

La Guerra Fría y la caída de Arturo Frondizi

María Luz Ezquerro *

Resumen

La Presidencia de Arturo Frondizi (1958/62) se desarrolló en un período que coincide con un ciclo de tensión de la Guerra Fría en el mundo y con el ingreso de la misma en América Latina y el Caribe. Aunque se trató de una gestión que estudió detalladamente su estrategia exterior, la realidad terminó demostrando que, lejos de la coexistencia pacífica esperada, se convivió con una fuerte turbulencia de la confrontación entre las superpotencias. Así que a los débiles equilibrios internos de este gobierno democrático de transición debió adicionarse el factor contextual que produjo la Revolución Cubana y su evolución en la Región hasta la expulsión de Cuba de la O.E.A. El año 1961 supuso, con el gobierno de Kennedy, grandes expectativas en toda América ante la creación de la Alianza para el Progreso pero también una inusitada espiral de acontecimientos en torno al caso cubano que se manifestaron a través de transacciones de límites entre los sistemas políticos nacionales y el ambiente internacional de cada estado. Los desarrollistas exhibieron independencia de criterio en su política externa pero debieron hacerle solicitudes específicas en relación a la continuidad institucional.

Palabras clave: Guerra Fría. Hemisferio. Cooperación-conflicto. Desarrollo-Seguridad.

Abstract

[Cold War and Arturo Frondizi's fall]

Arturo Frondizi's Presidency (1958/62) was developed in a period that agrees with a stress cycle of the Cold War in the world and its entering in Latin America and the Caribbean

Although one was a management studying details concerning foreign strategy, the truth ended up showing that far from the pacific coexistence waited, they have to live together confronting a strong turbulence among the superpowers.

Thus, to the internal balances weakness of this democratic government transition had to be added the contextual factor that produced the Cuban Revolution and its evolution in the Region until the Cuban's expulsion from the O.E.A.

Year 1961 brought great expectations through Kennedy's Government, in whole America before the "Alliance for the Progress" but also an unusual spiral of events around the Cuban case that were done through transactions of limits between domestic political system and the international atmosphere of each state.

The "desarrollistas" showed their independence of criterion in their external policy but they had to do special requests to it with relation to the institutional continuity.

Key words: Cold War. Hemisphere. Cooperation-Conflict. Development-Security.

* Docente de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Maestría en Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Avanzados.

Introducción

El presente trabajo tiene como objeto considerar las transacciones de confines o límites: las relaciones interior/exterior del Gobierno de Arturo Frondizi en el año final de su gestión, prácticamente desde marzo de 1961 a marzo de 1962.

La presidencia de Arturo Frondizi tiene connotaciones particulares que aún hoy la presentan como controvertida, y ha generado opiniones que la califican desde oportunista y maquiavélica, hasta ingenua o anticipada a los tiempos. Lo cierto es que ofrece interesantes contornos de conjugación de Política interna y externa así como cuestiones aún vigentes que justifican el abordaje de aquel período.

El cumplimiento de los propósitos de su gobierno habría estado condicionado por la extrema complejidad de situaciones internas y externas. Las primeras refieren tanto a la precariedad de la situación política planteada por el modo de acceso de Frondizi al poder, que se origina en el pacto que aseguró el voto peronista, como al consiguiente y continuo hostigamiento proporcionado por las fuerzas armadas, la oposición y el sindicalismo.

Por su parte, las situaciones externas corresponden al agravamiento de tensiones regionales y globales, que lo colocarían ante decisiones que influirían negativamente en sus débiles equilibrios internos llegando a ser, entre otros, factores de su derrocamiento.¹

Por cierto, su política exterior debió desarrollarse en un escenario dominado por la Guerra Fría, en un orden que se revelaba de estructura bipolar que influenciaba fuertemente el rumbo de una democracia de transición² de un estado periférico.

El elenco desarrollista que trazó la Política Exterior en cuestión diagnosticó para el orden internacional una “explosión de paz”, donde quedaban excluidos los enfrentamientos globales y se abría un nuevo espacio para que los países fijaran con precisión sus objetivos nacionales.

En tal sentido, la situación fue paradójica: mientras quienes definieron la estrategia del período 1958/62 estaban convencidos que los enfrentamientos entre las superpotencias estaban superados, y que la distensión dominaría la relación entre el Este y el Oeste, se debió convivir con un ciclo de tensión que apareció con el ultimátum sobre Berlín efectuado por el Kremlin en mayo de 1958; que continuó con el derribamiento del avión U-2, la construcción del Muro de Berlín en agosto de 1961, y finalizó con la Crisis de los Misiles en Octubre de 1962. Sin embargo, el hecho dominante del período bajo análisis sería la

1 Rouquié, Alain (1982), *Poder Militar y Sociedad política en Argentina II. 1943/1973*. Emecé, Bs. Aires, p. 156.

2 Gobiernos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y prácticas políticas, y por la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos. O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe (1986), *Transitions from authoritarian rule, Conclusions*, Baltimore, John Hopkins University Press.

