No hay documento en la historia reciente de las relaciones internacionales de este Hemisferio de tan hondo contenido social como este. Las ideas que se expresan en la Carta de Punta del Este no son patrimonio de ninguna nación ni ningún pueblo. Forman parte de un acervo común. Viene de lo mejor de la tradición histórica y se disparan hacia el futuro”¹¹⁶.

Prebisch en información cablegráfica a la prensa (21/02/1962), recordemos su trasfondo conservador antipopulista, decía que para que la Alianza Para el Progreso prosperara era imprescindible “el apoyo de las masas populares de América Latina y de las nuevas generaciones.”¹¹⁷ Su apelación a la alineación “social” de los pueblos, la hacía desde su compromiso pleno con el Programa, en tiempos en que su opinión era respetada y escuchada por los distintos gobiernos, los que precisaban que sus proyectos fuesen aprobados por el “Grupo de los Nueve” que él mismo coordinaba, para la obtención de los fondos de asistencia.

La Carta de Punta del Este, comprometía a cada país a ejecutar programas nacionales de desarrollo económico encaminados a conseguir el crecimiento autosuficiente, condicionado a que esos programas utilizaran primero sus recursos nacionales, y a cambio, EE.UU. se comprometía a la cooperación técnica y financiera de U\$S 20.000 millones de ayuda para

¹¹⁶ Morales Carrión, A. (1964) Fundamentos Ideológicos de la Alianza Para el Progreso, *Journal of Inter-American Studies*, 6, 1, pp. 123-129.

¹¹⁷ Coto Monge, R. (1962) La realidad de la Alianza Para el Progreso, en “Prensa Libre”, 6/4/1962.

fondos públicos. Frondizi, urgido de asistencia y créditos para su programa desarrollista, y sumamente esperanzado con la gestión progresista del joven Kennedy, no se cansaría de mostrar la autosuficiencia energética que se había casi logrado con la Batalla del Petróleo.

¿Qué era el “Grupo de los Nueve”? En Punta del Este, los países autorizaron al CIES para que se designaran expertos para analizar en profundidad los programas de desarrollo preparados por cada país, varios de ellos con el asesoramiento de la CEPAL. El 7/12/1961 se nombraron a los que serían conocidos como el “Grupo de los Nueve” o “Nueve Sabios”, conformado por Hernando Agudelovilla, Ernesto Malaccorto, Manuel Noriega Morles, Felipe Pazos, Harvey Prloff, Gonzalo Robles, Paul Rosenstein Rodán, Raúl Sánchez y Ary Torres, coordinados todos por Prebisch.

Haciéndose cada vez más explícito que la Alianza actuaba como instrumento de la política exterior norteamericana en el enfrentamiento con Cuba, dada la permanencia de Fidel Castro en el poder y la renuencia a romper relaciones de algunos países con la Isla, se fue generando una situación de tensión entre EE.UU. y los países de la región, comenzando con la crítica al control que se hacía de los gastos de los fondos y al uso al que debían destinarse¹¹⁸, ya que gran parte terminaron dirigidos hacia la compra de productos norteamericanos.

El propio grupo de los “Nueve Sabios” comenzó a cuestionarse si la Alianza había entrado en crisis dado el incumplimiento de los compromisos adquiridos por los latinoamericanos, y por los insistentes cuestionamientos del Congreso norteamericano por el aparente desvío de los fondos, ya que se sospechaba que la Alianza estaba siendo utilizada para financiar “programas de Ayuda Militar”, bajo el rubro “Seguridad” del Programa de la Alianza.

¹¹⁸ Entre 1958 y 1960, se sospechaba de programa secretos de propaganda psicológica. Esta penetración cultural llegaba hasta los sindicatos, se decía, mediante organismos como el Instituto Norteamericano de Libre Desarrollo Industrial, filial de la Federación Norteamericana del Trabajo y la Unión de Organizaciones Industriales. La Federación administraba tales programas por intermedio de la Agencia Para el Desarrollo Internacional (AID). Desde 1962, la Federación habría derivado fondos por varios millones de dólares para la corrupción de sindicalistas en toda América Latina. Estos fondos, en secreto, habrían sido suministrados supuestamente por filiales de la Alianza para Progreso.

En tanto, en países del continente, entre ellos Perú y Honduras, se perpetraron golpes militares tras la Reunión de Punta del Este. La comunidad interamericana manifestó un fuerte rechazo, pero no así la administración Kennedy que alentaba la lucha contrainsurgente, propiciando una política de cooperación cada vez más estrecha con los militares latinoamericanos. La Alianza se había constituido en un verdadero “grifo” de asistencia conforme el grado de alineación demostrado en el apoyo y la firma de resoluciones en la OEA y en otros ámbitos del Sistema Interamericano dominados completamente por la confrontación abierta de Kennedy y el castrismo, bloqueando incluso a muchas políticas reformistas, atentando o apoyando golpes contra aquellos regímenes considerados de izquierda.

El CIES convocó a una reunión en México (10/1962) para analizar el estado de la Alianza, solicitando su revisión a un grupo de expertos, entre ellos al creador de la OPA, Kubitschek, que preparó un informe de análisis crítico, dejando al desnudo las deficiencias del programa, por lo que solicitó una rápida y real liberalización de fondos destinados para el desarrollo de América Latina, en el marco de la Alianza, indicando la necesidad de llevar a cabo diversas acciones de reestructuración de los organismos regionales (BID) e internacionales (FMI, BM), lo que varias décadas después, volvería a solicitarse por el ex presidente Lula Da Silva y otros presidentes de la región.

4. La Doctrina de Seguridad Nacional

La seguridad hemisférica, impuesta como tema central de las relaciones interamericanas en la Guerra Fría, tuvo una dimensión militar en los países de la región, corporizada ideológicamente por la Doctrina de Seguridad Nacional, la otra pinza estratégica para América Latina, junto a la Alianza Para el Progreso, para la contención del comunismo. Los valores “occidentales y cristianos”, fueron asignados y percibidos como elementos constitutivos de los valores propios de los países de Latinoamérica,

amenazados por el enemigo comunista, ya no tan externo y con capacidad de infiltración. Esto provocó una reasignación de funciones y poderes a las fuerzas armadas nacionales, autoconsideradas “verdaderos custodios” de la democracia, extendiéndose en sus funciones a otros asuntos económicos y sociales dominantes, como el desarrollo y el progreso. El discurso de la seguridad rodó por casi todos los países, con connotaciones de derecha y de tipo conservador.

Cualquier alteración del orden establecido o inicio de reforma social, era considerado una afirmación subversiva. Los valores democráticos, puestos en riesgo y vulnerabilidad precisamente por quienes se convocaron para su defensa, fueron instrumentalizados para la construcción de un discurso monolítico, pronunciado por militares y no militares, que tendía a advertir de las asechanzas de desintegración de las instituciones, familia, escuela y de la nación misma, que podía implicar un progresivo o rápido avance del comunismo en nuestras sociedades; de allí la relevancia que cobró para la justificación del militarismo de los sesenta en América Latina, la ocupación de las instituciones. La Doctrina constituyó una ideología militar de fuerte impacto en toda la región, aunque su formulación fue aplicada esencialmente en Sudamérica, no sólo para las instituciones castrenses, sino que para todo el espectro de la sociedad.

Podríamos definir que el “Estado de seguridad nacional”, se instaló en el seno de Estados Unidos a partir de la efectivización de la ocupación de tropas rusas en los países de Europa Oriental, cuando se comienza a percibir a la URSS como potencia amenazante. La inicial posición adoptada por EE.UU. con respecto al comunismo, engrosada por los sucesivos pasos que fueron dando sobre el tema de la seguridad nacional y continental como el Acta de Seguridad Nacional, la imposición de la Doctrina Truman, la firma del Acta de Chapultepec, la firma del TIAR, que involucró férreamente a las instituciones militares de los países de la región a un bloque bélico dirigido por EE.UU., la creación de la Junta Interamericana de Defensa (OEA), la aprobación del Memorándum 68 del Consejo de Seguridad Nacional (1950), que formulara la estrategia militar interna norteamericana y los programas de ayuda militar bilaterales (1952-1958), como vimos en el caso del

peronismo, erigieron el contundente soporte ideológico militar para involucrar a los ejércitos latinoamericanos con el aparato tecnológico operativo militar de EE.UU., desde la presidencia de Eisenhower en adelante.

Los programas fueron desplegados en el marco de la Ley de Defensa Mutua (1951). El intenso adiestramiento que recibieron los militares sudamericanos, tanto en territorio norteamericano como en la Zona del Canal de Panamá, donde funcionaba la Escuela de las Américas de entrenamiento del Ejército de los Estados Unidos fundada a comienzos de la Guerra Fría (1946) con la finalidad de formar militares de América Latina y el Caribe en temas de contrainsurgencia, contrainteligencia, torturas y guerra psicológica, ayudaron la transferencia del concepto que EE.UU. tenía de seguridad nacional a más de 9.000 militares de la región.

América Latina ya era percibida desde los cincuenta como un área de “inestabilidad” política y social propensa a la acción del comunismo. Este enfoque de los norteamericanos, fue reforzado progresivamente por el mismo planteo de negociación de los propios latinoamericanos, quienes insistieron que de persistir la pobreza se tendría un “caldo de cultivo” para la propagación de las ideas marxistas, incluyéndose así en los sesenta a la pobreza como factor adicional de dicha inestabilidad.

Impulsadas la Alianza Para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional, se llegaron a considerar a los problemas sociales del continente como una consecuencia y no una causa, de la conspiración comunista, modificando lo señalado infinitas veces por los distintos gobiernos de la región, manipulando a las teorías de la modernización y aplicando en respuesta diversos programas de apoyo y asistencia militar para la lucha contrainsurgente, que incluían la constitución de fuerzas especiales del Ejército, -en Colombia se instalaron los Peace Corps, 1961-, la Oficina de Ayuda para la Seguridad Pública, la reorganización de los ejércitos nacionales, el rearme y modernización de equipamientos, la creación de la Escuela de Policías Internacional (1963), entre otras iniciativas propiciadas para fortalecer la seguridad y la lucha contra la subversión (Leal Buitrago, 2002).

Por caso, la Argentina desarrollista obtuvo créditos del gobierno de EEUU, durante la gestión de Eisenhower, y luego en la de Kennedy, destinados a la adquisición de materiales y equipos para la defensa nacional, a los propios EE.UU. , por la suma de 13.000.000 dólares, 6.500.000 dólares para la renovación parcial del material aéreo de la Fuerza Aérea, adquiriéndose a la Fuerza Aérea de los EE.UU. (USAF) la cantidad de 28 aviones caza-bombardeo NORTH AMERICAN F-86 F y su armamento¹¹⁹, además de materiales y equipos para la defensa nacional que el Ejército argentino adquirió como material de guerra al Department of The Army de EEUU.¹²⁰ Asimismo, Kennedy ofreció a préstamo al gobierno argentino tres destructores tipo “FLETCHER” y un Dique Flotante, por lo que Frondizi autorizó a la Marina a invertir 9.410.000 dólares, para su puesta en funcionamiento, y además comprar a Estados Unidos dos remolcadores tipos “ATF” por 90.000 dólares¹²¹. Estos créditos se gestionaron en secreto a la par de los créditos de asistencia para el programa de desarrollo, máxima prioridad desarrollista, lo que nos demuestra la importancia que revestía la modernización del equipamiento militar y el poder que ejercían las Fuerzas Armadas, aunque luego de su primer visita a EE.UU. para entrevistarse con Eisenhower, Frondizi dirá al país por la Cadena Nacional que

“Ni publica ni privadamente el presidente de la nación trató operaciones financieras concretas ni aspectos vinculados con pactos militares”¹²².

EE.UU. desde la creación del TIAR se había encargado en Occidente de proteger mediante la formación de alianzas al “mundo libre”, mientras que la tarea de los ejércitos nacionales debía limitarse a vigilar la actividad

¹¹⁹ Expediente Secreto N° 11.573 (DGMA) –S- 1692/103 (SA). Decreto 511/60 Secreto 18/01/60 en Boletín Aeronáutico Confidencial N°136, en Decreto S 511/60 (18/01/60). BO. 32.594, 6/03/2013 y Decreto S 2089/61 (20/03/61). BO. 32.596, 8/03/2013.

¹²⁰ Decreto S 3647 (7/04/60). BO. 32.594, 6/03/2013.

¹²¹ Decreto S 2216/61 (22/03/61). BO. 32.596, 8/03/2013.

¹²² Frondizi, mensaje radiofónico transmitido por la red nacional de radio y difusión el 19/02/1959.

de la subversión interna y reprimirla, devenido de la alineación automática, la que implicaba que las grandes potencias asumían determinadas obligaciones y las naciones subordinadas aceptaban notorias restricciones, y también funciones, canjeando autonomía por seguridad (Tokatlian, 2009).

En los sesenta, tras el triunfo y radicalización de la Revolución Cubana, emergió la guerrilla en varios países en la región, lo que provocó que los militares percibieran la guerra revolucionaria como la estrategia del comunismo, pasando el enemigo interno a constituir la amenaza principal, pero la Doctrina de Seguridad Nacional se terminará de instaurar en Argentina oficialmente durante el gobierno de Illia por el Decreto 9390/63, que definió a la seguridad nacional como “la situación en la que los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones substanciales” y a la defensa nacional como “el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional”¹²³, sentando la base normativa para los años más duros de represión y terrorismo de Estado.

5. Guerra Fría, Revolución Cubana y democracia en Latinoamérica

Para 1943, en América Latina existían diez dictaduras, las que serán sustituidas en su mayoría en pocos años, por medio de transiciones provocadas por la oposición o por derrocamientos impulsados por movimientos cívicos militares, acompañados por la participación popular, según el caso. El fin de la Segunda Guerra y la euforia por la victoria de los aliados, generaron expectativas de cambios sociales devenidos de la promesa de un mundo mejor, que se iniciaba precisamente con la creación de la ONU. Sin embargo, en esta primer etapa de la Guerra Fría, las elites dirigentes latinoamericanas aprovecharon para afianzarse, tras invocar la defensa del orden establecido, lo que provocó que muchas democracias se fueran debilitando o desapareciendo, por haber “propiciado o facilitado” la infiltración comunista.

¹²³ Decreto 9390/63.

Si bien la Carta de la OEA, promovía y consolidaba la democracia representativa, los ejércitos latinoamericanos se irían encuadrando junto a EE.UU. generando la destitución de funcionarios, ministros, legisladores y gobernadores locales, considerados comunistas, como analizaremos en el caso de Frigerio. En nombre de la defensa de la democracia, se presentaron en el escenario regional diversos actores de las persistentes oligarquías, civiles y militares, con el respaldo de EE.UU., promoviendo regímenes autoritarios o gobiernos dictatoriales anticomunistas como Manuel Odría en Perú (1948-1956), Fulgencio Batista en Cuba (1952-1958), Carlos Castillo Armas en Guatemala (1954-1957), Marcos Pérez Jiménez en Venezuela (1952-1958), Alfredo Strossner en Paraguay (1954-1989).

Desde 1948, ideológicamente, la democracia pasa a tener un estatus de Occidental, cristiana, patrimonio del mundo libre y anticomunista, pero no sin darse distintos procesos políticos heterogéneos: cae la dictadura en Honduras, es derribado el gobierno de Costa Rica con una revolución democrática liderada por José Figueres, y se produce el “bogotazo” en Colombia. En 1952 se ocasiona la Revolución Boliviana, pasándose a nacionalizar la minería del estaño y realizando una reforma agraria; por otro lado, Batista se hace del poder en Cuba, mientras que en 1953 en Colombia y Venezuela asumen dictaduras militares de rasgos populistas, Rojas Pinilla y Pérez Jiménez, correspondientemente.

Pero debemos ahondar acerca del derrocamiento del gobierno democrático del coronel Jacobo Arbenz en Guatemala (1954), ya que, entre otras cosas, fue uno de los elementos inspiradores de la rebeldía revolucionaria castrista. Arbenz, representante del nacionalismo radical de izquierda, se comprometió a fondo con un programa revolucionario que tenía como base la reforma de la antigua estructura terrateniente. Procuró extender la fuerza de movimiento y de organización popular a las áreas rurales, lo que intensificó la oposición a su gobierno.

La amistad que mantenía con la dirección del Partido Guatemalteco del Trabajo, de orientación comunista, definió ante EE.UU. su posición política, pero fue la compra de armas a Checoslovaquia, el más fuerte indicio de su cercanía con el bloque socialista.

Recomendó la expropiación de 500.000 acres propiedad de la United Fruit Company, que controlaba las tierras bajas del Atlántico, que amenazada por el proyecto de construcción de un puerto oceánico que le hubiere despojado del control del tránsito internacional que le brindaba el ferrocarril y sus propios puertos privados, fue motivo de enfrentamiento directo con el Secretario de Estado Dulles, y su hermano Director de la CIA. La Agencia organizó un cuerpo conformado de militares guatemaltecos y aventureros enrolados procedentes de la guerra de Corea, que invadió el territorio guatemalteco desde Honduras, apoyado por aviones despegados desde Cuba, provocando acciones de desestabilización y poniendo en fuga al presidente.

Al siguiente año en Argentina, se produce la Revolución Libertadora que destituye a Perón, quien entre las distintas estrategias de autonomía heterodoxa que implementó en su relación con EE.UU., también se había opuesto a la acción norteamericana en Guatemala.

Pero a fines de los cincuenta el orden autoritario entra en crisis, y se producen revoluciones democráticas en Colombia, Alberto Lleras (1957/58) y en Venezuela, Rómulo Betancourt (1958), que excluyeron a los comunistas de la actividad política, con la infaltable aceptación de EE.UU.

Por otro lado, con la Doctrina de Seguridad Nacional en marcha y la lucha contrainsurgente establecida tras la radicalización de la Revolución Cubana, que iba entablando rápidamente el dilema de reforma o revolución en las sociedades latinoamericanas, se generó una ola casi homogénea de golpes militares a presidentes que, en su mayoría, habían sido electos democráticamente: Arturo Frondizi en Argentina (1962), Manuel Prado en Perú (1962), el general Manuel Ydigoras en Guatemala (1963), Carlos Arosemena en Ecuador (1963), Juan Bosch en la República Dominicana¹²⁴ (1963), Ramón Villena Morales en Honduras (1963), João Goulart en Brasil (1964), Víctor Paz Estensoro en (1964), Arturo Illia en Argentina (1966),

¹²⁴ Dos años después de su destitución, un levantamiento de militares exigía el regreso de Bosch a la presidencia; se produjo una intervención en nombre de la OEA compuesta por tropas de EE.UU. y de Brasil, que neutralizó el levantamiento.

Fernando Belaúnde Terry en Perú (1968) y Arnulfo Arias en Panamá (1968).

Los términos de confrontación que habían establecido Estados Unidos y la Unión Soviética, conllevaron a que la mayoría de los fenómenos sociales y políticos, como así los cambios de gobierno y las luchas domésticas (incluimos a la confrontación entre peronistas y antiperonistas), se pasaron a reinterpretar dentro del contexto de la confrontación entre comunistas y anticomunistas de la Guerra Fría, por lo que el recambio vía derrocamiento, como sucedería con el gobierno frondizista, en general era parte del juego; incluso, si era preciso un cambio de régimen para sostener o continuar un determinado modelo económico, la acusación al gobierno establecido, de ser considerado de “izquierda”, tampoco se hacía esperar. De percibirse, en lo externo y/o interno, y sin necesidad de una profunda constatación, en algún gobierno constitucional o no constitucional su orientación “comunista”, que a decir de Delich se entendía como comunista a “todo gobierno sospechado de apartarse de las ortodoxias económicas y sociales predominantes”, y nosotros lo extendemos al decir que se consideraba subversivo a conflictos sociales y sindicales, resistencias al liberalismo, protestas antiimperialistas y/o cualquier otra afirmación de tipo nacionalista, no necesariamente comunista, entraba inexorablemente en un deslizadero, en atención a que la naturaleza del régimen en realidad importaba poco, con respecto a la salvaguarda de los intereses de la potencia.

La misma construcción normativa que fue consolidándose en el ámbito de la Organización de Estados Americanos, en gran parte por las doctrinas introducidas por EE.UU., también delimitó acotadamente el concepto de democracia con un carácter terminantemente ideológico, y si bien los textos de la OEA afirman a la democracia representativa, la realidad nos dice que EEUU privilegió la seguridad sobre la democracia, aliándose en diversas oportunidades a dictadores, para lo que nos basta recordar a Augusto Pinochet entre tantos otros, para contener el avance del comunismo en el Cono Sud.

Pero si lo que nos toca aquí es prestar atención a la irrupción de la Revolución Cubana, no podemos obviar que innegablemente introdujo nuevos desafíos para la consolidación de la democracia en nuestro continente. Entre los sesenta y los setenta, puso en el centro de discusión a las reformas estructurales de las economías del continente y la cuestión de la propiedad sobre los medios de producción, dividiendo aguas entre progresistas y burgueses, precipitando en muchos casos el advenimiento de nuevos regímenes autoritarios. La democracia, en tanto régimen político de gobierno, fue destrutada por diversas fracciones como formal o burgués, y por otros como “un obstáculo insalvable para su propio proyecto de refundación capitalista”. Para los sectores más progresistas, dentro y fuera de la zona del Caribe, se cristalizaron las expectativas de cambios sociales en contraposición a los deseos hegemónicos de EEUU, y por el contrario, para las burguesías propietarias, se percibía como próxima y acechante la infiltración comunista y la amenaza de la internacionalización y expansión de la Revolución en todo el continente, percepción manipulada precisamente por estos sectores, para detener todo intento de reformas, y de ser preciso, con el uso de golpes militares.

Completo el estudio de la Revolución Cubana, los alcances e implicancias derivados de su identificación con el marxismo-leninismo, en el próximo capítulo nos posicionaremos en el nivel nacional para estudiar al desarrollismo argentino, y la progresiva inmersión del país en el conflicto de la Guerra Fría, en que quedará atrapada la política exterior frondizista frente a la cuestión cubana.

Capítulo 5

El desarrollismo argentino

1. Los antecedentes históricos e ideológicos del radicalismo intransigente.

1.1. De Alem e Yrigoyen al yrigoyenismo renovador.

Nos interesa situar en la historia del radicalismo a la figura de Arturo Frondizi, su militancia e ideas partidarias. Mucho se ha discutido y aún hoy algunos se preguntan ¿Frondizi era comunista? A continuación, dejaremos establecido su identificación ideológica, clave para explicar la congruencia de las acciones adoptadas por los militares argentinos ante su estrategia autonómica respecto a la cuestión cubana.

Históricamente, al referimos a los comienzos del radicalismo como fuerza política, debemos inevitablemente ligarlos a la figura de Leandro N. Alem, quien oponiéndose a la federalización de Buenos Aires, al tiempo que algunos de sus partidarios acordaban con el mitrismo, fundaba junto a Hipólito Yrigoyen y a Roque Sáenz Peña, el Partido Republicano (1877), denunciando la existencia de acuerdos extrapartidarios. Poco después, denunciados y denunciadores, crearon juntos la Unión Cívica (3/04/1890), agrupándose mitristas, autonomistas y republicanos, incluido el propio Alem, con miras a las elecciones convocadas para el año 1892.

Pero desde el inicio de la Unión Cívica, la conflictividad interna se hizo presente. El Comité Nacional sesionó para pronunciarse sobre el acuerdo preelectoral que llevaban adelante los mitristas con el régimen (26/06/1891), y estos no acudieron, formando un movimiento alternativo, la Unión Cívica Nacional (UCN). Por otro lado, los antiacuerdistas iniciaron la Unión Cívica Radical (UCR), bajo el liderazgo de Alem.

La UCR se constituyó en la expresión de quienes estaban fuera de la vida política argentina, especialmente de aquellos procedentes de la clase media, pero sin representar a la clase obrera. En cuanto a los aspectos organizativos, tuvo presencia en distintos puntos del país, y sus estatutos se rigieron a través de una carta orgánica. En el mismo seno de esta facción, también se exteriorizaron conflictos, como aquel suscitado entre Hipólito

Yrigoyen y Bernardo de Irigoyen (1897), poco antes de las elecciones presidenciales. El último respaldaba la integración de una coalición con otros partidos, mientras Hipólito Yrigoyen no admitía acuerdos de ninguna clase.

Encarnando lo que sería una verdadera constante del partido, los enfrentamientos se volvieron a intensificar durante la primera década del Siglo XX, esta vez por motivo de la sanción de la Ley Electoral. En medio de largas discusiones intrapartidarias, a Yrigoyen, entonces líder del Comité Nacional, le costaba disuadir a sus propios correligionarios de continuar con la abstención electoral que el propio partido se había impuesto por sospechas de fraude. Posteriormente, con el quiebre de la abstención, será el mismo Yrigoyen quien asuma la presidencia de la Nación (1916).

Fueron justamente los principios partidarios como la abstención electoral ante sospechas de comicios fraudulentos, la intransigencia a concertar alianzas extrapartidarias, la revolución y el apoyo a conspiraciones armadas que tengan por objeto el restablecimiento del sufragio universal, los que serán reconocidos por todos los radicales, como los principios tradicionales yrigoyenistas.

Yrigoyen fue sucedido por Marcelo T. de Alvear (1922-1928). La política del nuevo presidente fue más transigente que la de su antecesor, y denotó un progresivo abandono de los principios tradicionales del partido. Marcelo T. de Alvear integrará su gobierno con personalidades apolíticas o simpatizantes del radicalismo, y será durante su gestión que el llamado “antipersonalismo”, conformado por los opositores a Yrigoyen se separará formalmente de la UCR, organizando un partido independiente (1924), debido a los desacuerdos que se producían entre los “antipersonalistas” y los “personalistas”. Mientras estos personificaban los intereses de la pequeña y mediana burguesía, manteniendo postulados de contenido nacional y popular, los antipersonalistas, más liberales, se situaban desde lo ideológico, cercanos a la oligarquía argentina (Gallo, 1983).

El radicalismo triunfó en elecciones e Yrigoyen accedió por segunda vez a la presidencia, pero por cierto, efímeramente (1928). El general José

Félix Uriburu lo derroca (6/09/1930), pero a partir de ese momento, diversos sectores partidarios realizarán esfuerzos por reunificar al radicalismo como máximo partido opositor al régimen conservador, estableciendo un organismo reorganizador llamado la “Junta o Sistema del City”¹²⁵(1931). Pero aún dentro del proceso de reunificación, se han de conformar dos corrientes de la UCR: la corriente “alvearista” y la corriente “yrigoyenista”.

La corriente alvearista, siempre leal al presidente del partido, Alvear, conformada en su mayoría por los “antipersonalistas” de la década anterior y consolidada luego de la muerte de Yrigoyen (1933), se había impuesto el rescate del sufragio universal. En tanto, la corriente yrigoyenista reunía a radicales de vieja trayectoria junto a jóvenes intransigentes. Todos ellos consideraban al partido como instrumental a fin de obtener la independencia económica y asegurar la justicia social en el país.

Brauner nos indica que el yrigoyenismo no era en sí un fenómeno homogéneo, ya que no presentaba un frente uniforme de ideas, sin embargo subraya ciertos principios e inquietudes de carácter social y nacional antiimperialista, que guiarán al conjunto radical: compartieron la tradicional concepción movimentista del radicalismo, la que profesaba que la UCR era un movimiento representativo de la “nación misma”; reivindicaron a la figura de Yrigoyen como el líder más grande de la historia argentina; plantearon el establecimiento de una democracia integral como base para la libertad, el bienestar y la justicia social, donde el Estado ejercía la justicia distributiva; sostuvieron como primordial, también la intervención estatal en la economía para frenar al trust y a los monopolios; propugnaron por la nacionalización de los recursos naturales y los servicios públicos, medios necesarios para garantizar la independencia económica; enunciaron la necesidad de resolver el problema agrario mediante la democratización de las tierras, y reivindicaron un radicalismo americanista que afirmara la unidad latinoamericana. Ambas corrientes, además, coincidieron en promover los originales principios yrigoyenistas (Brauner, 1992).

¹²⁵ En referencia al lugar donde fue establecido esta institución radical, el City Hotel de Buenos Aires, donde vivía el presidente del partido M.T. de Alvear.

Entre los jóvenes intelectuales identificados con el yrigoyenismo se destacaron Adolfo Güemes, Juan O. Farrell, Roberto Parry, Francisco Ratto y Obdulio Siri. Pero dentro de las estructuras partidarias tuvieron un protagonismo preponderante los “legalistas” de la Capital Federal, críticos e interesados por las reformas sociales, a favor de la abstención electoral y diferenciados de los “mayoritarios” que respondían al alvearismo. Después de fallidos intentos militares por derrocar a Justo (1932), se visibilizaría en el partido una generación intelectual yrigoyenista compuesta por Luciano Catalano, Eduardo Giuffra, Arturo Frondizi, Elías Melopulous y Julio Barco, entre otros. Algunos de ellos participaron activamente dentro de su partido, y si bien no establecieron una doctrina orgánica, no obstante, sus ideas serán de influencia para FORJA e incluso para el peronismo, en los años ulteriores. Publicaron artículos en revistas como Doctrina Radical, Un Clarín Radical y en diarios como Tribuna Libre, Renovación, Bandera Radical e Izquierda Radical. Luciano Catalano, expresando el espíritu nacionalista de este grupo, fue de los primeros en defender que el Estado concentrara el monopolio del petróleo y así librarse del dominio extranjero, a partir de un proceso de industrialización.

Un joven Frondizi colabora en tanto en publicaciones como Tribuna Libre, Doctrina Radical, Crisol, Revista Jurídica y de Ciencias Sociales y Un Clarín Radical. Para Frondizi y el resto de los yrigoyenistas, la democracia era “libertad política y libertad económica”, planteando la profundización de los principios de contenido social y del nacionalismo antiimperialista, dominantes en el yrigoyenismo original.

Mientras M.T. de Alvear pretendía tras el levantamiento de la abstención y el fin de las conspiraciones armadas, terminar con todo tipo de oposición interna, los núcleos yrigoyenistas que seguían sin conformar una sola representación, se hallaron divididos en dos variantes yrigoyenistas: la variante sabattinista, que consideraba al cordobés Sabattini como el continuador de Yrigoyen, y la variante autodenominada “yrigoyenista” o “renovadora”.

El sabattinismo tenía anclaje en las concepciones yrigoyenistas tradicionales, y sin intentar renovaciones; eran intransigentes con respecto a

concertar alianzas con otros partidos, y generaban acuerdos con los militares de la Capital Federal y de las provincias. En cuanto a su visión internacional de la guerra, se consideraban neutralistas.

En cambio la otra variante, yrigoyenista, integrada por políticos, intelectuales y jóvenes, seguía también las concepciones tradicionales del viejo líder radical, pero formulaban a la vez la renovación y radicalización de las mismas. En su perspectiva internacional, les importaba la situación europea, y de hecho, varios de ellos expresaron su solidaridad a la República Española, durante la Guerra Civil en la península. Entre los radicales renovadores, mencionamos a Oscar López Serrot, Arturo Frondizi y Moisés Lebensohn, entre otros. Estos jóvenes dispuestos a restaurar el pensamiento yrigoyenista, fundan una serie de nuevos movimientos como Bloque Opositor, Afirmación Radical, Movimiento Ordenador, Junta de Reafirmación Radical, Movimiento Revisionista, Fuerza Intransigente Radical, Cruzada Renovadora, introduciendo en sus opiniones, ideas antiimperialistas e izquierdizantes.

Oscar López Serrot será quien dirija el Bloque Opositor, involucrado en el debate ocurrido por la prórroga a las concesiones eléctricas al consorcio extranjero CHADE (1936). Fue a partir de esta cuestión, que se discutieron a fondo la nacionalización de todas las fuentes naturales susceptibles de ser aprovechadas para la producción de energía eléctrica. Frondizi, haciendo causa común con el Bloque, ya pronunciaba que el radicalismo constituía un partido de liberación económica y de lucha antiimperialista.

El Bloque junto a otras fuerzas yrigoyenistas, como los grupos Ultra y Renovación, sumado a líderes intransigentes de prestigio como Güemes y Frondizi, presentaron su propia lista en las elecciones internas de candidatos radicales para diputados y senadores. Se celebraron los comicios y el Bloque denunció la existencia de fraude. Finalmente, la agrupación anunció que concurriría con lista propia a las elecciones nacionales, motivando el alejamiento de los grupos Ultra y Renovación y de dirigentes como Eduardo Giuffra, Adolfo Güemes, Arturo Frondizi y Amancio González.

Por fuera del Bloque, hubieron intelectuales cercanos a Frondizi que publicaron bajo su dirección en el semanario País Libre, con el fin de iniciar el Movimiento Orientador. Estos autores tuvieron un destacado desempeño en la faz doctrinaria, política y cultural. Plantearon con firmeza, que el radicalismo debía presentar al electorado, definiciones programáticas que fijaran postulados básicos, acentuando su carácter de movimiento popular consagrado a la liberación política, económica, social y moral de la Nación.

En relación, Arturo Frondizi tendría una relevante actuación en la Convención Nacional Partidaria (1937), en la que se elegirían candidatos presidenciales nacionales para los próximos comicios (1938), mientras Moisés Lebensohn, otro yrigoyenista intransigente, estableció los principios doctrinarios y las bases de la renovación radical que valieron de fundamentos programáticos para la constitución del MIR (Movimiento de Intransigencia y Renovación), en 1945.

Prosiguiendo con Brauner, distinguiéndose, en parte, de versiones que lo señalan a Lebensohn sólo como un filomarxista, nos agrega que además estaba profundamente influido por la experiencia rooseveltiana, y que en realidad, fueron varios los intelectuales radicales que rescataron la experiencia del New Deal como modelo de régimen donde confluía la justicia social y las libertades democráticas. Entre ellos, menciona a Frondizi y López Perto, quienes se definieron como proaliados en el período 1938-1943, afirmación que compartimos con Brauner. La admiración por la democracia norteamericana y la presidencia de Roosevelt, influyó para que Lebensohn se postulara contra la neutralidad yrigoyenista, adhiriendo incluso al triunfo de los aliados en su causa de las “Naciones Unidas” (1944), aunque más tarde volvería a la tradición neutralista (Brauner, 1992).

1.2. FORJA

Hubo un movimiento ideológico, salido del radicalismo, que por su importancia en la escena nacional no podemos obviar, denominado FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina). El Movimiento fue

ideado por Arturo Jauretche, el mismo que ya mencionáramos en otro capítulo, referente de la clase media estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, y surgió como un intento de recuperar el partido radical, poniéndolo otra vez en el camino de las ideas de Yrigoyen, para volver a la tradición federal. Quienes lo integraron, enseñaron una doctrina argentina, dada su conexión con las ideas yrigoyenistas, y también latinoamericana, por la influencia receptada de las obras de Manuel Ugarte, Haya de la Torre y el APRA peruano. Defendieron la idea de que las revoluciones de América latina en general, y de Argentina en particular, debían encontrar sus bases en las masas populares, planteado desde una posición antiimperialista y de confrontación, con respecto al Reino Unido y a Estados Unidos.

Denunciaron el coloniaje, y referido al Banco Central y la banca extranjera, apuntaron a Prebisch y a Pinedo como los autores de un sistema de economía dirigida en detrimento de los intereses nacionales (Hernández Arregui, 2011). Con el tiempo, FORJA se fue apartando de la UCR, terminando disolviéndose (1945). Algunos de sus miembros apoyaron al peronismo y otros volvieron a ingresar al radicalismo.

1.3. La Declaración de Avellaneda y el MIR

El gobierno *de facto* del general Pedro Ramírez había cerrado el Congreso (1943), y tras una veda impuesta de un año y medio, vuelve la UCR con una impronta de reorganización nacional. La conducción del partido se halla en manos de los “unionistas”, herederos de la corriente alvearista y antiyrigoyenista. En oposición, en la ciudad de Avellaneda se constituyen las bases del MIR (4/04/1945), conforme a las lúcidas ideas de Lebonsonh. Del encuentro de las corrientes yrigoyenistas surge la “Declaración de Avellaneda”, conocida también como “Carta de Avellaneda”, ratificada poco después en la ciudad de Rosario.

La Declaración de Avellaneda, en la que Frondizi colaboró en su redacción, se trataba de un programa ideológico de tipo nacionalista de izquierda, que acordaba con las ideas más populares del yrigoyenismo.

Propiciaba el control de los recursos económicos básicos y de los servicios, la reforma agraria inmediata y profunda, la participación obrera en las utilidades empresariales, la democratización de la cultura y una política internacional independiente y antiimperialista.

El MIR creó sus propios organismos, realizando también en Avellaneda, su Primer Congreso Nacional (1947), aprobando otros textos fundamentales. La Intransigencia alcanzó la conducción del partido radical (1948), y los textos y la Carta pasaron a transformarse en la doctrina y el programa de la UCR. Aparte, los unionistas se consolidaron en el Núcleo Unidad Radical (NU).

Ante las elecciones presidenciales (1946), se dificultó la relación entre intransigentes y unionistas, ya que los intransigentes, por definición, rechazaban conformar cualquier tipo de frente con partidos ajenos al propio, aunque Frondizi buscaría, más adelante, conformar un frente con partidarios y extrapartidarios para las elecciones nacionales, en tanto que los unionistas se manifestaban a favor de constituir una coalición.

El unionismo, que agrupaba entonces a la mayoría radical, pasará a integrar junto a socialistas, comunistas y demócratas progresistas, la Unión Democrática. La fórmula presidencial que propondrán será Tamborini-Mosca, con la que pierden la elecciones nacionales, resultando electa la fórmula Perón-Quijano (ex radical), con el 54% de los sufragios. El NU pierde la mayoría partidaria tras la derrota, y la Convención Nacional crea una Junta Ejecutiva que sustituye al Comité Nacional (1946), permaneciendo en receso; a la vuelta, la Intransigencia se encuentra al frente del partido (1948).

1.4. Radicalismo y peronismo, antes de la Revolución Libertadora.

Mientras la UCR convocaba a la clase media argentina, compuesta de profesionales, empleados públicos y comerciantes, Perón capitalizaba a la clase trabajadora, substancial fuerza electoral y nueva burguesía industrial, en franco proceso de convertirse en la nueva clase media urbana.

Pero la oposición entre las dos mayores fuerzas políticas argentinas, se mediría en el Congreso. En el recinto, los radicales se opusieron a los designios de Perón, negándose Lebonsonh y otros a votar la Constitución peronista (1949). Por otro lado, Ricardo Balbín, diputado nacional durante el primer período de gobierno peronista, dada su vehemente oposición, llegó a ser expulsado de la Cámara. También fue perseguido, encarcelado e indultado por Perón.

Los Intransigentes, que ambicionaban tener una intervención activa en las próximas elecciones (11/11/1951), presentaron la formula Balbín-Frondizi, ambos integrantes del MIR. Frondizi, también diputado, reunía elocuentes méritos políticos para ser designado candidato a vicepresidente por la UCR, pero el ascendente peronismo, con dos tercios del electorado a su favor, triunfa nuevamente, resultando reelecta la fórmula peronista.

Aún el radicalismo perderá una vez más las elecciones, esta vez al elegirse un nuevo vicepresidente, tras el fallecimiento de Quijano (1954), imponiéndose el Alte. Tessaire al intransigente Crisólogo Sarralde.

Concordando todas las facciones del radicalismo en mantener la oposición al gobierno de Perón, asume Frondizi como presidente del Comité Nacional, pero no sin pocas resistencias internas y externas al partido (1954). La crisis producida en el radicalismo por diversos motivos, quizás el más importante fue la designación del líder intransigente, alcanzó al bloque radical parlamentario, dividiéndolo en intransigentes y minoritarios (1955). En junio, tras el fallido golpe de la Marina al presidente, este decide estratégicamente, intentar un camino de pacificación, convocando al diálogo a los líderes de la oposición, permitiéndoles dirigirse al país por la Cadena Nacional: el socialista Alfredo Palacios fue severamente crítico al gobierno, quedando sin salir al aire su discurso, mientras que Frondizi se dirigió al país con un “tono firme pero mesurado”, intentando afirmar su futura posición política, ante otro intento de golpe militar inminente.

1.5. Radicalismo y Revolución Libertadora

Reafirmada a partir de la valoración de sus principios, la posición de que el golpe militar era un instrumento de restauración democrática, la UCR recobra las esperanzas de acceder al gobierno tras el derrocamiento del general Perón (16/09/1955), perpetrado por la Revolución Libertadora. Encabezado el golpe por militares, sin ausencia de civiles, asume el general Eduardo Lonardi (23/09/1955), con el apoyo expreso de los partidos opositores al régimen peronista y el respaldo de EE.UU. Eisenhower, en su papel de defensor del “mundo libre” de cualquier totalitarismo, incluido en esta categoría el propio peronismo, reconocería rápidamente al gobierno militar argentino.

Pero ¿pudo quien sería el futuro presidente electo democráticamente, apoyar a la “Libertadora”?

