

Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana. Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962)¹

Leandro Morgenfeld²

“...si hemos de afrontar un problema de tan importantes dimensiones, nuestro proceder debe ser audaz y a tono con la concepción majestuosa de la ‘Operación Panamericana’. Por eso hemos hecho un llamamiento a todos los pueblos del hemisferio para unirse a una Alianza para el Progreso, en un vasto esfuerzo de cooperación, sin paralelo en magnitud y en nobleza de sus objetivos, con el fin de satisfacer las necesidades fundamentales de techo, trabajo y tierra, salud y escuela”
John F. Kennedy³

“... quedó demostrada la naturaleza falsa de la ‘Alianza para el Progreso’, la intención imperialista que tiene (...); aunque, naturalmente, todavía no se puede saber los resultados exactos (...), pues se basa en un armazón de suposiciones y falsedades que en el mejor de los casos debe ser todavía sancionada por la realidad y, lo más probable es que la realidad demuestre que se estaba frente a una gran estafa que se hace a los pueblos de América”
Ernesto “Che” Guevara⁴

“En la mente de quienes realizaron, de hecho, el derrocamiento, influyó mucho, es cierto, la entrevista con el ‘Che’ Guevara, como influyó la reunión de Uruguayana con el presidente Quadros, (...) como influyó el desarrollo de la segunda conferencia de Punta del Este, de enero de 1962”
Arturo Frondizi⁵

Resumen

Las relaciones entre la Casa Blanca y la Casa Rosada cobraron un particular interés a principios de los años sesenta, cuando la radicalización de la Revolución Cubana trastocó por completo el sistema interamericano. En el presente artículo se analiza esta particular etapa del vínculo bilateral, focalizando en la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social y en la VIII Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos, realizadas en Punta del Este (Uruguay) en 1961 y 1962, respectivamente. En ambas cumbres se discutieron los alcances de la “Alianza para el Progreso” y la expulsión de Cuba de la OEA. La posición ambivalente del gobierno de Frondizi y las presiones de la Casa Blanca debilitarían aún más la posición del gobierno argentino, generando, en parte, las condiciones para su derrocamiento, en marzo de 1962. Poco antes, en febrero, las fuerzas armadas forzaron al presidente a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba. Entender las incidencias de la relación con Estados Unidos a lo largo de este proceso permitirá vislumbrar el alcance que la *Doctrina de Seguridad Nacional* tendría en el país en los años siguientes.

Abstract

US-Argentina relations took a particular interest in the early sixties, when the radicalization of the Cuban Revolution disrupted the Inter-American system. This article discusses this particular stage of the bilateral relations, focusing on the Conference of the American Economic and Social Council and the Eighth Meeting of Consultation of American Foreign Ministers, held in Punta del Este, Uruguay, in 1961 and 1962. In both meetings the delegations discussed the scope of the "Alliance for Progress" and the expulsion of Cuba from the OAS. The ambivalent position of Frondizi and the White House pressures weaken the Argentine government position, creating the conditions for its overthrow in March, 1962. Earlier, in February, the Armed Forces pushed Frondizi to break diplomatic relations with Cuba. Understanding the implications of the US-Argentina relations throughout this process will allow us to understand the great influence of the *National Security Doctrine* in Argentina in the following years.

¹ El siguiente artículo se basa en una investigación en curso, en el marco del Proyecto UBACYT 2011-2014 II “Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano (1955-1973)” (FCE-UBA), cuyo primer avance fue presentado en la ponencia “Buenos Aires, Washington y la integración interamericana en los años sesenta”, en las XIII^o Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia, Catamarca, Argentina, 10, 11, 12 y 13 de agosto de 2011.

² Docente UBA e ISEN. Investigador del CONICET. Contacto: leandromorgenfeld@hotmail.com / www.vecinosenconflicto.blogspot.com

³ “Address by President Kennedy at a White House Reception”, 13 de marzo de 1961, *Department of State Bulletin*, April 3, 1961, pp. 355-356; en Zinner, Paul E. (ed) *Documents on American Foreign Relations 1961* (New York: Harper & Brothers), pp. 395-401.

⁴ Exposición de Guevara en la televisión cubana, a la vuelta de la Conferencia del CIES de Punta del Este, el 23 de agosto de 1961. Citado en Ariet García, María del Carmen y Salado, Javier (editores) 2003 *Ernesto Che Guevara. Punta del Este. Proyecto alternativo de desarrollo para América Latina* (La Habana: Centro de Estudios Che Guevara), pp. 51-52.

⁵ Entrevista a Frondizi realizada por Gregorio Selser. En Selser, Gregorio 1968 *Punta del Este contra la Sierra Maestra* (Buenos Aires: Hernández), p. 175.

Introducción

Este artículo se enmarca en una investigación que tiene por objeto analizar la relación entre Argentina y Estados Unidos en las conferencias interamericanas de la década de 1960, período que incluyó la profundización de la Revolución Cubana, la “crisis de los misiles” (1962) y la invasión estadounidense a República Dominicana (1965), como procesos centrales que marcaron la suerte de la Organización de Estados Americanos (OEA), además de los golpes de estado en Brasil, en 1964, y en Argentina, en 1966, en los que Washington se inmiscuyó de diversas maneras⁶. Se estudian, en esta particular etapa de la *guerra fría* en el continente americano, cómo se mantuvieron las históricas tensiones bilaterales, pero también cómo se llegó a un período de relativo entendimiento, durante la presidencia de Onganía, cuando primaba en América la *Doctrina de Seguridad Nacional*, que en algún sentido operó como uno de los sustentos ideológicos del golpe de estado que depuso al gobierno de Illia. Ampliar el conocimiento de la relación argentino-estadounidense en este período, con documentación diplomática –Archivo de la Cancillería Argentina (AMREC), Archivo Frondizi, Archivo del Departamento de Estado y Archivo del Centro Rockefeller-, podrá arrojar luz a la comprensión del debate histórico sobre la integración interamericana y las posiciones de Buenos Aires y Washington en los convulsionados años sesenta.

En este artículo, más específicamente, se profundiza el análisis de cómo afectó la Revolución Cubana la relación entre Washington y Buenos Aires en el ámbito del sistema interamericano en los inicios de la década de 1960, hasta el golpe que derrocó a Frondizi. Para ello, se estudian la Conferencia del Consejo Interamericano Económico y Social (Punta del Este, agosto de 1961) y la Reunión de Consulta de Cancilleres Americanos (Punta del Este, enero de 1962). En ambas cumbres se discutieron los alcances de la “Alianza para el Progreso” (ALPRO) y la expulsión de Cuba de la OEA. La posición ambivalente del gobierno de Frondizi y las presiones de la Casa Blanca debilitaron aún más la posición del gobierno argentino, generando, en parte, las condiciones para su derrocamiento, en marzo de 1962. Poco antes, en febrero, las fuerzas armadas habían forzado a Frondizi a la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, profundizando el aislamiento de la isla caribeña. Este proceso se desarrolló en forma paralela a la consolidación de la orientación anticomunista del sistema interamericano, que determinó a lo largo de los años siguientes la relación entre Estados Unidos y América Latina, dificultando aún más cualquier alternativa de integración de los países del sur del continente, fuera de la órbita de Washington, como la que habían empezado a esbozar Frondizi y Quadros en Uruguayana.

⁶ Véanse Rapoport, Mario y Laufer, Rubén 2000 *Estados Unidos ante el Brasil y la Argentina. Los golpes militares de la década de 1960* (Buenos Aires: Economizarte); Moniz Bandeira, Luiz Alberto 2004 *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al Mercosur* (Buenos Aires: Norma).

Mostraremos, a continuación, cómo la Revolución Cubana produjo un cambio en el sistema interamericano, en la relación de Estados Unidos con América latina y en particular en la relación con Argentina. El país del norte debió invertir la estrategia panamericana de posguerra, ofreciendo primero ayuda económica, para luego lograr que se aprobaran las sanciones contra Cuba. La “zanahoria” debió anteceder al “garrote”, pero esta política dura hacia Cuba llevó a nuevas tensiones con el gobierno de Frondizi, hasta que fue derrocado, luego de ceder ante las fuerzas armadas argentinas.

Estados Unidos y el sistema interamericano ante la Revolución Cubana

Desde el inicio de la *guerra fría*, y más todavía bajo las dos presidencias de Eisenhower, Estados Unidos amplió su concepción de la “seguridad nacional”, que pasaba a abarcar el mundo entero. Implicaba defender sus intereses y privilegios, las fuentes de materias primas, sus mercados, propiedades y capitales en todos los rincones del planeta. En el plano económico, América Latina se movía prácticamente en la órbita estadounidense. Hacia 1958, el 45% de sus exportaciones iban al país del norte (12% en 1910); y en 1950, las importaciones de ese país alcanzaban el 50% (10 puntos más que en 1940). En las dos décadas siguientes al fin de la segunda guerra mundial, la inversión privada estadounidense en la región se quintuplicó, habiendo las compañías de ese país desplazado a sus competidoras europeas⁷.

En cuanto a la política exterior de Washington, la mayor atención de Eisenhower hacia América Latina (a diferencia de su antecesor Truman), implicó que esta región se viera aún más afectada. Estados Unidos promovió el liberalismo económico, a través del autoritarismo político, de gobiernos afines a los intereses de los capitalistas del país del norte. Eso generó una nueva oleada de sentimiento anti-yanqui en el sur del continente americano, que se manifestó, por ejemplo, durante la gira del vicepresidente Nixon, en mayo de 1958⁸.

La Revolución Cubana marcó un antes y un después en la relación Estados Unidos-América Latina. Se iniciaba una nueva etapa de la *guerra fría* en el continente. El gobierno de Eisenhower, y luego los de Kennedy y Johnson, ensayaron distintas estrategias para desestabilizar a los revolucionarios cubanos: desde las sanciones económicas –hasta llegar al bloqueo–, las diplomáticas –la expulsión de Cuba de la OEA–, las terroristas –el apoyo a los contrarrevolucionarios cubanos y

⁷ Lowenthal, Abraham F. 2010 “Estados Unidos y América Latina, 1960-2010: de la pretensión hegemónica a las relaciones diversas y complejas”, en *Foro Internacional*, 201-202, L (3-4), pp. 554-555, México.

⁸ Nixon sufrió diversas hostilidades en Argentina, Uruguay, Ecuador, Colombia, Perú y Venezuela. En Caracas, debió ser virtualmente rescatado por naves de guerra y compañías aerotransportadas estadounidenses. Véanse Moniz Bandeira, Luiz Alberto 2007 *La formación del imperio americano. De la guerra contra España a la guerra en Irak* (Buenos Aires: Norma), pp. 174-175; McPherson, Alan 2003 *Yankee No! Anti-Americanism in U.S.-Latin American Relations* (Cambridge: Harvard University Press); Nixon, Richard M. 1962 *Six Crises* (Garden City: Doubleday); Eisenhower, Milton S. 1963 *The Wine is Bitter. The United States and Latin America* (Garden City, Doubleday).

las acciones encubiertas de la CIA para asesinar a Castro- y las militares –fundamentalmente la invasión a Bahía de Cochinos, orquestada por la CIA-. En forma paralela, y para evitar la proliferación del (mal) ejemplo cubano, Kennedy lanzó la “Alianza para el Progreso”⁹. Ese plan de ayuda para América Latina, que abordaremos más adelante, no implicó de ninguna manera el abandono a las formas “clásicas” del intervencionismo militar estadounidense en el continente, que se incrementó en la década de 1960: desde el apoyo y/o impulso a golpes militares –el más destacado fue el de Castelo Branco contra João Goulart, en Brasil, en 1964- hasta las intervenciones militares –como el desembarco de más de 20000 marines en República Dominicana, en 1965, con la excusa de evitar la instalación de otro régimen similar al cubano-. El sistema interamericano fue utilizado por el Departamento de Estado, a lo largo de estos años, para apoyar esta política intervencionista. Así, por ejemplo, se acordó la expulsión de Cuba de la OEA, o la creación de la Junta Interamericana de Defensa (JID), en diciembre de 1960, punta de lanza, junto al Colegio Interamericano de Defensa, para establecer lo que se dio en llamar una “academia de golpes de Estado”, es decir una usina desde la que se alentó la intervención de las fuerzas armadas de cada país para abortar proyectos políticos que interfirieran con los intereses de Washington¹⁰.