Revolución Cubana de 1959, cuya evolución significó el ingreso de la Guerra Fría a América Latina y el Caribe.³

Pero es el año 1961 –y hasta el golpe militar que lo destituye– el que ofrece una extrema dosis de acontecimientos en la región, previstos y no, que otorgarán a la gestión del presidente Frondizi un alto perfil, una inédita capacidad negociadora y una actitud de riesgo permanente.

Por último, y siguiendo a Alberto Van Klaveren, el período de la Guerra Fría marcó sin duda una mayor injerencia de los Estados Unidos en la políticas exteriores latinoamericanas globalmente consideradas. En realidad, la Guerra Fría y el temor al comunismo penetraron todos los aspectos de las relaciones de los países latinoamericanos con los Estados Unidos, influyendo en la asignación de ayuda económica y militar, en las conferencias interamericanas, en las relaciones políticas bilaterales y en el lanzamiento de la Alianza para el Progreso.⁴

El escenario mundial a fines de los cincuenta

La Política Exterior de Arturo Frondizi, ocurrida entre mayo de 1958 y marzo de 1962, se desarrolló en un escenario internacional dominado por la Guerra Fría,⁵ en un orden de estructura bipolar.

El fin de la Segunda Guerra Mundial señaló el colapso del antiguo sistema internacional. Siguiendo lo propuesto por Easton, se diría que cambió la comunidad política –que de europea pasó a ser verdaderamente internacional–, cambió de régimen –de balanza de poder a bipolaridad– y cambiaron las autoridades; caracterizando estos cambios todo un inicio de una nueva fase de auténtica universalización de la historia de la humanidad.⁶

Las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, trazaron las fronteras entre sus respectivos mundos y extendieron su competencia al Tercer Mundo. En realidad, dividieron al mundo en zonas de influencia *irrefutable* y zonas de influencia *discutible*. América Latina fue evidentemente sometida a

3 Paradiso, José (1993), *Debates y Trayectoria de la Política exterior argentina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, p. 140.

4 Van Klaveren, Alberto (1983), “El lugar de Estados Unidos en la Política Exterior Latinoamericana”, en *Teoría y Práctica de la Política Exterior Latinoamericana*, Fondo Editorial CEREC, Bogotá, p. 128.

5 La Guerra Fría fue una relación de hostilidad permanente caracterizada por una mutua determinación de no utilizar la fuerza para decidir quién es el ganador. Guerra significaba que la rivalidad norteamericano-soviética era grave y fría aludía al hecho de que las armas nucleares eran tan abiertamente destructivas que la guerra no se podía librar con armas “calientes” (nucleares) sino sólo con armas frías que incluían el uso de una fuerza convencional limitada (J. Spanier, 1991: 46), respetándose las esferas de influencia acordadas en Yalta para temas de seguridad y dejando un amplio margen para el intercambio que, a pesar de la ideología, era con deterioro entre países industriales y subdesarrollados.

6 Easton, David (1965), *A System's Analysis of Political Life*, John Wiley, Nueva York, p. 21.

Estados Unidos en la primera categoría, y la formalización del sistema interamericano en la década del cuarenta, a partir del Acta de Chapultepec, tiene ese sentido.

Sin embargo, el sistema internacional evolucionaría de la bipolaridad rígida de la década del cuarenta hacia un sistema de bipolaridad más flexible, gracias a una suma de factores militares (equilibrio atómico) y factores socio-económico-culturales (convergencia de las dos potencias hacia el mismo género de sociedad).⁷

En materia económica, la época bajo análisis corresponde a un aumento formidable a nivel global de la industria, la inversión y del comercio que, sin embargo, favoreció más a los países industriales que a los subdesarrollados. Comenzaba a brillar el “capitalismo de la sociedad del bienestar” en los estados centrales. A partir de la posguerra surgía un capitalismo reformado cuyos objetivos se sintetizaban en el pleno empleo, la contención del comunismo y la modernización de economías atrasadas o en decadencia y justificaban la intervención estatal con máxima firmeza.

En tal sentido, puede observarse que persistirán dos tensiones dominantes: la primera se manifiesta entre un grupo de países liderados por los Estados Unidos y otro bajo la influencia de la Unión Soviética. Es el conflicto entre “*el Este y el Oeste*” que se manifiesta como *ideológico y militar*, y se resuelve en términos de poder.

La otra tensión es la que se verifica entre países subdesarrollados y países industriales, marginados aquellos de decisiones políticas mundiales y ejerciendo estos últimos acciones que evidencian privilegios respecto de los intereses del orden mundial. Esta asimetría que refleja el conflicto *Norte-Sur* responde a factores *económicos, tecnológicos y culturales* que se resuelven en el marco de la cooperación.

Cooperación y conflicto: Cuba y Alianza para el Progreso

Pero, ¿cómo se iniciaba 1961? El 3 de enero Estados Unidos rompe relaciones con Cuba y solicita a Suiza que se haga cargo de todos sus asuntos diplomáticos. Días después asumía John F. Kennedy, el primer presidente católico de ese país y el más joven del Hemisferio, un demócrata que generaba grandes expectativas de cambio ante el quietismo del presidente saliente, el General Eisenhower.