El Comité Nacional radical, dirigido entonces por Frondizi, dio a conocer un documento en el que pronunciaba, entre innegables tipos de apoyo, el deslinde de responsabilidades a la Revolución Libertadora por la ruptura del régimen democrático, ya que “el régimen que acaba de caer, que negó la libertad, la justicia y la moral y negoció la soberanía, queda señalado para siempre como el único responsable de esta tragedia”.¹²⁶ Muestra de su respaldo ofrecido a los militares, fue el envío de un despacho telegráfico a los presidentes de distrito, instruyéndolos para que faciliten a las autoridades de la Revolución sus “gestiones para el mantenimiento de la paz, de la tranquilidad y la recuperación de la normalidad”. El propio Frondizi también agradecería las felicitaciones del presidente del Consejo Nacional del Gobierno de la República Oriental del Uruguay, “en momentos en que los pueblos de América vibran de júbilo solidario por la reconquista de la libertad en la República Argentina”¹²⁷

En declaraciones a la prensa, Frondizi sustentaba con interés, que los problemas de fondo del país deberían ser resueltos por el futuro gobierno

¹²⁶ La Nación, 23/09/1955, en Gallo, R. (1983). Balbín, Frondizi y la división..., ya citado.

¹²⁷ La Nación, 24/09/1955, en Gallo, R. (1983). Balbín, Frondizi y la división..., ya citado.

constitucional que surja de los comicios, luego de un plazo prudencial de permanencia de las autoridades provisionales. Entretanto, la UCR apoyaría decididamente al gobierno del general Lonardi en sus esfuerzos tendientes a mantener la paz y la tranquilidad, en la seguridad de que “obrará democráticamente y patrióticamente inspirado”, pero advirtiendo que el partido peronista no debía ser disuelto, pudiendo contar dentro de la ley, con todas las garantías que se acordaran a los demás partidos políticos del país. Con respecto de la Confederación General del Trabajo (CGT), se mostró contrario a su intervención, a lo que agregó que los radicales eran resueltos partidarios de una central obrera fuerte y unida. Tras ratificar su conocida posición de esos años, contraria a toda concesión petrolera a empresas extranjeras, Frondizi finalizó afirmando que los partidos democráticos debían conservar una vigilia atenta para no permitir que el régimen derrocado intente volver a poder por la violencia o cualquier otra *desviación antidemocrática*.¹²⁸

¿El peronismo antidemocrático?

Los militares habían presentado a su gobierno *de facto* como “provisional”, indicando que su objetivo era restaurar las instituciones democráticas para luego devolver el gobierno a los civiles. Nos resulta sumamente importante subrayar la percepción política que se tenía de la democracia en esta etapa de la Guerra Fría en la Argentina, ya que Frondizi y otros tantos yrigoyenistas, recordando que entre sus principios contaba el apoyo a golpes que ayudaran a restablecer el sufragio, calificaban a la Revolución Libertadora como democrática, popular y progresista, mientras acusaban de dictadura al gobierno constitucional derrocado.

En verdad, aquellos que se decían democráticos, civiles y militares, se identificaban plenamente con los postulados democráticos de Occidente, en franca conjunción y simbiosis con el mito de la “Nación Católica”, el que había encontrado su cenit en los principios del peronismo, particularmente en la relación del ejército con la Iglesia. El antiperonismo, nacionalista y

¹²⁸ Clarín, 24/09/1955, en Gallo, R. (1983). Balbín, Frondizi y la división..., ya citado.

católico, concordaba con la Doctrina Truman, resaltando la importancia de la democracia contra cualquier forma de totalitarismo, en el caso argentino, en esta etapa mayoritariamente contra el peronismo, pero también contra el comunismo. Desde este punto, bien podemos afirmar que aún el dialéctico antagonismo entre peronistas y antiperonistas, encontraba parte de su justificación ideológica en las ordenanzas o mandatos establecidos por el repartidor supremo internacional de Occidente, en la fase más rígida y verticalista de la Guerra Fría.

En consecuencia, para quienes se consideraban auténticos defensores de la democracia y la libertad de los pueblos, la idea de desperonizar se intercambiaba fácilmente por la idea de democratizar, en conformidad con los postulados de Occidente. De hecho, encontramos en la época a un activo Germani en la Universidad de Buenos Aires, salido de Italia por sus fuertes convicciones antifascistas, refiriéndose en términos que serían asimilados más adelante por otro experto vinculado a la Revolución Libertadora, Prebisch, al referirse a la actitud de las masas y la Alianza Para el Progreso, ya observado por nosotros en el capítulo anterior, que la aparición de la masa popular en la escena política y el camino emprendido por la clase obrera debía ser considerado “irracional”, ya que lo racional habría sido el *método democrático*, a lo que añadía, que la llamada desperonización de la masa de las clases populares argentinas se trataba de una cuestión de educación e información (Germani, 1968). En relación, en la batería de medidas “democráticas” de educación adoptadas para las escuelas como parte del plan desperonizador, se incorporó en los programas la materia Educación Democrática, que por sus contenidos didácticos, según la Junta Militar, aseguraría a las nuevas generaciones de argentinos contra cualquier forma de totalitarismo.

Eduardo Lonardi es relevado de su cargo a menos de dos meses de producido el golpe, y es nombrado en su lugar el general Pedro Eugenio Aramburu. La línea más dura del Ejército y civiles antiperonistas denominados “gorilas”, le cuestionaban a Lonardi, militar moderado, no haber avanzado a fondo con la desperonización, ya que Lonardi pensaba que salido Perón de la escena política, se podría llegar a incluir a sus seguidores

en un nuevo proyecto nacional. Lonardi también acompañaba la idea de que con el golpe se había dado un paso significativo para “la consecución de la democracia”.

Paradójicamente con la idea que hoy tenemos de lo que consiste una genuina democracia, en funciones Lonardi disolvió el Congreso nacional; intervino todas las provincias; dejó cesantes a todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia y declaró en comisión a todo el Poder Judicial; intervino las universidades y creó una comisión nacional de investigaciones (y persecuciones). Pero sin tener en suficiente consideración estas medidas, el antiperonismo seguía observado con inquietud la subsistencia de la CGT y del partido justicialista, el que no había sido todavía disuelto, por lo que se dispuso su relevo.

En cambio, en reconocimiento a la “moderación” de Lonardi con relación al peronismo, la propia Central Obrera decretó un paro general que duró solo horas, ya que los principales dirigentes estaban siendo perseguidos, encarcelados y torturados. El antiperonismo cívico-militar estaba resuelto a la más recia desperonización de todos los sectores donde sobrevivieran expresiones del régimen caído. Pero en la interna de la Junta Militar se venían manifestando intrigas y desavenencias entre los militares nacionalistas y aquellos que profesaban el liberalismo, y si bien se unieron todos en un momento para acabar con el populismo de Perón, ahora discrepaban en el rumbo a seguir por el gobierno *de facto*. Los nacionalistas proponían hacer una verdadera revolución sobre la base de la conciliación y la unidad, mientras los liberales exigían que el gobierno se limitase a deshuesar el aparato del régimen peronista, sancionar a los responsables, neutralizar la influencia de los sindicatos y preparar la transición hacia un gobierno elegido, sin ninguna asociación con el peronismo. A partir de estas nítidas definiciones, una Junta Consultiva inició acciones para avanzar sobre la devolución del diario La Prensa, expropiado por Perón, la disolución del partido justicialista y la intervención de la CGT.

Asume Aramburu la presidencia, y antes de cumplirse un mes de su gestión, con la consigna de erradicar al peronismo de la sociedad argentina, concreta los objetivos fijados por la Junta Consultiva: interviene la CGT,

disuelve el partido justicialista, lo proscribe, y prohíbe el uso de sus emblemas y símbolos, además de derogar la norma del peronismo por la que se había expropiado el diario.

1.5.1. La “Libertadora” y dependencia

Nos interesa considerar los vínculos de dependencia en materia económica y militar, que la Revolución Libertadora mantuvo con EE.UU., por lo que referiremos algunos hechos relevantes que delaten dichos vínculos. En noviembre de 1953 fue recibido en Buenos Aires el general Howard Craig, director de la Escuela de Guerra de los EE.UU. y miembro de la Junta Interamericana de Defensa, espacio de coordinación de la cooperación militar hemisférica para combatir al comunismo. En 1956 Argentina abandonó la clásica relación dependiente mantenida por la oligarquía terrateniente conservadora con el Reino Unido, y entró de lleno en el esquema de dependencia de los Organismos internacionales, controlados por EE.UU., ratificando los Convenios de Bretton Woods, ingresando al FMI y al BIRF o BM., y adhiriéndose al sistema multilateral de comercio (GATT). En 1957 se firmaron acuerdos con los países acreedores, se obtuvieron créditos de EE.UU. y de la banca norteamericana, y se firmó el Acta de París, lo que llevó a limitar la relación que Perón mantuvo con la URSS, en la medida en que se internalizó cada vez más la Guerra Fría en el país.

Persiguiendo hallar soluciones paliativas a la crisis económica que atravesaba entonces la Argentina, los militares habrían propuesto a EE.UU. la concreción de contratos entre YPF y empresas norteamericanas, los que aparentemente habrían sido los que terminaría firmando después Frondizi, habiendo pautado anticipadamente con los militares estos contratos a cambio de gobernabilidad, hipótesis que de confirmarse en alguna otra investigación, podría ofrecer un principio de respuesta a su incomprensible giro en esta cuestión.

Los militares, evidentemente, prestaron atención al desarrollo de la confrontación Este-Oeste. En 1956 participaron de una iniciativa para un

pacto militar del Atlántico Sur, conforme los mandatos de la seguridad continental y de la solidaridad interamericana, en que se encontraba imbuida toda la región. La tradicional influencia alemana sobre los militares, si bien fue parcialmente reemplazada por Perón con asesores norteamericanos, la Revolución introdujo también la influencia de la escuela militar francesa, que reforzaría la orientación ideológica occidentalista y anticomunista de los oficiales argentinos.

Pero valga como antecedente, no solo de la dependencia económica y militar, sino además del progresivo apresto de un país para la guerra, que en el transcurso de la gestión de Aramburu se dispuso, entre la compra de más armamento, la adquisición por una de las misiones permanentes en Estados Unidos, de 90 aviones Mentor¹²⁹. Los pilotos argentinos que conducirían estos aviones de guerra, también serían adiestrados en ese país¹³⁰.

Pero sabemos que la Revolución tenía déficit en su balanza de pagos, según lo denunciara Frondizi apenas asumido, entonces ¿de dónde salía el dinero? Con el fin de fortalecer la relación de compra militar con EE.UU., pero también con Francia y otros países europeos, donde observamos que la Revolución había instalado misiones permanentes representantes de las tres Armas, se sancionó el Decreto-Ley “Secreto” N° 5315 (22/3/1956), en que los militares establecieron los procedimientos de contabilización y rendición ante el Tribunal de Cuentas de la Nación, pocos transparentes al saltar los procedimientos normales de la licitación pública, propiciando la compra directa y pagos en efectivo tanto para la compra de armamentos,¹³¹ como para reajustes de escalas salariales de los propios militares¹³² y demás objetivos “secretos”, asignando cuantiosas sumas de dinero a la partida general “Otros Gastos”, del Presupuesto General de la Administración Nacional.

¹²⁹ Decreto 8164/1956.

¹³⁰ El Decreto S 5161/1958 prorrogó por 100 días la estadía del personal aeronáutico en EE.UU, para su adiestramiento.

¹³¹ Decreto S 10650/1958 (28/11/1958). BO. 32.593, 5/03/2013.

¹³² Decreto S 4468/1960 (27/04/1960). BO. 32.594, 6/03/2013.

1.5.2. La interna radical

Por otra parte, las circunstancias y los hechos sucedidos desde la caída de Perón, despertaron expectativas de un nuevo protagonismo a otra de las facciones del radicalismo, el unionismo, que se hallaba virtualmente desplazado del partido. Sus dirigentes se reunieron con Frondizi, volviendo a ratificar sus intenciones de unificar al radicalismo, proponiendo la reinscripción general de afiliados de todo el país y la suspensión de elecciones internas, lo que permitiría a Frondizi permanecer en su influyente cargo. Este propone considerarlo en la próxima plenaria, y en dicha reunión se declaró una nueva adhesión a la Revolución Libertadora, censurando a dirigentes gremiales que desde la CGT no se habían puesto al servicio de los trabajadores, pasando luego a considerar la unidad partidaria.

En tanto transcurre la reiterada interna radical, el Comité Nacional había coincidido con la gestión de Lonardi más que con la de Aramburu, máxime por la decisión adoptada de proscribir el partido peronista e intervenir la CGT. A esta altura, el apoyo de la UCR a la Revolución se definía conforme su conveniencia política, a la espera del retorno de la democracia, sabiendo que seguramente recibirían el poder de manos de los militares y a través de los comicios.

Los radicales organizaron elecciones internas y el MIR obtuvo la mayoría de distritos (1955-1956). En su composición, la Intransigencia y Renovación presentó dos sectores, uno ortodoxo o doctrinario, con intenciones de votar a favor de Frondizi, y el otro moderado, compuesto por los sectores liberales y populares del radicalismo, del que Balbín sería el máximo representante. Balbín apoyaba, a igual que Frondizi, a gestión de la Revolución Libertadora, pero haciéndolo con convicciones mucho más cercanas al antiperonismo.

Es importante resaltar, que Frondizi era percibido en la interna como un auténtico renovador y líder nacional, en parte, gracias a la imagen de su persona, representada por la revista “Esto es”; mientras que a Balbín se le tenía cierta desconfianza por los cambios en la línea política que podía

llegar a implementar en el Comité Nacional, que se encontraba bajo el dominio de los más intransigentes. La identificación ideológica de Frondizi dentro del partido antes de su arribo a la presidencia, fue definida por él mismo como de izquierda, al decir:

“En la UCR existen dos corrientes doctrinarias que están en permanente pugna ideológica...hay una corriente de tendencia centrista y otra de franca izquierda. Yo represento en el partido a la corriente de izquierda que es abrumadoramente mayoritaria”¹³³

Al retomar el curso de la acción, hallamos a Frondizi iniciando una campaña de acercamiento al justicialismo, aunque según algunas versiones peronistas, habría comenzado dicho acercamiento antes de la caída del régimen, ya que se habría producido una reunión secreta entre el líder de la oposición parlamentaria y Borlenghi, ministro del Interior del gobierno de Perón, en 1953. No obstante, mientras Frondizi intentaba aproximarse al peronismo, lo que podría redituarse un gran caudal de votos en una probable elección, la sublevación del general Valle y de otros militares y civiles peronistas (9/06/1956), la que terminó con el fusilamiento de todos los sublevados, hizo que la Junta Militar avanzara más en la desperonización en curso. A partir de allí, la política sindical del gobierno provisional, tras la intervención de la CGT, persiguió eliminar la dirigencia peronista y reemplazarla por sindicalistas “libres”. Fue así que por decreto, se inhabilitaron a aquellos gremialistas que habían actuado entre 1952/ 1956, y también por decreto se admitió la existencia de más de un sindicato por rama de actividad; también se eliminó la participación política de los gremios, y se derogó la Constitución (peronista) de 1949, reimplementando la Constitución de 1853.

A renglón seguido, con la casi certeza de que no habría posibilidades de que el peronismo resurja, por lo menos de las urnas, se comenzó a

¹³³ Clarín, 4/12/1955, en Gallo, R. (1983). Balbín, Frondizi y la división..., ya citado.

trabajar desde el gobierno en un empadronamiento general. Pero la política social de la Revolución Libertadora, cancelando los periódicos aumentos salariales que otorgaba el peronismo, sumado a la persecución de los líderes sindicales, a las prohibiciones que se les había impuesto a su actividad política y la intervención de los sindicatos, iba generando cada vez más tensión y malestar en los sectores populares.

Aramburu decide anticipar la fecha de las prometidas elecciones, para el último trimestre de 1957. A partir del anuncio, los partidos políticos iniciaron en sus internas arduas discusiones para la propuesta de candidatos. Frondizi sabía que proscrito el peronismo, no habría otra fuerza política que se opusiera a la UCR, por lo que deliberó para que los comicios internos se concreten más rápidamente; llamó a la pacificación, instó a abandonar las revanchas y reforzó su campaña de captación de la masa peronista. No obstante, la interna del radicalismo entró en momentos álgidos, tras el vertiginoso ascenso de Frondizi en la vida pública argentina, por lo que la confrontación entre frondizistas y balbinistas, se volvió inevitable.

Pero a la propia interna, se le agregó la desconfianza y recelo que se le tuvo dentro del MIR al extrapartidario Rogelio Frigerio, con quien desde comienzos de 1956 Frondizi había comenzado a tener una estrecha relación. Frigerio, se consumaría como el autor de una plataforma político-económica distante al radicalismo, el desarrollismo. Este empresario, había sido expulsado del Partido Comunista junto con Ernesto Sábato, era hegeliano y coincidía con Marx en cuanto a su análisis sobre el capitalismo¹³⁴. La relación intelectual y política de Frondizi con Frigerio, ensanchó el espectro de la “cruzada desarrollista”, que incorporó en un frente electoral a políticos, intelectuales y técnicos de distintos orígenes, que iban desde la izquierda marxista hasta el nacionalismo católico. Pero esta cercanía de Frondizi con el también editor de la revista “Qué” (clausurada por el peronismo en 1947 y reeditada desde noviembre de 1955), más la campaña de acercamiento con el peronismo, causaron un cada vez mayor clima de adversidad con Balbín, que no dejaba de declararse abiertamente a favor de la desperonización ejecutada por los militares. La razón de su reacia postura

¹³⁴ Albino Gómez, respuestas a cuestionario recibidas el 10/03/2011.

se hallaba en que varios diputados nacionales opositores habían sido desaforados durante la primera presidencia de Perón, algunos tuvieron que exiliarse y otros fueron presos como el mismo Balbín, quien además debió afrontar catorce procesos por el delito de desacato, habiendo sido uno de sus defensores, el mismo Frondizi,¹³⁵ motivos suficientes para no actuar a favor de la integración del peronismo. En contraposición, desde la revista “Qué” se criticaba a los militares, se ayudaba a posicionar al MIR y se brindaban abundantes muestras de adhesión a Frondizi como candidato presidencial de la UCR.

Por otro lado, Aramburu presidente e Isaac Rojas vicepresidente y actor decisivo de la Revolución anticomunista, propusieron compartir una mesa extraoficial con dirigentes de UCR para debatir los problemas de la agrupación y el próximo Estatuto de los Partidos Políticos, que finalmente se promulgaría sin cláusula que significara injerencia alguna en la vida interna de los partidos políticos. Para Frondizi, esta situación le garantizaba la estabilidad de su cargo en el partido, justo en momentos en que la otra facción, expresaba serias intenciones de desplazarlo. Por tanto, afirmó que el gobierno cumplió al asegurar la amplia libertad para el desenvolvimiento de los partidos ya existentes y posibilitar la creación de nuevas fuerzas. El MIR declaró como precandidato nacional a Frondizi, quien tuvo que dejar la presidencia del Comité Nacional, quedando a cargo de otro intransigente, Oscar Allende.

En 1957 se iniciaron dos facciones de la UCR: Intransigente (UCRI) y Del Pueblo (UCRP). Aramburu anunció que las elecciones constituyentes se harían el 28 de julio de 1957, y las generales el 23 de febrero de 1958, quedando la entrega del poder establecida para el 1° de mayo de 1958. Se acrecentó la acción política de la UCRI, acentuando la línea crítica y el acercamiento al peronismo, censurando a los militares en reclamo de la libertad de los presos políticos y gremiales, mientras mantenía encuentros y febriles discusiones con los mismos militares. Frondizi, habilidosamente, operaba en dos direcciones: se comprometía con el peronismo a trabajar

¹³⁵ José Giménez Rebora, respuestas a cuestionario recibidas el 6/11/2010.

para su incorporación a la vida política, mientras que al antiperonismo le prometía que una vez reincorporado el peronismo a la vida política, sus seguidores progresivamente dejarían de seguir a Perón (en el exilio), quien al perder la masa electoral, muy improbablemente pudiera regresar a la arena política. Confiados en sus promesas, hombres como Jauretche y Scalabrini Ortiz pidieron el voto para Frondizi en las elecciones para la Convención Constituyente de 1957.

Pero la UCRP también mantendría entendimientos con los círculos castrenses, alcanzando un plan de connivencia y acuerdo en que los militares “occidentales y cristianos” se comprometían a no entregar el poder a Frondizi, identificado con la izquierda radical, considerado por muchos como el representante del progresismo laico, y acercándose al peronismo, lo que posicionaba a Balbín como el candidato a la presidencia del oficialismo militar. Ninguno de los dos radicalismos aceptó la abstención, tradición de las primeras corrientes radicales ante posibles acuerdos extrapartidarios, ya ambos ambicionaban el acceso al poder. En campaña, la UCRP capitalizó los votos antiperonistas, y la revista “Qué”, valorizando el patrimonio ideal peronista y fusionando desde lo ideológico al liberalismo y el socialismo, pasó a convertirse en el aparato publicitario y propagandístico de la UCRI.

Las dos facciones salidas de la fractura del Partido Radical, persiguieron ocupar una herencia política considerada vacante, y de esta forma hallar una salida institucional a la antinomia que oponía a peronistas y antiperonistas, la que la Revolución Libertadora agudizó en lugar de superar (Aricó, 1988). Por caso, el *factum* peronista había dividido nuevamente la escena política, pero evidentemente, también seguiría vigente en la gestión del próximo experimento civil que surgiera del sufragio. No obstante, la Revolución impuso la regla criterio de que todo aquello que significase la posibilidad de un retorno relevante del peronismo no sería admitido, y que todo aquel que lo permitiera sería apartado, constituyéndose las mismas Fuerzas Armadas en custodios tutelares de esta regla.

Sin embargo, serán los límites impuestos por la Guerra Fría en el continente, los que harán reconfigurar el enfoque de preocupación militar,

percibiendo más adelante como más acuciante, la detención del avance de la infiltración comunista.

1.6. El Pacto Perón-Frondizi

Perón exiliado en Panamá, fue visitado por ex funcionarios de su gobierno que se encontraban en el exterior ayudando materialmente a los demás exiliados peronistas, acompañados de una iniciativa de acercamiento de Frondizi, lo que Perón en ese momento rechazó (1957). Al realizarse las elecciones constituyentes, Perón se decidió por el voto en blanco, que sus seguidores en Argentina pondrían lealmente en las urnas. Semanas después de celebradas dichas elecciones, una comitiva encabezada por Frigerio y Ricardo Rojo, compañero de viaje de Ernesto Guevara y peronista pasado al frondizismo, viajaron a Chile para contactar y negociar el encuentro con Perón, el que se concretará en Caracas (01/1958). Frigerio viajó con un poder de Frondizi y junto a Perón prepararon un borrador del acuerdo, con el que volverá Frigerio a Buenos Aires. Perón resolvió dar la orden del voto a Frondizi y días después, Frigerio viajó a Ciudad Trujillo (Santo Domingo) con el borrador pasado a máquina, en dos originales, firmado por Frondizi e inicialado por él mismo. Fue entonces que Perón, con la exhortación a sus seguidores a favor del voto por los candidatos intransigentes, demostró desde el exilio ser el verdadero árbitro del equilibrio político argentino (Halperín Donghi, 2010). Frigerio volvió días después de las elecciones a Ciudad Trujillo a agradecer y festejar con Perón, quien ya había felicitado al “pueblo peronista” por su voto¹³⁶.

Perón se habría comprometido a motivar a los peronistas a votar por Frondizi, y a cambio, éste se habría comprometido a liberar a los presos políticos, normalizar a los sindicatos y levantar la proscripción al partido

¹³⁶ Testimonio de Alicia Eguren, esposa de Cooke, en Cooke, J.W. (2009). Artículos periodísticos, reportajes, cartas y documentos: tomo III de las Obras completas de John W. Cooke. Buenos Aires: Colihue.

justicialista. Si bien todo esto se cumplió parcialmente, ya que subsistieron las persecuciones y encarcelamiento de los dirigentes de la resistencia peronista, Perón y sus partidarios aspiraban a gobernar con un proyecto de país que no coincidía con las reformas económicas planteadas desde el gobierno desarrollista, lo que decidió a la dirigencia a oponerse y debilitar al gobierno. Frondizi efectivamente defraudaría a Perón al intervenir a las provincias en las que ganaron los candidatos peronistas en las elecciones realizadas años después, poco antes de su derrocamiento.

1.7. Las elecciones nacionales

Se realizaron las elecciones programadas por la cúpula militar, y la UCRI obtuvo 4.070.875 votos, contra 2.618.058 votos (UCRP), otros 1.536.322 votos se repartieron entre los demás partidos y 838.243 votos se emitieron en blanco. El general Aramburu, presionado, respetó el voto de la voluntad popular y entregó el poder en la fecha prevista. La fórmula de la UCRI, Frondizi – Gómez, había resultado vencedora, por lo que el líder intransigente pasó a ser el “presidente para 20 millones de argentinos”.

Pasadas las elecciones nacionales, la dirigencia de la UCRI firmó la “Declaración de Chacomús”, que implicaba la revocación de los postulados intervencionistas del Estado que desanimaban a las inversiones extranjeras, a propuesta del nuevo presidente que solicitaba el abandono de ideologías superadas, en alusión a la Declaración de Avellaneda y a “La lucha antiimperialista”, que analizaremos a continuación.

2. “La Lucha Antiimperialista”.

En 1955, el mismo año de producida la Revolución Libertadora, se publicó “La Lucha Antiimperialista. Etapa fundamental del proceso democrático en América Latina”, de Arturo Frondizi. Esta obra se había publicado originalmente como introducción de su libro “Petróleo y Política”

(1954), que planteaba una propuesta política petrolera a seguir, concordante con las ideas de la corriente yrigoyenista acerca de la nacionalización de los recursos naturales, en oposición a la política petrolera del final del gobierno de Perón. Este había suscrito un precontrato con la California Argentina de Petróleo SA, subsidiaria de la Standard Oil Company de California, que fue enviado para ratificar al Congreso en medio de cuestionamientos, pero el proceso de su aprobación fue interrumpido por la irrupción de la Revolución Libertadora¹³⁷. Al mismo tiempo que publicaba “Petróleo y Política”, y en coincidencia con el partido comunista, Frondizi denunciaba a la misión en Argentina del senador norteamericano Capehart por considerarla tendiente a convertir al país en una factoría colonial y una base militar. Además, convocaba a la defensa del petróleo argentino ante los propósitos del peronismo de entregarlo a la explotación de empresas extranjeras (Rapoport y Spiguel, 2009).

Pero la edición por separado de “La Lucha antiimperialista”, dejaba aislado un antecedente puramente ideológico de su pensamiento, instalando infinitas sospechas en el ámbito nacional; llegando incluso a decirse entre sus opositores, que no se trataba de una obra original, ya que varios párrafos del texto, bien podían verificarse en antiguos, pero más que vigentes en la propaganda soviética, escritos de Lenin sobre imperialismo.

¹³⁷ Perón había acordado con capitales norteamericanos un contrato de concesión para que una filial suya (la California Argentina) explotara el petróleo que hallare en Santa Cruz, en áreas que no habían integrado el territorio de la gobernación militar de Comodoro Rivadavia, creada en 1944 precisamente para proteger la zona petrolera. El texto del contrato fue remitido al Congreso y figura en el diario de sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación del 11.5.55. El contrato con la California fue duramente atacado, incluso por peronistas como Cooke y Gómiz. En marzo de 1955 aun existía la mencionada Gobernación Militar de Comodoro Rivadavia, desaparecida el 28.7.55 tras la ley 14.408 que dispuso la provincialización de los Territorios Nacionales restantes (sólo se habían provincializado La Pampa y Chaco) con lo cual Chubut y Santa Cruz recuperaron los límites originales anteriores a 1944. Esto reviste importancia, porque las zonas petroleras de Las Heras, Caleta Olivia y Pico Truncado pertenecían a la Gobernación militar creada en 1944, y por tanto, no estaban incluidas en el área que explotaría la California. La gobernación militar se había creado para poner en manos militares las zonas petroleras. José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 5/11/2010.

La obra no sólo contribuyó a sembrar desconfianza en los grupos castrenses, eclesiásticos e industriales, sino que también despertó en las distintas facultades, y aún fuera de ellas, esperanzas de cambio y revolución en aquellos jóvenes que terminaron formando parte de la militancia peronista y/o de movimientos revolucionarios de lo que se denominaría la “nueva izquierda” argentina. Muchos de estos, que antes del año de gestión desarrollista se sintieron decepcionados y traicionados por Frondizi, vieron entonces en “La Lucha Antiimperialista”, la clara definición de ideas transformadoras que podrían llegar a conformar, en el seguro caso que los militares convocaran a comicios nacionales, el pensamiento del próximo presidente, máximo responsable de la política exterior argentina.

Estados Unidos desconfiaba de la vuelta del peronismo con quien había mantenido una relación antagónica, y esperaba encontrar un aliado en quien asumiera como presidente al volver la democracia en Argentina, por lo que difícilmente al finalizar el ciclo de la Revolución Libertadora no se haya hecho reservas sobre la presunta identidad ideológica del candidato intransigente, y además, conjeturamos, que estos antecedentes, del mismo modo, habrán sido considerados por los rusos y más adelante por los líderes de la Revolución Cubana, pero como favorables al régimen socialista.

En el texto se desarrollan ideas nacionalistas y antiimperialistas que recorrieron el yrigoyenismo primero y el peronismo después, posiblemente el mismo tránsito por la vida intelectual argentina que tuvieron las ideas de Mariátegui, Ugarte y Haya de la Torre por conducto de FORJA, pero que ciertamente no se corresponderían con las acciones llevadas a cabo en su futuro gobierno.

Aunque la obra se había publicado como introducción durante el último tiempo del gobierno peronista (1954), publicada por separado un año después, era receptada por otro contexto bien diferente. Se refiere al imperialismo como fenómeno económico moderno, señalándolo como “una de las expresiones del capitalismo fundada, principalmente, en la exportación de capitales”. En cuanto al desarrollo, la división internacional

del trabajo y el colonialismo, quizás insólitamente más cercano a la Tercera Posición peronista¹³⁸, el intransigente denunciaba que

“...opera la repartición del mercado internacional entre los grupos monopólicos internacionales, determinando “esferas de influencia” de cada uno, dentro de los cuales un imperialismo de una nacionalidad dada, opera en función de sus intereses apoyado plenamente por la acción política y diplomática del Estado de su misma bandera...el mundo entero queda así repartido entre las potencias imperialistas, las cuales mediante la explotación de las regiones poco desarrolladas, aprovechan las riquezas y el trabajo realizado por los millones de hombres que pueblan esas vastas zonas. Es por ello que las grandes potencias procuran no perder sus esferas de influencia y colonias, para lo cual deben evitar que les sean substraídas mediante la competencia que las otras naciones imperialistas puedan desarrollar.”

Sobre el expansionismo a través de la guerra, generado por los países centrales, la explotación y los organismos financieros, indicaba que

“...la expansión imperialista de los países industriales no encuentra solución pacífica y la guerra es su obligada terminación. A medida que las grandes organizaciones financieras van aumentando la explotación de las diversas regiones del mundo, se producen fricciones entre los grupos de distinta nacionalidad que se expresan en luchas económicas, en las guerras de precios, en la adquisición de concesiones para explotar servicios públicos, o para conseguir

¹³⁸ Perón diría: “Frente al demo-liberalismo capitalista triunfante y el marxismo dogmático, en 1943 ante el reparto del mundo, se crean las bases de la Tercera Posición, inscrita en la Doctrina Justicialista”. Mensaje leído en su nombre el 7 de sep. 73 en la IV Conferencia de Países No Alineados, Argel (Argelia), en Perón, J. D. (2009). América Latina ahora o nunca. Buenos Aires: Cooperativa Punto de Encuentro.

pertenencias mineras o para acaparar mercados para la venta de productos manufacturados” (Frondizi, 1955).

Dadas estas definiciones doctrinales de aquel que sería solo tres años más tarde el presidente de los argentinos, ¿esta era la evidencia definitiva de su identidad comunista? Frondizi no era comunista, su procedencia era la intransigencia yrigoyenista renovadora, y aunque el texto demuestra su conocimiento de las ideas leninistas y de la doctrina marxista, se había identificado desde su juventud intransigente con el ala izquierda del partido radical, nutrida del concepto de antiimperialismo y soberanía popular, de Hipólito Yrigoyen.

No obstante, muchas veces se lo acusaría de comunista, usando de pretexto la producción de esta obra, como un fantasma que lo iba a seguir siempre. En relación, Frondizi, dando explicaciones aún derrocado, negaba que había dado órdenes de prohibir la circulación de “Petróleo y Política” durante su presidencia, añadiendo que la obra quedaba como “el testimonio de una época y de una etapa de mi vida”.¹³⁹

3. La patria desarrollista

3.1. Lineamientos generales de la política doméstica del desarrollismo.

El Dr. Arturo Frondizi asumió como presidente el 1° de mayo de 1958, encontrándose desde ese día, o quizás desde antes, condicionado a cumplir con lo pactado con Perón en el exilio y bajo la aparente tutela de los militares, quienes exigían que el peronismo siguiera proscrito, aún en democracia. El país se hallaba en un estado de subdesarrollo industrializado, iniciado durante el período peronista, que dejó establecido un proceso de crecimiento, pero que no terminó de consumir el desarrollo industrial del país. La ISI¹⁴⁰ producía bienes de consumo como automóviles, la línea

¹³⁹ Véase Luna, F. (1963). Diálogos con Frondizi. Buenos Aires: Editorial Desarrollo.

¹⁴⁰ ISI: Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

blanca de electrodomésticos y televisores, entre otros, pero restaba aún producir un aumento de la composición técnica de capital. Si bien el mayor tamaño del mercado interno fue una de las causas substanciales para que la Argentina progresara un poco más que el resto de los países sudamericanos en su proceso de modernización, se generaron en este tiempo numerosos cambios sociales que implicaban nuevos problemas, debido a la emergencia de nuevas bases de poder, como los distintos sindicatos, por ejemplo de los obreros metalúrgicos, además de aparecer en la escena nacional un conjunto más diferenciado de actores políticos (aquí consideramos entre estos actores políticos, como relevantes a las Fuerzas Armadas y al peronismo), y de opciones de la política pública, en tensión y negociación permanente para alcanzar la mayor cantidad de arreglos institucionales.

La conflictividad social, fue difícil de restringir o disminuir, dadas las considerables diferencias en el contenido de demandas formuladas por los diversos sectores, adicionado a la vulnerabilidad y debilidad del gobierno recién asumido, y en relación directa al estrecho margen real de decisión autónomo tanto en lo externo, como en lo interno, debido al déficit comercial, el endeudamiento y el proceso inflacionario en marcha. En esta época, la sola suma de todos estos factores producía una fuerte tendencia hacia la ruptura del régimen político, lo que hacía previsible que las próximas decisiones en materia de políticas públicas, fuesen realizadas, en general, con el propósito de aquietar a los actores que aparecían “como más amenazantes”, ya que la gobernabilidad y la permanencia podrían pasar a convertirse rápidamente, en la principal preocupación del nuevo gobierno constitucional (O’Donnell, 1972).

Presionado por demostrar rápidos resultados, y heredando una crisis crónica de la balanza de pagos, el desarrollismo persiguió formular distintas estrategias nacionales de desarrollo, presentadas en el discurso de asunción, priorizando la obtención de una intensa acumulación de capital, con el objetivo de acelerar el proceso industrializador y racionalizar la producción. Desde el inicio, se quiso estabilizar la economía, ya en desequilibrio durante el segundo gobierno peronista y la Revolución Libertadora, implementando medidas de tipo antiinflacionarias, entendiendo que la estabilización era el

requisito impostergable para generar el crecimiento y la mejora de las condiciones macroeconómicas del país, las que a su vez, atraerían a las inversiones extranjeras. Esta dinámica debía contar con capital extranjero y ahorro nacional, y la tarea del gobierno debía apuntar a concretar un ambiente favorable y seguro para atraer a nuevos inversores al país, ya que el desarrollo de la industria pesada expandida con el aporte de capitales y tecnología, era el objetivo más deseable para una nueva etapa de desarrollo de sectores como la siderurgia, la petroquímica, la celulosa, la automotriz, la energía y el petróleo.

El desarrollismo argentino utilizó diversas teorías económicas para formular su proyecto nacional de desarrollo. En general, en América Latina los economistas que participaron en el diseño y formulación de las economías desarrollistas, no olvidemos además los casos de México y Brasil, se agruparon alrededor de tres corrientes de pensamiento: la economía clásica de Smith y Marx, la macroeconomía keynesiana, y la ya analizada teoría estructuralista latinoamericana (Besser-Pereira, 2006). El modelo implementado por Frondizi, pergeñado por Frigerio, fue una especie de híbrido compuesto de todas estas teorías, aunque se negase públicamente la influencia cepaliana, debido a su impopularidad entre los peronistas, aquellos mismos que el desarrollismo perseguía incluir a su base social. El desarrollismo nacional o “integrador”, postulaba como la integración “para adentro” a la cohesión territorial, económica y social de todos los polos productivos, lo que conformaría una sinergia de país más exportador que importador, adoptaría en relación, el lema “integración y desarrollo”, que también quedará asociado a la estrategia política de integrar al peronismo.

El plan de gobierno fue elaborado por un equipo extrapartidario (“la usina”), por fuera de la UCRI, debido en parte a que los desarrollistas compartían una concepción relativamente elitista del proceso del diseño e implementación de políticas públicas.

Frigerio percibía desde su cosmovisión estructuralista, que los países desarrollados debían invertir una parte sustancial de sus ingresos en la promoción de las economías subdesarrolladas, al comprender que sus inversiones eran convenientes y necesarias para su propia estabilidad, su

propio crecimiento y niveles de competencia. Frigerio sostenía que si las grandes potencias industriales de Occidente no actuaban con rápida decisión, los países del subdesarrollo saldrían a capturar la ayuda del otro bloque, de hecho se consideró la asistencia de Rusia para la construcción de la represa del Chocón-Cerros Colorados (Luna, 1963), en atención a que “ninguna consideración ideológica es capaz de evitarlo, porque para esos países nada es superior a su interés nacional de progreso”. La colaboración que precisaba América Latina para salir de esta supuesta encrucijada, desde la visión del desarrollista, eran préstamos internacionales a largo plazo, inversiones y radicaciones privadas extranjeras y asistencia científica y técnica, reclamados en términos de desarrollo/subdesarrollo, como la verdadera alternativa contra el avance del comunismo:

“Ningún gobierno, ningún hombre o grupo de hombres puede mantener indefinidamente su muro ideológico o espiritual en torno de su pueblo si este sufre la opresión, las privaciones y la ignorancia, o simplemente, la frustración de alcanzar su destino nacional. Podrían dictarse todas las medidas defensivas y represivas que se quiera; podrán acentuarse la propaganda y la agitación anticomunista. Pero si se advierte que del otro lado existe la incomprensión o la apatía de quienes son nuestros amigos-vecinos en geografía y afines en el modo de vivir, en contraste con la vigilia y la pertinacia de otros, tarde o temprano la presión de abajo derribará el régimen democrático interno y abrirá las puertas a la infiltración extremista” (Frigerio, 1962).

Frigerio además descreía en la posibilidad de una Tercera Guerra Mundial (la última dictadura, paradójicamente, creía haberla ganado contra el comunismo, con la ejecución del exterminio genocida), coherente con lo lejano que percibían los desarrollistas a la próxima y contundente realidad de la Guerra Fría, afirmando que en tiempos de paz la inversión extranjera cumplía un rol diferente al señalado por Lenin en su paradigma del

imperialismo (1917), buscando desligar a Frondizi del leninismo atribuido, tras haberlo introducido en la “Lucha Antiimperialista”.

Por otra parte, curiosamente, el gobierno adoptó de la jerga militar el lema “todas las batallas en todos los frentes”, aplicándola al poner en marcha la mayor cantidad de iniciativas posibles, al suponer de antemano que la etapa de implementación traería aparejado mayores conflictos y reclamos, desanimando seguramente a los sectores que habían apoyado la candidatura, por lo que debían concretar aciertos lo antes posible y con independencia de la oposición interna de su propio partido (Sikkink, 2009).

En consideración a que una de las máximas prioridades del gobierno era la generación de un clima estable y con reglas claras para la atracción de inversiones extranjeras, y con la expectativa de que la institución de nuevos instrumentos de promoción proporcionarían el marco propicio para concebir nuevos incentivos, el Congreso aprobó la ley de Inversiones Extranjeras¹⁴¹ y la ley de Promoción Industrial¹⁴².

El presidente, por su parte, sostenía que las salidas orgánicas a la difícil situación en que se encontraba el país, eran la vigencia irrestricta de la democracia y legalidad, la independencia y unidad del movimiento sindical, un plan de desarrollo basado en las prioridades de la energía, la siderurgia, la petroquímica, los caminos y los transportes, y la unidad de todos los sectores nacionales para elaborar y ejecutar dicho plan.

En los primeros nueve meses de gestión, se adoptaron la mayor parte de las políticas económicas, en medio de la aprobación de una ley que incluía la amnistía a dirigentes políticos, gremiales y a militares golpistas, de crisis militares y conspiraciones, de protestas civiles y huelgas, complicando el impulso definitivo de la economía, que desde años atrás ya venía asediada, como venimos marcando, por el déficit en la balanza de pago, la inflación y el endeudamiento. Varias de las referidas políticas fueron implementadas para profundizar la ISI, a partir de la instalación y expansión de industrias productoras de bienes de consumo duradero, intermedios y de capital, persiguiendo acelerar el proceso iniciado de

¹⁴¹ Ley N° 14.780.

¹⁴² Ley N° 14.871.

desarrollo y modernización social y cultural, inspirado en el modelo de las sociedades altamente industrializadas.