Avanzó, en esta etapa, el predominio estratégico de Estados Unidos en América Latina, a través de la instauración del criterio de las “fronteras ideológicas” por parte de las fuerzas armadas latinoamericanas, adoctrinadas por el Pentágono.

En forma paralela, Estados Unidos impulsó la *balcanización* de América Latina, que peligraba tras el acercamiento entre Argentina y Brasil, el lanzamiento de la Operación Panamericana (OPA) y la reafirmación de los Acuerdos de Uruguayana –que serán abordados más adelante-. El país del norte consideraba fundamental impedir el avance de regímenes siquiera tolerantes para con el socialismo, y que América Latina concretara una integración por fuera de su órbita. Para ello recurrió al garrote y a la zanahoria, en forma alternativa.

Las reuniones de consulta de cancilleres

⁹ Véase Rabe, Stephen G. 1999 *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press).

¹⁰ Véanse Aguilar Monteverde, Alonso 1965 *El panamericanismo, de la Doctrina Monroe a la doctrina Johnson* (México: Cuadernos Americanos); Connell-Smith, Gordon 1974 *The United States and Latin America. An historical analysis of Inter-American relations* (New York: John Wiley & Sons); Gilderhus, Mark T. 2000 *The second century. U.S.-Latin American relations since 1889* (Wilmington, DE: Scholarly Resources); Langley, Lester D. 1989 *America and the Americas: The United States in the Western Hemisphere* (Georgia: University of Georgia Press); Smith, Gaddis 1994 *The Last Years of the Monroe Doctrine: 1945-1993* (New York: Hill and Wang); Smith, Joseph 2005 *The United States and Latin America. A history of American diplomacy, 1776-2000* (New York: Routledge); Vázquez García, Humberto 2001 *De Chapultepec a la OEA: apogeo y crisis del panamericanismo* (La Habana: Editorial de Ciencias Sociales).

Se sucedieron, en este período y tras el triunfo de la revolución cubana, una serie de reuniones de consulta de los cancilleres americanos. A principios de 1959, el Comité de los 21 de la OEA se reunió en Buenos Aires para discutir cuestiones económicas. La delegación cubana estaba presidida por el propio Fidel Castro, quien señaló que era necesaria la ayuda estadounidense para impulsar el desarrollo y acabar con la miseria en América Latina. Pero la revolución se fue radicalizando, lo cual trajo diversos conflictos en el Caribe, entre los que se destacan el de Cuba y República Dominicana. Frente a esta situación de virtual guerra no declarada entre estos dos países, Estados Unidos, Brasil, Chile y Perú solicitaron la realización de un cónclave interamericano. La Quinta Reunión de Consulta de Cancilleres se realizó en Santiago de Chile, entre el 12 y el 18 de agosto de 1959. En ella se estableció la “Declaración de Santiago”, en la cual se defendía el sistema de la democracia representativa, se condenaba a las dictaduras y se ratificaba el principio de no intervención.

Al año siguiente, en agosto, se realizaron en San José de Costa Rica la Sexta y la Séptima Reunión de Consulta de Cancilleres. El origen de la estos cónclaves se remonta a julio de 1960. El día 11 de ese mes, Cuba solicitó una reunión del Consejo de Seguridad de la ONU, debido a las agresiones económicas y al intervencionismo de Washington contra su país. Unos días antes, el 8 de julio, tanto el gobierno de Venezuela, como la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires le expresaron a la cancillería argentina la necesidad de convocar una reunión de consulta americana para abordar el “caso cubano”. El objetivo del gobierno de Castro era establecer un mecanismo multilateral, en el ámbito de la ONU, para evitar las agresiones a Cuba, y pasar por alto, así, la aplicación del TIAR y la injerencia de la OEA, como había sufrido el gobierno de Arbenz en Guatemala en 1954. Frondizi, en tanto, envió un telegrama al gobierno de La Habana manifestando su desaprobación ante la eventual injerencia de potencias extracontinentales en los asuntos interamericanos (o sea, rechazando su apelación a la instancia de la ONU). Diversos sucesos – movilizaciones populares en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica atribuidas al impulso de Fidel Castro, entre otras- fueron calentando los ánimos de los gobiernos latinoamericanos contra Cuba.

El gobierno argentino, luego de dudas y consultas internas, presentó junto al de Ecuador, ante el Consejo de Seguridad de la ONU, un proyecto para que el asunto fuera derivado al ámbito de la OEA. Pese a las protestas del canciller cubano, este proyecto fue aprobado, con 9 votos a favor y dos significativas abstenciones (de la Unión Soviética y Polonia), lo cual mostraba que Moscú no parecía querer inmiscuirse más abiertamente en América, al menos por el momento.

El objetivo de la Sexta Reunión de Consulta Cancilleres americanos sería discutir las acusaciones de intervencionismo realizadas por el gobierno venezolano (y también el cubano) contra el dictador dominicano Trujillo –quien había intentado asesinar al presidente Betancourt-. Caracas solicitó que se realizara esta reunión, que se concretó el 15 de agosto de 1960. El

Departamento de Estado había resuelto “soltarle la mano” a su histórico aliado caribeño, el sanguinario Trujillo, para atraer al gobierno venezolano en su política de aislar a Cuba¹¹. Fue una vuelta a la vieja estrategia de fomentar la *balcanización* latinoamericana otorgando concesiones específicas a algunos países (se ganó, así, el favor de Betancourt para atacar a Castro). Así, sin mayores obstáculos, se resolvió que los países de la OEA romperían relaciones diplomáticas con República Dominicana, y reducirían sus relaciones comerciales con el país gobernado por Trujillo.

Una semana después, el 22 de agosto, se desarrolló, en la misma ciudad, la Séptima reunión, tras la acusación de Estados Unidos de que en Cuba se estaba instalando un gobierno comunista dirigido por Moscú. Como venía haciendo desde el fin de la segunda guerra, el Departamento de Estado pretendió limitar las discusiones al “caso cubano”, negándose a incluir los reclamos económicos latinoamericanos¹². Brasil, secundado por Argentina y otros países, plantearon sin embargo que el desarrollo económico de la región era condición necesaria para evitar el avance comunista. Según este planteo, las reuniones de cancilleres no podían limitarse a tratar asuntos políticos y militares. Una vez más, como en las conferencias continentales de 1945, 1947, 1948, 1951 y 1954, las expectativas económicas de los países latinoamericanos, respecto a la potencial ayuda del coloso del norte, operaron como obstáculos frente a cualquier potencial perspectiva autónoma¹³. Así, todas las delegaciones (menos la cubana y la dominicana, que no se encontraban), aprobaron una declaración mediante la cual se rechazaba cualquier intervención extracontinental en las repúblicas americanas. Cuba estaba empezando a ser aislada. En octubre de ese año se prohibieron las exportaciones estadounidenses a ese país y en enero de 1961 Washington rompió relaciones diplomáticas con La Habana, preparando la invasión militar.

Al mismo tiempo, Nixon era derrotado por Kennedy. Cuando asumió, en enero de 1961, el Departamento de Estado produjo un documento, “Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico”, en el que se planteaba que la seguridad americana ya no estaría tan amenazada por un hipotético ataque extracontinental, sino que ahora el enemigo estaba dentro. Así, debía cooperarse con las fuerzas armadas de cada país, para potenciar la seguridad interna y combatir el avance del comunismo. Nació la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, que requería de una nueva fuerza militar interamericana, nuevos instrumentos de la OEA y mayores atributos para la Junta Interamericana de Defensa. Pero esta nueva perspectiva de la lucha anticomunista iría de la mano con un (al menos en

¹¹ Véase “Statement by Secretary of State Herter, August 18, 1960”, *Department of State Bulletin*, September 5, 1960, pp. 355-356; en Zinner, Paul E. (ed) *Documents on American Foreign Relations 1960* (New York: Harper & Brothers), pp. 487-490.

¹² Véase “Statement by Secretary of State Herter, August 24, 1960”, *Department of State Bulletin*, September 12, 1960, pp. 355-356; en Zinner, op. cit., pp. 495-505.

¹³ Las alternativas de las negociaciones de todas esas conferencias están documentadas en Morgenfeld, Leandro 2011 *Vecinos en conflicto. Argentina y Estados Unidos en las Conferencias Panamericanas (1880-1955)* (Buenos Aires: Ediciones Peña Lillo/Continente). Luego de la X Conferencia Panamericana (Caracas, 1954), estaba previsto realizar la siguiente en Quito, en 1961, pero tras el “problema cubano” ésta fue aplazada indefinidamente y esas instancias fueron reemplazadas por las reuniones de cancilleres americanos.

su concepción original) ambicioso programa de transferencia de recursos económicos hacia América Latina. Era la hora de satisfacer algunos de los reclamos financieros de los países del sur, de acuerdo a los objetivos que se había trazado, por ejemplo, la Operación Panamericana (1958).

En cuanto al vínculo Argentina-Estados Unidos, atravesó distintos momentos. Cuando Frondizi llegó a la presidencia, siguió la política de acercamiento hacia Estados Unidos que se había iniciado durante el gobierno militar de la Aramburu¹⁴. El propio vicepresidente Nixon viajó a Buenos Aires para su asunción. Frondizi, contrariando sus postulados anteriores, firmó contratos petroleros con empresas estadounidenses¹⁵. En diciembre de 1958, Estados Unidos anunció masivos préstamos a Argentina, a cambio de un programa de ajuste y antiinflacionario¹⁶. El presidente argentino quiso profundizar aún más el vínculo bilateral, visitando la Casa Blanca en enero de 1959, a pesar de la convulsionada situación política argentina, producto de la resistencia contra el ajuste económico. Era el primer presidente argentino en ejercicio que visitaba el país del norte, en el que permaneció 12 días. Allí pronunció un discurso en el que reivindicó la identidad hemisférica occidental y la absoluta solidaridad interamericana, dejando de lado el tradicional escepticismo argentino frente a la organización panamericana y la continua reivindicación de las relaciones privilegiadas con Europa.

En 1960, el saliente presidente Eisenhower retribuyó la visita de Frondizi y viajó a la capital argentina, siendo recibido con todos los honores¹⁷. Sin embargo, el entendimiento bilateral pareció empezar a disolverse a medida que se radicalizaba el proceso cubano, tensando las relaciones interamericanas. La orientación de la política exterior de Frondizi recorrió caminos aparentemente sinuosos. En este sentido, adscribimos a la caracterización de Gregorio Selser: “... *su política exterior fluctuó entre una adscripción franca y declarada al bloque ‘occidental y cristiano’ capitalista, y ocasionales escarceos y fintas de tono menor con el bloque socialista, con los que presumiblemente pretendía respaldar sus pujos de independencia respecto de los adversarios principales en la Guerra Fría; pero dentro de su estrategia prooccidental continuaba quizás*

¹⁴ Para la relación argentina-estadounidense en la década de 1950, véanse González, Norma Delia 1992 “US-Argentina relations in the 1950s”, Tesis Doctoral (University of Massachusetts); Escudé, Carlos y Cisneros, Andrés 2000 (1998) *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina* (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano); Scenna, Miguel Ángel 1970 *¿Cómo fueron las relaciones argentino-norteamericanas?* (Buenos Aires: Plus Ultra); Tulchin, Joseph A. 1990 *La Argentina y los Estados Unidos. Historia de una desconfianza* (Buenos Aires: Planeta).