Brasil, por su parte, también estrenaba presidente en enero; se trataba de Janio Quadros, quien llegaba con amplio apoyo popular y reemplazaría a Juscelino Kubitschek, generador por seis años de intensas políticas desarrollistas.

7 Kaplan, Morton A. (1957), “Balance of power, Bipolarity and Others models of International Systems”. *American Political Science Review*, reproducido en James Roseneau (1961), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, Nueva York, pp. 343-9.

En Cuba, el régimen de Castro –tan bienvenido en los EEUU en 1959– ya había iniciado la nacionalización de la economía, y en julio de 1960 el enfrentamiento con Washington escapaba del marco bilateral para transformarse en un conflicto que involucraba a las dos potencias mundiales.⁸

El gobierno argentino saludaba con entusiasmo a las nuevas autoridades de EEUU y Brasil mientras observaba atentamente y continuaba sus buenos oficios entre La Habana y Washington, intermediando vía diplomacia.

Sin embargo, para avanzar en el análisis, es ineludible detenerse en tres cuestiones significativas en el plano doméstico, que son datos para la gestión exterior del presidente argentino: a) el 12 de febrero de 1961 gana las elecciones de senador por la Capital Federal el Dr. Alfredo Palacios, viejo líder socialista y partidario de la Revolución Libertadora, con la convergencia de votos comunistas y peronistas. Aquí se estaba plebiscitando la Revolución Cubana; b) el 6 de marzo se da a conocer una propuesta argentina de mediación ante el conflicto entre Cuba y los Estados Unidos; c) el 16 de marzo se produce la entrega de la Confederación General del Trabajo a un comité mixto que representaba a veinte gremios, diez de ellos peronistas.

Tales hechos agravaron la fuerte desconfianza de sectores de las Fuerzas Armadas, quienes ante semejante avance “rojo” consideraron oportuno destituir al Presidente. El golpe fue abortado al no contar con el apoyo de todas las fuerzas militares.

A fines de marzo de 1961, con la renuncia al cargo de Comandante General del Ejército del General Toranzo Montero, líder indiscutido de varios levantamientos así como autor de una diplomacia paralela, pareció que Frondizi tendría mayor autonomía de gestión.

En tal sentido, el Ministro de Economía Alvaro Alsogaray es reemplazado en abril por Roberto Alemann. La salida del ministro correspondió a un momento de relativa distensión política, como se expresara, y desde la percepción de Frondizi un cambio de hombre podía dar a la administración un tinte más nítidamente desarrollista.⁹

En ese momento el contexto internacional cobra relevancia y es un conflicto adicional para el gobierno; la revolución cubana introdujo la Guerra Fría en el hemisferio y un cambio en el modo de relación que se había mantenido hasta el momento con Estados Unidos y América Latina.

8 Eisenhower canceló la importación de la cuota azucarera y Castro respondió con la expropiación de las refinerías de Esso y Texaco.

9 “Alsogaray todavía anda preguntando por qué lo saqué, por qué le pedí la renuncia. Es muy fácil explicar por qué lo saqué. Lo que me resulta muy difícil explicar es por qué lo nombré.” Pandolfi, Rodolfo (1968), *Frondizi por sí mismo*, Editorial Galerna, Buenos Aires, p. 72.

Para ese entonces, América Latina crecía en importancia dentro de la visión mundial de los Estados Unidos, y es durante la gestión de Frondizi cuando se produce una profunda mutación en las concepciones estratégicas, lo que incidirá directamente en la política de seguridad de la potencia americana.

El Departamento de Estado, en enero de 1961, elaboró un memorando titulado *Un nuevo concepto para la defensa y el desarrollo hemisférico*, donde se llegaba a la conclusión de que la seguridad hemisférica basada en la hipótesis de la agresión extracontinental ya no tenía razón de ser y que debía ser reemplazada por una nueva doctrina que colocara la amenaza en el "interior" de América.¹⁰

La centralidad que el tema internacional pasó a ocupar en el debate político interno dio lugar a una modificación del papel de las FFAA en el sistema político. El nuevo rol las legitimaba como únicas capaces de garantizar la seguridad, así como arbitrar y vigilar la política; todo esto no sólo a partir de las exigencias de la corporación militar, sino también por las complicidades y renunciaciones de fuerzas partidarias en general, incluidas las entonces en el gobierno.¹¹

El 13 marzo de 1961, ante miembros del Congreso y el Cuerpo de Diplomáticos de las Repúblicas Americanas, el Presidente Kennedy anunció un ambicioso programa al cual denominó *Alianza para el Progreso*, que suponía la transferencia de 20.000 millones de dólares para América Latina durante los siguientes diez años.

En la presentación del proyecto expuso los diez puntos de la propuesta. Entre otros, la convocatoria de una reunión del Consejo Interamericano Económico y Social que se celebraría en agosto de 1961 en Punta del Este y definiría el esquema aliancista. Frondizi saludó el anuncio con entusiasmo; era la concreción de una intensa pelea que habían iniciado con Kubitschek en 1959: la *Operación Panamericana*.