Pero la implementación de estas políticas, no estuvo exenta de críticas. Los principales opositores en esta primer fase del gobierno, fueron aquellos “que quieren la restauración del Gobierno depuesto y los que quieren una nueva dictadura invocando la democracia, pero siempre con la finalidad de someter al pueblo¹⁴³”, peronistas y militares, aunque también lo fueron los correligionarios de la UCRP, quienes increparon duramente a Frondizi, y esencialmente a Frigerio, a pesar que las primeras medidas económicas empezaron a obtener resultados y los índices macroeconómicos mejoraron a favor del flamante gobierno.

Pero si Frondizi se había proyectado como un candidato nacionalista, que una vez llegado al gobierno pasaría a estatizar empresas y recursos naturales, conforme los principios yrigoyenistas invocados en campaña, en cambio, tuvo un revés político y económico, e ideológico hacia la derecha, incompatible con sus ideales anteriores a 1958, pero en estrecha relación a la impronta desarrollista de corte “frigeriana”. En esa dirección, aplicó una política de ajuste, el “plan de estabilización y desarrollo económico”, presentado el 29/12/1958, que produjo la caída de los salarios reales en beneficio del incremento en la rentabilidad empresaria que comenzaba a dar un importante empujón al crecimiento económico, lo que se tradujo en una profunda ruptura entre los sindicatos y Frondizi (James, 2010), y el inicio de una etapa de intensidad de conflictos extraordinaria.

El mismo día del anuncio en Argentina, el gobierno de EE.UU. y más de diez instituciones financieras vinculadas al FMI, anunciaron en conjunto la ayuda de 329 millones de dólares para ayudar al gobierno argentino, para implementar el plan de estabilización y desarrollo económico¹⁴⁴. Este fue el comienzo del fin de cualquier intento de

¹⁴³ Frondizi, mensaje al país pronunciado el 28/09/1958.

¹⁴⁴ Los créditos incluían 75 millones del FMI, 54 millones de 11 bancos privados, 125 millones del Eximbank, 25 millones del Fondo de Préstamos para el Desarrollo y un acuerdo de 50 millones con la Secretaria del Tesoro norteamericano.

implementar con éxito verdaderas políticas y estrategias autonomistas en los próximos años de gestión, ya que a mayor vinculación externa, en este caso crediticia y financiera, mayor será el grado de dependencia.

El plan de ajuste presentado, seguía las recomendaciones del FMI¹⁴⁵ para acceder a un convenio de crédito convergente (stand by), y el acuerdo con el Club de París (1958). Conforme a las condicionalidades impuestas por el Organismo financiero, se suprimieron el régimen de cuotas y permisos de importación y otros procedimientos de control del comercio internacional, las importaciones y exportaciones pasaron a oficializarse a un único tipo de cambio libre, y se mantuvieron los tributos aduaneros, que en algunos casos alcanzaban el 300% de alícuota, se eliminaron los controles de precios internos, hubo restricción de créditos y del gasto público, se establecieron retenciones a las exportaciones del agro, y se produjo el aumento de las tarifas de los servicios, a fin de compensar el déficit público.

Fronzizi justificaría el mayor endeudamiento, y por definición, la mayor dependencia, al decir que

“...desarrollo significa avance, y subdesarrollo equivale a estancamiento o retroceso...nuestra insuficiencia de capitales debe suplirse con la cooperación internacional pública y privada. La capacidad de ahorro nacional era insuficiente como recurso inmediato. Por eso fue necesario recurrir al crédito internacional, al que sabíamos consciente de las inmensas posibilidades de nuestro país¹⁴⁶.

¹⁴⁵ Fronzizi comenzó a negociar con el FMI, apenas iniciado su mandato el 1° de mayo de 1958. El Organismo envió una misión a Buenos Aires (7/1958), presentándole al gobierno argentino un informe con recomendaciones (receta). Divergían los desarrollistas de estas recomendaciones, entendiéndolo que desde el principio habían tomado las medidas adecuadas para estabilizar la balanza de pagos. Finalmente, se negoció el acuerdo, previa aceptación de las condicionalidades del FMI, a solo siete meses (12/1958) de la asunción del presidente. Desde el plano del Sistema Interamericano, Fronzizi también fue visitado por banqueros norteamericanos, para destrabar créditos para un plan de viviendas populares del Banco Panamericano. AMRECIC, carpeta “Cuba”, Nota de respuesta de Fronzizi a una solicitud vía embajada argentina en Washington, sin fechar.

¹⁴⁶ Fronzizi, discurso transmitido por radio y televisión el 5/11/1959.

Dentro de un contexto de privatizaciones, el proyecto original de nacionalizar la CADE (Compañía Argentina de Electricidad), se trocó por un plan para organizar una empresa mixta entre la CADE y el Estado, la conocida SEGBA. También se privatizaron empresas confiscadas durante el peronismo, habiendo sido administradas por una agencia de la Secretaría de Industria (DINIE). Además, y de acuerdo a las urgentes prioridades del Estado desarrollista de hacerse de divisas, se creó la Comisión Asesora de Inversiones Extranjeras para promover y fomentar la radicación de nuevos capitales, especialmente para impulsar la industria automotriz.

3.2. La “Batalla del Petróleo”

Tal como hemos constatado, los principales postulados sobre política energética de Frondizi, previo a su asunción, se encontraban plasmados en el libro “Petróleo y Política” (1954). Teniendo bien presente este dato, podemos ahondar en el análisis de la celebración de los contratos petroleros. El desarrollismo preveía la necesidad del autoabastecimiento energético como un eje vital para el desarrollo nacional y autonomía, lo que implicaba la propia explotación de los yacimientos de petróleo, carbón, acompañado del máximo aprovechamiento de la energía hidroeléctrica. El nivel de las reservas del Banco Central era extremadamente escaso, por lo que no había, aparentemente, posibilidades de autofinanciar la exploración y explotación, sin hacer concesiones.

Se anunció oficialmente el plan petrolero estatal: la nacionalización del petróleo, la entrega del monopolio a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), Gas del Estado y Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF), la modernización de YPF, y el alquiler de servicios al sector privado (24/07/1958). En esta oportunidad, el nacionalismo esgrimido por el gobierno a la hora de exponer frente a la opinión pública la no concesión de la explotación a empresas privadas y extranjeras, fue contundente y sin confusiones de propósitos. Sin embargo, y aún manteniendo en firme que no se otorgarían concesiones ni derechos de propiedad sobre el petróleo extraído, se celebraron contratos petroleros, más precisamente contratos de

riesgo con empresas extranjeras, tanto con Shell, para explotar en el sur de la provincia de Buenos Aires y norte de la provincia de Río Negro, como con Esso, que explotaría el petróleo en Neuquén (12/1958), debiéndose vender la producción a YPF, a precios establecidos. Esso a cambio, cedió las instalaciones y la concesión que esta poseía en Salta a YPF. En el caso de Shell, además de abonar compensaciones al Estado, se comprometía a conceder créditos a YPF, que esta a su vez destinaría a financiar productos adquiridos a la propia Shell. En ambos casos, el cumplimiento de los contratos se haría observando ciertas especificaciones establecidas según un cronograma, y conforme a una estipulada delimitación de la extensión de cada área a explorar y/o explotar.

En 1960 se anunció el autoabastecimiento, aunque nunca cabalmente alcanzado, y en consecuencia, la suspensión de las importaciones de crudo. En 1961 se renegociaron los contratos con ambas empresas, ampliando las áreas de exploración y/o explotación, invocando el ahorro de divisas, el autoabastecimiento, la seguridad de las reservas y la independencia de las relaciones económicas internacionales argentinas.

En realidad, se firmaron un total de trece contratos con diferentes empresas internacionales, para perforar pozos por cuenta del Estado en los lugares que YPF indicara, o para suministrar equipamientos o créditos, como el ofrecido por Shell¹⁴⁷. Frondizi, nombró a un representante personal, Arturo Sábato, para llevar adelante las negociaciones de los contratos, a espaldas del personal jerárquico de YPF, pactándose en secreto. En cuanto trascendió la negociación, fue motivo para la creación del Movimiento para la Defensa del Petróleo Argentino, que profundizó el fuerte debate que ya se

¹⁴⁷ Los contratos celebrados en 1958-1961, fueron anulados en noviembre de 1963; todas las compañías demandaron al Estado, y en todos los casos hubo arreglos extrajudiciales en 1964 y 1965 (Cámara de Diputados de la Nación, 10.12 .65, páginas 6011-603). En ningún caso se ocuparon las áreas ni se cumplieron los dos decretos de anulación de 1963; los arreglos extrajudiciales expresa o implícitamente exculparon a las compañías pero no medió una exculpación análoga respecto de quienes celebraron esos contratos por el Estado argentino. En la Cámara de Diputados de la Nación se constituyó una comisión investigadora de los contratos de petróleo, y su mayoría dictaminó que todos los contratos estaban bien anulados y habían obrado mal Frondizi, Frigerio, Sábato y otras personas del sector privado. Esta mayoría estuvo integrada por peronistas, radicales, conservadores, demócrata progresistas, socialistas y demócratas cristianos (su representante, aunque votó en disidencia parcial, coincidió con que los contratos debieron anularse). Solo el MID y la UCRI los defendieron. José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 5/11/2010, ya citado.

había establecido en la sociedad sobre la actitud “entreguista” del presidente. Los empleados de YPF hicieron una huelga en Mendoza, agrupados en el gremio SUPE, a fines de 1958, que el gobierno consideró insurrección, por lo que declaró el estado de sitio, acompañado de la secreta instauración del Plan Conintes en todo el país, arrestando a dirigentes gremiales, y acusando a los comunistas y “a los grupos políticos que creen posible la restauración del Gobierno depuesto y que, conforme a instrucciones recibidas del exterior, trata de crear el caos”¹⁴⁸, en franca referencia a la liga de la izquierda con el peronismo militante. En tanto, Frigerio se referiría despectivamente a la “histeria antiimperialista”, con respecto a sectores que protestaban contra de la entrega del petróleo.

Las incongruentes actitudes del gobierno frondizista, expresamente la aquí referida, más la implementación de la política económica de ajuste y la represión de las actividades políticas y gremiales, llevaron a numerosos partidarios y extrapartidarios a desilusionarse de las expectativas que se habían puesto en el autor de “La lucha Antiimperialista”¹⁴⁹.

Infructuosamente, y sin poder detener el rápido deterioro de la imagen presidencial, ya que mientras proseguían aseverando que se había formulado claramente la política petrolera en la campaña, la impresión generalizada que había quedado instalada era que Frondizi había engañado no sólo a sus partidarios, sino a la sociedad toda, el gobierno anunció públicamente una nueva política petrolera, con la mención de acuerdos generales firmados con empresas de EE.UU. y Europa, pero también acerca de un crédito ofrecido por la URSS para la compra de maquinaria para la explotación petrolera,¹⁵⁰ lo que nos indica la voluntad de mantener todo tipo de relaciones comerciales, a pesar de la invisible división de bloques impuesta rigurosamente por la Guerra Fría. Además, se reiteró que el principal obstáculo al crecimiento del país, era su dependencia de la importación de combustibles y acero. Esa dependencia, a decir del propio

¹⁴⁸ Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión el 9/11/1958.

¹⁴⁹ El presidente se refirió al evidente cambio de actitud, de la siguiente forma: “Se nos ha acusado de dualidad y de maquiavelismo porque se dice que hacemos como gobernantes lo contrario de lo que prometimos como candidatos”. Frondizi, discurso pronunciado por televisión, el 15/02/1962.

¹⁵⁰ Frondizi, mensaje pronunciado el 24/07/1958.

Fronzizi, debilitaba la capacidad del país de autodeterminación, poniendo en peligro a la soberanía, en caso de una crisis bélica mundial ¿lo pensaría en términos de una escalada de la Guerra Fría?

3.3. El Plan Conintes

De la misma forma en que se dieron las represiones policiales y militares a revueltas e insurrecciones populares, adjudicadas cada vez más veces a la infiltración comunista, en grados diversos pero en casi todos los países de América Latina y el Caribe en los cincuenta, el Plan Conintes (Plan de Conmoción Interna del Estado), fue declarado en secreto el día 14/11/1958, tras haberse establecido el estado de sitio que regía en todo el país, por las “graves perturbaciones advertidas en distintos aspectos de la vida nacional”, quedando subordinadas a las autoridades militares, las policías provinciales¹⁵¹ Para su ejecución, se autorizaron gastos entre 1959/1961, por una suma de más de 226.500.000 pesos m/n¹⁵²(moneda nacional), afectando grave e incongruentemente con la situación económica del país, partidas muy importantes del Presupuesto Nacional, situación esta que llevaría al mayor endeudamiento y dependencia. En igual sentido, se fijaron los cupos de incorporación de conscriptos, clases 1938/1941, manteniendo los cupos asignados al ejército y la aeronáutica, llevando en el caso de la Marina, al momento de enrolar a la clase 1939, de 7.500 conscriptos (clase 1937), incorporados por Aramburu¹⁵³(en un régimen militar), a 11.000 conscriptos¹⁵⁴ incorporados por Frondizi (en un régimen democrático), generando mayores erogaciones al Estado desarrollista.

¹⁵¹ Decreto S 9880/1958 (14/11/1958) BO. 32.593, 5/03/2013.

¹⁵² Decreto S 712/1960 (21/01/1960). BO. 32.594, 6/03/2013; Decreto S 6148/1960 (31/05/1960). BO. 32.595, 7/03/2013; Decreto S 6837/1960 (10/06/1960). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁵³ Decreto S 14432/1957, 31/10/1957.

¹⁵⁴ Decreto S 17383/1959 (29/12/1959). BO. 32.594, 6/03/2013; Decreto S 15598/1960 (19/12/1960). BO. 32.596, 8/03/2013; Decreto S 11640/1961 (12/12/1961). BO. 32.598, 12/03/2013; Decreto S 15598/1960 (19/12/1960). BO. 32.596, 8/03/2013; Decreto S 11640/1961 (12/12/1961). BO. 32.598, 12/03/2013.

¿Había un marco legal para imponer en democracia la militarización de la sociedad argentina? En 1948 se había dictado la ley 13.234 que autorizaba, entre otras cosas, el estado de guerra interno, gobernando Perón con ese estado durante cuatro años. El Plan Conintes fue declarado en secreto en 1958, a sólo meses de la asunción al mando del desarrollista, pero fue “blanqueado” oficialmente el 15/03/60¹⁵⁵, cuando ya el conflicto entre Cuba y EE.UU., hacía que este último impusiera para el resto de los países de la región, la adopción de medidas claras y sin ambigüedades contra cualquier foco insurreccional de conflicto, en el marco de la ley 13.234. La ley peronista, raramente dado su origen, nunca fue derogada por los militares de la Revolución Libertadora, y se encontraba plenamente vigente durante el gobierno de Frondizi, por lo que brindaba el adecuado marco para normativo para este infausto plan represivo. Oficializado entonces, decretó la emergencia grave concediendo jurisdicción militar sobre dos clases de delitos, de intimidación pública y de terrorismo, por el tiempo de su vigencia, desde el 15/03/1960 al 2/08/1961, límites de aspectos jurídicos y sólo formales, ya que el Estado no se detendrá en la fecha límite, sino que avanzará hasta imponer la Doctrina de Seguridad Nacional, justificadora de las más terribles represiones del “Estado terrorista argentino”, en términos de Eduardo Luis Duhalde, durante esa y la siguiente década.

El desarrollismo, representando al gobierno formal y constitucional, impuso este aparato represor ante la percepción de que las dirigencias sociales, intelectuales y políticas, salvo las que adherían a la política gubernamental, tenían sus propias tácticas e ideas que incluían tanto las acciones terroristas y la toma del poder, o su recuperación, por vías violentas. La tesis política de Frondizi, legalista a ultranza, era que sin acuerdo social nacional y político nacional, sólo serían posibles algunas medidas racionales pero no se podrían implantar condiciones de justicia y dignidad para todos, lo que exigía fundamentalmente un entendimiento con el peronismo y una revisión de las razones de la crisis de 1955. Pero varios fueron los hechos de subversión y terrorismo que se invocaron para su implementación oficial en 1960. El 24 de diciembre de 1959 fue ocupada la

¹⁵⁵ Decretos 2628 (13/03/1960) y 2639 (15/03/1960).

comisaría de Frías, Santiago del Estero, acción vinculada al golpe que intentaría el general Iñiguez para derrocar al gobierno, en febrero de 1960 fueron volados los depósitos de petróleo de la Shell en Córdoba, el 12 de marzo se atentó contra el domicilio particular del capitán del Ejército David René Cabrera, resultando muerta su hija Guillermina de 4 años y herido gravemente su hijo Jerónimo Luis, de 6 años.

Sin embargo, lo más representativo de las auténticas intenciones de los militares de exterminar la subversión y el terrorismo, fue la pretensión del general Toranzo Montero, hombre clave de la Guerra Fría en Argentina, al exigir un Bando de Guerra autorizando la aplicación sumaria de la pena de muerte (1960)¹⁵⁶, denegado por el Congreso.

Ahora bien, no podemos continuar reinterpretando la historia de estos años cargados de fenómenos y significaciones, sin preguntarnos, si Frondizi defendía la vigencia irrestricta de la democracia y legalidad ¿por qué el establecimiento de un estado de sitio y un plan de represión que implicaba llevar a civiles ante la justicia militar, y de ser posible, a la pena de muerte¹⁵⁷?, y con relación a endeudamiento y dependencia, ¿por qué la generación de inmensos gastos en medio de un plan de ajuste impuesto por el FMI, y/o por qué la Argentina salió a obtener créditos del gobierno de EE.UU. para beneficio de la modernización de las Fuerzas Armadas, según lo puntualizáramos al analizar la Doctrina de Seguridad Nacional, por fuera de los objetivos de su proyecto nacional desarrollista? Hallamos una sola respuesta a tantas preguntas: los militares, más que significar la tutela antiperonista de la democracia y/o un grupo de presión paraestatal, o una fuerza de poder capaz de contraatacar el avance del comunismo, todos papeles que ciertamente interpretaron, en realidad representaron el poder real detrás del poder formal del presidente democrático, conformando corporativamente a partir de 1955, la categoría de repartidores supremos nacionales, verdaderos impartidores de ordenanzas como estas, rol nunca del todo abandonado aún finalizada la Revolución Libertadora, falazmente

¹⁵⁶ José Giménez Rebora, respuestas a cuestionario recibidas el 5/11/2010, ya citado.

¹⁵⁷ No podemos obviar, que el fusilamiento de Valle y sus compañeros constituía un antecedente histórico traumático, muy cercano al presente de la sociedad argentina de esa época.

“restauradora de las instituciones democráticas”, continuando con el ejercicio intacto del poder durante el régimen democrático. Más adelante, volveremos a reforzar nuestra posición con mayores evidencias.

3.4. La salida de Gómez y Frigerio y el ingreso de Alsogaray

En 1959 la actividad sindical volvió a la legalidad por la promulgación de la ley 14.455, de Asociaciones Profesionales, que cumpliendo lo pactado con Perón, permitió el retorno de los peronistas a la conducción de los gremios. No obstante, la nueva ley laboral otorgaba al Estado poderes excepcionales sobre el movimiento sindical, lo que hacía que cada sindicato para negociar colectivamente con los empleadores dependiera de su personería jurídica, reconocida por el gobierno. En escena aparecerá Augusto Vandor, dirigente de la Unión de Obreros Metalúrgicos (UOM), convertido en líder de las “62 Organizaciones” gremiales peronistas, quien a principios de 1960, entrará en conflicto con Perón y los sectores más radicalizados dentro del peronismo, ya que su estrategia era alcanzar una progresiva integración del peronismo al sistema político, con “Perón como una figura puramente ceremonial, y la transferencia del poder real dentro de la conducción sindical”, es decir el “peronismo sin Perón”.

Pero el movimiento sindical, cuyos dirigentes comenzaban a ser acusados de corrupción y negociado con el gobierno, también pasaría a la oposición, debido a los ajustes y congelamiento de salarios, visibilizándose con potentes actos significativos como lo fue la ocupación del frigorífico Lisandro de la Torre, acompañado de una gran huelga general, seguida de una dura represión para obtener el desalojo de dicho frigorífico, la que no pudo impedir los múltiples estallidos de explosivos en locales oficiales y transnacionales perpetrados por la militancia peronista, organizada en barrios y fábricas. En respuesta a la insurrección y a la utilización de la violencia, la policía y el ejército destrozaron oficinas peronistas y comunistas, persiguiendo y encarcelando a cientos de líderes gremiales.

En julio de 1959, circularon fotocopias del pacto de Perón con Frondizi, quien al seguir negándolo, agravó aun más la crisis institucional.

Frente a las continuas presiones, polémicas, quejas e inconformidad de los distintos actores, incluso partidarios, que no cesaban de acusar a Frigerio de mantener un gobierno paralelo, Frondizi le pidió la renuncia y lo mantuvo a su lado en el rol de asesor técnico, ante rumores de un inminente golpe militar desalentado, a pedido de Frondizi, por el mismo Aramburu. Esta apelación a la intervención y mediación de Aramburu ante los eventuales levantamientos o golpes, se iría a reiterar, definiendo de este modo, quien era el que ejercitaba y acumulaba el poder real, necesario para sustentar la gobernabilidad. Por otra parte, el vicepresidente Alejandro Gómez, a fines de 1958, fue acusado de sedición y conspiración, el “complot Gómez”, tras oponerse a los contratos petroleros y convocar abiertamente a un gobierno de coalición, siendo obligado a también a renunciar. En tanto, en lo económico, la balanza de pagos seguía manteniendo la tendencia negativa, nombrándose como ministro de Economía al ingeniero Álvaro Alsogaray, anticomunista confeso, respaldado por los militares y el empresariado, quien priorizó la ejecución del plan antes que los programas de desarrollo del gobierno que lo había convocado. Alsogaray no era desarrollista ni radical, por el contrario, dirigía un partido conservador que defendía la libre empresa y la libertad del comercio. Educado en la Escuela del Ejército y de la Armada, en tanto que hermano Julio Alsogaray, fue ministro de Industria de la Revolución Libertadora. La suma de antecedentes del nuevo ministro, le concedieron a Frondizi un breve alivio en su cada vez más difícil relación con el empresariado, pero además también con los militares y sus habituales planteos.

El presidente debió enfrentar una amenaza de golpe de cívico-militar de anticomunistas. Por recomendación de sus asesores, comenzó a desplazar funcionarios allegados a Frigerio, como una forma de reposicionar su imagen presidencial, menoscabada por las serias denuncias acerca de la presencia de marxistas en cargos gubernamentales, como parte de un plan conspirativo para la penetración del comunismo en la Argentina, ya que entre aquellos que habían sido convocados para ocupar dichos puestos, se encontraban intelectuales de la izquierda como Ismael Viñas, que ocupó el

cargo de Subdirector Nacional de Cultura, y otros ocuparon cargos menos relevantes, como Rial, Dardo Cuneo, Isidro Odena y Marcos Merchensky.

Si bien el nombramiento de Alsogaray había calmado parcialmente a los militares, la inquietud de estos no mermaba. Sobreviniéndose desde el ámbito castrense, y provocadas con alternancia de las tres Armas, nuevas crisis se iban sucediendo (32 planteos en total durante el acortado período de gobierno), lo que hacía que Frondizi mudara a sus Secretarios de Guerra en el intento de acertar con un equipo que le fuera leal. Pero la resistencia militar a la autoridad presidencial más frontal que debió resistir Frondizi, se manifestó cuando el Secretario de Guerra removió al general Carlos Toranzo Montero como Comandante en Jefe del Ejército (9/1959). Este se acuarteló en la Escuela de Mecánica desafiando al gobierno desarrollista, que procurando una salida negociada, restituyó al militar rebelde, removiendo al Secretario de Guerra. Si bien retornó la paz por algún tiempo, la decisión tomada terminó de defraudar a aquellos militares que apoyaban al intransigente, ya que contrariamente a lo que establecen los códigos del Ejército, recompensó al desafiante y castigó al leal, por lo que el drenaje de confianza y apoyo a su gestión, no se detenía.

Los militares nacionalistas objetaban su política petrolera, y los antiperonistas, desconfiaban de Frondizi por su pacto con Perón, pero casi todos ya lo percibían como un presidente de orientación comunista, o por lo menos, como un agente permisivo de su temida infiltración. Los últimos militares en defenderlo, fueron los denominados “legalistas”, que lo hacían solo por ser el presidente constitucional electo, pero tras el episodio de Toranzo Montero, comenzaron a abandonarlo. En un momento, el radical intransigente tenía en su gobierno un Ministro de Economía, un Secretario de Guerra y un Comandante en Jefe del Ejército no propuestos por él, y cada uno con autonomía significativa. Toranzo Montero proseguía en el cargo, instigando la oposición interna del Ejército en detrimento del presidente constitucional, pero en una crisis militar de marzo de 1961 tuvo que terminar presentando su renuncia, produciéndose en esos días también el desplazamiento del general Rodolfo Larcher. Frondizi, se sintió fortalecido para pedir la renuncia de Alsogaray y retomar su proyecto nacional,

produciéndose entre planteos y amenazas de golpe que no cesaban, la restitución de la Confederación General del Trabajo (16/03/1961).

Antes de proseguir, nos resulta útil poder analizar someramente quienes eran Toranzo Montero y Larcher, para constatar la innegable interrelación entre los militares argentinos y EE.UU., enlazados por las circunstancias de la Guerra Fría, ¿cuál era entonces el historial de Toranzo Montero? Toranzo Montero fue embajador en Venezuela de la Revolución Libertadora, enviado con expresas órdenes de generar acciones que expulsaran a Perón de su exilio, y de hecho, influyó en sus pares venezolanos para que se le realizaran planteos al dictador Marcos Pérez Jiménez, que terminaron en insurrección popular y derrocamiento del mandatario. Toranzo Montero fue declarado persona no grata en Venezuela, por lo que la Argentina interrumpió las relaciones diplomáticas con ese país (6/07/1957) (Sanchis Muñoz, 2010). Perón se instaló en la República Dominicana, donde lo recibiría el dictador Rafael Trujillo, al que la Revolución Libertadora también le formularía reclamos, hasta suspender las relaciones. A partir de allí, Toranzo Montero fue destinado a integrar la delegación argentina ante la Junta Interamericana de Defensa en Washington DC, y en 1958 vuelve con una sólida formación anticomunista, con el fin de involucrase en el proyecto de modernización y reequipamiento militar. En 1959 asume como comandante en Jefe del Ejército, casi coincidiendo con la rebelión en San Luis del general Fortunato Giovanoni, que denunciara a Frondizi por radio de ser el protector de una red de funcionarios marxistas enquistados en el gobierno, cuya finalidad era instaurar una república popular marxista.

Toranzo Montero viajará en paralelo al presidente Frondizi en su gira por Europa, para vigilar con atención sus pasos. Además pasaría por el Comando Sur de EE.UU. con sede en Panamá, para traer consigo un convenio con el ejército norteamericano para el establecimiento de una misión de asesoramiento, que interrelacionaran con la CIA y las embajadas norteamericanas en acciones de espionaje y operaciones clandestinas perpetradas a lo largo de toda la Guerra Fría en los distintos países de la región, y que funcionará en el Edificio Libertador durante la gestión

desarrollista. Nos queda saber sobre Larcher. El general Larcher era afín a las políticas represivas de Toranzo Montero (a favor del fusilamiento), pero a diferencia de este, fue condecorado por el Secretario del Ejército de EE.UU., Wilber Brucker, quien al imponerle la Legión del mérito lo destacó como un hombre “absolutamente consagrado a la libertad” y “enemigo implacable de aquellos que quieren destruir la paz del mundo”, a lo que Larcher contestó en su discurso, que este siglo “está signado por la imperiosa necesidad de la defensa ideológica del continente”.¹⁵⁸ Los hombres que custodiaban, o mejor dicho, asediaban a la democracia, eran actores relevantes de las estrechas relaciones de dependencia militar del país con EE.UU., profundamente compenetrados todos en la lucha anticomunista continental.

El Departamento de Estado, elaboró un documento llamado “Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico” (1961), señalando la desactualización del concepto de seguridad hemisférica basado en la hipotética agresión extra continental había quedado desactualizada, por lo que debía confeccionarse una nueva doctrina que considerase a la amenaza interna del continente. Para esto, se requería la coordinación y cooperación de las fuerzas armadas de todo el continente, a “fin de asegurar la seguridad interna en cada país y combatir las causas que pudieren hacer proliferar el comunismo en el hemisferio”. En relación con su convocatoria, emanada a modo de reparto u ordenanza intercontinental por el repartidor supremo Occidental, EE.UU. encomendaba la conformación de una fuerza interamericana de paz, el reforzamiento de la OEA, la jerarquización de la Junta Interamericana de Defensa y la creación de instituciones de entrenamiento que vincularan a los oficiales de las tres fuerzas armadas de todo el hemisferio. (Cisneros y Escudé, 1999).

Hombres como Toranzo Montero, y otros que habían tenido algún grado de protagonismo en la Revolución Libertadora, hallarían en esta propuesta, la posibilidad para la Argentina de reafirmar la alineación con la potencia militar hemisférica, alejada de las estrategias que ensayaba el

¹⁵⁸ Cooke, J.W. (2009). Artículos periodísticos, reportajes, cartas y documentos..., ya citado.

presidente en su política exterior, máxime cuando en ese mismo año recibiera inesperadamente en la quinta presidencial de Olivos, al comandante Che Guevara.

Volviendo a la salida de Alsogaray, debemos mencionar que fue sucedido por un economista que ya había ejercido tanto la función pública durante la Revolución Libertadora, como la función privada en carácter de asesor financiero de EE.UU., Roberto Alemann, que retomará las ideas del desarrollismo. En esta última etapa, se anunció lo que se haría en materia de transportes (18/05/1961), Frondizi presentó “La Batalla del transporte” (5/06/1961), que incluyó el plan de reestructuración ferroviaria resistido por los gremios y por la oposición, disponiéndose en contra del mismo la huelga ferroviaria que concluyó por la mediación de la Iglesia; fue lanzado el plan eléctrico, básicamente orientado a construir la usina de Dock Sud y la racionalización de los servicios eléctricos, también fuertemente objetado. Pero la situación de tensión e inestabilidad social se volvió aún más intensa, cuando se hizo público el compromiso y ofrecimiento de mediación argentina en el conflicto EEUU - Cuba, lo cual irritaba a los sectores anticomunistas y a la oposición, que ya se encontraba sensible a cualquier intención de penetración comunista, máxime luego de que Alfredo Palacios obtuviera la senaduría por la Capital Federal (2/1961), adjudicado por algunos al castrismo, mientras se agitaba el peligro del golpe entre los militares, *in crescendo* luego de la entrevista de Frondizi con Ernesto Guevara.

En ese año, se realizaron nuevos comicios a los que concurrieron candidatos peronistas, ganando en varias provincias, incluyendo a Buenos Aires, de donde surgió electo Andrés Framini, dirigente del sindicato de los trabajadores textiles. El presidente Frondizi intervino las provincias en el que el peronismo acaba de triunfar, debido a las presiones de las Fuerzas Armadas.

Completamente agotado, el gobierno procedió a la firma de varios decretos para implementar la Ley de Promoción Industrial a determinados sectores de producción, y si bien hubieron medidas de gobierno como la firma de nuevos contratos petroleros por licitación, intentando reencauzar la

política del desarrollo, pero fueron definitivamente las implicancias de la cuestión cubana en su política exterior, las que terminaron de provocar que el 29 de marzo de 1962 se produjera el anunciado derrocamiento del presidente Arturo Frondizi, seguido de su encarcelamiento en la isla Martín García.

3.5. El frondizismo y los actores sociales

Los líderes desarrollistas adoptaron tempranamente una concepción política sustentada en la teoría de los factores de poder, que los conduciría a estimar a los grupos de presión como relevantes en la vida nacional, incluso más que los partidos políticos. Frondizi como Frigerio entendían que no se podía ni se debía excluir al peronismo de la política nacional, y que tanto la Iglesia como las Fuerzas Armadas debían constituir dos columnas que sostuvieran un verdadero plan de desarrollo económico y social¹⁵⁹. Fue debido a esta singular percepción, que antes de participar activamente a sus propias fuerzas partidarias, se ocuparon de mantener relaciones con las asociaciones empresariales, industriales, las cámaras, los sindicatos, la Iglesia y las Fuerzas Armadas, pero siempre definiendo sus políticas públicas en la soledad de “la usina”.

Pero la siempre precaria gobernabilidad de Frondizi, se hizo aún más evidente ante las distintas problemáticas sociales y políticas, potenciado al momento de establecer con leyes, su ambiguo proyecto nacional. En el período, además de la ley de Inversiones Extranjeras y la ley de Promoción Industrial, fueron promulgadas, entre las más relevantes, la ley de Amnistía, la ley del Estatuto del Docente, la ley de Asociaciones Profesionales, la ley de Nacionalización del Petróleo y la ley de Enseñanza Libre, todas leyes que resultaron polemizadas, resistidas y criticadas, por los sectores opositores.

Pero desde su singular perspectiva, Rogelio Frigerio entendía que las dificultades políticas por la que atravesaba el país, retrasaban la política del desarrollo por la interacción de diversos factores como el dominio de los

¹⁵⁹ Albino Gómez, respuestas a cuestionario recibidas el 10/03/2011, ya citado.

militares por las mismas fuerzas integrantes de la Revolución Libertadora, y su evidente oposición al cambio, la acción del peronismo y su “impaciencia social y su revanchismo”, y la militancia de las izquierdas, los que en conjunto, generaban una profunda inestabilidad política (Frigerio, 1964); pero debemos añadir que, en igual dirección, fueron también inestabilizantes todas aquellas reacciones de actores que procuraban neutralizar los efectos de las medidas antiinflacionarias, y otras, que diferían de los variados juegos de intereses en disputa por facciones en tensión permanente, efectivizadas con la realización de un sinnúmero de paros, huelgas, disturbios y manifestaciones de todo tipo, amenazando durante casi cuatro años a la estabilidad social, jaqueada además por la violencia desencadenada por la lucha militante del peronismo, de la izquierda y de la “nueva izquierda” y la represión policial-militar, que contribuyeron a debilitar institucionalmente al gobierno, que perdía legitimidad día a día.

Pero aún así, habría sectores que se vieron favorecidos, como la Iglesia, la que igual se presentaría en este escenario como una poderosa denunciante de la infiltración comunista, supuestamente permitida por Frondizi, y detectada, según la Iglesia, en la cuidadosa organización de la manifestación convocada por el movimiento estudiantil agrupado en la Federación Universitaria Argentina (FUA). Esta Organización se opuso enérgicamente a la habilitación de universidades privadas, convocando para esto a sindicatos, estudiantes secundarios y universitarios, rectores y profesores, más los partidos políticos de oposición, con el lema de "laica o libre", defendiendo la FUA a la "enseñanza laica", en oposición al proyecto del desarrollismo, en tanto que el gobierno y la Iglesia Católica defendían a la "enseñanza libre", implementada por la ley 14.557 (1958), que autorizaba el funcionamiento de las universidades privadas en el país, que al principio fueron de mayoría católica, pero también se establecieron otras vinculadas con las asociaciones empresariales, como la Universidad Argentina de la Empresa (UADE).

Por su parte, los industriales ajustaron las tácticas defensivas de sus prerrogativas, privilegios y subsidios, “para preservar arenas acotadas y espacios casi privatizados del Estado”, agrupándose en la Unión Industrial

Argentina (UIA) y en la Confederación General Económica (CGE), creada por Perón, suprimida por Aramburu y restaurada por Frondizi, que se oponía a la UIA. En respuesta, los representantes de los grandes grupos empresariales crearon la Asociación Coordinadora de Instituciones Empresariales Libres (ACIEL) compuesta por la UIA, la Sociedad Rural Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, la Cámara Argentina de Comercio y la Asociación Bancaria. ACIEL fue un polo de concentración de liberales, opositores a la CGE, que nucleaba entre el empresariado a otros no tan liberales como Frigerio, seguido por un reducido grupo de empresarios industriales, pero observado con desconfianza y recelo.

En la primera etapa, Frondizi no se avino a consultar a las Cámaras y Asociaciones industriales, conforme a su teoría, sino que al contrario, y a diferencia de Brasil, los industriales no fueron convocados para planificar el modelo de industrialización, aunque más adelante, luego de nombrado Alsogaray, se incorporaron como funcionarios, lo que algunos llamaron a este proceso, la “colonización del aparato estatal”. Estos empresarios prestaron su apoyo a la gestión de Frondizi, solo mientras estuvo Alsogaray en el gabinete de ministros.

Por otra parte, en plena sintonía con el resto de los sectores sociales, habiéndose hecho público el Pacto Perón-Frondizi, un creciente núcleo de empresarios liberales pasaron a oponerse más tenazmente al débil gobierno. La UIA, que había avalado el plan de estabilización, no respaldó en todos los niveles a la gestión desarrollista¹⁶⁰, por las innumerables sospechas de la existencia de ocultas intenciones del mandatario, ya no confiable por haber pactado con Perón. Pero en realidad, la clase empresarial e industrial debatía en la defensa de un modelo económico liberal, confrontando a otro de tipo populista, que habiendo sido instalado con evidente fuerza por el peronismo, se resistía a ser arrancado de las clases obreras; pero aún opuestos obreros y

¹⁶⁰ Con los años, los dirigentes de la UIA reconocerían en Frondizi, al presidente que había realizado más acciones a favor de la industria. En los noventa, se organizó un banquete de homenaje a Frondizi, invitando a otro ex presidente radical, Alfonsín, pero el líder intransigente no asistió, dado su estado irreversible de alienación y locura senil. Frondizi murió el 18 de abril de 1995. Eduardo Casullo, ex dirigente de la UIA, respuestas a cuestionario recibidas el 3/06/2011.

empresarios, todos encontraban como punto común, el rechazo a las ideas desarrollistas.

Pensamos que la no deseada situación de Guerra Fría que EE.UU. venía instalando a lo largo del continente tras el triunfo de la Revolución Cubana, provocó que en lo interno, se potenciaron las dudas sobre los antecedentes ideológicos de Frondizi, los de su entorno político, e incluso los de sus vínculos familiares más próximos, profundizando de esta forma la inestabilidad de su gobierno, dentro de un complejo contexto cultural, político, económico y social, atravesado por la lucha anticomunista emprendida antes, pero con creciente intensidad, durante y después de su mandato presidencial.

Era tan elocuente la antipatía que el gobierno frondizista cosechaba, acompañada de las tantas sospechas acerca de su ideología, que los empresarios nucleados en ACIEL llegaron a denunciar públicamente, la infiltración de un autoritarismo destructor del modo de pensar “occidental y cristiano” de los argentinos.

En igual sentido, las elites terratenientes que eran más liberales que estatistas, entraron en conflicto con el desarrollismo cuando el ministro de Economía de la provincia de Buenos Aires, Aldo Ferrer, intentó modificar el sistema tributario de la provincia, acompañado de un esquema de una posible reforma agraria. El gobernador salió en su defensa, argumentando con los mismos fundamentos que los Organismos (CEPAL, FAO, ONU) habían inspirado el proyecto de Ferrer. Las organizaciones del agro y sus publicaciones arremetieron con todo tipo de acusaciones, denunciando también la infiltración comunista en el gobierno nacional y provincial. Aparecieron en los medios, titulares de artículos publicados de corte anticomunista como “El color rojo. La sociedad rural denunció los avances logrado por los comunistas y sus “compañeros de ruta””, u otro titular más que significativo “Camino a la sovietización”. Tras de el recio ataque de los sectores del campo, renunció Aldo Ferrer y todo el Consejo de Planificación Económica de la provincia.

4. De la resistencia peronista a la confluencia en la “nueva izquierda”

4.1. La infructuosa “superación del peronismo”

Tras su derrocamiento, Juan Domingo Perón desde el exilio (1955-1973), incrementó desde la distancia su relevancia política en la escena nacional, a pesar de la ausencia física, con la definitiva enunciación de su discurso. Aunque durante todo este período, tanto civiles como militares, intentaron la “*superación del peronismo*”, tratando de erradicar su influencia de la cultura política del país, el movimiento peronista será fortalecido por la retórica populista de Perón, reconstruyendo un peronismo por fuera del aparato estatal e identificando al pueblo con el propio movimiento, localizado en medio del antagonismo propuesto por el ex presidente derrocado, como “pueblo y antipueblo”.

El discurso del líder proscrito, sin embargo, fue condicionado tanto por las limitaciones impuestas por los países que le brindaron asilo, como por la prohibición que le pesaba en Argentina, lo que provocó que circulara en forma de discos, correspondencia e instrucciones verbales que portaban quienes le visitaban en el extranjero, muchas veces a la par de mensajes apócrifos de dudosa autoría. En la época de la Revolución Libertadora, aquellos dirigentes de mayor compromiso con la causa peronista, estaban encarcelados o perseguidos, por lo que la resistencia peronista apeló a sabotajes, boicot, huelgas y a la colocación de artefactos explosivos de fabricación casera, llamados “caños”.