¹⁵ Los planteos *desarrollistas* implicaron una apelación al capital extranjero y necesitaban de un acercamiento a Estados Unidos. Un buen análisis de la relación entre la política económica y la política exterior de Frondizi puede hallarse en Míguez, María Cecilia 2011 “La relación entre la política económica interna y la política exterior en el proyecto desarrollista argentino (1958-1962)”, en *Revista Contemporánea*, Número 2 (Montevideo). Véase también González, Norma Delia 1992, op. cit., pp. 341-417.

¹⁶ “Join Announcement Concerning the Conclusion of a Stabilization and Loan Agreement with the Republic of Argentina, Washington, 29 de diciembre de 1958”, en Zinner, Paul E. (ed) *Documents on American Foreign Relations 1957* (New York: Harper & Brothers), pp. 529-532.

¹⁷ Véase Fraga, Rosendo, Potash, Robert, Ortiz de Rozas, Carlos y Rocha, V. Manuel 1999 *Argentina – United States of America. Encuentros presidenciales en Argentina* (Santiago de Chile: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría).

*sintiéndose tan nacionalista como cuando en su condición de diputado, votó años antes en contra de la ratificación del Pacto de Río o Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca*¹⁸.

Alianza para el Progreso (marzo, 1961)

La iniciativa de un programa amplio de inversiones estadounidenses en América Latina no nació en 1961 sino que se remonta a las propias ideas impulsadas por Nelson A. Rockefeller desde la segunda guerra, y también a las reiteradas demandas de apoyo financiero que los países del continente plantearon a Estados Unidos desde el lanzamiento del *Plan Marshall*. En 1954 se realizó en Quintadinha, Brasil, la Conferencia Interamericana de Ministros de Economía, luego de postergarse reiteradas veces, tras una inicial promesa en la Conferencia de Chapultepec (1945). En esa oportunidad, Antonio Cafiero, enviado de Perón, defendió la iniciativa chilena de crear un Banco Interamericano de Desarrollo, pese a la posición contraria esgrimida por el Departamento de Estado. El proyecto del banco interamericano, sin embargo, no prosperó hasta que se produjo la nueva coyuntura en la región. Recién tras la revolución cubana, Estados Unidos empezó a apoyar la creación de dicho banco. Pero la iniciativa estadounidense, que luego se potenciaría con la Alianza para el Progreso (ALPRO), tenía también el objetivo de evitar que Brasil y Argentina se coaligaran en el sur del continente, con lo cual podrían haber tenido la capacidad de impulsar una integración latinoamericana alternativa a la propuesta por Washington.

Veamos, entonces, cómo se produjo el acercamiento entre Brasilia y Buenos Aires. En los años '50, Perón retomó una vieja idea para constituir un área de libre comercio en la región, que no pudo prosperar pese al apoyo del propio presidente brasileño, Getulio Vargas. La tradicional pugna de ambos países por el protagonismo en el Cono Sur, más la influencia estadounidense fueron obstáculos suficientes para que no se concretaran esas aproximaciones. Sin embargo, poco después, aparecerían en Brasil algunos sectores nacionalistas, como el expresado por Helio Jaguaribe, que insistirían en la importancia del eje Brasil-Argentina para negociar conjuntamente con el país del norte. Hacia 1958, durante los gobiernos de Frondizi y Kubitschek, surgió la propuesta de la "Operación Panamericana" (OPA) que tenía un doble objetivo: político -debido a la necesidad de salvaguardar los gobiernos democráticos y constitucionales en América del Sur- y económico -conseguir el apoyo financiero externo que posibilitara la industrialización, tal como la preveía el desarrollismo-. El proyecto de la OPA permitió un acercamiento entre Brasil y Argentina, que se materializó en los Acuerdos de Uruguayana, alcanzados en abril de 1961¹⁹. En esta crucial reunión,

¹⁸ Selser, Gregorio 1968 *Punta del Este contra la Sierra Maestra* (Buenos Aires: Hernández), p. 37.

¹⁹ Para Kubitschek, la OPA permitiría impulsar a los demás países latinoamericanos a participar en la estrategia desarrollista brasileira. En esa línea, decidió invitar a Frondizi a sumarse a su proyecto. Un análisis de los fundamentos de la OPA y de los límites que encontró, al igual que la ALALC, lanzada en 1960, puede hallarse en Cisneros, Andrés y

Argentina y Brasil reivindicaron su condición de sudamericanos, afirmaron que la preservación de la democracia exigía acelerar urgentemente los programas de desarrollo latinoamericano, rechazaron la injerencia de factores extracontinentales, pero a la vez reivindicaron el principio de autodeterminación de los pueblos y llamaron a instrumentar rápidamente los postulados de la OPA. Esta novedosa iniciativa, que podía llegar a desafiar el liderazgo estadounidense en el ámbito interamericano, llevó al país del norte a aumentar las asignaciones presupuestarias destinadas a la región²⁰.

Estados Unidos intentó evitar que estos países tomaran la iniciativa, y a la vez que el (mal) ejemplo cubano pudiera expandirse²¹. Así, al final de la segunda presidencia de Eisenhower, y apenas una semana antes de la mencionada reunión de cancilleres realizada para discutir sobre la nueva situación cubana, el presidente estadounidense pronunció un discurso, en Newport, en el cual sostuvo que su país estaba dispuesto a participar activamente en la ayuda para el desarrollo latinoamericano²². Inmediatamente, el Secretario del Tesoro solicitó al Congreso de su país la suma de 500 millones de dólares para asistir a los países de la región. Poco después, en septiembre de 1960, en la reunión del Comité de los 21 (organismo creado con el objetivo de instrumentar la Operación Panamericana), se aprobó el “Acta de Bogotá”, que incluía diversas medidas en pos del desarrollo económico y social en el continente²³. A esa reunión asistió el Subsecretario de Estado Douglas Dillon, con la promesa de conceder 500 millones para la región. Tanto distaba esta cifra de las expectativas latinoamericanas, que Eisenhower tuvo que declarar que no era más que un aporte inicial. A principios de ese mismo año, entre el 22 de febrero y el 7 de marzo, el propio presidente

Piñeiro Iñiguez, Carlos 2002 *Del ABC al Mercosur. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo* (Buenos Aires: GEL), pp. 419-425.

²⁰ El propio Nelson A. Rockefeller, en una intervención televisiva en 1960, señaló que las asignaciones del gobierno estadounidense para América Latina no podían ser inferiores a las del Plan Marshall. Por supuesto, en el esquema del magnate, las inversiones privadas eran las más importantes. Sus iniciativas, en parte, habían hecho que las inversiones directas de Estados Unidos en Latinoamérica se incrementaran de 3.500 millones en 1940 a 10.000 millones en 1960. Cada año, las compañías de ese país remitían ganancias netas por más de 700 millones de dólares. Véase Selser, Gregorio 1964 *Alianza para el Progreso. La malnacida* (Buenos Aires: Iguazú), p. 54.

²¹ Como señala Gregorio Selser, Fidel Casto fue el “motor eficiente” de la ALPRO. El líder cubano había intervenido en Buenos Aires, el 2 de mayo de 1959, en la VI sesión plenaria de la Asamblea Económica del Comité de los 21, señalando que Latinoamérica requería de 30.000 millones de dólares en la siguiente década para impulsar un desarrollo pleno. Véase Selser, 1964, op. cit., pp. 43-44. Véase también “El Pentágono ve mal lo de Uruguayana”, en Selser, 1968, op. cit., pp. 72-76. En junio de 1961, el secretario de Defensa Robert S. McNamara señaló ante la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Representantes de su país que los países de América latina no tendrían oportunidad de desarrollarse a menos que gozaran de seguridad interna (se invertían los postulados de Frondizi y Frigerio). Véase también Lowenthal, op. cit., pp. 560-561.

²² Véase “Statement by the President, Newport, July 11, 1960”, *Department of State Bulletin*, August 1, 1960, pp. 318-319; en Zinner, op. cit., pp. 528-532. Véase también Rebmann, Linda 2010 “La cooperación al desarrollo como forma del neo-imperialismo”. Ponencia presentada en las IX Jornadas Nacionales – VI Latinoamericanas “El pensar y el hacer en nuestra América, a doscientos años de las Guerras de la Independencia”, Bahía Blanca, 7, 8 y 9 de octubre. Sobre la teoría de la modernización, desarrollada por teóricos de Harvard y el Massachusetts Institute of Technology (MIT), véase Rostow, W. W. 1960 *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist Manifesto* (Cambridge: Cambridge University Press).

²³ Véanse informes de la actuación del embajador argentino ante la OEA, Dardo Cúneo. En Archivo Centro de Estudios Nacionales, Fondo Dardo Cúneo, Caja 46, Biblioteca Nacional.

estadounidense emprendió una extensa gira por América Latina. En el discurso previo a su partida, reivindicó los esfuerzos de su gobierno en función del desarrollo de la región²⁴.

La relación entre subdesarrollo y peligro comunista, debatida en las reuniones interamericanas de 1960 y 1961, ya había sido abordada bilateralmente por Frondizi y Eisenhower. En enero de 1959, en su visita a Estados Unidos, Frondizi había planteado que el atraso económico era un serio peligro para la seguridad hemisférica: “*A vosotros no puede seros indiferente que haya millones de individuos que vivan mal en el continente americano. La condición de esos semejantes es no solamente una apelación a nuestros ideales comunes de solidaridad humana, sino también una fuente de peligro para la seguridad del hemisferio. Dejar en el estancamiento un país americano es tan peligroso como el ataque que pueda provenir de una potencia extracontinental. La lucha contra el atraso de los pueblos reclama mayor solidaridad del hemisferio que la promovida por su defensa política o militar. La verdadera defensa del continente consiste en eliminar las causas que engendran la miseria, la injusticia y el atraso cultural*”²⁵. Planteaba Frondizi uno de los ejes de su política: desarrollo para evitar el “peligro comunista”. En la misma línea se expresaba su primer canciller, Carlos Florit, quien albergaba expectativas en que el Plan Kennedy significara el hecho político-económico más significativo para América Latina en la década de 1960²⁶.

Justo dos años más tarde, en su discurso inaugural, y en algún sentido haciéndose eco del reclamo anteriormente expuesto, el presidente Kennedy señaló que convertiría las buenas palabras en buenas acciones para América Latina²⁷. Poco después, el 13 de marzo de 1961, y en ocasión de una recepción a diplomáticos latinoamericanos y miembros del Congreso, Kennedy esbozó por primera vez la idea de la ALPRO. Para diversos analistas, fue una nueva forma de encarar la política hacia los países del continente, una suerte de novedosa “política del buen vecino”. Para otros, como Selser, era la instrumentación de las políticas que Rockefeller y su grupo venían impulsando hacía dos décadas. Kennedy planteó los 10 puntos que contenía su propuesta. Un día más tarde, solicitó al parlamento de su país 600 millones de dólares para el Fondo Interamericano

²⁴ “The President’s Pre-Departure Broadcast, Washington, February 21, 1960”, *Department of State Bulletin*, March 7, 1960, pp. 351-353; en Zinner, op. cit., pp. 460-464.