Kennedy y Frondizi lograrían una excelente relación personal y sus posiciones en el ámbito político y económico llegaron a ser coincidentes; no lo fueron en cambio en el terreno de la seguridad hemisférica. En tanto el presidente norteamericano propondría la Alianza para el Progreso y alentaría el cambio democrático en América Latina, su administración respaldaría una estrategia de seguridad cuyas características eran opuestas a la política exterior del gobierno de Frondizi.

Después de todo, como lo ha inferido Robert Keohane, sin una hipótesis de conflicto o de conflicto potencial, no hay necesidad de cooperar.¹²

10 Lanús, J. A., op. cit. p. 148.

11 Smulovitz, Catalina (1988), *Oposición y Gobierno: Los Años de Frondizi/2*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, p. 96.

12 Ver Robert Keohane (1984), *After Hegemony Cooperation and Discord in the World Political Economy*; Princeton University Press, Princeton, p. 54.

Declaración de Uruguayana / Bahía de Cochinos-Playa Girón

Las diplomacias de Argentina y Brasil, en cambio, expresaban un fuerte entendimiento y venían trabajando desde los tiempos de Kubitschek en un mismo sentido. Pero fue con Janio Quadros cuando se logró establecer para ambos países “un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales”.¹³

La conferencia entre Frondizi y Quadros que tendría lugar entre el 20 y 22 de abril en la localidad de Uruguayana fue arduamente preparada por la Cancillería y por el Embajador en Río de Janeiro, Carlos Muñiz. Mientras tanto, en Argentina, algunos sectores percibían al nuevo presidente brasileño como pro-comunista¹⁴ e inclinado a un neutralismo afroasiático, lo que originó que tanto desde la Marina como del Ejército desaconsejaran que se realizara la conferencia.

Ocurría que casi simultáneamente se producía la anunciada invasión norteamericana a Cuba, el 17 de abril de 1961; cuatro meses después de la asunción del presidente John F. Kennedy y tres días antes de la reunión de Frondizi y Quadros en Uruguayana.

La invasión de *Bahía de los Cochinos* o *Playa Girón* fue el primer intento unilateral de Estados Unidos –apoyando una invasión de exiliados cubanos– para derrocar a Castro. La expedición planificada bajo la Presidencia Eisenhower fue un fracaso total; las fuerzas armadas cubanas derrotaron a los invasores con toda facilidad y los tomaron prisioneros.

Estados Unidos respaldaba el hecho luego de que el Secretario de Estado ratificara el principio de no intervención. Kennedy asumió la responsabilidad y reivindicó el derecho norteamericano a intervenir cuando los países hemisféricos dejaran de cumplir compromisos contraídos contra la penetración comunista del exterior. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no condenó a Estados Unidos como agresor; la Organización de Estados Americanos, tampoco.

El 1º de mayo, en un desfile multitudinario, Fidel Castro anuncia que Cuba seguirá el camino al socialismo; desde Moscú, el 6 de mayo, Krushev advierte que lo ayudará.

Lejos del conflicto, los gobiernos de Argentina y Brasil –el 21 de abril de 1961– suscribían el Convenio de Amistad y Consulta. Este convenio no sería ratificado por ninguno de los dos Congresos, pero fue puesto en ejecución por notas reversales intercambiadas en noviembre del mismo año. El 22 de abril, y luego de superar algunas disidencias, firmaron la *Declaración de Uruguayana*. La principal decisión tomada en la reunión de Uruguayana fue la de establecer un sistema de consultas y de intercambio permanente entre ambos países, apuntado a coordinar una acción común en el plano internacional que se pondría en práctica en la próxima conferencia interamericana.

¹³ Lanús J. A., op. cit., p. 12.

¹⁴ La Prensa, 1, 7, 10 y 15 de abril de 1961.

Respecto a la cuestión cubana, cuya conflictividad crecía y se difundía en la región, Frondizi sostenía que la eliminación de Castro no resolvería el problema subyacente. Lo necesario era un ataque básico a las condiciones que originaban a Castro. Si él era eliminado, y estas condiciones se mantenían inalterables, nuevos Castros emergerían por todo el continente.

La posición de Frondizi resultaba así completamente distinta de la del gobierno norteamericano. La campaña de consultas de Frondizi con otros jefes de estado latinoamericanos, efectuada en los meses de abril y mayo, condujo a la sospecha de que su posición respecto de Cuba tenía implicaciones anti-norteamericanas.

Frondizi estaba decidido a conformar un bloque de estados sudamericanos que buscaran disociarse de la crisis cubana. Para Estados Unidos, Cuba era una amenaza externa, con poco impacto en la escena política interna, mientras que en el sur de América Latina Castro tenía un impacto interno, debido a que muchas personas estaban emocionalmente adheridas a su bandera.