Desde esa misma resistencia, muchos se arrogaron ser intérpretes de Perón, actores sustitutos en un movimiento proscrito, hicieron suya la causa del movimiento “nacional”, del partido “depuesto” o bien de la “ortodoxia” peronista” (Ehrlich, 2012), poniendo en discusión la legitimidad de los “intérpretes del *pueblo peronista*” y la autoridad político-doctrinaria que el rol demandaba, lo que no hizo disminuir la multiplicidad de interpretaciones y significados asignados a los contenidos doctrinarios, tan esperados por las variadas manifestaciones populares, obreras, sindicales y estudiantiles, que conformaron el movimiento de resistencia. Los gremios y sindicatos, por

otra parte, tras la proscripción del peronismo, asumieron un rol político, aportando líderes a la lucha de resistencia, trascendiendo de este modo, su papel social.

Los mensajes con instrucciones del “General” no fueron siempre claros, y a decir de Laclau, la ambigüedad bien podría haber sido “cultivada por Perón de tal manera que deliberadamente se volvieron imprecisos”. La palabra del jefe máximo del movimiento debía servir de aglutinante simbólico para todos que se hallaban dispuesto a luchar por la “vuelta de Perón”, aunque resulta improbable que este, fuera del país, pudiera enunciar “instrucciones precisas para la acción de una proliferación de grupos locales comprometidos en actos de resistencia y menos intervenir en las disputas que surgían entre estos grupos” (Laclau, 2013).

La exclusión de la mayoría peronista de la vida política nacional, las míticas resistencia obrera y militancia clandestina del tiempo de Aramburu, fueron parte de la memoria del “peronismo revolucionario” o “verdadero”, elevados como valores imprescriptibles tanto por la izquierda peronista como por una clase media que venía experimentando un substancial cambio ideológico, asumiendo una crítica perspectiva antiimperialista, generándose una alianza entre intelectuales, estudiantes universitarios y obreros en “un encuentro existencial y político con un peronismo al que (se) quiso ver como revolucionario aun a pesar suyo”, seguido de la aparición de organizaciones insurreccionales ilegales de acciones subversivas, algunas incluso impulsadas por Perón, al observar él mismo que la salida violenta era la única posible para el país (1957).

4.2. La “nueva izquierda” argentina

La idea que aparece frecuentemente, es que Frondizi, en lo político, quedó atrapado en medio de la antinomia peronistas-antiperonistas, y que en lo económico, su desarrollismo naufragó entre las aguas del populismo y el liberalismo.

Pero lo que pensamos que se deja de percibir es que el peronismo, con fuerte base en el movimiento obrero, pero esencialmente la resistencia peronista, fue reconvirtiéndose tras la “traición” Frondizi en una fuerza de militancia insurreccional donde la izquierda peronista coincidió con la izquierda argentina peronizada, resultando en la conformación de la “nueva izquierda” argentina, distinto nuevo actor relevante a combatir en defensa de la seguridad nacional y de los valores “occidentales y cristianos” (católicos) de los argentinos, en la lucha anticomunista que llevaban adelante los militares¹⁶¹, hasta ese momento, tan antiperonistas como anticomunistas.

En relación, y estableciendo un punto de referencia histórica como antecedente de los iniciales contactos entre la izquierda y el peronismo, resaltamos entre otros sucesos a la “Operación Cardenal” (1956) de la Revolución Libertadora, que procedió a la detención de militantes y dirigentes comunistas, entre ellos Rodolfo Ghioldi, Oreste Ghioldi y Ricardo Olivari, que junto a dirigentes peronistas también perseguidos, entre ellos Cooke, serán trasladados a un barco que funcionaba como “cárcel flotante”, revelando también las fuerzas anticomunistas que operaban dentro del gobierno provisional, impulsadas por el vicepresidente de facto Alte. Isaac Rojas, equiparándose, por la dureza y premeditación, con la represión al peronismo de resistencia. Estas actividades no hicieron más que aportar entidad a la idea de que cualquier actividad crítica al modelo, pasase a ser considerada “subversión”.

La “Operación Cardenal” sirvió también para evidenciar, como la represión estatal ponía en la misma línea de exclusión política tanto a comunistas como a peronistas, aunque también debemos decir que en 1957, el Partido Comunista (PC) argentino mantenía sus publicaciones, y no fue proscrito. Era entonces más fuerte el sentimiento antiperonista que anticomunista. Si bien la Revolución Libertadora adoptó medidas contra la infiltración comunista a través de la Junta para la Defensa de la Democracia, derivada su creación de los mandatos de la seguridad hemisférica propuesta

¹⁶¹ Entre mayo de 1958 y junio de 1961, se llevaron a cabo más de 1.000 actos terroristas y las víctimas sumaron 17 muertos y 89 heridos.

por EE.UU. en todos los ámbitos militares interamericanos, cuya función específica era identificar los movimientos comunistas, no llegó a proscribirlos, como sí lo hizo con los peronistas.

Pero el propio Frondizi, no desligándose de la concepción que tenían los militares que le antecedieron, a cinco meses de asumir, al referirse a la huelga de los petroleros en Mendoza (11/58), denunciará que detrás de dicha huelga se encuentran los comunistas y los “grupos políticos que creen posible la restauración del Gobierno depuesto y que, conforme a instrucciones recibidas del exterior, tratan de crear caos en YPF y en otras actividades gremiales”, en obvia referencia al peronismo.¹⁶²

La izquierda tradicional argentina, representada originalmente por el Partido Socialista (PS) y el Partido Comunista, cumplía un rol secundario en la vida política del país, ocupándose principalmente en el debate ideológico canalizado en las diversas manifestaciones culturales, esencialmente en la literatura. Pero ¿cómo aparece la “nueva izquierda” argentina?

La revista “Contorno” (1953-1959), que aquí la tomamos como órgano cultural referente de la época, venía representando a una joven generación de intelectuales de la izquierda tradicional. Interrumpida su edición y vuelta a aparecer tras el derrocamiento de Perón, expresa en su retorno la manifiesta distancia divergente de estos jóvenes intelectuales con el PC argentino. Esta llamativa disrupción producida dentro de nuestro período de estudio, nos obliga a indagar un poco más.

El alejamiento de la intelectualidad de izquierda tiene orígenes en la situación crítica del propio PC. Los acontecimientos políticos y culturales que se originaban en las dos superpotencias incidieron, indudablemente, en los lineamientos ideológicos de comunistas y anticomunistas argentinos. En este caso, en la izquierda tradicional, la muerte de Stalin que derivó en un proceso gradual de desestanzamiento planteada en el XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, ahondada entre 1956-1961, sumado a la caída de Perón y la concepción de otras alternativas políticas, no absueltas de reorientaciones ideológicas, el conflicto chino-soviético, el

¹⁶² Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión, el 9/11/1958.

triumfo de la Revolución Cubana, y años más tarde, la considerada victoria de Bahía de los Cochinos y la declaración de Castro sobre la identificación de la Revolución como marxista-leninista, no lograron incidir y promover verdaderos cambios de posturas en la versión del comunismo, sostenida por el partido comunista local.

No obstante, la “actualización del proceso revolucionario” que se venía dando en América Latina y el Caribe, conllevó a nuevos debates y posiciones adoptadas tanto en la teoría como en materia de política nacional. La militancia de izquierda, más otros no militantes, comienza a cuestionar al PC argentino sobre su capacidad efectiva de conducir algún tipo de expresión revolucionaria que pudiera producirse en el país. Pero uno de los factores más importantes que provocó el alistamiento de nuevas fuerzas a la izquierda, fue como adelantáramos, la “traición” Frondizi.

El autor del “La Lucha Antiimperialista” durante sus primeros meses de gestión, no sólo no encarnó las ideas que representaba el yrigoyenismo antiimperialista, sino que su postulación de democracia unida al desarrollo pareció alterarse al introducir a la seguridad como garantía de ese desarrollo, expresada con la instauración del estado de sitio en todo el territorio nacional y la represión del Plan Conintes, el encarcelamiento de peronistas y comunistas, la clausura de diarios comunistas como “La Hora” (1959)¹⁶³.

Tras considerar las actividades de los comunistas como insurrección, sabotaje y terrorismo, fueron prohibidas en todo el territorio, seguidas de la clausura de más de doscientos locales, editoriales y periódicos. Además, se secuestró material de difusión, propaganda, libros y diarios y se instruyó a los procuradores fiscales para que gestionaran la disolución y cancelación de la personería electoral del PC, situación que evidencia la disminución del interés en la lucha antiperonista, y en cambio, el incremento de energía

¹⁶³ Juan Gelman fue encargado de trabajar en la agencia de noticias china Sinjua (11/1958), justo cuando encabezaba la sección Mundo del diario comunista La Hora. Resulta interesante conocer que Gelman, al igual que lo hacía Raúl Castro, viajaba en su juventud a la Europa Oriental para participar de los festivales organizados por Moscú con el fin de discipular jóvenes simpatizantes de las ideas soviéticas, de diferentes partes del mundo.

puesta en la lucha anticomunista, por parte del aparato represor estatal en manos de los militares.

Estos hechos potenciaron aún más las desavenencias y conflictos que venían suscitándose en la sociedad por la celebración en secreto de los contratos petroleros, las concesiones dadas a la iglesia en educación, el plan de estabilización pactado con el FMI y la ruptura del Pacto con el peronismo, generando una enorme “confusión ideológica”, lo que “implantó un grado de cinismo y falsedad en el lenguaje político que tendría graves consecuencias en la vida cívica del país”. El mandatario, cuestionado como proimperialista por la izquierda, perdió su respaldo, desengañada, al punto tal que David Viñas escribiría en la revista *Marcha* acerca de “la generación traicionada” (Terán, 2013).

Los contornistas así también defraudados, habiendo atravesado la crisis del socialismo y de la izquierda tradicional, tenían la sensación de decepción devenida de estos primeros actos de gobierno del frondizismo, y observaba, por otra parte, la evidente e infatigable identificación de la clase obrera con el peronismo, que tras la “década peronista”, seguida de proscripción y persecución, se mostraba con la capacidad suficiente para representar una persistente fuerza hegemónica-definidora de procesos de cambios sociales. En consecuencia, quienes integraban la revista *Contorno*, perseguirían reinterpretar a ese peronismo, reconceptualizando aquellos contenidos nacionales y populares del movimiento, pero desde la mirada crítica de una elite intelectual y reformista con liderazgo político. Ismael Viñas,¹⁶⁴ que ya en los Cuadernos de *Contorno* visualizaba el surgimiento de una nueva izquierda, como secretario de la UBA mientras José Luis Romero se desempeñaba como subsecretario de Cultura del gobierno de Frondizi, pasó a oponerse a los lineamientos del presidente, junto otros militantes de la UCR Intransigente, formando el Frente de Izquierda Revolucionario y Popular (FIRP), convenciendo al partido comunista de lanzar en conjunto con el peronismo de izquierda la publicación “Soluciones populares para los problemas nacionales.”

¹⁶⁴ Clarín, 4/05/2014.

Pero casi en simultáneo a la reconceptualización del peronismo, se le superpondrá la cuestión cubana como una “determinación externa del impacto profundo y duradero”, iniciándose intelectualmente en nuestro país la “década de los sesenta”, con la modernización teórica y científica consecuente del desarrollismo económico y la radicalización política (Altamirano, 2011). Para febrero de 1961, el peronismo y el castrismo ya estaban encontrados en la victoria electoral de Palacios, a la que el peronismo había aportado sus votos. Esto será admitido por la revista católica *Criterio*, al señalarlo como “la acabada muestra del “fidelismo” latinoamericano”. En tanto, en un ambiente de efervescencia universitaria como lo era la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, los jóvenes asumieron una nueva conciencia nacional de participación y lucha, reconocida por el ensayista de formación marxista y de postura política peronista, Hernández Arregui.

La “nueva izquierda” (1955/1966), articulada con el poder político, emergió debido, por una parte, a la radicalización de la izquierda revolucionaria, conformada por nacionalistas de izquierda, de origen peronista, y nacionalistas marxistas, procedentes de la izquierda, debido en parte a la incorporación de diversas corrientes del pensamiento que viabilizaron la revisión tanto del peronismo desde el marxismo, como del propio marxismo. Por caso, Héctor Agosti presentaría en castellano durante nuestro período de estudio, a los “Cuadernos” de Gramsci.

Pero otro indicio de la formación de la “nueva izquierda”, fue la aproximación de la izquierda al peronismo, al radicalizarse y participar activamente en espacios nacidos en la militancia peronista como el grupo *Uturuncos* (12/1958), organizado entre tantas acciones de Cooke para vincular al peronismo, ahora más enfocado como movimiento de liberación nacional, con la experiencia cubana en la que él mismo había participado.

¿Cuánto tuvo que ver la Revolución Cubana en esta nueva impronta de la izquierda en Argentina? Estos son los primeros “años de Cuba”, de la expansión del castrismo y de la estrategia guerrillera en América Latina. A medida que la Revolución Cubana iba demostrando ser un modelo alternativo a la dependencia con EE.UU., recibía adhesiones en Argentina

directamente de las órbitas intelectuales progresistas¹⁶⁵ y de la izquierda. La cuestión cubana pasó a incrementar la admiración que muchos tenían al observar a la revolución como propuesta de liberación del pueblo oprimido por las consecuencias del subdesarrollo, devenidas, precisamente, de las relaciones de dependencia y dominación imperialista.

Pero advertimos que no confluyeron las filas peronistas militantes con la izquierda en el principio de la Revolución Cubana, ya que por la inicial imposición de sus caracteres nacionalistas, no hallaba una orientación ideológica definitiva. Fue a partir de su identificación marxista-leninista en 1961, que los grupos armados, considerados y/o autoidentificados como revolucionarios, irán descubriendo en las obras del citado Hernández Arregui, y de Jorge Abelardo Ramos, entre otros, una identidad doctrinaria adonde desembocarían estas ramas militantes del peronismo, en una franca aproximación al marxismo re/interpretador de dicho movimiento popular.

Si bien la vigencia de la antinomia “peronismo y antiperonismo”, continuó persistiendo en la sociedad argentina por muchos años, no lo fue así su grado de intensidad, ya que la creciente manifestación del binomio antagónico “comunismo (vieja categoría con nuevo contenido nacional devenido de la novedosa conjunción de comunistas y peronistas, considerada la “nueva izquierda” argentina) y anticomunismo” (las mismas Fuerzas Armadas, y civiles, que habían combatido contra la resistencia peronista en los cincuenta, desde principios de los sesenta lo hacían contra la militancia peronista de izquierda ahora junto con la izquierda radicalizada), comenzó a apoderarse de la vida nacional que ya comenzaba a recepcionar en su interior, las implicancias de la cuestión cubana.

El lema “el deber de todo revolucionario es hacer la revolución”, enunciado por Castro en la Segunda Declaración de La Habana (4/02/1962), circulaba contagiosamente por muchos ámbitos clandestinos de la ciudad de

¹⁶⁵ Sectores progresistas como los que representaba Ernesto Sábato y la revista Sur, también receptorían el impacto de la Revolución Cubana. Hombres como Martínez Estrada apoyaron decididamente a la Revolución y el diario La Nación y la revista católica Criterio, aplaudieron al principio, la acción de Castro al deponer al dictador Batista, pero después de los fusilamientos de los oficiales del ejército en Cuba, se produjo una ruptura que coincidirá con el apoyo manifestado a la invasión de la Bahía de los Cochinos, al que adherirán Jorge L. Borges, Mujica Láinez y Bioy Casares.

Buenos Aires, pocos días antes del golpe militar a Frondizi, evidenciando no solo el clima de época, sino lo que estaba por venir. Precisamente después de la caída del líder radical intransigente, el sociólogo gramsciano Juan Carlos Portantiero, sin dejar de considerar el compromiso revolucionario de Fidel Castro y Guevara, denunciaría que ya no quedaban salidas burguesas para la situación argentina (1963). La puerta a la inminente y feroz disputa entre la acción revolucionaria y las más funestas dictaduras militares que vendrían, estaba abierta.

4.3. El país se apresta para la guerra (¿qué guerra?)

4.3.1. Los procedimientos inmorales

Aquellos procedimientos que instaurara la Revolución Liberadora sobre la asignación poco transparente de enormes partidas presupuestarias al gasto militar, autorizadas con Decretos Secretos del Poder Ejecutivo, han de continuar realizándose por decisión de Frondizi en democracia, y aunque serán observados reiteradamente por el Tribunal de Cuentas de la Nación, el presidente desarrollista insistirá en el estricto cumplimiento de lo normado, en dichos actos normativos¹⁶⁶.

En secreto, también el primer mandatario desarrollista asignó entre 1960/1961, aumentos de las asignaciones militares, en medio del ajuste que el ministro Alsogaray les aplicaba a la gran mayoría de los trabajadores, para diversos rangos de la Prefectura Nacional Marítima, dependiente de la Marina¹⁶⁷, autorizando además una nueva escala de "reintegros de gastos por actividad de servicios", para altos y medianos rangos de la Marina,¹⁶⁸ y

¹⁶⁶ Decreto S 5423/1960 (16/05/1960). BO. 32.595, 7/03/2013; Decreto S 6688/1960 (10/06/1960). BO. 32.595, 7/03/2013. Decreto S 6689/1960 (10/06/1960). BO. 32.595, 7/03/2013; Decreto S 8485/1961.

(12/09/1961). BO. 32.597, 11/03/2013; Decreto S 11718/1961 (14/12/1961). BO. 32.598, 12/03/2013; Decreto S 12191/1960 (4/10/1961). BO. 32.608, 26/03/2013; Decreto S 2682/1962 (23/03/1962). BO. 32.609, 27/03/2013. Este último es firmado por Frondizi a escasos días antes de ser derrocado.

¹⁶⁷ Decreto S 6147/1960 (31/05/1960). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁶⁸ Decreto S 4469/1960 (27/04/1960) BO. 32.595, 7/03/2013.

también del Ejército.¹⁶⁹ De igual modo, afectó partidas presupuestarias para nuevos incrementos salariales del personal de la Aeronáutica¹⁷⁰, mantuvo prerrogativas en aduana para la compra y venta de vehículos al Servicio de Informaciones del Ejército¹⁷¹ agregó adicionales a las remuneraciones de las tres Armas¹⁷², dispuso de partidas del Presupuesto Nacional para atender gastos del Personal del Servicio de Informaciones de la Aeronáutica¹⁷³, y benefició con una suma fija y adicionales, también según el escalafón, al personal de seguridad y defensa de la Dirección de Institutos Penales¹⁷⁴, pero ¿por qué si el país pasaba tan tremenda crisis política y social, económica e inflacionaria, incluido el congelamiento de los sueldos de los trabajadores, los militares recibían aumentos en secreto?

La respuesta sigue siendo que los verdaderos detentores del poder real fueron los militares de la Revolución Libertadora, verdadero grupo de presión devenidos en repartidores supremos nacionales, y lo que hicieron en esta etapa de la democracia argentina, fue proseguir en secreto con sus espurios procedimientos contables y presupuestarios, logrando, mientras ponían en jaque la gobernabilidad del país con cada planteo, más aumentos salariales, asignaciones para gastos especiales o “secretos”, abultadas compras, y en definitiva, todo cuánto exigiesen, con la firma del presidente.

4.3.2. Argentina “en armas”

“El comunismo nos ha declarado la guerra porque estamos cumpliendo las etapas de una autentica liberación nacional. Las Fuerzas Armadas resumen valores esenciales de la nacionalidad y

¹⁶⁹ Decreto S 6148/1960 (31/05/1960). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁷⁰ Decreto S 9107/1960 (5/08/1960). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁷¹ Decreto S 10515/1960 (5/09/1960). BO. 32.595, 7/03/2013; Decreto S 13370/1960 (6/10/1960) BO. 32.596, 8/03/2013. Decreto S 1121/62 (5/02/62). BO. 32598, 12/03/2013.

¹⁷² Decreto S 10344/61 (31/10/1961). BO. 32597, 11/03/2013.

¹⁷³ Decreto S 6668/61 (3/08/1961). BO. 32597, 11/03/2013; Decreto S 7114/61 (18/08/1961). BO. 32597, 11/03/2013; Decreto S 11579/1961 (11/12/1961). BO. 32598, 12/03/2013.

¹⁷⁴ Decreto S 11735/60 (22/09/1960). BO. 32608, 26/03/2013 y Decreto S 983/62 (30/01/1962). BO. 32609, 27/03/2013.

constituyen, por si mismas, un muro de contención contra el avance del comunismo. Ellas proporcionan al espíritu argentino la seguridad de que, en última instancia, si hubiera que ir a la lucha, la fuerza estará al servicio de los ideales nacionales. Los comunistas han buscado reiteradamente la alianza con los sectores peronistas para penetrarlos y ponerlos a su servicio. Combatiremos al comunismo con firmeza, adoptando el Poder Ejecutivo todas las medidas que correspondan a sus atribuciones y proponiendo al Congreso las leyes indispensables. Pero no admitiremos que, so pretexto de anticomunismo, se frene el desarrollo nacional.

No he sido, no soy ni seré nunca comunista”¹⁷⁵.

Mientras el Plan de Defensa Nacional, elaborado en el Ministerio de Defensa con la colaboración de las secretarías de las tres Armas, para la adecuación del sistema defensivo a las técnicas modernas,¹⁷⁶ como viésemos al abordar la Doctrina de Seguridad Nacional, incorporó una gran cantidad de armas, aviones y otros elementos militares, a lo ya enumerado, debemos añadir que Frondizi no sólo continuó permitiendo estas gestiones secretas de los militares de la Revolución Libertadora, sino que siguió, incluso, otorgando vigencia a disposiciones militares establecidas antes por Perón. En ese sentido, actualizó los montos del Plan de Becas para los Ejércitos Latinoamericanos para el personal extranjero incorporado temporariamente al Ejército Argentino, hecho que se venía realizando año tras año desde el primer gobierno de Perón, quien posiblemente lo impusiera como parte del plan de propagación de las ideas del GOU¹⁷⁷ para el resto de los ejércitos de América Latina, contrabalanceando la influencia ideológica del Pentágono.

Del mismo modo, el presidente hizo efectivos sus poderes de guerra, cumpliendo el rol de gobierno formal, organizando una reestructuración

¹⁷⁵ Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión, el 23/11/1960.

¹⁷⁶ Frondizi, mensaje leído ante la Asamblea Legislativa reunida en la Cámara de Diputados de la Nación, el 1/05/1961.

¹⁷⁷ Asignaciones establecidas por Decreto 11330/1946 del 24/04/46 publicado en el Boletín Militar Reservado 2506), según Decreto S 1489/1958 (13/06/1958). BO. 32.593, 5/03/2013.

dentro de la Fuerza Aérea delineada desde la perspectiva militar y conforme a una estrategia netamente de guerra, en aeropuertos y aeródromos argentinos, determinándoles a las unidades creadas por esta nueva estructura numerosas unidades de ataque, artillería antiaérea, aviones caza-bombardeo, grupos de exploración y ataque, helicópteros militares Sikorky y baterías de cañones.¹⁷⁸

Creó el Centro de Instrucción de Guerra Tóxica, entendida como “una de las formas más importantes de la guerra moderna”, del Ejército¹⁷⁹; pasó al ámbito de la Marina al “Grupo LOFER”, creado originalmente para el desarrollo y construcción de un arma de aplicación bélica con utilización de energía atómica presentado por el Profesor Ingeniero Enzo Lorenzelli a Perón¹⁸⁰, y conformó la Comisión Interministerial Coordinadora para el estudio de problemas relacionados con las radiaciones ionizantes, considerando que no podía “*descartarse la eventualidad de un conflicto bélico que podría derivar en el empleo de armas nucleares cuyos efectos a distancia no se detienen ante fronteras ni accidentes geográficos*”¹⁸¹(*itálicas propias*).

Continuando con las intenciones de la Revolución Libertadora de renovar las unidades de combate de la Armada, Frondizi aprobó la adquisición del ex portaviones “H.M.S. WARRIOR” del Almirantazgo británico, pasando a llamarse portaviones A.R.A. “Independencia”, lo que le significó a las cuentas del Estado la suma de 1.750.000 de libras esterlinas¹⁸².

Pero el desarrollismo también obtuvo para las Fuerzas, materia prima, repuestos para la fabricación y fusiles F.A.P.¹⁸³, repuestos para cañones Vickers Armstrong para recambiar las armas del ARA “La

¹⁷⁸ Ley Secreta N° 12940; Decreto S 15162/1959 (12/11/1959). BO. 32.594, 6/03/2013.

¹⁷⁹ Decreto S 273/1960 (13/01/1960). BO. 32.594, 6/03/2013.

¹⁸⁰ Decreto S 12333/1955 y S 3856/1955; Decreto S 3603/1961 (4/05/1961) BO. 32.596, 8/03/2013.

¹⁸¹ Decreto S 8647/1959 (21/07/1959). BO. 32663, 18/06/2013.

¹⁸² Decreto 19316/1956; Leyes 12690 y 12936; Decreto S 5747/1957; Decreto S 5938/58 (16/09/1958). BO. 32.593, 5/03/2013.

¹⁸³ Decreto S 10650/58 (28/11/58) BO. 32.593, 5/03/2013.

Argentina”¹⁸⁴; materiales y equipos,¹⁸⁵ implementos para el Plan de Alistamiento Naval de la Marina¹⁸⁶, aviones T-34-Mentor y 760 “París”,¹⁸⁷ ametralladoras FN “Browning” por la suma de 205.425 dólares, 12 aviones Douglas DC3 y/o C47 por la suma de 800.000 dólares¹⁸⁸, granadas, espoletas y vainas para el municionamiento de los cruceros ARA tipo “9 de Julio” por la suma de 2.304.700 coronas suecas¹⁸⁹, bombas de guerra “Bofors” de 50 kilos por la suma de 98.400 dólares¹⁹⁰; cartuchos de balas calibre 7,62 Mm. por la suma de 75.800 dólares¹⁹¹; 6 helicópteros SH-19 A por la suma de 579.209 dólares¹⁹², fusiles automáticos livianos F.N. (FLA) y cartuchos de guerra por la suma de 100.561,75 dólares¹⁹³, y además se importó “material bélico secreto”, por la suma de 13 millones y medio de dólares¹⁹⁴, en su casi totalidad a EE.UU y sus aliados de la OTAN.

Resulta casi ingenuo preguntarnos ¿una estrategia militar para adecuar a los aeropuertos ante una eventual guerra, un Centro de Instrucción en Guerra Tóxica, experimentos de armas nucleares, la compra a los ingleses de un portaviones, a los norteamericanos de innumerables armas de guerra y aviones caza- bombarderos, todo realizado en secreto para la lucha contra el peronismo?

¹⁸⁴ Decreto S 12632/59 (9/10/59) BO. 32.593, 5/03/2013.

¹⁸⁵ Decreto S 3647 (7/04/60). BO. 32.594, 6/03/2013.

¹⁸⁶ Expte. X.CN.EEUU. c.t. N° 07-57 “S” /959Decreto S 3646/60 (7/04/60). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁸⁷ Decretos 9179 y 11330, Decreto S 7832/60 (11/07/60). BO. 32.595, 7/03/2013.

¹⁸⁸ Decreto S 11440/60 (16/09/60) BO. 32.596, 8/03/2013.

¹⁸⁹ Decreto S 12285/60 (6/10/60) BO. 32.596, 8/03/2013.

¹⁹⁰ Expediente Secreto 11647 (DGMA) S 2064 (SA), Decreto 16279/1946 en Boletín Aeronáutico Reservado 167, ratificado por Decreto 16817/1950 (Boletín Aeronáutico Reservado 518); Decreto S 1665/1961 (3/03/1961). BO. 32.596, 8/03/2013.

¹⁹¹ Se aprueba a la Aeronáutica conforme Expediente Secreto 11646 (DGMA) S 2064 (SA), Decreto 16279/1946 en Boletín Aeronáutico Reservado 167, ratificado por Decreto 16817/1950 (Boletín Aeronáutico Reservado N° 518). Decreto S 1666/1961 (3/03/1961). BO. 32.596, 8/03/2013.

¹⁹² Expediente Secreto N° 11.573 (DGMA) –S- 1692/103 (SA). Decreto 511/1960 Secreto 18/01/1960 en Boletín Aeronáutico Confidencial N° 136. Decreto S 10598/1961 (9/11/1961). BO. 32597, 11/03/2013.

¹⁹³ Expediente secreto 12538 (DGMA) S 2168 (SA), Decreto S 295/1962 (11/01/1962). BO. 32598, 12/03/2013.

¹⁹⁴ Decreto S 10981/1961 (1/09/1961). BO. 32598, 12/03/2013.

No. La lucha anticomunista, y en otras formas de expresión, también antisubversiva, y antiguerrillera, estaba comenzando a entablarse en profundidad en el país, bajo el paraguas de la Doctrina de Seguridad Nacional, en relación directa a los hechos regionales e internacionales, vinculados a la exportación de la Revolución Cubana y la infiltración comunista, habiendo desembarcado el conflicto Este-Oeste en la historia argentina, derivando en lo interno en una “guerra sucia”, cuyo primer experimento fue, sin dudas, el Plan Conintes, contra los movimientos revolucionarios insurgentes. De allí que las Fuerzas Armadas, actuando como contraelite política militar, siendo absolutamente disfuncionales al proyecto nacional desarrollista, pero funcionales a las ordenanzas del supremo repartidor continental/ internacional emanadas del Sistema Interamericano de defensa, dentro del marco de una relación de evidente dependencia nacional económica, tecnológica y material (la relación con el FMI, los créditos intergubernamentales, las compras intermilitares, el adiestramiento aeronáutico, los asesores militares en Argentina, las misiones permanentes en EE.UU., el reconocimiento de los generales argentinos, etc.), invocando en común la defensa de la libertad, la democracia y de los intereses nacionales/continentales, procedieron a aprestar al país para una guerra ante cualquier amenaza del avance comunista, en lo interno ya no con las originales intenciones desperonizadoras, ahora re/orientadas hacia la eliminación del “enemigo” interno comunista (la “nueva izquierda”), y en lo externo, ante un posible conflicto bélico contra el país, geopolíticamente estratégico por su localización austral en el Cono Sud, aunque a decir verdad, si bien en los setenta hubieron hipótesis de conflictos entre vecinos, en estas latitudes, dentro del contexto de la Guerra Fría, el único conflicto bélico llevado a cabo entre países del mismo bloque, fue la Guerra de Malvinas (1982).

Entonces, habiendo autorizado con su propia firma la compra de armamentos de guerra en una cantidad mayor que la adquirida por la propia Revolución Libertadora, para las Fuerzas Armadas sujetas más a Aramburu que a él mismo, ligadas con EE.UU. en la defensa y seguridad hemisférica y la lucha contra el comunismo, en circunstancias internas en que era

sospechado por vastos sectores sociales como un presidente de orientación comunista, en definitiva, Frondizi ¿tendría todo esto en cuenta para configurar una correcta apreciación de su margen de decisión autónoma, al momento de diseñar y ejecutar la estrategia a adoptar con respecto a la cuestión cubana en materia de política exterior?

Lo pasaremos a analizar en el próximo capítulo, ya que la respuesta a este interrogante comprueba nuestra hipótesis principal.

Capítulo 6

La Política Exterior de Arturo Frondizi

1. La política internacional desarrollista (1958-1962).

1.1. Lineamientos generales de la política exterior

La política exterior desarrollista fue ejecutada por el presidente argentino, acompañado de los siguientes Ministros de Relaciones Exteriores y Culto: Carlos A. Florit (1/5/1958–15/5/1959), Alfredo R. Vitolo (15/5/1959-22/5/1959), Diógenes Taboada (22/5/1959-27/4/1961), Adolfo Mugica (28/4/1961-29/8/1961), nuevamente Alfredo R. Vitolo (Ministro del Interior, Ministro de Relaciones Exteriores interino, 29/8/1961-12/9/1961), Miguel A. Cárcamo (12/9/1961-25/03/1962), y Roberto Etchepareborda (26/3/1962-5/4/1962). La sola mirada a esta larga sucesión de funcionarios en sólo cuatro años, pone en evidencia que la política exterior fue uno de los asuntos más sensibles de la gestión del gobierno frondizista.

Repasemos rápidamente algunos conceptos presentes al momento de la formulación y el diseño de la política exterior, que tuvimos en cuenta al recortar nuestro objeto empírico.

El objetivo principal de la política exterior fue satisfacer el “interés nacional externo”, entendido como el aseguramiento de un contexto exterior con compromisos, acuerdos, eventuales alianzas y negociaciones, que permitiera a la Nación el pacífico desarrollo de sus potencialidades. Por tanto, la política exterior debía perseguir la inserción internacional del país para corregir las distorsiones de un intercambio que resultaba cada vez más negativo. De hecho, la política exterior se puso al servicio de una estrategia nacional de desarrollo económico e integración, y sus metas básicas fueron satisfacer las necesidades de financiamiento externo con inversiones privadas y de riesgo, requeridas por el modelo desarrollista, acompañado del replanteo del esquema general de comercialización externa.

En cuanto a los principios y valores considerados, los desarrollistas se definieron partícipes del mundo Occidental y cristiano (católico), e

identificados cultural y espiritualmente con todos los países americanos. Consideraron principios esenciales a la dignidad del ser humano, la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la libertad y la democracia, ratificando la tradición pacifista argentina, y entroncados en los principios yrigoyenistas.

Postularon no considerar proposiciones que afectasen a la soberanía nacional, coherente con la línea histórica de independencia, ya que cada país debía aportar con autonomía su propia concepción y su propio modo de ejecución, con respeto de la personería y soberanía nacional de los demás países americanos. El esfuerzo de unidad e integración americana debía realizarse con absoluto rechazo de tutoría o hegemonía, y en ejercicio de la soberanía nacional, privilegiando no obstante la relación con Estados Unidos, aunque también se relacionaron con otros países, incluso del bloque soviético.

En cuanto a la decisión de integrar los Organismos internacionales y regionales, consideraron que debían permanecer en la ONU, eliminando toda forma de colonialismo y dependencia política, económica o militar, pero también en la OEA para preservar los principios de la solidaridad continental, afianzar a los organismos interamericanos para acelerar el proceso de desarrollo nacional, y velar por el cumplimiento de los principios del derecho internacional como el de no intervención y el respeto a la autodeterminación de las naciones. Asignaron también un valor significativo al Sistema Interamericano, y adhirieron a la Operación Panamericana (OPA), y también a la Alianza Para el Progreso (APP).

La percepción que tenían Frondizi y Frigerio de la Guerra Fría, era que el mundo había ingresado a una etapa de inevitable coexistencia pacífica de las superpotencias, donde el conflicto bipolar había comenzado a ceder.

1.2. Las relaciones con los países sudamericanos

Durante la presidencia de Frondizi, el acercamiento argentino hacia la región manifestó la intención de concretar instrumentos de cooperación y comercio bilaterales, aunque fueron las relaciones con los países del Cono Sur las que merecieron mayor atención, y en especial con Brasil.

Fue con ese país que, además de suscribirse un convenio económico de tres años con el objeto de regular los pagos entre ambos países, y continuar con la aplicación del Tratado de Comercio y Navegación (1/09/1958), como parte de la estrategia de la política exterior frondizista se formuló un tipo de cooperación, tanto con el presidente Kubitschek, como con Quadros y luego con Goulart. Este periodo estuvo caracterizado por gobiernos afines a la industrialización y a la complementariedad de las economías. Desde el inicio de su mandato, Frondizi se abocó junto con su par brasileño, a diseñar y llevar a la práctica un sistema de consulta y coordinación para las cuestiones de importancia del ámbito regional y también internacional.

La cooperación se ha de desarrollar en los gobiernos de Frondizi y Juscelino Kubitschek, y continuando en la Reunión de Uruguayana en abril de 1961, con Janio Quadros, remontando sus inicios al período 1958-1959, cuando el Ministerio de Relaciones Exteriores se encontraba a cargo de Carlos Florit. El proyecto original propuso la ampliación del entendimiento entre los países, propiciando la liberación de antiguas dependencias internacionales, esencialmente de Gran Bretaña, el aumento de la capacidad de negociación, y el afianzamiento de una política internacional por momentos en común, lo que permitiría en el futuro concretar una política interamericana, tal como la que se plasmaría con la OPA y el Tratado de Montevideo.

Los dos países celebraron un acuerdo, firmando una Declaración Conjunta (24/11/1959) que establecía entre sus objetivos, propiciar la asistencia jurídica penal, civil y comercial, la asignación de diversos privilegios aduaneros, la represión del contrabando, el tratamiento de la

correspondencia diplomática, y la instrumentación de traslados en balsas por el Río Uruguay.

Por otra parte, se propuso realizar un ajuste en el intercambio de materias primas y bienes industriales (26/11/1959), a fin de subsanar el “desequilibrio acentuado y creciente”. Brasil imponía condiciones de compra de material rodante ferroviario para garantizarle a la Argentina, la compra de trigo al precio estipulado y así “posibilitar la compra de trigo que no sería posible si persistiese el desequilibrio”. Este acuerdo entraría en vigencia entre 10/03/1960, y no más allá de 10/06/1960¹⁹⁵.

La negociación, beneficiosa para Brasil, de productos primarios argentinos por productos manufacturados brasileños, sería una causa para que la Argentina persiguiera celebrar un acuerdo político, más que un proceso de integración económica, lo que nos confirma los motivos observados por Russell y Tokatlian (2002), en cuanto al “temor de Frondizi” de avanzar en la integración con Brasil, más industrializado, si no culminaba antes con su proceso de integración nacional.

Más tarde, Janio Quadros, sucesor de Kubitschek, intentó con su política independiente alcanzar asistencia económica para su gobierno, incrementando la capacidad autónoma de negociación con Estados Unidos. En consecuencia, acortó la distancia entre Brasilia y Buenos Aires, que ya el presidente Kubitschek había iniciado mediante la consulta continua con el gobierno argentino, lo que terminará de formalizar el presidente Quadros con un acuerdo en la ciudad brasileña de Uruguayana (1961), que examinaremos más adelante.

Prosiguiendo con la relación del país y sus vecinos, mencionamos que en el marco de la relación con Uruguay, fueron suscriptos dos tratados. El primero, fue de límites del Río de la Plata (30/01/1961), y el segundo, con el fin de establecer también límites y mecanismos comunes para el mejor aprovechamiento industrial, pero en este caso, del río Uruguay (7/04/1961). Esta cuestión se encontraba sin resolución desde 1916,

¹⁹⁵ AMRECIC, Carpeta “Uruguayana,” Declaración Conjunta, 24/11/1959.

habiéndose rubricado un tratado que no fue ratificado. Por tanto, el nuevo convenio pasó a establecer el límite sobre las aguas, la adjudicación de las islas y el régimen de navegación, además de los mecanismos de aprovechamiento del río. En igual sentido, se instauró que la navegación fuese libre para los buques de todas las banderas. El gobierno desarrollista ratificó el tratado en octubre de 1961 y el gobierno uruguayo, en enero de 1966.

En cambio, en la relación con Chile, preexistían al desarrollismo, algunos problemas vinculados a diversos incidentes limítrofes, de fronteras y del Canal de Beagle. Por tanto, el 2/02/1959, ambos gobiernos formularon la Declaración de Cerrillos, manifestando así la intención de resolver los conflictos por medio del arbitraje. El buen entendimiento que mantenía Frondizi con el presidente Alessandri permitió que el 22/03/1960, se firmara en Santiago, la Declaración de Chile. Esta establecía someter una disputa en la zona de Rio Encuentro al arbitraje de la reina de Gran Bretaña, y de no ser posible, al presidente de la Confederación Helvética. En cambio, el diferendo del canal de Beagle fue sometido a la Corte Internacional de Justicia de la Haya. Poco tiempo después, también se firmaron una serie de instrumentos con el fin de legalizar el acuerdo.

En cuanto a las relaciones mantenida con los países andinos, con Bolivia se emitió una declaración conjunta (27/05/1961), la que manifestaba la importancia de la defensa de la democracia representativa, de los derechos humanos, y de la lucha contra el subdesarrollo, persiguiendo además incrementar el comercio bilateral y mejorar la infraestructura de transporte entre los dos países. Con Perú se suscribió un acuerdo para el intercambio de petróleo, cobre, hierro y antracita originarios de ese país, a cambio de carne y trigo argentino, aplicándose preferencias arancelarias (18/10/1958). Por otro lado, en Caracas se firmó un acuerdo de intercambio con Venezuela, la que se comprometía a enviar petróleo a cambio de materias primas y manufacturas de origen argentino (18/09/1958).

1.3. La Reunión de Uruguayana

Nuevamente enfocados en las cuestiones inherentes a la Guerra Fría que hemos analizado, mientras se presentaban con urgencia los pedidos de convocatorias para que se realicen en el ámbito de la OEA, se daba un clima de creciente conflictividad entre los grandes bloques ideológicos mundiales. Brasil no estuvo desatento a esta realidad, y desde que la URSS anunció su apoyo militar al gobierno revolucionario de Castro en Cuba, un importante sector del nacionalismo de Brasil buscó una relativa autonomía de Estados Unidos, propiciando la unidad con Argentina, como adelantáramos. Fue entonces que Janio Quadros, intentó posicionar a su país sobre un plano de neutralidad ante la confrontación entre las dos superpotencias, visibilizando evidentemente, el eje Este-Oeste¹⁹⁶.

Por otra parte, pero desde lo económico, la constitución de una alianza se volvía sumamente imperiosa para superar las limitaciones que presentaban los mercados internos de ambos países (Moniz Bandeira, 2004).