²⁵ Discurso de Frondizi ante el Congreso de los Estados Unidos, Washington, 21 de enero de 1959. Citado por Lanús, Juan A. 2000 *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina, 1945-1980* (Buenos Aires: Emecé), pp. 201-202.

²⁶ Véanse Florit, Carlos 1960 *Política Exterior Nacional* (Buenos Aires: Arayú), p. 46; Cisneros y Piñeiro Iñiguez, op. cit., p. 429.

²⁷ La mención a la *Alianza para el Progreso* fue realizada por primera vez el 18 de octubre de 1960 por Kennedy. Cfr. Goodwin, Richard N. 1988 *Remembering America: A Voice From the Sixties* (Boston: Little Brown). Goodwin fue uno de los asesores de Kennedy que trabajó en la coordinación de esta nueva política hacia América Latina. Coordinó un grupo de trabajo que el 4 de enero de 1961 entregó a Kennedy un informe sobre los problemas más inminentes de América Latina. Cfr. Foreign Relations of the United States (FRUS), 1961-1963, Volume XII, p. 1 y ss. Luego se creó otro grupo, dirigido por Adolf A. Berle, para analizar la relación con los países latinoamericanos, y se envió una misión hacia América Latina, comandada por Arthur Schlesinger, Jr., quien recorrió el continente entre el 12 de febrero y el 3 de marzo de 1961. Cfr. “Report to the President on Latin American Mission”, en FRUS, 1961-63, Vol.XIII, pp. 10-19.

para el Progreso Social, administrado por el BID. Y también lanzó la convocatoria para el Consejo Interamericano Económico y Social (CIES), que se materializó en agosto de ese mismo año²⁸.

Entendiendo la importancia de sumar a Frondizi, para neutralizar las aspiraciones brasileras de liderazgo continental, Kennedy envió una carta a su par argentino, desarrollando la propuesta de la ALPRO. El presidente argentino tenía expectativas frente a las promesas estadounidenses, y así analizaba el “giro” que había planteado Kennedy en cuanto a la ayuda económica para América Latina, respecto a la anterior reluctancia de Estados Unidos: *“La clave del programa radicaba en la comprensión de que la democracia representativa no podía funcionar entre nosotros sin las adecuadas bases económicas que la hicieron posible en los grandes países industriales. Kennedy entendía que no había democracia posible fundada sobre una estructura económico-social feudal y precapitalista. Después de largos años de apoyo a las dictaduras más reaccionarias y de anticomunismo declamatorio, la nueva política era la adaptación a las condiciones reales de nuestro tiempo. También era positivo en la Alianza la comprensión de la magnitud del problema. Basta recordar que, poco tiempo antes, en 1957, en la Conferencia Económica de Buenos Aires, los Estados Unidos ni habían querido hablar de un Banco Interamericano y que, dos años después, las largas deliberaciones del Comité de los 21 habían eludido cuidadosamente, toda tentativa de estimar en términos cuantitativos las necesidades del Continente. Los Estados Unidos consideraban que una mención numérica de esas necesidades importaba un compromiso para solventarlas y por eso siempre se rehusaron a tal determinación. En cambio, la Alianza intentaba una apreciación que, aunque es notoriamente insuficiente en términos teóricos (2.000 millones de dólares anuales de recursos externos adicionales para toda Latinoamérica), era un punto de partida”*²⁹. Frondizi insistió en el apoyo económico estadounidense, ya que sostenía que ningún país subdesarrollado podía resolver los problemas estructurales sin el apoyo de las principales potencias. Al contrario de las perspectivas antiimperialistas o nacionalistas, no vinculaba el subdesarrollo justamente a la dependencia de los países centrales.

De todas formas, y más allá de brindarle su apoyo, Frondizi advirtió que estaba en desacuerdo con un esquema meramente asistencialista. En esa línea, rápidamente se produjo una coordinación entre los gobiernos argentino y brasileros para plantear, desde su visión, cuál debía ser la orientación de la ALPRO³⁰.

²⁸ En las semanas previas, el Secretario de Estado Rusk anunció que se agilizaría y reorganizaría todo el programa de ayuda estadounidense, para evitar nuevas frustraciones de los vecinos del sur, concretando lo antes posible la tantas veces postergada asistencia económica. Véase, por ejemplo, “Nuevo enfoque de la ayuda de EEUU a Latinoamérica. Insinuó Rusk que habrá cambios para acelerar las realizaciones”, en *La Prensa*, 28 de julio de 1961. Era urgente acelerar la concreción de la ALPRO, para conseguir los votos que permitieran aislar diplomáticamente a Cuba.

²⁹ Reportaje a Frondizi en *El Economista*, Buenos Aires, 29/12/1965.

³⁰ Si bien escapa a los objetivos del presente artículo, la concreción de la ALPRO distó mucho de sus propuestas originales. En el caso de Argentina, los resultados económicos fueron más que magros. Un ejemplo de ello, bastante temprano, puede hallarse en García Lupo, Rogelio 1964 *Historia de unas malas relaciones* (Buenos Aires: Jorge

Es necesario destacar que la ALPRO sólo puede entenderse en el contexto de la *guerra fría* en América Latina y por la necesidad de Estados Unidos de abortar la potencial expansión de la influencia cubana. Inspirada en las tesis de Rostow del crecimiento económico por etapas, planteaba que superando el atraso económico se lograría evitar el descontento social, caldo de cultivo para el desarrollo de los movimientos comunistas. Si bien Estados Unidos se comprometió a aportar 20.000 millones de dólares (de los 100.000 que supuestamente se necesitarían para superar en una década los problemas de atraso socioeconómico latinoamericano), el inicio de la guerra de Vietnam, sumado al asesinato de Kennedy –figura a la que se había asociado rápidamente la ALPRO– hicieron que esa propuesta fuera perdiendo fuerza y América Latina, una vez más, quedó relegada frente a otras regiones, en la “ayuda” económica estadounidense. Así, la estrategia de “contención del comunismo” en América Latina viró hacia el uso de la fuerza y, fundamentalmente, hacia comprometer a las fuerzas armadas de cada país en la lucha contra el comunismo o regímenes siquiera tolerantes para con él. La política “dura” del Pentágono, nunca abandonada totalmente, parecía finalmente imponerse. Las conferencias interamericanas que se desarrollaron al inicio de la década de 1960 mucho tuvieron que ver con esta orientación.

Tras el anuncio de la ALPRO, se instrumentaron grupos de trabajo entre los gobiernos argentino y estadounidense para potenciar las relaciones económicas bilaterales. Argentina envió una misión encabezada por el embajador Adalbert Krieger Vasena que presentó una serie de proyectos de desarrollo –aeródromos, caminos y vías férreas, electricidad y acero, entre otros– y pidió en forma urgente 200 millones de dólares para poder concretarlos. El gobierno estadounidense, a cambio, pedía colaboración política efectiva.

La Conferencia del CIES y las entrevistas de Frondizi con Guevara y Kennedy

En agosto de 1961 se reunió, en Punta del Este, el Consejo Interamericano Económico y Social de la OEA³¹. La reunión tuvo dos partes, una primera de expertos, y luego una segunda de ministros. El representante máximo de Estados Unidos fue el secretario del Tesoro, Douglas Dillon³², el de

Álvarez), pp. 110-112. Frondizi también señalaba los magros resultados que la ALPRO había alcanzado: “Ningún gobernante americano responsable subestimó las enormes dificultades iniciales de la tarea, pero pocos serán los que hoy puedan sentirse satisfechos de los resultados obtenidos. A dos años de su iniciación, el programa ha conseguido menos de lo que había derecho a esperar”. En Frondizi, Arturo 1964 *La Alianza para el Progreso* (Buenos Aires: Editorial Desarrollo), p. 45. Véase también el análisis de la posición escéptica que Kubistchek, ex funcionario de la ALPRO, tenía en relación al cumplimiento real de los objetivos de la misma, a dos años de su lanzamiento, en Selser, 1964, op. cit., pp. 109-116. Un balance muy crítico del primer año de la ALPRO, en la prensa estadounidense, puede hallarse en “Alliance Without Progress”, en *New York Herald Tribune*, 17 de agosto de 1962.

³¹ Se eligió realizar la conferencia en un lejano balneario y no en Montevideo, para evitar las previsibles movilizaciones multitudinarias a favor de la revolución cubana, que luego de haber derrotado cuatro meses antes la invasión de Playa Girón gozaba de una renovada popularidad en el sur del continente.

³² Véase reportes de la delegación estadounidense en FRUS, 1961-1963, Volume XII, pp. 46-63.

argentina el ministro de economía Roberto Alemann³³ y el de Cuba, el Ministro de Industria, Ernesto “Che” Guevara, protagonista indiscutido del encuentro.

En la sesión inaugural de la Conferencia, fue leído un mensaje enviado por Kennedy, en el que prometía que su país enviaría en el plazo de un año la suma de por lo menos mil millones de dólares destinados a la ayuda para el desarrollo latinoamericano. En ese mensaje, señaló: “*La Alianza para el Progreso implicará un esfuerzo mucho mayor por parte de los Estados Unidos tanto en lo referente a sus recursos materiales como a su más profunda comprensión de las necesidades básicas de América Latina*”³⁴.

La actuación argentina, bajo la conducción política de Camilión, giró en torno a los principios que, según el gobierno de Frondizi, debía tener la ayuda estadounidense. Argentina participó activamente con el fin de introducir, en el texto original que presentó la Casa Blanca, distintas modificaciones, en el sentido de que la ALPRO tuviera un contenido menos asistencialista (orientada a resolver las carencias de viviendas, trabajo, tierras, salud y educación) y más vinculado al desarrollo básico (infraestructura, transportes, energía, siderurgia). Para el presidente argentino, los problemas latinoamericanos eran más bien la falta de desarrollo tecnológico y de industrialización, y no tanto la injusticia social, como estipulaban los diagnósticos del gobierno de Kennedy. Así lo hizo saber Roberto Alemann a sus pares del resto del continente: “...*creemos que no deben escatimarse esfuerzos para erradicar el analfabetismo en América, elevar rápidamente los niveles de educación técnico-científica, mejorar las condiciones sanitarias, proporcionar vivienda (...). Creemos también que la agricultura debe merecer cuidadosa atención a fin de asegurar la base alimenticia de los pueblos en incorporar técnicas modernas a explotaciones anacrónicas. Pero mi gobierno desea dejar claramente sentado su punto de vista inamovible que un programa limitado a estos internos objetivos no podrá satisfacer ni asegurar su estabilidad política. El esfuerzo de las industrias de base y las inversiones en sectores vitales de la economía, sigue siendo, a nuestro juicio, condición indispensable para el buen éxito del programa*”³⁵.

Más allá del contrapunto entre las concepciones de los representantes argentinos, brasileros y estadounidenses, el papel estelar lo tuvo el delegado cubano, el “Che” Guevara. Criticó fuertemente la ALPRO, cuyo objetivo era separar a Cuba del resto de los países latinoamericanos, esterilizando su revolución y domesticando a los demás pueblos, para que no siguieran el ejemplo revolucionario de la isla caribeña. Se refirió a la reforma agraria antifeudal y antiimperialista que se desarrollaba en su país, reivindicó los derechos soberanos argentinos sobre las Malvinas, fustigó a las multinacionales que asolaban los países de la región y planteó que si persistían las condiciones

³³ La delegación nacional estaba también integrada por Oscar Camilión, secretario de Relaciones Exteriores, Leopoldo Tettamanti, consejero, Arnaldo Musich, Horacio Rodríguez Larreta, Elbio Baldinelli y Manuel Aranovich, entre otros.