Hasta la caída del presidente Frondizi las conversaciones con funcionarios norteamericanos en relación al caso cubano fueron numerosas. Los contactos fueron establecidos por él mismo, sus cancilleres Mujica y luego Miguel A. Cárcano, su estrechísimo colaborador Rogelio Frigerio, el Ministro de Economía Roberto Alemann y otros allegados al círculo del presidente, como el ex canciller Florit, Arnaldo Musich y Oscar Camilión. Por el lado estadounidense estuvieron el presidente Kennedy, su asistente Arthur Schlesinger, el secretario de estado Dean Rusk, Adlai Stevenson en las Naciones Unidas y el embajador en Buenos Aires, Robert Mc Clintock.

Alianza para el Progreso / Entrevista Frondizi-Guevara

Como estaba previsto, en agosto de 1961 –en Punta del Este– tuvo lugar la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, a la que asistieron expertos y niveles ministeriales, destacándose entre otros Douglas Dillon, Secretario del Tesoro de los Estados Unidos y Ernesto Guevara, Ministro de Industria de Cuba. Roberto Campos, a cargo de la delegación brasileña, se presentó a Oscar Camilión, su equivalente argentino, y le manifestó: “Usted es el jefe de la delegación brasileña”.

La delegación argentina desarrolló una tarea intensa, y pudo observarse una total identificación entre la diplomacia política y la económica; el Dr. Oscar Camilión, Subsecretario de Relaciones Exteriores, sostuvo que en el esquema propuesto por Washington referido a “techo-trabajo-tierra-salud-escuela”, la Argentina no tenía cabida ya que había superado muchas urgencias sociales. Por su parte, el Ministro de Economía Dr. Roberto Alemann dejó sentado que un programa limi-

tado a esos objetivos internos no podría satisfacer ni asegurar la estabilidad política, expresando que sólo el esfuerzo en las industrias de base y la inversión en sectores vitales eran condiciones indispensables para el éxito del programa.

Argentina y Brasil redactaron, sobre la base del proyecto norteamericano, el documento que oficialmente se presentó a la Conferencia. El proyecto alternativo a la primera propuesta presentada por la delegación norteamericana fue elaborado con la participación de los delegados de Estados Unidos, Brasil, Chile y la Argentina. A instancias de los argentinos, se atenuó el tema de la reforma agraria, se incorporó el objetivo de la industrialización y se trató de hacer desaparecer el principio de la planificación supranacional, tesis de la CEPAL sostenida por algunos países intermedios y menores.

Finalmente, con excepción de Cuba, los países americanos suscribieron el 17 de agosto de 1961 la *Carta de Punta del Este*. El objetivo general de la misma afirmaba que la Alianza para el Progreso tenía como propósito dirigir las energías de las repúblicas americanas para realizar un gran esfuerzo cooperativo que acelerara el desarrollo económico y social de América Latina.

Concebida como una expresión de una “nueva frontera” de colaboración y amistad, en los hechos se verificaría a la Alianza como un proyecto voluntarista y de difícil ejecución. En realidad, la Alianza para el Progreso y su propuesta innovadora decrecería a medida que disminuía la amenaza de propagación del castrismo por América Latina. En este sentido, ha sido descrita como una destructora de esperanzas más que una creadora de éxitos firmes. (Levinson J. y De Onis, J., 1972: 285)

No obstante, el hecho que con más espectacularidad reflejó la prensa por esos días fue la entrevista secreta *Frondizi-Guevara*, la cual sería un antecedente del golpe que pondría fin al mandato del Presidente.

El 18 de agosto de 1961 el ministro cubano llegó al aeropuerto Don Torcuato con total reserva, en un avión no oficial. De allí se trasladó a la residencia de Olivos, donde se entrevistó a solas con el Dr. Frondizi durante una hora y cuarto. Terminada la reunión, aquel visitó a un familiar enfermo y pasado el mediodía volvió en el mismo avión al Uruguay.¹⁵

El Presidente no había informado a los servicios de seguridad ni a los Secretarios de las Fuerzas sobre esta presencia, y sólo estaba enterado de la misma el titular de Relaciones Exteriores.¹⁶ El resultado fue una violenta reacción militar: se sucedieron reuniones entre los altos mandos y luego con el propio Frondizi, quien los enfrentó con dureza.

15 La Prensa, 19 de agosto de 1961.

16 *Ibid.*

Para los militares era un hecho ofensivo; el recelo aumentaría. Para los observadores de la época, el costo interno de la visita era incomparablemente superior a cualquier tipo de beneficio internacional que Argentina pudiera obtener.

Como epílogo de esta crisis el presidente debió prescindir del Canciller Adolfo Mujica,¹⁷ reemplazándolo por Miguel Ángel Cárcano, conservador y amigo de la familia Kennedy. No fue la única crisis en la región: el 22 de agosto el “Che” Guevara recibe la Gran Cruz del Cruzeiro do Sul en Brasil. El 25 de agosto, en medio de un severo planteo, el Presidente Quadros renuncia al cargo.