Pero aunque las diferencias ideológicas entre Frondizi y Quadros residían en un mayor pragmatismo del presidente argentino, sin embargo, ambos coincidían en alejar a la Guerra Fría del continente sudamericano, asunto ya inevitable, con la pretensión de impedir enfrentamientos armados, y salvaguardar el pluralismo político en América Latina como única forma de preservar la soberanía en la región. Estas pretensiones presidenciales, fueron compartidas por los presidentes, en medio de la falta de comprensión y apoyo de los sectores opositores y de las Fuerzas Armadas, tanto argentinas como brasileñas, a quienes les inquietaba no solo Frondizi, sino

¹⁹⁶ El desarrollismo brasileño era de alguna forma un plan económico nacionalista que propiciaba el control gubernamental de los recursos naturales, limitaciones al capital extranjero, una industrialización continua y comercio en expansión. Sin embargo, mientras trascurría en el poder el presidente J. Kubitschek se aumentó masivamente el gasto público, hubo déficit de la cuenta corriente y una alta inflación, se culpó a las corporaciones norteamericanas de la explotación de recursos por parte de los intereses privados norteamericanos a expensas del desarrollo brasileño. Esto era coherente con el proceso de industrialización que se estaba produciendo y con los intereses nacionales que determinaban las necesidades de su propio desarrollo, lo que incluso llevaría a sectores brasileños a exigir la repatriación de las citadas corporaciones, situación que EEUU vería con severa preocupación.

también la imagen de “hombre de izquierda” de Quadros. De hecho, el secretario de la Marina argentino, llegó a solicitar a su presidente la postergación de la entrevista de Uruguayana, alegando que esta acrecentaría las serias conmociones internas que ya atravesaba el país.

El temario de la reunión contenía los puntos para el Acuerdo de Amistad y Consulta, la colaboración en las Naciones Unidas, el conflicto entre Perú y Ecuador, el comercio y temas relacionados a cultura e intercambio científico, aunque era más que sospechado, sabido, que lo que no dejaría de tratarse sería la situación de Cuba.

En opinión de Frondizi, la mejor manera de servir a los intereses nacionales era preservar el “acervo espiritual” de cada nación. Como forma de evidenciarlo desde lo discursivo, casi persiguiendo neutralizar desde el principio la idea de Quadros y el neutralismo que EE.UU. quería evitar por todos los medios, su exposición en Uruguayana se centró en la reafirmación de la pertenencia de Argentina y Brasil a Occidente, quienes debían asumir las obligaciones y responsabilidades que esto implicaba, resaltando la coincidencia de ambos países respecto a su similar identificación occidental y cristiana, y a la necesidad de asegurar el desarrollo basado en el esfuerzo nacional pero también en la ayuda extranjera, en especial a través del financiamiento de Estados Unidos.

Entre el 20 y el 22 de abril de 1961 se produjo la reunión en la ciudad fronteriza, debido a problemas de Quadros para abandonar su país por impedimentos del Congreso para autorizar su viaje. Mientras, en la intimidad del gobierno argentino se temía que Quadros adoptase posiciones extremas de política internacional que oscureciera aún más la posición de Frondizi, ante los antagonismos internos que ya afrontaba su gobierno. Sin embargo, el propósito fue reunir directamente a los presidentes, algo común hoy día pero entonces eran las misiones diplomáticas quienes llevaban adelante la mayor parte de la negociación, para salvar desacuerdos e intentar dar solución a temas bilaterales e internacionales, coordinando una acción común planteada desde una relación interdependiente, tanto frente a EEUU como a los organismos internacionales e instituciones multilaterales de financiamiento, bajo su control.

Fronzizi, habiendo rechazado la propuesta de Quadros de formar un bloque neutralista en el Cono Sur, opinaba que Brasil y Argentina debían resistir a Estados Unidos, pero sin apartarse de ellos, como una estrategia autonómica heterodoxa, potenciada por la solidaridad estratégica de ambos países. A pesar de las divergencias de opiniones, surgió un compromiso recíproco. Sendos países apoyarían sus respectivas solicitudes de crédito a EEUU, y unificarían su acción en la Conferencia del CIES a realizarse en Punta del Este, en agosto de 1961. Se firmaron una Declaración y un Convenio, pero sin mencionar en ninguno de estos documentos, la posición a adoptar con respecto a la cuestión cubana.

Pero los medios gráficos argentinos, que representaban a diferentes grupos de presión de derecha, temerosos que uno y otro presidente, sospechados de pertenecer a la izquierda, adoptaran finalmente una posición a favor de Cuba, incidían intencionadamente y con fuerza en la opinión pública. Por ejemplo, el diario La Nación intentó disminuir públicamente el margen de independencia del gobierno, para que decidiera pronunciarse en contra de la Revolución Cubana, refiriéndose al marco ideológico que se esperaba se celebrase la reunión, que “los principios de la democracia y de la tradición occidental definen el compromiso irrevocable de América en el debate internacional”, en tanto que en las mismas páginas, Diógenes Tabuada, ministro de Relaciones Exteriores, expresara que “la batalla contra el subdesarrollo para preservar al continente de toda penetración extraña a su esencia occidental y cristiana es el progreso económico y la prosperidad”¹⁹⁷, alzando el clásico discurso de Frondizi como paraguas ante las evidentes intenciones de la prensa. Era tal la disputa en lo interno suscitada por el encuentro, que en el mismo medio gráfico se resaltaron coincidencias, vínculos políticos, culturales y económicos entre los dos países, además de referirse a la Alianza para el Progreso, aclarando con reiteración, la orientación suramericana, occidental, cristiana y el respeto a los pactos internacionales “para evitar tensiones sociales”¹⁹⁸, pero en

¹⁹⁷ AMRECIC, Carpeta “Uruguayana”, La Nación, editorial 19/04/1961.

¹⁹⁸ AMRECIC, Carpeta “Uruguayana”, La Nación, 21/04/1961: Foto 5005.

realidad a modo de advertencia a quien se encontraba en esos momentos negociando en Uruguayana.

En tanto, y paradójicamente, en los medios gráficos brasileños, mientras en la Argentina se temía que Frondizi revelara definitivamente en la ejecución de la política exterior, una clara posición a favor de la izquierda, el presidente argentino era señalado como un vocero de entidades bancarias internacionales y de los grandes grupos económicos no latinoamericanos, cuestionándole las restricciones a las exportaciones brasileñas hacia la Argentina, que este estaría intentando imponer¹⁹⁹.

Pero durante los días de la Reunión, sobre el asunto cubano, solo se brindaron declaraciones extraoficiales y fuera de agenda. Por el contrario, según la Cancillería de Brasil “se había acabado el tiempo de la diplomacia geográfica militar”, en referencia a la diplomacia norteamericana en la Guerra Fría, ya que se creía que era el momento de incrementar el comercio, el desarrollo industrial y la coordinación de políticas para influenciar decididamente en el orden internacional, resaltándose la importancia de buscar juntos un rol protagónico para la región.

Oficialmente, al cierre de esos días no hubo una declaración sobre la cuestión cubana, aunque luego ambos países arribarán a la VIII Reunión de Consulta de Punta del Este con una posición común, con respecto a la exclusión de Cuba del Sistema Interamericano²⁰⁰.

A modo de resumen de la negociación oficial, mencionamos que en Uruguayana se consideraron las relaciones comerciales respecto a las diferencias de importación y exportación, la confección de un plan de actividades comerciales y la redacción de un acuerdo de consultas y de amistad. Además se dejó planteado el tema de acciones conjuntas en

¹⁹⁹ AMRECIC, Carpeta “Uruguayana”, El Carioca, en La Nación, 21/04/1961.

²⁰⁰ El carácter independiente de la política exterior brasileña fue acentuado por su defensa de la soberanía y autodeterminación de Cuba. Tras dimitir Quadros, su vicepresidente Goulart, que representaba al populismo revolucionario (Touraine, 1987), procedió a restaurar relaciones diplomáticas con la Unión Soviética, e inició intercambios comerciales con la República Popular China, resistiendo a la presión de Estados Unidos para aplicar sanciones contra Cuba.

relación a cuestiones internacionales de interés común, como el Tratado de Montevideo y el establecimiento de la zona de libre comercio²⁰¹.

Este acercamiento, con propósitos autonomistas, resignificado como recurso de poder por Frondizi ante Kennedy, no obstante generó desconfianza en Washington, por lo que fue dejado de lado por otros presidentes argentinos y brasileños sucesores de Frondizi y Goulart. La cooperación entre estos países se interrumpió y se dio inicio a una serie de disputas, encabezadas por los gobiernos militares en sendos países, por temas referidos a la energía hidroeléctrica.

1.4. El desarrollismo y la integración regional

Aunque los desarrollistas argentinos y brasileños no tuvieron una fuerte vocación integracionista, ya que ambos impulsaron primariamente el desarrollo económico, la industrialización, la territorialidad y la integración nacionales, no obstante, fueron señalados por algunos²⁰² como los impulsores de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), de inspiración cepaliana. Si bien el gobierno desarrollista auspició la creación de la ALALC, sostenía que la integración no reemplazaba el desarrollo nacional. Frigerio en Arica (1967), incluso llegó a pormenorizar acerca de los motivos por los cuales la integración no sustituía la obligación de cada uno de desarrollarse.²⁰³

El 18 de febrero de 1960, se firmó en la ciudad de Montevideo el Tratado en que acordaron las Partes Contratantes la creación de la ALALC, organismo regional de tipo intergubernamental. Este Tratado fue suscripto por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay, adhiriendo

²⁰¹ AMRECIC, Carpeta “Uruguayana”, La Prensa, 21/04/1961.

²⁰² Helio Jaguaribe, hombre decisivo en el equipo de Kubitschek, mencionó en la Universidad Católica Argentina (2004), que en materia de integración argentina-brasileña, solo habían existido dos líneas políticas decisivas, las emprendidas por Vargas y Perón, y Kubitschek y Frondizi. José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 6/11/2010, ya citado.

²⁰³ José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 5/11/2010, ya citado.

luego Colombia, Ecuador, Venezuela y Bolivia. Se debatieron al principio dos modelos de integración: un modelo de "integración acelerada", impulsado por Chile, Venezuela y Colombia y un modelo de integración "gradual", en atención al disímil desarrollo de los países asociados, formulado por la Argentina, Brasil y México. Este último modelo, quedó establecido para éste proceso de integración regional, proponiéndose la gradual eliminación de todas las restricciones, cupos y gravámenes al comercio entre los países.

Al distinguir el escenario regionalista latinoamericano de las décadas del cincuenta y sesenta, influenciado definitivamente por las ideas de la CEPAL, el regionalismo se dio inicialmente por la fuerte presencia del Estado en un papel proactivo y protector. La meta era alcanzar un Mercado Común y el objetivo a alcanzar era lograr economías de escala con la creación de mercados regionales mayores. Los Estados se relacionarían a partir de la complementariedad y el trato especial entre miembros se definiría como un trato de preferencialidad.

La ALALC fue una estrategia instrumentada para dar otro ritmo al desarrollo económico de sus miembros, intentando organizar procesos de acumulación de capital autocentrados, y así constituir nuevos sistemas productivos. Dentro de los modelos de desarrollo, argentino y brasileño, contrariamente al intento de fortalecer el comercio exterior entre países de la región, generaron polos de industrialización que a partir de la diferenciación económica del territorio y la promoción industrial, configuraron proyectos de mercado interno favorables al desarrollo nacional entre los propios estados brasileños y entre provincias argentinas²⁰⁴. Se generaron ambientes para que las cadenas de valor se multiplicaran y así agregar valor industrial, aplicándose subsidios y otras formas de protección a la industria local, atrayendo la radicación e inversión extranjera.

²⁰⁴ En dichos modelos, se introdujeron las figuras de Área Aduaneras Especial de Tierra del Fuego, por ley-decreto 19640 de Lanusse, en 1972, y la Zona Franca de Manaus, impulsada por Castello Branco en 1967, pero iniciada por decreto de Kubitschek, ambos instrumentos de desarrollo nacional y planificación territorial, que favorecieron activamente la integración y cohesión nacional, pero poco contribuyeron a la integración regional en las décadas del sesenta y setenta.

Los países se obligaron a crear una zona de libre comercio en doce años, es decir al 31 de diciembre de 1972. Pero durante el primer período, que exigía la máxima sinergia de los integrantes para avanzar en la constitución de dicha zona de libre comercio, México se propuso perseguir un acuerdo bilateral con Estados Unidos, mientras Argentina y Brasil se ocuparon de impulsar sus propios modelos desarrollistas (Ramírez y Wolf, 2012).

Una probable explicación del escaso nivel de integración regional²⁰⁵, además de la concepción que tenían los desarrollistas, sería la pérdida del interés inicial, dado los escasos vínculos productivos previos entre los miembros de esta Asociación, como la desconfianza mutua entre los regímenes militares instaurados en los dos países, en períodos posteriores al analizado.

2. Las otras relaciones internacionales

“La solidaridad con Occidente y con América está basada en la autonomía de nuestros actos internacionales, y no en que la República Argentina sea satélite de nación alguna en la lucha por el dominio mundial... Sería suicida que por motivos políticos no activáramos nuestro intercambio económico a escala mundial. Inglaterra, Italia, Alemania, los países escandinavos, Bélgica, Holanda y otros países del mundo occidental, mantienen y tratan de incrementar su comercio con Rusia, China y demás naciones comunistas”²⁰⁶.

²⁰⁵ Ante la inercia en que entra la ALALC por falta de definiciones políticas y comerciales, se terminó modificando a veinte años el plazo originario, llevándolo con la firma del Protocolo de Caracas, al 31/12/1980.

²⁰⁶ Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión, el 23/11/1960, ya citado.

2.1. Las relaciones con la Unión Soviética

La Unión Soviética, tras haber mantenido relaciones comerciales tanto con Perón como con la Revolución Libertadora, relaciones siempre esgrimidas por los gobiernos argentinos, desde la primera presidencia de Perón a los gobiernos de la última dictadura militar, como una estrategia independiente dentro del ajustado margen potencial permitido por la potencia dominante, también las mantendría con el gobierno de Frondizi. En su propia asunción, recibió a una importante delegación soviética liderada por el vicepresidente del Presídium del Soviet Supremo, con quien mantuvo conversaciones para incrementar el comercio bilateral.

Pero donde aparece claramente ante la sociedad argentina la disposición de Frondizi de negociar con los rusos, fue al anunciar su nueva política petrolera, luego de trascendidos los contratos celebrados en secreto, que Frondizi primero menciona la posibilidad del ofrecimiento de un crédito por la URSS, pero que concreta con el envío de una delegación liderada por el radical José Liceaga a dicha Unión, transigiendo con este gesto con la desencantada ala izquierda del radicalismo.

En Moscú se concertó un convenio con el Ministro de Comercio Exterior soviético, por el que la URSS ofrecía un crédito de 400 millones de rublos para la compra de maquinaria petrolífera. Este crédito cobraba entonces una importancia sumamente estratégica, ya que era el primero ofrecido a un país latinoamericano, incluso antes que a Cuba. En tanto, estas otras relaciones económicas internacionales surgieron entre las clases dirigentes argentinas, sectores terratenientes, financieros e industriales que respondían a distintos intereses y a países europeos, entre ellos, la Unión Soviética. En Buenos Aires funcionaba el CAFI (Corporación Argentina por Fomento del Intercambio), antecedente directo de la Cámara de Comercio Argentino-Soviética que representaba a estos grupos empresariales.

Pero atravesado por el mismo clima de huelgas, manifestaciones e incidentes cotidianos, y por la recurrente sospecha de la infiltración comunista en el frondizismo, se desconfió seriamente de la participación

soviética en dichos incidentes, lo que determinó la expulsión del país de distintos funcionarios rusos, seguido de atentados a la Embajada de la Unión Soviética en Buenos Aires, y a la no utilización de gran parte del crédito, aunque se mantuvieron las relaciones diplomáticas entre ambos países.

Luego del golpe militar, la prensa y la diplomacia soviéticas, quienes habían antes recobrado esperanzas en Frondizi por la posición adoptada en Punta del Este con respecto a la cuestión cubana, afirmarían que el derrocamiento del presidente fue ocasionado, total o parcialmente, por la intervención de EE.UU. (Rapoport, 1997).

2.2. Los viajes de Frondizi

Dejando de lado por un instante los viajes que Frondizi realizó a Estados Unidos, señalamos aquí que el primer mandatario realizó dos grandes giras, la primera de visita a Europa (1960), que abarcó a Italia, incluyendo a la Santa Sede, en donde se reunió con Juan XXIII; y Suiza, Francia, Bélgica, Alemania, Holanda, Reino Unido y España; y la segunda gira, fue su visita a Oriente (1961), que incluyó desde su salida de Buenos Aires, a Paraguay y Trinidad (en trayecto), Canadá, Irlanda y Grecia (estas dos últimas en trayecto), India, Tailandia, Hong Kong y Japón.

Los viajes presidenciales, propios de esa época, cumplían conforme los protocolos oficiales, con la entrega de condecoraciones, la asistencia a banquetes y recepciones con políticos y ciudadanos influyentes, ruedas de prensa, discursos, visitas a universidades y parlamentos, el recibimiento de títulos de doctorados *honoris causa*, multitudes en las calles vitoreando y aplaudiendo, espléndidos desfiles militares, y la puesta de ofrendas florales en monumentos emblemáticos. En el caso de Frondizi, todo esto sucedía durante sus giras, a la pare que en su propio país arreciaban las huelgas y tumultos, la represión, las críticas y la oposición.

Es notable verificar que en pocos años, Frondizi conoció a emblemáticos personajes de la época como Perón, De Gaulle, Kubitscheck, Quadros, Goulart, Eisenhower, Nixon, Kennedy, Castro, Guevara, Juan

XXIII, Hirohito, Nerhu y Adenauer, entre otros, por lo que no resultaría demasiado extraño, sin llegar a fundamentarlo en alguna teoría conductista, que Frondizi se haya percibido a sí mismo como un estadista internacional o el líder de una reforma democrática (Paradiso, 1993) de una potencia media, representante de América Latina, configurando, según la teoría de Puig, un repartidor intermedio internacional capaz de influir en las decisiones de líderes internacionales, o repartidores supremos internacionales.

Sumando esta probable autopercepción, no fuera de la composición de su margen de decisión potencial, y no dejando de coincidir con Paradiso en cuanto a la visión que tenía el desarrollista del conflicto Este-Oeste, de su declinación, y derivación en la apertura al diálogo y la cooperación de las grandes potencias (Paradiso, 2007), ya que Frondizi mismo señaló que

“...la llamada “guerra fría” comienza a ceder y esa situación crea condiciones favorables para los intereses de los Estados que necesitan de la cooperación de los países más evolucionados para su desenvolvimiento”²⁰⁷

, entendemos que Frondizi no apreciaba con precisión la realidad internacional. Con estas formas de distinguirse a sí mismo, a su país, y al mundo, inicia su viaje por Europa con motivo de participar de las reuniones del Mercado Común Europeo, ya que Argentina, y otros países de América Latina, ahora comprometidos con el éxito de la ALALC, advertían con preocupación al fortalecido proceso de integración europeo, complementado con la Asociación Europea de Libre Comercio, Estados Unidos, Canadá y Nueva Zelanda, y la aplicación de subsidios que beneficiaban a sus productores rurales, en detrimento de los productos primarios que exportaban los países latinoamericanos hacia Europa.

²⁰⁷ Frondizi, mensaje leído ante el Congreso de la Nación reunido en Asamblea Legislativa, el 1/05/1960.

Pero la realidad internacional a la que nos referimos, le demostrará a Frondizi la actualidad de la Guerra Fría, entremezclada muchas veces con el tercermundismo y la descolonización.

Por ejemplo, Francia se encontraba en una posición distante del gobierno argentino por su voto en la ONU en el asunto de Argelia, ya que el representante argentino Amadeo había votado a favor de la independencia de esa zona de África, y en contra de las pruebas atómicas realizadas en el desierto del Sahara, que como potencia nuclear media, efectuaba Francia. Aún así, el general De Gaulle aprobó la visita de Frondizi, que al recibirlo le habría interrogado de cuáles habían sido los motivos del voto a favor de la independencia de Argelia, a los que le habría respondido que Argentina se solidarizaba con los pueblos que luchaban por la autodeterminación, lo que dejaría indicado cierto indicio preocupante para EE.UU., de su posición ante la cuestión cubana. En Francia, además visitó el edificio de la UNESCO.

En cuanto al segundo viaje, en donde Frondizi tanto de ida como de vuelta, será interceptado para dialogar con EE.UU. el tema de la Reunión de Consulta en Punta del Este, el objetivo primordial del desarrollista fue la apertura de mercados en función de su proyecto nacional, y mantener una política de intercambio con la mayor cantidad de países, fundamental para el financiamiento del desarrollo desde la perspectiva de un mundo que se internacionalizaba cada vez más, produciendo nuevas oportunidades para la colocación de productos argentinos en mercados emergentes de los procesos de descolonización, lo que imponía la adaptación del comercio exterior argentino a esta nueva contingencia internacional.

En Canadá, en las conversaciones mantenidas con el primer ministro Diefenbaker, Frondizi intentó convencerlo, infructuosamente, de que su país debería integrar la OEA, y con respecto a la cuestión cubana, el canadiense, invariablemente del lado de Estados Unidos, le habría comentado que precisamente por no integrar la OEA, sería un tema que los canadienses estarían dispuestos a debatir en el seno de la ONU, donde hemos advertido, difícilmente EE.UU. permitiría que se produzca ese debate.

Días después, arriba el presidente a la India, en el lapso en que la relación bilateral entre este país y China se encontraba atravesando una seria crisis. Fue recibido por Nehru, al que Frondizi le expuso acerca de los alcances del desarme y la paz, dejándole claro que la Argentina por sus principios, no se inmiscuía en problemas internos de los países.

En Tailandia, pudo también apreciar de cerca las connotaciones de la confrontación Este-Oeste, pero producidas en Asia. En el país asiático, y en sus circunstancias, no hubo margen de maniobra posible para sostener argumentos independientes, ciertamente deslizados varias veces en sus discursos presidenciales. Tailandia se había alineado con EE.UU., se encontraba representado en la ONU, y fue miembro fundador de la SEATO (South East Asia Treaty Organization), Organización fundada en los términos del Tratado de Defensa Colectiva del Sudeste Asiático, para la protección de la región contra el avance del comunismo internacional, lo que lo convertía en un relevante protagonista de la Guerra Fría en ese conflictivo lugar del mundo. En cuanto a la relación bilateral, el desarrollista firmó un acuerdo comercial con esa nación el 10/12/1961.

Por otra parte, los japoneses en una conferencia de prensa le hicieron preguntas al presidente argentino acerca de una posible ruptura diplomática entre Argentina y Cuba, a lo que eludió referirse (Cresto, 2001). El tema cubano y la duda que se tenía acerca de su definición al respecto, parecían perseguirlo aún tan lejos de su país.

Con el Japón del Emperador Hirohito, la Argentina desarrollista firmó un Tratado de amistad, comercio y navegación, y cuatro convenios.

3. Los temas en la ONU

Argentina ocupó un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU (1959-1960). Pero en ese corto período se desató una nueva crisis de la Guerra Fría, al derribar Rusia un avión espía norteamericano U-2, que sobrevolaba territorio soviético (6/05/1960). Ante esta clara violación a su soberanía, la URSS la denunció como un “acto de

agresión” ante el Consejo de Seguridad. La misión argentina había recibido terminantes instrucciones de Frondizi, “de que había que apoyar a Washington procurando en lo posible guardar las formas” (Ortiz de Rozas, 2011). El representante Mario Amadeo, junto al resto de la delegación, investigaron rápidamente hasta hallar un documento soviético que definía taxativamente los cuatro tipos de agresión preestablecidos: la agresión directa, la agresión indirecta, la agresión económica y la agresión ideológica. Enmarcados en estos cuatro tipos, se enumeraban catorce casos concretos que configurarían actos agresivos, pero no se encontraba comprendido como acto de agresión, el vuelo aislado de un avión despojado de armas como el U-2. Así lo planteó Amadeo en su intervención, anunciando que votaría en contra de la moción soviética, por lo que las demás delegaciones que integraban el Consejo hicieron suya la posición argentina, votando en el mismo sentido. Por la actuación de la delegación argentina, EE.UU. hizo llegar su mayor agradecimiento al presidente Frondizi.

Una vez más, la Argentina había favorecido en la ONU en una situación crucial a la potencia continental dominante, esta vez ya no contra Cuba, como observáramos en otro capítulo, sino directamente contra la otra potencia, líder del bloque antagónico, con la que también se intentaba mantener relaciones comerciales y crediticias. Pero gracias a la intervención argentina, los vuelos espías continuarían, y dos años más tarde, sería un avión espía U-2 el que alertaría sobre el emplazamiento de plataformas de lanzamiento de misiles en Cuba.

En este mismo período, un hecho trascendental de la diplomacia internacional sucedería en Buenos Aires. El 11/05/1960 fue capturado el criminal nazi Adolf Eichmann por un grupo de agentes de la Mossad. Fue trasladado en secreto a Israel, aprovechando la presencia de una delegación de ese país con motivo de la celebración del sesquicentenario de la Revolución de Mayo, en un avión de la línea *El Al* para ser juzgado y condenado a muerte (1/06/1962). Esta operación generó un gran debate en la Argentina y una formal protesta del gobierno de Frondizi contra Israel, con un recurso interpuesto ante el Consejo de Seguridad por la violación a la

soberanía nacional, considerando ilícito y clandestino el traslado de Eichmann desde Argentina a Israel²⁰⁸, lo que había puesto en peligro la paz y la seguridad internacional. El proyecto de resolución argentino, sumado a algunas enmiendas, fue aprobado sin votos en contra, pero con la abstención de Polonia y de la URSS, resultando a favor de la Argentina, y encomendando a Israel efectivizar las reparaciones previstas en la Carta de la ONU. El Estado de Israel presentó sus excusas por el no cumplimiento de las leyes argentinas, aunque sin reconocer la violación de la soberanía nacional.

El 14 de diciembre de 1960, la Asamblea General de ONU sancionó la resolución 1514 titulada “Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”, tras el trabajo de la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos donde se desempeñaba el embajador Ortiz de Rosas. La importancia de la resolución fue aportar instrumentos para el avance de los procesos de descolonización que se estaban llevando a cabo en gran parte del Tercer Mundo, haciendo referencia a la libre determinación, unidad nacional e integridad territorial, dejando abierta la posibilidad de negociar el tema Malvinas entre la Argentina y el Reino Unido en el ámbito de la ONU, la que a partir de ese momento resolvería que cada vez que se aludiera a las Islas con su nombre inglés, debía acompañarse con su nombre en español.

También Argentina se pronunció en contra del *apartheid*, y participó en la Comisión sobre la utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, al iniciarse la carrera espacial.

4. La cuestión antártica

Entre el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939) y el inicio del gobierno desarrollista (1958), se produjo la llamada “Guerra silenciosa de la Antártida”, en relación al silencio mantenido por las cancillerías argentina,

²⁰⁸ Consejo de Seguridad, CR, 15th year, Suppl. For April-June 1960, S/4336, pp. 27-28.

británica y chilena por la tensión entre sus fuerzas armadas, generada por la “Operación Tabarin” (1943/1945), que consintió en una acción militar secreta de patrullaje de la península antártica e islas adyacentes, además de la instalación de bases, llevada a cabo por el almirantazgo de la Colonial Office, con el argumento de evitar la utilización de los puertos por los nazis. El presidente Perón envió a la flota de mar a la Antártida, mientras las cancillerías lograron la firma de un acuerdo naval entre los tres gobiernos, renovable anualmente²⁰⁹, hasta un nuevo acuerdo.

Para tal fin, años después en Washington DC, fue inaugurada la Conferencia Antártica (del 15/10 al 30/11/1959), con la participación de doce Estados soberanos representados. El primer objetivo del gobierno argentino era establecer límites al accionar de otros Estados en la Antártida, teniendo en cuenta los antecedentes de la Operación Tabarin, y el creciente empoderamiento nuclear de las superpotencias. Pero la disputa EE.UU.-URSS, no dejaría espacio sin ocupar.

Un poco antes, en el Año Geofísico Internacional (AGI) (1/7/57 al 31/12/58), se realizaron reuniones preparatorias para la Conferencia, en las que se establecieron a manera de pauta fundamental, el desarrollo de actividades en la Antártida de carácter exclusivamente científico, para lo que cada país presentaría su programa de investigación, creándose también un Comité para la Investigación Antártica. (SCAR, siglas en inglés).

Pero en los preparativos del AGI se había entendido que se levantarían, luego de concluido, las bases establecidas para investigación. El mantenimiento de las bases por la URSS, provocó que Eisenhower enviara una invitación a los otros once participantes del AGI para celebrar una conferencia abocada a la confección de un acuerdo para la dedicación de la Antártida con fines pacíficos e investigación. Entre junio de 1958 y octubre de 1959, se llevaron a cabo en Washington DC numerosas Reuniones Preparatorias de la Conferencia. En tanto, por motivos geopolíticos y militares, Argentina perseguía conocer los recursos naturales no solo en el territorio continental, sino también en el Atlántico Sur y Antártida, por lo

²⁰⁹ Revista Ñ, 536, pp.14.

que Frondizi aprobó la orden de trabajo para la ejecución de trabajos inherentes al relevamiento de la Carta Geológica Militar²¹⁰

El Tratado Antártico, firmado durante la Conferencia el 1/12/1959, y vigente desde el 23/06/1961, adoptó el sistema de decisiones por consenso, procedimiento no común en los Organismos Internacionales, imponiendo los principios de no militarización y no nuclearización, cuestiones cruciales de la Guerra Fría (Beltramino, 2010).

5. La relación con Estados Unidos

5.1. Nixon, Castro y Eisenhower en Buenos Aires

Al analizar la Guerra Fría en América, pudimos notar las particularidades de la relación de EE.UU. con los latinoamericanos, que imponía sus intereses de defensa y seguridad, solapados a modo de intereses hemisféricos, dentro de un espacio de negociación permanente, donde la asistencia y la cooperación económica, científica y tecnológica, eran requeridas por los líderes de la región, a cambio del apoyo a los mandatos u ordenanzas de la potencia hegemónica.

Pero si bien los países de la región eran dependientes, percibidos de este modo y a sí mismos desde una perspectiva estructuralista, no dejaban de incrementar dicha dependencia con mayor vinculación y endeudamiento con EE.UU., las instituciones financieras, el FMI, el BM, el BID, y otros fondos y programas de asistencia controlados dicho país. El país de América Latina que gobernó Frondizi, no fue la excepción.

El presidente quiso subordinar la política exterior a su plan de desarrollo nacional, y se acercó al gobierno norteamericano buscando obtener asistencia financiera para sostener dicho plan, y a la vez aspirar a insertar en la escena internacional a la nación, con un rol protagonista significativo dentro del bloque occidental. En términos estratégicos, entendía que debía fijar fines propios, alentando el desarrollo interno, el

²¹⁰ Decreto S 2154/59 (27/02/59). BO. 32.593, 5/03/2013.

autoabastecimiento y la expansión industrial, los que generarían un mejor margen para la búsqueda de cierto grado de autonomía.

Pero para que esto sucediera, precisaba del ahorro interno y de las inversiones extranjeras, los que no se hallaban desde antes del principio de su gestión, por lo que decidió continuar con el endeudamiento, haciendo crecer, en vez de disminuir, la dependencia.

En 1958, año de inauguración del Monumento a Franklin D. Roosevelt en Buenos Aires, el vicepresidente de EE.UU., Richard Nixon, como parte de la gira que realizaba por la región, asistió a la asunción de Frondizi como presidente (1/05/1958). Nixon fue invitado por el Secretario de Estado, John F. Dulles, y concretó con el candidato desarrollista una reunión el día anterior de que asumiera la presidencia. En la conversación, ofreció sus buenos oficios para la gestión de ayuda y asistencia en su país, a lo que Frondizi le confirmó sus expectativas de la llegada de inversiones extranjeras y de créditos gubernamentales y privados.

Pero la Argentina hospedaría a otro controversial personaje de la historia, aún más que Nixon. Más adelante, en septiembre, tuvo lugar en Washington DC la Reunión de Cancilleres Americanos, los que analizaron las cuestiones internacionales y el funcionamiento de los organismos internacionales agrupados en la OEA, de donde surgió el “Comité de los 21”, forma de implementación regional de la OPA, presidido por el frigerista Carlos Florit.

Exactamente un año después de la asunción del radical intransigente, y a la reunión del “Comité de los 21” en Buenos Aires, acudió Fidel Castro en representación de Cuba. El gobierno argentino, realizó más que significativos esfuerzos por despolitizar su estadía, y tratar solo los temas económicos, pero igual, se entabló una conversación entre los líderes de ambos países, en que el argentino le manifestó su preocupación por evitar la violencia y la exportación de la revolución. No olvidemos, que ya estaba en marcha el Plan Conintes, y la lucha anticomunista, por lo que la visita de Castro afirmaba a distintas facciones enfrentadas con los militares, y a su vez ponía en mala situación al gobierno frente a esos mismos militares, que

advertirían con incómoda esta visita, una nueva invitación al comunismo internacional por parte de Frondizi.

Castro dejó el país el 4 de mayo, y a los dos días se produjo el episodio del U-2 norteamericano, brindando su tratamiento en la ONU la oportunidad al presidente de reafirmar, antes todos los que habían quedado con serias dudas, en lo interno y en lo externo, de su cercanía y apoyo a EE.UU.

Meses después, el presidente visitó Estados Unidos (18/01/1960) con el fin de gestionar nuevas inversiones, y entrevistarse con el presidente Eisenhower y empresarios norteamericanos, siendo agasajado por su par durante una cena de gala en la Casa Blanca, y Frondizi, invitó a su vez a Eisenhower a la Argentina. Durante la estadía, el presidente argentino visitó las ciudades de Washington DC, disertando en la OEA, Chicago, Detroit y Nueva Cork. En la primera ciudad, además brindó un discurso en el Capitolio, manifestando el abandono de la neutralidad tradicional de la política exterior argentina (recordemos que esta fue la actitud adoptada por Yrigoyen durante la Primera Guerra Mundial), para acentuar la cooperación con ese país. Por otra parte, Frigerio también viajaría extraoficialmente a Washington para solicitar nuevos créditos para impulsar proyectos viales del gobierno desarrollista, mientras que distintas misiones de instituciones bancarias norteamericanas se hicieron presentes en Buenos Aires, a las que el gobierno de Frondizi también les requirió ayuda financiera, todas situaciones que no dejaban de exponer el alto grado de dependencia y vulnerabilidad económica, social y política que atravesaba el país.

En 1960 Eisenhower viajó a la Argentina, Brasil, Uruguay y Chile con el secreto propósito de captar afinidades políticas que le permitieran plantear sanciones colectivas a Cuba en el marco de la OEA. Cuando estuvo en Buenos Aires, se trasladó acompañado de efectivos del regimiento de granaderos a caballo desde la embajada de EEUU hasta la casa de gobierno.²¹¹ Frondizi nuevamente le solicitó en esa oportunidad apoyo e inversiones para proyectos siderúrgicos en el país, a la vez que reforzaba los

²¹¹ Citado en la Publicación de la United States Information Agency (USIA) Archivo de la Embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires, 2012.

lazos de cooperación con el presidente norteamericano. Este agradeció por escrito la gestión diplomática de mediación del embajador argentino en Cuba, Julio Amoedo, con respecto a las confiscaciones que ejecutó Fidel Castro a propiedades de norteamericanos en la isla (Lanús, 1984), y finalmente, los dos mandatarios suscribieron la “Declaración de Bariloche”, con el fin de promover un mejor nivel de vida para los países americanos.

5.2. La otra mediación argentina y la visita de Guevara

En marzo de 1961, Argentina brindó sus buenos oficios para mediar entre Washington y La Habana, intentando aliviar la tensión de esa relación. Ambos países estudiaron la propuesta argentina, y Cuba contestó la nota argentina, deseando que EE.UU. acepte la negociación bilateral. Cuando se hizo público el compromiso y ofrecimiento de mediación argentina en el conflicto EEUU – Cuba,²¹² (no mencionado por diplomáticos desarrollistas como Florit y Cárcano, y negado por Albino Gómez²¹³, pero que consta publicado en la memoria presentada al Congreso del día 1/05/1961²¹⁴), se levantaron todo tipo de críticas de los nacionalistas y anticomunistas que no sabían lo que aún faltaba venir, la visita del mismo Che Guevara a Buenos Aires.

En agosto de 1961, en Punta del Este durante el transcurso de la reunión del Consejo Interamericano y Social (CIES), la administración Kennedy lanzó oficialmente la Alianza Para el Progreso que implicaba el otorgamiento a América latina de 20.000 millones de dólares en diez años, destinados a fomentar su desarrollo y evitar la atracción del comunismo, ya analizada. A esta conferencia asistió Guevara representando a Cuba. El comandante guerrillero, devenido en Ministro, gestionó una entrevista con el representante de Kennedy en Punta del Este, Goodwin, a través de la

²¹² Clarín, 6/03/1961, 7/03/1961, 8/03/1961 y 9/03/1961.

²¹³ “En cuanto a la inexistente mediación de Frondizi sobre Cuba vs. USA, no hubo tal mediación sino un intento de clarificar posiciones”. Albino Gómez, respuestas a cuestionario recibidas el 10/03/2011, ya citado.

²¹⁴ José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 5/11/2010, ya citado.

delegación argentina, requiriendo la presencia de uno de los delegados argentinos, Rodríguez Larreta, y del embajador de Brasil, en caso de concretarse dicha entrevista. Pocos días después (18/8/61), se entrevistaría con Frondizi en la quinta presidencial de Olivos, Buenos Aires.

En general, los diplomáticos argentinos contemporáneos al suceso se preguntaban de por qué Frondizi lo recibió a Guevara y no por qué éste aceptó viajar a Buenos Aires. El mismo Camilión, admite que la visita “hasta hoy tiene aspectos misteriosos y desconocidos” (Camilión, 2000). Entonces, ¿llegó a la Argentina por su voluntad o fue invitado?, y si fue invitado ¿quién lo hizo?

Alguien muy allegado al presidente había entablado en ese año, una estrecha relación ideológica y personal con Guevara, el mismo Silvio Frondizi. No nos resulta difícil pensar que Silvio, militante revolucionario, haya realizado la conexión entre ambos para concretar esta reunión de interés mutuo: Frondizi podría mostrarse como un estadista capaz de mediar en un conflicto internacional de amplia repercusión continental, y Guevara podría conseguir su apoyo en el ámbito de la OEA.

El líder revolucionario tenía la creencia de que el asunto cubano debía negociarse en América, dada la profunda desconfianza de Guevara hacia los soviéticos, en oposición a la de Castro de que debían negociarlo entre Cuba, la URSS y EE.UU.

Pero las diferencias entre la Argentina y Cuba se manifestaban cada vez que Guevara defendía las acciones violentas como vía para promover la revolución en América Latina, frente a la posición contraria del gobierno argentino.

Este episodio ocurrió cuando Castro aún no había declarado a la Revolución marxista leninista (12/1961), Ernesto Guevara representaba diplomáticamente a Cuba en la conferencia del CIES, y este país continuaba en la OEA²¹⁵. Pero aún así, esta entrevista organizada en secreto, generó una

²¹⁵ José Giménez Reborá, respuestas a cuestionario recibidas el 11/10/2010, ya citado.

reacción muy violenta de los militares, a la que el presidente enfrentó con autoridad y dureza, y diciéndole al país que

“Reiteramos que la subversión comunista será severamente reprimida...nuestro pueblo, occidental y católico, perseverará en la defensa de los principios del mundo libre...Recibí hoy la visita del delegado cubano a la reunión de Punta del Este, doctor Guevara, y a él tuve oportunidad también de expresar las categóricas expresiones que se acaban de escuchar.”²¹⁶

Aún así, los fuertes planteos militares, más el sinfín de críticas sobre la evidente “izquierdización” del gobierno, y las acusaciones que pesaron sobre el propio cuerpo diplomático, hicieron que Frondizi tuviera que dar explicaciones

“Deseo disipar el equivoco que ha prevalecido en estos días, con motivo de la audiencia que el Presidente de la República concedió al ministro de Industrias y delegado de la República de Cuba a la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social realizada en Punta del Este, doctor Ernesto Guevara. Autoricé personalmente la entrada al país del señor Guevara cuando se me hizo conocer su deseo de mantener conversaciones con el Presidente de la Nación; y determiné, también personalmente, las condiciones de su estadía en el país, con el objeto de evitar cualquier alteración a la tranquilidad pública”.²¹⁷

²¹⁶ Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión, desde la Casa de Gobierno el 18/08/1961.

²¹⁷ Frondizi, discurso pronunciado por radio y televisión desde el Salón Blanco de la Casa de Gobierno el 21/08/1961.

Para distintos funcionarios de la época, este fue su peor error diplomático, pero quedaba aún por definirse cuál sería la posición del gobierno frondizista ante la cuestión cubana, también en Punta del Este.

5.3. Frondizi y Kennedy (1961)

Recién arribado al poder John F. Kennedy, concretó una cierta relación personal con Arturo Frondizi, quien lo felicitaría de inmediato al asumir la presidencia.²¹⁸ En correspondencia a este primer gesto del argentino, Kennedy le agradecería, elevando a Frondizi desde un principio, a la categoría de “líder hemisférico”, reconociendo que la Argentina había contribuido en los recientes años, por lo que pensaba colaborar con él en el marco de “nuestra causa común del Mundo Libre”²¹⁹

Desde el inicio de esta relación, uno pensará en términos de la Guerra Fría, y el otro en el sentido del desarrollo y el subdesarrollo, como fuente de vulnerabilidad continental, ante la penetración del comunismo.