³⁴ “Inter-American Fundo for Social Progress: message of President Kennedy to the Congress”, 14 de marzo de 1961; en Zinner, Paul E. (ed) *Documents on American Foreign Relations 1961* (New York: Harper & Brothers), pp. 401-408.

³⁵ Citado por Lanús, op. cit., p. 205.

sociales que signaban el continente era inevitable que la Cordillera de los Andes fuera la próxima Sierra Maestra³⁶.

Argentina y Brasil trabajaron sobre el texto propuesto por Estados Unidos para llegar a un documento que pudiera ser aprobado por la mayoría de los países. Actuaron conjuntamente para dar un contenido más desarrollista a los lineamientos de la ALPRO. Además, a pedido de los representantes de Frondizi, se matizaron las referencias a la reforma agraria. El día 17 de agosto, tras arduas negociaciones, se suscribió el Acuerdo que pasó a denominarse “Carta de Punta del Este”. A través de la misma, se estableció que la ALPRO sería una iniciativa interamericana y a la vez un enorme compromiso que el país del norte asumiría en relación a la asistencia y desarrollo de sus vecinos del sur. Prometió un capital de 20.000 millones de dólares, que provendría principalmente de fondos públicos. Cada país americano presentaría su propio plan de desarrollo, tras lo cual recibiría esta ayuda externa. El único excluido, mientras mantuviera relaciones con la Unión Soviética, era Cuba, cuyo representante no adhirió a la Carta de Punta del Este. Lo resuelto, para no pocos optimistas, no era otra cosa que la concreción de una nueva política del “buen vecino”, o una suerte de tardío “Plan Marshall para América Latina”. Poco después de finalizada la reunión, el secretario del Tesoro Dillon declaró que el desarrollo de América latina era para Estados Unidos más importante que el de ninguna otra parte del mundo³⁷. La historia mostró luego que la realidad distó mucho de esos deseos. Resistida en Estados Unidos y también en muchos países del continente, la ALPRO apenas cumplió muy poco de lo que se había propuesto.

Al día siguiente de finalizado el cónclave, Guevara voló a Buenos Aires y se entrevistó, en forma confidencial, con el presidente argentino³⁸. Tras hacerse pública la reunión entre Frondizi y el Che, el 18 de agosto, y por las presiones militares recibidas, el presidente argentino pronunció un discurso, el 21 de agosto, explicando su posición frente a Cuba³⁹. Frondizi soportó en esas horas, nuevamente, serias amenazas golpistas por lo cual en ese discurso condenó el avance del comunismo, reivindicó la ALPRO, recientemente aprobada en Punta del Este, aunque a la vez señaló el principio histórico de respeto de la soberanía de todos los países, por lo cual se opuso a la expulsión de Cuba del sistema interamericano y a la ruptura de relaciones, que era lo que Estados Unidos estaba impulsando⁴⁰. De todas formas, lo hizo desde una posición de clara debilidad,

³⁶ Véanse los discursos del Che, y análisis posteriores realizados ante la prensa cubana, tras la reunión, en Ariet García, y Salado, op. cit.

³⁷ “Prioridad de EE.UU. para la América Latina”, United Press, en *La Prensa*, 04 de septiembre de 1961.

³⁸ Antes, Guevara se había reunido con Goodwin, enviado de Kennedy, en una entrevista que dio mucho que hablar, y que para diversos analistas implicó el último intento de una negociación bilateral para evitar la expulsión de Cuba de la OEA.

³⁹ Si bien es un episodio que concitó la atención de diversos investigadores, recomendamos el extenso y documentado análisis de Selser, 1968, op. cit., pp. 123-182. Guevara, con esta gira, habría intentado tender puentes para lograr un deshielo en la relación con Estados Unidos, para evitar una nueva agresión estadounidense, tras Bahía de Cochinos.

⁴⁰ Véase discurso presidencial, citado en Frondizi, Arturo 1961 *La Argentina ante los problemas mundiales. Definición de una política exterior al servicio de la nación* (Buenos Aires: Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación).

teniendo que justificar, como lo hizo ante las propias fuerzas armadas de su país, la entrevista concedida al ministro cubano. Muchos oficiales, tras este suceso, se mostrarían menos dispuestos a defender la investidura presidencial ante un posible futuro golpe de estado⁴¹. El propio canciller Mugica, a pesar de ser un conservador muy contrario a la Revolución Cubana, no tuvo otra opción que renunciar, siendo una víctima de la reunión entre Frondizi y el Che. Pocos días antes, en Brasil se producía el desplazamiento de Quadros, quien había recibido a Guevara con los máximos honores.

Luego del incidente por la visita del Che, Frondizi procuró aprovechar la particular coyuntura interamericana –la Casa Blanca buscaba con desesperación apoyos para aislar diplomáticamente a Cuba- para concretar la ayuda económica que el país del norte venía prometiendo desde marzo de ese año.

El presidente argentino viajó a Estados Unidos para la asamblea de la ONU, y luego se entrevistó con Kennedy en dos oportunidades, en septiembre y en diciembre de 1961, justo después de la Conferencia del CIES y la reunión con el Che en Olivos y antes de la trascendental Reunión de Cancilleres de enero de 1962⁴². La primera de las reuniones, realizada el 26 de septiembre, se prolongó durante 3 horas y media⁴³.

En el marco de su visita al país del norte, Frondizi mantuvo además diversas reuniones con políticos y empresarios estadounidenses, como por ejemplo el entonces gobernador de New York, Nelson A. Rockefeller, y también con Norman Mason, presidente de la *American International Housing Corporation*, quien anunció la negociación por la construcción de 4000 viviendas a bajo costo en la ciudad de Buenos Aires, por valor de 20 millones de dólares (*El Mundo*, 27/09/1961).

Justo antes de la cumbre presidencial, se produjo el incidente de las “cartas cubanas”, que consistían en una serie de fotocopias que Dean Rusk le entregó a Frondizi, supuestamente extraídas de la embajada de Cuba en Buenos Aires, que pretendían probar la injerencia castrista en la política interna argentina. Frondizi, tras una primera inspección, señaló que eran falsas y pidió que no se anunciara su existencia hasta su vuelta a Buenos Aires, en donde posteriormente se comprobó que

⁴¹ Véase Potash, Robert 1981 *El ejército y la política en la Argentina 1945 – 1962* (Buenos Aires: Sudamericana), pp. 454-455.

⁴² Poco antes, había visitado Chile y firmado con el presidente Alessandri la “Declaración de Viña del Mar”, que establecía un sistema de consultas, como en el que en abril se había creado en Uruguayana con Brasil. Camino a Estados Unidos, Frondizi hizo una estratégica escala en Río para entrevistarse con el recientemente asumido presidente Goulart, y en Caracas para hacer lo propio con Betancourt. Evidentemente, Frondizi pretendía posicionarse como un referente latinoamericano, para poder negociar con más fuerza su posición frente a Washington, mostrándose como un líder regional de peso.

⁴³ Véanse “Telegram From the Department of State to the Embassy in Argentina”, en FRUS, 1961-1963, Volume XII, pp. 357-359; “Memorandum of conversation between Kennedy and Frondizi”, 26/09/1961, NARA, Department of State, Group 59, Central Decimal Files 1960-1963.

eran fraguadas. Esta operación tenía como objetivo hacer fracasar el encuentro presidencial y forzar la ruptura de relaciones con Cuba –la Marina argentina exigió esto de inmediato⁴⁴.

En la entrevista Kennedy-Frondizi, se avanzó en proyectos como el del complejo Chocón, la modernización de la industria de la carne, el impulso a la industria de la pesca y planes de desarrollo hidráulico, entre otros. También se conversó sobre el impulso al intercambio comercial – deficitario para la Argentina por ese entonces⁴⁵. En esa reunión, el presidente argentino incluso se ofreció a realizar una gira latinoamericana para reivindicar la superioridad del desarrollo democrático frente a la opción revolucionaria cubana, aunque aclaró que de ninguna manera iría a una mera campaña ideológica, sino que quería mostrarles a los pueblos de cada país los resultados concretos y tangibles en términos de desarrollo de la ALPRO. Es decir, que planteaba en la negociación que la ayuda económica estadounidense era condición indispensable para apoyar a Kennedy en la cruzada anticomunista. En la entrevista, insistió más de una vez en que era vital la ayuda estadounidense como recompensa por los sacrificios que hacía Argentina en política exterior. Al finalizar la reunión, en esa línea, Frondizi declaró: *“La Argentina permanecerá siempre del lado del sistema democrático y será abanderada de la causa de la libertad”* (Clarín, 27/09/1961).

Tras el encuentro entre los presidentes, y acerca de la concepción estadounidense de la ALPRO, Schlesinger, asesor de Kennedy, declaró lo siguiente: *“La política de la Alianza para el Progreso no creo que pueda ser considerada un retorno a la del buen vecino, aunque quizás está basada en los fundamentos y en la idea de la buena vecindad. Este última estaba básicamente dirigida a enfocar las relaciones políticas y jurídicas de las naciones latinoamericanas y los Estados Unidos, y no a los problemas económicos. Lo que hace la Alianza para el Progreso, es dar dimensión económica a la política de buena vecindad. (...) Creo que la nueva política significará el fin de esa negligencia y una contribución al bienestar social, así como la determinación de proporcionar un mejor nivel de vida, más elevado, y una cooperación al desarrollo económico”* (La Nación, 5/10/61). Para conseguir el apoyo político y diplomático de la Casa Rosada, la administración Kennedy no dudó en ensalzar la naciente ALPRO⁴⁶. Sabían que el precio del

⁴⁴ Véase Scenna, Miguel A. 1971 “Frondizi y las cartas cubanas. Crónica de un fraude histórico”, en *Todo es Historia*, núm. 48, abril (Buenos Aires).

⁴⁵ También se trataron los ya históricos obstáculos a la importación de carne argentina por parte de Estados Unidos, por cuestiones sanitarias. Véase “Carnes Argentinas: En la Agenda de Newport”, en *Clarín*, 21 de septiembre de 1961.

⁴⁶ Otros, por el contrario, eran más escépticos respecto a los réditos económicos que podía traer a la Argentina la profundización del vínculo bilateral: *“Lo acontecido con las giras de otros personeros de este gobierno, la última de las cuales fue la de Krieger Vasena, permite asegurar que no se logrará ninguna mejora en nuestro comercio exterior con EE.UU. Tenemos la certeza de que, por el contrario, la situación ha de ir agravándose, sobre todo por efecto del dumping que efectúan los ‘excedentes agrícolas’ made in USA, invendibles en condiciones normales. EE.UU. continuará así haciendo oídos sordos a cualquier petición en este aspecto”* (Frente Argentino, 3/10/1961).

apoyo político del país del sur era la asistencia económica solicitada y consideraban que la “luna de miel” con el gobierno argentino había terminado⁴⁷.