La Guerra Fría se había cobrado el primer presidente del Hemisferio, aunque su centro en esos días estaba instalado en Berlín. La ciudad, ubicada en pleno corazón de la República Democrática Alemana, planteaba la difícil convivencia entre el capitalismo y el socialismo. La aceleración del ritmo de huidas de personas a la zona occidental precipitó que el 13 de agosto de 1961 se iniciara la construcción de un muro que separaba ambas zonas de la ciudad, y aislaba completamente al Berlín occidental. El “Muro de la Vergüenza” indignó a la opinión pública occidental, desacreditó la postura soviética y se convirtió en el icono de la Guerra Fría.

Los ecos llegarían hasta Belgrado (Yugoslavia), donde a comienzos de septiembre se realizaba la Conferencia de “Países no Alineados”. En su inauguración, Shri Jawarharlal Nehru, Primer Ministro de La India, expresaba que nunca en los últimos quince años el mundo había estado tan cerca de la guerra, y nunca en la historia una guerra había sido tan amenazadora para la humanidad como la que arriesgaba estallar.

A fines de septiembre de 1961, Frondizi visitó nuevamente Estados Unidos para hablar ante la Asamblea de las Naciones Unidas. En ese mes el presidente argentino había viajado a Chile y firmado con el presidente Jorge Alessandri la “Declaración de Viña del Mar”, que establecía un sistema de consultas semejante al de Uruguayana. En el trayecto a Nueva York, hizo escala en Río de Janeiro para conversar con el nuevo presidente Joao Goulart, y en Caracas para hablar con el presidente Betancourt. El 26 de septiembre de 1961, los presidentes Kennedy y Frondizi tuvieron una reunión a solas y luego con sus respectivas delegaciones, encabezadas por Dean Rusk y Miguel Ángel Cárcano.

Aquí quedaron plasmados los principios defendidos por uno y otro gobierno. Mientras Kennedy creía necesario aislar a Cuba y atacar la agresión comunista,

17 Mujica, al día siguiente del mensaje, hizo pública una reunión entre Richard Goodwin y el “Che” sobre un posible acuerdo entre los EEUU y Cuba como prueba de que los dos países deseaban terminar con la disputa que los enfrentaba, lo que provocó cierto malestar en el gobierno de Washington. *La Nación*, 24/08/61.

Frondizi pretendía solucionar el problema “permanente” a través de la cooperación económica prevista por la Alianza para el Progreso.

La reunión estuvo enmarcada por el agravamiento de las acciones de inteligencia y de prensa de grupos anticastristas en el exilio; éstos difundieron documentos apócrifos, que revelaban la existencia de planes revolucionarios en Argentina dirigidos desde la embajada de Cuba en Buenos Aires.

En Buenos Aires, el *affaire* de las “cartas cubanas” fue aprovechado por cierta oposición para manifestar en contra de la política exterior y reclamar la ruptura con Cuba.

El bloqueo a Cuba y la caída del Presidente Frondizi

En el mundo finalizaba el año 1961 con un aumento del esfuerzo bélico de las grandes potencias, aunque prevalecía la “paz del miedo”, ya que no parecía posible que una guerra atómica arrojara un vencedor.

En Europa avanzaba el Mercado Común y en el mundo se organizaban los países “neutrales” para recorrer un camino colectivo. Los gobiernos de América iniciarían el aislamiento de Cuba o lucharían contra sus dificultades económicas y políticas internas.

Se producirían, entonces, iniciativas que llamaban al Consejo de la OEA alegando que la penetración comunista en un país de la región debía considerarse una amenaza para todo el Hemisferio. Fidel Castro respondía “Soy y seré marxista leninista hasta el último día de mi vida”. Su discurso era una provocación. El 4 de diciembre se aprueba la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores con la oposición del Grupo de los Seis. Esto es, además de Cuba, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México.

Días antes, el 26 de Noviembre, Frondizi emprende el que sería su último y más largo periplo, y respondía a invitaciones oficiales de Canadá, India, Tailandia y Japón; aunque también se detendrá en Atenas, Hong Kong, Honolulu, San Francisco y Nueva Orleans tomando contacto con estadistas, líderes políticos –como Nehru, el mentor de Bandung–, parlamentarios, periodismo y universidades. Iniciando el viaje se reunió con Adlai Stevenson en Trinidad. Al insistir éste con el enfoque americano, Frondizi le advirtió que “terminarían convirtiendo a Cuba en un portaaviones atómico”.¹⁸

La segunda entrevista con Kennedy fue en Palm Beach, al regreso del recorrido asiático, el 24 de diciembre de 1961. Las posiciones no habían cambiado. La tesis argentina suponía: a) Estados Unidos es una realidad, pero Cuba con apoyo

18 *Ibide.*

soviético también lo es; b) se impone una negociación que no la puede hacer ningún político norteamericano; c) hay dos caminos para la negociación: a través de América Latina, con la asistencia de los grandes países de la región, o a través de la Unión Soviética.

En este encuentro Frondizi tuvo indicios de las dificultades con que se movía Kennedy en las entrevistas mutuas. Éste debió ordenar al intérprete del Departamento de Estado que se retirara antes de comenzar las conversaciones; al término solicitó a su huésped el envío de un memorando sobre el criterio argentino a seguir en Punta del Este pero que no pasara por los canales oficiales.