Propuesta la invitación al presunto liderazgo internacional, y ante el anuncio de la Alianza Para el Progreso (APP) (13/04/1961), el presidente argentino desplegando la “diplomacia del desarrollo”, como la identifica Camilión²²⁰, y dejando de percibir la estrategia de Kennedy de lanzar la APP días antes de la invasión de Bahía de los Cochinos, no tardó en hacerle saber al presidente norteamericano su identificación con el Mundo Occidental y cristiano, mencionando al Plan Marshall y la situación de América Latina, afectada por el subdesarrollo, encerrada en un círculo vicioso de subdesarrollo y pobreza que nadie podía superar dentro de un régimen democrático sin la cooperación de los países desarrollados.

²¹⁸ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Telegrama, 20/01/61.

²¹⁹ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011 Telegrama Oficial 12849, de Kennedy a Frondizi, 30/01/1961.

²²⁰ Camilión O. (2000). Memorias Políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996). Buenos Aires: Planeta.

Además, le hacía saber al recién asumido presidente, la necesidad de acceder al bienestar, progreso y mejores niveles de productividad, que permitía la tecnología moderna, ya que “la miseria extrema abre las compuertas de la irrupción del totalitarismo comunista”. El desarrollista, además, se sentía partícipe de la APP, la que “alejará de América Latina, las sombras de todo intento de perturbación exterior”²²¹ Las palabras de alguien que se mostraba completamente identificado con la Alianza, y contrario a la penetración comunista, deben haber sonado como “música de sirenas” en los oídos del joven presidente, ya que se encontraba completamente abocado a la lucha anticomunista, guardando el secreto de una invasión a Cuba a producirse en muy pocos días.

Pero en lo interno, el gobierno norteamericano, más allá de las observaciones sobre el subdesarrollo y la miseria que exponía Frondizi, se dispuso a analizar la situación argentina, observando que venía recibiendo desde 1958 para su programa de estabilización, una sustancial ayuda financiera del Eximbank, de la Fundación Loan para el Desarrollo, de diversos bancos comerciales norteamericanos, y fondos procedentes del FMI, más créditos europeos.

En cuanto a la cuestión cubana, EE.UU. estimaba, al principio, que Argentina estaba alineada con su posición en general, pero dudaba de cuál sería “el precio exacto” que exigiría la Argentina, tras los primeros contactos y planteos de su presidente, para mantener su afinidad con dicha posición²²²

Resulta aquí válido tener presente lo que nos dice Moníz Bandeira, acerca de cuatro posibles incomprensiones básicas de los latinoamericanos con respecto a la posición norteamericana sobre la cuestión cubana, en atención que EE.UU. percibía que 1) el conflicto no era bilateral, sino continental, a diferencia de la propuesta de Castro en la mediación, 2) la

²²¹ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Carta de Frondizi a Kennedy, 3/04/1961, ya citado.

²²² JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Minuta de reunión con el embajador Emilio Donato del Carril, s/f.

disputa no resultaba de las reformas sociales de Castro, sino de ciertas contradicciones del régimen, 3) los países de América Latina subestimaban la gravedad de la infiltración ideológica, lo que podría sabotear el éxito de la APP, y 4) la reconciliación con Castro era imposible, dada su identificación marxista. (Moníz Bandeira, 2004).

Esta visión de EE.UU. es la que se ha de imponer finalmente, fuese cuál fuese la visión que tuviesen el resto de los otros países, incluida la de la Argentina desarrollista, que interpretaba que alcanzando un desarrollo relativamente autónomo, podría maximizar su espacio de maniobra en un mundo que brindaba oportunidades a los países que lograban aprovechar al máximo la permisividad del sistema (Pérez Llana, 1984).

En mayo de 1961, Kennedy se reunió con el ministro Alemann, quien había viajado a solicitar apoyo económico a largo plazo, aunque en conferencia de prensa el presidente estadounidense relativizaría este verdadero motivo, refiriendo que la reunión con el ministro de Economía argentino se había realizado en el marco del trabajo conjunto para “la defensa de la libertad de todos los Estados Americanos”.²²³

Meses después, Frondizi viajó a Nueva York, arribando el 24/09/1961, donde se entrevistó primero con el presidente Pardo de Perú, y luego con el presidente de EE.UU. En el hotel Waldorf Astoria recibió a un amigo personal de Kennedy, Adlai Stevenson, con quien mantuvieron una extensa charla. Stevenson, comunicó al Secretario de Estado Deán Rusk los alcances de dicha conversación, previa al encuentro entre presidentes, y Rusk a su vez se los comunicó a Kennedy.

Frondizi y su comitiva, pragmáticamente, habían presentado en la suite del hotel una larga lista de solicitud de asistencia para el desarrollo por un total que superaba los 1.000 millones de dólares al embajador Stevenson, que incluían la financiación de la represa El Chocón- Cerros Colorados y Acindar, entre otros proyectos del desarrollismo. En la misma ocasión, le preguntaron a Frondizi acerca de Cuba y el Sistema Interamericano y la

²²³ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Office of de White House Press Secretary, 24/05/1961.

implementación de las decisiones en Punta del Este, y según las fuentes de la diplomacia norteamericana, la respuesta de Frondizi habría manifestado un indicio de cooperación, pero que solo sería efectiva tras obtener un anticipo de la ayuda económica de EE.UU. Por otra parte, el presidente argentino remarcaría su conversación con Goulart, continuador de lo tratado en la Reunión de Uruguayana con Quadros, con quien habrían acordado que ninguna acción contra Cuba sería factible hasta que se implementaran ciertas promesas realizadas en la Conferencia del CIES, en Punta del Este.²²⁴

Esto vino a colación de que en dicha Conferencia, la delegación argentina había sugerido crear un fondo para financiar exportaciones por 200 millones en el ámbito de la ALALC, discriminando el aporte de 100 millones por país, 50 millones por EE.UU. y 50 millones, a ser aportados por países de Europa,²²⁵ posiblemente contactados en la gira presidencial del argentino²²⁶.

Finalmente se realizó la reunión de Frondizi y Kennedy, quienes presentaron una Declaración Conjunta, expresando la completa adhesión de la Argentina a los esfuerzos de EE.UU. por mantener la paz del mundo, y resaltando la decisión de cooperar sin restricciones con Frondizi, para reforzar en el campo político, el ejercicio de las instituciones democráticas.

En las declaraciones efectuadas a la prensa, el presidente argentino habló de consolidar el desarrollo con la cooperación económica, mientras el otro presidente se refería al mantenimiento de la paz, la reafirmación de los DD.HH. y los métodos violentos, apuntando al régimen castrista. En cuanto a otros asuntos de la Guerra fría, como la crisis de Berlín y el desarme, Kennedy destacó en su discurso, el conocimiento que se tenía de la participación argentina en las relaciones internacionales. Los dos coincidían

²²⁴ JFK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Memorando for the president, Dan Risk, s/f.

²²⁵ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Memorando for the President of Dean Rusk, s/f.

²²⁶ Nos resulta llamativo, que se hayan desclasificado documentos sobre el pedido de asistencia económica para el proyecto desarrollista, pero no así de los créditos intergubernamentales otorgados para la modernización militar argentina.

en que tanto la Argentina como los otros países de América, eran piezas vitales en la solución pacífica de los conflictos internacionales.²²⁷

El 25/09/1961 apareció en la prensa argentina, la noticia que el Consejo Revolucionario Cubano obtuvo una larga lista de documentos de Carlos Olivares, Subsecretario Político y Ministro de Relaciones Exteriores, obtenidos de los archivos de la Embajada de Cuba en Buenos Aires, lo que demostraría que esta embajada consumaba actividades de intervención y subversión al gobierno argentino. EE.UU. estimaba que si se publicaban, Frondizi sería acusado en lo doméstico de estar vigilado por la diplomacia cubana²²⁸. No obstante circularon ciertas fotocopias, que luego se identificaron como falsas, presumiéndose que fue en realidad una operación clandestina de la CIA.

En relación a este escándalo, en 1962 arribó un grupo asesor de la CIA para adoctrinar funcionarios y represores, y asesorar a la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE) por varios años, en programas desarrollados para crear situaciones confusas y penetrar sectores de la sociedad, en particular a los grupos estudiantiles de la UBA.

Este grupo se originó a partir de que funcionarios de la Agencia habrían sostenido encuentros con sus pares de la SIDE, como resultado de la visita de Frondizi a Washington DC (1959). Presuntamente, Frondizi se habría entrevistado con Allen Dulles director de la CIA (United Fruit), que le habría ofrecido ayuda con la situación interna que atravesaba el país, y a la vez, el presidente argentino le habría solicitado el apoyo en el desarrollo de capacidad para protegerse de elementos antidemocráticos (peronistas y comunistas). Aceptando la CIA, envió una delegación para hacer un diagnóstico de la situación real y de la capacidad de la SIDE para asimilar el pedido presidencial, siempre que un oficial de la CIA supervisara

²²⁷ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Puntos de la Declaración Conjunta, Newport, Rhode Island, 26/09/1961.

²²⁸ JFK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Memorando for the president, s/f.

directamente desde Buenos Aires. Supuestamente, Kennedy habría decidido que la vidriera de la APP fuese la Argentina, por lo que no habría escatimado esfuerzos para la instalación de la CIA en la capital argentina.

Fronzizi recibía ese mensaje de EE.UU., distorsionando aún más la realidad que precisaba para apreciar correctamente su margen de decisión

“Las conversaciones con Stevenson, Dillon y otros hombres de Estado..., opinan que en todo el hemisferio se considera a Argentina como factor decisivo del desarrollo económico, la estabilización democrática y el triunfo de los ideales occidentales en América... Es la hora en que la rivalidad estéril de la guerra fría, estéril porque no da soluciones positivas, ceda su sitio a una política dinámica como la que se expresa en el Programa de la Alianza Para el Progreso”.²²⁹

¿Podría algún presidente al que se le había desatado la lucha anticomunista en su territorio, y que en razón de ello había adquirido armamento para toda una guerra, desdeñar de esta forma la realidad de la Guerra Fría?

Pero según un ex agente de la CIA, Burkholder Smith, lo más importante para la Agencia, conforme los intereses norteamericanos, era convencer a los argentinos de que la principal amenaza era la exportación de la Revolución Cubana.²³⁰

Se comenzaba a organizar la VIII Reunión de Consulta de Punta del Este, cuando Fronzizi, en breve tiempo, había ejecutado dos estrategias diplomáticas independientes, el ofrecimiento de mediación y el recibimiento de Guevara en Olivos, mientras seguía declarando su apoyo a los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, enunciando repetidas veces que

²²⁹ Fronzizi, discurso pronunciado en la comida anula de la Asociación de la Prensa Extranjera en la República Argentina, Buenos Aires, el 16/06/1961.

²³⁰ Burkholder Smith, J. (1985) Retrato de un guerrero frío. En Méndez Méndez, J.L. (2011), La Operación Cóndor contra Cuba. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.

“Sostenemos el principio de la autodeterminación de los pueblos, conforme a la doctrina del presidente Yrigoyen, según la cual los pueblos son sagrados para los pueblos”²³¹.

Al mismo tiempo, el mandatario argentino exhortaba a Kennedy para que se involucrara aún más allá de los compromisos contraídos por Estados Unidos con Latinoamérica en la Carta de Punta del Este y en el Acta de Bogotá.²³² En tanto, el presidente Alberto Lleras de Colombia le escribía a cada presidente intentando alinearlos para el día de la votación en la Reunión de Consulta, tras el fracaso de la invasión a Cuba, por lo que Frondizi le comunicaría a su par norteamericano su coincidencia con el contenido de la carta de Lleras, la que ya mencionáramos en otro capítulo, coincidiendo con el grave peligro a la independencia política de los Estados Americanos que implicaba la anunciada alineación de Cuba con el bloque Sino-soviético.

La presencia de agentes cubanos en la XXII Congreso Comunista de la Unión Soviética, el comunicado Soviético-Cubano (20/09/1961), más el comunicado Chino-Cubano (2/10/1961), enfatizaban la posición de Cuba de “guerras de liberación nacional” apoyando movimientos subversivos en contra de gobiernos democráticos del hemisferio, lo que era también de preocupación manifiesta del presidente argentino.²³³ Pero aún así, iría adoptando un camino autonómico con la posición a adoptar con Cuba, y lo manifestaría públicamente

“Tarde o temprano Cuba se reintegrará plenamente al seno de la familia americana. Cualquier acción violenta para forzar esa integración sería estéril y contraproducente, y no haría sino fomentar reacciones igualmente violentas en otras zonas del hemisferio.

²³¹ Frondizi, discurso pronunciado en el banquete ofrecido en su honor, en el momento de hacer entrega al Presidente de Bolivia de la condecoración Gran Collar de la Orden del Libertador general San Martín, La Paz, Bolivia, el 25 de mayo de 1961.

²³² JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Talking paper Frondizi – Kennedy, s/f.

²³³ JFK Library, Archives, Argentina: General, 1961 – JFKPOF-111-011, Carta de Frondizi a Kennedy, 25/11/1961.

Esta propagación del fenómeno cubano, cualquiera sea la forma que adopte y el método que se elija, es la que hay que prevenir de inmediato. Sobre esto hay coincidencia total en todo el continente.

No estoy dispuesto a que se dicte desde afuera la política internacional del país, cuya formulación y ejecución corresponden exclusivamente a los poderes constitucionales.

Algunos importantes órganos de opinión y algunas personalidades insinúan que el presidente de la Nación no tienen apoyo en la defensa del principio de no intervención y de autodeterminación de los pueblos²³⁴.

Luego de este desafiante discurso contrario a los mandatos de EE.UU., en noviembre, haciendo escala en Trinidad viajando hacia Oriente, Frondizi y su comitiva fueron interceptados por Stevenson, el que requería conocer cuál iba a ser la postura argentina en Punta del Este, a lo que se le respondió que si bien se estaba de acuerdo que se hiciera en el ámbito de la OEA, debía asegurarse una unidad de criterios entre todos los países latinoamericanos, ya que una votación precipitada oficializaría la división continental.

En el regreso del viaje, Kennedy invitó a Frondizi a pasar de la escala de Miami a su casa en Palm Beach, para conversar lo que se le había comentado en el viaje de ida a Stevenson. Frondizi le advierte que había sido un error convocar a la Reunión según lo dispuesto por el TIAR, y no según la Carta de la OEA, ya que esto daría posibilidades de aplicar sanciones bajo la forma de ruptura colectiva.

²³⁴ Frondizi, discurso transmitido por radio y televisión, el 19/10/1961.

5.4. La decisión soberana de Punta del Este (1962)

En una febril actividad diplomática, la Secretaría de Estado y también Lleras, circularían varios borradores de la resolución a adoptar en contra de Cuba. De hecho, el ministro Camilión daría el visto bueno al tercer borrador en curso, que preveía declarar que la alineación de Cuba era incompatible con el sistema interamericano, que su actitud hacía peligrar la paz y seguridad en el continente, por lo que se debía llamar al gobierno de Cuba a adherir a las obligaciones impuestas por tratados y acuerdos del sistema interamericano, aunque en este borrador, aún no se mencionaba la expulsión del Sistema Interamericano.²³⁵

Fronzizi, por otra parte, dirigiéndose a Kennedy (2/01/1962), se mantuvo firme en su posición contra las sanciones, ya que entendía que su sola votación producirían divisiones entre los países de América Latina, lo que fortalecería a Castro contra aquellos países que apoyaron a EE.UU. y crearía problemas internos en países importantes, por ejemplo Argentina y Brasil, con una corrida de incumplimientos, cosa que no le convenía financieramente a la banca norteamericana. No obstante, no dejó pasar la oportunidad de recomendarle, en el papel de potencia media que persigue influenciar en las decisiones a tomar por los repartidores superiores internacionales, un significativo refuerzo económico sin obstáculos ni dilaciones, para la inmediata ejecución de asistencia, ya que al afirmar la unidad continental en un esfuerzo cooperativo de desarrollo económico y social, sería la respuesta efectiva que aislaría verdaderamente a Castro, y le indicaría al resto de los cubanos el error de haber sido alejados de la APP²³⁶

²³⁵ JFK Library, Argentina: General, 1962 – JFKPOF-111-012 Draft Resolution N° 3, The Meeting of Consultation of Minister of Foreign Affairs, Acting as Organ Of Consultations.

²³⁶ JFK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Carta de Fronzizi a Kennedy, 2/01/1962.

En cambio, los asesores le señalarán a Kennedy que la posición de Argentina era bien conocida, al plantear que EE.UU. estaba obsesionado por la cuestión cubana llevando a la larga los problemas de desarrollo de América Latina, reclamando el refuerzo del desarrollo en el hemisferio que Estados Unidos tenía que financiar.

Pero a raíz del comportamiento del desarrollista argentino, Kennedy le envía un telegrama (11/01/1962) señalándole definitivamente lo que implicaban las incursiones del bloque soviético en el continente, del cual Cuba era su principal cómplice, y al que se debía castigar. Al existir la preocupación por la penetración en el hemisferio del comunismo internacional, lo que hacía peligrar la seguridad de las naciones americanas, Kennedy indicaba que la OEA brindaba la oportunidad de demostrar tanto la acción colectiva como la fuerza del sistema interamericano, ya que el futuro de la unidad de la OEA dependía de la posible acción que se tomare en consenso, incluso para imponer sanciones. Presionando aún más, Kennedy le decía a Frondizi, que si hubiere una satisfactoria decisión en Punta del Este, se mantendría la esencial unidad hemisférica, para la que el argentino habría realizado una significativa contribución, concordante con el importante rol de Argentina en América Latina.²³⁷

Producida la VIII Reunión de Consulta de los Cancilleres Americanos celebrada en Punta del Este (22-31/11/1962), se hallaba la delegación argentina demostrando actitudes contradictorias. En principio, y conforme a los innumerables borradores circulantes, parecía estar de acuerdo con la delegación de EE.UU. en cuanto a excluir a Cuba de la OEA. El 24/01 la postura de los argentinos parecía virar, ya que junto con Brasil, México, Chile y otros, se oponían a la expulsión, basándose en la Carta de la OEA, la que para aplicar sanciones, debía ser rectificada. El 25/01 el ministro Cárcano expuso sobre la deplorable actitud de Cuba de adherir a la orientación marxista leninista, pero a la vez afirmó el derecho a la autodeterminación. El 27/01 la delegación parecía estar a favor de la expulsión, aunque no inmediata, en tanto que, con la delegación de EE.UU.

²³⁷ JFK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Telegrama de Kennedy a Frondizi, 11/01/1962.

buscaba hallar la fórmula precisa para declarar la incompatibilidad del régimen castrista con la comunidad interamericana.

La Resolución VI, ya mencionada en el capítulo donde analizamos esta Reunión de la OEA y Cuba, constaba de cuatro puntos: la declaración que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al marxismo era incompatible con el Sistema Interamericano; la determinación que el gobierno cubano, habiéndose identificado como marxista, lo convertía en incompatible; que dicha incompatibilidad excluía a Cuba del Sistema, y que el Consejo de la OEA y otros cuerpos interamericanos, debían hacer cumplir esta resolución.

Estaba planteado bajo una lógica, que hacía aparecer al mismo gobierno cubano, como autoexcluido. Argentina votó a favor del primero y segundo punto, y se abstuvo en el tercero y cuarto. Cuando hubo que votar la resolución en su conjunto, se abstuvo, junto con Brasil, conforme a lo pactado con Quadros, y México, Chile, Bolivia y Ecuador.

Mientras Cárcano trataba de justificar sobre la base jurídica de la OEA la decisión tomada, Frondizi, habiéndole dado la espalda a EE.UU., provocó que las Fuerzas Armadas, la prensa y opositores se pusieran en pie de guerra, agravando la crisis iniciada desde el recibimiento de Guevara. Una vez más, y al igual que con las otras dos decisiones independientes, la política exterior volvía convertirse en un factor desestabilizante de la realidad nacional. La Fuerza Área, pero las otras dos Fuerzas también, no solo repudiaba la política de la delegación argentina, sino que en la emisión de un comunicado, invocaba la solidaridad de todos aquellos países que habían asumido la defensa del mundo libre,

El 1/02 Frondizi convocó a reunión del Gabinete de Seguridad Exterior, tratando de defender a Cárcano y las decisiones tomadas desde sus aspectos jurídicos, pero después de tres horas, terminó prometiendo que la Argentina implementaría a rajatabla las resoluciones adoptadas en Punta del Este, el retiro inmediato del embajador argentino en Cuba, y el estudio de la ruptura de relaciones, en medio de un clima terriblemente hostil (Potash, 1982). Las Fuerzas Armadas, habiendo detentado sostenidamente el poder real en las decisiones gubernamentales, ahora rechazaban la decisión

completamente autónoma y soberana del decisor de la política exterior, como una verdadera elite “disfuncional” operando por conveniencia, manifestando una actitud desnacional, poniendo en el estrado de los acusados a la máxima autoridad del país en democracia, en nombre de la defensa y la seguridad hemisférica, pero priorizando la solidaridad con la potencia dominante a la independencia de la Argentina.

Pero existe la evidencia de que el presidente Frondizi, el mismo día que fue presionado por los militares para ejecutar la ruptura con Cuba, le escribió a Kennedy, habiendo perdido su política exterior toda credibilidad tras ir contra el mandato dominante, narrándole extensamente todas las medidas adoptadas en su programa de desarrollo, para luego remarcar las dificultades de la balanza de pagos, la necesidad imperiosa de contar con ayuda financiera, para finalmente solicitarle autorización para utilizar el crédito contingente concedido por la Tesorería de los EEUU por 50 millones de dólares y otra autorización de un crédito dentro del Programa de la APP de 100 millones de dólares, todo requerido “en los términos de urgencia que la situación financiera actual de mi país lo requiere”²³⁸

Por lo menos nos resulta demasiado llamativo, tras el escándalo nacional e internacional provocado, que Frondizi hubiera ido tan lejos con sus ideas y programas desarrollistas, pero ¿no se le habrá exigido este ingreso importante de divisas a la par de la ruptura de relaciones con Cuba, por los propios militares?

Recordemos antes que nada, las compras directas y en efectivo realizadas por las misiones militares en el extranjero, los gastos secretos, los manejos de las partidas presupuestarias no verificables por el Tribunal de Cuentas, las adquisiciones de “material secreto de guerra” y los aumentos secretos de asignaciones aumentos salariales, entre otras cosas.

Pudimos constatar que existieron créditos intergubernamentales militares para la modernización de las Fuerzas Armadas, y materiales a

²³⁸ JFK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Carta de Frondizi a Kennedy, 1/02/1962.

préstamo que demandaban inmensas sumas de dinero para su puesta en funcionamiento, más la presunción del desvío de fondos de la Alianza Para el Progreso para sostener la lucha contrainsurgente. Pero si este nuevo y desorientador pedido a Kennedy podría resultar ser parte del planteo militar, entonces nos quedaría sin responder ¿cuántas de las solicitudes de crédito, asistencia y cooperación que efectuó Frondizi en estos años, respondieron a la legítima necesidad de financiar su programa de desarrollo, y cuántas fueron motivadas por las pretensiones militares?

Fue debido a un proceso de desnacionalización político-militar, que las Fuerzas Armadas se hicieron del poder político, siendo a su vez ellas asimiladas por el sistema de defensa nacional norteamericano, situación expresada en los países del Cono Sud, con la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional. La dependencia de los militares, aquí en el rol de contraelite, con respecto a Estados Unidos, acrecentó su capacidad de dominación interna (Jaguaribe, 1973). El sistema militar interamericano controlado absolutamente por EE.UU., se había convertido en el centro de capacitaciones, viajes, promociones y gratificaciones a los militares argentinos, sin olvidarnos de Toranzo Montero y Larcher, entre otros. Pero el mayor interés corporativo y profesional de las fuerzas militares, era tener acceso al equipo y técnicas militares que les eran accesibles al depender materialmente de la potencia hegemónica, pero nunca gratuitamente.

Ahora bien, si este inédito pedido nos llamó realmente la atención, más lo fue al constatar que, ya sin ninguna clase de apoyos internos ni externos, y teniendo el presidente argentino sus días de gestión contados, en concordancia con el estado de vulnerabilidad de la democracia en América Latina, la Casa Blanca anunció una ayuda a la Argentina por 150 millones de dólares en el marco de la Alianza Para el Progreso²³⁹, los que ciertamente ya no arribarían para apoyar ningún programa desarrollista.

²³⁹ Office of the White House Press Secretary (Palm Beach, Florida), 25/02/1962.

5.5. El final

La crisis institucional que atravesaba la realidad nacional, con los militares ya discutiendo de qué forma suplantar al presidente, no impidieron que Frondizi asistiera al acto de inauguración de las obras de construcción del Túnel Subfluvial Paraná-Santa Fe, en Paraná (3/02/1962), desde donde se dirigió al país para señalar que estaban siendo censurados los gobiernos de las seis naciones americanas que en Punta del Este “se negaron a olvidar los preceptos categóricos de los estatutos de la OEA y los principios básicos de la autodeterminación y de no intervención”.

Explicaba, además, que la delegación argentina se ajustó a las instrucciones impartidas por carta del presidente, y que “...nos abstendremos de votar sanciones que puedan vulnerar el principio de no intervención y que irritarían mas las condiciones políticas actuales y que se prestarán a la continuación más agresiva de las actividades de los extremistas de izquierda y derecha”.

Denunció con crudeza que la Reunión de Cancilleres, convocada como órgano de consulta, no estaba facultada para excluir al gobierno de un Estado miembro, y que el gobierno argentino había actuado con “la más estricta fidelidad a los principios que rigen su conducta en el orden nacional”...y resaltando que ...”consideramos que los principios de no intervención y de autodeterminación de los pueblos son los únicos capaces de resguardar la soberanía de los Estados, especialmente las naciones más pequeñas del hemisferio”²⁴⁰.

No obstante la reafirmación de la independencia, el apego a la ley, y la preocupación por la autodeterminación de las naciones más pequeñas como Cuba, el 8/02/1962 se rompieron relaciones diplomáticas con la Isla, evidenciando que las Fuerzas Armadas formularon finalmente la política exterior, haciéndola ejecutar por el presidente, en la búsqueda de

²⁴⁰ Frondizi, discurso pronunciado en el acto de inauguración de las obras de construcción del Túnel Subfluvial Paraná-Santa Fe, en Paraná (Balneario Thompson), el 3/02/1962.

recomponer la relación con EE.UU., para así reencaminar la reinserción dependiente del país.

Luego de este comportamiento regresivo de quien había perseguido la autonomía, Frondizi le escribe una carta a Kennedy (12/02/1962), dando explicaciones de lo sucedido en Punta del Este, pero además, solicitando una especial ayuda. Luego de explicar que en la última resolución Argentina se había abstenido por considerar que se planteaba un delicado problema de respeto y adhesión a la norma jurídica, le indicaba al norteamericano que tras la Reunión se había desatado sobre su gobierno una violenta campaña de órganos periodísticos y políticos “subversivos”, lo que desembocó en una crisis relacionada a las interpretaciones de lo actuado en la referida Reunión. Con intención de confirmar y reconfirmar los lazos de amistad entre los dos países, le advertía que estaban tratando de hacer creer que su gobierno era enemigo de América al servicio de los intereses del comunismo internacional, y que “están agitando un tipo de histeria anticomunista, muy semejante a la que utilizó en su momento Hitler para conquistar el poder y llevar el mundo a la guerra”.

Con referencia a los militares, le diría que “están desatando una confusa e irresponsable agitación anticomunista para echar abajo el régimen democrático, y de esa manera implantar una dictadura”. Sospechando, o quizás con la certeza, que estaba EE.UU. detrás del inminente golpe, le indicaba que los posibles golpistas estarían apoyados por ciertos sectores estadounidenses, solicitándole a Kennedy su intervención.²⁴¹

Pero esta vez, su par norteamericano ya no contestaría.

El golpe de Estado sucedió el 29 de marzo de 1962, tras agravarse la situación política y social del país, máxime después de los actos eleccionarios (18/03/1962), donde resultaron elegidos diez candidatos

²⁴¹ J FK Library, Argentina: General, 1961-1963 – JFKPOF-111-014, Carta de Frondizi a Kennedy, 12/02/1962.

peronistas, de catorce gobernaciones. El presidente intervino esas diez provincias pero no anuló las elecciones, cuestión que las Fuerzas Armadas ya no irían a tolerar.

Previo al inminente derrocamiento, el general Aramburu, aquel mismo que había sido reticente de entregarle el poder, y que en realidad nunca terminó de entregárselo genuinamente, le solicitó al radical intransigente su renuncia como presidente de la República, a lo que Frondizi no accedió, por lo que fue finalmente arrestado por tropas militares.

El presidente John Kennedy, paradójicamente, mandó a instruir que se les trasmita a los militares argentinos que debían proceder a realizar una rápida transición a un gobierno constitucional, ya que se había interrumpido el proceso democrático previsto en los principios básicos del Sistema Interamericano.²⁴²

Asumiría como presidente entonces Guido, pero los militares aún y por mucho tiempo, seguirán estando allí.

6. La aplicación de la teoría, la resolución del problema y la verificación de la hipótesis

En condiciones de aplicar la teoría a los datos empíricos, pasaremos a resolver el problema y a verificar nuestra hipótesis.

Las superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, tenían como objetivo la conformación de bloques de poder. Formalizaron pactos y alianzas económicas, políticas y militares a los fines de expandir su zona de influencia, y en el caso de nuestro continente, Estados Unidos, repartidor supremo internacional y continental de repartos, reconvertiría las relaciones interamericanas afianzadas durante el panamericanismo en un sistema

²⁴² JFK Library, Argentina: General, 1962 – JFKPOF-111-012, Memorando for the President, s/f.

político, económico, y sobre todo militarizado, donde las alianzas que se celebrarán como el Acta de Bogotá o la Carta de la OEA, y los pactos como el TIAR, serán gestados y orientados por criterios interamericanos, aunque resultasen ser de tipo nacionales, como la Doctrina Truman, pero impartidos como interamericanos, tales como la defensa y la seguridad continental y hemisférica, en carácter de metas dominantes.

Pero el triunfo de la Revolución Cubana hizo fracturar el criterio de impermeabilidad de los bloques, ya que las potencias dominantes habían impuesto que no intervendrían militarmente, y en cambio Cuba comenzaría a recibir apoyo militar de la Unión Soviética, en el interior del bloque liderado por la otra potencia dominante. La acción secesionista de Cuba pasaría a constituir un auténtico problema estratégico, dado que su mutación sustantiva, de una revolución nacionalista a una marxista-leninista, llevaba implícita la ruptura con EE.UU., para pasar a depender de la otra potencia, la URSS.

En tanto en la Argentina, el presidente Arturo Frondizi en su rol de repartidor supremo nacional, presentó un proyecto nacional como respuesta a la situación de dependencia del país, buscando alcanzar una mayor autonomía, implementando políticas para alcanzar el autoabastecimiento de combustibles, la industrialización, y la integración de los polos productivos, entre otros.

Pero las Fuerzas Armadas, el más intenso grupo de presión con ejercicio de poder desde 1955, año en que interrumpieron la democracia argentina con la Revolución Libertadora asumiendo como repartidores supremos nacionales, pero que también se han de manifestar como tales en el período democrático desarrollista, con intermitencias en cada planteo, y sin estar formalizados por la Constitución Nacional. Prueba de esto fue la firma de decretos secretos presidenciales, los que les permitieron proseguir de igual manera con el ejercicio de prácticas iniciadas durante su período de mandato inmediato anterior, como la adquisición de armamentos, portaviones, aviones de guerra, misiones permanentes en el exterior para realizar compras en efectivo, gracias a la obtención de fondos de forma inmoral e ilegítima. En vez de desactivarse el aparato militar que habían

montado contra el peronismo proscrito, por el contrario lo ampliaron, con claras intenciones y acciones como la reestructuración de los aeropuertos según estrategias de guerra, estudios nucleares y de guerra tóxica, mayores adquisiciones de armamentos, y el establecimiento del Plan represivo Conintes, fortalecido todo por los vínculos mantenidos con los militares norteamericanos. No obstante, Frondizi por una parte racionalizaba la dependencia, aceptando la situación de dependencia financiera y crediticia del país, pero tratando de sacar el máximo provecho de la relación subordinada con Estados Unidos, requiriéndole frecuentemente, asistencia científica y tecnológica, y cooperación económica, a modo de créditos y fondos. A cambio, aceptaba el liderazgo de la potencia dominante optando por responder a las aspiraciones del centro al efectuar la primera mediación por las confiscaciones de Cuba, solicitada por Eisenhower, o la votación en la ONU para librar a EE.UU. en un momento crucial de espionaje con Rusia.

Por otra parte, el presidente argentino fijaba límites a la potencia dominante, al negociar un crédito con Rusia, y no tan sólo con compañías norteamericanas; reuniéndose con su par brasileño, potencial neutralista en un conflicto donde la competencia entre bloques parecía no dejar alternativas para la alineación a uno u otro bloque; y al disentir con que la cuestión cubana se dirimiera en el marco de los lineamientos del TIAR, y no de la Carta de la OEA.

Argentina, país mediano, tenía la capacidad de influencia necesaria para ejercer como repartidor intermedio internacional. Ocupó una banca en el Consejo de Seguridad de la ONU, participó de la Conferencia Antártica, su presidente fue recibido en distintas partes del mundo, y demostró poseer cierto grado de liderazgo regional, al reunirse con Brasil en búsqueda de concertar algún tipo de solidaridad estratégica.

La teoría nos indica que la apreciación que debería obtener el país que se autonomiza, debería surgir de un correcto diagnóstico político internacional que le permitiera aislar los reales intereses del oponente y la magnitud que este le da al conflicto. El gobierno desarrollista, en cambio, no percibía correctamente que la máxima preocupación de EE.UU. no era el

desarrollo y subdesarrollo, materias que quiso imponer en la negociación, sino la detención del comunismo internacional en la región. El eje del conflicto para la potencia fue siempre percibido desde la perspectiva Este-Oeste tanto en Europa, en Asia, África y en Latinoamérica también. De hecho, Estados Unidos impuso la Guerra Fría en el continente desde la salida de la Segunda Guerra, temiendo el avance de la URSS tal como había sucedido en Europa Oriental, y en consecuencia, impulsaría la reformulación más trascendente de las relaciones interamericanas por motivos de defensa y seguridad nacional/continental/hemisférica.

La asistencia y cooperación económica ofrecida por la potencia a los países latinoamericanos, no solo reforzaron la dependencia preexistente, sino que fueron moneda de cambio por el apoyo aportado en esta lucha emprendida desde antes del triunfo de la Revolución Cubana, pero ahondada luego, por la lucha contrainsurgente emprendida por la Revolución que se exportaba.

En tanto, Frondizi persistía con negociar a través de la diplomacia del desarrollo, priorizando su visión del conflicto desde el eje Norte-Sur. La idea de la “inevitable coexistencia pacífica”, y de que la Guerra Fría se iría flexibilizando, no se concretó en ningún momento de su mandato. Por el contrario, no pudo darse cuenta que en tanto reclamaba fondos y conversaba con Kennedy acerca del desarme y la paz, en dos años, los norteamericanos, percibiendo como crucial la cuestión cubana, intentaron infructuosamente la invasión a Cuba, continuaron con la Operación Mangosta y terminaron en la “crisis de los misiles”, enfrentados cara a cara con tropas rusas por primera y última vez en toda la Guerra Fría. Tanto Cuba, Rusia y Estados Unidos en lo externo, como las Fuerzas Armadas y las izquierdas en lo interno, tenían plena conciencia de que se estaba en guerra, pero Frondizi no.

En cuanto al margen real de decisión que tenía, no se encontraba debidamente ajustado con el margen potencial. Su mandato se inició en medio del conflicto entre peronistas y antiperonistas, transformándose, pero sin extinguirse, en la lucha de comunistas y anticomunistas. Incluso, él y su entorno fueron permanentemente sospechados de comunistas, y la peor

represión estatal conocida hasta esa fecha fue desatada, en razón de las connotaciones de la Guerra Fría que se iban internalizando en el país.

En cuanto a autonomía y dependencia, la viabilidad nacional fue puesta vez tras vez en cuestión por múltiples sectores opositores, principalmente los militares, mientras que el endeudamiento económico y financiero con EE.UU. y los Organismos financieros controlados por este, convertían al país en cada vez más dependiente y menos autónomo.

Pero es aquí donde se encuentran las respuestas que resuelven nuestro problema original. El presidente argentino, al tener que ajustar sus decisiones internacionales a este espacio, definitivamente cayó en un error de apreciación. Se disoció de la realidad, propugnando desde el papel de potencia media capaz de influenciar en las decisiones del repartidor supremo internacional, en los distintos países y foros internacionales por la paz y el desarrollo, el desarme y la coexistencia pacífica, sumado a sus viajes y entrevistas con los líderes de la época y su acercamiento a Kennedy, incrementando notablemente su margen de decisión potencial, mientras en su país las múltiples marchas, revueltas, paros, ajustes salariales, inflación, subversión y represión, planteos y la compra de armamentos de guerra para las Fuerzas Armadas sujetas a Aramburu y ligadas con EE.UU. más las sospechas sobre su orientación ideológica, fueron convirtiendo en inviable el proyecto nacional, lo que acotó exponencialmente su margen real de decisión. En igual sentido, quiso negociar por créditos y fondos, recordemos la lista entregada en New York a la diplomacia norteamericana, su voto para la próxima Reunión de Consulta de Punta del Este, cuando no tenía las alternativas ni la holgura de decisión que él pensaba que tenía, ya que la mediación y la visita de Ernesto Guevara, estrategias ciertamente autonómicas, en vez de aportarle un mayor prestigio internacional y mayor capacidad de decisión en materia de política exterior, terminaron de acotar dicho margen, tanto en lo doméstico como en la escena internacional. Del mismo modo, tampoco entendió lo suficiente, que la deuda contraída por un Estado con organismos controlados por la potencia hegemónica, incide decisivamente en la realización de su política exterior, y que a mayor

endeudamiento de un país, le corresponde una mayor limitación de ejercer una política exterior independiente o autónoma.

Fue precisamente que por un cálculo en exceso de su margen de decisión, ordenó soberanamente a la delegación argentina contradecir a Estados Unidos con la abstención de votar en contra de Cuba, en el marco de una relación evidentemente verticalista y con pocos márgenes permitidos por cada potencia dentro de su bloque durante esta etapa de la Guerra Fría.

Por todo lo expuesto, verificamos que Frondizi quiso ir más lejos de los límites que la Guerra Fría imponía, debido a la errónea apreciación de su margen de decisión autónoma, factor que incidió decisivamente para que su política exterior no fuese lo suficientemente independiente.

También hemos comprobado, un poco más arriba, que los militares argentinos rechazaron las acciones independientes de la política exterior del frondizismo, específicamente la propuesta de mediación, el recibimiento de Guevara, pero sobre todo la abstención de voto contra Cuba, actuando como contraelite al provocar el golpe como prueba de solidaridad con la defensa de Occidente, y como clara señal de su retorno a la esfera de influencia norteamericana.

Finalmente, habiendo aportado una mayor cantidad de pruebas empíricas que las presentadas en su versión original, confirmamos la categoría: “Dependencia nacional con referencia a los Estados Unidos, con resabios autonomistas”, asignada a la política exterior de Frondizi por la teoría de Juan Carlos Puig.

Capítulo 7

Conclusiones

A modo de conclusión general podemos decir que hemos podido analizar en el caso de un presidente argentino, con una legitimidad de origen muy baja, como no solo lo interno sino también las circunstancias externas determinaron las acciones de su política exterior, habiendo concentrado el diseño y la ejecución de esta política en función de las necesidades de la política interna, dejando de percibir el real eje del conflicto vigente, la confrontación Este-Oeste, desembarcada en todo el continente, incluyendo su propio país.

Arturo Frondizi quiso formular una política exterior a partir de un diagnóstico disociado de la realidad internacional, continental y nacional. En el primer plano, el internacional, vislumbraba el fin de la Guerra Fría, el ingreso a una era de coexistencia pacífica entre las superpotencias, de cooperación y asistencia de los países desarrollados a los subdesarrollados, desplazando de su visión el centro de los conflictos mundiales, al poner en un plano secundario al clivaje Este-Oeste, en beneficio de la jerarquización de las relaciones Norte-Sur. En algún sentido, por la forma de percibir al sistema que tenían los latinoamericanos de la época, gracias a la omnipresencia del estructuralismo, pero también por la propia percepción que se tenía de sí mismo: un estadista a la altura de las circunstancias internacionales, vivenciando un alto perfil de quien era en ese momento, el primer mandatario argentino que se dirigía al Capitolio, a la ONU, a la OEA, condecorado y recibido por los grandes líderes mundiales, y ascendido por el propio John Kennedy, que no dejaba de fascinar al mundo incluyéndolo a él, al rango de “líder hemisférico”.

Llevado esto al plano continental, Estados Unidos (el país más desarrollado de entonces), debía, según su apreciación, ser el gran proveedor de recursos, modernización, progreso, ciencia y tecnología, en principio no solo por haberlo realizado con Europa y Japón, sino por su rol de liderazgo, que le imponía el deber moral para con el resto de los pueblos de América.