Luego de esa reunión, Frondizi le envió una carta a Kennedy, el 31 de octubre, señalando que era fundamental dar un contenido material a la profundización del vínculo bilateral –resistido por pequeños grupos en Argentina y Estados Unidos–, y que la relación de amistad debía basarse en la coincidencia de intereses nacionales concretos, pero que *“no pueda ser jamás confundida con ningún tipo de satelitismo político”*. Enseguida remarcaba la necesidad de apoyo económico: *“Por otra parte, como lo dije y lo repito ahora, creo que es de toda urgencia que el gobierno americano ponga en movimiento la nueva política de cooperación económica, basada en hechos concretos, para afirmar el desarrollo de base en América Latina, tal como se enuncia en la Carta de Punta del Este. En este sentido, quiero volver a subrayar la importancia que tiene la ejecución de la represa hidroeléctrica de ‘El Chocón’ que, como usted señalara, guarda muchas analogías con el desarrollo del Valle del Tennessee”*⁴⁸. En esta misiva, Frondizi insiste en que es imperioso avanzar en la concreción de esta obra y asociar la ALPRO a este signo de desarrollo. En otra carta, enviada el 20 de noviembre, Frondizi explica a su par del norte el problema de la obsolescencia del tendido ferroviario argentino, y la necesidad de ampliarlo, para lo cual solicita la ayuda estadounidense a través de créditos del *Eximbank* y del Banco Mundial: *“De ahí que sabiendo de su honda preocupación por los problemas de esta parte del continente y la acertada apreciación que de los mismos ha hecho al promover la ‘Alianza para el Progreso’, recabo su inestimable intervención personal ante los organismos de crédito citados para que éstos acuerden preferencia de trato a la solución de los problemas de ayuda financiera...”*⁴⁹.

Pocos días más tarde, por su parte, Kennedy le escribió otra carta a Frondizi, solicitándole apoyo para la crucial votación en el Consejo de la OEA para tratar la propuesta colombiana de convocar a una reunión de consulta de cancilleres, con el objetivo de tratar el “caso cubano”⁵⁰. En este intercambio epistolar se refleja claramente la dinámica de la relación bilateral a fines de 1961: Estados Unidos poniendo por delante las necesidades geoestratégicas, en el marco de la *guerra fría*, para expulsar a Cuba de la OEA; y Frondizi, por su parte, aprovechando esta situación –la necesidad de Estados Unidos de conseguir el apoyo de la Casa Rosada en su política hacia Cuba, resistida por México y Brasil– para conseguir financiamiento para el ambicioso proyecto de El Chocón y en otras grandes obras de desarrollo.

⁴⁷ Así lo analizaba la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires, en un comunicado secreto enviado a Rusk el 21/09/1961, NARA, Group 59, Central Decimal Files 1960-63, citado por Escudé y Cisneros, op. cit.

⁴⁸ Frondizi a Kennedy, Buenos Aires, 31 de octubre de 1961, en Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 628 “Viaje a Estados Unidos”, Biblioteca Nacional.

⁴⁹ Frondizi a Kennedy, Buenos Aires, 20 de noviembre de 1961, en Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 628 “Viaje a Estados Unidos”, Biblioteca Nacional.

⁵⁰ Kennedy a Frondizi, Hyannis Port, Massachusetts, 25 de noviembre de 1961, en Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 628 “Viaje a Estados Unidos”, Biblioteca Nacional.

La segunda entrevista entre ambos presidentes se realizó el 24 de diciembre de 1961, y duró una hora y 40 minutos⁵¹. Kennedy deseaba conversar sobre la posición argentina en la inminente reunión de Punta del Este. Antes, en Puerto Rico, Frondizi se había entrevistado con Adlai Stevenson, representante de Estados Unidos ante la ONU, y le había manifestado su disconformidad hacia cómo se estaba manejando el asunto cubano. Esto habría provocado la nueva reunión presidencial, que se realizó en Palm Beach, Florida, luego de una gira de Frondizi por la India y Japón. Poco antes de que se concretara la misma, el Consejo de la OEA había convocado a la conferencia de Punta del Este, con la abstención argentina.

En la entrevista con su par estadounidense, Frondizi se mostró contrariado por el accionar unilateral e inconsulto de Estados Unidos: desde la invasión a Playa Girón, los documentos falsos presuntamente originados en la Embajada Cubana en Buenos Aires y en La Habana (para fomentar la ruptura de relaciones diplomáticas) y la propuesta colombiana de convocar a una reunión de cancilleres, apoyada por Estados Unidos sin consultar a los demás países. Además, señaló que la convocatoria no debía haberse realizado en base al TIAR, sino a la Carta de Bogotá, ya que se estaba entonces ante la posibilidad de sanciones bajo la forma de una ruptura colectiva. Y también señaló Frondizi que la ruptura aislaría más a Cuba y sería ineficaz y contraproducente: *“Frente al hecho consumado de la convocatoria, sólo caben dos salidas adecuadas. En primer lugar, un intenso trabajo de consultas entre las cancillerías americanas para procurar lograr una solución que concite el apoyo de todos los países, evitando así una escisión en el hemisferio, que únicamente ha de beneficiar a Cuba y, en segundo lugar, un decidido, eficaz e inmediato impulso a la Alianza para el Progreso”*⁵².

En tono de cuidada advertencia, Frondizi le advirtió a Kennedy que no habría solución duradera al problema cubano si no se tomaba en cuenta la posición de los 3 o 4 países más importantes del continente (refiriéndose a la negativa de México, Brasil, Argentina y Chile a secundar a la Casa Blanca en su ataque diplomático contra el gobierno de Castro). Y aprovechó, una vez más, para poner en primer lugar sus reclamos de ayuda financiera. Frente al requisito de Kennedy de que intercediera ante las cancillerías colombiana, brasilera y chilena, para alcanzar una fórmula de consenso, Frondizi le espetó que tenía que tener en cuenta que cada país tenía una opinión pública particular y que él, por su parte, *“tenía que tener muy en cuenta las reacciones que este delicado asunto produciría en ciertos sectores argentinos. Especialmente, en determinados*

⁵¹ Véase “Memorandum of Conversation”, Palm Beach, 24 de diciembre de 1961, en FRUS, 1961-1963, Volume XII, pp. 359-362. Véanse, también, “Kennedy, Frondizi Hold ‘Positive’ Talks On Cuban Question”, en *Washington Post*, 25 de diciembre de 1961, en el que se explica que se alcanzaron acuerdos en los principios, pero no en las tácticas; “Conferencia Kennedy y Frondizi. Análisis de tres temas: 1) Asuntos económicos de interés mutuo; 2) Efectos del Mercado Común Europeo; 3) Reunión de Cancilleres”, en *Clarín*, 26 de diciembre de 1961.

⁵² Entrevistas entre Arturo Frondizi y John F. Kennedy, Colaboración para la John F. Kennedy Memorial Library, Segunda Entrevista, p. 5, en Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 628 “Viaje a Estados Unidos”, Biblioteca Nacional.

*núcleos de las fuerzas armadas, que debido a la continua interferencia del Pentágono, eran una fuente interminable de problemas y dificultades para su gobierno. El presidente Kennedy sonrió y con mirada comprensiva agregó que ‘él también sufría las mismas interferencias’. ‘Con la diferencia – acotó el Dr. Frondizi- que en su país no ponen en peligro la estabilidad del gobierno’*⁵³. Hacía referencia tanto a los sectores de las fuerzas armadas argentinas sometidos al Pentágono como a sus especulaciones electorales acerca de los resultados negativos que una posición de satélite de Estados Unidos podía traerle. El presidente argentino intentaba un delicado equilibrio interno entre las presiones de los militares argentinos –claramente expresadas tras su reunión con el Che - y las inminentes elecciones nacionales, cuyo resultado podía ser adverso si su gobierno avanzaba contra la popular revolución cubana.

Kennedy, por su parte, señaló su admiración por el desarrollo económico argentino y comprometió el apoyo sin reservas del gobierno norteamericano y sin límites en cuanto a la ayuda. Señaló que su principal preocupación sería apurar los mecanismos burocráticos que a veces trababan el programa de asistencia económico-financiera. O sea, prometió concretar inmediatamente la ayuda, a cambio del apoyo argentino para la difícil reunión de cancilleres que se avecinaba.

Al mismo tiempo, el gobierno de Estados Unidos desplegó una estrategia política complementaria a la ALPRO, que consistió en fortalecer a los países mediados (Venezuela y Colombia), tanto con apoyo financiero y técnico como con apoyo político (viajes de Kennedy a Caracas y Bogotá y exaltación de Alberto Lleras Camargo como líder latinoamericano). Como bien analizaba el embajador argentino ante la OEA, Dardo Cúneo, la Casa Blanca buscaba trasladar al sistema interamericano la gravitación de Venezuela y Colombia, conduciendo al bloque de pequeños países (los del Caribe, Paraguay, Uruguay y Bolivia), con lo cual “*se procura quebrar el peso de ‘veto’, dentro del sistema interamericano, de Argentina, Brasil, Chile y México, con respecto a todo plan intervencionista...*”⁵⁴. Alentando la balcanización latinoamericana, se preparaba el terreno para la inminente exclusión de Cuba.

La VIII Reunión de Consulta de Cancilleres (Punta del Este, enero 1962)

En octubre, el representante de Perú en el Consejo de la OEA solicitó que se convocara a la brevedad la reunión de cancilleres, de acuerdo a lo dispuesto por el TIAR. El gobierno peruano alegaba que su par cubano había realizado actos de fuerza ilegales en perjuicio de ciudadanos de esa nación y extranjeros (fusilamientos, presiones, deportaciones, confiscaciones), el comunismo

⁵³ *Ibíd.*, p. 6

⁵⁴ Dardo Cúneo, “Información y Apreciación desde Washington”, 21 de diciembre de 1961. En Archivo Centro de Estudios Nacionales, Fondo Dardo Cúneo, Caja 46, Biblioteca Nacional.

internacional estaba actuando agresivamente en América, con la incorporación del gobierno de Cuba al bloque chino-soviético, y el castrismo se estaba infiltrando en otros países americanos, a través de funcionarios diplomáticos, misiones oficiales y agentes secretos, con el objetivo de incitar la subversión y la revolución. Poco después, el 9 de noviembre, Colombia solicitaba que se convocara al Órgano de Consulta de acuerdo al artículo 6 del TIAR⁵⁵. El 2 de diciembre, Castro anunciaba la filiación marxista-leninista de su gobierno, generando un pequeño revuelo en la OEA. Dos días más tarde, en la reunión del Consejo en la que se trató la propuesta peruana, el representante cubano protestó por la intención de que se aplicara el TIAR contra su país. Finalmente, se aprobó la convocatoria a la reunión de cancilleres. Argentina, junto con Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador y México, se abstuvieron de votarla.

En enero de 1962 hubo todavía negociaciones entre Kennedy y Frondizi para definir una posición frente a la inminente reunión de cancilleres. El argentino le envió una carta a su par, el 2 de enero, adjuntando los proyectos de resolución propuestos por la Casa Rosada para la cumbre continental: era necesario preservar la cohesión y la unidad continental, y a la vez garantizar el orden político e institucional en cada nación americana. Tratar el problema cubano en forma aislada y sin atacar las causas de la revolución sería, a su juicio, erróneo y contraproducente. Era vital que Kennedy movilizara inmediatamente recursos económicos y técnicos extraordinarios para garantizar la salida del subdesarrollo del continente latinoamericano⁵⁶. Ocho días más tarde, Kennedy contestó con otra misiva, solicitándole a Frondizi el apoyo para aplicar a Cuba el TIAR y pidiéndole a Buenos Aires que actuara conjuntamente con Washington en Punta del Este. El argentino envió a Camilión y al embajador Ortiz de Rozas a Estados Unidos para discutir los detalles de las respectivas posiciones, pero no se llegó a un acuerdo. Kennedy declaró públicamente que se aplicarían sanciones a Cuba, posición que ratificó poco después Rusk. Al mismo tiempo, realizaba nuevas promesas de ayuda económica al continente: en su mensaje al Congreso, propuso un nuevo fondo de 3000 millones de dólares para potenciar la ALPRO⁵⁷. Luego del fracaso de

⁵⁵ Véase “Organización de los Estados Americanos. Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de órgano de consulta en aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Documentos de la reunión”, Unión Panamericana, Secretaría General de la OEA, Washington, 1962. En Archivo Centro de Estudios Nacionales, Fondo Dardo Cúneo, Caja 45, Biblioteca Nacional. En esta recopilación oficial de documentos, se destaca un Memorándum preparado por el Departamento de Asuntos Jurídicos de la OEA, sobre los antecedentes relacionados con la convocatoria de la reunión. En él, se realiza una historia de la lucha anticomunista en las conferencias panamericanas y se destacan los siguientes títulos: “*La Actividad Subversiva de las Potencias del Eje*”, “*Tipicidad de la Actividad Subversiva*” y “*Otros actos y hechos o situaciones que amenazan la paz y la independencia política de los estados americanos*”. En este documento, se equipara la “agresión” nazi de los años 40 con la “infiltración” comunista durante la guerra fría: “Apenas había desaparecido el peligro de la acción subversiva nazi-fascista, las Repúblicas Americanas advirtieron que las instituciones democráticas se encontraban de nuevo amenazadas por la presencia de otras ideologías totalitarias y de actividades encaminadas a subvertir dichas instituciones” (p. 6).