El tema cubano se había transformado en una cuestión interna y vendrían días difíciles para Frondizi y Cárcano. La Octava Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores se inició en Punta del Este el 22 de enero de 1962 y la delegación argentina encabezada por Cárcano se condujo hasta el final bajo precisas instrucciones del Dr. Frondizi, más allá de las presiones y el clima que se vivían en el balneario uruguayo.

Se ha considerado a la postura argentina en esos días entre ambivalente y cambiante; Camilión refiere a que “hubo un desesperado esfuerzo por la búsqueda de una solución de compromiso, que cayó de manera total sobre la Argentina (...) El único país que quería realmente una solución de compromiso era la Argentina y algo Estados Unidos”.¹⁹

Por otra parte, la “táctica” de los delegados estadounidenses fue insinuar que la Alianza para el Progreso estaba en peligro; el Congreso norteamericano pensaría dos veces antes de votar la ayuda prevista si las naciones de América Latina no se pronunciaban contra Cuba.

Entre el 22 y el 30 de enero fueron nueve las resoluciones aprobadas y sus votaciones celebradas en las sesiones plenarias. La delegación argentina fue intransigente en la defensa de los principios de no intervención, autodeterminación e igualdad jurídica de los estados.

La famosa Resolución N° 6 produjo la expulsión de Cuba de la OEA y con ello una derrota diplomática de la Argentina. Tampoco la votaron Brasil, México, Chile, Ecuador y Bolivia, es decir, el Grupo de los Seis; a último momento Haití cambió de parecer y se obtuvieron los dos tercios necesarios. En Estados Unidos, Kennedy, mediante orden ejecutiva, decreta el (ignominioso y aún vigente) bloqueo total del comercio con Cuba.

El voto no alineado automáticamente con la posición norteamericana desencadenó otra fuerte reacción militar y la más feroz hostilidad de la oposición. El 31 de enero se sucedían en las tres Secretarías militares reuniones de altos man-

19 Camilión, O., op. cit, p. 90.

dos.²⁰ La presión de esos días hizo que los mismos convocaran una reunión para que Frondizi y Cárcano explicaran los fundamentos de la postura argentina. Por fin, la ruptura se manifestó por el Decreto 1250 del 8 de febrero de 1962.

Se ha especulado sobre la estrategia *frondizista* y su preocupación, en tanto la exclusión de Cuba significaría una menor ayuda de la ALPro; sin embargo, la decisión de negarse a la misma debe entenderse más como ligada a la política interna argentina. El dilema de la actuación en Punta del Este respondía al próximo acto eleccionario donde el gobierno necesitaba convalidar su poder para reafirmarse; los votos populares eran necesarios para la continuidad institucional.

Como refiere Panebianco, “la necesidad primaria de las elites de defender su propia posición de poder contra los competidores internos da lugar invariablemente a definir cuestiones de ‘Interés nacional’ en políticas externas, en las que se reflejan no sólo las necesidades efectivas del Estado en el sistema internacional, sino también la necesidad de preservar la autoridad interna de los que elaboran las políticas”.

El 18 de marzo de 1962 se lleva a cabo la elección de gobernadores en Capital Federal y diecisiete provincias. Sectores del gobierno confiaban en una victoria propia,²¹ permitiéndose la participación electoral de candidatos justicialistas. El Peronismo gana en varias provincias incluyendo la de Buenos Aires y desata la crisis final.

Precedido por un nervioso proceso de diez días en los cuales insistió en maniobrar y negociar salidas institucionales, el 29 de marzo Arturo Frondizi es derrocado y confinado en la isla Martín García.

Conclusiones

La frágil democracia de Arturo Frondizi mostró de manera visible las tensiones asociadas a las relaciones internas/externas. El compromiso inestable y precario de la transición, entre la fórmula político democrática y la organización burocrática del Estado (protagonizada por las FFAA), generó una tensión entre ambas lógicas imposible de superar, lo que generaba a menudo más demandas a la política exterior.

Por supuesto que la evolución de la Revolución Cubana resultó un tembladeral para todos los países de la región, y estos gobiernos debieron lidiar con su propia complejidad interna, aunque también hubo fuertes expectativas de cooperación que se disiparon rápidamente.

²⁰ La Prensa, 1° de febrero de 1962.

²¹ Había triunfado recientemente en elecciones adelantadas en San Luis, Catamarca, Santa Fe, Formosa y La Rioja.

La independencia de criterio adoptada por Frondizi era funcional a los presupuestos desarrollistas, pero además satisfacían a veces otros requerimientos: quitarle a la oposición motivos de hostigamiento, proveer consensos que compensaran algunas impopulares medidas económico-sociales que la coyuntura imponía y otorgarle un alto perfil al presidente con viajes y gestiones que fortalecían sus imagen y jugaban a favor de la estabilidad.