Luego, a medida que la Guerra Fría se apoderaba de las relaciones interamericanas, al imponer sus propios intereses de defensa y seguridad, debía proseguir proveyendo, pero en razón de que la no atención del subdesarrollo podría llegar a complicar la lucha contra el comunismo internacional que la potencia llevaba adelante en todos los frentes del mundo. En el mismo plano, percibía el conflicto de EE.UU.-Cuba como lejano a la Argentina, absolutamente bilateral, y geográficamente en el Caribe.

En lo nacional, divisaba que debía presentar una alternativa política y económica al liberalismo y al populismo, con la implementación de un programa nacional desarrollista, superar el pacto con Perón, sortear a la antinomia peronistas-antiperonistas, y negociar con los distintos sectores opositores. En cuanto a quienes les habían entregado el poder, los militares, debía tratar de ir también negociando hasta lograr su lealtad. Pero cada uno de estos desajustados enfoques de la realidad nacional e internacional que tenía Frondizi, serán crudamente atravesados por la realidad de la Guerra Fría, la que no pudo o no quiso ver, pero que sin lugar a dudas, se instaló en nuestro país desde el triunfo de la Revolución Cubana hasta la Guerra de Malvinas.

Repasando los contenidos de los capítulos, tras haber presentado el tema, su relevancia y justificación, y las cuestiones teóricas y metodológicas en el primer capítulo, al introducimos en el mundo de las ideas en el segundo, en búsqueda de posicionar el campo y la teoría, nos permitió visualizar el contexto y la conformación de las Ciencias Sociales, para hallar los orígenes del estructuralismo. Pero nos resultó interesante descubrir que la Guerra Fría también había pasado por los momentos fundacionales de las Ciencias en nuestro subcontinente, y que había incidido indirectamente, en la creación de institutos formadores. Aunque accesorio a lo planificado, al arribar al estudio de la CEPAL pudimos analizar breve pero críticamente, no solo su rol mediador entre EE.UU. y los países de la región, sino también como su perspectiva marcó la manera de interpretar el mundo de los hombres de esa época, Frondizi incluido, disimulando para todos ellos la debida percepción del clivaje Este-Oeste que estaba alcanzando al

continente, al priorizar el eje Norte-Sur, re/categorizado como “centro y periferia”.

En el tercer capítulo, ya asumiendo la influencia de la CEPAL en las relaciones interamericanas del período, nos tocó analizar la Guerra Fría y las características del conflicto Este-Oeste, para evidenciar que fue EE.UU. quien fue imponiendo la Guerra Fría en el continente, antes del triunfo de la Revolución Cubana, *aggiornó* al panamericanismo en un sistema que indefectiblemente, como un cañón de guerra, apuntará al avance del comunismo internacional, pero conviviendo con los reclamos de desarrollo, con las ideas cepalianas, con los postulados de los diversos líderes de la región que se pronunciaban contra la pobreza y el hambre, ante una potencia que había salido victoriosa de la última guerra y que no estaba dispuesta a perder la que se estaba desplegando “fríamente” en todo el mundo.

La Revolución Cubana la hemos tratado en extenso en el cuarto capítulo, por considerar que fue la punta de lanza del conflicto Este-Oeste en América Latina y el Caribe, aunque la primera genuina señal de esto fue la caída de Jacobo Arbenz. Pero debemos notar ahora que luego sí, con la entrada decisiva del marxismo en América Latina, progresivamente, todas las fuerzas revolucionarias de los latinoamericanos en lucha, se volverán a concentrar en el clivaje Norte-Sur. Por tanto, pudimos conocer no solo la impronta revolucionaria, sino también su tratamiento en el espacio de relaciones normadas jurídicamente, en que los latinoamericanos y EE.UU. dialogaban. Pero en el transcurso del desarrollo del capítulo nos apareció una señal poderosa, aunque no deja de ser solo una pista, el encuentro de Silvio Frondizi con Guevara en Cuba, un vínculo poco estudiado por todos aquellos que han escrito sobre Arturo Frondizi. Finalizando, no podíamos prescindir de incluir un estudio de las democracias de América Latina, máxime luego de la radicalización de Revolución Cubana, y así comprender cuáles eran los límites de la Guerra Fría, ya que la democracia permaneció en pie según el grado de funcionalidad a los intereses de la potencia, por lo que los golpes militares fueron instrumentales para producir el recambio presidencial, lo que convierte en simplemente lógico el derrocamiento del presidente Frondizi, visto desde esta perspectiva.

En el quinto capítulo, tras haber analizado la escena internacional y continental, incluyendo los instrumentos que se articularon como la Alianza Para el Progreso y la Doctrina de Seguridad Nacional, también desarrollados en el capítulo anterior, todo lo que nos sirvió para poner más claro cuáles podrían ser las implicancias de la cuestión cubana para un país y su política exterior, nos ocupamos de la escena nacional y estudiamos el desarrollismo, preocupados en primera instancia, por tratar de dilucidar definitivamente la identidad ideológica de Frondizi, antes de analizar la relación conflictiva entre los militares de la Revolución Libertadora y el peronismo. Después pudimos interpretar el momento de metamorfosis entre peronistas que se izquierdizaban e izquierdistas que se peronizaban, los que arriban a la gestación de la “nueva izquierda”, que nace aquí pero ha de tener un papel protagónico un poco más adelante, en la historia política y social argentina. De forma inédita, también pudimos evidenciar las compras de las Fuerzas Armadas, sus manejos del dinero y la dependencia de Frondizi hacia ellos, al firmar una inmensa cantidad de decretos secretos, que han de fortalecer la lucha armada del Estado, al principio antiperonista pero luego devenida en anticomunista, evidenciando el arribo de la Guerra Fría a la Argentina.

Las definiciones y respuestas al problema, son resueltas en el sexto capítulo. Corriéndonos deliberadamente de otras interpretaciones que suben “al bronce” o demonizan a Frondizi, intentamos comprender los altibajos de su política exterior, pero fundamentados en la documentación de archivos. Nos interesaba desmitificar la “amistad” de Frondizi y Kennedy, que se vieron personalmente solo dos veces, saber de sus intereses y los de sus países y qué negociaban, para poder dimensionar cuán grave había sido, en definitiva, haber tomado una decisión soberana a la que los militares, ya más identificados con la causa hemisférica de Estados Unidos que con la causa nacional, en vez de aplaudirlo, lo llevaron después encarcelado.

Nos queda la sensación en el final, de que no han sido pocos los presidentes democráticos, que de una u otra forma pagaron, no sin sus pocas o muchas contradicciones, su forma de interpretar la realidad, bien o mal, pero independientemente de la mirada del “buen vecino”. Muchos años de dictaduras en el continente, nos dejaron vacíos de hombres y mujeres que se

pronunciaban en los foros internacionales con un fuerte contenido, con discursos que hablaban de naciones jóvenes que pugnaban por crecer y que reclamaban por ese crecimiento de manera soberana. Frondizi, según las fuentes testimoniales, fue un hombre honesto, pero sin embargo nos preguntamos íntimamente, por qué se prestó a firmar esos decretos o por qué se dispuso a intercambiar la intención de voto por más créditos, lo que en definitiva eran fuente de mayor endeudamiento y mayor dependencia. Pero en la teoría fue que hallamos la respuesta: dos márgenes para decidir, uno real y el otro potencial, diríamos nosotros ideal, más imaginario. Si se juntan en un punto preciso, se toman las decisiones correctas, pero si se alejan, la decisión puede ser un fracaso o inoportuna o poco estratégica para ese momento. Por aquello que el estudio de esta porción de la historia nos dejó conocer, pensamos que fue por creer en un mundo de coexistencia pacífica, en un presidente joven que se había convertido en esperanza de millones en el mundo y que no parecía ser tan anticomunista, con la misma equívoca, quizás ingenua, percepción de que un pacto realizado con Perón sería siempre guardado en secreto, que Arturo Frondizi ejecutó en materia de política exterior algunas acciones relativas a la cuestión cubana de manera independiente pero desajustadamente, por creer o creerse algo más, o quizás, por soñar en algo más para su país.

Pero bien, llegado hasta aquí ¿qué pudimos aportar a las Relaciones Internacionales? En principio, aportamos el debido sustento empírico que la clasificación teórica para el período de Frondizi dada por Puig, tantas veces citada, aceptada o discutida por nuestros colegas al pasar por esta teoría, aún carecía. Más aún, con referencia a las fuentes consultadas, el hecho de que los decretos secretos firmados por Frondizi fuesen publicados hace muy pocos años por el Estado, nos permitió incorporar datos, aún inéditos, para conformar una nueva interpretación hasta la fecha no brindada.

Del mismo modo, y yendo un poco más allá, pudimos establecer una especie de posible inicio de próximos estudios, los que seguramente vendrán, acerca de la Argentina en la Guerra Fría o de la Guerra Fría en la Argentina, tema que se comienza a investigar.

Pero ¿no había terminado la Guerra Fría?

En los días de finalización de este trabajo, la cancillería argentina informó que el presidente de la Federación Rusa, Vladimir Putin, se comunicó telefónicamente con la actual presidente argentina, la Dra. Cristina Fernández, para hablar sobre la cuestión de Ucrania, reconociendo Putin la postura de la Argentina sobre la cuestión de Crimea y subrayando la importancia de la posición argentina al incluir en el debate sobre dicha cuestión el doble estándar de varios países con relación a los principios de la Carta de las Naciones Unidas²⁴³. Por su parte, la presidente ratificó que el país seguiría propiciando la resolución pacífica de los conflictos, señalando la ineficacia de la aplicación de las sanciones exigidas por EE.UU., que “sólo impiden el diálogo constructivo”.²⁴⁴

Esto refiere a lo sucedido en la Asamblea General de la ONU que aprobó por mayoría una resolución no vinculante impulsada por Estados Unidos, en defensa de la integridad territorial de Ucrania, denunciando como ilegal la “anexión” rusa de Crimea, que puesta a votación, Argentina, China, India, Brasil, Uruguay y otros se abstuvieron.²⁴⁵

Pero por otro lado, Argentina no reconoció el referéndum de Crimea y rechazó su acople a territorio ruso.²⁴⁶

Si bien las condiciones y el contexto son completamente diferentes, no obstante nos preguntamos, la presidente argentina ¿habrá tenido en cuenta las tendencias nacionales e internacionales con la mayor precisión, al adoptar estas estrategias aparentemente ambiguas, con respecto a la cuestión de Crimea?

Desde este trabajo de investigación, considerado útil a los decisores de nuestras sociedades en materia general de las relaciones internacionales y en particular de la política exterior, formulamos como propuesta que la apreciación que debería obtener el país de la región que toma decisiones independientes, debería surgir de un correcto y completo diagnóstico

²⁴³ La Nación, 25/03/2014.

²⁴⁴ Clarín, 26/03/2014.

²⁴⁵ El Cronista, 28/03/2014.

²⁴⁶ El Cronista, suplemento, 28/03/2014.

político nacional e internacional que permita a países medios como los nuestros, tomar acertadas medidas que le permitan salir de cualquier tipo de irrelevancia e incrementar la credibilidad, elemento sustancial de cualquier política exterior, y así recuperar su peso relativo en la escena internacional, implicando que para su logro se erradique toda acción errática, que como el caso de Frondizi, aunque fueron verdaderas banderas alzadas en nombre de la soberanía e independencia (recibir al Che Guevara en Olivos o proceder a abstenerse de expulsar a un país hermano de un “foro de todos”), antes de ejecutarse deben ser diseñadas a partir de un detenido y minucioso estudio de las todas las variables, tendencias y restricciones internas y externas, sin perder de vista en ningún caso, todos los procesos políticos, sociales, económicos y culturales que se encuentran en curso.

Reflexiones finales

Argentina reanudó los lazos diplomáticos con Cuba oficialmente el 28 de mayo de 1973, hace más de cuarenta años, a través de una declaración conjunta firmada por los cancilleres Juan Carlos Puig, autor de la teoría de la autonomía, y Raúl Roa García. Desde entonces la Argentina, en regímenes democráticos, ha mantenido estrechas relaciones políticas, culturales y comerciales con la Isla.

En tanto, los ministros de Relaciones Exteriores que participaron de la XXXIX Asamblea General de la OEA, acordaron por consenso derogar la exclusión de Cuba que se había tomado en 1962 en Punta del Este, aunque Cuba manifestó mediante un comunicado divulgado por la televisión estatal, que “Cuba no ha pedido ni quiere regresar”²⁴⁷.

Pero aún así, en septiembre del 2010, Fidel Castro reconoció que el “modelo cubano” ya no funcionaba²⁴⁸. En consonancia actualmente los hermanos Castro están haciendo virar su política exterior persiguiendo la integración de Cuba a la comunidad internacional y poner fin a las políticas

²⁴⁷ Clarín, 4/6/2009.

²⁴⁸ Le Monde diplomatique, 136, pp. 2.

de exclusión. La integración diplomática y comercial impulsada desde América Latina por países que se sienten hermanados con la Isla y una parte de los cubanos en el exilio, se relaciona con un clima más favorable a la democratización. La apertura económica y la concesión de mayores libertades individuales, ocasionaron también que la Unión Europea (UE) decidiera negociar un acuerdo de cooperación y diálogo político con la Isla.

Cuba está volviendo definitivamente a la arena internacional. El presidente Raúl Castro es actualmente uno de los garantes de la paz en Colombia, y restableció las relaciones con México. En temas de inversión, Brasil invirtió más de 1.000 millones de dólares para las obras de Mariel, uno de los mayores puertos del Caribe, donde se estima la próxima creación de la Zona Especial de Desarrollo de Mariel (ZEDM). En cuanto a la relación con Estados Unidos, el presidente Obama flexibilizó ciertas restricciones para viajar y enviar remesas a Cuba, aunque el mundo espera el gesto definitivo de la Casa Blanca y del Congreso, para derogar las leyes que regulan el embargo. La opinión pública de EE.UU. incluso considera al embargo innecesario, aunque la oposición republicana insiste en mantenerla, y la relación comercial se restablece tímidamente con exportaciones a la Isla que ascienden hoy a 400 millones de dólares²⁴⁹.

En estos momentos, una nueva ley en Cuba prioriza las inversiones extranjeras en todos los sectores de la economía, excepto en salud, educación y defensa, ofreciendo incentivos fiscales, lo que genera todo tipo de expectativas. El gobierno apunta a la diversificación de los mercados de exportación, al acceso a tecnologías avanzadas y a la sustitución de importaciones, por lo que las empresas estarán eximidas del impuesto a las utilidades por ocho años y no podrán ser expropiadas sin la debida indemnización. Cuba necesita de la inversión extranjera para incrementar el crecimiento del PBI y la acumulación de capital²⁵⁰ por una cantidad de 2.000 a 2.500 millones de dólares anuales de inversión, para llevar adelante su modelo socioeconómico socialista, de manera próspera y sustentable.²⁵¹

²⁴⁹ La Nación, 16/02/2014.

²⁵⁰ La Nación, 30/03/2014.

²⁵¹ Clarín, 30/03/2014.

Sin embargo, el presidente cubano dejó en claro que la nueva ley no significa el establecimiento de un sistema capitalista en Cuba, sino una actualización del sistema socialista, y para el economista jefe del BM para América Latina, Augusto de la Torre, “el proceso de modernización y actualización de la economía cubana va muy en serio”²⁵²

La Habana fue este año (2014) la gran anfitriona de Latinoamérica. Treinta y un Jefes de Estado se reunieron en la Cumbre de la CELALC (Comunidad de Estados de Latinoamericanos y Caribeños) en la capital cubana. Lo más significativo de esta reunión fue contar con la presencia del chileno José Miguel Insulza, primer Secretario General de la OEA que visita Cuba desde su expulsión, y de Ban Ki Moon, Secretario General de la ONU.

Raúl Castro, en esta oportunidad agradeció la solidaridad continental ante el “criminal bloqueo”. Pero al asumir la presidencia de la CELALC, Laura Chinchilla, presidenta de Costa Rica, señaló que dicha Organización tiene pretensiones de sustituir ni destruir a la OEA, en atención a comentarios realizados por sus pares, principalmente desde la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas), que se preguntan con insistencia ¿la OEA es actualmente una organización obsoleta? ¿Seguirá siendo hoy un instrumento en las manos de Estados Unidos, como lo fue en la Guerra Fría? ¿Vale la pena estar allí?

Las instituciones que fuimos refiriendo en este trabajo, la OEA, la CEPAL y el BID, a nivel regional, y la ONU, el FMI y el BM, a nivel internacional, se encuentran atravesando una crisis de confiabilidad, no ya por su decisiva participación en los cincuenta y los sesenta en los asuntos de América Latina y el Caribe, la que hemos querido revisar críticamente, sino por los papeles que interpretaron en los noventa, al parecer cíclicamente, a favor de la profundización de la dependencia.

Todo está puesto a debate, en momentos que los latinoamericanos cuestionamos la vigencia de estas instituciones y de la totalidad del Sistema Interamericano. Por ejemplo, recordemos el reciente caso del ex presidente chileno Piñera, que afirmó que Chile deberá evaluar su permanencia en el

²⁵² Clarín, 13/04/2014.

Pacto de Bogotá, el que da competencia a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) de La Haya, tras perder 22.000 Km. cuadrados de mar, ofrecidos por ese tribunal a Perú, a sabiendas que Bolivia está próximo a recusar en esa instancia para pedir una salida al mar.²⁵³ Otro caso, es la denuncia que viene haciendo Ecuador de la función del TIAR, la que debería trasladarse al ámbito de la UNASUR, o el caso también de Bolivia, que denuncia la parcialidad de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En nuestra opinión, creemos que la CELALC junto con la UNASUR, resultan ser los espacios propicios para debatir estos temas de la política interamericana, a la vez que nos encontramos impelidos a pensar hoy la política y la economía con impronta global, por lo que debemos asumir con efectivo entusiasmo en el G20, la OMC y otros foros internacionales, para debatir relevantes *issues* como cambio climático, migraciones, narcotráfico, fraude marcario, comercio multilateral y proteccionismo. Los latinoamericanos también debemos avanzar en el análisis de las nuevas bases para una arquitectura financiera internacional que proceda a la refundación del FMI y el BM, y la revisión de los actuales mecanismos de seguridad y paz que se debaten en la ONU, incluso la conflictiva definición de “intervención humanitaria”.

Todos coincidimos en los principios que guían a la UNASUR, como el respeto a la soberanía, la integridad e inviolabilidad territorial de los Estados, la autodeterminación de los pueblos, la solidaridad, la cooperación, la paz, la democracia, la participación ciudadana y el pluralismo, los derechos humanos universales, indivisibles e interdependientes, la reducción de las asimetrías y la armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible. Pero si Frondizi viviese y fuese hoy presidente ¿integraría la UNASUR? ¿Sería parte del grupo de presidentes que pugna hoy por la unión de América Latina y el Caribe? ¿Compartiría los planes de la CELAC, reunido en La Habana?

En los últimos años, han sido electos gobiernos de izquierda y centroizquierda en numerosos países de América Latina, considerados por algunos como los auténticos “herederos de la Revolución Cubana”, que han

²⁵³ El Cronista, 11/02/2014.

evidenciado un fuerte presidencialismo en la acción de gobierno, pero instrumentando en diferentes casos el pragmatismo político tanto en lo interno como en lo externo, con un alto grado de efectividad.

Este pragmatismo puede y debe ser el elemento que cohesione y no fracture, aún más, a nuestro continente. Pero al no estar representados Estados Unidos y Canadá en los nuevos Órganos mencionados, los latinoamericanos tenemos que saber concertar nuevas formas de alianzas perdurables con ellos, sin la imposición de hegemonías, dependiendo cada vez menos de la asistencia y cooperación económica, para encontrar la verdadera unión entre pares, y así dar solución a aquellas inmensas asimetrías que nos separan, y que la celebración de Tratados de Libre Comercio (TLC), forma actual y usual de interrelacionarnos los del Norte y los del Sur, que parece ahondar más nuestras diferencias a la hora de concretar la regionalización definitiva.

Categorícamente, al volver a pensar las cosas y reflexionar acerca de las múltiples miradas posibles acerca de cómo evitar perpetuar la relación de dependencia, entendemos que el desarrollo o neodesarrollo, es la llave a la autonomía nacional y regional, y que ha de obtenerse, entre otras cosas, en la medida que implementemos estrategias que lleven a evolucionar a la gran cantidad de zonas de libre comercio existentes, en no sólo mercados comunes, sino en genuinos polos de integración productiva, dispersos a lo largo de todo el territorio continental.

Estamos otra vez ante la oportunidad de pasar a la industrialización, al agregado de valor de origen, a la coordinación y articulación de proyectos de infraestructura, a avanzar hacia una integración energética, al mejor flujo del comercio interregional, y a revertir de manera perentoria, la férrea dinámica impuesta por la división internacional del trabajo, para intensificar un proceso de desarrollo continental, con inclusión, y poder así generar el derrame necesario sobre nuestros pueblos, de mejores empleos y calidad de vida. El día que veamos la concreción de todo esto, será casi indistinto para los americanos la caracterización que realizamos para la cooperación para el desarrollo en sentido Norte-Sur o Sur-Sur, quizás porque las relaciones de dependencia entre nosotros ya habrán sido superadas.

Referencia bibliográfica

Aguilar, G. (2010). Los intelectuales de la literatura: cambio social y narrativa de identidad. En C. Altamirano (dir.), *Historia de los intelectuales en América Latina* (pp. 685-711). Buenos Aires: Katz Editores.

Alori, L., Álvarez, G. y Blanco, T. (2007). *El Estado y los actores en la historia argentina: desde los orígenes al presente*. Buenos Aires: Biblos.

Altamirano, C. (2011). *Peronismo y cultura de izquierda*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Amadeo J. y Rojas G. (2010). Elementos para una teoría política latinoamericana. En J. Amadeo y C. Araujo (comp.) *Teoría política latinoamericana* (pp.65-85). Buenos Aires: Luxemburg.

Ansaldi, W. y Giordano, V. (2012). *América Latina. La construcción del orden*. Buenos Aires: Ariel.

Arboleda Cervera, J. (2007). *La Revolución del otro mundo*. México DF.: Ocean Sur.

Arceo, E. (2002). Hegemonía estadounidense, internacionalización financiera y productiva y nuevo pacto colonial". En A. Ceceña y E. Sader (dir.), *La Guerra Infinita. Hegemonía y terror mundial* (pp. 63-95). Buenos Aires: CLACSO.

Aricó J. (1988). *La cola del diablo. Itinerario de Gramsci en América latina*. Montevideo: Puntosur.

Barrios, M. A. (2008). *Perón y el peronismo en el sistema-mundo del siglo XXI*. Buenos Aires: Biblos.

Beigel, F. (2010). La institucionalización de las ciencias sociales en América Latina: entre la autonomía y la dependencia académica. En F. Beigel (dir.), *Autonomía y dependencia académica: universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina 1950-1980* (pp. 47-63). Buenos Aires: Biblos.

Beltramino, J.C. (2010). Testimonios: la Conferencia Antártica de 1959. *Temas de Política Exterior, Comercio y Relaciones Internacionales* (3), III, 113-119.

Bernal-Meza, R. (2005). *América Latina en el mundo. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Bethell L. (ed.). (2003). *Historia de América Latina*, Barcelona: Critica.

Blanco A. (2004) *La sociología: una profesión en disputa*, en Neiburg F. y Plotkin M. (comp.) *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina* (pp.327-370). Buenos Aires: Paidós.

Boersner, D. (2004). *Relaciones Internacionales de América Latina. Breve historia*. Caracas: Nueva Sociedad.

Brauner, S. (1990). El nacionalismo yrigoyenista, 1930-1943. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* (1) 2, 4-18.

Bresser-Pereira. (2005). Do ISEB e da CEPAL a Teoria da Dependência. En Caio Navarro de Toledo (org.) *Intelectuais e Política no Brasil: A experiência do ISEB* (pp. 201-232). Río de Janeiro: Revan.

----- (2006). El nuevo desarrollismo y la ortodoxia convencional. *UNAM* (10) 4, 7-29.

Bourdieu P. (1983). *Campo del poder y campo intelectual*, Buenos Ares: Folios.

Calle, F. y Russell, R. (2009). La “periferia turbulenta” como factor de la expansión de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina. En M. Hirst (comp.) *Crisis del Estado e intervención internacional* (pp. 29-71). Buenos Aires: Edhasa.

Camilión O. (1964). Política internacional. En R. Frigerio (dir.) *Introducción a los problemas nacionales* (pp.235-257). Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.

----- (2000). *Memorias Políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*. Buenos Aires: Planeta

Cardoso, F. (1973). *O modelo político brasileiro e outros ensaios*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

----- y Faletto, E. (2007). *Dependencia y desarrollo en América Latina: ensayo de interpretación sociológica*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Cavarozzi, M. (1999). Modelos de desarrollo y participación política en América Latina: legados y paradojas. *Estudios Sociales* (16), IX, 131-148.

Cernadas, J. (2006) La revista *Contorno* en su contorno (1953-1959). En H. Biagini H. y A. Roig (dirs.). *El pensamiento alternativo en la Argentina del siglo XX. Obrerismo, vanguardia, justicia social (1930-1960)* (pp.619-635). Buenos Aires: Biblos.

Chomsky N. (1998). Noam Chomsky habla de América Latina, entrevista de Heinz Dietrich (1998), Buenos Aires: Editorial 21.

Cisneros A. y Escudé C. (1999). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*; Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

----- y Piñeiro Iñiguez, C. (2002). *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Conil Paz, A. y Ferrari, G. (1971). *Política exterior argentina, 1930-1962*. Buenos Aires: Círculo Militar.

Cooke, J.W. (2009). Artículos periodísticos, reportajes, cartas y documentos: tomo III de las Obras completas de John W. Cooke. Buenos Aires: Colihue.

Corigliano, F. (2009). *Cuatro Décadas de Debates Teóricos (1969-2009): Balance e impacto en la política exterior argentina*. Ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina,

“Las Relaciones Internacionales: una disciplina en constante movimiento”, Buenos Aires, Argentina.

Cresto, J. (2001). Presidente Frondizi. La Política internacional a través de sus viajes al exterior. Buenos Aires: Edivérn.

Daniel, J. (2010). Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976. Buenos aires: Siglo Veintiuno Editores.

de Diego, J.L. (2010). Los intelectuales y la izquierda en la argentina (1955-1975). En C. Altamirano (dir.), Historia de los intelectuales en América Latina (pp. 395-416). Buenos Aires: Katz Editores.

Delich, F. (2005). Repensar América latina. Barcelona: Gedisa.

----- (2007). Sociedades invisibles: la cultura de la ingobernabilidad en América Latina. Buenos Aires: Celtia-Gedisa.

Dellepiane Cálceña, C. (2010). Bibliografía de la Política Exterior Argentina, 1810-2010. Buenos Aires: Academia de la Historia Argentina - Dunkem.

Deciancio, M. y Tussie, D. (2010). Cruzando el puente: el pensar y el hacer en América Latina. En

http://www.flacso.org.ar/uploaded_files/Noticias/articulo_cruzando_el_puente.p. Disponible el 7/5/2013.

Diez, M.A. (2010). Los dependentistas argentinos. En F. Beigel (dir.), Autonomía y dependencia académica: universidad e investigación científica en un circuito periférico: Chile y Argentina 1950-1980 (pp. 171-187). Buenos Aires: Biblos.

Di Tella, T. S. (1998). Historia social de la Argentina contemporánea. Buenos Aires: Editorial Troquel.

dos Santos, T. (1973). La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos santos La dependencia político - económica de América latina (pp. 147-187). México DF: Siglo Veintiuno Editores.

Eggers-Brass, T; Gil Lozano, F. y Gallego, M. (2006). Historia Latinoamericana 1700-2005. Sociedades, culturas, procesos políticos y económicos. Buenos Aires: Editorial Maipue.

Ehrlich, L. (2012). De la periferia al peronismo. Dos itinerarios en el cruce de la política y las jerarquías intelectuales, 1940-1960. En F. Fiorucci y P. Laguarda (edit.), Intelectuales, cultura y política en espacios regionales de Argentina (siglo XX) (pp. 199-219). Rosario: Prohistoria Ediciones; Santa Rosa: Universidad Nacional de La Pampa.

Escudé C. (1999). Estado del mundo: las nuevas reglas de la política internacional vistas desde el Cono Sur. Buenos Aires: Ariel.

----- (2010). Israel-Estados Unidos: una Alianza Asimétrica. Archivos del presente, (14), 52, 45-50.

----- (2012). Principios del realismo periférico. Una teoría argentina y su vigencia ante el ascenso de China. En

<http://www.argentina-rree.com/documentos/Principios-del-realismo-periferico.pdf>. Disponible el 10-02-2014.

Fernandes, F. (1976). *A sociologia no Brasil: contribuição para o estudo de sua formação e desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes.

----- (2008). *Dominación y desigualdad: el dilema social latinoamericano*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo libros.

Ferrari, G. (1981). *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Ferrer, A. (1973). *Industrias básicas, integración y corporaciones internacionales*. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos Santos *La dependencia político - económica de América latina* (pp. 87-110). México DF: Siglo Veintiuno Editores.

Figari, G. (1993). *Pasado, presente y futuro de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.

Fiorit, C. (1996). *Perfil internacional de un mundo en cambio 1958-1962*. En S. Jalabe (comp.) *La política exterior argentina y sus protagonistas* (pp. 141-163). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano y Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Fraga, R. (2002). *La Política exterior Argentina a través de los mensajes presidenciales al Congreso. 1854-2001*. Buenos Aires: Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.

Frigerio, R. (1959). *Las condiciones de la victoria. Manual de política argentina*. Buenos Aires: Sociedad Editora Argentina.

----- (1962). *Los cuatro años (1958-1962)*. Buenos Aires: Editorial Concordia.

----- (1964). *Introducción a los problemas nacionales*. Buenos Aires: Centro de Estudios Nacionales.

Fronzizi, A. (1954). *Petróleo y Política*. Buenos Aires: Editorial Raigal.

----- (1955). *La Lucha Antiimperialista. Etapa fundamental del proceso democrático en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Debate.

----- (2012). *Mensajes presidenciales 1958-1962*. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Presidente Arturo Frondizi.

Furtado, C. (1971). *Dependencia Externa y teoría económica*.

http://aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/6051/1/DOCT2065096_ARTICULO_4.PDF Disponible el 12/10/2013.

Gallo, R. (1983). *Balbín, Frondizi y la división del radicalismo (1956-1958)*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

García Lorenzo, T. y Suárez Salazar L. (2008). *Las relaciones interamericanas: continuidades y cambios*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Germani G. (1968). *Política y sociedad en una época de transición*. Buenos Aires: Paidós.

- Halperin Donghi, T. (1999). *Historia contemporánea de América Latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- (2010). *La democracia de masas*. Buenos Aires: Paidós
- Hernández Arregui, J. J. (2011). *La formación de la conciencia nacional*, Buenos Aires: Ediciones Continente
- Hilb, C. (2010). *Silencio, Cuba. La izquierda democrática frente al régimen de la Revolución Cubana*. Buenos Aires: Edhasa.
- Ianni, O. (2009). *Imperialismo y cultura de la violencia en América Latina*. México DF: Siglo XXI Editores.
- Jaguaribe, H. (1962). *Desarrollo económico programado y organización política*. *Revista Desarrollo Económico*, (2) 2, 5-64.
- (1973). *Dependencia y autonomía en América latina*. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos Santos *La dependencia político - económica de América latina* (pp. 1-85). México DF: Siglo Veintiuno Editores.
- Jauretche, A. (2011). *El Plan Prebisch. Retorno al coloniaje*. Buenos Aires: Corregidor.
- Jelin, E. (2012). *Militantes y combatientes en la historia de las memorias: silencios, denuncias y reivindicaciones*. En V. Durán y A. Huffschmid (edit.), *Topologías conflictivas: memorias, espacios y ciudades en conflicto* (pp. 43-59). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Laclau, E. (2013). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Lanús, J. A. (2000). *De Chapultepec al Beagle. Política Exterior Argentina: 1945-1980*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- (2001). *Aquel Apogeo. Política internacional argentina 1910 -1939*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Leal Buitrago, F. (2002). *La seguridad nacional a la deriva*. Bogotá: Universidad de los Andes - Alfaomega Colombiana.
- Lleras, A. y Villar Borda, L. (1997). *El Último Republicano*. Santa Fe de Bogotá: Planeta.
- Lucchini, C. (2007). *El proceso de industrialización por sustitución de importaciones en argentina*. En T. S. Di Tella y C. Lucchini (coord.) *Sociedad y Estado en América Latina: conceptos básicos y transformaciones históricas* (pp.73-91). Buenos Aires: Biblos.
- Luna, F. (1963). *Diálogos con Frondizi*. Buenos Aires: Editorial Desarrollo.
- Madrid E. y Rapoport M. (2002). *Los países del Cono Sur y las grandes potencias*. En M. Rapoport y A. L. Cervo (comp.) *El Cono Sur. Una historia común* (pp. 225-279). Fondo de Cultura Económica de Argentina: Buenos Aires.
- Mariátegui, J. (2010). *La tarea americana*. Buenos Aires: CLACSO-Prometeo libros.

- Mastaglia, G. (2011). La Organización de los Estados Americanos. En S. Negro (coord.) Pasado y Presente de las Organizaciones Internacionales OACI, OMPI, OMS y OEA (pp.153-194). Buenos Aires: la Ley- Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.
- Méndez Méndez, J.L. (2011), La Operación Cóndor contra Cuba. Buenos Aires: Instituto Espacio para la Memoria.
- Míguez, M.C. (2013). Los partidos políticos y la política exterior argentina. Buenos Aires: Ariel.
- Moniz Bandeira, L.A. (2004). Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- (2008). De Martí a Fidel. La Revolución Cubana y América Latina. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Montserrat Llairó, M. y Siepe, R. (2003). Frondizi: un nuevo modelo de inserción internacional. Buenos Aires: Eudeba.
- Morales, A. (1964) Fundamentos Ideológicos de la Alianza Para el Progreso. Journal of Inter-American Studies (6), 1, 123-129.
- Morgenfeld, L. (2011). Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas. Buenos Aires: Continente.
- Moreno Rodríguez, R. (1961). La Doctrina Drago y sus proyecciones en la vida internacional. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Ocampo, E. (2009). De la Doctrina Monroe al Destino Manifiesto: Alvear en Estados Unidos. Buenos Aires: Claridad.
- O' Donnell, G. (1972). Modernización y autoritarismo. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Ortiz de Rozas, C. (2011). Confidencias diplomáticas. Buenos Aires: Aguilar.
- Paradiso, J. (1993). Debates y trayectoria de la política exterior argentina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (2002). Vicisitudes de una política exterior independiente en J.C. Torre (dir.), Nueva Historia Argentina. Los años peronistas (1943-1955), (pp.524-577). Buenos Aires: Sudamericana.
- (2007). Ideas, ideologías y política exterior en Argentina. Diplomacia, Estrategia y Política (5) 1, 7-25.
- (2010). El malestar del mundo. Archivos del Presente (52) 14, 17-29.
- (2012). Experiencias de planificación. Archivos del Presente (57/58), 16, 115- 126.
- Pérez Llana, C.E. (1984). La política exterior de la argentina post-Malvinas, en R. Russell (comp.) América latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos (pp. 61-99). Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Perón, J.D. (2009). América Latina ahora o nunca. Buenos Aires: Cooperativa Punto de Encuentro.

- Prebisch, R. (1978). Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años. *Revista de la CEPAL*, Segundo semestre de 1978, 167-264.
- Potash, R. (1982). El ejército y la política en la Argentina. 1945-1962. De Perón a Frondizi. Buenos Aires: Sudamericana.
- Puig, J.C. (1971). La vocación autonomista en América Latina: heterodoxia y secesionismo. *Revista de Derecho Internacional y Ciencias Diplomáticas*, TXX, N 39/40, 60-66.
- (1973). De la dependencia a la liberación: Política exterior de América Latina. Buenos Aires: Ediciones La Bastilla.
- (1975). La política exterior argentina y sus tendencias profundas. *Revista Argentina de Relaciones Internacionales* (1), 4, 7-21.
- (1980). Doctrinas Internacionales y autonomía Latinoamericana. Caracas: Universidad Simón Bolívar.
- (1984). América Latina: Políticas Exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- (1985). Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX”. Versión corregida y ampliada de la conferencia pronunciada en la Cátedra INTAL el 11 de junio de 1985. *Revista Integración Latinoamericana, INTAL*, (1), 40-62.
- Ramírez, C. (2009). El mundo en bloques. Integración a la globalización. Buenos Aires: AEANA.
- (2012). El péndulo puede fallar. Las izquierdas latinoamericanas y su futuro en los gobiernos nacionales de la región. *Revista Diversus Nexus*, Tercera Época. (3), 5-7, 11-15.
- y Wolf, G. (2012). La Integración regional en Perspectiva. Buenos Aires: TEMAS.
- Ramos, J. A. (2011). Historia de la Nación Latinoamericana, Buenos Aires: Continente.
- Rapoport, M. (1997). El laberinto argentino. Política internacional en un mundo conflictivo. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- y Spiguel, C. (2004). Modelos económicos, regímenes políticos y política exterior argentina, en D. Rolland y J.F. Sombra Saraiva (edit.), *Political Regime and Foreign Relations. A Historical Perspective* (pp. 131-181), París: L’Harmattan.
- y Spiguel C. (2005). Política Exterior Argentina. Poder y conflictos internos (1880-2001). Buenos Aires: Capital Intelectual.
- (2006). El viraje del siglo XXI. Buenos Aires: Grupo Editor Norma.
- y Spiguel, C. (2009). Relaciones tumultuosas. Estados Unidos y el primer peronismo. Buenos Aires: Emecé Editores.
- (2009). Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. *DEP: Diplomacia, Estrategia y Política* (10), 6, 26-50.

----- (2010). El caso de Ecuador: Un nuevo concepto de autonomía regional. Diario "El Argentino" (643), 2, pp. 2.

Roig, A. (2009). Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano. Buenos Aires: Una Ventana.

----- (2011). Rostro y filosofía de nuestra América. Buenos Aires: Una Ventana.

Rojas, R. (2010). Anatomía del entusiasmo. Culturas y Revolución en Cuba (1959-1971). En C. Altamirano (dir.) Historia de los intelectuales en América Latina (pp. 45-61). Buenos Aires: Katz Editores.

Romero, L. (2001). Breve historia contemporánea de la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Rous de Manitzas, N. (1973). Clase social y nación: nuevas orientaciones. En D. Barkin y N. R. de Manitzas (comps.) Cuba: camino abierto (pp. 60-97). México DF: Siglo Veintiuno Editores.

Ruiz Moreno, I. (1961). Historia de las Relaciones Exteriores argentinas (1810-1955). Buenos Aires: Editorial Perrot.

Russell R. (1990). Política exterior y toma de decisiones en América Latina: aspectos comparativos y consideraciones teóricas. En R. Russell y otros. Política Exterior y toma de decisiones en América Latina (pp. 255-274). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano

----- (2001). Estados Unidos y América Latina en la primera década del siglo XXII: una mirada estructural. Escenarios Alternativos (11) 5, 139-150.

----- y Tokatlian, J.G. (2002). De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el cono Sur. Perfiles Latinoamericanos (21), 159-194.

----- y Tokatlian, J.G. (2002). El lugar del Brasil en la política exterior de la Argentina: la visión del otro. Desarrollo Económico (167), 42, 405-428.

----- y Tokatlian, J.G. (2004). Argentina, Brasil y EE.UU.: Desafío de una esfera de cooperación. Agenda Internacional (2) 1, 16-29.

----- (2010). El Estado Nación y los actores gubernamentales no centrales: una relación complementaria. En L. Maira (edit.). La Política Internacional Subnacional en América Latina (pp. 83-106). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Sábato, J. (1984). ¿Cómo entenderse con Estados Unidos? en R. Russell (comp.) América latina y la guerra del Atlántico Sur. Experiencias y desafíos (pp.149-172), Buenos Aires: Editorial de Belgrano

Sala de Touron, L. (2007). Democracia y revolución: sus usos en América Latina, particularmente en los años sesenta. En W. Ansaldi (comp.), La democracia en América Latina, un barco a la deriva (pp. 201-235). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Salonia, A. (1995). La impronta de Frondizi en una etapa de la vida argentina. Revista Des-memoria, (2), 7, pp.1-10.

- Salvatore, R. (2006). *Imágenes de un imperio: Estados Unidos y las formas de representación de América Latina*. Buenos Aires. Sudamericana.
- Sanchís Muñoz, J. (2010). *Historia Diplomática Argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Sikkink, K. (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Simonoff, A. (2012) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Rosario: Prohistoria Ediciones.
- Terán, O. (2013). *Nuestros años sesentas. La formación de la nueva izquierda intelectual argentina*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Tirado Mejía, A. (1998). *Colombia en la OEA*. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Tokatlian, J. G. (2004). *Hacia una nueva estrategia internacional*. Buenos Aires, Grupo Norma.
- (2009). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. En M. Hirts (comp.), *Crisis del Estado e intervención internacional* (pp. 207-248). Buenos Aires: Edhasa.
- Touraine, A. (1987). *Actores sociales y sistemas políticos en América Latina*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo - PREALC.
- Tulchin, J. S. (1990). *La Argentina y los Estados Unidos: Historia de una desconfianza*. Buenos Aires: Planeta.
- Ugarte, M. (2010). *La Patria Grande*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Winocur, M. (1989). ¿Dónde estaba la clase obrera cubana cuando la revolución? (1952-1959). *Secuencias* (13), 117-133.
- Wionczek, M.S. (1973). El endeudamiento publico externo y los cambios estructurales de la inversión privada extranjera en América latina. En H. Jaguaribe, A. Ferrer, M. S. Wionczek y T. dos Santos *La dependencia político - económica de América latina* (pp. 111-145). México DF: Siglo Veintiuno Editores.