⁵⁶ Frondizi a Kennedy, 2 de enero de 1962, citada en Frondizi, 1963, op. cit. Véase, también, “EE.UU. estudia las propuestas argentinas”, en *Clarín*, 8 de enero de 1962.

⁵⁷ Merriman Smith, “Habló Kennedy sobre las relaciones hemisféricas”, United Press, en *La Prensa*, 12 de enero de 1962.

Bahía de Cochinos, era vital para Kennedy lograr un triunfo diplomático en la futura conferencia interamericana.

La prensa estadounidense también presionaba sobre el gobierno argentino. Véase, por ejemplo, el siguiente editorial de un periódico de Washington: *“En Argentina, una creciente corriente de opinión a favor de la ruptura hemisférica de relaciones con Cuba se está reuniendo detrás del canciller Miguel Ángel Cárcano. El principal funcionario de la cancillería que defiende una línea “blanda” hacia Castro es el viceministro Dr. Oscar Camilion. (...) Es de conocimiento público que el Dr. Camilion fue nombrado en documentos cubanos –robados de la Embajada cubana en Buenos Aires el año pasado- como el ‘hombre de Castro en Buenos Aires’. A pesar de que la cancillería argentina rechazó la autenticidad de los mismos, editores de la Asociación Interamericana de Prensa que los examinaron los encontraron genuinos. (...) Todo el plan de recuperación del Presidente Frondizi está basado en la especialmente negociada radicación de capital extranjero –cerca de 2.500 millones de dólares de capital público y privado. Cuando él asumió, en mayo de 1958, Argentina estaba al borde de la bancarrota, debito a la guerra contra el capital privado que el dictador Juan Domingo Perón había emprendido, similar a la que los extremistas de Brasil están desarrollando, con su política de llevarse bien con Castro. La decisión de Frondizi en Punta del Este es inmediata: podrá identificarse allí con una política contraria a las inversiones extranjeras, ‘protegiendo’ a Castro? La pérdida de confianza en el futuro argentino de los inversores del bloque occidental puede destruir todo el progreso que el Sr. Frondizi consiguió hasta el momento”*⁵⁸.

La reunión se realizó en Punta del Este, entre el 22 y el 31 de enero. Rusk realizó un discurso el 25 de enero, en el que acusó a Castro de haber repudiado la filosofía y los principios del sistema interamericano, convirtiéndose en un agente del comunismo internacional⁵⁹. En consecuencia, propuso a la reunión de cancilleres que reconociera que Cuba se había aliado al bloque chino-soviético y que por lo tanto debía expulsársela de la OEA e interrumpirse el comercio entre los países americanos y la isla⁶⁰. Tras esa intervención, habló el canciller argentino Cárcano. Reconoció la amenaza del comunismo en América y los vínculos de Castro con el bloque chino-soviético, pero señaló que debía combatirse al comunismo con el desarrollo latinoamericano, que debía ser intenso y acelerado. Más allá de las idas y vueltas de Argentina –los rumores indicaban alternativamente que votaría con Estados Unidos la expulsión o con Brasil la abstención-, y

⁵⁸ Virginia Prewett: “Frondizi Has to Make a Choice”, *Washington Daily News*, 17 de enero de 1962. [traducción nuestra].

⁵⁹ “Address by Secretary of State Rusk”, 25 de enero de 1962, *Department of State Bulletin*, February 19, 1962, pp. 270-277; en Zinner, Paul E. (ed) *Documents on American Foreign Relations 1962* (New York: Harper & Brothers), pp. 329-336.

⁶⁰ Cfr. “Latin American Political Stability and the Alliance for Progress”, Research Memorandum Prepared in the Bureau of Intelligence and Research, Washington, 17 de enero de 1962, en FRUS, 1961-1963, Volume XII, pp. 79-85.

siguiendo el libreto trazado por el propio Frondizi, la cancillería argentina se oponía a expulsar a Cuba del sistema interamericano, y a la vez insistía en los pedidos de ayuda estadounidense al desarrollo económico latinoamericano como forma de aventar el peligro comunista. Más allá de las presiones de la Casa Blanca y de amplios sectores de las fuerzas armadas argentinas, la delegación nacional sostuvo los principios de la no intervención y la autodeterminación, anticipando su abstención frente a la propuesta de Washington⁶¹.

En Punta del Este se aprobaron 9 resoluciones, entre las que destaca la VI: “Exclusión del actual gobierno de Cuba de su participación en el Sistema Interamericano”⁶². Se realizaron intensas negociaciones para lograr aprobarla, debido a que se requerían dos tercios de los votos. Además, Estados Unidos batalló hasta último momento para ganar los votos de Argentina y Chile, lo cual hubiera mostrado una posición más uniforme en el sistema interamericano⁶³. Finalmente, la polémica resolución tuvo 14 votos a favor, uno en contra (Cuba) y 6 abstenciones (Argentina, México, Brasil, Chile, Bolivia y Ecuador). Circuló información acerca de las concesiones que hizo el gobierno de Washington al gobierno haitiano para que diera vuelta su voto y pudieran lograrse así los dos tercios requeridos (la Casa Blanca negoció un préstamo para el gobierno de Haití). La resolución VI, que perduró durante más de cuatro décadas en el sistema interamericano, establecía en el punto 1: “*Que la adhesión de cualquier miembro de la OEA al Marxismo-Leninismo es incompatible con el Sistema Interamericano y el alineamiento de tal gobierno con el bloque comunista quebranta la unidad y la solidaridad del hemisferio*”. Es de destacar que, pese a las intensas negociaciones entabladas personalmente por Kennedy ante Frondizi, en septiembre y diciembre de 1961, no se logró el voto argentino, teniendo que aprobarse esta resolución anti-cubana sin el apoyo de los principales países latinoamericanos, como México, Brasil y Argentina.

Ante la inmensa presión externa e interna, la abstención argentina requirió de una explicación. El canciller Cárcano la atribuyó a cuestiones jurídicas. Camilión, por su parte, señaló que el voto se explicaba por varios motivos: Argentina no quería romper con Cuba, las sanciones violaban el preciado principio de no intervención, y no eran eficaces, en tanto no harían sino reforzar la posición de Castro. Aislando a Cuba, se la empujaría a constituirse como un satélite soviético. Para sectores conservadores y anticomunistas, el voto del gobierno de Frondizi respondía a los vestigios remanentes propios de su pensamiento ideológico y a una subestimación de la

⁶¹ Véanse los discursos pronunciados por Miguel Ángel Cárcano y Miguel Ángel Cárcano en Punta del Este, 25 de enero de 1962, en Archivo Centro de Estudios Nacionales, Arturo Frondizi, Caja 641 “Conferencia de Punta del Este”, Biblioteca Nacional. Véase también Lanús, op. cit., pp. 264-265l.

⁶² Además, entre otras resoluciones, se creó una Comisión Especial de Consulta sobre Seguridad, que finalmente fue establecida por el Consejo de la OEA el 8 de marzo de 1962, reuniéndose por primera vez en abril de ese año. El objetivo era estudiar la acción del comunismo en América y sugerir medidas a tomar para su prevención. Argentina, excepto en la Resolución VI, votó en todas las demás afirmativamente, con la mayoría de los países.

⁶³ Hasta el momento mismo de la votación, el Departamento de Estado tenía expectativas en lograr el voto argentino. Véase, por ejemplo, el artículo de H. Denny Davis, “Estados Unidos confiaba en el voto de Argentina”, en *La Prensa*, 01 de febrero de 1962.

oposición de la opinión pública y los militares⁶⁴. La izquierda también fue muy crítica con la posición del gobierno argentino⁶⁵.

El golpe de estado de marzo de 1962 y el cambio en la relación con Estados Unidos

Estados Unidos presionó fuertemente a todos los gobiernos reticentes a aislar a Cuba. En ese sentido, además de lo descrito anteriormente, se enmarca el viaje de Adlai Stevenson, alto funcionario del gobierno de Kennedy, por toda América Latina, para entrevistarse con distintos mandatarios, solicitándoles que rompieran relaciones diplomáticas, culturales y comerciales con el gobierno castrista. Poco después, diversos gobiernos renuentes a seguir esa línea fueron desplazados: Quadros en Brasil, Velasco Ibarra en Ecuador y Frondizi en Argentina. El gobierno de Estenssoro, en Bolivia, también sufrió fuertes presiones, hasta que fue desplazado por los militares en 1964.

Si bien el golpe de estado contra Frondizi tuvo, como antecedente y causa más próxima, la habilitación del peronismo en las elecciones a gobernadores– cuyos candidatos se impusieron en varias provincias, incluyendo la de Buenos Aires–, el tema del posicionamiento externo del gobierno, y en particular la política desplegada frente al “problema cubano” (la negativa a votar la expulsión de Cuba en Punta del Este, la entrevista con el Che y la inicial oposición a romper relaciones diplomáticas con la isla), operaron también como uno de los factores que impulsó a los golpistas. Ya consignamos más arriba los intentos golpistas de agosto de 1961, tras la reunión Frondizi-Guevara. Cuando se conoció la abstención argentina en Punta del Este, las reacciones militares fueron inmediatas. El 31 de enero hubo múltiples reuniones militares y el secretario de la aeronáutica impartió a sus mandos la Orden General 29, expresando la nueva doctrina militar: “*La Aeronáutica Argentina, partiendo de la base que la lucha contra el comunismo obedece a un principio de defensa, más que de política pura, y que el comunismo internacional constituye en la actualidad el mayor peligro contra la libertad y la democracia, reafirma a las unidades su posición occidental y de solidaridad con todos aquellos países que han asumido la defensa del mundo libre,*

64 Véase “El gobierno argentino frente a la Alianza para el Progreso y la cuestión cubana”, en Escudé y Cisneros, op. cit.

65 Alexis Lattendorf, dirigente del Partido Socialista de Vanguardia, declaró: “*En Punta del Este la delegación argentina, si bien alegó razones estrictamente jurídicas para abstenerse en cuanto a la exclusión de Cuba de la OEA, votó el resto de críticas y ataques. A la izquierda no puede satisfacernos la actuación del otrora conservador pro británico y hoy conservador pro yanqui. Y, curiosamente, tampoco satisface a plenitud dicha actuación al cogobierno militar. Para la izquierda la representación argentina fue zigzagueante, tibia, melindrosa, no señaló a los Estados Unidos como agresor en Playa Girón ni condenó la intervención yanqui en el continente*”, en *Democracia*, 6 de febrero de 1962.

y no tolerará amenaza alguna que se cierna sobre nuestro modo de vida”⁶⁶. Desautorizaba la política exterior de la cancillería argentina y anticipaba el movimiento golpista que los militares darían dos meses más tarde.