Lo esencial, de todos modos, fue la ecléctica visión de Frondizi. Así lo expresa Roberto Russell: "Hace más de cuarenta años un presidente argentino desarrolló un esquema conceptual para encuadrar las relaciones Estados Unidos-América Latina que separó las coincidencias básicas en el plano de valores y en las metas de largo plazo de las diferencias auténticas de intereses nacionales. El propósito era poner de manifiesto que estas últimas no tocaban –o al menos no deberían tocar– cuestiones fundamentales que, como tales, constituirían la base permanente del vínculo. Las condiciones de la época no ayudaron para avanzar en la dirección propuesta".

Bibliografía

- ARON, Raymond (1968), *Paz y Guerra entre las naciones*, Revista de Occidente, Madrid.
- CAMILION, Oscar (1999), *Memorias Políticas. De Frondizi a Menem (1956-1996)*, Editorial Planeta, Buenos Aires.
- CISNEROS, Andrés y ESCUDÉ, Carlos (1999), *Historia General de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Nuevo Hacer-Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- CONIL PAZ, Alberto y FERRARI, Gustavo (1971), *Política Exterior Argentina 1930-1962*, Editorial Círculo Militar, Buenos Aires.
- CRESTO, Juan José (2001), *Presidente Frondizi. La política internacional a través de sus viajes al exterior*, Edivern, Buenos Aires.
- CUNEO, Dardo (1963), *Las nuevas fronteras*, Editorial Transición, Buenos Aires.
- DABÈNE, Olivier (1999), *América Latina en el Siglo XX*, Editorial Síntesis, Buenos Aires.
- EASTON, David (1961), *A System's Analysis of Political Life*, John Wiley, Nueva York.
- ESCUDE, Carlos (1995), *El realismo de los estados débiles. La política exterior del primer gobierno Menem frente a la teoría de las Relaciones Internacionales*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- FLORIT, Carlos A. (1960) *Política Exterior Nacional*, Ediciones Arayú, Buenos Aires.
- FRIGERIO, Rogelio (1959), *Las condiciones de la victoria*, Sociedad Editora Argentina, Buenos Aires.
- FRONDIZI, Arturo (1958), *Argentina y América Latina*, Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- (1963), *La Política Exterior Argentina*, Editorial Transición, Buenos Aires.

- GAROFALO FERNÁNDEZ, Nicolás (1994), *La política exterior de la Revolución Cubana en la etapa socialista*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana.
- HOBSBAWN, Eric (1998), *Historia del siglo XX*, Crítica-Grijalbo Mondadori, Buenos Aires.
- HOFFMANN, Stanley (1963), *Teorías contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*, Ediciones Tecnos, Madrid.
- JAGUARIBE, Helio (1958), *O nacionalismo na atualidade brasileira*, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto de Estudios Brasileiros, Río de Janeiro.
- LAFER, Celso y PEÑA, Félix (1973), *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*, Editorial Nueva Visión, Buenos Aires, Colección fichas N° 17.
- LANDABURU, Jorge (1999), *Una alternativa en la historia. Frondizi del poder a la política*. Editorial Norma, Buenos Aires.
- LANUS, Juan Archibaldo (1984), *De Chapultepec al Beagle. Política exterior argentina 1945/80*, Emecé, Buenos Aires.
- LUNA, Félix (1963), *Diálogos con Frondizi*, Editorial Desarrollo, Buenos Aires.
- ODENA, Isidro (1963), *Entrevista con el mundo en transición*, Ediciones Crisol, Buenos Aires.
- (1977), *Libertadores y Desarrollistas*, Ediciones La Bastilla, Buenos Aires.
- PANEBIANCO, Angelo (1996), “La dimensión internacional de los Procesos Políticos”, en *Manual de Ciencia Política*, Madrid, Alianza Editorial.
- PARADISO, José (1993), *Debates y trayectoria de la Política exterior argentina*, Buenos Aires.
- PISARELLO VIRASORO, Gustavo y MENOTTI, Emilia (directores y compiladores) (1986), *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*. Tomo III. “El Político”, Editorial De Palma, Buenos Aires.
- POPE ATKINS, G. (1991), *América Latina en el sistema político internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- POTACH, Robert (1981), *El ejército y la política argentina. 1945/1962, De Perón a Frondizi*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires.
- ROSENAU, James (1961), *International Politics and Foreign Policy*, Free Press, Nueva York.
- ROUQUIE, Alain (1982), *Poder militar y sociedad política argentina 1943/1973*, Tomo 2, Emecé, Buenos Aires.
- RUSSEL, Roberto (1990), *Política Exterior y toma de decisiones en América Latina*, Grupo Editor de América Latina, Buenos Aires.
- (1992), *Una visión desde el Sur: la política de los Estados Unidos hacia América Latina en el siglo XXI*, Documento de Trabajo, ISEN, Buenos Aires.
- SMULOVITZ, Catalina (1988), *Oposición y gobierno: Los años de Frondizi*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Diarios y Periódicos

Diarios: *Clarín*, *La Nación*, *La Prensa*, *La Razón*, *La Voz del Interior*.