APENDICE 1

Memorando interno de Dean Rusk al presidente Kennedy con resumen de la solicitud de asistencia económica de Argentina, por más de 1.000 millones de dólares.

Fuente: John F. Kennedy Presidential Library & Museum

MEMORANDUM FOR THE PRESIDENT

Subject: Argentine Aid Request

The Argentine Delegation has given us an advance copy of a long memorandum which President Frondizi plans to present to you requesting large new development loans totalling over \$1 billion. These requests are summarized in enclosure No. 1. Preliminary comments on them are in enclosure No. 2. A memorandum of President Frondizi's conversation with Ambassador Stevenson on September 24 concerning his expectations has already been furnished you.

Only a small percentage of the projects have been mentioned before and the new ones appear to have been hastily conceived and haphazardly presented -- apparently for the purpose of affording us an opportunity to provide financial assistance if we are anxious to do so.

It is recommended that you inform President Frondizi that we naturally wish to cooperate with his government and that you believe the best method of proceeding is for his advisors to discuss specific projects with your advisors as such projects are prepared for presentation. However, the unexpected nature of the requests in his memorandum makes it possible now only to mention United States government consideration of them in a general manner in the prospective joint communique.

Should you wish to comment on the Argentine request in more detail, either at breakfast or later in the morning, a talking paper is enclosure No. 3.

Dean Rusk

Enclosures:

1. Argentine requests
2. Preliminary comments
3. Talking paper

T Achilles:mms

(1a)

SUMMARY

In very brief summary, the Argentine memorandum makes the following requests:

For Electric Power Development

Financing of the El Chocón and Los Colorados Hydro-electric Complex
 Total project cost. \$262 million
 Estimated costs for imported equipment. \$146.7 million

(Tables were also included at the end of the Argentine memorandum, without any explanation, itemizing a number of other smaller hydro-electric projects totalling \$149 million. These seem to have been included as an afterthought.)

(Tables were included, without any explanation, also as an afterthought, covering a series of irrigation projects. . . . \$187 million.)

For Meat Producing and Packing Industries (Total \$220 million)

For feeding machinery and equipment \$ 50 million
 For transportation (500 trucks) 5 million
 For packing house machinery 100 million
 For several regional packing houses 25 million
 For 40 small slaughter houses 10 million
 For refrigerated transportation 10 million
 For cold storage packing houses in third countries
 which are Argentine markets 20 million

For Poultry Development (Total \$15 million)

A revolving fund for feed purchase 1 million
 For 25 poultry cleaning and processing plants. . . 10 million
 For incubating plants. 4 million

For Developing the Fruit Industries (Total \$65 million)

For refrigerated transportation. 30 million
 For cold storage plants. 15 million
 A fund for financing exports 20 million

APENDICE 2

Ultima explicación de Kennedy a Frondizi de la perspectiva norteamericana acerca de lo que estaba en juego en Punta del Este (1962)

Fuente: John F. Kennedy Presidential Library & Museum.

Mr. Lunsford file
Argentina

OUTGOING TELEGRAM Department of State

INDICATE: COLLECT
 CHARGE TO

~~CONFIDENTIAL~~

47-L

Origin: **ACTION:** /embassy BUENOS AIRES NIACT

ARA

Date: VERBATIM TEXT

SS

SR

G

SP

L

SO

E

P

IOP

INR

RMR

JAN 11 12 55 AM '62
04395

1246

Transmit following message from President Kennedy to President Frondizi:

QUOTE Dear Mr. President:

I am grateful for your letter of January 2, 1962 and for the frank expression of your viewpoint regarding the prospective actions to be taken at the forthcoming Meeting of Foreign Ministers in Punta del Este. You may be certain, Mr. President, that I share your pre-occupation regarding the urgent necessity that both the solidarity of the hemisphere and the internal unity of the Member States be strengthened rather than weakened as a result of that Meeting. Naturally, I welcome your emphasis upon the program of the Alliance for Progress, and I share your view that the spirit of that program -- the fulfillment in peace and freedom of the aspirations of the peoples for economic and social progress -- should characterize the Meeting.

I am confident that all of our Governments are

Drafted by: ARA:RFWoodward:EAJamison:jk:dw

Telegraphic transmission and classification approved by: ~~SECRETARY~~ ARA - Mr. Woodward

Clearances: S/S - Mr. Johnson

Cleared in draft:
The Secretary
The White House

~~CONFIDENTIAL~~

REPRODUCTION FROM THIS COPY IS PROHIBITED UNLESS "UNCLASSIFIED".

FORM DS-322 8-61

DECLASSIFIED PUBLISHED IN FRUS 1961-63

Vol. XII Doc # 133

By: frank NARA Date: 4/13/97

~~CONFIDENTIAL~~

deeply concerned over not only the need for rapid and effective demonstration of the achievements which can be made in economic and social development, but also the need for finding means to prevent the inroads in this Hemisphere of the power bloc and system of which the Cuban Government has become an accomplice. A substantial number of our Governments, including those which are threatened most closely by the principal source of the present infection, are so greatly concerned over the existing danger that they would strongly support OAS action for the application of some, at least, of the mandatory measures which are available under the Rio Treaty. Some of these Governments indeed seek mandatory action of an even stronger nature. To ignore the concern of these immediately threatened Governments -- which compose the majority of the inter-American community -- incurs the grave risk that our system would be confronted with a division at least as wide and as deep as that which might result from the adoption of steps which they deem important and urgent.

I must emphasize in all frankness that the Government of the United States shares their view concerning the importance and urgency of applying effective measures under the Rio Treaty against the existing and potential threat posed by the alignment of Cuba with the Sino-Soviet Bloc, dedicated as it is to eventual subversion of the Governments of this Hemisphere and to the

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

denial of every value for which the Alliance for Progress stands. It appears that a majority of the American States are in agreement that it would be desirable that these measures take the form of the obligatory imposition of sanctions. I recognize, however, the advisability of seeking to avoid a probable rift in solidarity if this can be accomplished by achieving unanimity, or virtual unanimity, on a program which would include the concepts of great importance contained in your proposals. There are, however, certain modifications in those proposals which my Government wishes to suggest. The suggested modifications are largely changes in the third proposed resolution. ~~None~~ However, my Government would/wish to suggest ^{also} modifications in the first resolution to place greater emphasis on the mutual nature of the pledge taken in the Charter of Punta del Este. I should like to emphasize that these modifications -- which are primarily changes of language and not changes of principle-- represent the minimum position which we could expect that a substantial number of ~~Latin~~ American governments, including my own, would be able to accept.

The penetration of this hemisphere by international communism has endangered the security of the American nations and evoked the strongest possible feelings of the people of the United States, ^{of} as well as/the people of other American States. I believe that this Meeting offers the OAS an unparalleled opportunity to demonstrate that

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

that collective action, through the inter-American system, can deal with this threat. The future unity and vitality of the Organization of American States depends upon taking the strongest possible action with respect to Cuba which commands the support of a substantial consensus of the hemisphere. We consider it still possible that such a consensus might be achieved in favor of the imposition of sanctions. If so, we would hope to pursue this course together with your Government.

In view of the limited time remaining before the opening of the Meeting in Punta del Este, I am requesting the Secretary of State to transmit the suggested modifications to you through our Embassy at Buenos Aires. I shall be very much interested to know your opinion of these suggested modifications, as well as your latest views as to the possibilities of imposing diplomatic and economic sanctions. I would also be pleased to learn the responses which you may receive from the proposal of these modified resolutions to the Governments that are not now supporting the idea of a collective break in diplomatic and commercial relations.

In the meanwhile, my Government is informing the other Governments that the United States is prepared to support the firmest effective action for which there is a substantial majority, and we are discussing with those Governments illustrative phraseology for action which might receive the support of such a majority.

In conclusion,

~~CONFIDENTIAL~~

~~CONFIDENTIAL~~

In conclusion, I should like to express my appreciation for the leadership which you and your Government are displaying in this most important effort. If we achieve a satisfactory decision at Punta del Este and, at the same time, maintain the essential unity of the hemisphere, you will have made a highly significant contribution to that result. This fruitful collaboration between our two countries will, I am confident, be extended and strengthened in all fields of hemispheric political and economic activity. The important role which Argentina is playing in Latin America will be one of the most important forces in bringing us closer to our mutual goals for the freedom and prosperity of the Americas.

With pleasant recollections of your visit to Palm Beach and with cordial best wishes,

Sincerely yours,

John F. Kennedy UNQUOTE

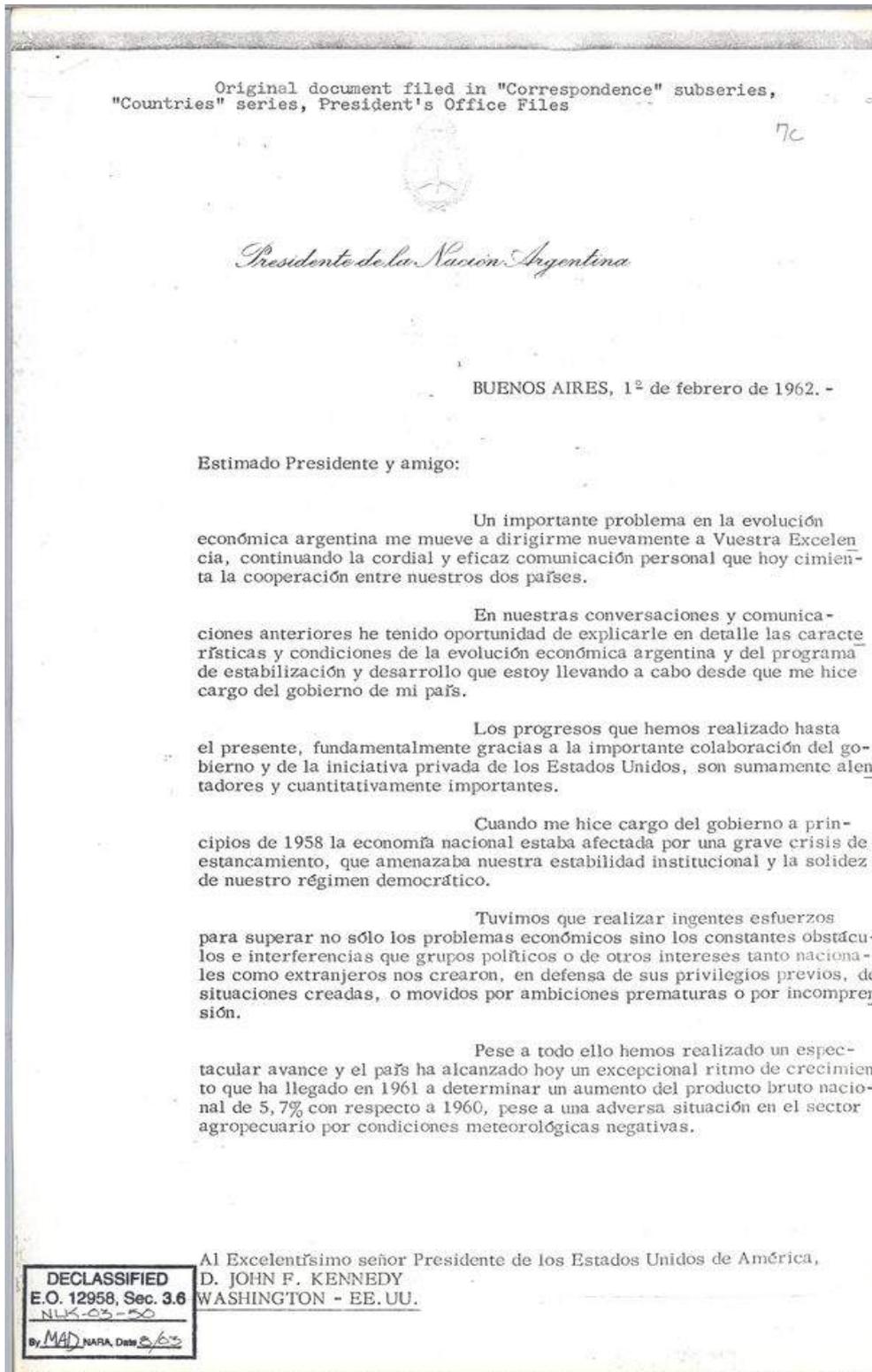
RUSK

~~CONFIDENTIAL~~

APENDICE 3

Ultimo requerimiento de Frondizi a Kennedy de asistencia económica, aún luego de contrariar los designios de Estados Unidos, en Punta del Este.

Fuente: John F. Kennedy Presidential Library & Museum.





Presidente de la Nación Argentina

/.

- 2 -

Naturalmente una transformación de esta magnitud no podía llevarse a cabo sin que se creasen importantes problemas y tensiones tanto en la economía nacional como en sus relaciones con la economía mundial.

Como le expresara a Vuestra Excelencia en forma reiterada tengo la firme convicción de que las exigencias económicas y las mucho más graves de carácter político y social que presionan sobre América Latina y sobre mi propio país hacen indispensable promover esta vigorosa y acelerada evolución como única alternativa frente a la amenaza de quebrantamiento de la democracia y la libertad que tanto nos costó conquistar.

Nuestra disyuntiva no era la de elegir entre el desarrollo rápido con todos sus problemas o un desarrollo gradual en condiciones teóricamente ordenadas y equilibradas: nuestra alternativa era o desarrollo con libertad o estancamiento con demagogia, totalitarismo o caos.

Como era obvio la magnitud del ahorro nacional no nos permitía acometer esta empresa por lo que recurrimos a la cooperación económica, técnica y financiera de los organismos internacionales y de los países amigos, y muy principalmente de los Estados Unidos.

Los créditos financieros nos han permitido restablecer el equilibrio de nuestras cuentas internacionales y mantener el valor del peso a la vez que combatir las violentas presiones inflacionarias internas con la abnegada y consciente cooperación de la población del país, que debió afrontar los sacrificios y penurias de una devaluación sin precedentes y de una fuerte restricción crediticia interna así como una drástica redistribución ocupacional. Los créditos públicos nos permitieron iniciar y acelerar nuestros programas para el desarrollo de la infraestructura, principalmente en caminos, energía y ferrocarriles. Las inversiones privadas han contribuido a hacer posible el éxito espectacular del programa de desarrollo de los recursos de petróleo y gas natural así como a una fuerte expansión industrial.

Desde luego aún no se ha podido completar en este breve plazo el cambio completo de estructura que determine la transición definitiva de nuestro país de su condición de subdesarrollo a la de una economía plenamente desenvuelta. Necesitamos aún completar el programa básico de obras hidroeléctricas y de energía térmica; necesitamos completar la modernización de nuestra red ferroviaria y acelerar la construcción de caminos y aeropuertos; necesitamos completar la instalación de industrias básicas en siderurgia, petroquímica, química pesada, celulosa y papel; necesitamos completar el equipamiento y modernización de nuestro sector agropecuario.

/.



Presidente de la Nación Argentina

/.

- 3 -

En el sector de nuestro comercio exterior, de tanta importancia para el equilibrio de nuestra balanza de pagos, el país ha debido mantener un intenso ritmo de importaciones, indispensables para su rápido equipamiento que no ha podido ser compensado con una correlativa expansión de las exportaciones. Estas han seguido encontrando en los mercados mundiales crecientes dificultades y en el último año han sido agravadas por las limitaciones debidas a las malas cosechas causadas por adversas condiciones meteorológicas.

Durante los últimos meses una serie de factores concurrentes han contribuido a crear una creciente expectativa e incertidumbre interna que ha originado una coyuntura psicológicamente delicada para nuestra evolución económica aunque el país se encuentre en un proceso positivo como el ya señalado y sin problemas sustancialmente complejos.

La escasez de dinero resultante de la política restrictiva en materia crediticia frente a necesidades fuertemente crecientes por efectos del desarrollo creó fuertes dificultades a la actividad económica y determinó la creación de un mercado extra bancario que ha actuado con un elevado precio.

Los efectos de la devaluación del 29 de diciembre de 1958 sobre los costos dependientes de las importaciones se hicieron sentir también con intensidad creciente e influyeron en fuertes aumentos en el costo de la vida por una parte y en los costos de producción por la otra.

En estas circunstancias las presiones originadas por diversos sectores interesados en el reajuste del valor externo de nuestra moneda se han hecho sentir con considerable intensidad.

La situación general se ha agravado a consecuencia del muy adverso año de nuestro comercio exterior, que en 1961 ha arrojado un déficit del orden de los 450 millones de dólares, debido al hecho anteriormente señalado del elevado ritmo de nuestras importaciones y de las exportaciones anormalmente bajas en razón de las malas cosechas.

La concurrencia de estos factores ha determinado que los sectores que han mantenido por diversas razones una posición adversa a nuestro esfuerzo de desarrollo hayan desencadenado una campaña de presiones y rumores tendientes a crear en el público la impresión de que esta situación financiera que, como Vuestra Excelencia puede percibir, es de carácter superficial y transitoria, refleja un trastorno mucho más profundo y estructural de nuestra economía. Basándose en este criterio, se está reclamando un cambio en la política del gobierno, consistente principalmente en la paralización de nuestro proceso de desarrollo y en una drástica congelación en la evolución del nivel de salarios.

/.



7c

Presidente de la Nación Argentina

1.

- 4 -

En estos momentos el gobierno se encuentra en plena ejecución del programa de reajuste ferroviario, que ha determinado la eliminación hasta ahora de 50 mil empleados y que continuará en forma inmediata con la eliminación de 59 mil más, todo ello sobre un total inicial de poco más de 200 mil agentes. En estos momentos se ha iniciado una acción similar en la administración pública para completar la reducción del personal civil de manera que el número de empleados públicos que cuando me hice cargo del gobierno se elevaba a poco más de un millón de agentes se verá reducido al terminar este proceso al 50%. Ya se han suprimido 200,000 agentes hecho excepcional en la historia de nuestra Administración.

Como Vuestra Excelencia puede comprobar el esfuerzo de racionalización implícito en estos programas no tiene paralelo ni precedentes en ninguna otra parte del mundo. Se han hecho largas teorías, sumamente elaboradas en materia de racionalización de la administración pública. La UN y otros organismos internacionales han llevado a cabo programas de asistencia técnica para estos mismos fines. Sin embargo no tenemos conocimiento de que en ningún caso se hayan logrado sino modificaciones superficiales de estructura que en ningún caso han afectado al problema estructural de fondo que presenta la burocracia y que en términos muy simples no es ni más ni menos que el excesivo número de agentes públicos en instituciones en constante crecimiento, número que en Argentina alcanzaba a casi el 20% de la fuerza total de trabajo del país.

Estos programas de reducción no determinan desocupación sino mera transferencia de los empleados de actividades parásitas e improductivas a las actividades creadas por el proceso de desarrollo.

De cualquier modo para llevarlo a cabo hemos debido afrontar y seguiremos afrontando las fuertes reacciones y perturbaciones creadas por los sectores que pese a proclamarse promotores del progreso nacional aprovechan inescrupulosamente todas estas oportunidades para perturbar el plan de gobierno que nos hemos propuesto para el desarrollo nacional.

Creo que en este caso como en el del proceso de desarrollo que ha tenido el país en su conjunto, la experiencia argentina así realizada puede constituir un modelo para la aplicación de la Alianza para el Progreso en el Continente. Vuestra Excelencia ha destacado entre los problemas fundamentales que los países latinoamericanos deben afrontar dentro de dicho programa para promover su desarrollo el de la racionalización y modernización de su administración pública y la reducción de los gastos fiscales improductivos.

1.



Presidente de la Nación Argentina

1.

- 5 -

Tanto el programa ferroviario antes mencionado como el de la administración pública cuya etapa final iniciamos ahora, asegurarán las condiciones financieras sanas para alcanzar una alta eficiencia a bajos costos en los transportes y el equilibrio presupuestario que constituye la condición aún no alcanzada para eliminar nuestro principal factor inflacionario.

Las normas aplicadas hasta ahora en la concesión de créditos financieros y para el desarrollo no habían contemplado en forma adecuada necesidades como las que en estos momentos afronta mi gobierno. En efecto los criterios vigentes hasta el presente han atendido principalmente a la necesidad de cubrir en forma directa el mantenimiento de reservas internacionales suficientes para la estabilidad monetaria o, en el caso de los programas de desarrollo, las necesidades básicas de inversión.

En la coyuntura compleja por la que atraviesa actualmente el país cuyas características acabo de describirle mi gobierno recurre a Vuestra Excelencia a fin de que considere la posibilidad de arbitrar medios excepcionales que nos permitan llevar a cabo estos programas de racionalización, cuyo efecto sobre el aumento de la productividad nacional es equivalente al de las inversiones de más alta prioridad y para los cuales los recursos nacionales de que disponemos en nuestro propio presupuesto son insuficientes. El no contar con esa ayuda nos obligaría a adoptar un ritmo de tal lentitud que determinaría el fracaso de nuestro esfuerzo y mantendría sobre el país con toda su fuerza los factores inflacionarios de mayor gravedad.

Simultáneamente debo expresar a Vuestra Excelencia que mi país necesita un apoyo semejante para asegurar las garantías necesarias que nos permitan enfrentar las presiones especulativas que pretenden afectar el valor internacional de nuestra moneda.

Las dificultades actuales de balance de pagos que afronta mi país son como se lo señalara anteriormente de carácter transitorio. La capacidad productiva del país está creciendo aceleradamente y ello se traducirá en muy breve plazo, mediante la continuación acelerada de nuestro programa de desarrollo, en una reducción de nuestras necesidades de importación, en relación a nuestro producto, y en un aumento de nuestra capacidad de exportación.

El futuro económico del país ofrece una perspectiva positiva y le asegura las condiciones necesarias para afrontar sus compromisos financieros internacionales en la medida en que podamos asegurar la continuación del desarrollo.



76

Presidente de la Nación Argentina

1.

- 6 -

La importancia del éxito de la experiencia argentina de desarrollo con libertad que Vuestra Excelencia tan claramente ha comprendido requiere que aseguremos el cumplimiento eficaz de estas últimas etapas para las cuales solicito la colaboración de Vuestra Excelencia. A ellas está estrechamente ligado el completamiento de los programas antes mencionados y la defensa del valor internacional de nuestra moneda como símbolo de una Nación democrática financieramente sana y económicamente vigorosa.

En términos concretos solicito de Vuestra Excelencia que quiera considerar la autorización al gobierno argentino para poder utilizar el crédito contingente concedido por la Tesorería de los Estados Unidos por 50 millones de dólares sin la subordinación, que actualmente se requiere, a la utilización total y previa del crédito contingente otorgado por el Fondo Monetario Internacional por 100 millones de dólares.

Asimismo habría que considerar la autorización de un crédito dentro del Programa de la Alianza para el Progreso por 100 millones de dólares a fin de permitir la financiación de la transferencia de una masa de 200 mil empleados públicos a nuevas ocupaciones productivas dentro de los sectores del desarrollo nacional. Este programa constituye a nuestro juicio la realización más efectiva y concreta del objetivo esencial de racionalización administrativa indispensable para el éxito del proceso de desarrollo dentro de la filosofía establecida por el Acta de Punta del Este.

Como antes le señalara se trata de enfoques no tradicionales en la cooperación financiera para el desarrollo que responden a las necesidades reales y concretas de un programa con cuyas características Vuestra Excelencia está familiarizado. Formulo este planteo a Vuestra Excelencia porque estoy persuadido de que como yo concuerda en la necesidad de arbitrar los medios imaginativos que cada problema fundamental requiera en su momento a fin de asegurar los objetivos comunes que los países de América acordamos al suscribir el programa de la Alianza para el Progreso.

Del mismo modo en que en el curso de mi gobierno he debido plantearles a mis colaboradores enfoques nuevos para resolver los problemas que los métodos tradicionales no permitían superar espero que en el caso en que Vuestra Excelencia concuerde con el análisis

1.



7c

Presidente de la Nación Argentina

1.

- 7 -

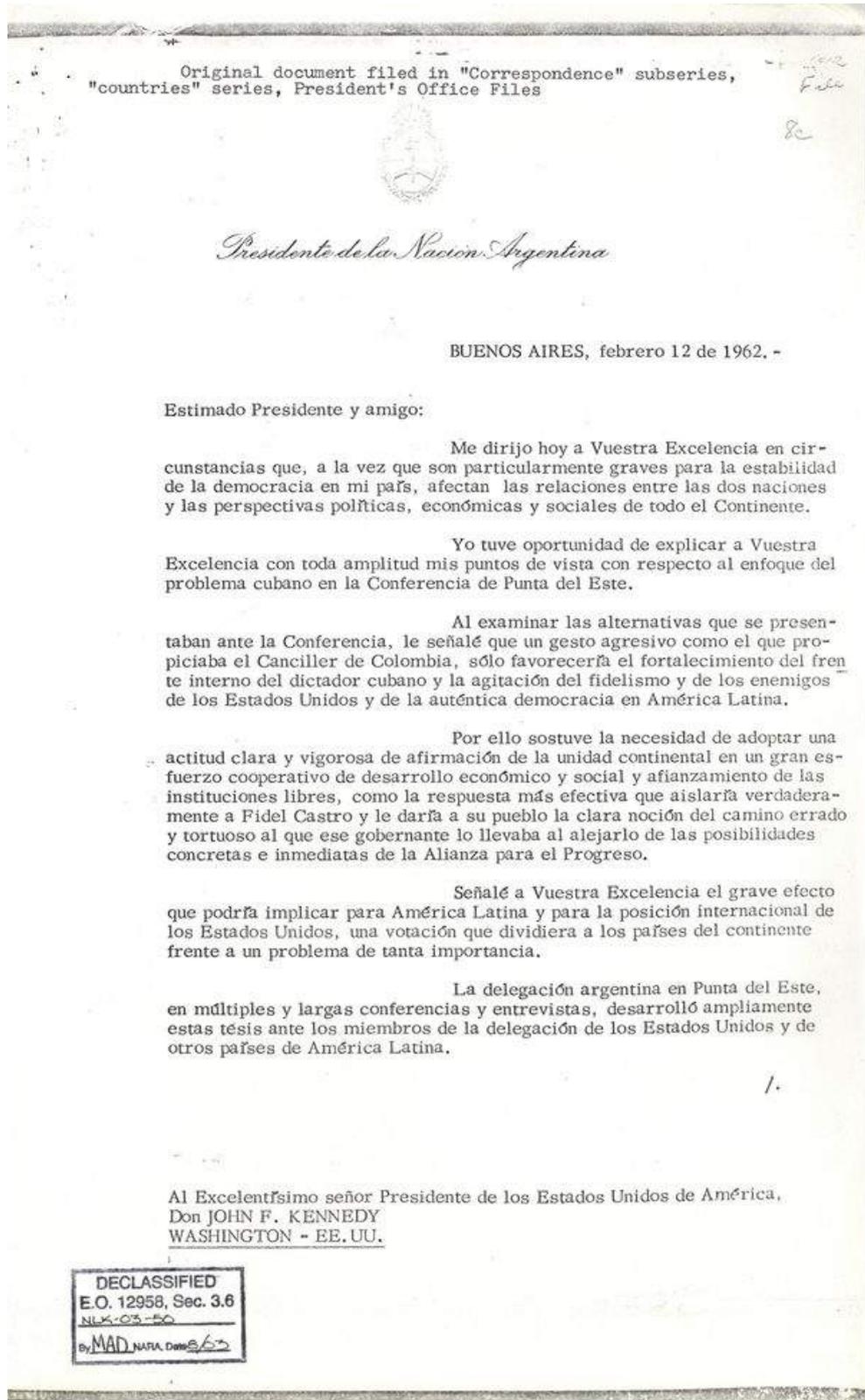
que le he expuesto en esta carta transmita a sus colaboradores una directiva semejante a fin de que pueda concretarse la cooperación solicitada en los términos de urgencia que la situación financiera actual de mi país lo requiere.

Saludo al señor Presidente y amigo con la más alta estima y consideración.

APENDICE 4

Explicaciones de Frondizi a Kennedy, tras la abstención argentina de excluir a Cuba de la OEA.

Fuente: John F. Kennedy Presidential Library & Museum.





Presidente de la Nación Argentina

/. - 2 -

Al mismo tiempo mi gobierno había mantenido un estrecho contacto con otros países latinoamericanos y especialmente con Brasil, en un intento en el caso de este último país, de procurar su acercamiento y participación en una fórmula que expresase un pensamiento unánimemente fiel a los principios de la solidaridad interamericana.

Creo que el esfuerzo común de todos los países democráticos de América Latina y los Estados Unidos, permitió expresar en forma vigorosa y unánime en Punta del Este los objetivos y el pensamiento que guían a los países fieles al sistema interamericano y así se reflejó en las resoluciones que aprobaron todos los países de América excepto Cuba.

En cambio, cuando se trató de la última de las resoluciones, seis países latinoamericanos, entre los que se contó Argentina, consideramos que se planteaba un delicado problema de respeto y adhesión a la norma jurídica, que estimamos peligroso postergar ante cualquier otra consideración pragmática. Debido a ello nos vimos obligados a formular el voto de abstención, no sin antes haber agotado todas las tratativas y fórmulas de conciliación que hubiesen permitido lograr también en este punto la deseable unanimidad.

No necesito destacar ante Vuestra Excelencia la responsabilidad internacional, las sólidas tradiciones democráticas y la inquebrantable fidelidad a los principios del interamericanismo, que pueden exhibir estas seis naciones.

Inmediatamente después de terminada la conferencia se desencadenó sobre mi gobierno una violenta campaña de órganos periodísticos y políticos subversivos, que desembocó en una profunda crisis relacionada con la interpretación de las recomendaciones de Punta del Este, a las que se agregaron otras acciones tendientes a perturbar gravemente la estabilidad de mi gobierno.

Fidel Castro, en cambio, aprovechó los resultados de Punta del Este para exhibirse nuevamente como víctima de la agresión de todos los países americanos y concitó una fuerte reacción favorable de carácter popular, que no hubiera podido lograr una semana antes de la conferencia y una nueva expresión de adhesión de los países del bloque soviético que antes de esta oportunidad se estaban mostrando cada vez más reticentes frente a las interpretaciones personalistas que del marxismo-leninismo formulaba el dictador cubano.

Paradójicamente, pues, y contrariamente a lo buscado, debe constatarse que los resultados inmediatos de Punta del Este han consistido, por una parte, en la determinación de manifestaciones de apoyo a Fidel Castro por su propio pueblo y por los países soviéticos, con lo

/.



Presidente de la Nación Argentina

1.

- 3 -

cual ha logrado detener el creciente deterioro de su posición política interna y vis a vis los soviéticos, que era bastante evidente en estos últimos tiempos; y por la otra en la determinación de una violenta crisis que ha amenazado derrumbar el régimen democrático argentino, cuya experiencia política, económica y social constituye la forma práctica más eficaz para enfrentar la propaganda castrista.

En los cuatro años que lleva mi gobierno, he cumplido, como he explicado anteriormente a Vuestra Excelencia, un esfuerzo para el que no he escatimado ningún sacrificio personal ni político, a fin de consolidar definitivamente una auténtica democracia, que asegure para el futuro argentino la vigencia definitiva de la ley, la libertad, el progreso y el respeto a la persona humana. Al proceder así tengo también la certeza de que contribuiré en forma decisiva a asegurar la vigencia de los mismos principios en la comunidad americana.

La iniciativa más importante, de verdadera significación histórica, que adoptó mi gobierno en el orden internacional, consistió en establecer un profundo y estrecho acercamiento de Argentina a los Estados Unidos, reorientando nuestras líneas de su anterior vinculación y aún dependencia con respecto a algunos países europeos, hacia su presencia plena y activa en la comunidad americana. Esta decisión determinó fuertes reacciones en muchos sectores del país: muchos factores habían influido tradicionalmente en Argentina para evitar que así sucediera, y habían mantenido vivo en la población en diverso grado y con distintas modalidades, un persistente sentimiento de hostilidad o de recelo contra los Estados Unidos: en los sectores aristocratizantes, se trataba de la idea de que sólo Francia era culta, sólo Inglaterra era capaz de una responsabilidad mundial, mientras los Estados Unidos eran el país con todas las limitaciones del nuevo rico, del advenedizo al liderazgo; en otros sectores más populares se presentaba a los Estados Unidos ante el sentimiento nacionalista como el país que imponía brutalmente sus conquistas estratégicas o comerciales; en otros, finalmente, se señalaba que no podía haber ningún punto de contacto entre nuestros países, porque todos nuestros objetivos eran paralelos y no complementarios. Debo destacar a Vuestra Excelencia a este respecto, que la intensa y permanente campaña contra los Estados Unidos que en mi país ha llevado a cabo la propaganda comunista, no ha sido el único y en algunos casos ni aún el más importante factor determinante de esta actitud. Existen claras indicaciones que otros sectores y otras motivaciones, de carácter político interno y externo, de carácter cultural y de carácter económico, han contribuido con igual fuerza a ese mismo objeto.

Yo tuve el honor de ser el primer presidente argentino que visitó los Estados Unidos. En forma decidida busqué y obtuve el apoyo del Gobierno y de la iniciativa privada de vuestro país para llevar a cabo mi política de estabilización y desarrollo. Desde el primer momento mantuve, con el Presidente Eisenhower y ahora con Vuestra Excelencia, un

1.



Presidente de la Nación Argentina

1.

- 4 -

permanente y franco contacto personal con el objeto de asegurar que la cooperación y el entendimiento entre nuestros dos países se mantenga al nivel más alto y efectivo, sin dar lugar a ninguna de las interferencias o perturbaciones que pudieran determinar otras instancias que no permitieran un intercambio tan claro y directo de nuestras apreciaciones.

Esta decisión ha tenido finalmente un amplio y muy favorable eco en el pueblo argentino: así se pudo superar el antiguo tabú que por cincuenta años había impedido la participación de las empresas privadas en el desarrollo de nuestro petróleo; Estados Unidos está participando en importantes programas de asistencia técnica, como el de la Operación Carnes; hasta la violenta reacción antinorteamericana de nuestras universidades ha sido superada para concretar ahora valiosas actividades en asociación con universidades de los Estados Unidos. En una palabra, puedo afirmar a Vuestra Excelencia que existe hoy una conciencia popular, creada en estos cuatro años de esfuerzo conjunto, en el sentido de que los Estados Unidos están positiva y efectivamente asociados a nuestro proceso de desarrollo.

Conoce Vuestra Excelencia muy bien cuáles son las ideas que han guiado la conducta de mi gobierno en el ámbito interamericano, tanto en el orden político como en el económico y social a él ligado.

Conoce Vuestra Excelencia también los objetivos que inspiran mi política nacional, en los que están indisolublemente ligados el afianzamiento de la estabilidad institucional democrática y el impulso vigoroso al desarrollo con estabilidad y libertad.

Todos estos objetivos han sido adoptados y apoyados por el pueblo argentino, que con una clarividencia de la que me enorgullezco, ha desechado todas las campañas maliciosas, ha realizado los sacrificios que se le ha pedido y ha apoyado con su voto mi gestión de gobierno aún en los momentos más difíciles y aptos para la perturbación, como los de las recientes elecciones provinciales.

Sin embargo, todo este programa y estas realizaciones, que están concretando la solución para nuestro futuro, que están ofreciendo el camino más vigoroso para el afianzamiento de la democracia en el continente y que han consolidado el entendimiento más positivo y profundo entre nuestros dos países, están hoy sometidas a una grave amenaza.

En el orden interno, esta amenaza está impulsada por políticos fracasados que sólo aceptan la democracia cuando ganan las elecciones, pero que no vacilan en recurrir a la conspiración y la dictadura como en otras épocas recurrieron al fraude electoral y el golpe militar para conseguir el poder que los votos libres les negaban.

1.



8c

Presidente de la Nación Argentina

/.

- 5 -

Está impulsada también por los intereses creados en el orden económico, que fundaban su prosperidad en el subdesarrollo del país, y que hoy no tienen la capacidad ni la iniciativa de asociar sus esfuerzos y sus actividades al proceso de desarrollo como lo han hecho, en cambio, tantos otros empresarios constructivos, capaces y patriotas.

Todos estos factores están influyendo para perturbar una clara percepción de los intereses nacionales y junto con algunos aventureros de la conspiración, están tratando de hacer creer que mi gobierno es enemigo de América y está al servicio de los intereses del comunismo internacional. Sin embargo, lejos de analizar en su verdadera esencia las amenazas y peligros del comunismo, estos grupos están agitando un tipo de histeria anticomunista, muy semejante a la que utilizó en su momento Hitler para conquistar el poder y llevar el mundo a la guerra. Es decir, están desatando una confusa e irresponsable agitación anticomunista para echar abajo el régimen democrático, alentar el caos y el asesinato político, y de esa manera implantar la dictadura que ellos necesitan para cumplir sus fines políticos y económicos.

Sin embargo, la mayor gravedad que ofrece la presente crisis está constituida por la existencia de indicios de que ella recibe apoyo y aliento desde algunos sectores de los Estados Unidos que son enemigos irreconciliables, por razones de orden económico o por equivocada posición ideológica o política, de la firme, clara y decidida posición establecida por Vuestra Excelencia al plantear el programa de la Alianza para el Progreso.

El portador de esta carta podrá proporcionar a Vuestra Excelencia detalles ampliatorios de estas apreciaciones.

Hoy deseo hacer llegar a Vuestra Excelencia una apelación fundada en la profunda convicción que me ha guiado hasta ahora en mi persistente y difícil esfuerzo en favor del afianzamiento democrático de mi país y en favor de la solidaridad interamericana sobre esos mismos principios. Deseo recalcar una vez más, pero en forma dramática a Vuestra Excelencia el significado crucial para el futuro de Argentina y de América Latina así como para los Estados Unidos, que tiene el mantenimiento del régimen constitucional y el éxito del programa de desarrollo de mi país.

Su interrupción violenta, tal como es buscada por todos los sectores antes mencionados, determinaría, en primer término, una reacción popular que daría origen a un brusco vuelco hacia las posiciones más radicales: el fidelismo, que hoy no existe en Argentina, aparecería bruscamente como verdadera reacción patológica, echaría abajo todo lo que se ha logrado con tanto esfuerzo y nos convertiría en un pueblo antidemocrático y enemigo por reacción instintiva, de una solidaridad americana que no le hubiese permitido lograr pacíficamente sus justas aspiraciones.

/.



8c

Presidente de la Nación Argentina

1.

- 6 -

Al mismo tiempo, y tal como sucedió con la Revolución Libertadora que derrocó a Perón, marcaría la iniciación de fenómenos similares en el resto de América Latina, y más inmediatamente en Brasil. Y si Argentina y Brasil tomaran ese camino, Cuba pasaría a segundo plano, porque se habría creado en el sur del continente una tremenda cabeza de puente y un campo abierto para el avance y la penetración total del comunismo en América.

Deseo pedir a Vuestra Excelencia que medite sobre estas reflexiones y las valore en toda la gravedad que ellas tienen. En base a ellas confío en que Vuestra Excelencia coincidirá conmigo en la necesidad de una urgente actitud de iniciativa por parte del gobierno de Vuestra Excelencia en el sentido de reiterar en forma concreta y práctica la valoración que Vuestra Excelencia ya formuló anteriormente acerca del significado del proceso argentino en el fortalecimiento de la democracia continental y de la importancia del esfuerzo de desarrollo para ese objeto, así como del continuado apoyo de los Estados Unidos a esta política de cooperación y estrecha amistad.

Observe Vuestra Excelencia que no le requiere ninguna acción en apoyo de la política de mi gobierno, que en estos momentos y frente al proceso electoral cuenta con el más amplio y sólido respaldo popular. Por paradoja, en esta oportunidad debo solicitarle quiera considerar la adopción de las medidas con las que pueda darse término a las actividades de personas de algún modo vinculadas a los Estados Unidos, que de la más variada y profusa manera llevan a cabo la perturbación que le he descrito.

Vuestra Excelencia sabe muy bien que no me guían ambiciones personales ni intereses electorales en mi acción de gobierno sino una irrenunciable vocación de servicio a la causa de mi pueblo, a la causa de la democracia y el desarrollo de América Latina y a la defensa de los valores eternos de Occidente, en cuya defensa no he escatimado ni ahorraré ningún sacrificio, aún el más alto que pudiera ofrecer.

Por mi parte sé que hablo a un gobernante que ha puesto toda su capacidad política, su inteligencia brillante y el valor que ya mostró en actos heroicos, a la conducción del país que tiene en sus manos, la conducción de la defensa de los más altos valores humanos en la época de la historia en que las promesas más brillantes han coincidido con las amenazas más siniestras.

Al renovar al señor Presidente los sentimientos de mi alta estima, saludólo con la consideración más distinguida.

Al Excelentísimo señor Presidente de los Estados Unidos,
Don JOHN F. KENNEDY
- WASHINGTON - EE. UU.



Presidente de la Nación Argentina

APENDICE 5



Arturo Frondizi y Fidel Castro. Buenos Aires, 1959.
Fuente: Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos.



Dean Rusk, Arturo Frondizi, John F. Kennedy y Miguel Cárcano. Hotel
Carlyle de Nueva York, 1961.
Fuente: Archivo General de la Nación, Departamento de Documentos Fotográficos.