El voto argentino generó un nuevo planteo militar al gobierno de Frondizi. Los jefes de las tres Armas pidieron una reunión, en la que participó el propio presidente y el canciller Cárcano, entre otros. Así, aumentó la presión militar contra un gobierno civil que tenía los días contados. Frondizi intentó defender su política exterior, y también concitar apoyo popular para contrarrestar la presión militar, en un célebre discurso pronunciado el 3 de febrero en Paraná, en ocasión de la inauguración del túnel subfluvial: *“La conducta internacional del gobierno corresponde exactamente a su gestión en el orden interno. Presido un gobierno que hace respetar el orden, que protege la propiedad y estimula la iniciativa privada, que garantiza las libertades democráticas y acata la voluntad popular, que preserva la concepción cristiana de los derechos humanos y no tolera disminución alguna de la soberanía nacional. En la defensa total de estos principios he comprometido mi honor y mi vida. El honor y la vida de un gobierno que no presidirá jamás un gobierno títere. Este gobierno aspira a una sola recompensa: el respeto de su pueblo, y aspira a ser digno de los sacrificios que está realizando este pueblo para conquistar su efectiva independencia y asegurar bienestar moral y material a todos los habitantes del país. No seríamos dignos de ese pueblo si negociáramos o declináramos su soberanía”*⁶⁷. Allí reivindicó la actuación de la delegación argentina en Punta del Este, señalando que la misma había sido acorde a sus instrucciones. La presión militar continuó. El 6 de febrero, en ocasión de la visita de Leopoldo III, ex rey de Bélgica, los secretarios y altos mandos militares se abstuvieron de participar en la cena en su honor, y plantearon que mantendrían esa actitud hasta la ruptura con Cuba. Finalmente, el 8 de febrero, se impusieron los sectores que presionaban por la ruptura de relaciones diplomáticas con Cuba, que se concretó con el decreto 1250. Frondizi debió ceder⁶⁸. Fracasó su estrategia de presentarse como una alternativa reformista y modernizadora frente al potencial avance comunista en el continente, a la vez que se oponía a la expulsión de Cuba, lo cual supuestamente le serviría para una acumulación política interna.

⁶⁶ Citado en “Solicítase al presidente la ruptura con el régimen cubano de Fidel Castro. Hubo reuniones de las tres fueras armadas”, en *La Nación*, 1 de febrero de 1962. Véase también “FF.AA.: Objetan la Abstención Argentina”, en *El Mundo*, 1 de febrero de 1962.

⁶⁷ Mensaje al pueblo argentino a raíz de la crisis militar suscitada por la posición argentina en Punta del Este. Paraná, 3 de febrero de 1962. En Frondizi, Arturo 1962 *Política Exterior Argentina* (Buenos Aires: Transición), pp. 15-16.

⁶⁸ Informes diplomáticos sostienen que en realidad la ruptura con Cuba se había resuelto en un acuerdo secreto firmado por Frondizi y los militares el 1 de febrero, según el cual el primero continuaría como presidente a cambio de que concretara la ruptura en el plazo de una semana y concretara el alejamiento del grupo de Frigerio. Véase US ARMA (agregado militar) en Buenos Aires al Secretario de Estado, 5 de febrero de 1962, y US AIRA (agregado aeronáutico) en Buenos Aires al Secretario de Estado, 6 de febrero de 1962, NARA, 59, Central Decimal Files, 1960-63. Citado en Escudé y Cisneros, op. cit. Esta versión fue rápidamente recogida por la prensa local. Véase, por ejemplo, *La Razón*, 3 de febrero de 1962. El regreso del embajador argentino en La Habana fue un claro anticipo de la ruptura. El canciller Cárcano, por su parte, afirmó que no existió ningún acta secreta luego de la reunión de Frondizi con los jefes militares. Véase *Crítica*, 5 de febrero de 1962.

Si bien el golpe pudo haber contado con apoyos en diversos círculos en Washington⁶⁹, vinculados a sectores de las fuerzas armadas argentinas, el Departamento de estado se mostró renuente a una rápida aceptación del nuevo gobierno de José María Guido y este reconocimiento se demoró (esto se explica, en parte, por la prédica democrática de Kennedy)⁷⁰. De todos modos, la profunda crisis económica que debió sortear la Argentina, y el temor de Estados Unidos al “contagio cubano” llevaron a prestar ayuda militar y económica a la Casa Rosada, que desplegó una política exterior mucho más alineada con el Departamento de Estado. Así, durante el breve mandato de Guido, Argentina colaboró con Estados Unidos desde el punto de vista militar en la crisis de los misiles soviéticos en Cuba y participó del bloqueo naval y aéreo contra la isla, abandonando su tradicional principio de respeto por la autodeterminación de los pueblos. Carlos Muñiz, en la OEA, dio impulso a la creación de una fuerza interamericana de intervención, que incluiría una “brigada argentina” de esa fuerza, integrada por 10.000 efectivos militares, lista para interceder en cualquier lugar del continente⁷¹. Se produjo, entonces, un alineamiento tras los mandatos del Departamento de Estado. Altos mandos de las fuerzas armadas argentinas visitaron frecuentemente el Pentágono, incluyendo al jefe del ejército, Onganía, que adhirió en forma entusiasta a la *Doctrina de Seguridad Nacional*, impulsada por la Junta Interamericana de Defensa. Con este giro en la relación bilateral, determinado por los cambios en el sistema interamericano, se anticipaba la política de acercamiento a Washington que se daría tras el golpe contra Illia, en 1966.

Conclusiones

La relación Argentina-Estados Unidos atravesó un entendimiento relativo al momento de la asunción de Frondizi, producto de los acuerdos económicos que alentó con empresas de capitales estadounidenses y del financiamiento que demandó al FMI y a los grandes bancos del país del norte. Pero, cuando se produjo la revolución cubana y la lucha anticomunista en América pasó a primer plano en la política exterior de Washington, empezaron a producirse diversos cortocircuitos.

Frondizi disintió con la orientación asistencialista de la ALPRO y, en un principio, se opuso a la política de expulsión de Cuba de la OEA y de ruptura de relaciones diplomáticas con la isla. Reivindicó, al menos en un principio, el respeto a la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de otros países y la solución pacífica de los conflictos

⁶⁹ Cfr. Telegram from the Department of State, Rusk, to the Embassy in Argentina, 10 de febrero de 1962, en FRUS, 1961-1963, Volume XII, pp. 362-363.

⁷⁰ Una anticipada expresión de la reticencia estadounidense a aceptar el avance de los militares sobre el gobierno constitucional se expresa en la prensa de ese país: “Argentina and Cuba”, *New York Times*, 13 de febrero de 1962; “Argentina Aftermath”, *Washington Post*, 11 de febrero de 1962; “Argentina cuts ties with Cuba”, *New York Times*, 9 de febrero de 1962.

⁷¹ Cfr. Cisneros y Piñeiro Iñiguez, op. cit., pp. 438-439; Sheinin, David 2006 *Argentina and the United States. An alliance contained* (Georgia: University of Georgia Press), pp. 138-140.

internacionales. Pero, dadas las limitaciones de su proyecto desarrollista, la relación dependiente que supuso con el capital extranjero y la ruptura de la alianza electoral con el peronismo, no pudo construir la correlación de fuerzas políticas necesaria para resistir las presiones externas, del Departamento de Estado, e internas, de las fuerzas armadas, cada vez más cercanas a la nueva *Doctrina de Seguridad Nacional*. Frondizi interpretó que el “problema cubano” era una oportunidad para obtener ventajas por parte de Estados Unidos –en concreto, esperaba recibir ayuda por 1000 millones de dólares para diversos proyectos de desarrollo, como la represa de El Chocón-. Como en febrero de 1961 le manifestó a Schlesinger, enviado de Kennedy, el presidente argentino consideraba que la eliminación de Castro no resolvería el problema de fondo, sino que era necesario atacar las condiciones que habían originado al líder cubano. Caso contrario, surgirían otros Castros en el continente. Amenazar con el “contagio cubano” parecía ser la táctica predilecta del radical intransigente para impulsar la ayuda económica estadounidense. Esa orientación, clave para el “regateo” con Estados Unidos, se dio en forma conjunta a un acercamiento con Brasil y otros países, para erigirse en líder latinoamericano e incluso en un virtual mediador entre La Habana y Washington.

La relación entre Estados Unidos y cada país latinoamericano, a principios de la década de 1960, estuvo signada por la posición en relación a la revolución cubana. La exclusión de la isla del sistema interamericano fue un parteaguas en la historia diplomática continental. Las reuniones de Punta del Este, en ese sentido, marcaron un hito en la historia panamericana. La expulsión de Cuba sería el inicio de una serie de acciones para aislar el proceso revolucionario, para evitar otros potenciales avances comunistas en el continente y para incrementar la hegemonía estadounidense en lo que consideraba como *su* continente. También se buscó evitar un eje alternativo Brasil-Argentina y dar cobertura diplomática continental a futuras acciones de intervención, con la excusa de la lucha anticomunista, como fue tres años más tarde la intervención en República Dominicana..

En Estados Unidos, después del fracaso de la invasión a Cuba, se tensaron las posiciones de los sectores internos que dirimían la política hacia América Latina. Fueron perdiendo fuerza los funcionarios del Departamento de Estado que impulsaban una estrategia cooperativa –a través de la concreción de la ALPRO-, y ganando los sectores partidarios de una línea “dura”, tendiente a reconocer a cualquier gobierno, ya sea constitucional o de facto, que mostrara una clara política anticomunista y pro-occidental. Esta orientación se manifestó en el impulso a los golpes de estado o rápido reconocimiento diplomático de los gobiernos surgidos de los mismos, en Perú y Argentina (1962), en Ecuador y Guatemala (1963), en Brasil (1964) y en Argentina (1966), por citar algunos de ellos.

En la actualidad, cuando se cumplen 50 años del lanzamiento de la ALPRO, y cuando el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, visitó nuevamente América Latina para relanzar (una

vez más) las relaciones con la región, es muy necesario prevenir contra los (viejos) discursos que plantean que la alternativa para los países de la región, de acuerdo al “realismo periférico”, es constituirse como satélites privilegiados de la potencia del norte, para conseguir concesiones en materia comercial, financiera o política. Estas corrientes analizan cualquier gesto de autonomía en términos de “costos”, y como expresión de la propensión a la “desmesura”. Por el contrario, la historia del vínculo de la potencia del norte con la región, en los años '60, muestra que es imprescindible profundizar la integración latinoamericana por fuera de los planes de Washington. Hace medio siglo, el haber cedido frente a las presiones del Departamento de Estado, llegando a romper las relaciones diplomáticas con Cuba, permitió a Estados Unidos profundizar su política imperialista en el continente, impulsando golpes de Estado e intervención militares directas, recubriéndolas con un engañoso marco multilateral. La OEA, entonces, fue el instrumento de los planes estratégicos estadounidenses en la región, para dividir a los países latinoamericanos. El Departamento de Estado, una vez más, doblegó las resistencias de los países latinoamericanos con promesas de ayuda económica, enmarcadas en el ambicioso programa de la ALPRO, que lejos estuvieron de concretarse. Frondizi, por ejemplo, fue presa de estas expectativas de ayuda que determinaron su política exterior. La debilidad latinoamericana en aquella coyuntura se debió, en parte, a la imposibilidad de superar los obstáculos para la integración regional por fuera de los designios de Washington.